

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. Objeto da proposta

A presente proposta diz respeito à decisão que estabelece a posição a adotar, em nome da União Europeia, na Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) relativamente à alteração 28 do anexo 9 (Facilitação) da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional (a seguir designada «Convenção de Chicago»). O Conselho da OACI adotou esta alteração em 23 de junho de 2020.

A alteração 28 diz respeito às regras do tratamento dos dados do registo de identificação dos passageiros (PNR - *Passenger Name Record*), que são abordadas na secção D, capítulo 9, do anexo 9.

Os dados dos PNR são dados pessoais dos passageiros recolhidos pelas transportadoras aéreas para os seus fins comerciais, contrariamente a outros dados relacionados com viagens recolhidos em nome dos governos, como as informações antecipadas sobre os passageiros (API - *Advance Passenger Information*). As autoridades policiais de todo o mundo utilizam cada vez mais os dados PNR transferidos pelas transportadoras aéreas para combater o terrorismo e outras formas graves de criminalidade.

2. Contexto da proposta

2.1. Convenção sobre a Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago)

A Convenção de Chicago visa regular o transporte aéreo internacional. Entrou em vigor em 4 de abril de 1947 e criou a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI).

Todos os Estados-Membros da UE são Partes da Convenção de Chicago.

2.2. Organização da Aviação Civil Internacional

A OACI é uma agência especializada das Nações Unidas cujos objetivos são a elaboração dos princípios e técnicas da navegação aérea internacional e a promoção do planeamento e do desenvolvimento do transporte aéreo internacional.

O Conselho da OACI é um órgão permanente da OACI com 36 Estados contratantes, eleitos pela Assembleia da OACI para um mandato de três anos. Para o período de 2019‑2022, existem sete Estados-Membros da UE representados no Conselho da OACI[[1]](#footnote-1).

As atribuições obrigatórias do Conselho da OACI, enumeradas no artigo 54.º da Convenção de Chicago, incluem a adoção de normas internacionais e práticas recomendadas (igualmente conhecidas por SARP - *Standards and Recommended Practices*), designadas como anexos da referida Convenção. As normas são especificações cuja aplicação uniforme se considera necessária, ao passo que as práticas recomendadas não são obrigatórias.

O Conselho da OACI convoca igualmente a Assembleia, o seu órgão soberano. A Assembleia da OACI reúne-se pelo menos uma vez de três em três anos e determina o rumo político da Organização para o triénio seguinte. A 40.ª sessão da Assembleia da OACI teve lugar de 24 de setembro a 4 de outubro de 2019 em Montreal, no Canadá.

2.3. O processo de atualização das normas e práticas recomendadas (SARP) da OACI em matéria de PNR

A elaboração de novas normas internacionais PNR e práticas recomendadas (SARP) baseia-se na Resolução 2396 (2017) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, adotada em 21 de dezembro de 2017[[2]](#footnote-2). Esta Resolução exige que os Estados membros da 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*».Exorta igualmente a OACI a «*colaborar com os seus Estados-Membros com vista a estabelecer uma norma para a recolha, uso, processamento e proteção dos dados PNR*».

A elaboração das propostas de revisão das SARP dos PNR foi confiada a um grupo de peritos, o Grupo de Trabalho da OACI sobre os PNR, criado pelo Comité dos Transportes Aéreos (ATC) da OACI em março de 2019. O grupo de trabalho concluiu as propostas em dezembro de 2019, que foram analisadas pelo Painel de Facilitação da OACI em janeiro de 2020.

As propostas do Painel de Facilitação da OACI foram aprovadas pelo ATC em 7 de fevereiro de 2020. Essa aprovação foi seguida de uma consulta formal dos Estados membros da OACI através da carta circular 2020 14E da OACI aos Estados. A consulta dos Estados terminou em 15 de maio de 2020.

Na sequência da consulta aos Estados, o Secretariado da OACI analisou as respostas recebidas e apresentou uma proposta ao ATC. A proposta do Secretariado era praticamente idêntica ao resultado da reunião do Painel de Facilitação de janeiro de 2020. Do mesmo modo, na sua reunião de 19 de junho de 2019, o ATC recomendou ao Conselho da OACI que adotasse as SARP dos PNR apresentadas pelo Secretariado apenas com pequenas correções.

Em 23 de junho de 2020, na décima reunião da sua 220.ª sessão, o Conselho da OACI adotou a alteração 28 ao anexo 9 da Convenção de Chicago. Como acima referido, o anexo 9 estabelece normas internacionais em matéria de facilitação e o seu capítulo 9, secção D, refere-se especificamente aos PNR.

Em 17 de julho de 2020, a OACI informou os seus Estados membros da adoção da alteração 28 por nova carta circular dirigida aos Estado (EC 6/3-20/71). A alteração entrava em vigor em 30 de outubro de 2020, a menos que a maioria dos Estados registasse o seu desacordo até essa data, em conformidade com o artigo 90.º da Convenção de Chicago. A alteração será aplicável a partir de 28 de fevereiro de 2021. No entanto, os Estados-Membros da OACI podem notificar, até 30 de janeiro de 2020, quaisquer diferenças entre as suas regulamentações e práticas nacionais e as consagradas nas normas estabelecidas na alteração 28, se considerarem que existem certas diferenças entre as suas regulamentações ou práticas nacionais e alguma das normas. Essa notificação deve ser apresentada em conformidade com o artigo 38.º da Convenção de Chicago e com o mecanismo aplicável à notificação de diferenças.

2.4. Aspetos ligados aos PNR da alteração 28 ao anexo 9

Se entrar em aplicação, a alteração 28 substituirá as atuais normas 9.22-9.22.1 e a prática recomendada 9.23 pelas novas SARP 9.23-9.38. Estas SARP são significativamente mais pormenorizadas do que o quadro existente, abrangendo, entre outros aspetos, os relacionados com a limitação da finalidade, a supervisão, os direitos do titular dos dados, o método de transmissão, a conservação de dados, o tratamento de dados sensíveis e a relação entre os Estados contratantes da Convenção de Chicago no que respeita às transferências de dados PNR. Algumas das orientações não vinculativas constantes do documento n.º 9944 da OACI[[3]](#footnote-3), que estabelece orientações sobre os dados PNR, foram adaptadas às novas normas.

A norma 9.23 exige que os Estados contratantes desenvolvam a sua capacidade de recolher, utilizar, tratar e proteger os PNR e transponham as regras da aplicação prática dessa capacidade para um quadro jurídico e administrativo interno adequado, em conformidade com as SARP. O caráter obrigatório do desenvolvimento das capacidades de tratamento de PNR está em conformidade com a Resolução 2396 (2017) do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A norma 9.24 exige que os Estados contratantes, no pleno respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, identifiquem claramente os dados PNR a utilizar nas suas operações e definam as finalidades para que estes podem ser utilizados pelas autoridades. Esses objetivos não devem ser mais amplos do que o necessário, incluindo, em especial, objetivos de segurança nas fronteiras para combater o terrorismo e a criminalidade grave. Além disso, a divulgação de dados PNR no Estado recetor ou noutros Estados deve limitar-se às autoridades competentes para exercer funções relevantes relacionadas com as finalidades do tratamento dos dados PNR. Estas autoridades devem igualmente assegurar uma proteção idêntica à oferecida pela autoridade que divulga as informações.

A norma 9.25 estabelece requisitos relativos à segurança dos dados e aos direitos das pessoas em relação ao tratamento dos seus dados PNR, nomeadamente quanto à não discriminação, à prestação de informações, ao recurso administrativo e judicial, ao acesso aos dados e à possibilidade de solicitar a sua correção, supressão ou anotações. A prática recomendada 26 incentiva os Estados a informarem as pessoas sobre o tratamento dos seus dados PNR e sobre os direitos e vias de recurso de que dispõem.

A norma 9.27 exige que os Estados contratantes baseiem o tratamento automatizado dos dados PNR em critérios objetivos, precisos e fiáveis que indiquem efetivamente a existência de um risco, sem conduzir a uma diferenciação ilegal, e que se abstenham de tomar decisões com efeitos adversos significativos para os interesses jurídicos das pessoas exclusivamente com base no tratamento automatizado dos dados PNR.

Nos termos da norma 9.28, os Estados são obrigados a designar uma (ou mais) autoridades nacionais competentes com poderes para efetuar uma supervisão independente da proteção dos dados PNR e determinar se estes estão a ser recolhidos, utilizados, tratados e protegidos no pleno respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

A norma 9.29 impede que os Estados exijam às transportadoras aéreas a recolha de dados PNR que não são exigidos no âmbito dos seus procedimentos normais de funcionamento, ou que filtrem esses dados antes da sua transmissão. Proíbe igualmente o tratamento de dados sensíveis - ou seja, dados PNR que revelem a origem racial ou étnica de uma pessoa, as suas opiniões políticas, convicções religiosas ou filosóficas, filiação sindical ou dados relativos à sua saúde, vida sexual ou orientação sexual - exceto em circunstâncias excecionais e imediatas para proteger os interesses vitais do titular dos dados ou de outra pessoa singular. Em caso de transmissão desses dados, os Estados são obrigados a suprimi-los logo que possível.

A norma 9.30 estabelece obrigações em matéria de conservação de dados e de despersonalização e repersonalização dos dados PNR, exigindo que os Estados apenas conservem os dados durante um período determinado, definido no seu quadro jurídico e administrativo, que deve ser o período necessário e proporcionado para os fins para que os dados PNR são utilizados, e mascará-los após um prazo estabelecido. Após a ocultação, a repersonalização só deve ser possível quando os dados se destinem a ser utilizados no contexto de um processo em curso, uma ameaça ou um risco relacionado com as finalidades para que os dados PNR podem ser tratados. A prática recomendada 9.32 sugere um período máximo de conservação de cinco anos e a prática recomendada 9.33 propõe que os dados PNR sejam despersonalizados no prazo de seis meses e, o mais tardar, dois anos a contar da sua transferência pelas transportadoras aéreas.

A norma 9.33 estabelece que os dados PNR devem, em regra, ser enviados através do método de transferência por exportação menos intrusivo para a privacidade. Procura também minimizar os encargos para as transportadoras aéreas, limitando a possibilidade de os Estados aplicarem coimas por erros de transmissão em determinadas circunstâncias e impondo-lhes que limitem o número de transferências por exportação.

A norma 9.34 a) exige que os Estados contratantes não inibam nem impeçam a transferência de dados PNR para outro Estado contratante que respeite as novas normas. Ao mesmo tempo, a norma 9.34 b) prevê que os Estados contratantes da OACI conservam a possibilidade de introduzir ou manter níveis mais elevados de proteção dos dados PNR, em conformidade com o respetivo quadro jurídico interno, e de celebrar acordos adicionais com outros Estados, nomeadamente com vista a cumprir os seus requisitos jurídicos internos, ou estabelecer disposições mais pormenorizadas relativas ao tratamento e à transferência de dados PNR, desde que essas medidas não sejam de outro modo incompatíveis com as normas.

Nos termos da Norma 9.35, os Estados contratantes podem ser chamados a demonstrar a sua conformidade com as novas normas a pedido de outro Estado. Sempre que os Estados contratantes determinem que devem impedir a transferência de dados PNR ou aplicar coimas a uma transportadora aérea, a norma 9.36 exige que o façam de forma transparente e com o objetivo de resolver a situação.

A prática recomendada 9.37 incentiva os Estados a notificarem outros Estados com que partilham tráfego aéreo de quaisquer alterações significativas no seu programa PNR, nomeadamente no que diz respeito à conformidade com as SARP. A prática recomendada 9.38 sugere que as transportadoras aéreas não sejam penalizadas pelos Estados enquanto tentam resolver litígios relativos às transferências de dados PNR.

2.5. Quadro jurídico da UE aplicável

O tratamento de dados PNR constitui um instrumento essencial da resposta comum da UE ao terrorismo e à criminalidade grave, bem como um elemento constitutivo da União da Segurança. A identificação e deteção de padrões de viagem suspeitos através do tratamento dos dados PNR para recolher elementos de prova e, sendo o caso, encontrar os cúmplices e desmantelar redes criminosas estão a revelar-se essenciais para prevenir, detetar, investigar e reprimir as infrações terroristas e outros crimes graves. Por outro lado, o tratamento dos dados PNR interfere com os direitos à privacidade e à proteção dos dados pessoais consagrados nos artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir designada «Carta»). Por conseguinte, em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta, o respeito do conteúdo essencial destes direitos deve estar consagrado lei e, no respeito do princípio da proporcionalidade, essa interferência só deve ser permitida quando for necessária e verdadeiramente compatível com um objetivo de interesse geral da União ou com a necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros. Um desses objetivos de interesse geral é a proteção dos cidadãos contra ameaças graves à sua segurança.

Em 27 de abril de 2016, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram a 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[[4]](#footnote-4). Esta diretiva permite às autoridades nacionais exigir que as transportadoras aéreas transfiram dados PNR, prevendo simultaneamente salvaguardas para os direitos das pessoas à privacidade e à proteção de dados. O prazo para os Estados-Membros transporem a diretiva para o direito nacional terminou em 25 de maio de 2018. O reexame[[5]](#footnote-5) dos dois primeiros anos de aplicação da diretiva, realizado em 2020, revelou que o tratamento dos dados PNR produziu resultados tangíveis na luta contra o terrorismo e a criminalidade grave.

Também em abril de 2016, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram novas regras da UE em matéria de proteção de dados: o Regulamento (UE) 2016/679, Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)[[6]](#footnote-6) e a Diretiva (UE) 2016/680 relativa à proteção dos dados no domínio da aplicação da lei[[7]](#footnote-7). O RGPD estabelece, nomeadamente, regras relativas às transferências internacionais de dados pessoais aplicáveis à transmissão de dados PNR pelas transportadoras aéreas. A Diretiva (UE) 2016/680 regula o tratamento de dados pessoais pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei e completa o regime da Diretiva (UE) 2016/681 sobre aspetos como os direitos dos titulares dos dados e as transferências de dados, numa base casuística, para as autoridades responsáveis pela aplicação da lei de países terceiros.

Atualmente estão em vigor dois acordos internacionais entre a UE e países terceiros (a Austrália[[8]](#footnote-8) e os Estados Unidos[[9]](#footnote-9)) sobre o tratamento e a transferência dos dados PNR. Em 26 de julho de 2017, o Tribunal de Justiça da União Europeia emitiu um parecer (a seguir designado Parecer 1/15[[10]](#footnote-10)) sobre o acordo previsto para a transferência e o tratamento de dados PNR entre a UE e o Canadá, assinado em 25 de junho de 2014. O Tribunal decidiu que o acordo não podia ser celebrado na forma prevista, uma vez que algumas das suas disposições eram incompatíveis com os direitos fundamentais à privacidade e à proteção dos dados pessoais reconhecidos pela Carta. Em especial, o Tribunal interpretou as disposições relevantes da Carta no sentido de serem necessários requisitos jurídicos adicionais relativos à supervisão por uma autoridade independente, aos dados sensíveis, ao tratamento automatizado dos dados PNR e às finalidades do tratamento, conservação, utilização, divulgação e posterior transferência dos dados PNR. Na sequência da adoção, em dezembro de 2017, de diretrizes de negociação pelo Conselho, em junho de 2018 a Comissão iniciou novas negociações em matéria de PNR com o Canadá.

Em geral, um número crescente de países terceiros recolhe dados PNR junto das transportadoras aéreas e, nos últimos anos, alguns manifestaram à Comissão o seu interesse em celebrar acordos internacionais sobre dados PNR com a UE. Na ausência de uma base jurídica que permita essas transferências, as transportadoras aéreas são confrontadas com uma situação de conflito de leis e correm o risco de incorrer em multas ou outras sanções. Simultaneamente, na sequência da aplicação da Diretiva (UE) 2016/681, os Estados-Membros da UE estão a solicitar às transportadoras aéreas de países terceiros que transfiram dados PNR para as suas unidades de informações de passageiros. Alguns países terceiros recusaram essas transferências, e outros ameaçaram fazê-lo, como medida de retaliação pela impossibilidade de receberem os dados PNR da UE, comprometendo assim a eficácia do mecanismo PNR da UE.

A abordagem da UE às transferências de dados PNR para países terceiros remonta a 2010[[11]](#footnote-11) e antecedeu a adoção da Diretiva (UE) 2016/681 que reformou o quadro da UE em matéria de proteção de dados e o Parecer 1/15 do Tribunal de Justiça. A Estratégia da UE para a União da Segurança 2020-2025 prevê a revisão desta abordagem a médio prazo[[12]](#footnote-12).

3. Posição a adotar em nome da União

3.1. Contexto

A União apoia firmemente o desenvolvimento de novas normas internacionais em matéria de PNR e contribuiu ativamente para a elaboração das SARP previstas na alteração 28 ao anexo 9.

O objeto da alteração 28 da secção D do capítulo 9 do anexo 9 diz respeito a um domínio em que a União tem competência exclusiva em virtude da última parte do artigo 3.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), uma vez que é suscetível de afetar as regras comuns em matéria de PNR e de proteção de dados.

Por conseguinte, ao longo dos debates nas instâncias preparatórias da OACI, a posição dos Estados-Membros da UE e da Comissão (na qualidade de observadora) foi norteada pelas orientações estabelecidas na Decisão (UE) 2019/2107 do Conselho, de 28 de novembro de 2019, que estabelece a posição da União[[13]](#footnote-13). Esta posição reflete os requisitos do quadro jurídico da UE em matéria de PNR e proteção de dados, nomeadamente ao abrigo da Diretiva (UE) 2016/681, do Regulamento (UE) 2016/679, da Diretiva (UE) 2016/680, bem como da Carta, tal como interpretada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça nesta matéria, em especial o Parecer 1/15.

Em 25 de março de 2020, o Conselho da UE aprovou uma nova posição da União[[14]](#footnote-14) sobre a resposta à carta circular 2020 14E da OACI aos Estados, através da qual os Estados contratantes foram consultados sobre os projetos de SARP. A posição saudou o trabalho realizado pela OACI na elaboração das SARP e salientou a importância da proteção dos direitos fundamentais, incluindo a proteção dos dados pessoais, no tratamento dos PNR. Por conseguinte, apresentou uma proposta de redação destinada a alterar (o então projeto) de norma 9.34. O seu objetivo era reforçar o texto desta norma, a fim de assegurar que esteja claramente refletida nas SARP a possibilidade de os Estados contratantes estabelecerem requisitos mais rigorosos para as transferências de dados PNR.

Deve notar-se que, no processo de revisão que se seguiu à consulta dos Estados, o Secretariado da OACI não teve em conta as sugestões de redação apresentadas pelos Estados-Membros da UE, nem as alterações propostas por quaisquer outros Estados contratantes da OACI, e manteve o projeto de texto aprovado pelo Painel de Facilitação na sua reunião de janeiro de 2020. Em vez disso, o Secretariado da OACI propôs que «*os Estados que tiverem apresentado propostas de alteração desta disposição sejam convidados a apresentar propostas de alteração do texto da norma 9.34 na próxima reunião do Painel de Facilitação (FALP/12), prevista para julho de 2021*».

Em 23 de junho de 2020, durante a reunião do Conselho da OACI em que foi adotada a alteração 28, os Estados-Membros da UE salientaram novamente a importância de encontrar o equilíbrio necessário entre a disponibilidade e a proteção de dados e remeteram para as referidas posições da União apresentadas durante o processo de consulta aos Estados. Sublinharam igualmente a importância de assegurar níveis elevados de proteção dos dados e referiram explicitamente as obrigações decorrentes do quadro jurídico da UE. Em especial, os Estados-Membros da UE sublinharam a importância das SARP, em especial da norma 9.34, argumentando que esta deve ser interpretada de forma a permitir aos Estados manter a possibilidade de exigir dos outros Estados contratantes não só a demonstração da conformidade do seu quadro jurídico com as SARP, mas também o cumprimento de normas mais rigorosas em matéria de proteção de dados, nomeadamente para permitir as transferências de dados PNR quando tal for exigido pelos quadros jurídicos nacionais.

3.2. Posição proposta

A presente proposta de decisão do Conselho é necessária para adotar, no prazo fixado pela carta circular EC 6/3-20/71 da OACI aos Estados, a posição a tomar, em nome da União, quanto à adoção pelo Conselho da OACI das novas SARP relativas aos PNR.

As novas SARP relativas aos PNR estabelecidas na alteração 28 (secção D do capítulo 9 do anexo 9) seguem, em grande medida, a posição da União consagrada na Decisão (UE) 2019/2107 do Conselho. Estas disposições incluem salvaguardas ambiciosas em matéria de proteção dos dados, nomeadamente dos direitos dos titulares, de supervisão por uma autoridade independente, de dados sensíveis, de tratamento automatizado dos dados PNR e de finalidades do tratamento, conservação, utilização, divulgação e posterior transferência dos dados PNR.

A Comissão entende que as SARP representam um avanço significativo a nível internacional no que respeita à proteção e utilização dos dados PNR para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave. Por conseguinte, os Estados-Membros da UE não devem notificar o seu desacordo nos termos do artigo 90.º da Convenção de Chicago, em especial porque tal notificação comprometeria igualmente os esforços no sentido de estabelecer normas mais rigorosas para a proteção dos dados PNR à escala mundial, em comparação com as atuais regras da OACI em matéria de PNR.

As SARP têm igualmente em conta, na norma 9.34 b), que os Estados contratantes, nomeadamente os Estados-Membros da UE, podem manter ou introduzir níveis de proteção mais elevados, em conformidade com o seu quadro jurídico e administrativo interno, e celebrar acordos adicionais com outros Estados com vista a estabelecer disposições mais pormenorizadas sobre a transferência de dados PNR. Nos termos do direito da UE, a transferência pelas transportadoras aéreas de dados PNR tratados na UE para autoridades de aplicação da lei de países terceiros devem, em especial, cumprir os requisitos do capítulo V do RGPD e os decorrentes da Carta, tal como especificado, nomeadamente, no Parecer 1/15 do Tribunal de Justiça. Estes requisitos são mais exigentes do que os previstos nas SARP dos PNR propostas pela alteração 28.

Neste contexto, a norma 9.34 a) exige que os Estados contratantes não inibam nem impeçam a transferência de dados PNR para outro Estado contratante que respeite as SARP, não sendo a atual redação da norma 9.34, do ponto de vista da União Europeia e dos seus Estados-Membros, suficientemente clara em termos jurídicos quanto ao facto de os Estados-Membros da UE não estarem impedidos de impor esses requisitos, não obstante o previsto na norma 9.34.

Por este motivo, a Comissão considera que os Estados-Membros devem notificar uma diferença, nos termos do artigo 38.º da Convenção de Chicago. Essa diferença, descrita no anexo da presente proposta de decisão do Conselho, deve limitar-se ao estritamente necessário para evitar quaisquer dúvidas quanto à prerrogativa de os Estados-Membros da UE imporem requisitos mais exigentes para as transferências de dados PNR para países terceiros e, consequentemente, de impedir tais transferências caso os requisitos não sejam cumpridos.

4. Base jurídica

4.1. Base jurídica processual

4.1.1. Princípios

O artigo 218.º, n.º 9, do TFUE prevê a adoção de decisões que definam «*as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo*».

O artigo 218.º, n.º 9, do TFUE é aplicável independentemente de a União ser ou não membro do organismo ou Parte no acordo[[15]](#footnote-15).

A noção de «*atos que produzem efeitos jurídicos*» inclui os atos que produzem efeitos jurídicos por força das normas de direito internacional que regulam a instância em questão. Esta noção inclui ainda os instrumentos que não têm efeito vinculativo por força do direito internacional, mas que «*tendem a influenciar de forma determinante o conteúdo da regulamentação adotada pelo legislador da União*»[[16]](#footnote-16).

4.1.2. Aplicação ao caso em apreço

A OACI é um organismo criado por um acordo internacional, designadamente a Convenção de Chicago.

A alteração 28 ao anexo 9 da Convenção de Chicago contém normas que, em princípio, são vinculativas para os membros da OACI, entre as quais os Estados-Membros da União, constituindo assim um ato que produz efeitos jurídicos. No entanto, alguns desses efeitos jurídicos dependem da notificação de diferenças e dos termos dessa notificação. Por conseguinte, a adoção de uma posição da União sobre essas notificações é abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

Os efeitos jurídicos das normas e das eventuais diferenças a notificar dizem respeito a um domínio abrangido pelas regras da União, nomeadamente a Diretiva (UE) 2016/681, bem como pelos atuais e futuros acordos internacionais em matéria de PNR entre a UE e países terceiros. Tal implica que, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do TFUE, a União tem competência exclusiva nesta matéria.

A notificação das diferenças não implica que o quadro institucional do Acordo de Chicago seja completado ou alterado.

4.2. Base jurídica material

4.2.1. Princípios

A base jurídica material para a adoção de uma decisão ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE depende essencialmente do objetivo e do conteúdo do ato em relação ao qual é tomada uma posição em nome da União. Se o ato tiver duas finalidades ou duas componentes, e se uma dessas finalidades ou componentes for identificável como sendo principal e a outra apenas acessória, a decisão a adotar ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE deve assentar numa única base jurídica material, a saber, a exigida pela finalidade ou pela componente principal ou preponderante.

Se o ato perseguir simultaneamente diferentes finalidades ou tiver várias componentes, indissociavelmente ligadas, sem que uma delas seja acessória em relação à outra, a base jurídica material de uma decisão a adotar ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE terá de incluir, excecionalmente, as várias bases jurídicas correspondentes.

4.2.2. Aplicação ao caso em apreço

A alteração 28 do anexo 9 da Convenção de Chicago prossegue objetivos e tem componentes nos domínios da proteção de dados e da cooperação policial. Estes elementos estão indissociavelmente interligados sem que um seja acessório em relação a outro.

Por conseguinte, a base jurídica material da decisão proposta inclui as seguintes disposições: o artigo 16.º, n.º 2, e o artigo 87.º, n.º 2, alínea a), do TFUE.

4.3. Conclusão

A base jurídica da decisão proposta é o artigo 16.º, n.º 2, e o artigo 87.º, n.º 2, alínea a), do TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

2021/0007 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, na Organização da Aviação Civil Internacional, relativamente à alteração 28 da secção D do anexo 9 da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional

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 conjugação com o artigo 218.º, n.º 9,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) A Convenção sobre a Aviação Civil Internacional («Convenção de Chicago»), que regula o transporte aéreo internacional, entrou em vigor em 4 de abril de 1947. Criou a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI).

(2) Os Estados-Membros da União são Estados contratantes da Convenção de Chicago e membros da OACI, ao passo que a União tem o estatuto de observador em determinados órgãos da OACI, nomeadamente na Assembleia e noutros órgãos técnicos.

(3) Nos termos do artigo 54.º, alínea l), da Convenção de Chicago, o Conselho da OACI pode adotar normas internacionais e práticas recomendadas (SARP).

(4) O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) decidiu, mediante a Resolução 2396 (2017), de 21 de dezembro de 2017 (a seguir designada «Resolução 2396 (2017) do CSNU»), que os Estados membros da ONU devem desenvolver a capacidade de recolher, tratar e analisar, em conformidade com as SARP 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.

(5) A Resolução 2396 (2017) do CSNU exortou igualmente a OACI a colaborar com os Estados contratantes com vista a estabelecer uma norma para a recolha, utilização, tratamento e proteção dos dados PNR.

(6) As SARP relativas aos PNR constam das partes A e D do capítulo 9 do anexo 9 da Convenção de Chicago. Essas SARP são complementadas por orientações adicionais, nomeadamente o documento 9944 da OACI, que estabelece orientações relativas aos dados PNR.

(7) Em 23 de junho de 2020, o Conselho da OACI adotou a alteração 28 ao anexo 9 da Convenção de Chicago, cuja secção D estabelece um novo conjunto de SARP para os Estados contratantes desenvolverem a sua capacidade de recolher, utilizar, tratar e proteger os dados PNR dos voos com origem e destino no seu território, com base num quadro jurídico e administrativo adequado.

(8) Nos termos do artigo 90.º da Convenção de Chicago, a menos que uma maioria dos Estados contratantes notifique o seu desacordo relativamente à alteração 28, esta entra em vigor três meses após o termo do prazo para efetuar essa notificação.

(9) De acordo com o artigo 38.º da Convenção de Chicago, os Estados contratantes que se encontrem impossibilitados de cumprir em todos os aspetos tais normas ou procedimentos internacionais, ou de adaptar plenamente a sua própria regulamentação ou práticas às normas ou procedimentos internacionais na sequência da sua alteração, ou que considere necessário adotar regulamentação ou práticas que difiram em algum aspeto dos estabelecidos por uma norma internacional, devem notificar imediatamente à OACI as diferenças entre a sua prática e a estabelecida pela norma internacional. A notificação dessas diferenças tem incidência nos efeitos jurídicos das normas adotadas pela OACI. A posição da União nesta matéria deve, por conseguinte, ser definida nos termos do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

(10) A alteração 28 foi notificada aos Estados contratantes através da carta circular EC 6/3-20/71 da OACI aos Estados. De acordo com essa carta circular, as eventuais diferenças e a conformidade com esta alteração devem ser notificados até 30 de janeiro de 2021.

(11) A União adotou normas comuns sobre os dados PNR na Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho[[17]](#footnote-17), cujo âmbito de aplicação coincide de forma significativa com o domínio que deverá ser abrangido pelas novas SARP previstas na alteração 28. A Diretiva (UE) 2016/681 inclui, nomeadamente, um conjunto abrangente de normas destinadas a salvaguardar os direitos fundamentais à privacidade e à proteção dos dados pessoais no contexto da transferência de dados PNR pelas transportadoras aéreas aos Estados-Membros e do tratamento desses dados para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave.

(12) A União adotou igualmente legislação em matéria de proteção de dados pessoais, nomeadamente o Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho[[18]](#footnote-18) e a Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho[[19]](#footnote-19), aplicáveis, respetivamente, ao tratamento de dados PNR pelas transportadoras aéreas e outros operadores privados e pelas autoridades competentes em matéria de prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais e execução de sanções penais, incluindo a salvaguarda e a prevenção de ameaças à segurança pública.

(13) Atualmente estão em vigor dois acordos internacionais sobre o tratamento e a transferência de dados PNR entre a União e países terceiros, designadamente a Austrália[[20]](#footnote-20) e os Estados Unidos[[21]](#footnote-21). Em 26 de julho de 2017, o Tribunal de Justiça da União Europeia emitiu o Parecer 1/15[[22]](#footnote-22) sobre o acordo previsto para a transferência e o tratamento de dados PNR entre a UE e o Canadá, de 2014.

(14) Os aspetos relativos aos PNR da secção D do capítulo 9 do anexo 9 da Convenção de Chicago, revistos pela alteração 28, dizem respeito a um domínio em que a União tem competência exclusiva nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, uma vez que podem afetar regras comuns em matéria de proteção e tratamento de dados PNR.

(15) Por conseguinte, a posição da União sobre esta matéria, para efeitos de elaboração da futura alteração 28, foi adotada em conformidade com a Decisão (UE) 2019/2107 do Conselho[[23]](#footnote-23). Esta posição reflete os requisitos do quadro jurídico da UE em matéria de proteção de dados e transferência de dados PNR para países terceiros, nomeadamente ao abrigo do Regulamento (UE) 2016/679, da Diretiva (UE) 2016/680 e da Diretiva (UE) 2016/681, bem como da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, tal como interpretada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, em especial o Parecer 1/15. A posição foi relevante para os debates em curso nas instâncias preparatórias da OACI, bem como para a votação final no Conselho da OACI.

(16) As SARP constantes da alteração 28 seguem, em grande medida, a posição da União consagrada na Decisão (UE) 2019/2107 do Conselho e incluem salvaguardas ambiciosas em matéria de proteção dos dados, nomeadamente dos direitos dos titulares, de supervisão por uma autoridade independente, de dados sensíveis, de tratamento automatizado dos dados PNR e de finalidades do tratamento, conservação, utilização, divulgação e posterior transferência dos dados PNR.

(17) Por conseguinte, uma vez que a alteração 28 permitiria realizar progressos significativos a nível internacional no que diz respeito às normas de proteção dos dados PNR, os Estados-Membros da União não devem notificar qualquer desacordo nos termos do artigo 90.º da Convenção de Chicago.

(18) No entanto, os requisitos decorrentes do direito da União em matéria de transferência e tratamento de dados PNR são mais exigentes do que as SARP constantes da alteração 28.

(19) A norma 9.34 a) exige que os Estados contratantes não inibam nem impeçam a transferência de dados PNR para outro Estado contratante que respeite as SARP. Segundo a norma 9.34 b), os Estados contratantes podem manter ou introduzir níveis de proteção mais elevados, em conformidade com o seu quadro jurídico e administrativo interno, e celebrar acordos adicionais com outros Estados com vista a estabelecer disposições mais pormenorizadas sobre a transferência de dados PNR, no entanto, a atual redação da norma 9.34, do ponto de vista da União Europeia e dos seus Estados-Membros, não é suficientemente clara em termos jurídicos quanto ao facto de os Estados-Membros da UE não estarem impedidos de impor esses requisitos, não obstante o previsto na norma 9.34.

(20) Nestas circunstâncias, a fim de assegurar o cumprimento do direito da União e das SARP, os Estados-Membros devem notificar formalmente uma diferença na aceção do artigo 38.º da Convenção de Chicago. Essa diferença deve ser limitada à norma 9.34 da secção D do capítulo 9 do anexo 9 da Convenção de Chicago, conforme revista pela alteração 28.

(21) Portanto, é conveniente estabelecer a posição da União em conformidade.

(22) A Irlanda está vinculada pela Diretiva (UE) 2016/681 e participa, por conseguinte, na adoção da presente decisão.

(23) 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 e não fica a ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.

(24) A posição da União deve ser expressa pelos Estados-Membros.

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A posição a tomar em nome da União em resposta à carta circular EC 6/3-20/71 de 17 de julho de 2020 da Organização da Aviação Civil Internacional é definida no anexo da presente decisão.

Artigo 2.º

A posição referida no artigo 1.º deve ser expressa pelos Estados-Membros.

Artigo 3.º

Os destinatários da presente decisão são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho

O Presidente

1. Alemanha, Finlândia, França, Grécia, Itália, Países Baixos e Espanha. [↑](#footnote-ref-1)
2. Resolução 2396 (2017) do Conselho de Segurança, de 21 de dezembro de 2017, sobre as ameaças à paz e à segurança internacionais causadas pelo regresso de combatentes terroristas estrangeiros. [↑](#footnote-ref-2)
3. OACI, Orientações relativas aos dados do registo de identificação dos passageiros (PNR), Primeira edição - 2010. [↑](#footnote-ref-3)
4. 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. [↑](#footnote-ref-4)
5. 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. Para mais pormenores, ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2020) 128 final que acompanha o relatório. [↑](#footnote-ref-5)
6. Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (Texto relevante para efeitos do EEE), JO L 119 de 4.5.2016, p. 1. [↑](#footnote-ref-6)
7. Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados, e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho, JO L 119 de 4.5.2016, p. 89. [↑](#footnote-ref-7)
8. Acordo entre a União Europeia e a Austrália sobre o tratamento e a transferência de registos de identificação dos passageiros (PNR) pelas transportadoras aéreas para o Serviço Aduaneiro e de Proteção das Fronteiras australiano, JO L 186. [↑](#footnote-ref-8)
9. Acordo entre os Estados Unidos da América e a União Europeia sobre a utilização e a transferência deregistos de identificação dos passageiros para o Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos, JO L 215 de 11.8.2012, p. 5. [↑](#footnote-ref-9)
10. Parecer 1/15 do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 26 de julho de 2017. [↑](#footnote-ref-10)
11. Comunicação da Comissão sobre a abordagem global relativa à transferência dos dados do registo de identificação dos passageiros (PNR) para países terceiros, COM(2010) 492 final. [↑](#footnote-ref-11)
12. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, sobre a Estratégia da UE para a União da Segurança, COM(2020) 605 final. [↑](#footnote-ref-12)
13. Decisão (UE) 2019/2107 do Conselho, de 28 de novembro de 2019, relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, no âmbito do Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional sobre a revisão do capítulo 9 do anexo 9 (Facilitação) da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional no que diz respeito às normas e práticas recomendadas em matéria de dados dos registos de identificação dos passageiros, JO L 318 de 10.12.2019, p. 117. [↑](#footnote-ref-13)
14. Posição da União sobre a resposta à carta circular 2020 14E da OACI aos Estados sobre a aprovação da revisão do capítulo 9 do anexo 9 (Facilitação) da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional no que diz respeito às normas e práticas recomendadas em matéria de dados dos registos de identificação dos passageiros, ST 6744 2020 INIT. [↑](#footnote-ref-14)
15. Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de outubro de 2014, *Alemanha/Conselho*, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, n.º 64: «[...] *a União Europeia, apesar de não ser parte no acordo OIV, está habilitada a definir uma posição a adotar em seu nome relativamente a essas recomendações, tendo em conta a sua incidência direta sobre o acervo da União nesse domínio*». [↑](#footnote-ref-15)
16. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 7 de outubro de 2014, *Alemanha/Conselho*, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, n.os 61 a 64. [↑](#footnote-ref-16)
17. 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. [↑](#footnote-ref-17)
18. Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados), JO L 119 de 4.5.2016, p. 1. [↑](#footnote-ref-18)
19. Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados, e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho, JO L 119 de 4.5.2016, p. 89. [↑](#footnote-ref-19)
20. Acordo entre a União Europeia e a Austrália sobre o tratamento e a transferência de dados do registo de identificação dos passageiros (PNR) pelas transportadoras aéreas para o Serviço Aduaneiro e de Proteção das Fronteiras australiano, JO L 186 de 14.7.2012, p. 4. [↑](#footnote-ref-20)
21. Acordo entre os Estados Unidos da América e a União Europeia sobre a utilização e a transferência dos registos de identificação dos passageiros para o Departamento da Segurança Interna dos Estados Unidos, JO L 215 de 11.8.2012, p. 5. [↑](#footnote-ref-21)
22. Parecer 1/15 do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 26 de julho de 2017, relativo ao Acordo PNR entre a UE e o Canadá», ECLI:EU:C:2017:592. [↑](#footnote-ref-22)
23. Decisão (UE) 2019/2107 do Conselho, de 28 de novembro de 2019, relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, no âmbito do Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional sobre a revisão do capítulo 9 do anexo 9 (Facilitação) da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional no que diz respeito às normas e práticas recomendadas em matéria de dados dos registos de identificação dos passageiros, JO L 318 de 10.12.2019, p. 117. [↑](#footnote-ref-23)