

Assembleia da República

Sua Excelência
Senhor Dr. José Durão Barroso
Presidente da Comissão Europeia
Bruxelas

**Assunto: Processo de escrutínio parlamentar das iniciativas europeias ao abrigo do Protocolo n.º 2
Parecer – COM (2011) 32**

Senhor Presidente,

Junto envio a Vossa Excelência o Parecer elaborado pela Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República de Portugal, bem como o Relatório produzido pela Comissão Parlamentar competente em razão da matéria (Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias), no âmbito do processo de escrutínio parlamentar das iniciativas europeias ao abrigo do Protocolo n.º 2 anexo ao Tratado de Lisboa, sobre:

- **COM (2011) 32 – Proposta de Directiva do PE e do Conselho relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros para efeitos de prevenção, detecção, investigação e repressão das infracções terroristas e da criminalidade grave.**

Mais se informa que fica assim concluído, pela Assembleia da República, o processo de escrutínio da iniciativa mencionada.

Nesta data foi, igualmente, dado conhecimento dos referidos documentos ao Presidente do Parlamento Europeu e ao Presidente do Conselho da União Europeia.

Queira Vossa Excelência aceitar, Senhor Presidente, a expressão do meu respeito e muito apreço. *e etc*

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA,


JAIME GAMA

Lisboa, 6 de Abril de 2011
Ofício 273/PAR/11/hr

Assembleia da República

Mr José Durão Barroso
President of the European Commission
Brussels

**Subject: Process of parliamentary scrutiny of the European initiatives under Protocol no. 2
Written Opinion – COM (2011) 32**

Please find enclosed the Written Opinion issued by the European Affairs Committee of the Assembly of the Republic of Portugal, as well as the Report issued by the Parliamentary Committee with responsibility for the matter in question (Committee on Constitutional Affairs, Rights, Freedoms and Guarantees), within the framework of the process of parliamentary scrutiny of the European initiatives under Protocol no. 2 of the Treaty of Lisbon, on the following text:

- ***COM (2011) 32 – Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime.***

Furthermore, we should like to inform you that the Assembly of the Republic has, therefore, concluded the process of scrutiny of the aforementioned initiative.

On this date, the above-mentioned documents were also forwarded to the President of the European Parliament and the President of the Council of the European Union.

Please accept, Mr President, the assurances of my highest consideration and esteem.

THE PRESIDENT OF THE ASSEMBLY OF THE REPUBLIC

JAIME GAMA

Lisbon, 6 April 2011
Official letter no. 273/PAR/11/hr



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

PARECER

“Proposta de DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros para efeitos de prevenção, detecção, investigação e repressão das infracções terroristas e da criminalidade grave”

COM (2011) 32

I. Nota preliminar

No cumprimento do estabelecido na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, sobre o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias elaborou um relatório sobre “Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros para efeitos de prevenção, detecção, investigação e repressão das infracções terroristas e da criminalidade grave.

II. Análise do relatório

Analisado o relatório supracitado, verifica-se o seguinte:

1. A proposta de directiva, em análise, tem por objectivo harmonizar as disposições dos Estados-membros relativas à obrigação de as transportadoras aéreas que operam voos entre um país terceiro e o território de pelo menos um Estado-membro transmitirem dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) às autoridades competentes com vista a prevenir, detectar, investigar e reprimir eficazmente as infracções terroristas e a criminalidade grave. Esta proposta constitui assim um elemento importante da política de segurança da União Europeia.

2. Importa referir que o tratamento de dados PNR previsto pela presente proposta é compatível com os princípios de protecção dos dados e as suas disposições são coerentes com a Decisão-Quadro/977/JAI, do Conselho, sobre esta matéria, garantindo desta forma, um nível elevado de protecção dos dados pessoais.
3. De salientar, também, que a proposta em análise substitui a proposta da Comissão de uma decisão quadro de 2007¹, relativa à utilização de dados PNR. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de Dezembro de 2009. Esta proposta tornar-se-ia obsoleta uma vez que a proposta da Comissão de 2007 ainda não tinha sido adoptada pelo Conselho nesta data. Consequentemente, seria necessário voltar a apresentá-la ao abrigo das novas regras do Tratado.
4. No que concerne à verificação da observância do princípio da subsidiariedade importa mencionar que esta é uma matéria que requer, não só, uma coordenação efectiva entre os Estados-membros mas também, uma forte cooperação judiciária internacional. Deste modo, a presente iniciativa propõe, através de uma acção colectiva e coerente, contribuir para reforçar a segurança da UE. Assim, esta acção a nível da UE permitirá harmonizar as disposições relativas à protecção de dados nos Estados-membros. Ora, atendendo que os diferentes regimes dos Estados-Membros já estabeleceram regras sobre a utilização de dados PNR, ou que tencionam fazê-lo no futuro, são susceptíveis de afectar negativamente as transportadoras aéreas, pois estas podem ter de confrontar-se com diferentes exigências nacionais, que podem vir a ser prejudiciais a uma cooperação efectiva entre os Estados-membros para efeitos de prevenção, detecção, investigação e repressão das infracções terroristas e da criminalidade grave.

Uma vez que os objectivos da presente proposta de directiva não podem ser realizados de forma suficiente pelos Estados-membros, podendo ser melhor realizados a nível da União, pode-se concluir que a presente iniciativa cumpre o princípio da subsidiariedade.
5. Por último, importa mencionar que se subscrevem as conclusões do relatório, elaborado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias, que se anexa.

III. Conclusões

1. As matérias em causa não recaem no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2º da Lei 43/2006, de 25 de Agosto.

¹ COM (2007) 654.

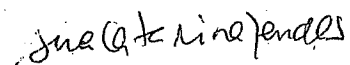
2.A referida proposta de Directiva está em conformidade com o princípio da subsidiariedade.

IV. Parecer

Assim, a Comissão dos Assuntos Europeus é de parecer que em relação ao relatório supracitado está concluído o processo de escrutínio previsto pela Lei 43/2006, de 25 de Agosto.

Assembleia da República, 4 de Abril de 2011

A Deputada Autora do Parecer,



Ana Catarina Mendes

O Presidente da Comissão,



Vitalino Canas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2011) 32 final – PROPOSTA DE DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO RELATIVA À UTILIZAÇÃO DOS DADOS DOS REGISTOS DE IDENTIFICAÇÃO DOS PASSAGEIROS PARA EFEITOS DE PREVENÇÃO, DETECÇÃO, INVESTIGAÇÃO E REPRESSÃO DAS INFRACÇÕES TERRORISTAS E DA CRIMINALIDADE GRAVE

{SEC (2011) 132}

{SEC (2011) 133}

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao “*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*”, e para os efeitos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE), remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para análise e emissão de parecer sobre a conformidade com o princípio da subsidiariedade, a COM (2011) 32 final – “*Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros para efeitos de prevenção, detecção, investigação e repressão das infracções terroristas e da criminalidade grave*”, acompanhada de dois documentos de trabalho dos serviços da Comissão, vertidos na SEC (2011) 132 e SEC (2011) 133, com a avaliação de impacto e a síntese dessa avaliação, respectivamente.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II. Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2011) 32 final refere-se à Proposta de Directiva, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros para efeitos de prevenção, detecção, investigação e repressão das infracções terroristas e da criminalidade grave.

Esta proposta de Directiva tem por objectivo harmonizar as disposições dos Estados-membros relativas à obrigação de as transportadoras aéreas que operam voos entre um país terceiro e o território de pelo menos um Estado-membro transmitirem dados dos registos de identificação de passageiros ("*Passenger Name Record*" - PNR) às autoridades competentes para efeitos de prevenção, detecção, investigação e repressão de infracções terroristas e da criminalidade grave.

O terrorismo constitui hoje uma das maiores, mais séria e mais complexa ameaças para a segurança, paz, estabilidade, democracia e direitos fundamentais, valores em que assenta a União Europeia, representando igualmente uma ameaça directa para os cidadãos europeus.

A ameaça terrorista na União Europeia continua a ser real e grave, sendo que a maioria das actividades terroristas tem natureza transfronteiriça e envolve viagens internacionais. Recorde-se, a este propósito, o atentado terrorista abortado em Agosto de 2006 visando explodir vários aviões durante o trajecto do Reino Unido para os Estados Unidos, bem como a tentativa de atentado terrorista a bordo de um voo de Amesterdão para Detroit, em Dezembro de 2009, que colocam os voos internacionais como um alvo dos atentados terroristas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A recolha, utilização e conservação dos dados PNR relativos a voos internacionais constitui um importante e reconhecido instrumento na luta contra o terrorismo e a criminalidade grave, pois permitem às autoridades responsáveis pela aplicação da lei, designadamente, identificar pessoas que eram anteriormente «desconhecidas», ou seja, pessoas que não eram anteriormente consideradas suspeitas de envolvimento na prática de crimes graves ou de actos terroristas, mas cuja análise de dados sugere que possam estar envolvidas nesses crimes. Por exemplo, uma análise de dados de PNR pode dar indicações sobre os itinerários mais utilizados no tráfico de pessoas ou de droga, os quais podem passar a integrar os critérios de avaliação. Ao controlar os dados PNR em tempo real (antes da chegada ou da partida dos passageiros) comparando-os com tais critérios, é possível prevenir ou detectar a prática de crimes.

Os dados PNR são constituídos por informações fornecidas pelos passageiros e recolhidas e conservadas nos sistemas de reserva e de controlo das partidas das transportadoras aéreas para fins comerciais. Estes dados incluem vários tipos de informação, incluindo, entre outros, o nome, endereço e informações de contacto do passageiro, a data da reserva/emissão do bilhete, o itinerário completo da viagem, o agente de viagem que reservou o voo, os meios de pagamento utilizado, número do lugar no avião e informações sobre bagagem.

Distinguem-se, portanto, das informações antecipadas sobre passageiros (API), que são constituídos por informações biográficas recolhidas na zona de leitura óptica de um passaporte e contém o nome, o local de nascimento e a nacionalidade da pessoa, o número de passaporte e a data de validade. O âmbito dos dados API é, pois, mais limitado do que os dados PNR. O sistema API, à semelhança do Sistema de Informação de Schengen (SIS) e o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), é sobretudo utilizado para verificação da identidade e como instrumento de controlo fronteiriço, mas unicamente quando a identidade do suspeito é conhecida. Os dados API não são úteis para proceder a uma avaliação de pessoas, nem para deter criminosos ou terroristas «desconhecidos», aspectos que a utilização



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

de dados de PNR permite, constituindo, assim, um importante instrumento de informações criminais.

Mas enquanto a utilização dos dados API se encontra regulado na Directiva 2004/82/CE, de 29 de Agosto de 2004, a utilização de dados PNR continua sem ser objecto de regulação a nível da União Europeia, muito embora tenham sido concluídos acordos relativos à transferência de dados PNR entre a União Europeia, os Estados Unidos da América, o Canadá e a Austrália no contexto da luta contra o terrorismo e a criminalidade grave transnacional.

Na exposição de motivos da proposta de Directiva é referido que, na União Europeia, o Reino Unido já dispõe de um sistema PNR, enquanto a França, a Dinamarca, a Bélgica, a Suécia e a Holanda adoptaram legislação pertinente ou estão a testar a utilização de dados de PNR. Vários outros Estados começam a ponderar instalar sistemas PNR. Estas medidas nacionais apresentam muitos aspectos divergentes, nomeadamente a finalidade do sistema, o período de conservação de dados, a estrutura do sistema, o âmbito geográfico e os meios de transporte abrangidos, o que aumenta a probabilidade de, uma vez adoptado o quadro regulamentar completo nestes Estados, venham a coexistir regras divergentes em matéria de protecção de dados e de medidas para garantir a segurança das transferências de dados. Podem vir a ser criados até 27 sistemas significativamente diferentes, daí resultando desiguais níveis de protecção de dados na União Europeia, lacunas de segurança, aumento de custos e insegurança jurídica para as transportadoras aéreas e os passageiros.

Daí a importância de haver uma harmonização desta matéria ao nível da União Europeia, objectivo que é pretendido alcançar com esta proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho.

A presente proposta de Directiva substitui a proposta de Decisão-Quadro do Conselho, relativa à utilização dos dados dos Registos de Identificação de Passageiros (PNR), adoptada



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

pela Comissão em 6 de Novembro de 2007¹, que, a partir da entrada em vigor do TFUE, se tornou obsoleta.

De acordo com a exposição de motivos, esta proposta de Directiva tem em conta as recomendações do Parlamento Europeu constantes da sua Resolução de 20/11/2008 e reflecte a última fase dos debates a nível dos grupos de trabalho no Conselho em 2009. Tem igualmente em conta os pareceres da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados, do Grupo de trabalho do artigo 29º para a protecção de dados (órgão consultivo criado nos termos do artigo 29º da Directiva 95/46/CE – Directiva de Protecção de Dados) e da Agência dos Direitos Fundamentais.

A presente proposta de Directiva é acompanhada por dois documentos de trabalho dos serviços da Comissão, respeitantes à avaliação de impacto desta iniciativa: as SEC (2011) 132 e SEC (2011) 133, que incluem uma avaliação sobre a sua compatibilidade com os direitos fundamentais, em especial o direito à protecção dos dados pessoais consagrado no artigo 8º da Carta dos Direitos Fundamentais. A avaliação conclui também pela conformidade da proposta com o artigo 16º do TFUE, que garante a todas as pessoas o direito à protecção de dados de carácter pessoal, bem como com os princípios e regras de protecção dos dados vertidas na Decisão-Quadro 2008/977/JAI, do Conselho, relativa à protecção de dados pessoais tratados no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal.

Refira-se que a avaliação de impacto concluiu, depois de examinar quatro opções principais, cada uma com duas variáveis, que «uma proposta legislativa aplicável às viagens aéreas, prevendo a recolha descentralizada de dados PNR para efeitos de prevenção, detecção, investigação e repressão das infracções terroristas e outra criminalidade grave, era a melhor

¹ COM (2007) 654 Final. Esta proposta foi amplamente discutida e objecto de críticas por parte de diversas entidades, das quais se destaca o Parlamento Europeu que aprovou, em 20/11/2008, com 512 votos a favor, 5 contra e 19 abstenções, uma Resolução onde manifestou “*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. Considerando a opinião expressa pelo Parlamento Europeu, a Assembleia da República aprovou a Resolução n.º 71/2009, de 14/08, através da qual recomendou ao Governo que comunicasse aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia que não estava suficientemente demonstrada a necessidade de acção comunitária.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

opção (combinação das opções B1, C1 e D1). Deste modo se reforçará a segurança na UE, limitando ao mesmo tempo o impacto sobre a protecção dos dados pessoais ao mínimo possível e mantendo os custos a um nível aceitável».

A proposta de Directiva compõe-se de vinte artigos, sendo que:

- ✓ O artigo 1º estabelece o respectivo objecto e âmbito de aplicação: transferência, pelas transportadoras aéreas, dos dados de registo de identificação dos passageiros de voos internacionais² para e a partir dos Estados-Membros, bem como o tratamento desses dados, designadamente a sua recolha, utilização e conservação pelos Estados-Membros e o respectivo intercâmbio entre estes Estados, sendo que os dados de PNR só podem ser tratados para fins de prevenção, detecção, investigação e repressão das infracções terroristas³ e da criminalidade grave⁴ e transnacional grave⁵;
- ✓ O artigo 2º procede a um conjunto de definições para efeitos da Directiva;
- ✓ O artigo 3º determina que cada Estado-Membro deve criar ou designar uma autoridade competente, ou um departamento dessa autoridade, para exercer a função de «Unidade de Informações de Passageiros» responsável pela recolha dos dados PNR junto das transportadoras aéreas, sua conservação, análise e transmissão dos resultados das análises às autoridades habilitadas a intervir

² O artigo 2º da proposta de Directiva define «voo internacional», um voo regular ou não regular efectuado por uma transportadora aérea programado para aterrar num Estado-Membro e proveniente de um país estrangeiro, ou para partir do território de um Estado-Membro e que tenha por destino final um país terceiro, incluindo, nos dois casos, qualquer voo de transferência ou de trânsito.

³ O artigo 2º da proposta de Directiva considera «infracções terroristas», as infracções definidas no direito nacional e referidas nos artigos 1º a 4º da Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho.

⁴ O artigo 2º da proposta de Directiva considera «criminalidade grave», as infracções definidas no direito nacional e referidas no artigo 2º, n.º 2, da Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, caso sejam puníveis com pena ou medida de segurança privativas de liberdade de duração máxima não inferior a três anos, podendo os Estados-Membros excluir infracções menores em relação às quais, tendo em conta os respectivos sistemas de justiça penal, o tratamento de dados PNR em conformidade com a presente Directiva seja contrária ao princípio da proporcionalidade.

⁵ O artigo 2º da proposta de Directiva considera «criminalidade transnacional grave», as infracções definidas no direito nacional e referidas no artigo 2º, n.º 2, da Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, caso sejam puníveis ou medida de segurança privativa de liberdade de duração máxima não inferior a três anos nos termos da legislação nacional de um Estado-Membro e se forem cometidas: em mais de um Estado; num único Estado, mas uma parte da sua preparação, planificação, direcção ou controlo tiver noutro Estado; num Estado, mas envolverem um grupo criminoso organizado que desenvolve actividades criminosas em mais de um Estado; ou num único Estado, mas tiverem repercussões consideráveis noutro Estado.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

em matéria de infracções terroristas e da criminalidade grave. Prevê-se a possibilidade de dois ou mais Estados-Membros poderem criar ou designar uma única autoridade como unidade de informações de passageiros;

- ✓ O artigo 4º regula o tratamento de dados de PNR por parte da unidade de informações de passageiros, definindo concretamente os seus fins específicos, nos quais se inclui o de proceder à avaliação do risco representado pelos passageiros antes da sua chegada ou partida prevista do Estado-Membro, a fim de identificar as pessoas susceptíveis de estarem implicadas numa infracção terrorista ou na criminalidade grave ou transnacional grave e que devem ser sujeitas a um controlo minucioso. Salvaguarda-se a eliminação imediata de dados diferentes dos indicados em anexo à proposta (este anexo contém a lista de dados de PNR recolhidos pelas transportadoras aéreas) e proíbe-se que os critérios de avaliação possam ser baseados na origem racial ou étnica da pessoa, nas suas convicções religiosas ou filosóficas, opiniões políticas, filiação sindical, situação médica ou vida sexual;
- ✓ O artigo 5º define as entidades competentes que podem solicitar ou receber dados PNR ou o resultado do tratamento de tais dados das unidades de informações de passageiros, que são as autoridades habilitadas a intervir em matéria de prevenção, detecção, investigação ou repressão das infracções terroristas e da criminalidade grave;
- ✓ O artigo 6º consagra as obrigações impostas às transportadoras aéreas, estabelecendo que a transferência de dados PNR se faz por método de exportação (*push*), ou seja, de modo a que o Estado-Membro não tenha acesso directo aos sistemas informatizados das transportadoras aéreas;
- ✓ O artigo 7º regula o intercâmbio de informações entre Estados-Membros;
- ✓ O artigo 8º estabelece as regras de transferência de dados PNR para países terceiros: um Estado-Membro só pode transferir caso a caso e se estiverem preenchidas as condições definidas no artigo 13º⁶ da Decisão-Quadro

⁶ Entre as quais se conta a exigência de o Estado terceiro “assegurar um nível de protecção adequado para o tratamento previsto dos dados”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2008/977/JAI do Conselho (relativa à protecção de dados pessoais tratados no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal), a transferência for necessária para efeitos de prevenção, detecção, investigação ou repressão das infracções terroristas e da criminalidade grave e transnacional grave e o país terceiro aceitar transferir os dados para outro país terceiro apenas quando tal for necessário para efeitos de prevenção, detecção, investigação ou repressão das infracções terroristas e da criminalidade grave e transnacional grave e unicamente com autorização expressa do Estado-Membro;

- ✓ O artigo 9º estabelece regras quanto ao período de conservação de dados: os dados são conservados na unidade de informações de passageiros por um período de 30 dias após o seu envio pelas transportadoras aéreas. Decorrido esse prazo, são conservados nessa unidade durante um período adicional de 5 anos, mas são ocultados todos os elementos de informação susceptíveis de identificar o passageiro (são tornados anónimos). Findo o prazo de 5 anos, os dados são suprimidos;
- ✓ O artigo 10º estipula a necessidade de os Estados-Membros preverem sanções contra as transportadoras aéreas que violem as obrigações decorrentes da aplicação da Directiva;
- ✓ O artigo 11º é dedicado à protecção de dados pessoais: entre outros aspectos, garante-se a todos os passageiros, nomeadamente, o direito de acesso, rectificação, apagamento e bloqueio dos dados; assegura-se a confidencialidade do tratamento e de segurança dos dados; e proíbe-se qualquer tratamento de dados que revelem a origem racial ou étnica da pessoa, as suas convicções religiosas ou filosóficas, opiniões políticas, filiação sindical, situação médica ou vida sexual;
- ✓ O artigo 12º determina que a autoridade nacional de controlo designada por força do artigo 25º da Decisão-Quadro 2008/977/JAI é também responsável por aconselhar e fiscalizar a aplicação, no seu território, das disposições adoptadas pelos Estados-Membros nos termos desta Directiva;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- ✓ O artigo 13º regula a forma de transmissão dos dados PNR pelas transportadoras aéreas para as unidades de informações de passageiros, que será por via electrónica usando métodos seguros na forma de protocolos comuns aceites, bem como um formato de dados reconhecido para assegurar a legibilidade por todas as partes envolvidas;
- ✓ O artigo 14º prevê que a Comissão seja assistida por um comité;
- ✓ O artigo 15º determina que os Estados-Membros transponham esta Directiva o mais tardar até dois anos após a sua adopção;
- ✓ O artigo 16º contém uma disposição transitória que prevê o faseamento da recolha de dados PNR até se atingir, quatro anos após a entrada em vigor da Directiva, a totalidade dos voos internacionais;
- ✓ O artigo 17º inclui uma cláusula que prevê o reexame do funcionamento da directiva no prazo de quatro anos após a data da sua entrada em vigor, bem como um reexame especial, no prazo de dois anos, tendo em vista um eventual alargamento do seu âmbito de aplicação aos dados PNR dos passageiros de voos internos da União;
- ✓ O artigo 18º obriga os Estados-Membros a compilarem um conjunto de informações estatísticas sobre os dados PNR para serem comunicadas às unidades de informações de passageiros;
- ✓ O artigo 19º estipula que os Estados-Membros podem continuar a aplicar os acordos ou convenções em matéria de intercâmbio de informações que tenham celebrado, na medida em que seja sejam compatíveis com a mesma. Estipula, também, que esta Directiva não prejudica as obrigações e compromissos já assumidos pela União por força de acordos bilaterais e/ou multilaterais com países terceiros;
- ✓ O artigo 20º determina a entrada em vigor da presente Directiva no vigésimo dia posterior ao da sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia.

A proposta de Directiva contém um anexo que especifica os dados dos registos de identificação dos passageiros que devem ser recolhidos pelas transportadoras aéreas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

o Base jurídica

A base jurídica da proposta de Directiva em apreço é o artigo 82º, n.º 1 alínea d), e 87º, n.º 2 alínea a), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O artigo 82º, n.º 1, do TFUE estabelece:

“1 - A cooperação judiciária em matéria penal na União assenta no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e inclui a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros nos domínios a que se referem o n.º 2 e o artigo 83.º.

O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam medidas destinadas a:

- a) Definir regras e procedimentos para assegurar o reconhecimento em toda a União de todas as formas de sentenças e decisões judiciais;*
- b) Prevenir e resolver os conflitos de jurisdição entre os Estados-Membros;*
- c) Apoiar a formação de magistrados e de funcionários e agentes de justiça;*
- d) Facilitar a cooperação entre as autoridades judiciárias ou outras equivalentes dos Estados-Membros, no âmbito da investigação e do exercício da acção penal, bem como da execução de decisões.”* (negrito nosso).

Por sua vez, o artigo 87º, n.º 2, do mesmo Tratado prescreve:

“2 - Para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas sobre:

- a) Recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes;*
- b) Apoio à formação de pessoal, bem como em matéria de cooperação relativa ao intercâmbio de pessoal, ao equipamento e à investigação em criminalística;*
- c) Técnicas comuns de investigação relativas à detecção de formas graves de criminalidade organizada.”* (negrito nosso).

o Princípio da subsidiariedade



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Para os efeitos do disposto no artigo 5º, n.ºs 1 e 2, do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que os objectivos desta proposta de Directiva – uma harmonização das disposições dos Estados-Membros relativas à obrigação de as transportadoras aéreas que operam entre um país terceiro e o território de pelo menos um Estado-Membro transmitirem dados de PNR às autoridades competentes para efeitos de prevenção, detecção, investigação e repressão das infracções terroristas e da criminalidade grave – não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros agindo individualmente, mas podem ser melhor alcançados ao nível da União Europeia, mediante a adopção desta proposta de Directiva.

A luta contra o terrorismo e a criminalidade grave exige instrumentos eficazes para esse combate. Como a maioria dos crimes graves e actos terroristas envolve viagens internacionais, a utilização dos dados PNR é necessária para proteger a segurança interna da União Europeia.

Acresce que esta é uma matéria que requer a coordenação dos esforços dos Estados-Membros e a cooperação judiciária internacional. Ora, como é referido na exposição de motivos da iniciativa, os diferentes regimes dos Estados-Membros que já estabeleceram regras sobre a utilização de dados de PNR, ou que contam fazê-lo no futuro, são susceptíveis de afectar negativamente as transportadoras aéreas, pois estas podem ter de confrontar-se com diferentes exigências nacionais, que se podem revelar prejudiciais a uma cooperação efectiva entre os Estados-Membros para efeitos prevenção, detecção, investigação e repressão das infracções terroristas e da criminalidade grave.

Por isso, uma aproximação da legislação dos diversos Estados-Membros neste domínio específico permite concretizar melhor os objectivos pretendidos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Uma vez que os objectivos da Directiva não podem ser realizados de forma suficiente pelos Estados-Membros, podendo ser melhor realizados ao nível da União Europeia, pode concluir-se que a proposta é conforme ao princípio da subsidiariedade.

o Instrumento legislativo

A adopção de uma Directiva comunitária é o instrumento mais adequado para alcançar o fim pretendido, que exige a aproximação das legislações dos Estados-Membros.

• Elementos adicionais enviados pelo Representante Permanente da Assembleia da República junto da União Europeia

De acordo com informação prestada, em 22/02/2011, pelo “Antena” da Assembleia da República junto das instituições europeias, Dr. Bruno Pinheiro, foram identificados, na sequência de reunião havida com dois colegas da REPER (Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia), os seguintes aspectos a ressaltar:

«1. Trata-se de matéria transversal, que envolve vários Ministérios em Portugal: MAI, MJ, MFin (questões alfandegárias, eventualmente) e MOPTC (obrigações a serem impostas às companhias aéreas). Como tal, se forem planeadas audições com membros do Governo sobre esta matéria, esta transversalidade deverá ser tida em conta, muito embora se saiba que quem fará a coordenação da negociação é o MNE/SEAE;

2. Alguns Estados Membros irão suscitar a questão de que o PNR ora proposto apenas se aplica a voos extra-comunitários e não aos intra-comunitários, o que suscita algumas preocupações.

3. É certo que é importante a AR pronunciar-se desde já sobre este documento, mas o processo negocial será longo e o eventual acto final poderá ser bastante diferente do ora proposto.

A Comissão LIBE irá fazer uma reunião interparlamentar sobre estas matérias em Outubro.»

Em relação ao segundo ponto supra mencionado, importa referir que a proposta de Directiva confina, de facto, o seu âmbito de aplicação aos voos extra-comunitários (incluindo



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

voo de transferência ou de trânsito quando o voo tenha por destino final um país terceiro) – cfr: artigos 1º, n.º 1, e 2º alínea b, da proposta), embora esteja previsto o réexame especial pela Comissão: no prazo de dois anos após a entrada em vigor da Directiva, a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório em que reexamina a viabilidade e a necessidade de incluir os voos internos no âmbito de aplicação desta Directiva (cfr. artigo 17º alínea a), da proposta).

Recebemos, ainda, do Dr. Bruno Pinheiro documento, datado de 07/03/2011, contendo uma série de questões levantadas pela Delegação austríaca no Conselho Europeu sobre a referida proposta, que assentam nas reservas manifestadas em relação à opção por um sistema descentralizado. A Áustria considera que a escolha por um sistema de recolha e tratamento descentralizado dos dados PNR pelos Estados-Membros, em detrimento de um sistema centralizado dos dados ao nível da União Europeia, suscita sérias dúvidas, designadamente por o sistema escolhido implicar mais custos do que o sistema preterido e por não garantir uma solução padronizada.

Refira-se, no entanto, que, de acordo com a SEC (2011) 132 final, a opção por um sistema descentralizado deveu-se ao facto de se tratar da solução que garante maiores níveis de segurança na União Europeia. Com efeito, a recolha dos dados PNR pelas unidades de informações de passageiros existentes em cada Estado-Membro permitirá uma mais rápida transmissão desses dados às autoridades responsáveis pela aplicação da lei, do que aquela que um sistema centralizado ao nível da União Europeia poderá proporcionar. Ora, uma rápida transmissão de dados é importante porque permite mais tempo para processar os dados e identificar os passageiros de risco, especialmente nos casos de compra de bilhete à última hora, bem como confere mais tempo às autoridades competentes para organizem a sua reacção, pois ao estarem à espera de uma pessoa procurada ou suspeita podem criar equipas para a respectiva detenção ou para reforço da respectiva vigilância. Por outro lado, e não menos importante, a consulta feita mostrou que os Estados-Membros estão mais dispostos a utilizar esta informação sensível sob os auspícios do seu próprio sistema nacional do que mediante um sistema centralizado ao nível da União Europeia, tornando, assim, o



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

processamento de dados PNR muito mais efectivo e dessa forma contribuindo para o aumento significativo da segurança na União Europeia. Há, de facto, o risco de haver divergências na aplicação dos critérios de avaliação dos passageiros, o que poderá, no entanto, ser minorado através do estabelecimento de orientações ao nível da União Europeia.

Por último, recebemos do Dr. Bruno Pinheiro, Representante Permanente da Assembleia da República junto da União Europeia, relatório da Subcomissão dos Assuntos Internos para as questões europeias da Câmara dos Lordes do Reino Unido sobre a proposta de Directiva, publicado no passado dia 11/03, cujas principais conclusões são:

- Que os dados PNR são cruciais na luta contra o terrorismo;
- Que a legislação ao nível da UE é essencial a fim de prevenir, detectar e investigar as infracções terroristas e a criminalidade grave;
- Que o Reino Unido deve aderir a esta proposta de Directiva
- Que aderindo, o Reino Unido estará em melhor posição para forçar o desenvolvimento no sentido da inclusão dos voos intra-comunitários em vez de apenas voos de e para países terceiros.

O referido relatório será discutido na Câmara dos Lordes no próximo dia 17/03/2011.

III – Parecer

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

- a) Que a COM (2011) 32 final – “*Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros para efeitos de prevenção, detecção, investigação e repressão das infracções terroristas e da criminalidade grave*” não viola o princípio da subsidiariedade;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- b) Que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 16 de Março de 2011

O Deputado Relator

(Hugo Velosa)

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)