



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PROJECTO DE RESOLUÇÃO Nº 557/X/4

Iniciativa Europeia

Proposta de Decisão - Quadro COM (2007) 654 final SEC (2007) 1422 e 1453, relativa à utilização dos dados do Registo de Identificação de Passageiros (Passenger Name Record – PNR) para efeitos de aplicação da lei

I

No cumprimento da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, foi remetida pelo Governo à Assembleia da República, para emissão de Parecer, a Proposta de Decisão - Quadro do Conselho COM (2007) 654 final SEC (2007) 1422 e 1453 - apresentada pela Comissão Europeia - relativa à utilização dos dados do Registo de Identificação dos Passageiros (Passenger Name Record – PNR) para efeitos da aplicação da lei, integrando-se o objecto da referida iniciativa na esfera de competência legislativa reservada da Assembleia da República.

A Comissão de Assuntos Europeus, em tais situações tem a competência para dar parecer acerca da conformidade da Proposta com o princípio da subsidiariedade.

Procedeu-se também à consulta da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, que aprovaram os respectivos pareceres.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

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) do mesmo.

II

A Proposta em causa - 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 - visa combater o terrorismo e elevar o nível de segurança no espaço europeu, considerando ser essencial para esta finalidade 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.

A Proposta da Comissão 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.

Também na Proposta elaborada pela Comissão consta a informação de 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.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

No entanto, a proposta esclarece 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.

Recentemente foram celebrados acordos destinados à transferência de dados entre a UE, o Canadá e os Estados Unidos, no contexto da luta contra o terrorismo e criminalidade organizada transnacional, que se inserem no âmbito das viagens aéreas, nas quais as transportadoras aéreas são obrigadas a comunicar os dados PNR às autoridades competentes dos EUA e Canadá.

III

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.

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,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

para obter informações e para estabelecer associações entre pessoas conhecidas e não conhecidas.

IV

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.

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.

Por outro lado, 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).

V

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



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

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.

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

Refere também, no ponto 116 do referido parecer, que *“A luta contra o terrorismo é certamente um motivo legítimo para aplicar excepções 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 que *“a proposta não contém tais elementos de justificação e não são satisfeitos os testes de necessidade e da proporcionalidade”* (ponto 118) que *“(...) são*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

de natureza essencial. Constituem uma condição sine qua non para a entrada em vigor da proposta” (ponto 119).

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 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 contradiz 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*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

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, não se pode deixar de ter em conta a opinião do Parlamento Europeu, que como já se disse manifesta as suas “*firmes reservas*” à proposta de Decisão-Quadro, sendo fundamental que se lute contra o terrorismo e a criminalidade organizada, mas respeitando os direitos e as garantias das pessoas.

De facto é muito pertinente e deve ser levada em consideração, até pela sua expressiva votação, a opinião do Parlamento Europeu, expressa em 20 de Novembro de 2008, 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.

VI

Tendo em conta o que se acima expôs, a Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República considera:

Que a necessidade da acção comunitária não está 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.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Assim, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto e tendo em conta as conclusões acima descritas, a Assembleia da República delibera recomendar ao Governo que informe os Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia do conteúdo do presente Projecto de Resolução sobre a Proposta de Decisão-Quadro COM (2007) 654 final SEC (2007) 1422 e 1453, relativa à utilização dos dados do Registo de Identificação de Passageiros (Passenger Name Record – PNR).

Assembleia da República, 21 de Julho de 2009

O Deputado

O Presidente da Comissão

João Semedo

Vitalino Canas