



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

EXMO. SENHOR
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE
ASSUNTOS EUROPEUS

Ofício nº 592/1ª – CACDLG (pós RAR) /2008

Data: 18-06-2008

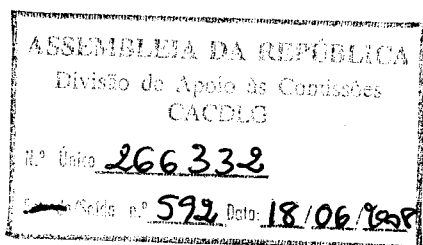
**ASSUNTO: Relatório, Conclusões e Parecer – COM (2007) 654 FIN e SEC (2007)
1422 e 1453.**

Conforme solicitado por V. Exa. através do ofício nº 139/4ª – CAE de 02-06-2008, junto se envia Parecer sobre a Proposta de Decisão – Quadro do Conselho, relativa à utilização dos dados dos Registos de Identificação de Passageiros (Passenger Name Record – PNR) para efeitos de aplicação da lei [COM (2007) 654 FIN e SEC (2007) 1422 e 1453], cujo Relatório e Conclusões foram aprovados com os votos a favor do PS, PSD e CDS-PP e abstenção do PCP, tendo o respectivo Parecer sido aprovado por unanimidade, com ausência do BE e do PEV, na reunião do dia 18 de Junho de 2008 da Comissão de Assuntos, Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO E PARECER

Proposta de Decisão – Quadro do Conselho, relativa à utilização dos dados dos Registos de Identificação de Passageiros (Passenger Name Record – PNR) para efeitos de aplicação da lei.

1 – Procedimento

A Comissão dos Assuntos Europeus (CAE), em cumprimento do disposto na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República, no âmbito do processo de construção da UE, remeteu a “*Proposta de Decisão – Quadro do Conselho, relativa à utilização dos dados dos Registos de Identificação de Passageiros (Passenger Name Record – PNR) para efeitos de aplicação da lei*”, acompanhada dos respectivos documentos de trabalho, à Comissão de assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a fim de esta se pronunciar sobre a matéria da sua competência.

Competindo assim à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias proceder à análise da proposta, com particular incidência nos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e emitir o respectivo parecer, o qual deverá ser posteriormente remetido à CAE.

2 – Da proposta

Motivação

O terrorismo constitui actualmente uma das maiores, mais séria e mais complexa ameaças para a segurança, a paz, a estabilidade, a democracia e os direitos fundamentais, valores em que a União Europeia está assente, representando igualmente uma ameaça directa para os cidadãos europeus. A ameaça do terrorismo é uma das ameaças mais graves à vida, à democracia, ao livre exercício dos direitos humanos e ao desenvolvimento económico e social.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A União Europeia assumiu, no Tratado de Maastricht, o objectivo de proporcionar aos cidadãos um elevado nível de segurança, num espaço de liberdade e justiça. Para a prossecução de tal objectivo, impõe-se, não só que nos Estados-membros vigore legislação penal eficaz, no contexto da luta contra o terrorismo, como a adopção de medidas para reforçar a cooperação internacional neste domínio.

Desde o 11 de Setembro que as 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 a criminalidade organizada.

Estes 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. A recolha e análise dos dados PNR permitem que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei identifiquem pessoas que possam vir a ser, nos termos legais, qualificadas de alto risco e tomem as medidas adequadas.

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, permitindo assim a sua análise pelas autoridades competentes. Tal significa que não estão plenamente concretizados os benefícios potenciais de um sistema de prevenção do terrorismo e da criminalidade organizada a nível da UE.

Sucede que, através do intercâmbio de informações com os Estados Unidos e o Canadá, e, principalmente, da experiência obtida pelo Reino Unido com o seu projecto-piloto – que permitiu efectuar diversas detenções, identificar redes de tráfico de seres humanos e obter informações valiosas relacionadas com o terrorismo – a EU, finalmente, compreendeu o valor dos dados PNR e das suas potencialidades para efeitos de aplicação da lei.

O Conselho Europeu de 25 e 26 de Março de 2004 apelou à Comissão que apresentasse uma proposta de abordagem comum da União Europeia quanto à utilização de dados sobre passageiros para efeitos de aplicação da lei. Este apelo foi reiterado em duas ocasiões, designadamente em 4 e 5 de Novembro de 2004 no Programa da Haia e na reunião extraordinária do Conselho de 13 de Julho de 2005.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Actualmente, por força da Directiva 2004/82/CE do Conselho, as transportadoras aéreas são obrigadas a comunicar as informações prévias sobre passageiros (API) às autoridades competentes dos Estados-Membros. Esta medida tem por objectivo proporcionar às autoridades de controlo das fronteiras meios para reforçar esse controlo e para lutar contra a imigração clandestina. Nos termos desta directiva, os Estados-Membros devem tomar as disposições nacionais necessárias para 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. Estas informações incluem apenas os dados API que são quase exclusivamente biográficos. Estes dados incluem: 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, o código de transporte, a hora de partida e de chegada do transporte, o número total de passageiros incluídos nesse transporte e o ponto inicial de embarque. As informações incluídas nos dados API podem igualmente contribuir para identificar terroristas e criminosos previamente identificados, ao introduzir os seus nomes nos sistemas de alerta como o SIS.

Objectivos

Concretamente, a proposta destina-se a harmonizar as 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 no contexto da prevenção e luta contra as infracções terroristas e a criminalidade organizada.

O tratamento dos dados PNR será regido pela Decisão-Quadro do Conselho relativa à protecção dos dados pessoais tratados no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal. Este tratamento, que só poderá ser feito pelas unidades de informações de passageiros e pelas autoridades competentes dos Estados-Membros referidas no artigo 4.º da Decisão-Quadro, no âmbito da prevenção e luta contra as infracções terroristas e a criminalidade organizada, incide nos 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;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Fornecimento de informações relativamente aos perfis de viagem ou outras tendências relacionadas com as infracções 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 informações de passageiros e as autoridades competentes não poderão, contudo, aplicar quaisquer acções coercivas exclusivamente com base no tratamento automático dos dados PNR.

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.

3 – Análise da proposta

Base jurídica

A fundamentação jurídica da proposta em apreciação assenta nos artigos 29.º, n.º 1, alínea b), 30.º e n.º 2, alínea b) do artigo 34.º, todos do Tratado da União Europeia.

Princípio da subsidiariedade

O terrorismo é uma ameaça global e internacional que reclama uma resposta internacional e concertada. As políticas da União Europeia contra o terrorismo carecem dos esforços coordenados dos Estados-membros e também de cooperação a nível internacional de modo a cumprir os objectivos fixados. As diferentes disposições legislativas dos diversos Estados-membros impedem a coordenação de esforços exigida a nível da UE e dificultam a cooperação a nível internacional.

Deste modo, os objectivos da proposta serão realizados com maior eficácia através da acção da União, seja impedindo que os terroristas beneficiem de eventuais lacunas e divergências entre legislações nacionais, seja facilitando o trabalho operacional das autoridades policiais contra as actividades criminosas transfronteiriças, seja ainda comungando de uma base



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

comum partilhada por todos os Estados-membros, que não só facilitará a cooperação a nível internacional, como reforçará a posição da UE em instâncias internacionais.

Acresce que a acção dos Estados-Membros não seria suficiente para alcançar os objectivos pretendidos pelo facto de, por si só, os Estados-Membros não poderem realizar uma harmonização adequada das obrigações jurídicas neste domínio a impor a todas as transportadoras aéreas que operam voos com destino ou partida da União Europeia.

Uma abordagem harmonizada, por outro lado, permite garantir um intercâmbio das informações relevantes a nível de toda a EU, permite apresentar uma abordagem harmonizada face aos países terceiros, na luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada, o que constitui o indicador qualitativo que demonstra que o objectivo pode ser melhor alcançado através de uma acção da União.

Por conseguinte, a proposta respeita o princípio da subsidiariedade.

Princípio da proporcionalidade

A proposta satisfaz igualmente o princípio da proporcionalidade consagrado no terceiro parágrafo do art. 5º do Tratado da União Europeia.

Com efeito, o âmbito da proposta limita-se aos elementos que exigem uma abordagem harmonizada a nível da UE – incluindo a definição das tarefas das unidades PNR, os dados a recolher, os fins para os quais as informações podem ser utilizadas, a transmissão de dados entre as unidades PNR e os Estados-Membros e as condições técnicas de tal transmissão.

A acção proposta é uma decisão-quadro, por outro lado, o que deixa a maior margem de manobra possível às instâncias de decisão nacionais quanto à escolha das formas e dos métodos de aplicação das disposições da Decisão, vinculando os Estados-membros apenas quanto aos resultados a alcançar.

Instrumento legislativo

Não obstante o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade privilegiar a directiva como instrumento legislativo, a Decisão-Quadro



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

afigura-se como o instrumento legislativo mais apto a prosseguir o objectivo pretendido, o qual consiste em aproximar as legislações dos Estados-Membros.

4 – Conclusões

- 1) A Comissão dos Assuntos Europeus remeteu a presente proposta à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para que esta se pronunciasse em concreto sobre os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade;
- 2) 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;
- 3) 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;
- 4) Os objectivos da presente proposta não podem ser suficientemente realizados unilateralmente pelos Estados-membros, podendo ser alcançados de forma mais eficaz ao nível da União Europeia, pelo que não foi notada qualquer violação do princípio da subsidiariedade;
- 5) A proposta de decisão-quadro também não excede o estritamente necessário à realização de tais objectivos, o que significa que parece também não acarretar qualquer violação do princípio da proporcionalidade;
- 6) Finalmente, e apesar de o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade privilegiar a directiva como instrumento legislativo, a decisão-quadro parece perfilar-se, no caso concreto, como o instrumento legislativo mais apto a prosseguir o objectivo pretendido.

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PARECER

Que, atentos os considerandos e as conclusões que antecedem, nos termos previstos na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, deve o presente relatório ser remetido, para apreciação, à Comissão Parlamentar dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 4 de Junho de 2008

O Deputado Relator,

(Nuno Magalhães)

O Presidente da Comissão,

(Osvaldo de Castro)