



S. R.  
 REPRESENTAÇÃO PERMANENTE  
 DE PORTUGAL  
 JUNTO DA UNIÃO EUROPEIA  
 BRUXELAS

*A. Cruz Pereira*

0:01967

Bruxelas, 21 de Agosto de 2009

Proc.

**CONFIDENCIAL**

CABINET DU PRESIDENT									
PRES	JVA	JCT	AJC	N°	6328	OJ			
24 08 2009									
AM	SW	MB	FAG	PCY	HK	JMA	CMA	ISC	OD
MEMBRE RESPONSABLE: <i>CMA</i>							ARCHIVES <i>X</i>		

**Assunto: Proposta de Decisão-Quadro apresentada pela Comissão Europeia relativa à utilização dos dados do Registo de Identificação de Passageiros (*Passenger Name Record - PNR*).**

*Realitib  
SW*

Senhor Presidente,

Tenho a honra de junto remeter a V.Exa, no cumprimento da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, de acompanhamento do processo de construção europeia pela Assembleia da República, e em especial do artigo 5º nº 1, o texto da Resolução da Assembleia da República nº 71/2009, aprovada no passado dia 23 de Julho e publicada em Diário da República a 14 do corrente

Mais se remetem os pareceres da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e da Comissão de Negócios Estrangeiros, emitidos em resposta ao pedido de parecer formulado pelo Governo português relativamente à utilização dos dados do Registo de Identificação de Passageiros para efeitos de aplicação da lei para fins de combate ao terrorismo e à criminalidade organizada.

Queira aceitar, Senhor Presidente, os protestos da minha mais alta consideração.

*TR* O Representante Permanente e p.s.o

*[Handwritten Signature]*

A Sua Excelência  
 O Presidente da Comissão Europeia  
 José Manuel Durão Barroso  
Bruxelas

CBF/pja

ii) A cessação por caducidade pode acontecer quando finda o prazo e não haja lugar a renovação automática, nos casos de expropriação dos prédios, quando o titular do direito de transmissão eventualmente existente não o exercer em tempo oportuno e quando cesse o direito ou findem os poderes legais de administração com base nos quais o contrato foi celebrado;

iii) A cessação por oposição à renovação pode acontecer por iniciativa do senhorio ou do arrendatário com a antecedência de um ano relativamente ao termo do prazo do arrendamento ou da sua renovação;

iv) A cessação por denúncia pode acontecer quando o arrendatário pretenda abandonar a actividade agrícola ou florestal ou o prédio ou prédios, por motivos alheios à sua vontade, não permitam uma exploração viável economicamente;

p) A densificação da regulamentação no que se refere à conservação, recuperação e beneficiação dos prédios rústicos objecto de contrato de arrendamento de forma a ser clara a responsabilização das partes e com vista a garantir a efectivação das obras de conservação e recuperação, bem como as benfeitorias necessárias e úteis à rentabilização e à utilização sustentável dos prédios;

q) A determinação de que as comunicações legalmente exigíveis entre as partes são concretizadas mediante escrito assinado pelo declarante e remetido por carta registada com aviso de recepção;

r) O estabelecimento da possibilidade de, nas comunicações legalmente exigíveis entre as partes, ser admissível o uso de procedimentos por via electrónica, devidamente validados por assinatura electrónica qualificada;

s) A salvaguarda da defesa dos arrendatários mais idosos e com situações de arrendamento mais antigas e, em muitos casos, sem contratos escritos, garantindo a possibilidade de oposição do arrendatário relativamente às situações de denúncia do contrato pelo senhorio, em particular quando o arrendatário tenha mais de 55 anos e resida ou utilize o prédio há mais de 30 anos e o rendimento obtido do prédio constitua a fonte principal ou exclusiva de rendimento do seu agregado familiar;

t) A previsão de que os processos judiciais referentes ao direito de preferência têm carácter de urgência, seguem os termos de processo ordinário ou sumário, consoante o valor, e de que, na sua pendência, não pode efectivar-se a entrega do prédio ao senhorio com base em denúncia do contrato;

u) A previsão de que os processos judiciais referentes a litígios de cessação e transmissão do contrato de arrendamento e à realização de acções de conservação, reparação e benfeitorias dos prédios rústicos arrendados têm carácter de urgência e seguem a forma de processo sumário, salvo se outra for expressamente prevista;

v) A previsão da admissibilidade do recurso para o tribunal da Relação quanto à matéria de direito, sem prejuízo dos recursos ordinários, consoante o valor da acção, tendo sempre efeito suspensivo o recurso interposto da sentença que decreta a restituição do prédio;

x) A determinação de que nenhuma acção judicial pode ser recebida ou prosseguir, sob pena de extinção da instância, caso não seja acompanhada de um exemplar do contrato, quando exigível, a menos que logo se alegue que a falta é imputável à parte contrária;

z) A determinação de que ficam isentas do pagamento de imposto municipal sobre transmissões onerosas de imóveis (IMT) todas as transmissões onerosas de prédios rústicos a favor dos respectivos arrendatários, desde que exista contrato escrito há pelo menos três anos, e o mesmo seja

do conhecimento dos serviços de finanças da área de residência do senhorio ou da sede da pessoa colectiva;

aa) A previsão de que o despejo de prédio rústico arrendado não pode ter lugar antes do termo do ano agrícola posterior à sentença, e sem que esteja salvaguardado o direito de colheita dos frutos pendentes por parte do arrendatário;

bb) A previsão de no decurso do último ano do arrendamento, o arrendatário não poder opor-se à realização dos trabalhos indispensáveis ao normal aproveitamento da terra, a efectuar pelo novo cultivador, sem prejuízo do direito que lhe assiste em matéria de colheita de frutos pendentes;

cc) A determinação da obrigatoriedade de conversão dos contratos de parceria e dos contratos mistos de arrendamento e parceria em contratos de arrendamento rural, excluindo deste dispositivo a parceria pecuária;

dd) A previsão da aplicação do novo regime aos contratos celebrados após a sua entrada em vigor e a aplicação aos contratos actualmente existentes no fim do respectivo prazo, ou da sua renovação através da introdução das necessárias alterações.

#### Artigo 4.º

##### Duração

A autorização concedida pela presente lei tem a duração de 90 dias.

Aprovada em 18 de Junho de 2009.

O Presidente da Assembleia da República, *Jaime Gama*.

Promulgada em 27 de Julho de 2009.

Publique-se.

O Presidente da República, ANIBAL CAVACO SILVA.

Referendada em 28 de Julho de 2009.

O Primeiro-Ministro, *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa*.

#### Resolução da Assembleia da República n.º 71/2009

Proposta da 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 para fins de combate ao terrorismo e à criminalidade organizada.

A Assembleia da República resolve, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição da República, recomendar ao Governo que comunique aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia o conteúdo da presente 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), considerando que a necessidade da acção comunitária não está suficientemente 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.

Aprovada em 23 de Julho de 2009.

O Presidente da Assembleia da República, *Jaime Gama*.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PROJECTO DE RESOLUÇÃO

**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

João Semedo

O Presidente da Comissão

Vitalino Canas



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.

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 extraiu 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.

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.

## **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.

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, 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 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**

#### **1 - 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 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.

#### **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 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.

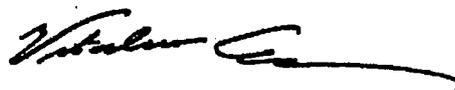
Assembleia da República, 20 de Maio de 2009.

**O Deputado Relator**



**João Semedo**

**O Presidente da Comissão**



**Vitalino Canas**



## 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 n.º 43/2008, 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 Hala 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 n.º 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)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

### PARECER

#### 1: Ponto Prévio

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

Por determinação do Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Europeus esta proposta de Decisão - Quadro foi enviada à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, em 2 de Junho de 2008, para os efeitos tidos por convenientes.

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, chamada a pronunciar-se sobre o mesmo instrumento comunitário, aprovou em 18 de Junho de 2008 o competente relatório e parecer onde não é levantado qualquer obstáculo de nenhuma ordem à proposta de Decisão - Quadro oriunda do Conselho sobre a utilização dos dados dos Registo de Identificação de Passageiros (Passenger Name Record – PNR) para efeitos de aplicação da lei.

## **2 . Enquadramento jurídico**

### *i - Base jurídica*

O Tratado da União Europeia, designadamente os artigos 29.º, n.º1, alínea b), 30.º e 34.º, n.º 2, alínea b).

### *ii - Princípio da subsidiariedade*

Os objectivos constantes da proposta de Decisão - Quadro não só não podem ser realizados de forma suficiente pelos Estados Membros como são melhor alcançados através de um acção da União Europeia.

De facto, os Estados Membros, por si só, não podem levar a cabo uma harmonização adequada das obrigações jurídicas neste domínio e impô-la às transportadoras que operem com destino ou partida na União Europeia.

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.

Verifica-se que o princípio da subsidiariedade se encontra assegurado.

### *iii - Princípio da proporcionalidade*

Por se tratar de uma Decisão - Quadro, a proposta deixa margem de manobra às instâncias nacionais de decisão para escolherem a forma e a localização dos seus sistemas PNR, decidindo também dos respectivos aspectos técnicos. Com efeito, os elementos do objecto da harmonização limitam-se ao estritamente necessário, como os aspectos técnicos dos sistemas de comunicação indispensáveis ao intercâmbio de dados com outros Estados-Membros.

Também o princípio da proporcionalidade se encontra assegurado.

*iv - Escolha dos instrumentos*

Dado o objectivo ser o de harmonizar as legislações dos Estados-Membros, o instrumento comunitário mais adequado a tal desiderato é a Decisão - Quadro.

O instrumento escolhido, a Decisão - Quadro tem abrigo legal no n.º 2, alínea b), do artigo 34.º do Tratado da União Europeia.

**3. Considerandos**

1 - A Proposta de Decisão visa a harmonização dos dispositivos dos Estados-Membros da União Europeia em relação às obrigações das companhias aéreas que voam com origem ou partida no território de pelo menos um dos Estados-Membros, as quais devem transmitir os dados referentes à utilização de Registos de Identificação de Passageiros (Passenger Name Record - PNR) às autoridades competentes, no contexto da prevenção e luta contra o terrorismo e criminalidade organizada.

2 - A identificação de passageiros nos termos em que é proposta (recolha de dados relativos ao passaporte, nome, endereço, números de telefone, agência de viagem, número do cartão de crédito, historial das alterações do plano de voo, preferência de lugares e outras informações), não colide com as normas legais e constitucionais vigentes no nosso país, nem põe em causa o respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático.

3 - Potencia, por outro lado, a elevação do nível de segurança no espaço europeu, dando assim corpo à construção do denominado III pilar que compreende a cooperação policial e judiciária em matéria penal. De referir ainda que, dado o acordo político obtido durante a Presidência Portuguesa da União Europeia, o Instrumento *sub judice* terá de vir a harmonizar-se com a futura decisão - quadro relativa à protecção de dados inscrita no III pilar.

4 - 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 a criminalidade organizada e o terrorismo internacionais de acordo com o direito nacional do Estado-membro em causa e a quaisquer acordos internacionais aplicáveis (Artigo 19.º, nºs 1 e 2).

#### **4- Conclusões**

1 - A presente Decisão - Quadro foi também remetida à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias que se pronunciou favoravelmente, aprovando o relatório elaborado pelo senhor Deputado Nuno Magalhães.

2 - A Decisão - Quadro respeita os dispositivos em matéria de direitos fundamentais, nomeadamente no que se refere à protecção de dados pessoais e à defesa da privacidade das pessoas em causa.

3 - Do ponto de vista da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, o documento jurídico comunitário que nos é remetido para relatar constitui um instrumento apto a produzir resultados eficazes no combate ao terrorismo e criminalidade organizada que operam à escala global.

4 - Os recentes acordos celebrados entre a União Europeia e os Estados Unidos e o Canadá, relativos à transferência de dados PNR no âmbito da luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada, prevêem que as

transportadoras aéreas, que já recolhiam os referidos dados de passageiros para fins comerciais, são obrigadas a comunicá-las às autoridades competentes norte-americanas e canadianas. Estes acordos permitiram que a União Europeia dimensionasse a importância do intercâmbio e partilha de informações entre os Estados-Membros no que tange à utilização dos dados dos Registos de Identificação dos Passageiros tendo em vista a segurança dos cidadãos europeus em face das múltiplas ameaças do mundo moderno.

5 – A Decisão - Quadro permite que os Estados-Membros possam fornecer dados PNR a países terceiros no âmbito da luta contra a criminalidade organizada e o terrorismo internacionais de acordo com o direito nacional do Estado-membro em causa e quaisquer acordos internacionais aplicáveis.

6 – A Decisão - Quadro não se opõe a que os Estados-Membros 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.

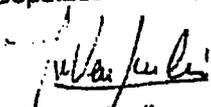
7 – O Instrumento em análise é a resposta avançada, no plano legislativo, pelo próprio Conselho, mediante proposta da Comissão, após os sucessivos apelos dos Conselhos Europeus de 25 e 26 de Março de 2004, de 4 e 5 de Novembro do mesmo ano, e de 13 de Julho de 2005, e consagra uma política europeia em matéria de transferência de dados contidos nos registos de identificação de passageiros.

**4 – Parecer**

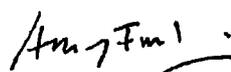
Atentos os considerandos e as conclusões que antecedem, deve o presente relatório ser remetido, para apreciação, à Comissão Parlamentar dos Assuntos Europeu, nos termos previsto na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto.

Palácio de S. Bento, 07 de Outubro de 2008

O Deputado Relator,

  
José Vera Jardim

O Presidente da Comissão,

  
Henrique Rocha de Freitas