



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM (2007) 654 final SEC (2007) 1422 e 1453 - Proposta de Decisão - 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.

1 – Considerandos

Nos termos e para os efeitos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, foi remetida pelo Governo à Comissão de Assuntos Europeus, para emissão de Parecer, a Proposta de Decisão - Quadro do Conselho (apresentada pela Comissão), relativa à utilização dos dados do Registo de Identificação dos Passageiros (Passenger Name Record – PNR) para efeitos da aplicação da lei.

Procedeu-se também ao envio do supra citado documento à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e à Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, que aprovaram os respectivos pareceres, nos quais não foram levantadas quaisquer objecções.

2 – Da Proposta de Decisão - Quadro

a) Motivação e enquadramento

A Proposta em causa visa combater o terrorismo e elevar o nível de segurança no espaço europeu, considerando ser essencial para este desiderato uma cooperação estreita entre os Estados-Membros e os seus serviços, bem como com a Europol e, sempre que adequado, com as autoridades nacionais de países terceiros.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A Proposta refere que desde o 11 de Setembro, autoridades de todo o mundo responsáveis pela aplicação da lei, reconhecem o valor acrescentado da recolha e análise dos denominados dados PNR na luta contra o terrorismo e criminalidade organizada. Tais dados PNR dizem respeito às deslocações, normalmente por via aérea, e incluem dados relativos ao passaporte, nome, endereço, números de telefone, agência de viagem, número de cartão de crédito, historial das alterações nos planos de voo, preferências de lugares e outras informações. Na Proposta esclarece-se ainda que os dados PNR de um passageiro não contêm todos os campos, mas apenas os dados que efectivamente forem prestados pelo passageiro, no momento do registo ou do embarque.

Salienta-se na Proposta que as transportadoras já recolhem os dados PNR para fins comerciais, considerando-se que a recolha e análise dos dados PNR permitirá que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei identifiquem pessoas de alto risco e tomem as medidas adequadas.

A proposta refere, no entanto, que até agora apenas um número reduzido de Estados-Membros adoptou legislação destinada a criar mecanismos para obrigar as transportadoras aéreas a fornecer os dados PNR relevantes, o que permitiria a sua análise pelas autoridades competentes. Por esse motivo, refere-se que não estão concretizados os benefícios potenciais de um sistema de prevenção do terrorismo e criminalidade organizada a nível da UE.

Recentemente foram celebrados acordos destinados à transferência de dados entre UE, Canadá e Estados Unidos, no contexto da luta contra o terrorismo e criminalidade organizada transnacional, que se inserem no âmbito das viagens aéreas, nas quais transportadoras aéreas são obrigadas a comunicar os dados PNR às autoridades competentes dos EUA e Canadá. A Proposta considera que a UE extrai ensinamentos desta experiência, bem como do projecto-piloto do Reino Unido, que permitiu efectuar diversas detenções, identificar redes de tráfico de seres humanos e obter informações valiosas relacionadas com o terrorismo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Salienta-se ainda que o Conselho Europeu em 25 e 26 de Março de 2004 apelou à Comissão para que esta apresentasse uma proposta de abordagem comum quanto à utilização de dados sobre passageiros para efeitos da lei, tendo sido reiterado este apelo em duas outras ocasiões, designadamente em 4 e 5 de Novembro no Programa de Haia e na reunião extraordinária do Conselho de 13 de Julho de 2005 e, também, na Comunicação da Comissão “Transferência de dados contidos nos registos de identificação de passageiros aéreos (PNR – Passenger Name Record): Uma iniciativa global da União Europeia”, de 16 de Dezembro de 2003, que anunciava uma política europeia nesta matéria.

Actualmente, a Directiva n.º 2004/82/CE do Conselho obriga a que as transportadoras aéreas devam comunicar informações prévias dos passageiros (API) às autoridades competentes dos Estados-Membros, para efeitos de reforço do controle e luta contra a imigração clandestina.

Tal directiva determina que os Estados-Membros devem tomar as medidas adequadas de modo a obrigar as transportadoras aéreas a transmitirem, a pedido das autoridades responsáveis pelos controlos de passageiros nas fronteiras externas, as informações relativas aos passageiros dos seus voos, que incluem apenas os dados API, quase exclusivamente biográficos, e que incluem o número e o tipo de documento de viagem utilizado, a nacionalidade, o nome completo, a data de nascimento, o ponto de passagem da fronteira à entrada, o código de transporte, a hora de partida e de chegada do transporte, o número total de passageiros incluídos neste transporte e o ponto inicial de embarque. Tais informações incluídas no API podem contribuir para identificar terroristas e criminosos conhecidos mediante a introdução dos seus nomes nos sistemas de alerta como o SIS.

Os dados PNR, por seu lado, contêm mais elementos e estão disponíveis mais rapidamente do que os dados API. São elementos considerados na Proposta como extremamente importantes para efectuar avaliações de risco das pessoas transportadas, para obter informações e para estabelecer associações entre pessoas conhecidas e não conhecidas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

b) Descrição e objectivo da proposta

A Proposta de Decisão-Quadro tem como objectivo a harmonização das disposições dos Estados-Membros relativas à obrigação de as transportadoras aéreas que operam voos com destino ou partida do território de pelo menos um Estado-Membro, transmitirem os dados PNR às autoridades competentes, dentro de um contexto da prevenção e luta contra as infracções terroristas e a criminalidade organizada.

É enfatizado que o tratamento dos dados PNR será regido pela Decisão-Quadro do Conselho relativa à protecção de dados pessoais tratados no âmbito da cooperação judicial e judiciária em matéria penal. Este tratamento apenas poderá ser feito pelas unidades de informações de passageiros e pelas autoridades competentes dos Estados-Membros elencados no artigo 4.º da Decisão-Quadro, no âmbito da prevenção e luta contra infracções terroristas e a criminalidade organizada, com os seguintes fins:

- Identificação de pessoas implicadas ou susceptíveis de estarem implicadas numa infracção terrorista ou de criminalidade organizada, bem como os seus associados;
- Criação e actualização de indicadores de risco para a avaliação de tais pessoas;
- Fornecimento de informações relativamente a perfis de viagem e outras tendências relacionadas com as informações terroristas e a criminalidade organizada;
- Utilização para investigações ou acções penais relativas a infracções terroristas e à criminalidade organizada.

Sublinhe-se que as unidades de informação de passageiros e as autoridades competentes não poderão aplicar quaisquer sanções coercivas com base exclusivamente no tratamento automático dos dados PNR.

Por outro lado, a Decisão-Quadro refere que os Estados-Membros devem prever sanções (incluindo sanções pecuniárias) contra as transportadoras aéreas ou intermediários que não transmitirem os dados ou os transmitirem de forma incompleta ou incorrecta ou que cometam, de outro modo, uma infracção às disposições nacionais adoptadas em conformidade com a Decisão-Quadro.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A Decisão-Quadro permite que se continuem a aplicar acordos e convénios bilaterais ou multilaterais em vigor ou possam vir a celebrar instrumentos jurídicos similares, após a sua entrada em vigor, desde que sejam compatíveis com os seus objectivos. E não se opõe a que os Estados-Membros possam fornecer dados PNR a países terceiros no âmbito da luta contra o terrorismo e criminalidade organizada internacionais de acordo com o direito nacional do Estado-Membro em causa e a quaisquer acordos internacionais aplicáveis (artigo 19.º, n.ºs 1 e 2).

A Proposta de Decisão-Quadro refere que foram efectuadas diversas reuniões e consultas junto das autoridades responsáveis pela protecção de dados dos Estados-Membro.

As autoridades responsáveis pela protecção de dados dos Estados-Membros, reunindo na qualidade de órgão consultivo da Comissão, sob a égide do Grupo de Trabalho do artigo 29.º - Grupo de protecção das pessoas no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais, com carácter consultivo e independente, previsto no artigo 29.º da Directiva 95/46, de 24 de Outubro de 1995, do Parlamento Europeu e do Conselho - emitiu igualmente diversos pareceres sobre a utilização dos dados PNR.

Na exposição de motivos é referido que o Grupo de Trabalho do artigo 29.º não estava convencido da necessidade da proposta, tendo consequentemente manifestado a sua oposição; realçou no entanto que se for estabelecida tal necessidade ou se diversos Estados-Membros considerarem a possibilidade de desenvolverem sistemas PNR nacionais, seria então preferível uma harmonização dessas medidas a nível da UE.

É de salientar que a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados apresentou um parecer, publicado em 01 de Maio de 2008 no Jornal Oficial da União Europeia, de importante leitura, onde são colocadas diversas preocupações, muito pertinentes, quanto à protecção de dados e quanto à necessidade das medidas propostas.

Entre muitas questões importantes, a AEPD, nas conclusões, no ponto 112, *“salienta o enorme impacto que a proposta em apreço terá em termos de protecção de dados (...). Tal como se apresenta, a proposta não é conforme com certos direitos fundamentais,*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

nomeadamente o artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, pelo que não deverá ser aprovada”.

Refere também, no ponto 116, que *“A luta contra o terrorismo é certamente um motivo legítimo para aplicar exceções aos direitos fundamentais da privacidade e da protecção de dados. Contudo, para ser válida, a necessidade da ingerência deve fundamentar-se em elementos claros e inegáveis, e deve ser demonstrada a proporcionalidade da medida. Isso ainda é mais necessário no caso da ampla ingerência na vida privada das pessoas, tal como prevê a proposta em apreço”* (ponto 117). E *“a proposta não contém tais elementos de justificação e não são satisfeitos os testes de necessidade e da proporcionalidade”* (ponto 118) que *“(...) são de natureza essencial. Constituem uma condição sine qua non para a entrada em vigor da proposta”* (ponto 119).

Porém, esta não é a única crítica que se faz à Proposta de Decisão-Quadro.

Em 20 de Novembro de 2008, foi aprovado no Parlamento Europeu, com 512 votos a favor, 5 votos contra e 19 abstenções, uma Resolução a propósito de uma iniciativa da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos onde o PE manifesta *“firmes reservas”* quanto à necessidade e ao valor acrescentado da proposta de criação de um sistema PNR e quanto à garantia da protecção de dados. É de sublinhar que nenhum deputado português votou contra ou se absteve nessa votação.

O Parlamento Europeu refere que *“uma tal ingerência considerável no direito à protecção dos dados pessoais deve ser legítima e justificada por uma necessidade social premente”*, considerando que *“não existem provas de que os dados PNR sejam úteis”*. Assim, o Parlamento refere que caso o Conselho pretenda prosseguir a apreciação do texto da Comissão, deverá justificar devidamente as condições de necessidade social premente susceptíveis de tornar necessária esta nova intervenção da União Europeia.

A mesma instituição considera ainda preocupante que, no essencial, a proposta venha *“permitir às autoridades policiais o acesso a todos os dados sem disporem de qualquer*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

mandado” alertando que “a mera disponibilidade de bases de dados comerciais não justifica automaticamente a sua utilização”.

O Parlamento Europeu também é muito crítico em relação à suposta harmonização do sistema. Refere que a Proposta não harmoniza os regimes nacionais, quando apenas alguns países dispõem do sistema PNR, mas sim que a proposta vem *“impor aos Estados-Membros a obrigação de criarem um sistema”*.

A mesma posição do Parlamento Europeu é contraditória com algumas das afirmações da exposição de motivos, referindo os eurodeputados que *“os EUA nunca provaram de forma conclusiva que a utilização maciça e sistemática de dados PNR é necessária na luta contra o terrorismo e a criminalidade grave”*, referindo ainda que também *“não existem provas de que os dados PNR sejam úteis para pesquisas e análises maciças automatizadas, com base em padrões de risco (...) para detectar potenciais terroristas”*.

Assim, salvo o devido respeito pela opinião da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, não podemos deixar de referir esta opinião do Parlamento Europeu, que manifesta as suas *“firmes reservas”*, sendo fundamental que se lute contra o terrorismo e a criminalidade organizada, mas respeitando os direitos e as garantias das pessoas.

3 – Enquadramento jurídico

i - Base jurídica

A proposta de Decisão-Quadro tem como fundamentação jurídica o Tratado da União Europeia, designadamente os artigos 29.º, n.º 1, alínea b), 30.º e 34.º, n.º 2, alínea b).

Princípio da Subsidiariedade

Nos termos do segundo parágrafo do art. 5.º do Tratado da União Europeia, “Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

objectivos de acção prevista não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados a nível comunitário.”

Segundo a opinião da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, os objectivos da Decisão-Quadro parecem não poder ser realizados de forma suficiente pelos Estados-Membros, sendo necessário que haja uma acção conjunta da União Europeia para poder coordenar esforços na luta contra o terrorismo, garantir a cooperação internacional e impor obrigações jurídicas às transportadoras aéreas que operam com destino ou partida na UE, com a adequada harmonização.

A abordagem harmonizada no contexto do artigo 27.º do Tratado da União Europeia permite garantir um intercâmbio das informações relevantes a nível da UE e apresentar face aos países terceiros uma legislação uniforme.

Tal comissão considera que o princípio da subsidiariedade se encontra assegurado.

No entanto, não se pode deixar de referir uma palavra de preocupação devido à opinião do Parlamento Europeu, de que a necessidade de acção comunitária ainda não foi suficientemente demonstrada. Seguindo o que é referido pelo PE, é questionável a afirmação da Comissão da UE, de que o objectivo declarado da proposta consiste na harmonização dos regimes nacionais, quando só alguns Estados-Membros têm ou pretendem criar um sistema de utilização de dados PNR para efeitos de aplicação da lei e outros fins. Entende-se assim, que a proposta da Comissão não harmoniza os sistemas nacionais (visto que estes não existem) e limita-se a impor aos Estados-Membros a obrigação de criarem um sistema. Ainda é referido que a Comissão propõe um sistema 'descentralizado', o que ainda torna menos claro o valor acrescentado europeu.

Instrumento legislativo

Considerando-se que os autores da proposta pretendem a harmonização das legislações dos Estados-Membros, o instrumento comunitário adequado é a Decisão-Quadro, tendo abrigo legal no artigo 34.º, n.º 2, alínea b) do Tratado da União Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

4– Conclusões

- a) A presente Decisão-Quadro foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, que se pronunciou favoravelmente;
- b) Foi também remetida à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, que também se pronunciou favoravelmente;
- c) Em 20 de Novembro de 2008 o Parlamento Europeu aprovou uma Resolução, a propósito de uma iniciativa da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, onde manifesta “firmes reservas” acerca da presente Decisão-Quadro;
- d) A presente proposta de Decisão-Quadro visa uniformizar a utilização dos dados dos Registos de Identificação de Passageiros, nos vários Estados-Membros, para efeitos de aplicação da lei interna em matéria de luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada;
- e) A proposta visa ainda assegurar que os Estados-Membros prevejam sanções (incluindo sanções pecuniárias) contra as transportadoras aéreas ou intermediários que não transmitirem os dados ou os transmitirem de forma incompleta ou incorrecta ou que cometam, de outro modo, uma infracção às disposições nacionais adoptadas em conformidade com a Decisão-Quadro;
- f) A necessidade da acção comunitária não foi suficiente demonstrada, 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. Considera-se por isso que o Princípio da Subsidiariedade não se encontra assegurado;
- g) Face aos objectivos visados pelos autores da proposta e apesar do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade privilegiar a directiva como instrumento legislativo, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e a Comissão de Negócios Estrangeiros e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Comunidades Portuguesas consideram que a Decisão-Quadro parece perfilar-se, no caso concreto, como o instrumento legislativo mais apto.

Parecer

Em face do acima exposto e das conclusões que antecedem, a Comissão de Assuntos Europeus considera que não se encontra assegurado o princípio da subsidiariedade.

Assembleia da República, 23 de Fevereiro de 2009.

O Deputado Relator

João Semedo

O Presidente da Comissão

Vitalino Canas