



Brussels, 20 April 2023
(OR. en, pt)

8469/23

Interinstitutional Files:
2022/0424(COD)
2022/0425(COD)

IXIM 94
ENFOPOL 179
FRONT 139
AVIATION 87
DATAPROTECT 108
JAI 465
COMIX 187
CODEC 650
INST 126
PARLNAT 80

COVER NOTE

From: The Portuguese Parliament
date of receipt: 3 April 2023
To: The President of the Council of the European Union
Subject: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the collection and transfer of advance passenger information (API) for enhancing and facilitating external border controls, amending Regulation (EU) 2019/817 and Regulation (EU) 2018/1726, and repealing Council Directive 2004/82/EC
[15720/22 - COM(2022) 729 final]
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality
Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the collection and transfer of advance passenger information for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, and amending Regulation (EU) 2019/818
[15719/22 - COM(2022) 731 final]
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find enclosed the opinion¹ of the Portuguese Parliament on the above-mentioned Proposals.

¹ The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2022-729/> / <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2022-731>



Comissão de Assuntos Europeus

Parecer

COM (2022) 729

COM (2022) 731

Autor: Deputado
Bruno Nunes

COM (2022) 729 final - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros (API) para reforçar e melhorar os controlos nas fronteiras externas, que altera o Regulamento (UE) 2019/817 e o Regulamento (UE) 2018/1726, e que revoga a Diretiva 2004/82/CE do Conselho

COM (2022) 731 final - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, e que altera o Regulamento (UE) 2019/818



Comissão de Assuntos Europeus

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV – PARECER

PARTE V – ANEXOS



Comissão de Assuntos Europeus

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei nº 21/2012, de 17 de maio, pela Lei nº 18/2018, de 2 de maio e pela Lei nº 64/2020, de 2 de novembro, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu as iniciativas:

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros (API) para reforçar e melhorar os controlos nas fronteiras externas, que altera o Regulamento (UE) 2019/817 e o Regulamento (UE) 2018/1726, e que revoga a Diretiva 2004/82/CE do Conselho COM (2022) 729;

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, e que altera o Regulamento (UE) 2019/818 COM (2022) 731

[A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, competente em razão da matéria, analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente parecer, dele fazendo parte integrante]

PARTE II – CONSIDERANDOS

A proposta de Regulamento relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros (API) para reforçar e melhorar os controlos nas fronteiras externas, que altera o Regulamento (UE) 2019/817 e o Regulamento (UE) 2018/1726, e que revoga a Diretiva 2004/82/CE do Conselho, versa sobre a recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros (API) para reforçar e melhorar os controlos nas fronteiras externas e assim constituiu um «instrumento de gestão das fronteiras que contribui para a eficácia e a



Comissão de Assuntos Europeus

eficiência dos controlos de fronteira, facilitando e acelerando a autorização dos viajantes, bem como uma ferramenta para combater a imigração ilegal.».

O artigo 4.º do deste diploma define quais os dados API, na verdade, o «conjunto de informações sobre a identidade dos passageiros contidas nos seus documentos de viagem, combinadas com informações de voo recolhidas no registo de embarque e transferidas para as autoridades de fronteira do país de destino».

Deste modo, «as autoridades podem rastrear, antecipadamente, em conformidade com a legislação aplicável, os viajantes com base em perfis de risco, listas de vigilância e bases de dados, acelerando assim os controlos de fronteira das pessoas que viajam de boa-fé e gastam mais recursos e tempo para identificar os viajantes que necessitam de uma investigação mais aprofundada à chegada».

A presente iniciativa vem assim revogar o atual quadro regulamentar aplicável a esta matéria, nomeadamente a *Diretiva 2004/82/CE relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras* (Diretiva API), já que «estabelece apenas critérios limitados para a recolha, transmissão e tratamento de dados API no que diz respeito à cobertura de voo para a recolha de dados, aos elementos de dados a recolher ou aos meios de recolha dos dados, que não têm em conta a evolução das normas e orientações internacionais relativas à recolha de dados API». Deste modo, a eficácia dos controlos de fronteira é mais reduzida, oferecendo às companhias aéreas maiores encargos, pois terão de cumprir um conjunto de requisitos dependente das rotas que efectuam com os passageiros, bem como do Estado-Membro que solicita os dados API. Por outro lado, o actual instrumento não prescreve os meios de recolha de dados API com os passageiros, que passam a ser regulados nesta proposta. Fica também criado na presente proposta um “encaminhador” que servirá de «ponto de ligação único entre os Estados-Membros e as transportadoras aéreas, em conformidade com as recomendações internacionais», permitindo esta no seu todo «assegurar a possibilidade de realizar controlos sistemáticos de forma eficiente a todos os passageiros aéreos, em conformidade com a legislação aplicável».



Comissão de Assuntos Europeus

Tendo em consideração que a proposta acima referida está intimamente ligada à «proposta de regulamento relativo à recolha e transferência de dados API para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, na medida em que ambas as propostas contêm disposições semelhantes sobre a lista de elementos de dados API, a recolha de dados API por meios automatizados e a transferência dos dados para o encaminhador», que altera o Regulamento (UE) 2019/818, uma vez que esta redonda na facilitação da recolha e transferência dos dados API por parte das transportadoras aéreas, com vista à prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, estando em conformidade com os direitos fundamentais, bem com os requisitos de necessidade e proporcionalidade, complementando 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 (Diretiva PNR), já que garante que «em todos os casos em que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei competentes — ou seja, as unidades de informações de passageiros — recebem dados PNR ao abrigo da Diretiva PNR, as transportadoras aéreas também têm a obrigação de recolher e transferir dados API para essas autoridades competentes.»

Atentas as disposições da presente iniciativa, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da base Jurídica

1. COM (2022) 729 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros (API) para reforçar e melhorar os controlos nas fronteiras externas, que altera o Regulamento (UE) 2019/817 e o Regulamento (UE) 2018/1726, e que revoga a Diretiva 2004/82/CE do Conselho



Comissão de Assuntos Europeus

A base jurídica desta proposta é o artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e d), e o artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Nos termos do artigo 77.º, n.º 2, alínea b), do TFUE, compete à União Europeia a adopção de medidas que garantam os controlos a que são submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas e, nos termos da alínea d), a União é competente para adoptar as medidas que entenda necessárias à introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas. Nos termos do artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do TFUE, a União Europeia tem ainda competência para adotar medidas relativas à imigração ilegal.

2. COM (2022) 731 final - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, e que altera o Regulamento (UE) 2019/818

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

Nos termos do artigo 82.º, n.º 1, alínea d), do TFUE, compete à União Europeia a adopção das medidas relativas à facilitação da cooperação entre as autoridades judiciárias ou outras equivalentes dos Estados-Membros, no âmbito da investigação e do exercício da ação penal, bem como da execução de decisões. Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, alínea a), do TFUE, a União Europeia tem competência para adotar medidas relativas à recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes para efeitos de cooperação policial na UE.

b) Do Princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade

1. COM (2022) 729 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros (API)



Comissão de Assuntos Europeus

para reforçar e melhorar os controlos nas fronteiras externas, que altera o Regulamento (UE) 2019/817 e o Regulamento (UE) 2018/1726, e que revoga a Diretiva 2004/82/CE do Conselho

Os objectivos da presente proposta não podem adequadamente ser alcançados a nível nacional, uma vez que o surgimento de regras nacionais diversas pode aumentar a insegurança jurídica, criando barreiras à recolha e transferência de informações antecipadas sobre passageiros (API) para reforçar e melhorar os controlos nas fronteiras externas, sendo assim melhor alcançados ao nível da União Europeia, ao abrigo do artigo 5.º, nº 3 do TUE.

De igual modo, em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da acção da União Europeia não devem exceder o necessário para alcançar os objectivos dos Tratados, de acordo com o artigo 5.º, nº 4 do TUE.

2. COM (2022) 731 final - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, e que altera o Regulamento (UE) 2019/818

De igual forma, os objectivos da proposta COM (2022) 731 não podem ser alcançados a nível nacional, na medida em que a recolha e transferência de informações antecipadas sobre passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infracções terroristas e da criminalidade grave, ficam prejudicadas tendo em conta a diversidade de regras nacionais, ao abrigo do artigo 5.º, nº 3 do TUE.

Também como na proposta anterior, em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da acção da União não devem exceder o necessário para alcançar os objectivos dos Tratados, de acordo com o artigo 5.º, nº 4 do TUE.



Comissão de Assuntos Europeus

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Deputado autor do Parecer, reserva nesta sede, a sua opinião sobre a proposta em apreço, que de resto, é de elaboração facultativa, conforme o disposto no n.º3 do artigo 137.º do Regimento das Assembleia da República (RAR).

PARTE IV – PARECER

1. COM (2022) 729 final - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros (API) para reforçar e melhorar os controlos nas fronteiras externas, que altera o Regulamento (UE) 2019/817 e o Regulamento (UE) 2018/1726, e que revoga a Diretiva 2004/82/CE do Conselho

Em face do exposto, e atento o Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer:

- a) A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União
- b) A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento
- c) A Comissão de Assuntos Europeus dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, ser remetido às instituições europeias nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto de 2006, na sua versão atual.



Comissão de Assuntos Europeus

2. COM (2022) 731 final - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, e que altera o Regulamento (UE) 2019/818

Em face do exposto, e atento o Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a Comissão de Assuntos Europeus é parecer que:

- a) A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União
- b) A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento
- c) A Comissão de Assuntos Europeus dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, ser remetido às instituições europeias nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto de 2006, na sua versão atual.

PARTE V- ANEXOS

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Palácio de S. Bento, 29 de março de 2023

O Deputado Autor do Parecer

Bruno Nunes


O Vice-Presidente da Comissão

Miguel Santos




COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

COM (2022) 729 final - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros (API) para reforçar e melhorar os controlos nas fronteiras externas, que altera o Regulamento (UE) 2019/817 e o Regulamento (UE) 2018/1726, e que revoga a Diretiva 2004/82/CE do Conselho

COM (2022) 731 final - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, e que altera o Regulamento (UE) 2019/818

I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no artigo 7º, n.º 2, da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre a COM (2022) 729 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros (API) para reforçar e melhorar os controlos



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

nas fronteiras externas, que altera o Regulamento (UE) 2019/817 e o Regulamento (UE) 2018/1726, e que revoga a Diretiva 2004/82/CE do Conselho e à COM (2022) 731 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, e que altera o Regulamento (UE) 2019/818.

Tal relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, nos termos 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).

Por serem matérias conexas, na medida em que ambas as propostas contêm disposições semelhantes relativas ao tratamento de dados referentes a informações prévias sobre passageiros (*API — advance passenger information*), optou-se pela elaboração de um relatório conjunto.

II. Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas

1. COM (2022) 729 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros (API) para reforçar e melhorar os controlos nas fronteiras externas, que altera o Regulamento (UE) 2019/817 e o Regulamento (UE) 2018/1726, e que revoga a Diretiva 2004/82/CE do Conselho

A COM (2022) 729 final refere-se à Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros (API) para reforçar e melhorar os controlos nas fronteiras externas, que altera o Regulamento (UE) 2019/817 e o Regulamento (UE) 2018/1726, e que revoga a Diretiva 2004/82/CE do Conselho.



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

O tratamento das informações antecipadas sobre os passageiros (API), tal como previsto na atual Diretiva API¹ e na presente proposta, é um instrumento de gestão das fronteiras que contribui para a eficácia e a eficiência dos controlos de fronteira, facilitando e acelerando a autorização dos viajantes, bem como uma ferramenta para combater a imigração ilegal.

Os dados API² consistem num conjunto de informações sobre a identidade dos passageiros contidas nos seus documentos de viagem, combinadas com informações de voo recolhidas no registo de embarque e transferidas para as autoridades de fronteira do país de destino. Uma vez que recebem dados API antes da chegada de um voo, estas autoridades podem rastrear antecipadamente, em conformidade com a legislação aplicável, os viajantes com base em perfis de risco, listas de vigilância e bases de dados.

A Diretiva em referência impõe às transportadoras aéreas uma obrigação de transferir dados API, mediante pedido, para as autoridades de fronteira do país de destino antes da descolagem do voo, mas não impõe aos Estados-Membros a obrigação de solicitarem dados API às transportadoras aéreas, o que gera lacunas e incoerências na forma como os dados são recolhidos e utilizados, considerando que alguns Estados-Membros recolhem dados API de forma sistemática, ao passo que outros não.³

Para além disso, a Diretiva API estabelece critérios limitados para a recolha, transmissão e tratamento de dados, o que conduz a práticas muito divergentes que prejudicam a eficácia e a eficiência dos controlos de fronteira, e representam um encargo adicional para as transportadoras aéreas que têm de cumprir um conjunto diferente de requisitos em função das rotas em que transportam passageiros e do Estado-Membro que solicita estes dados.

A avaliação realizada pela Comissão, em 2020, concluiu que a falta de harmonização na aplicação da diretiva constitui um obstáculo à sua eficácia e coerência. Em resultado dos

¹ Diretiva 2004/82/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras, JO L 261 de 6.8.2004, p. 24.

² O estabelecimento de sistemas de recolha e transferência de dados API é um preceito internacional ao abrigo da Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago) desde 2017. Na UE, é regulado pela Diretiva API.

³ *Study on Advance Passenger Information (API): evaluation of Council Directive 2004/82/EC on the obligation of carriers to communicate passenger data*, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/882434>



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

requisitos mínimos impostos pela diretiva, a aplicação dos sistemas API e a utilização efetiva de dados API constituem um quadro fragmentado.

A avaliação salientou uma série de deficiências relacionadas com a Diretiva API, ou seja, a falta de i) normalização e harmonização, ii) certas salvaguardas em matéria de proteção de dados e iii) um alinhamento claro com a mais recente evolução política e jurídica a nível da UE. Estes elementos afetam o impacto da diretiva, criam encargos para as partes interessadas e geram um certo nível de insegurança jurídica, tanto para as transportadoras aéreas que recolhem e transferem os dados API, para as autoridades responsáveis pelas fronteiras competentes que os recebem e tratam, como, em última análise, para os passageiros.

Neste quadro, a presente proposta de Regulamento pretende proceder à revisão do atual quadro jurídico, no sentido de responder à necessidade de dispor de regras comuns em matéria de recolha e transferência de dados API, para efeitos de gestão das fronteiras e de luta contra a imigração ilegal, em consonância com a existência do espaço Schengen e o estabelecimento de regras comuns aplicáveis à passagem de pessoas nas fronteiras externas.

2. COM (2022) 731 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, e que altera o Regulamento (UE) 2019/818.

A COM (2022) 731 final refere-se à Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, e que altera o Regulamento (UE) 2019/818.

Desde a adoção da Diretiva 2004/82/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras, é reconhecida a



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

importância das informações prévias sobre os passageiros (dados API) não apenas enquanto instrumento fundamental na gestão das fronteiras, mas também como ferramenta importante no combate à criminalidade grave e ao terrorismo.

Assim, a nível internacional, desde 2014, as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas têm apelado repetidamente para a criação e a implementação global de sistemas API e PNR⁴ para efeitos de aplicação da lei.

Também o compromisso assumido pelos Estados participantes na Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) de criar sistemas API confirma a importância da utilização destes dados na luta contra o terrorismo e a criminalidade transnacional⁵.

Por outro lado, no relatório da Comissão relativo à revisão da Diretiva PNR⁶ é referido que o tratamento conjunto dos dados API e PNR pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei competentes aumenta substancialmente a eficácia da luta contra a criminalidade grave e o terrorismo na UE.

No entanto, o atual quadro jurídico da UE apenas regula a utilização de dados PNR para combater a criminalidade grave e o terrorismo, mas não o faz especificamente para os dados API, os quais só podem ser solicitados em voos provenientes de países terceiros, o que, no entender da Comissão, gera uma lacuna de segurança, nomeadamente no que diz respeito aos voos *intra*-UE.

Para colmatar esta lacuna, a «Estratégia da Comissão para um espaço Schengen plenamente funcional e resiliente»⁷, de junho de 2021, apelou para uma maior utilização dos dados API

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 - Transposta para o nosso ordenamento jurídico pela Lei n.º 21/2019, de 25 de fevereiro, que "Regula a transferência, pelas transportadoras aéreas, dos dados dos registos de identificação dos passageiros, bem como o tratamento desses dados, transpondo a Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, e procede à terceira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna".

⁵ Resoluções 2178(2014), 2309(2016), 2396(2017) e 2482(2019) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como a Decisão 6/16 do Conselho Ministerial da OSCE, de 9 de dezembro de 2016, relativa ao reforço da utilização das informações antecipadas sobre os passageiros

⁶ Comissão Europeia, *Staff Working Document Accompanying the Report on the review of Directive 2016/681*, SWD(2020)128 final.

⁷ COM(2021) 277 final (2.6.2021) «Estratégia para um espaço Schengen plenamente funcional e resiliente»



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

em combinação com os dados PNR para voos *intra-Schengen*, a fim de reforçar significativamente a segurança interna, em conformidade com o direito fundamental à proteção dos dados pessoais e o direito fundamental à livre circulação.

A presente proposta de Regulamento pretende complementar a referida Diretiva PNR, no sentido de garantir que, em todos os casos em que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei competente — ou seja, as unidades de informações de passageiros — recebem dados PNR ao abrigo da Diretiva PNR, as transportadoras aéreas passem também a ter a obrigação de recolher e transferir dados API para essas autoridades competentes.

III. Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade

- 1. COM (2022) 729 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros (API) para reforçar e melhorar os controlos nas fronteiras externas, que altera o Regulamento (UE) 2019/817 e o Regulamento (UE) 2018/1726, e que revoga a Diretiva 2004/82/CE do Conselho**

A ação no espaço de liberdade, segurança e justiça é um domínio de competência partilhada entre a União e os Estados-Membros, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do TFUE.

Por conseguinte, o princípio da subsidiariedade é aplicável por força do artigo 5.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia, segundo o qual a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto a nível central como a nível regional e local, considerando-se que devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, estes objetivos podem ser melhor alcançados ao nível da União.

A base jurídica da proposta em análise é o artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e d), e o artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Nos termos do artigo 77.º, n.º 2, alínea b), do TFUE, a União tem competência para adotar medidas relativas aos controlos a que são submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas e, nos termos da alínea d), a União tem competência para adotar qualquer medida necessária à introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas. Nos termos do artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do TFUE, a União tem competência para adotar medidas relativas à imigração ilegal.

A proposta legislativa em análise surge na sequência da recente avaliação da Diretiva API⁸ que veio demonstrar que, mesmo quando os Estados-Membros solicitam dados API, as suas autoridades nacionais nem sempre utilizam estes dados de forma coerente, nomeadamente para efetuar controlos prévios nas bases de dados previstas no Código das Fronteiras Schengen. Neste contexto, as decisões de um Estado-Membro afetam outros Estados-Membros, pelo que se considera necessário dispor de regras e práticas operacionais comuns e claras neste domínio.

Assim, com a presente proposta pretende-se responder à necessidade de dispor de regras comuns em matéria de recolha e transferência de dados API para efeitos de gestão das fronteiras e de luta contra a imigração ilegal, em consonância com a existência do espaço Schengen.

Quanto à escolha do instrumento legislativo é proposto um regulamento, sustentando-se esta opção com a necessidade de as medidas propostas serem diretamente aplicáveis e aplicadas uniformemente em todos os Estados-Membros, sem ir além do necessário para o efeito. Nesta medida, considera-se que a opção do regulamento constitui a escolha adequada do instrumento jurídico.

Assim, 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

⁸ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3ef3a394-5dcb-11ea-b735-01aa75ed71a1/language-en>



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

proporcionalidade, verifica-se que a concretização do objetivo ora proposto poderá ter melhores resultados se for desenvolvido ao nível da União e não de maneira descentralizada pelos Estados-membros.

Daí que se conclua que a proposta de Regulamento em causa está em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade consagrados no artigo 5.º do TUE.

2. COM (2022) 731 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, e que altera o Regulamento (UE) 2019/818.

Para a presente proposta de Regulamento relativo à recolha e transferência de dados API para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, tendo em conta o seu objetivo e as medidas previstas, a base jurídica é o artigo 82.º, n.º 1, alínea d), e o artigo 87.º, n.º 2, alínea a), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Nos termos do artigo 82.º, n.º 1, alínea d), do TFUE, a União tem competência para adotar medidas relativas a facilitar a cooperação entre as autoridades judiciárias ou outras equivalentes dos Estados-Membros, no âmbito da investigação e do exercício da ação penal, bem como da execução de decisões. Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, alínea a), do TFUE, a União tem competência para adotar medidas relativas à recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes para efeitos de cooperação policial na UE.

A Diretiva 2004/82/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras não regula a recolha e a transferência de dados API sobre voos *intra-EU*, pelo que, na ausência destes dados que complementem os dados PNR para estes voos, os Estados-Membros aplicaram uma série de



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

medidas diferentes que procuram compensar a falta de dados de identidade sobre os passageiros.

A aplicação de regras diferenciadas pelos Estados-membros neste domínio é prejudicial a uma cooperação efetiva para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave. Assim sendo, considera-se que a harmonização dessas regras só pode ser estabelecida a nível da UE e, nesse sentido, a proposta em apreço respeita o princípio da subsidiariedade, definido no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

Nos termos da proposta de Regulamento, a recolha e a transferência de dados API só podem destinar-se à prevenção, deteção, investigação e repressão do terrorismo e da criminalidade grave, tal como definido na Diretiva PNR, pelo que o âmbito de aplicação da proposta limita-se ao estritamente necessário, ou seja, cinge-se aos elementos que exigem uma abordagem harmonizada a nível da UE, nomeadamente os fins para os quais as API podem ser utilizadas pelas unidades de informações de passageiros, os elementos de dados que devem ser recolhidos e os meios para a recolha e transferência dos dados API dos viajantes.

Quanto à escolha do instrumento legislativo é proposto um regulamento, sustentando-se esta opção com a necessidade de as medidas propostas serem diretamente aplicáveis e aplicadas uniformemente em todos os Estados-Membros, sem ir além do necessário para o efeito. Nesta medida, considera-se que a opção do regulamento constitui a escolha adequada do instrumento jurídico.

Assim, 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 a concretização do objetivo ora proposto poderá ter melhores resultados se for desenvolvido ao nível da União e não de maneira descentralizada pelos Estados-membros.

Dai que se conclua que a proposta de Regulamento em causa está em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade consagrados no artigo 5.º do TUE.



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

III – Conclusões

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui o seguinte:

- a) Que a COM (2022) 729 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros (API) para reforçar e melhorar os controlos nas fronteiras externas, que altera o Regulamento (UE) 2019/817 e o Regulamento (UE) 2018/1726, e que revoga a Diretiva 2004/82/CE do Conselho não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
- b) Que a COM (2022) 731 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, e que altera o Regulamento (UE) 2019/818 não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
- c) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 1 de março de 2023

A Deputada Relatora

(Cristiana Ferreira)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrijo)

