



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

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Assuntos das Comissões
CACDLG
N.º Ónibus <u>444531</u>
Ente. / Secção n.º <u>38</u> Data: <u>5/1/2013</u>

EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício n.º 38/XII/1.ª – CACDLG /2013

Data: 09-01-2013

Assunto: Relatório Final da Petição n.º 175/XII/2.ª.

Nos termos do n.º 8 do art.º 17.º e do n.º 2 do art.º 19º da Lei n.º. 43/90, de 10 de Agosto (com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007 de 24 de Agosto) junto tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o **Relatório Final** referente à **Petição n.º 175/XII/2.ª**, da iniciativa de Marco Neves da Silva, que "Solicita a apreciação da constitucionalidade da alínea o) do artigo 3.º do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional (aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho e alterado e republicado pela Lei n.º 29/2012, de 9 de Agosto), por violação do direito à reserva da vida privada, e da sua legalidade, por violação da Lei de Proteção de Dados", cujo parecer, aprovado por unanimidade com ausência do PEV, na reunião da Comissão de 9 de janeiro de 2013, é o seguinte:

- a) *Que deve ser dado conhecimento da Petição n.º 175/XII/2.ª e do presente relatório aos Grupos Parlamentares para a apresentação de eventual iniciativa legislativa, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição, ou para requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade com força obrigatória geral, nos termos do artigo 281.º da CRP.*
- b) *Que deve ser dado conhecimento da Petição n.º 175/XII/2.ª e do presente relatório ao Ministro da Administração Interna, através do Primeiro-Ministro, para a apresentação de eventual iniciativa legislativa ou administrativa, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;*

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

Tel. 21 391 95 30/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: Comissao.1A-CACDLGXII@ar.parlamento.pt



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

- c) *Que deve ser dado conhecimento ao peticionário do teor do presente relatório, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;*
- d) *Que deve o presente relatório ser enviado à Senhora Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 8 do artigo 17.º, e artigo 19.º, ambos da Lei do Exercício do Direito de Petição.*

Nestes termos, e de acordo com a alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, na redação que lhe foi conferida pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto, solicito a Vossa Excelência seja dado cumprimento ao solicitado na alínea b) do acima transcrito parecer, por estar em causa diligência prevista na alínea b) do n.º 1 do mesmo artigo – remessa da petição ao Governo.

Não ignorando o disposto na súmula da reunião de 29.09.2011 da Conferência de Presidentes de Comissões, considera esta Comissão que a diligência em causa, de entre as previstas no artigo 19.º daquele regime jurídico, não poderá deixar de ser promovida por V. Exa., nos termos da referida disposição legal expressa, que não contém matéria de competência delegável, e do princípio de representação institucional da Assembleia da República junto do Senhor Primeiro-Ministro.

Cumprimento-me ainda informar V. Exa. que, de acordo com a alínea m) do n.º 1 do art.º 19.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, na redação que lhe foi conferida pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto, esta Comissão já deu cumprimento ao disposto nas alíneas a) e c) do parecer anexo.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Fernando Negrão)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

Tel. 21 391 95 30/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: Comissao.1A-CACDLGXII@ar.parlamento.pt



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PETIÇÃO N.º 175/XII/2.^a – SOLICITA A APRECIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DA ALÍNEA O) DO ARTIGO 3.º DO REGIME JURÍDICO DA ENTRADA, PERMANÊNCIA, SAÍDA E AFASTAMENTO DE ESTRANGEIROS DO TERRITÓRIO NACIONAL (APROVADO PELA LEI N.º 23/2007, DE 4 DE JULHO E ALTERADO E REPUBLICADO PELA LEI N.º 29/2012, DE 9 DE AGOSTO), POR VIOLAÇÃO DO DIREITO À RESERVA DA VIDA PRIVADA, E DA SUA LEGALIDADE, POR VIOLAÇÃO DA PROTEÇÃO DE DADOS

RELATÓRIO FINAL

I – Nota prévia

A presente Petição, apresentada pelo peticionário Marco Neves da Silva, com domicílio na _____, deu entrada na Assembleia da República em 21 de Setembro de 2012, endereçada à Exm^a. Sr.^a Presidente da Assembleia da República, Dr^a. Assunção Esteves, tendo baixado à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para apreciação, por despacho da Vice-Presidente da Assembleia da República, Deputada Teresa Caeiro, de 09 de Outubro de 2012.

A Petição n.º 175/XII/2.^a foi distribuída, no âmbito da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, à signatária do presente Relatório em 24 de Outubro de 2012.

II – Da Petição



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

a) Objecto da petição

O peticionário solicita “a apreciação da constitucionalidade e legalidade do artigo 3.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho da Assembleia da República¹”, dado que “a alínea l) do artigo 3.º [atual alínea o)], define “Fronteiras Externas” como «as fronteiras com Estados terceiros, os aeroportos, no que diz respeito aos voos que tenham como proveniência ou destino os territórios dos Estados não vinculados à Convenção de Aplicação»”. Entendendo assim, que a elaboração da lei portuguesa consubstancia “um abuso e uma violação grave da Lei da Proteção de Dados e do Direito à privacidade”, tendo em conta o que afirma suceder no Reino Unido com a obrigatoriedade de transmissão de dados pessoais no âmbito do controlo de passageiros de «Fronteiras externas». (sic).

b) Exame da petição

Satisfazendo o disposto no artigo 17.º, n.º 3, da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, alterada pelas Leis n.º 6/93, de 1 de Março, n.º 15/2003, de 4 de Junho, e n.º 45/2007, de 24 de Agosto (Lei do Exercício do Direito de Petição), verifica-se que não ocorre nenhuma das causas legalmente previstas no artigo 12.º para o indeferimento liminar da presente petição e que a mesma observa os requisitos formais legalmente fixados nos n.ºs 2 e 5 do artigo 9.º, razão pela qual foi correctamente admitida.

De acordo com a definição de competências das Comissões Parlamentares para a XII Legislatura, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, é a competente para apreciar a presente Petição.

Sob proposta dos serviços constante da Nota de Admissibilidade, deliberou a Comissão remeter cópia da petição para conhecimento e eventual pronúncia, ao Senhor Ministro da Administração Interna e à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd).

¹ Já objeto de alterações não referidas pelo peticionário, através da Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O peticionário fundamenta a sua pretensão no texto da Diretiva 2004/82/CE do Conselho, de 29 de Abril², que a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho - Lei da Imigração, transpôs para a ordem jurídica interna; mormente a alínea b) do seu artigo 2.º, do qual resulta que para efeitos da Diretiva se entende como Fronteiras externas, “*as fronteiras externas dos Estados-Membros com países terceiros*”. Para o peticionário, a definição constante da lei portuguesa, no sentido de aquelas serem “*as fronteiras com Estados terceiros, os aeroportos, no que diz respeito aos voos que tenham como proveniência ou destino os territórios dos Estados não vinculados à Convenção de Aplicação*”³, tem o efeito de classificar como tal as fronteiras externas de Estados-Membros com países terceiros, mas também as fronteiras externas de Estados-Membros Schengen com as de Estados-Membros não-Schengen; alargando, por isso, o âmbito.

Entende que de tal resultaria a obrigação de as transportadoras aéreas que voem a partir de Portugal transmitirem ao Reino Unido, cujas fronteiras seriam consideradas, nesta medida, externas, o número e o tipo do documento de viagem utilizado, a nacionalidade, o nome completo, a data de nascimento, o ponto de passagem da fronteira à entrada no território dos Estados-Membros, o código do transporte, a hora de partida e de chegada do transporte, o número total de passageiros incluídos nesse transporte, e o ponto inicial de embarque⁴, mas não já a Espanha.

Considera, pois, que “*a elaboração feita pela lei Portuguesa poderá por em causa o direito individual de reserva da vida privada, protegido não só Constitucionalmente, mas também pela Lei n.º 67/1998, de 26 de Outubro*”⁵.

Para o peticionário, o Estado Português terá fundado na referida alínea l) do artigo 3.º da Lei da Imigração⁶ a autorização que torna obrigatória a revelação da informação supramencionada às companhias aéreas que voem para o Reino Unido, e a transmissão no âmbito do programa ali existente, denominado E-Borders, destinado a

² Relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras.

³ Tendo ali terminado a sua transcrição, a definição continua no seguintes termos: “*bem como os portos marítimos, salvo no que se refere às ligações no território português e às ligações regulares de transbordo entre Estados partes na Convenção de Aplicação*”.

⁴ Os elementos referidos no artigo 3.º da Diretiva.

⁵ Lei da proteção de dados pessoais.

⁶ Atual alínea o).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

armazenar e tratar os dados dos registos de nomes de passageiros (PNR - Passenger Name Record).

Recorda que, não obstante a aludida incompatibilidade entre a Diretiva e a lei Portuguesa não ter sido objeto de uma tomada de posição das instituições europeias, o programa E-Borders foi amplamente criticado pelo Parlamento Britânico.

Ora,

A Convenção de Aplicação a que se reporta a visada alínea l) do artigo 3.º da Lei da Imigração, atual alínea o), vem identificada na alínea h)⁷ do mesmo artigo: “a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, assinada em Schengen em 19 de junho de 1990”.

O Espaço Schengen veio tornar efetiva a livre circulação já consagrada nos Tratados da União Europeia; tendo todo o acervo de Schengen sido integrado no quadro jurídico e institucional da União Europeia e alargados os Acordos.

Neste espaço, foram abolidas as fronteiras internas, e os respetivos controlos, a favor de uma fronteira externa única onde são efetuados os controlos de acesso ao espaço Schengen segundo procedimentos idênticos; existindo pois aqui livre circulação para todos os nacionais dos Estados signatários, dos outros Estados da Comunidade ou de países terceiros. Foram também adotados procedimentos e regras comuns em matérias de vistos para estadas de curta duração, pedidos de asilos e controlos nas fronteiras externas.

Inicialmente firmado entre cinco Estados, este espaço abrange atualmente os Estados-Membros da União Europeia (com exceção da Bulgária, Chipre, Irlanda, Roménia e Reino Unido, que cooperam no âmbito do acordo de Schengen, mas não participam no espaço Schengen, não tendo suprimido os controlos nas fronteiras internas na UE – uns porque ainda não cumprem os requisitos exigidos, outros porque assim entenderam), a Islândia, a Noruega, a Suíça e o Liechtenstein. Saliente-se que o Reino

⁷ Versão atual da lei – anteriormente constante da alínea e).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Unido e a Irlanda apenas parcialmente participam no acervo Schengen, tendo mantido o controlo nas suas fronteiras.

Ou seja, no espaço Schengen, os residentes da UE e os visitantes de países terceiros podem viajar livremente sem terem de se submeter a controlos sistemáticos de passaportes; podendo ainda haver casos em que tenham de provar a sua identidade, uma vez que os Estados-Membros se reservam o direito de reintroduzir controlos nas fronteiras por períodos limitados em circunstâncias excecionais. Acresce que, por a Irlanda e o Reino Unido não aplicarem as disposições de Schengen relativas aos controlos nas fronteiras, continuam a verificar a identidade das pessoas que entram no seu território, exceto em relação aos nacionais destes dois países; não sendo, no entanto, afetado o direito dos cidadãos europeus de entrarem e viverem nestes Estados-Membros.⁸

O E-Borders é um programa de informação de passageiros avançado, criado em 2007 e existente no Reino Unido, que através de um sistema eletrónico recolhe e procede ao armazenamento de informações de passageiros e tripulação que entrem e saiam do Reino Unido. Neste âmbito, apenas se exige que o operador seja provido do passaporte ou documento de viagem do cidadão antes de iniciada a jornada, para que o operador possa transmitir a informação ao E-Borders.⁹

A respetiva legislação divide a informação obrigatória em três grupos: aquela que é prestada pelo passageiro, consubstanciada no documento de viagem (TDI) que são os dados mantidos na zona de leitura ótica do passaporte ou documento de identidade - conhecido na indústria aérea como Advanced Passenger Information (API) de dados; a prestada pelos membros da tripulação, mormente a TDI; e a informação de serviço (por exemplo, o número, o nome do transportador e ponto de partida e de chegada). Podem ainda ser solicitados dados adicionais para fins próprios das transportadoras, apenas exigíveis se forem conhecidos por aquela - incluem o nome do passageiro, o

⁸ Para mais informações: http://europa.eu/pol/justice/index_pt.htm;
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_pt.htm;

http://europa.eu/youreurope/citizens/travel/entry-exit/eu-citizen/index_pt.htm;
http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/42/index_pt.htm.

⁹ Informações em <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/customs-travel/beforetravel/advanceinfopassengers/>; e <http://en.wikipedia.org/wiki/E-borders>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

endereço, os números de telefone, a emissão de bilhetes e informações e o itinerário de viagem.

O peticionário funda a sua conclusão de inconstitucionalidade na redação da alínea l) do artigo 3.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, *vulgo* Lei da Imigração, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, que revoga, no seu artigo 218.º, o Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 97/99, de 26 de Julho, pelo Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto, que regulamentava a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, estabelecia no seu artigo 6.º¹⁰, o que se considerava como fronteiras externas: “a) *Os aeroportos, no que diz respeito aos voos que tenham como proveniência ou destino os territórios dos Estados não vinculados à Convenção de Aplicação;*” e “b) *Os portos marítimos, salvo no que se refere às ligações no território português e às ligações regulares de transbordo entre Estados Partes na Convenção de Aplicação.*”¹¹

Foi, portanto, em 2007 que surgiu a definição que o peticionário entende estar em crise; sendo que na alteração que foi efetuada à lei em 2012, através da Lei n.º 29/2012, 9 de Agosto, apenas foi alterada a alínea do artigo de que a mesma consta [sendo atualmente a alínea o)].

Refira-se, todavia, que a expressão de que provirá a alegada inconstitucionalidade resultava já do diploma de 1998: “*Os aeroportos, no que diz respeito aos voos que tenham como proveniência ou destino os territórios dos Estados não vinculados à Convenção de Aplicação;*”.

Na alínea em causa, lê o peticionário que o Reino Unido, embora um Estado da União Europeia, seria não Schengen, e por essa razão, consubstanciaria uma fronteira externa, que obrigaria à submissão ao programa E-Borders ali existente, e consequente transmissão de dados pessoais.

¹⁰ Não foi objeto de qualquer alteração pelos diplomas que alteraram o Decreto-Lei.

¹¹ No seu artigo 4.º, esclarecia que a *Convenção de Aplicação* era a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, assinada em Schengen em 19 de junho de 1990.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Todavia, como vimos, o Reino Unido partilha do acervo de Schengen no que concerne à adoção de procedimentos e regras comuns em matérias de vistos para estadas de curta duração, pedidos de asilos, mas não já na abolição dos controlos nas suas fronteiras; sendo esta a *condição* que aquele País soberano entendeu submeter-se, e, conseqüentemente, aquela a que estão sujeitos todos os que pretenderem entrar ou sair daquele Estado.

Em resposta à Comissão¹², a CNPD procede a uma leitura integrada da Lei da Imigração em vigor, mormente analisando o conceito de fronteiras externas [alínea o) do artigo 3.º], conjugado com o de Estado terceiro (alínea k) e com o de fronteiras internas (alínea p); o que permite garantir a conformidade da lei com a Constituição e o Direito da União Europeia.

Esta entidade administrativa com poderes de autoridade, que controla e fiscaliza o processamento de dados pessoais, em rigoroso respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades e garantias consagradas na Constituição e na lei¹³, entende que o dever de transmissão às autoridades portuguesas imposto no artigo 42.º da lei da Imigração¹⁴ não abrange a transmissão de dados pessoais de cidadão da UE. [Trata-se dos mesmos dados exigidos pelo artigo 3.º da Diretiva 2004/82/CE do Conselho, de 29 de Abril: o número e o tipo do documento de viagem utilizado, a nacionalidade, o nome completo, a data de nascimento, o ponto de passagem da fronteira à entrada no território dos Estados-Membros, o código do transporte, a hora de partida e de chegada do transporte, o número total de passageiros incluídos nesse transporte, e o ponto inicial de embarque].

Referindo que o tratamento de dados que eventualmente o Reino Unido estivesse a fazer, que insiste não estar por não se prever na lei portuguesa, teria como fundamento o artigo 1.º do Protocolo relativo a certos aspetos do artigo 26.º do TFUE¹⁵ ao Reino Unido (e Irlanda). Conclui, pois, que a alínea o) do artigo 3.º da Lei da Imigração¹⁶

¹² Parecer n.º 80/2012, ratificado pela Deliberação n.º 1436/2012, de 04/12/2012.

¹³ In <http://www.cnpd.pt/bin/cnpd/acnpd.htm>

¹⁴ Informações que incluem o número, o tipo, a data de emissão e a validade do documento de viagem utilizado; a nacionalidade; o nome completo; a data de nascimento; o ponto de passagem da fronteira à entrada no território nacional; o código do transporte; a hora de partida e de chegada do transporte; o número total de passageiros incluídos nesse transporte; e o ponto inicial de embarque.

¹⁵ Tratado de Funcionamento da União Europeia.

¹⁶ A anterior alínea l) invocada pelo peticionário.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

não viola o direito à reserva da intimidade da vida privada dos cidadãos portugueses, previsto no artigo 26.º da CRP¹⁷, e dos cidadãos da UE, nem os artigos 13.º e 35.º da CRP ou normas da União Europeia aplicáveis nesta matéria.

O Governo não se pronunciou em tempo útil.

Não obstante este breve enquadramento, caberá aos Grupos Parlamentares avaliar sobre a pretensão do peticionário, cuja satisfação poderá implicar a apresentação de iniciativa legislativa, ou, eventualmente, requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade com força obrigatória geral, nos termos do artigo 281.º da CRP.

Por essa razão, impõe-se que se dê conhecimento da presente Petição a todos os Grupos Parlamentares para, querendo, ponderarem da adequação e oportunidade de medida legislativa no sentido apontado pelo peticionário ou, eventualmente, de requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade com força obrigatória geral, nos termos do artigo 281.º da CRP.

Em face do exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

- a) Que deve ser dado conhecimento da Petição n.º 175/XII/2.^a e do presente relatório aos Grupos Parlamentares para a apresentação de eventual iniciativa legislativa, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição, ou para requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade com força obrigatória geral, nos termos do artigo 281.º da CRP.
- b) Que deve ser dado conhecimento da Petição n.º 175/XII/2.^a e do presente relatório ao Ministro da Administração Interna, através do Primeiro-Ministro, para a apresentação de eventual iniciativa legislativa ou administrativa, nos

¹⁷ Constituição da República Portuguesa.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;
- c) Que deve ser dado conhecimento ao peticionário do teor do presente relatório, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;
- d) Que deve o presente relatório ser enviado à Senhora Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 8 do artigo 17.º, e artigo 19.º, ambos da Lei do Exercício do Direito de Petição.

Palácio de S. Bento, 8 de janeiro de 2013

A Deputada Relatora

(Margarida Almeida)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)