

AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTEÇÃO DE DADOS

Resumo do parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados sobre o mandato de negociação de um acordo entre a UE e o Japão para a transferência e a utilização de dados dos registos de identificação dos passageiros

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

(2019/C 419/04)

Em 27 de setembro de 2019, a Comissão Europeia adotou uma recomendação para uma decisão do Conselho no sentido de autorizar a abertura de negociações tendo em vista um acordo entre a União Europeia e o Japão para a transferência e a utilização dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para fins de prevenção e luta contra o terrorismo e outros crimes transnacionais graves. O objetivo do acordo previsto é estabelecer a base jurídica e as condições em que as transportadoras aéreas serão autorizadas a transferir para o Japão os dados PNR dos passageiros dos voos entre a UE e o Japão, em conformidade com os requisitos da legislação da UE, incluindo a Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

A AEPD congratula-se com o facto de o mandato de negociação ter por objetivo assegurar o pleno respeito dos direitos e liberdades fundamentais consagrados nos artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, bem como dos princípios da necessidade e da proporcionalidade, tal como interpretados pelo Tribunal de Justiça no seu Parecer 1/15 sobre o Acordo PNR UE-Canadá.

Tendo em conta o impacto do acordo previsto sobre os direitos fundamentais de um grande número de pessoas não implicadas numa atividade criminosa, a AEPD considera que o acordo deve conter todas as salvaguardas substantivas e processuais necessárias para garantir a proporcionalidade do sistema PNR e limitar a interferência com o direito à privacidade e à proteção de dados apenas ao estritamente necessário e justificado pelo interesse geral da União. Para o efeito, a AEPD formula um certo número de recomendações destinadas a melhorar as diretrizes de negociação, tais como:

- uma abordagem rigorosa em relação à necessidade e à proporcionalidade do sistema PNR;
- em conformidade com o princípio da limitação da finalidade, qualquer posterior utilização para outros fins dos dados PNR transferidos deve ser muito bem justificada, especificada de forma clara e precisa e limitada ao estritamente necessário;
- a decisão do Conselho que autoriza a abertura de negociações deve incluir uma referência não só à base jurídica processual, mas também à base jurídica substantiva, incluindo o artigo 16.º do TFUE;
- deve ser dada especial atenção à prevenção do risco de revelar indiretamente categorias especiais de dados sobre os passageiros aéreos, bem como ao risco de reidentificação de pessoas após a anonimização dos dados PNR que lhes dizem respeito;
- o acordo previsto deverá conter cláusulas que permitam a sua suspensão em caso de incumprimento das suas regras, bem como a cessação do acordo, se o incumprimento for grave e persistente.

A AEPD apresenta recomendações mais pormenorizadas no presente parecer.

A AEPD permanece à disposição das instituições para prestar aconselhamento adicional durante as negociações. A AEPD espera igualmente ser consultada em fases posteriores da finalização do projeto de acordo, em conformidade com o artigo 42.º do Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽¹⁾.

1. INTRODUÇÃO E CONTEXTO

1. Em 27 de setembro de 2019, a Comissão Europeia adotou uma recomendação para uma decisão do Conselho no sentido de autorizar a abertura de negociações tendo em vista um acordo entre a União Europeia (UE) e o Japão para a transferência e utilização dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para fins de prevenção e luta contra o

⁽¹⁾ Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE (JO L 295 de 21.11.2018, p. 39).

terrorismo e outros crimes transnacionais graves. O anexo à recomendação (doravante, «anexo») estabelece as diretrizes de negociação do Conselho dirigidas à Comissão, ou seja, os objetivos que esta deve procurar alcançar em nome da UE no decurso das negociações.

2. A recomendação foi adotada com base no procedimento previsto no artigo 218.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) para os acordos celebrados entre a UE e países terceiros. Com esta recomendação, a Comissão procura obter a autorização do Conselho para ser designada como negociador, em nome da UE, e para dar início às negociações com o Japão, em conformidade com o mandato de negociação. Uma vez concluídas as negociações, para que o acordo possa ser celebrado o Parlamento Europeu terá de aprovar o texto do acordo negociado, após o que o Conselho terá de adotar uma decisão de celebração do acordo.
3. O quadro jurídico para o tratamento de dados PNR na UE é a Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave (Diretiva PNR). Os Estados-Membros foram obrigados a pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva até 25 de maio de 2018. A Comissão Europeia tem de realizar a primeira revisão da Diretiva PNR até 25 de maio de 2020.
4. Atualmente, estão em vigor dois acordos internacionais entre a UE e países terceiros sobre o tratamento e a transferência de dados PNR — com a Austrália ⁽²⁾ e com os Estados Unidos da América ⁽³⁾, ambos desde 2011. A pedido do Parlamento Europeu, nos termos do artigo 218.º, n.º 11, do TFUE, o Tribunal de Justiça da UE (TJUE) adotou o Parecer 1/15, de 26 de julho de 2017 ⁽⁴⁾, sobre o acordo previsto entre a UE e o Canadá sobre a transferência e o tratamento de dados PNR, assinado em 25 de junho de 2014. O Tribunal de Justiça concluiu que o acordo é incompatível com os artigos 7.º, 8.º e 21.º e com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (Carta), na medida em que não exclui a transferência de dados sensíveis da UE para o Canadá e a utilização e conservação desses dados. Além disso, o Tribunal de Justiça estabeleceu uma série de condições e salvaguardas para o tratamento e transferência lícitos de dados PNR. Com base no Parecer 1/15, foram iniciadas novas negociações PNR com o Canadá em junho de 2018, as quais, segundo a Comissão, se encontram na fase final.
5. A nível mundial, a questão dos dados PNR é tratada pela Convenção sobre a Aviação Civil Internacional («Convenção de Chicago») de 1947, que regulamenta o transporte aéreo internacional e que estabeleceu a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). O Conselho da OACI adotou normas e práticas recomendadas em matéria de PNR, que fazem parte do anexo 9 («Facilitação») da Convenção de Chicago. Estas são complementadas por orientações adicionais, nomeadamente o documento 9944 da OACI que estabelece «Orientações relativas aos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR)» ⁽⁵⁾. Todos os Estados-Membros da UE são Partes na Convenção de Chicago.
6. A acrescentar, a Resolução 2396 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (2017) sobre as ameaças à paz e à segurança internacionais causadas pelo regresso de combatentes terroristas estrangeiros, adotada em 21 de dezembro de 2017, exige que, de acordo com as normas e práticas recomendadas da OACI, os Estados membros das ONU «desenvolvam a capacidade de reunir, processar e analisar os dados do registo de nomes dos passageiros (PNR) e assegurem que todas as suas autoridades nacionais competentes utilizem e compartilhem esses dados, respeitando plenamente os direitos humanos e as liberdades fundamentais», bem como «se for caso disso, encoraja os Estados membros a partilharem os dados PNR com os Estados membros relevantes ou interessados, para deteção de combatentes terroristas estrangeiros» ⁽⁶⁾.
7. A AEPD congratula-se com o facto de ter sido consultada na sequência da adoção da recomendação pela Comissão Europeia e espera que seja incluída uma referência ao presente parecer no preâmbulo da decisão do Conselho. O presente parecer não prejudica quaisquer comentários adicionais que a AEPD possa vir a apresentar com base em informações suplementares disponíveis numa fase posterior.

⁽²⁾ JO L 186 de 14.7.2012, p. 4.

⁽³⁾ JO L 215 de 11.8.2012, p. 5.

⁽⁴⁾ Parecer 1/15 do Tribunal de Justiça, de 26 de julho de 2017, nos termos do artigo 218.º, n.º 11, do TFUE, sobre o projeto de acordo entre o Canadá e a UE relativo à transferência e ao tratamento de dados PNR, ECLI:EU:C:2017:592.

⁽⁵⁾ OACI, Doc. 944, Orientações relativas aos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR), Primeira Edição — 2010.

⁽⁶⁾ Resolução 2396 do Conselho de Segurança (2017) sobre as ameaças à paz e à segurança internacionais causadas pelo regresso de combatentes terroristas estrangeiros, adotada pelo Conselho de Segurança na sua 8148.a reunião, em 21 de dezembro de 2017, ponto 12.

5. CONCLUSÕES

34. A AEPD congratula-se com o facto de o mandato de negociação ter por objetivo assegurar o pleno respeito dos direitos e liberdades fundamentais consagrados nos artigos 7.º e 8.º da Carta, bem como dos princípios da necessidade e da proporcionalidade, tal como interpretados pelo TJUE no seu Parecer 1/15 sobre o Acordo PNR UE-Canadá.
35. Tendo em conta o impacto do acordo previsto sobre os direitos fundamentais de um grande número de pessoas não implicadas numa atividade criminosa, a AEPD considera que o futuro acordo deve conter todas as salvaguardas substantivas e processuais necessárias, que, consideradas na sua totalidade, garantirão a proporcionalidade do sistema PNR e limitarão a interferência com o direito à privacidade e à proteção de dados apenas ao estritamente necessário e justificado pelo interesse geral da UE.
36. Para o efeito, como recomendação principal, a AEPD salienta a necessidade de uma abordagem rigorosa no que se refere à necessidade e à proporcionalidade do sistema PNR. Além disso, deve ser dada especial atenção à aplicação prática do princípio da limitação da finalidade no que se refere à utilização dos dados PNR transferidos. Adicionalmente, a AEPD reitera a sua posição nos seus pareceres anteriores ⁽⁷⁾ de que a decisão do Conselho que autoriza a abertura de negociações nos termos do artigo 218.º do TFUE deve conter uma referência não só à base jurídica processual mas também à base jurídica substantiva pertinente, que deve incluir o artigo 16.º do TFUE.
37. As recomendações adicionais da AEPD contidas no presente parecer referem-se ao quadro jurídico adequado para a transferência de dados pessoais operacionais, à necessidade de evitar o risco de revelar indiretamente categorias especiais de dados sobre passageiros aéreos, bem como ao risco de reidentificação de pessoas após a anonimização de dados PNR que lhes dizem respeito. A AEPD sublinha também a necessidade de clarificar a supervisão independente do tratamento de dados PNR pelas autoridades japonesas competentes, que é uma das garantias essenciais do direito à proteção de dados. Além disso, a AEPD recomenda a introdução de cláusulas que permitam a suspensão do futuro acordo em caso de violação das suas disposições, bem como a cessação do acordo, se o incumprimento for grave e persistente.
38. A AEPD permanece à disposição da Comissão, do Conselho e do Parlamento Europeu para prestar aconselhamento em fases posteriores deste processo. Os comentários formulados no presente parecer não prejudicam quaisquer comentários adicionais que a AEPD possa vir a apresentar, uma vez que poderão surgir outras questões, que serão abordadas logo que estejam disponíveis mais informações. Para este efeito, a AEPD espera ser consultada em momento posterior sobre as disposições do projeto de acordo antes da sua finalização.

Bruxelas, 25 de outubro de 2019.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Autoridade Europeia para a Proteção de Dados

⁽⁷⁾ Ver Parecer 2/2019 da AEPD sobre o mandato de negociação de um acordo UE-EUA sobre o acesso transfronteiras a provas eletrónicas e Parecer 3/2019 da AEPD relativo à participação nas negociações tendo em vista um segundo protocolo adicional à Convenção de Budapeste sobre o Cibercrime, disponíveis em: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_on_eu_us_agreement_on_e-evidence_en.pdf e https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_budapest_convention_en.pdf.