



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2016)881

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular.

COM(2016)882

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos das fronteiras e que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1987/2006.

COM(2016)883

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal, que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1986/2006, a Decisão 2007/533/JAI do Conselho e a Decisão 2010/261/UE da Comissão



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

No(s) termos do artigo 7.º da Lei n.º 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 n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu as seguintes iniciativas:

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular [COM(2016)881];

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos das fronteiras e que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1987/2006 [COM(2016)882];

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal, que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1986/2006, a Decisão 2007/533/JAI do Conselho e a Decisão 2010/261/UE da Comissão [COM(2016)883].

As presentes iniciativas, atendendo aos seus objetos, foram enviadas à Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades e Garantias e à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, que as analisaram e aprovaram os respetivos Relatórios que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE II – CONSIDERANDOS

“A tolerância não pode comprometer a nossa segurança. Temos de conhecer melhor quem atravessa as nossas fronteiras. É por isso que iremos defendê-las recorrendo à nova Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia. Vamos defender as nossas fronteiras e impor controlos rigorosos a todas as pessoas que as atravessem.”

Presidente Juncker, Estado da União, 2016

Importa desde já salientar que União Europeia tem por objetivo criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, sem fronteiras internas para os seus cidadãos. Um espaço no qual os cidadãos europeus sintam que sua liberdade e segurança estão bem protegidas, em consonância com os valores da União, incluindo o Estado de direito e os direitos fundamentais. A este propósito, os Tratados preveem a necessidade de garantir um elevado nível de segurança no espaço da UE, nomeadamente através de medidas de prevenção, e da coordenação e cooperação entre os Estados-Membros.

O presente conjunto de iniciativas visa reforçar a eficácia e a eficiência operacionais do Sistema de Informação de Schengen (SIS)¹, dando assim cumprimento ao preconizado na Comunicação sobre a Agenda Europeia para a Segurança², bem como ao que foi reiterado pelo Presidente da Comissão no discurso sobre o Estado da União em 2016.

Em termos globais as presentes iniciativas têm como propósito reforçar a capacidade do sistema para combater o terrorismo e a criminalidade transnacional, melhorar a gestão das fronteiras e da migração e assegurar um intercâmbio eficaz de informações entre os Estados-Membros, com o intuito de aumentar a segurança dos cidadãos europeus. Estes objetivos serão conseguidos

¹ É o sistema centralizado de partilha de informações mais amplamente utilizado na gestão das fronteiras e na segurança da Europa. Suporta assim os controlos nas fronteiras externas de Schengen e a cooperação policial e judiciária em 29 países em toda a Europa. O SIS, foi criado em 1995, pelos seis Estados membros signatários do Acordo de Schengen, como principal medida para compensar a supressão dos controlos nas fronteiras internas, visando contribuir para a manutenção da segurança interna, para o combate contra a criminalidade transfronteiriça e a migração irregular. Atualmente, o SIS é utilizado por 25 Estados membros da UE e mais quatro países associados de Schengen (Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça).

² COM(2016) 230



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

através, nomeadamente, do aperfeiçoamento dos mecanismos de deteção e identificação das pessoas em situação irregular ou que constituam uma ameaça à segurança do Espaço Schengen, e da melhoria da cooperação e partilha de informação entre as entidades públicas competentes ao nível nacional e europeu.

Deste modo, o pacote legislativo em análise propõe alterações ao SIS em diferentes vertentes, procurando modernizar e atualizar a legislação tornando o sistema mais integrado entre os Estados-Membros e, consequentemente, mais adequado para responder aos desafios de segurança no Espaço Schengen. O pacote legislativo traduz-se, assim, em três diferentes propostas que versam sobre i) o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, ii) a gestão de fronteiras e iii) a cooperação policial e cooperação judicial em matéria penal, cujas principais alterações se descrevem de seguida.

Tendo em conta que as iniciativas em análise já mereceram por parte das comissões de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades e Garantias e de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a devida apreciação nos respetivos relatórios, que refletem o conteúdo das iniciativas com rigor e detalhe, devem os mesmos dar-se por integralmente reproduzidos, evitando-se, desta forma, uma repetição de análise e consequente redundância.

Proposta de Regulamento relativo à utilização do SIS para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular [COM (2017) 881]

Esta proposta prevê a obrigatoriedade das autoridades competentes dos EM introduzirem alertas no SIS relativos às decisões tomadas pelos EM sobre o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, incluindo a confirmação de partida da pessoa em causa. Se um dos problemas identificados pela Comissão Europeia diz respeito à efetiva aplicação das decisões de regresso, a obrigatoriedade de introduzir estas informações no sistema europeu irá melhorar o alcance e visibilidade das mesmas, permitindo melhorias na aplicação da lei. A proposta visa ainda criar pontos de contacto nacionais em cada EM, com o objetivo de facilitar a cooperação e a troca de informações entre as autoridades dos EM.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Proposta de Regulamento relativo ao funcionamento e utilização do SIS no domínio dos controlos das fronteiras [COM (2017) 882]

Esta proposta tem por finalidade garantir uma gestão harmonizada do SIS, desde o nível central passando pelos sistemas nacionais e terminando nos utilizadores finais das autoridades competentes. A proposta tem também por finalidade garantir que as autoridades competentes tenham informação atualizada sobre decisões emitidas sobre cidadãos de países terceiros em qualquer um dos EM, por exemplo, de proibição de entrada ou permanência. Salienta-se ainda na proposta, a possibilidade de se incluírem dados biométricos, além das impressões digitais, que ajudem à identificação de pessoas, em particular, as impressões palmares e imagens faciais.

Proposta de Regulamento relativo ao estabelecimento, funcionamento e utilização do SIS no domínio da cooperação policial e cooperação judiciária em matéria penal [COM (2017) 883]

Esta proposta, tendo em comum com a proposta de regulamento sobre os controlos de fronteiras várias disposições – nomeadamente no que respeita aos tipos de dados biométricos passíveis de serem introduzidos no SIS e à proteção dos mesmos – tem por objeto a harmonização dos procedimentos nacionais no que respeita, nomeadamente, aos crimes relacionados com o terrorismo e com o risco de rapto parental de crianças. A proposta prevê ainda a introdução de um novo mecanismo “controlo de verificação” com o objetivo de apoiar medidas de contra-terrorismo e crimes graves, permitindo às autoridades intercetarem e interrogarem suspeitos destes crimes

Proteção de Dados

Tendo em conta a incidência das propostas sobre a recolha e gestão de dados biométricos, é relevante sublinhar que as propostas respeitam as regras de proteção de dados, tal como indicado nas análises produzidas pela Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades e Garantias e pela Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

a) Da Base Jurídica

A base jurídica aplicável à proposta de regulamento relativa ao regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular e à proposta de regulamento de controlo das fronteiras encontra-se no artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do TFUE. A proposta de regulamento relativa ao controlo das fronteiras também tem por base jurídica o artigo 77.º n.º 2, c) que define que podem ser adotadas medidas a nível europeu “necessárias à introdução gradual de um sistema integrado de gestão de fronteiras”. Já o artigo 79.º define que a “União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir (...) uma gestão eficaz dos fluxos migratórios (...) bem como a prevenção da imigração ilegal”.

A base jurídica aplicável à proposta de regulamento relativa à cooperação policial e cooperação judiciária em matéria penal encontra-se nos artigos 82.º, n.º 1, alínea d), 85.º, n.º 1, 87.º, n.º 2, alínea a), e artigo 88.º, n.º 2, alínea a), do TFUE. Estes artigos preveem, entre outras normas, “facilitar a cooperação entre as autoridades judiciárias (...) no âmbito da investigação e do exercício da ação penal bem como da execução de decisões”, e ainda a “recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes”.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Sendo uma matéria de competência partilhada, considera-se que o controlo das fronteiras externas cujo campo de aplicação é de nível europeu, deve ser objeto de harmonização das regras europeias, que permita garantir a eficácia do SIS e a consequente segurança do território num espaço sem fronteiras internas e tendo como princípio a liberdade de circulação de pessoas. Por esta razão, o princípio da subsidiariedade é respeitado. Estas propostas não procuram retirar aos EM as suas competências próprias em matéria de imigração ilegal, permanência irregular, controlo de fronteiras ou de ação policial ou judiciária, mas integrá-las, de forma inteligente, num sistema global com o seu próprio *modus operandi*, cuja moldura normativa remete para os direitos, liberdades e garantias individuais, e que é orientado para finalidades bem definidas a nível europeu e nacional.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Considera-se, ainda, que as propostas respeitam o princípio da proporcionalidade na medida em que a harmonização desejada apenas pode ser concretizada através de um regulamento. Tratando-se de um sistema centralizado de informações, só um regulamento pode prover adequadamente as alterações necessárias.

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório das comissões competentes, bem a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. As presentes iniciativas legislativas respeitam o princípio da subsidiariedade.
2. Em relação às iniciativas em análise, o processo de escrutínio está concluído. No entanto, tendo em conta a relevância da matéria em causa a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente às presentes iniciativas legislativas, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 24 de maio de 2017

A Deputada Autora do Parecer

(Francisca Parreira)

A Presidente da Comissão

(Regina Bastos)

PARTE IV – ANEXOS

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

Relatório da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

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

COM (2016) 881 final

COM (2016) 882 final

Relator:

Deputado António Gameiro

«Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular»

«Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos das fronteiras e que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1987/2006»

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

1. Nota introdutória

Em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que estabelece o regime de acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foram distribuídas à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, as iniciativas europeias **COM (2016) 881 final** «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular» e **COM (2016) 882 final** – «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos das fronteiras e que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1987/2006», para análise e elaboração de parecer, no dia 01 de fevereiro de 2017.

2. Enquadramento

Apresentado como «instrumento que melhores resultados apresenta na cooperação eficaz entre as autoridades de imigração, policiais, aduaneiras e judiciárias na União Europeia e nos países associados de Schengen», permitindo «que as autoridades competentes insiram e consultem dados relativos a pessoas procuradas, pessoas que possam não ter o direito de entrar ou permanecer na UE, pessoas desaparecidas – especialmente crianças – e objetos que possam ter sido roubados, desviados ou perdidos», o **Sistema de Informação de Schengen (SIS)** foi

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

objeto em 2016 de uma «*avaliação exaustiva*» pela Comissão Europeia tendo em vista promover melhorias na sua eficácia e eficiência.

Desse trabalho resultou, devidamente enquadrado no Programa de Trabalho da Comissão para 2017, um primeiro conjunto de 3 propostas com o propósito de *«melhorar e alargar a utilização do SIS, [...] ao mesmo tempo que prossegue os seus trabalhos, a fim de aumentar a interoperabilidade dos sistemas de aplicação coerciva da lei e de gestão das fronteiras existentes e futuros, dando seguimento aos trabalhos atualmente desenvolvidos pelo Grupo de Peritos de Alto Nível em matéria de Sistemas de Informação e Interoperabilidade¹»*.

As iniciativas em causa, tratando de diferentes dimensões do sistema, incidem, respetivamente, (i) na gestão das fronteiras, (ii) na cooperação policial e cooperação judiciária em matéria penal, e (iii) no regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular.

No âmbito do presente relatório, atendendo à conexão das matérias, são apreciadas simultaneamente as propostas de regulamento que se referem à primeira e terceira áreas de intervenção ora definidas pela Comissão.

3. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular

A proposta de regulamento identificada como «COM (2016) 881 final», de acordo com a sua exposição de motivos, visa tornar obrigatória para as autoridades dos

¹ «A Comissão tem vindo a rever a arquitetura dos sistemas de informação existentes para identificar lacunas de informação e ângulos mortos que resultam das deficiências nas funcionalidades dos sistemas existentes, bem como da fragmentação na arquitetura global de gestão de dados da UE. No intuito de apoiar este trabalho, a Comissão instituiu um Grupo de Peritos de Alto Nível em matéria de Sistemas de Informação e Interoperabilidade, cujas conclusões preliminares serviram igualmente de base a este primeiro conjunto de propostas no que respeita às questões de qualidade dos dados.»

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Estados-Membros, a inserção no SIS de todas as decisões de regresso emitidas em conformidade com disposições que respeitem a Diretiva 2008/115/CE², a fim de permitir a sua visibilidade ao nível da UE, reforçando, deste modo, a sua execução, introduzindo, nomeadamente, uma nova categoria para decisões de regresso.

Assumida como uma parte essencial da política de migração europeia, plasmada na Agenda Europeia da Migração, a estratégia para o sistema de regresso europeu tem revelado insuficiências que se pretendem desta feita debelar. Conforme indicam os dados do Eurostat apresentados, nos últimos anos *«só cerca de 40% dos migrantes irregulares que deveriam abandonar a UE é que o fizeram efetivamente»*.

Considera a Comissão que *«a visibilidade das decisões de regresso de outros Estados-Membros por meio de uma indicação no SIS, juntamente com a possibilidade de trocar informações suplementares mediante um único ponto de contacto nacional, como o Gabinete SIRENE, pode ajudar a resolver o problema de falta de informação»* e, consequentemente, *«com um maior conhecimento das circunstâncias específicas da pessoa em causa, os Estados-Membros podem tomar medidas de forma mais rápida e atempada»*.

Por outro lado, a Comissão Europeia aduz ainda outro argumento de que *«a confirmação do regresso reduzirá [...] a necessidade de as autoridades públicas investirem em recursos na localização de migrantes irregulares que na realidade já tenham saído da EU»*.

Não obstante, a Proposta em apreço preconiza a salvaguarda de princípios em matéria de transferência de dados pessoais, asseverando que a mesma *«deve ser limitada às informações que sejam estritamente necessárias para assegurar a identificação e a emissão de novos documentos para o migrante e deve cumprir as disposições do Regulamento (UE) 2016/679, relativo à proteção das pessoas*

² Vd. Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>»

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, nomeadamente o seu capítulo V, que estabelece as regras e as condições em matéria de transferência de dados pessoais para países terceiros ou organizações internacionais»³.

Para efeitos de determinação da necessária base jurídica, a proposta em análise invoca o disposto no artigo 79.º n.º 2 alínea c) do TFUE que habilita o Parlamento e o Conselho «a adotar medidas no domínio da imigração ilegal e da residência ilegal, incluindo o afastamento e o regresso de pessoas sem autorização de residência legal».

Do ponto de vista da incidência orçamental, a estimativa de custos associados é situada nos 3,6 milhões de euros, relacionados com as alterações necessárias para a criação de uma nova categoria de indicações no âmbito do SIS.

4. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos das fronteiras e que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1987/2006

Mediante a iniciativa ora identificada como «COM (882) UE final», que atualiza o regime relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos das fronteiras, a Comissão Europeia pretende, nomeadamente: (i) prever também neste regulamento a obrigatoriedade de os Estado-Membros inserirem uma indicação no SIS nos termos referidos no ponto anterior, (ii) harmonizar os procedimentos nacionais relativos à

³ Vd. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32016R0679>

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

utilização do SIS no respeitante ao procedimento de consulta, de modo a evitar que um nacional de um país terceiro sujeito a uma proibição de entrada seja titular de uma autorização de residência válida emitida por um Estado-Membro; (iii) introduzir modificações técnicas para melhorar a segurança e ajudar a “carga administrativa”; (iv) cobrir a utilização integral do SIS de extremo a extremo, ou seja, não só os sistemas central e nacionais, mas também as necessidades de utilizadores finais, salvaguardando as normas de segurança no tratamento de dados do SIS, e (v) alargar a utilização de informações biométricas, em que, para além das impressões digitais, passarão a ser recolhidas e armazenadas impressões palmares.

Explicitando a abordagem seguida nesta proposta, a Comissão assume a opção pelo desenvolvimento e aperfeiçoamento do SIS em vez da opção por um novo, justificando a pertinência das alterações em causa: com os resultados consolidados dos trabalhos relativos à execução do SIS, realizados nos últimos três anos, que englobam modificações técnicas do SIS Central destinadas a alargar algumas das categorias de indicações existentes e a aditar novas funcionalidades; com outras recomendações sobre modificações técnicas e processuais, decorrentes de uma “avaliação exaustiva” do SIS; com pedidos dos utilizadores finais⁴ do SIS no sentido da introdução de aperfeiçoamentos técnicos; e com as conclusões preliminares do Grupo de Peritos de Alto Nível em matéria de Sistemas de Informação e Interoperabilidade no que respeita à qualidade dos dados.

Em concreto, podem destacar-se, pela sua importância, os seguintes aspetos da proposta de regulamento:

- A disponibilização ininterrupta dos dados do SIS (artigo 6.º);
- A garantia de que a segurança dos dados inclui igualmente as atividades dos utilizadores finais (artigo 10.º n.º 3);

⁴ De acordo com os dados apresentados na proposta, atualmente é identificado um universo de mais de 2 milhões de utilizadores finais nas autoridades competentes em toda a Europa.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- A salvaguarda do princípio de que o Estado-Membro é o detentor dos dados e igualmente responsável pela exatidão dos dados introduzidos (artigo 39.º);
- A possibilidade de efetuar pesquisas com impressões digitais no sentido de identificar uma pessoa passa a ser obrigatória quando a identidade não possa ser verificada de outro modo, prevendo-se ainda a utilização de imagens faciais, fotografias e impressões palmares logo que seja “tecnicamente viável” (artigos 22.º e 28.º);
- Mantém-se inalterado o acesso das autoridades nacionais competentes (artigo 29.º), alargando-se o mesmo à Europol nos casos de recusa de entrada (artigo 30.º), à Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira e respetivas equipas (artigos 31.º e 32.º) e à Unidade Central do Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) cuja proposta de criação foi também apresentada;
- Definição do processo a seguir caso se verifique, aquando da inserção de uma nova indicação, que já existe uma entrada no SIS com características similares (artigo 41.º);
- Especificação de responsabilidades pela prevenção, prestação de informações e resposta a incidentes suscetíveis de afetar a segurança ou a integridade da infraestrutura do SIS, dos dados do SIS ou das informações suplementares (artigos 10.º, 16.º e 40.º);
- Alargamento da aplicação do requisito da proporcionalidade antes da emissão de indicações, devendo ser igualmente aplicável às decisões em matéria de prorrogação ou não do período de validade de uma indicação (artigo 21.º);
- Com vista a facultar informações em maior número e mais rigorosas aos utilizadores finais, simplificando e acelerando a ação necessária, bem como a permitir a melhor identificação possível da pessoa assinalada, a presente proposta alarga os tipos de informações (artigo 20.º) que podem ser conservados sobre as pessoas indicadas;

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Alargamento também da lista dos dados pessoais que podem ser inseridos e tratados no SIS para evitar usurpações de identidade, já que um maior número de dados facilita a identificação da vítima e do autor da usurpação de identidade (artigo 42.º), sendo que os dados apenas podem ser inseridos com o consentimento da vítima de usurpação de identidade;
- Disposições especiais ao abrigo das quais o pessoal dos Gabinetes SIRENE⁵ deve suprimir proativamente as indicações que deixem de ser necessárias caso não seja obtida nenhuma resposta da parte das autoridades competentes (artigo 35.º);
- As regras pormenorizadas respeitantes aos direitos dos titulares dos dados mantêm-se inalteradas em conformidade com a regulamentação sobre proteção de dados em vigor⁶;
- Estabelece-se o dever da LISA-EU (Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça) de transmitir aos Estados-Membros, à Comissão, à Europol e à Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira os relatórios estatísticos por si elaborados e permite-se que a Comissão solicite relatórios adicionais sobre estatísticas e a qualidade dos dados relacionados com o SIS e a comunicação SIRENE.

Para enquadrar do ponto de vista jurídico a iniciativa, a Comissão invoca o disposto no artigo 77.º n.º 2 alíneas b) e d), bem como o artigo 79.º n.º 2 alínea c) do TFUE.

A revisão em causa implicará a revogação e substituição do Regulamento (CE) n.º 1987/2006⁷, que atualmente rege as matérias objeto de alteração.

⁵ «SIRENE: *Supplementary Information Required at the National Entries*» - Os SIRENE são pontos de contacto único e permanente, existentes em cada um dos Estados membros, através dos quais serão transmitidas todas as informações complementares necessárias à ação das entidades utilizadoras do SIS.

⁶ Vd. Regulamento (UE) 2016/679 e a Diretiva (UE) 2016/680.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Em termos de incidência orçamental, em conjunto com a proposta de regulamento referente à cooperação policial e judiciária em matéria penal, prevê-se um impacto de 64,3 milhões para o período de 2018-2020.

5. Direitos fundamentais e Proteção de Dados

Relativamente à análise das propostas em termos de respeito pelos direitos fundamentais, importa sinalizar que é garantida a continuidade e salvaguarda do acervo de regras de proteção ora existentes e em vigor, designadamente, o respeito pelos princípios consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

No caso da proposta «COM (2016) 881 final» fica estabelecido que:

- (i) *As indicações de regresso não resultem na tomada de medidas de execução de decisões de regresso emitidas em conformidade com disposições que respeitem a Diretiva 2008/115/CE quando o prazo para a partida voluntária ainda não expirou, quando a decisão tenha sido suspensão ou quando o afastamento foi adiado (artigo 3.º, n.ºs 2 e 3);*
- (ii) *Os elementos de uma decisão de regresso, emitida em conformidade com disposições que respeitem a Diretiva 2008/115/CE⁸, a inserir no SIS limitam-se aos estritamente necessários para permitir às autoridades competentes a identificação do nacional de país terceiro em causa, dar seguimento ao regresso e, se for caso disso, controlar o cumprimento do dever de regresso (artigo 4.º);*

⁷ Vd. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:l14544>

⁸ Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- (iii) *Os dados só são conservados no SIS o tempo necessário para atingir o objetivo do regresso pelo que o Estado-Membro autor da indicação deverá suprimir os dados imediatamente após receber a confirmação do regresso (artigo 6.º), bem como se a decisão já não for válida, se a pessoa tiver obtido cidadania da UE ou de um Estado cujos nacionais tenham direito de livre circulação na União, ou caso a pessoa objeto de uma indicação possa demonstrar que saiu do território dos Estados-Membros em cumprimento da decisão de regresso emitida em conformidade com disposições que respeitem a Diretiva 2008/115/CE (artigo 7.º).*

Por sua vez a proposta «COM (882) UE final», conforme enfatiza a Comissão Europeia na respetiva de exposição de motivos:

- (i) *Reforça as medidas destinadas a proteger os direitos fundamentais, dado que inscreve na legislação os requisitos aplicáveis à supressão das indicações e introduz uma avaliação da proporcionalidade no caso de o prazo de uma indicação ser prorrogado (artigo 21.º);*
- (ii) *Define garantias amplas e sólidas quanto à utilização de identificadores biométricos, a fim de evitar transtornos para pessoas inocentes (artigo 28.º);*
- (iii) *Assegura uma maior proteção dos dados armazenados no mesmo, com a instauração de um procedimento claro de gestão de incidentes (artigo 40.º).*
- (iv) *Exige que sejam recolhidos e armazenados dados adicionais (tais como informações dos documentos de identificação pessoal) que facilitem o trabalho dos agentes no terreno, com vista a determinar a identidade de uma pessoa em caso de usurpação de identidade (artigo 42.º);*



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- (v) *Garante o direito do titular dos dados a vias de recurso efetivas para contestar qualquer decisão, nas quais deve estar sempre incluído o direito a uma ação perante um tribunal (artigo 49.º).*

6. Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

O desenvolvimento e concretização de um sistema de informações com a natureza e características do SIS, que envolve autoridades nacionais e europeias, é inviável seguindo uma lógica de intervenção que não seja ao nível da coordenação supranacional, isto é, na dimensão da União Europeia, no estrito cumprimento do princípio da subsidiariedade. Com efeito, a efetividade e segurança de um espaço de livre circulação, por via do acervo Schengen, depende da eficácia, abrangência e credibilidade do papel instrumental e decisivo desta plataforma de partilha de informações entre Estados-Membros que, através de ambas as propostas de regulamento em causa, se pretende melhorar e aprofundar.

Conforme evidenciado pela análise prévia, na abordagem dos vários aspetos em que incide a regulamentação ora proposta, pode considerar-se que a mesma se cingiu ao necessário para atingir os objetivos em causa, preservando de modo criterioso o respeito pelos direitos fundamentais, seja nas regras específicas de supressão de indicações ou de armazenamento de dados, encontrando-se nessa medida salvaguardado o princípio da proporcionalidade.

Ademais, encontram-se ambas as iniciativas enquadradas, do ponto de vista jurídico, por disposições do TFUE, designadamente, pelos artigos 77.º n.º 2 alíneas b) e d) e 79.º n.º 2 alínea c).



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Conclui-se assim, que as propostas em apreço não contendem com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade preconizados pelo artigo 5.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

7. Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o presente relatório que aprecia os documentos comunitários COM (2016) 881 final «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular» e COM (2016) 882 final – «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos das fronteiras e que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1987/2006», seja remetido à Comissão de Assuntos Europeus, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, para os devidos efeitos.

Palácio de São Bento, 16 de maio de 2017

O Deputado Relator,

(António Gameiro)

O Presidente da Comissão,

(Pedro Bacelar de Vasconcelos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

COM (2016) 883 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal, que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1986/2006, a Decisão 2007/533/JAI do Conselho e a Decisão 2010/261/UE da Comissão

I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no artigo 7º, n.º 2, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, 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 (2016) 883 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal, que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

1986/2006, a Decisão 2007/533/JAI do Conselho e a Decisão 2010/261/UE da Comissão.

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).

II. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2016) 883 final refere-se à Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal, que vem alterar o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revogar o Regulamento (CE) n.º 1986/2006, a Decisão 2007/533/JAI do Conselho e a Decisão 2010/261/UE da Comissão.

A presente proposta de Regulamento enquadra-se na necessidade, assumida reiteradamente pela Comissão, de proceder à revisão da base jurídica do Sistema de Informação de Schengen (SIS) para dar resposta aos novos desafios de segurança e de migração. Foi neste sentido que na «Agenda Europeia para a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Segurança»¹ a Comissão Europeia anunciou a intenção de avaliar o SIS em 2015-2016 a fim de apurar a existência de novas necessidades operacionais do Sistema e consequentemente propor as correspondentes alterações legislativas.

Também na comunicação intitulada «Sistemas de informação mais sólidos e mais inteligentes para controlar as fronteiras e garantir a segurança»², a Comissão referiu que seriam analisadas funcionalidades adicionais do sistema com base no relatório da avaliação global do SIS, com vista à apresentação de propostas de revisão da base jurídica do Sistema.

Por último, refira-se ainda que em 20 de abril de 2016, na comunicação intitulada «Dar cumprimento à Agenda Europeia para a Segurança para combater o terrorismo e abrir caminho à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz»³, a Comissão propôs uma série de alterações ao SIS com o intuito de promover a eficácia e eficiência nos planos técnico e operacional do Sistema.

Nesta sequência, e em resultado da avaliação global do Sistema que foi aprovada em 2016⁴, a proposta de Regulamento em apreço integra um primeiro conjunto de propostas da Comissão Europeia destinadas a melhorar o

¹ COM (2015) final.

² COM (2016) final.

³ COM (2016) final.

⁴ Relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, o artigo 43.º, n.º 5 e o artigo 50.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1987/2006, e com o artigo 59.º, n.º 3, e o artigo 65.º, n.º 5, da Decisão 2007/533/JAI



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

funcionamento do SIS, bem como a sua exploração e utilização nos domínios da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal.

Os resultados da citada avaliação frisaram a *“necessidade de proceder a alterações na base jurídica do SIS, a fim de responder melhor aos novos desafios de segurança e de migração”*. Entre estas alterações incluem-se, por exemplo, o reforço do sistema para fins de luta contra o terrorismo, prevendo uma nova conduta a adotar para o efeito, a clarificação da situação das crianças que enfrentam a ameaça de rapto parental, bem como o alargamento da lista dos identificadores biométricos disponíveis no sistema. Outras medidas propostas destinam-se a promover a qualidade dos dados e a transparência do sistema, através de uma descrição mais clara das competências específicas dos Estados-Membros e da Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA) em matéria de elaboração de relatórios.

Com a presente proposta pretende-se consolidar o conteúdo dos instrumentos em vigor e igualmente aditar novas disposições, com os seguintes objetivos:

- Harmonizar melhor os procedimentos nacionais relativos à utilização do SIS, em especial quanto aos crimes relacionados com o terrorismo e os riscos de rapto parental de crianças;
- Alargar o âmbito de aplicação do SIS mediante a introdução de novos elementos relativos a identificadores biométricos nas indicações existentes;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Introduzir alterações técnicas destinadas a melhorar a segurança e ajudar a reduzir a carga administrativa, determinando a obrigatoriedade de cópias nacionais e normas técnicas comuns de execução;
- Tratar a total utilização do SIS, cobrindo não só os sistemas central e nacionais, mas também garantindo que os utilizadores finais recebem todos os dados necessários para o desempenho das suas funções e respeitam todas as normas de segurança no tratamento de dados do SIS.

Quanto às disposições específicas que esta proposta de Regulamento pretender introduzir, destacam-se as seguintes:

- O artigo 6.º estipula que cada Estado-Membro deve garantir aos utilizadores finais uma disponibilização ininterrupta dos dados do SIS, por forma a maximizar as vantagens operacionais através da redução das possibilidades de períodos de inatividade.
- O artigo 9º especifica que os utilizadores finais devem receber os dados necessários para o desempenho das suas funções (nomeadamente todos os dados necessários para a identificação do titular dos dados e para adotar a conduta adequada). Estabelece-se igualmente um modelo comum de implementação do SIS pelos Estados-Membros, por forma a assegurar que todos os sistemas nacionais estão harmonizados.
- O artigo 10.º regula a segurança do tratamento de dados incluindo as atividades de tratamento de dados pelo utilizador final.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- O artigo 12.º prevê disposições relativas à conservação e à consulta de registos do historial das indicações. O período máximo de conservação das indicações relativas a pessoas será aumentado para cinco anos, exceto no caso das indicações para efeitos de vigilância discreta, controlo de verificação ou controlo específico, que manterão um período de conservação de um ano. Os Estados-Membros têm sempre a possibilidade de fixar períodos mais curtos. A prorrogação do prazo máximo segue as práticas nacionais quando uma indicação ainda não cumpriu a sua finalidade devido ao facto de a pessoa em causa continuar a ser procurada.
- O artigo 14.º obriga os Estados-membros a assegurar uma formação regular e contínua do pessoal com acesso ao SIS sobre as normas de segurança de dados e proteção de dados.
- O artigo 15.º da proposta habilita a eu-LISA a elaborar, periodicamente, relatórios de qualidade dos dados, destinados aos Estados-Membros.
- Neste domínio, o artigo 56º mantém o princípio de que o Estado-Membro, que é o detentor dos dados, é igualmente responsável pela exatidão dos dados introduzidos no SIS.
- A pesquisa com impressões digitais no sentido de identificar uma pessoa, possibilidade já prevista no artigo 22.º do Regulamento (CE) n.º 1987/2006 e na Decisão 2007/533/JAI do Conselho), torna-se obrigatória caso a identidade da pessoa não possa ser apurada de outro modo. Além disso, as alterações ao artigo 22.º e os novos artigos 40.º, 41.º e 42.º passam a permitir a utilização de imagens faciais, impressões palmares e perfis de ADN para identificar pessoas, juntamente com a utilização de impressões digitais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Nos casos em que não estão disponíveis impressões digitais ou impressões palmares, o artigo 22.º, n.º 1, permite a utilização de perfis de ADN para as pessoas desaparecidas que precisam de ser colocadas sob proteção, especialmente as crianças. Esta disposição vem permitir, por exemplo, o recurso a perfis de ADN por intermédio dos pais ou irmãos da pessoa/criança desaparecida, para que as autoridades nacionais possam identificar e localizar a pessoa em causa.
- O artigo 26.º dispõe que os Estados-Membros devem suspender temporariamente as indicações para efeitos de detenção (em caso de operação ou investigação policial em curso), tornando-as visíveis apenas aos gabinetes SIRENE, mas não aos agentes no terreno, durante um período limitado.
- Os artigos 32.º e 33.º estabelecem disposições aplicáveis às indicações relativas a pessoas desaparecidas. As modificações nesta matéria permitem, por exemplo, a emissão de indicações preventivas nos casos em que se considere existir um grande risco de rapto parental, além de ajustarem a categorização das indicações relativas a pessoas desaparecidas.
- O artigo 37.º introduz uma nova forma de verificação, o «controlo de verificação», que visa, em particular, apoiar as medidas de luta contra o terrorismo e os crimes graves. Este tipo de controlo permite que as autoridades intercetem e interroguem a pessoa em causa.
- O artigo 52.º descreve as circunstâncias em que as indicações têm de ser suprimidas, prevendo uma maior harmonização com as práticas nacionais neste domínio. O artigo 51.º estabelece disposições especiais ao abrigo das quais o pessoal dos Gabinetes SIRENE deve suprimir proactivamente as



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

indicações que deixem de ser necessárias caso não seja obtida nenhuma resposta da parte das autoridades competentes.

- A Europol (artigo 46.º), a Eurojust (artigo 47.º) e a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, bem como as respetivas equipas, as equipas envolvidas em operações de regresso e os membros da equipa de apoio à gestão da migração (artigos 48.º e 49.º), têm acesso ao SIS e aos dados do SIS de que necessitam. O artigo 50.º determina, no entanto, que os referidos organismos apenas poderão aceder aos dados de que necessitam para o desempenho das suas funções.

- O artigo 71.º estipula os mecanismos a pôr em prática para assegurar o acompanhamento adequado do SIS e do seu funcionamento comparativamente aos seus objetivos. Para o efeito, compete à Agência eu-LISA facultar estatísticas diárias, mensais e anuais sobre a forma como o sistema está a ser utilizado. O artigo 71.º, n.º 5, exige que a eu-LISA transmita aos Estados-Membros, à Comissão, à Europol, à Eurojust e à Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira os relatórios estatísticos por si elaborados e permite que a Comissão solicite relatórios adicionais sobre estatísticas e a qualidade dos dados relacionados com o SIS e a comunicação SIRENE.

Por último refira-se que esta proposta de Regulamento está também intimamente ligada à legislação em vigor da União, que complementa, designadamente:

- A Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira no que se refere ao seu acesso ao SIS para efeitos do Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

(ETIAS), bem como à disponibilização de uma interface técnica de acesso ao SIS por parte das equipas da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, das equipas envolvidas em operações de regresso e dos membros da equipa de apoio à gestão da migração, para que, no âmbito dos seus mandatos, possam aceder e pesquisar dados introduzidos no SIS;

- A Europol, na medida em que a presente proposta confere à Europol direitos adicionais de acesso e consulta, no âmbito do seu mandato, de dados que tenham sido introduzidos no SIS;

- As decisões Prüm, na medida em que os desenvolvimentos da presente proposta com vista a permitir a identificação de pessoas com base em impressões digitais (assim como imagens faciais e perfis de ADN) complementam as disposições relativamente ao acesso mútuo transfronteiras em linha com as fontes nacionais de bases de dados designadas de perfis de ADN e os sistemas automatizados de identificação por impressões digitais.

Prevê-se que a Proposta de Regulamento em apreço entre em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

II. Princípio da subsidiariedade

Tendo em conta os objetivos de promoção da eficiência e de uma utilização harmonizada do SIS, nomeadamente o aumento do volume, da qualidade e da rapidez do intercâmbio de informações num sistema de informação centralizado e de grande escala, considera-se que estes objetivos não podem



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

ser atingidos pelos Estados-Membros isoladamente, exigindo uma intervenção ao nível da União Europeia.

Refira-se, a este nível, que de acordo com a informação da Comissão, só em 2015, as autoridades competentes dos Estados-Membros acederam ao sistema em quase 2,9 mil milhões de ocasiões, o que demonstra de forma clara a contribuição essencial do sistema para a cooperação em matéria de aplicação coerciva da lei no espaço Schengen. Este grande volume de intercâmbio de informações entre os Estados-membros dificilmente seria alcançado por meio de soluções nacionais descentralizadas e não teria sido possível obter estes resultados ao nível dos Estados-membros.

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.

Daí que se conclua que a proposta em causa é conforme ao princípio da subsidiariedade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

III – Conclusões

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

- a) Que a COM (2015) 883 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal, que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1986/2006, a Decisão 2007/533/JAI do Conselho e a Decisão 2010/261/UE da Comissão não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 10 de maio de 2017

O Deputado Relator

(Fernando Negrão)

O Presidente da Comissão

(Bacelar de Vasconcelos)

Relatório

COM (2016) 881

COM (2016) 882

COM (2016) 883

Autora: Deputada
Isabel Santos

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos das fronteiras e que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1987/2006

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal, que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1986/2006, a Decisão 2007/533/JAI do Conselho e a Decisão 2010/261/UE da Comissão



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – ANÁLISE DAS PROPOSTAS

PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO RELATÓRIO

PARTE IV- CONCLUSÕES

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas o pacote legislativo relativo ao Sistema de Informação Schengen composto pela **“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular”**, pela **“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos das fronteiras** e que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1987/2006” e pela **“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal**, que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1986/2006, a Decisão 2007/533/JAI do Conselho e a Decisão 2010/261/UE da Comissão”, atento o objeto das mesmas, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório. Este pacote legislativo foi identificado como matéria de acompanhamento prioritário desta Comissão na apreciação levada a cabo ao Programa de Trabalho da Comissão Europeia para 2017¹.

¹ Relatório da CNECP de 4 de janeiro 2017.

PARTE II – ANÁLISE DAS PROPOSTAS

I. CONTEXTO E OBJETIVOS

O Espaço Schengen² é um dos pilares mais importantes do processo de construção e integração europeia. Schengen consagra a liberdade de circulação e residência aos cidadãos europeus, liberdade que decorre da cidadania europeia estabelecida pelo Tratado de Maastricht em 1992. Schengen constitui também uma das bases para a concretização e funcionamento do mercado único europeu. Contudo, para que o Espaço Schengen funcione com a supressão das fronteiras internas, e para que os seus benefícios sejam efetivamente sentidos por todos os cidadãos europeus, é necessário reforçar as fronteiras externas e a segurança interna dos países, o que implica, necessariamente, uma política de gestão de fronteiras concertada a nível europeu, ou seja, uma europeização da gestão das fronteiras.

O Sistema de Informação Schengen (SIS) é, neste contexto, um dos mecanismos de gestão das fronteiras externas cujo objetivo é assegurar a manutenção da segurança interna dos países. Concretamente, é um sistema que permite às autoridades policiais, de migração, judiciais e outras introduzir e consultar alertas (ou indicações) sobre pessoas desaparecidas, pessoas ou objetos relacionados com infrações penais, bem como sobre nacionais de países terceiros que não estejam autorizados a entrar ou a permanecer no Espaço Schengen. O SIS constitui, desta forma, um dos pilares da cooperação policial.

Nos últimos anos, a segurança do Espaço Schengen e a gestão das fronteiras externas têm enfrentado novos e sérios desafios que obrigam a uma revisitação do quadro normativo e dos instrumentos do acervo Schengen. A realidade tem

² Fazem parte do Espaço Schengen 26 países europeus, 22 Estados-Membros (à exceção do Reino Unido, Irlanda, Chipre, Bulgária, Roménia e Croácia) e Noruega, Islândia, Liechtenstein e Suíça.

vindo e evidenciar a necessidade de reformar os mecanismos de gestão das fronteiras externas de modo a que respondam de forma mais eficaz e mais rápida, seja às ameaças terroristas – detetando essas ameaças –, seja à pressão do fluxo maciço de refugiados e migrantes. Como reação, a reintrodução temporária de fronteiras internas tem vindo a ocorrer, desde 2015, numa escala que não tinha ainda acontecido desde a criação do Espaço Schengen³.

No discurso sobre o Estado da União, em setembro 2016, Jean-Claude Juncker reafirmou a urgência de respostas eficazes ao problema da ameaça terrorista em território europeu e anunciou um conjunto de medidas destinadas a reforçar as fronteiras externas. **As iniciativas que aqui se analisam, que propõem um conjunto de alterações ao SIS, são uma dessas respostas ao reforço da segurança no território europeu.** De acordo com o comissário europeu para a segurança, o britânico Julian King, “o SIS é fundamental para a segurança da Europa. Mas o SIS apenas será um bom instrumento se dispuser das informações certas e se estas estiverem disponíveis e acessíveis às pessoas certas no momento certo.” **O pacote legislativo agora apresentado tem, precisamente, como objetivos aperfeiçoar os mecanismos de deteção e identificação dos que entram no Espaço Schengen e que podem constituir uma ameaça à segurança do território europeu, bem como melhorar a cooperação e partilha de informação entre as entidades públicas competentes, ao nível nacional e europeu.**

As propostas têm em conta a avaliação ao SIS que a Comissão Europeia levou a cabo em 2016, decorridos 3 anos da implementação do SIS de segunda geração. O relatório de avaliação⁴, que acompanha as propostas em análise, demonstra que é necessário melhorar a eficácia e a eficiência do SIS.

³ Direção-Geral Migração e Assuntos Internos da Comissão Europeia, Lista de países com reintrodução de fronteiras internas no Espaço Schengen.

⁴ COM (2016) 880 “Relatório da Comissão (...) sobre a avaliação do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II) (...)” 21 dezembro 2016.

II. ANÁLISE DO CONTEÚDO

- a) Proposta de Regulamento relativo à utilização do SIS para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular [COM (2016) 881]

Âmbito e objetivo

Esta proposta determina as condições e os procedimentos para a introdução e o tratamento no SIS das indicações sobre nacionais de países terceiros que sejam objeto de decisões de regresso emitidas pelos Estados-Membros (EM), de acordo com a Diretiva 2008/115/CE, bem como para a troca de informações suplementares sobre essas indicações.

Pretende-se melhorar e alargar a utilização do SIS, tornando obrigatória, às autoridades dos EM, a introdução no SIS de todas as decisões emitidas sobre o regresso de cidadãos de países terceiros, desta forma permitindo a visibilidade destas indicações à escala europeia e, consequentemente, o reforço da aplicação das regras do Espaço Schengen. A utilização do SIS para casos de retorno de pessoas em situação irregular irá ajudar o trabalho das autoridades de imigração no acompanhamento e aplicação das regras nestas situações. Irá também ajudar a prevenir e detetar a migração irregular e a melhorar a partilha de informações e da cooperação entre as autoridades competentes.

Principais disposições

Introdução de indicações de retorno

A proposta estabelece o objetivo e as regras para a introdução das indicações de retorno no SIS, de modo a permitir às autoridades competentes dos EM a verificação de que as pessoas em situação irregular de facto regressaram aos

seus países. **As indicações devem, por isso, ser introduzidas no SIS assim que a decisão sobre o regresso for emitida. As indicações devem também fornecer informação sobre a decorrência de um período de saída voluntária da pessoa em situação irregular e sobre a eventual suspensão ou adiamento da decisão de regresso.**

O regresso voluntário deve ser sempre preferível ao regresso coercivo, sendo que um período para o regresso voluntário deve ser garantido. A duração do período de regresso voluntário e qualquer prorrogação adicional do prazo de saída devem constar nas indicações a introduzir no SIS, de forma a permitir às autoridades públicas decidirem sobre a adequação das eventuais ações a tomar em cada caso individual.

Partilha de informações entre as autoridades competentes

A proposta estabelece as categorias de dados que podem ser inseridos numa indicação de retorno no artigo 4.º.

É criado um ponto de contacto nacional em cada EM, com o objetivo de facilitar a cooperação e a partilha de informações suplementares entre as autoridades nacionais.

Os EM serão obrigados a confirmar a partida da pessoa em situação irregular ao EM que emitiu a decisão de regresso, sendo esta obrigação exigida também no caso de ser o mesmo EM a emitir e a executar a decisão de regresso.

Incumprimento da obrigação de regresso

A proposta define os procedimentos a adotar no caso de incumprimento da decisão de regresso, incluindo quando uma pessoa em incumprimento é identificada num outro EM que não o que emitiu a decisão.

Acesso e gestão dos dados

A proposta estipula que as indicações de regresso devem ser eliminadas assim que a pessoa em situação irregular regresse ao seu país. Não obstante, admite-

se a possibilidade de manter o rastreio das decisões de retorno no SIS de forma a detetar possíveis reentradas no Espaço Schengen de cidadãos já regressados. As autoridades responsáveis pela emissão das decisões de retorno passarão a ter acesso ao SIS de modo a introduzirem, atualizarem, eliminarem e procurarem dados das pessoas em situação irregular.

b) **Proposta de Regulamento relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos das fronteiras** [COM (2016) 882]

Âmbito e Objetivo

A presente proposta tem por objetivo **reformular o SIS de forma a melhorar a gestão das fronteiras externas do Espaço Schengen**. Juntamente com a proposta de regulamento relativa à cooperação judicial, que em baixo se analisa, esta proposta **estipula regras sobre a utilização abrangente e integral do SIS**, do nível central ao utilizador final. **A proposta tem também por finalidade definir as condições e procedimentos a aplicar no tratamento de informação no SIS sobre nacionais de países terceiros e a partilha de informações e dados sobre admissão ou interdição de permanência em território europeu.**

A presente proposta partilha um conjunto de disposições com a proposta de regulamento relativa à cooperação judicial, nomeadamente, no que diz respeito às disposições gerais (artigos 1.º – 3.º) à arquitetura técnica e modo de funcionamento do SIS (artigos 4º – 14.º), à responsabilidade da eu-LISA⁵ (artigos 15.º – 18.º), ao direito ao acesso e conservação das indicações (artigos 29.º,

⁵ eu-LISA - Agência Europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no domínio da liberdade, da segurança e da justiça.

30.º, 31.º, 33.º e 34.º), às regras gerais de tratamento e de proteção de dados (artigos 36.º – 53.º) e ao acompanhamento e estatísticas (artigo 54.º).

Principais disposições

Utilização integral do SIS (*end-to-end use*)

O SIS tem mais de dois milhões de utilizadores finais nas autoridades competentes dos EM, o que o torna uma ferramenta amplamente utilizada e um instrumento eficaz de partilha de informações. A proposta em análise providencia um conjunto de regras para a utilização *end-to-end* do SIS, desde o SIS Central gerido por uma agência europeia, ao SIS gerido pelos sistemas nacionais nos EM, e, finalmente, ao utilizador final, respondendo às suas necessidades técnicas e operacionais específicas. Neste sentido, de forma a garantir a plena eficácia do SIS, **os EM têm de se certificar de que cada vez que um utilizador final do SIS realiza uma busca nos sistemas de dados das polícias nacionais e das autoridades de imigração, estará a efetuar uma procura paralela no SIS. Apenas desta forma pode o SIS concretizar a sua finalidade enquanto medida compensatória num espaço sem controlos de fronteiras internas, e apenas assim podem os EM responder à ameaça da criminalidade transfronteiriça e à mobilidade sem controlo de criminosos.**

Qualidade dos dados

A proposta mantém o princípio de que os EM, enquanto detentores dos dados do SIS, são também os responsáveis pela exatidão das informações inseridas no sistema. No entanto, será necessário **criar um mecanismo central gerido pela eu-LISA que permita aos EM a revisão regular dos alertas que possam suscitar problemas de qualidade dos dados inseridos. Neste sentido, a proposta prevê que a eu-LISA remeta aos EM relatórios periódicos sobre a qualidade dos dados.**

Fotografias, imagens faciais, dados dactilográficos e perfis de ADN

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

A possibilidade de identificar uma pessoa no sistema através da impressão digital já é garantida no quadro regulamentar existente. Com esta proposta, **a identificação de uma pessoa por impressão digital passa a ser obrigatória quando não existem nenhuns outros dados que permitam averiguar a sua identidade.**

Atualmente, a utilização das imagens faciais só pode ser utilizada para confirmar a identidade de uma pessoa no seguimento de uma pesquisa alfanumérica, e não como base de uma pesquisa. **A proposta apresenta, por isso, possibilidades de utilização de imagens faciais, fotografias e impressões palmares⁶ na identificação e pesquisa de pessoas no sistema, quando tal for tecnicamente possível.** Além do mais, a utilização de imagens faciais para a identificação de pessoas permitirá assegurar maior consistência entre o SIS e as propostas de criação de um Sistema de Entrada/Saída na UE⁷.

Acesso das instituições europeias ao SIS

São definidos os direitos de acesso aos dados do SIS das agências europeias. **São estipuladas salvaguardas para a proteção adequada dos dados incluídos no sistema, incluindo o facto de as agências apenas poderem aceder aos dados que necessitam para as suas funções específicas.** Os direitos de acesso das autoridades nacionais não são alterados.

Recusa de entrada e permanência

A proposta prevê que sejam inseridos no SIS todos os alertas sobre

⁶ Os peritos em dactilografia admitem que as impressões palmares apresentam traços únicos, contendo pontos de referência que possibilitam comparações exatas e conclusivas, à semelhança das impressões digitais. A recolha de impressões palmares juntamente com as dez impressões digitais tem sido uma prática habitual das polícias há várias décadas. No decurso dos debates sobre as normas técnicas do AFIS do SIS, os EM deram conta de excelentes resultados na identificação de migrantes em situação irregular que tinham danificado intencionalmente as extremidades dos dedos na tentativa de evitar a sua identificação. A recolha de impressões palmares por parte das autoridades dos EM permitiu a subsequente identificação.

⁷ COM (2016) 194 Proposta de regulamento que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (EES): processo de decisão e documentação no observatório legislativo.

decisões de recusa de entrada que tenham sido emitidas a cidadãos de países terceiros que se encontram ilegalmente em território europeu, no que complementa a proposta de regulamento em cima analisada. De modo a permitir a introdução destes alertas no SIS é necessário um mínimo de dados de identificação da pessoa, em particular, o apelido e a data de nascimento, que não são obrigatórios no sistema atualmente em vigor.

Proteção e segurança de dados

A proposta clarifica a responsabilidade de prevenção, comunicação e resposta a incidentes que possam prejudicar a segurança ou a integridade da infraestrutura, dos dados, ou das informações suplementares do SIS. A Comissão Europeia ficará responsável pela gestão dos contratos relativos à infraestrutura de comunicação do SIS, sendo que algumas funções serão transferidas para a eu-LISA.

Categorias e processamento de dados

A proposta alarga os tipos de informação que podem ser mantidos no SIS sobre as pessoas sujeitas a alertas, permitindo, assim, fornecer informação mais precisa aos utilizadores finais, facilitando e acelerando a tomada de medidas necessárias, bem como melhorar o processo de identificação da pessoa sob alerta.

A proposta também vem alargar a lista de dados pessoais que podem ser inseridos e processados pelo SIS com o objetivo de lidar com a usurpação de identidades. O alargamento da lista de dados pessoais neste caso não implicará nenhum risco, uma vez que só serão inseridos os dados que a vítima de usurpação de identidade autorizar.

Finalmente, a proposta estabelece os direitos das pessoas, cujos dados constam no SIS, de aceder a esses dados, retificar dados errados e eliminar dados guardados ilegalmente.

- c) **Proposta de Regulamento relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal** [COM (2016) 883]

Âmbito e Objetivo

A proposta em análise tem por finalidade a reforma do SIS de modo a melhorar as disposições gerais relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal. **A proposta estabelece condições e procedimentos a aplicar no tratamento de informação no SIS sobre pessoas ou objetos, incluindo a partilha de informação entre autoridades policiais e judiciárias.** Tal como a proposta de regulamento relativa à reforma do SIS no âmbito da gestão das fronteiras, que se analisou em cima, **esta proposta inclui disposições sobre a arquitetura técnica do SIS, as responsabilidades dos EM e das instituições europeias para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça, as normas gerais de tratamento de dados, os direitos das pessoas em causa, bem como em matéria de responsabilidade.**

Principais disposições

Utilização de dados

No que respeita à utilização de dados no SIS, à semelhança da proposta de regulamento relativa ao SIS para a gestão das fronteiras, a proposta em análise prevê a possibilidade de se alargar os tipos de dados que podem ser usados na identificação ou confirmação de identidade de uma pessoa, em particular os perfis de ADN. **No caso de não existirem impressões digitais ou palmares, haverá a possibilidade de recorrer ao perfil ADN de pessoas desaparecidas**

que precisem de ser colocadas sob proteção, em particular crianças, sendo

que esta possibilidade só será autorizada no caso de não existirem impressões digitais e apenas estará acessível a utilizares autorizados.

As alterações propostas também irão permitir que os alertas emitidos para pessoas desconhecidas procuradas por ligação a algum crime se baseiem em impressões digitais ou palmares. A manutenção de impressões digitais de pessoas desconhecidas procuradas permitirá que estas sejam identificadas como tal se encontradas num outro EM.

Acesso ao SIS por autoridades de imigração e instituições europeias

Os utilizadores como a Europol, a Eurojust e a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras Costeira terão acesso ao SIS e aos dados de que necessitem. São estabelecidas salvaguardas adequadas e assegurado que estas autoridades apenas poderão aceder aos dados que necessitam para a consecução das suas funções. As autoridades de imigração também terão acesso ao SIS.

Alterações específicas dos alertas (indicações)

Os EM podem suspender temporariamente uma indicação de detenção (no caso de investigação ou operação policial em curso), tornando a indicação apenas visível ao gabinete SIRENE⁸. Esta disposição poderá evitar que uma operação policial confidencial para detenção de uma pessoa procurada com gravidade seja prejudicada por um agente policial não envolvido no processo.

A proposta prevê também a possibilidade de que possam ser emitidas alertas preventivos sobre pessoas desaparecidas quando se suspeita de rapto parental. A proposta passa, assim, a definir com maior clareza os alertas sobre pessoas desaparecidas. Estas alterações permitem que as autoridades

⁸ SIRENE – Supplementary Information Request at the National Entries (Pedidos de Informações Suplementares a Nível Nacional).

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

competentes, incluindo as de fronteira, terão informação adequada aquando da existência de um elevado risco de iminente rapto parental, podendo agir em conformidade.

É criado um novo mecanismo, o “controlo de verificação”, destinado a apoiar medidas de contra-terrorismo e de crimes graves, e que permitirá às autoridades intercetarem e interrogarem a pessoa em causa. O controlo de verificação é um mecanismo mais aprofundado que a atual “vigilância discreta”, mas continua a não envolver a revista da pessoa e não leva à sua detenção. Pode, no entanto, servir para recolher informação que pode ajudar a decidir as medidas a tomar.

A proposta prevê ainda uma lista de objetos que podem ser sujeitos a alertas no SIS, como sejam documentos e notas falsificados, equipamento de informática, veículos, entre outros.

III. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

A base jurídica aplicável à proposta de regulamento relativa ao regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular e à proposta de regulamento de controlo das fronteiras encontra-se no artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A proposta de regulamento relativa ao controlo das fronteiras também tem por base jurídica o artigo 77.º n.º 2, c) que define que **podem ser adotadas medidas a nível europeu “necessárias à introdução gradual de um sistema integrado de gestão de fronteiras”**. Já o artigo 79.º define que a “União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir (...) uma gestão eficaz dos fluxos migratórios (...) bem como a prevenção da imigração ilegal”.

A base jurídica aplicável à proposta de regulamento relativa à cooperação policial e cooperação judiciária em matéria penal encontra-se nos artigos 82.º, n.º 1,

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

alínea d), 85.º, n.º 1, 87.º, n.º 2, alínea a), e artigo 88.º, n.º 2, alínea a), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. **Estes artigos preveem, entre outras normas, “facilitar a cooperação entre as autoridades judiciais (...) no âmbito da investigação e do exercício da ação penal bem como da execução de decisões”, e ainda a “recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes”.**

Sendo uma matéria de competência partilhada, considera-se que **o controlo das fronteiras externas, incluindo a gestão e funcionamento do Sistema de Informações Schengen, que atua necessariamente ao nível europeu, deve ser objeto de uma harmonização ampliada, de forma a garantir a eficácia do SIS e a consequente segurança do território num espaço sem fronteiras internas e tendo como princípio a liberdade de circulação de pessoas. Considera-se, assim, o princípio da subsidiariedade respeitado.** Com estas propostas não se pretende retirar aos EM as suas competências próprias em matéria de imigração ilegal, permanência irregular, controlo de fronteiras ou de ação policial ou judiciária, mas integrá-las, de forma inteligente, num sistema global com o seu próprio *modus operandi*, cuja moldura normativa remete para os direitos, liberdades e garantias individuais, e que é orientado para finalidades bem definidas a nível europeu e nacional. Tratam-se, fundamentalmente, de alterações a um sistema já existente, pelo que há coerência na proposta legislativa. Estas alterações revelaram-se urgentes e necessárias perante a ineficácia e insuficiência do sistema e regras em vigor, na circunstância de enorme pressão a que o Espaço Schengen passou a estar exposto nos últimos anos. Além do mais, o reforço da cooperação policial e judiciária é fundamental dada a multiplicação de ataques terroristas em território europeu, o que demonstra a profundidade e gravidade do problema, bem como a insustentável fragilidade do sistema tal como ele existe.

No que respeita aos direitos fundamentais e proteção de dados, as propostas asseguram que estes são respeitados. As disposições relativas à inserção,

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

armazenamento ou utilização de dados biométricos são definidas com clareza e pormenor, procurando delimitar a sua utilização ao necessário e o seu armazenamento a um período específico. **Também estas disposições demonstram a necessidade de atualizar e modernizar a legislação com uma medida europeia, prevendo já possibilidades futuras relativamente ao processamento de dados biométricos que hoje ainda não estão inteiramente disponíveis.**

Considera-se, ainda, que **as propostas respeitam o princípio da proporcionalidade na medida em que a harmonização desejada apenas pode ser concretizada através de um regulamento.** Tratando-se de um sistema centralizado de informações, só um regulamento pode prover adequadamente as alterações necessárias.

Finalmente, **qualquer proposta legislativa relativa às regras do Espaço Schengen deve ser considerada no contexto da geometria variável, tendo em conta, naturalmente, o facto de nem todos os EM fazerem parte do Espaço Schengen e deste incluir Estados que não são membros da UE.**

PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO RELATÓRIO

O Espaço Schengen constitui um dos mais emblemáticos marcos do processo de construção da União Europeia e um fator incontornável de afirmação de uma cidadania comum.

É interessante verificar que nos momentos de maior questionamento da validade do projeto europeu, a livre circulação de pessoas é invariavelmente identificada, pelas novas gerações dos diversos países, como uma das maiores vantagens do processo de integração.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Contudo, mercê do crescimento da ameaça terrorista, da criminalidade transfronteiriça, e da pressão gerada pela crise migratória, o espaço Schengen tem vindo a ser fortemente colocado em causa pela sua suspensão temporária por um número crescente de países, assistindo-se ao restabelecimento de fronteiras internas a uma escala jamais registada.

O Sistema de Informação Schengen tem vindo a ultrapassar, ao longo do tempo, dificuldades várias em matéria de utilização, alargamento, interoperabilidade e adequação das respostas oferecidas a novas necessidades, e a acompanhar a evolução de novas soluções tecnológicas, uma ferramenta de incontornável importância no controlo das fronteiras externas - como se demonstra pela intensificação da sua utilização - e na garantia-base fundamental para a afirmação de um espaço de liberdade de circulação, justiça e segurança.

As propostas apresentadas decorrem da avaliação do funcionamento do SIS de segunda geração, efetuada em 2016, após três anos de aplicação, e surgem num momento particularmente exigente.

Um momento em que o projeto europeu atravessa sérias dificuldades e em que o espaço Schengen, enquanto área de livre circulação, sofre sérios abalos pelo galopante retomar de fronteiras internas.

Gerir eficientemente as fronteiras externas, de forma a proteger o espaço interno de livre circulação, e conciliar a necessidade de uma mais abrangente recolha e partilha de dados com a proteção intransigente dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos é algo de que os poderes políticos jamais poderão abdicar.

Um conjunto de equilíbrios difíceis que as propostas de regulamentação analisadas enunciam ter em conta ao mesmo tempo que tentam introduzir mais eficácia e eficiência ao sistema, mas cuja aplicação deve ser alvo de um escrutínio periódico atento.

PARTE IV- CONCLUSÕES

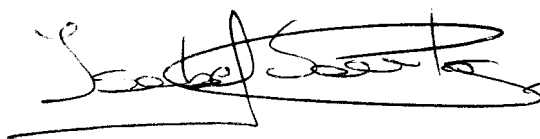
1. Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a **“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular”**, a **“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos das fronteiras** e que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1987/2006” e ainda a **“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal**, que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1986/2006, a Decisão 2007/533/JAI do Conselho e a Decisão 2010/261/UE da Comissão”. Tratando-se de alterações ao acervo Schengen, considerou-se adequado proceder à análise conjunta das três propostas legislativas.
2. Após análise das três propostas de regulamento, e tendo em conta a importância da matéria e a sua atualidade, sugere-se um acompanhamento atento e regular dos desenvolvimentos do processo de decisão europeu relativamente a estas propostas, bem como do debate a haver a nível nacional sobre as mesmas, na medida em que estão em causa alterações relevantes ao funcionamento do Espaço Schengen e que estão estreitamente

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

3. ligadas a matérias de interesse desta Comissão, nomeadamente, a política de imigração europeia, as políticas de segurança e a luta contra o terrorismo.
4. Após análise das três propostas de regulamento, conclui-se que os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade são respeitados, uma vez que se tratam de alterações ao Sistema de Informação Schengen, cuja aplicação é de âmbito europeu, e tendo ainda em conta que os objetivos estratégicos só podem ser conseguidos através de uma ação europeia, por meio de um regulamento.
5. A Comissão dá, assim, por concluído o escrutínio das presentes iniciativas, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto de 2006, ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

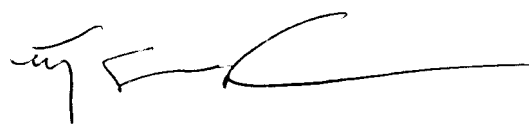
Palácio de S. Bento, 10 de maio de 2017.

A Deputada Autora do Relatório



(Isabel Santos)

O Presidente da Comissão



(Sérgio Sousa Pinto)