

Resumo do segundo Parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados sobre a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à utilização dos dados dos Registos de Identificação dos Passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave

(O texto integral do presente Parecer encontra-se disponível em alemão, francês e inglês no sítio web da AEPD em www.edps.europa.eu)

(2015/C 392/09)

I. A PROPOSTA E O SEU CONTEXTO

1. As discussões sobre um sistema de registos de identificação dos passageiros (PNR) na UE têm estado a desenvolver-se desde 2007, com a proposta de decisão-quadro do Conselho sobre a questão ⁽¹⁾. A Proposta original pretendia obrigar as transportadoras aéreas que operassem voos entre a UE e países terceiros a transmitir os dados PNR a autoridades competentes com a finalidade de prevenir, detetar, investigar e reprimir infrações terroristas e da criminalidade grave. A AEPD emitiu um parecer sobre esta proposta ⁽²⁾ e acompanhou os seus desenvolvimentos.
2. A 2 de fevereiro de 2011, a Comissão adotou uma nova Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à utilização dos dados dos Registos de Identificação dos Passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave (doravante, «a Proposta»). A AEPD emitiu um Parecer sobre esta nova Proposta ⁽³⁾, em que teceu comentários adicionais e observações sobre o texto acerca da necessidade e proporcionalidade da proposta, o seu âmbito, a troca de informações entre Estados-Membros, e a retenção de dados PNR entre outros aspetos.
3. O Conselho adotou uma orientação geral quanto ao texto proposto pela Comissão em 23 de abril de 2012 ⁽⁴⁾, em vista a iniciar as negociações com o Parlamento.
4. O processo legislativo tem estado em suspenso desde que a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) do Parlamento Europeu rejeitou a Proposta em 24 de abril de 2013 ⁽⁵⁾, questionando a sua necessidade e proporcionalidade. Recentemente, as discussões foram reavivadas no seguimento dos ataques terroristas que ocorreram em Paris, em janeiro de 2015 ⁽⁶⁾.
5. Na sua Resolução de 11 de fevereiro de 2015 sobre medidas de combate ao terrorismo ⁽⁷⁾, o Parlamento Europeu comprometeu-se «a trabalhar tendo em vista a conclusão de uma diretiva PNR da UE até ao final do ano» e instou a Comissão a «a tirar as ilações do acórdão do TJUE sobre a diretiva relativa à retenção de dados e o seu possível impacto na diretiva PNR da UE». O Parlamento Europeu também encorajou o Conselho a fazer progressos no que diz respeito ao pacote relativo à proteção de dados, para que os «trólogos» sobre quer a diretiva PNR da UE quer o pacote relativo à proteção de dados pudessem ter lugar em paralelo. A Comissão também foi convidada a ouvir a perspetiva de peritos independentes das comunidades de manutenção da ordem, segurança e inteligência e representantes do Grupo de trabalho do artigo 29.º para debater a necessidade e proporcionalidade do sistema PNR.
6. Para além disso, a Resolução exortou os Estados-Membros «a utilizarem da melhor forma possível as plataformas, as bases de dados e os sistemas de alerta a nível europeu já existentes, tais como o Sistema de Informação de Schengen (SIS) e o Sistema de Informações Antecipadas sobre os Passageiros (APIS) ⁽⁸⁾» e encorajou vivamente «as autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros e as agências da UE a garantirem um melhor intercâmbio de informações» ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ COM(2007) 654 final.

⁽²⁾ Parecer da AEPD de 20 de dezembro de 2007 sobre a proposta de decisão-quadro do Conselho relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de aplicação da lei (JO C 110 de 1.5.2008, p. 1).

⁽³⁾ Parecer da AEPD de 25 de março de 2011 sobre a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à utilização dos dados dos Registos de Identificação dos Passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave.

⁽⁴⁾ Orientação Geral do Conselho, texto adotado em 23 de abril, 8916/2

⁽⁵⁾ Ver Resolução do Parlamento Europeu de 23 de abril de 2013.

⁽⁶⁾ Ver https://en.wikipedia.org/wiki/Charlie_Hebdo_shooting. Para a conexão realizada com as propostas PNR da UE; ver p. ex. a declaração dos membros do Conselho Europeu após a reunião informal dos chefes de Estado ou de Governo, Bruxelas, 12 de fevereiro de 2015: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/> e o relatório sobre a implementação das medidas pelo Coordenador da UE da Luta Antiterrorista: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9422-2015-REV-1/en/pdf>.

⁽⁷⁾ Resolução 2015/2530 do Parlamento Europeu.

⁽⁸⁾ Resolução, §11.

⁽⁹⁾ Resolução, §22.

7. Neste contexto, foi apresentado um relatório atualizado pelo relator da Comissão LIBE, em 17 de fevereiro de 2015 ⁽¹⁾. Neste documento foram propostas diversas modificações à proposta da Comissão, tal como a inclusão de voos intra-UE. O Grupo de trabalho do artigo 29.º enviou uma carta à Comissão LIBE para submeter os seus comentários e observações sobre o relatório ⁽²⁾. A Comissão LIBE adotou a sua votação sobre a orientação em 15 de julho de 2015 e aceitou encetar negociações com o Conselho.
8. O presente Parecer da AEPD abordará as alterações à Proposta tal como proposto pelo Comissão LIBE e o Conselho tendo em vista os «trílogos» cujo começo está previsto para este mês. O presente Parecer terá em consideração o *acórdão Digital Rights Ireland* do Tribunal de Justiça da União Europeia ⁽³⁾ emitida em 8 de abril de 2014 (doravante, «o acórdão DRI») e irá integrá-lo na sua argumentação.
9. A AEPD reconhece que a Europa está a enfrentar graves ameaças terroristas e tem de avançar com uma ação significativa. A luta contra o terrorismo e a criminalidade grave é um interesse legítimo prosseguido pelo legislador e a AEPD, enquanto uma instituição de supervisão independente da UE, não é *a priori* a favor ou contra nenhuma medida. No pleno respeito pelo papel do legislador na avaliação da necessidade e da proporcionalidade das medidas propostas, a AEPD analisa respeitosamente no presente Parecer as suas consequências para a proteção de dados pessoais das pessoas e a sua privacidade, tendo em conta a jurisprudência e a moldura legal existente em matéria de proteção de dados e privacidade. A presente análise está relacionada com a nossa missão de aconselhamento das instituições quanto às implicações das suas políticas para a proteção de dados, especialmente quando as mesmas tenham um impacto mais grave nos direitos à privacidade e proteção de dados.

IV. CONCLUSÃO

62. A AEPD congratula-se com os vários melhoramentos realizados à Proposta pelo Conselho e pela Comissão LIBE, por exemplo relativamente às disposições específicas relativas à proteção de dados, a presença de um Responsável pela Proteção de Dados, ou uma referência específica ao poder das autoridades de controlo.
63. No entanto, o pré-requisito essencial para um sistema PNR — *i.e.*, conformidade com os princípios da necessidade e proporcionalidade — ainda não é cumprido pela Proposta. A Proposta não fornece uma avaliação exaustiva da capacidade dos instrumentos existentes presentemente para atingir a finalidade do sistema PNR da UE. Acresce que não avança nenhuma análise detalhada acerca da medida em que medidas menos intrusivas poderiam atingir a finalidade do sistema PNR da UE. Por fim, a recolha não seletiva e não direcionada e o tratamento de dados do sistema PNR constituem uma medida de vigilância geral. Da perspectiva da AEPD, a única finalidade que seria conforme com os requisitos de transparência e proporcionalidade, seria a utilização de dados PNR caso a caso mas apenas em caso de uma ameaça concreta e grave corroborada por indicadores mais concretos.
64. Uma vez que não existe informação disponível que comprove que a necessidade e proporcionalidade das medidas propostas foram adequadamente demonstradas, a AEPD considera que a Proposta, mesmo alterada, ainda não cumpre com as normas dos artigos 7.º, 8.º e 52.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 16.º do TFUE e artigo 8.º da CEDH.
65. A AEPD irá encorajar os legisladores a continuar a explorar a viabilidade de contrariar as ameaças correntes de medidas de vigilância menos intrusivas e mais seletivas baseadas em iniciativas mais específicas focando, sempre que apropriado, categorias selecionadas como alvo de voos, passageiros ou países.
66. Para além das lacunas essenciais da Proposta acima identificadas, os principais comentários da AEPD no presente Parecer respeitam aos seguintes aspetos:
 - A Proposta deverá limitar o período de conservação dos dados ao que se justifique com base em critérios objetivos que expliquem o período conservado;
 - A proposta deverá estabelecer de modo mais explícito que os dados PNR não poderão ser utilizados para outros fins que não sejam a prevenção, deteção, investigação ou repressão das infrações terroristas e de crimes transnacionais graves;
 - A prévia aprovação por um tribunal ou órgão administrativo independente deverá ser obtida, em princípio, após um pedido de acesso aos dados por uma autoridade competente;

⁽¹⁾ O relatório está disponível na seguinte ligação:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A8-2015-0248&language=EN>

⁽²⁾ Carta de 19 de março de 2015 do Grupo de trabalho do artigo 29.º para o presidente da Comissão LIBE.

⁽³⁾ TJUE, *Digital Rights Ireland Ltd*, 8 de abril de 2014, nos processos apensos C-293/12 e C-594/12.

- A Proposta deverá referir-se a salvaguardas apropriadas que garantam a segurança dos dados tratados pela UIP;
- O âmbito do sistema PNR deverá ser muito mais limitado no que respeita ao tipo de crime. Acresce que a definição de «criminalidade transnacional grave» e de «ameaça imediata e grave para a segurança pública» deverão ser estritamente definidos;
- Os critérios exigidos pelas autoridades competentes para aceder a dados PNR deverão ser melhor definidos e mais precisos;
- Os legisladores são convidados a aguardar até à adoção de um novo pacote relativo à proteção de dados para alinharem plenamente as obrigações da Proposta com as novas disposições adotadas;
- A avaliação da Diretiva deverá ser baseada em dados exaustivos, incluindo o número de pessoas efetivamente condenadas e não apenas demandadas em juízo, com base no tratamento dos seus dados.

Bruxelas, 24 de setembro de 2015.

Giovanni BUTTARELLI

Autoridade Europeia para a Proteção de Dados
