COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 4.3.2024
COM(2024) 94 final

2024/0050 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à assinatura, em nome da União Europeia, de um acordo entre o Canadá e a União Europeia sobre a transferência e o tratamento dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A presente proposta diz respeito à assinatura do Acordo entre o Canadá e a União Europeia sobre a transferência e o tratamento de dados dos registos de identificação dos passageiros (dados PNR) (a seguir designado por «Acordo»).

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

Os dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) são informações fornecidas pelos passageiros, recolhidas pelas transportadoras aéreas e conservadas nos seus sistemas de reserva e de controlo das partidas para fins comerciais. O conteúdo dos dados PNR varia em função das informações facultadas durante o processo de reserva e registo e pode incluir, por exemplo, as datas da viagem e o itinerário completo da viagem do passageiro ou grupo de passageiros que viajam em conjunto, dados de contacto como o endereço e o número de telefone, informações sobre pagamentos, o número de lugar e informações sobre a bagagem.

A recolha e a análise dos dados PNR podem fornecer às autoridades elementos importantes que lhes permitam detetar padrões de viagem suspeitos e identificar cúmplices de criminosos e terroristas, em especial os anteriormente desconhecidos das autoridades responsáveis pela aplicação da lei. Por conseguinte, o tratamento dos dados PNR tornou-se um instrumento de aplicação da lei amplamente utilizado, na UE e no resto do mundo, para detetar atividades terroristas e outras formas de criminalidade grave, como os crimes relacionados com a droga, o tráfico de seres humanos e a exploração sexual de crianças, bem como para prevenir a prática de tais crimes. Demonstrou também constituir uma importante fonte de informações para apoiar a investigação e a repressão nos casos em que tenham sido cometidas tais atividades ilegais[1].

A legislação do Canadá exige que as transportadoras aéreas que asseguram um serviço de transporte de passageiros com destino a este país facultem à Agência dos Serviços de Fronteiras do Canadá («Canada Border Services Agency», CBSA), antes da chegada dos passageiros àquele país, os dados PNR recolhidos e armazenados nos respetivos sistemas automatizados de reservas e de controlo de partidas no quadro do exercício normal das suas atividades. A referida legislação visa melhorar consideravelmente a capacidade de a CBSA levar a cabo uma avaliação prévia eficaz e eficiente dos riscos associados aos passageiros e facilitar as deslocações de boa-fé, reforçando assim a segurança do Canadá no quadro da luta contra o terrorismo e outras formas de criminalidade transnacional grave.

A UE colabora com o Canadá em matéria de luta contra o terrorismo e outras formas de criminalidade transnacional grave e considera que a transferência de dados PNR para o Canadá promove a cooperação policial internacional.

Para o efeito, em 2005, a Comunidade Europeia assinou um acordo com o Canadá sobre a transferência e o tratamento de dados PNR[2]. Esse acordo entrou em vigor em 22 de março de 2006 e baseou-se i) numa série de compromissos assumidos pela CBSA quanto ao modo de tratamento dos dados PNR e ii) numa decisão de adequação emitida pela Comissão Europeia que considerou que a Declaração de Compromisso da CBSA proporcionava uma proteção

[1] Ver também o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o reexame da Diretiva (UE) 2016/681 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; COM(2020) 305 final de 24.7.2020.

[2] JO L 82 de 21.3.2006, p. 15.

adequada dos dados pessoais[3]. A Declaração de Compromisso da CBSA e a decisão de adequação caducaram em 22 de setembro de 2009.

Desde então, os Estados-Membros assumiram a responsabilidade de assegurar a continuação das transferências de dados PNR para o Canadá durante o período provisório, enquanto a CBSA confirmou aos Estados-Membros, à Presidência do Conselho e à Comissão que continuaria a aplicar a sua Declaração de Compromisso durante esse período, uma vez que seria necessário negociar e celebrar um acordo a longo prazo entre a UE e o Canadá.

Em 2010, a UE encetou negociações com o Canadá com vista à celebração de um novo acordo que estabeleça as condições e o quadro ao abrigo dos quais as transportadoras aéreas poderão transferir para a CBSA os dados PNR dos passageiros de voos entre a UE e o Canadá. O novo projeto de acordo com o Canadá foi assinado em 25 de junho de 2014 e apresentado pelo Conselho ao Parlamento Europeu em julho de 2014, para aprovação. Em 30 de janeiro de 2015, o Parlamento Europeu solicitou o parecer do Tribunal de Justiça para determinar se o projeto de acordo PNR com o Canadá era compatível com os Tratados e com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Em 26 de julho de 2017, o Tribunal de Justiça proferiu o Parecer 1/15[4], tendo concluído que o projeto de acordo PNR entre o Canadá e a UE não podia ser celebrado na sua forma, uma vez que várias das suas disposições eram incompatíveis com os direitos fundamentais reconhecidos pela UE, nomeadamente o direito à proteção de dados e ao respeito pela vida privada. O Tribunal considerou igualmente que a base jurídica de tal acordo deveria ser, conjuntamente, o artigo 87.º, n.º 2, alínea a), e o artigo 16.º, n.º 2, do TFUE.

Na sequência da publicação do referido parecer, a UE e o Canadá encetaram novas negociações com o objetivo de assinar um novo acordo que fosse compatível com as exigências formuladas pelo Tribunal. As negociações com o Canadá tiveram início em 20 de junho de 2018 e, em conformidade com as diretrizes de negociação, centraram-se nos aspetos necessários para extrair as consequências daquele parecer.

Após a sétima e última ronda de negociações, realizada em 4 de julho de 2023, os negociadores chegaram a um acordo preliminar em 11 de outubro de 2023. Os negociadores principais rubricaram o projeto de texto do Acordo em 27 de novembro de 2023.

Os colegisladores foram regularmente informados e consultados em todas as fases das negociações, nomeadamente por meio de relatórios apresentados ao grupo de trabalho competente do Conselho e à Comissão LIBE do Parlamento Europeu. Antes de rubricado, o projeto final do texto do Acordo foi igualmente partilhado.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

A Comissão estabeleceu, pela primeira vez, as linhas gerais da política externa da UE em matéria de PNR numa comunicação de 2003 sobre a abordagem da UE relativa à transferência destes dados da UE para países terceiros[5], que foram revistas numa comunicação adotada em 2010[6].

Atualmente estão em vigor três acordos internacionais entre a UE e países terceiros – a saber, Austrália[7], Estados Unidos (2012)[8] e Reino Unido (2020)[9] – que abrangem a transferência de

3 JO L 91 de 29.3.2006, p. 49.
4 ECLI:EU:C:2017:592.
5 COM(2003) 826 final.
6 COM(2010) 492 final de 21.9.2010.
7 JO L 186 de 14.7.2012, p. 4.
8 JO L 215 de 11.8.2012, p. 5.
9 JO L 149 de 30.4.2021, p. 710.

dados PNR da UE e o seu tratamento. Além das negociações com o Canadá, a Comissão está autorizada a negociar acordos PNR com o México e o Japão e, em setembro de 2023, recomendou igualmente que fossem encetadas negociações com a Noruega[10], a Islândia[11] e a Suíça[12].

Em 2016, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia adotaram a Diretiva (UE) 2016/681[13] relativa à utilização dos dados PNR para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave («Diretiva PNR»). Esta diretiva regula a transferência e o tratamento dos dados PNR na União Europeia e estabelece garantias importantes para a proteção dos direitos fundamentais, nomeadamente os direitos à privacidade e à proteção dos dados pessoais. No seu acórdão proferido no processo C-817/19, de junho de 2022, o Tribunal de Justiça da UE confirmou a validade desta diretiva à luz da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e dos Tratados da União[14].

No plano internacional, um número crescente de países terceiros começou a desenvolver as suas capacidades de recolha de dados PNR das transportadoras aéreas. Esta tendência é ainda impulsionada pelas resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (em 2017 e 2019), que exigem que todos os Estados desenvolvam a capacidade de recolher e utilizar dados PNR[15], com base nas quais a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) adotou as Normas e Práticas Recomendadas em matéria de PNR (SARP) em 2020, através da alteração 28 do anexo 9 da Convenção de Chicago, que se tornaram aplicáveis em fevereiro de 2021[16].

Segundo a posição estabelecida pela Decisão (UE) 2021/121 do Conselho, a União congratula-se com as SARP da OACI relativas aos PNR, dado que estabelecem garantias ambiciosas em matéria de proteção de dados, permitindo assim realizar progressos significativos ao nível internacional. Ao mesmo tempo, o Conselho considerou, na referida decisão, que as obrigações decorrentes do direito da União (incluindo a jurisprudência pertinente) são mais exigentes do que certas normas da OACI, na medida em que impôs aos Estados-Membros que notificassem diferenças, e que as transferências da UE para países terceiros requerem uma base jurídica que estabeleça normas e garantias claras e precisas em relação à utilização dos dados PNR pelas autoridades competentes de um país terceiro[17].

---

10 COM(2023) 507 final.

11 COM(2023) 508 final.

12 COM(2023) 509 final.

13 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 (JO L 119 de 4.5.2016, p. 132), a seguir designada por «Diretiva PNR» ou «Diretiva (UE) 2016/681».

14 Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 21 de junho de 2022, «Ligue des droits humains ASBL/Conseil des ministres», C-817/19, EU:C:2022:491. Este acórdão diz respeito a um pedido de decisão prejudicial apresentado pela Cour Constitutionnelle da Bélgica.

15 Resolução 2396 (2017) do CSNU: «O Conselho de Segurança: [..] 12. Decide que os Estados membros da ONU devem desenvolver a capacidade de recolher, tratar e analisar, em conformidade com as normas e práticas recomendadas da OACI, os dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR), bem como de assegurar que esses dados sejam utilizados e partilhados com todas as suas autoridades nacionais competentes, no pleno respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, para efeitos de prevenção, deteção e investigação de infrações terroristas e viagens conexas [..]». Ver também a Resolução 2482 (2019) do CSNU.

16 https://www.icao.int/safety/airnavigation/nationalitymarks/annexes_booklet_en.pdf

17 Decisão (UE) 2021/121 do Conselho, de 28 de janeiro de 2021, relativa à posição a tomar em nome da União Europeia em resposta à carta da Organização da Aviação Civil Internacional relativamente à alteração 28 da secção D do anexo 9 da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional (JO L 37 de 3.2.2021, p. 6).

Atento o exposto, como solicitado pelo Conselho[18], a Comissão começou a considerar a prova do cumprimento das normas PNR da OACI como um elemento importante a ter em conta para iniciar um diálogo sobre os dados PNR com qualquer país terceiro.

2. BASE JURÍDICA E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

O artigo 218.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê decisões que *«autoriza[m] a assinatura do acordo e, se for caso disso, a sua aplicação provisória antes da respetiva entrada em vigor»*. Dado que o objetivo da proposta consiste em obter uma autorização para assinar o Acordo, a base jurídica processual é o artigo 218.º, n.º 5, do TFUE. A proposta possui dois objetivos e componentes principais, um ligado à necessidade de salvaguardar a segurança pública através da transferência dos dados PNR para o Canadá e o outro ligado à proteção da privacidade e de outros direitos e liberdades fundamentais. A base jurídica material da proposta é o artigo 16.º, n.º 2, e o artigo 87.º, n.º 2, alínea a), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

- **Proporcionalidade**

Os objetivos da União no que respeita à presente proposta enunciados *supra* só podem ser alcançados estabelecendo uma base jurídica válida ao nível da União para assegurar a proteção adequada dos direitos fundamentais nas transferências de dados pessoais a partir da União. As disposições do Acordo limitam-se ao necessário para atingir os seus principais objetivos e encontrar um justo equilíbrio entre a finalidade legítima de manter a segurança pública e o direito de todas as pessoas a beneficiarem da proteção dos seus dados pessoais e da sua vida privada.

- **Escolha do instrumento**

O capítulo V do Regulamento (UE) 2016/679[19] («RGPD») exige que todas as transferências de dados pessoais da União para países terceiros se baseiem num instrumento válido que estabeleça garantias adequadas. Este acordo constitui um desses instrumentos, a saber, um instrumento juridicamente vinculativo e com força executiva entre autoridades públicas, previsto no artigo 46.º, n.º 2, alínea a), do referido regulamento.

- **Direitos fundamentais**

O intercâmbio de dados PNR e o seu tratamento pelas autoridades de um país terceiro constitui uma ingerência nos direitos fundamentais à privacidade e à proteção de dados. Contudo, o Acordo assegura a necessidade e a proporcionalidade de qualquer ingerência deste tipo à luz das finalidades legítimas do tratamento de dados pessoais, a saber, prevenir, detetar, investigar e reprimir a criminalidade grave e o terrorismo, o que é salvaguardado pela aplicação de garantias adequadas em matéria de proteção dos dados pessoais transferidos e tratados, em conformidade com o direito da UE, nomeadamente os artigos 7.º, 8.º, 47.º e 52.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

3. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

Sem incidência no orçamento da União.

---

[18] Conclusões do Conselho, de 7 de junho de 2021, sobre a transferência de dados do registo de identificação dos passageiros (PNR) para países terceiros, em particular a Austrália e os Estados Unidos, para fins de luta contra o terrorismo e a criminalidade grave.

[19] JO L 119 de 4.5.2016, p. 1.

4. OUTROS ELEMENTOS

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

O Acordo resultante das negociações contém diversas garantias importantes em benefício das pessoas cujos dados serão transferidos para o Canadá e tratados nesse país. Em plena consonância com os requisitos do parecer do Tribunal acima referido e com as diretrizes de negociação, são as seguintes as disposições que foram objeto das negociações:

Artigo 3.º: as finalidades do tratamento de dados PNR são enunciadas de forma clara e precisa;

Artigo 8.º: o tratamento de dados sensíveis pelo Canadá é proibido por força do Acordo; se este país receber tais informações entre os dados PNR ao abrigo do Acordo, é necessário suprimi-las;

Artigo 10.º: a supervisão da observância destas regras pelo Canadá deve ser assegurada por autoridades públicas independentes;

Artigo 11.º: as pessoas são notificadas da utilização dos seus dados PNR;

Artigo 12.º: as pessoas podem aceder (apenas) aos seus próprios dados PNR e têm direito a correção, vias de recurso e informação;

Artigo 15.º: o tratamento automatizado dos dados PNR basear-se-á apenas em critérios não discriminatórios e fiáveis;

Artigo 16.º: o período máximo de conservação de cinco anos será combinado com a obrigação de suprimir os dados após a data de partida dos passageiros, exceto se uma avaliação de riscos indicar que existe uma ligação com as finalidades do Acordo, com base em elementos objetivos que permitam concluir que os dados PNR poderiam trazer uma contribuição efetiva para alcançar essas finalidades, para além do requisito de o Canadá reexaminar a sua avaliação de dois em dois anos;

Artigo 17.º: qualquer utilização de dados PNR para finalidades que não os controlos de segurança e os controlos de fronteira será sujeita a um reexame prévio efetuado por um órgão jurisdicional ou por uma entidade independente;

Artigo 20.º: as transferências subsequentes de dados PNR para outras autoridades públicas estarão sujeitas a garantias adequadas e, em caso de divulgação fora do Canadá, serão limitadas a países que tenham celebrado um acordo comparável com a UE ou que estejam sujeitos a uma decisão de adequação da Comissão;

Anexo: os elementos dos dados PNR a transferir para o Canadá são determinados de forma clara e precisa.

2024/0050 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à assinatura, em nome da União Europeia, de um acordo entre o Canadá e a União Europeia sobre a transferência e o tratamento dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 16.º, n.º 2, e o artigo 87.º, n.º 2, alínea a), em conjunção com o artigo 218.º, n.º 5,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) Em 7 de dezembro de 2017, o Conselho autorizou a Comissão a encetar negociações com o Canadá com vista à celebração de um acordo sobre o tratamento e a utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (a seguir designados por «dados PNR»), para fins de prevenção e luta contra o terrorismo e outras formas de criminalidade transnacional grave.

(2) As negociações de um acordo entre o Canadá e a União Europeia sobre a transferência e o tratamento dos dados PNR (a seguir designado por «Acordo») terminaram com êxito em julho de 2023. O texto do Acordo foi rubricado em 27 de novembro de 2023.

(3) O Acordo permite a transferência de dados PNR para o Canadá para fins de prevenção, deteção, investigação e repressão da criminalidade grave e do terrorismo.

(4) O Acordo garante o pleno respeito da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, como interpretada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, nomeadamente o direito ao respeito pela vida privada e familiar, o direito à proteção dos dados pessoais e o direito à ação e a um tribunal imparcial, reconhecidos, respetivamente, nos artigos 7.º, 8.º e 47.º da Carta. Em especial, o Acordo inclui garantias adequadas para a proteção dos dados pessoais transferidos ao seu abrigo.

(5) [Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e sem prejuízo do artigo 4.º do referido Protocolo, a Irlanda não participa na adoção da presente decisão, não ficando por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.] OU [Nos termos do artigo 3.º do Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Irlanda notificou (, por ofício de…,) a sua intenção de participar na adoção e na aplicação da presente decisão.].

(6) Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca não participa na adoção da presente decisão, não ficando por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.

(7) A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados emitiu o seu parecer *[xxx]* em *[xx.xx.xxxx]*.

(8) O Acordo deve ser assinado em nome da União, sob reserva da sua celebração em data ulterior,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A assinatura do Acordo entre o Canadá e a União Europeia sobre a transferência e o tratamento dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) é aprovada, em nome da União, sob reserva da celebração do Acordo.

O texto do Acordo a assinar acompanha a presente decisão.

Artigo 2.º

O Secretariado-Geral do Conselho estabelece o instrumento que confere à(s) pessoa(s) indicada(s) pela Comissão plenos poderes para assinar o Acordo, sob reserva da sua celebração.

Artigo 3.º

A presente decisão entra em vigor no dia da sua adoção.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente