



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2018)212

**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
que visa reforçar a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e
dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que
exercem o direito à livre circulação.**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos 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, e Lei n.º 18/2018, de 02 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus, recebeu a seguinte iniciativa: Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, que visa reforçar a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que exercem o direito à livre circulação [COM(2018)212].

A presente iniciativa, atendendo ao seu objeto, foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades, que a analisou e aprovou o respetivo Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

O Regulamento proposto visa, segundo a Comissão Europeia, facilitar o direito dos cidadãos da UE *“a viajar e permanecer em qualquer Estado-Membro com os respetivos bilhetes de identidade nacionais e valer-se destes cartões como prova fíável de nacionalidade, assim como o seu direito de se valer da documentação de residência que lhes seja emitida enquanto residentes de um Estado-Membro diferente do seu país de origem.”* Para o efeito, a proposta pretende harmonizar regras de segurança documental, reforçando, assim, a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

UE, bem como dos títulos de residência emitidos pelos Estados-Membros aos cidadãos da UE e aos membros da sua família com nacionalidade de Estado terceiro que exercem o direito de livre circulação (cfr. Art. 1.º da proposta de Regulamento).

Com efeito, o TFUE e a Diretiva 2004/38/CE garantem aos cidadãos da UE e aos membros da sua família, independentemente da sua nacionalidade, o direito de entrar e residir noutra Estado-Membro. Nos termos dos artigos 4.º a 6.º da Diretiva 2004/38/CE, os cidadãos da UE têm o direito de sair, entrar e residir até 3 meses no território de um Estado-Membro sem estarem sujeitos a outras condições a não ser estarem munidos de bilhetes ou cartões de identificação nacional ou de passaporte. O mesmo vale para a transposição da fronteira externa da UE. Os membros da família do cidadão da UE com nacionalidade de um Estado terceiro que acompanham ou se reúnem ao cidadão da UE gozam do mesmo direito, quando munidos de passaporte válido. Aos cidadãos da UE que exerçam o seu direito de residência nos termos desta Diretiva é emitido um certificado de registo (residência temporária) ou um documento que certifica a sua residência permanente (cfr. artigos 8.º e 19.º da Diretiva 2004/38/CE). Aos membros da sua família, que gozam igualmente do direito de residência temporária ou permanente, é emitido um “cartão de residência de membro da família de um cidadão da União” (cfr. artigos 10.º e 20.º da Diretiva 2004/38/CE). No entanto, esta Diretiva não prevê qualquer norma sobre as características e elementos de segurança destes documentos, pelo que, na ausência de harmonização europeia, os Estados-Membros são livres de determinar as regras aplicáveis aos mesmos. Assim, existe uma enorme diversidade quanto ao nível de segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da UE e dos títulos de residência emitidos ao abrigo desta Diretiva. Tal, além de aumentar o risco de fraude documental, conduz a que, por vezes, os cidadãos da UE e os membros da sua família enfrentem obstáculos de natureza prática no exercício do seu direito de livre circulação (por ex. dificuldades na aceitação destes documentos, aquando da transposição numa fronteira ou quando comprovam a sua



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

identidade junto de entidades públicas ou privadas). Assim, o aumento da segurança documental dos bilhetes de identidade dos cidadãos da UE e dos cartões de residência emitidos aos membros da família da sua família com nacionalidade de Estado terceiro evitará transtornos à sua livre circulação, tornando-a mais fácil e segura. Sendo a livre circulação dos cidadãos num espaço sem fronteiras internas, uma das maiores realizações da União Europeia, a sua preservação deve constituir um imperativo da UE e dos seus Estados-Membros.

Embora baseada no artigo 21.º do TFUE, que consagra o direito dos cidadãos da UE de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, a presente proposta de Regulamento não visa exclusivamente facilitar o exercício deste direito, mas também reforçar a segurança da União Europeia e das suas fronteiras, no âmbito do objetivo da UE de proporcionar *“aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas em conjugação com medidas adequadas no domínio do controlo da fronteira externa e da prevenção e combate da criminalidade”*.

Com efeito, a visada melhoria da segurança documental dos bilhetes de identidade dos cidadãos da UE e dos cartões de residência emitidos aos membros da sua família com nacionalidade de Estado terceiro, também contribui para diminuir a fraude documental e o roubo de identidade e, assim, combater e prevenir o crime, a fraude e o terrorismo. De acordo com a Comissão Europeia *“a garantia da segurança dos documentos de identificação e viagem constitui um elemento fundamental do combate contra o terrorismo e o crime organizado e da construção de uma genuína União da Segurança”*.

Como refere a Comissão no *“Plano de ação para combater a fraude de documentos de viagem”*¹, onde a presente proposta também se insere, *“a fraude documental tornou-se um catalisador do terrorismo e da criminalidade organizada, e é associada ao tráfico de*

¹ COM(2016) 790



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

seres humanos e ao tráfico de migrantes". A segurança dos documentos de viagem é igualmente importante para uma melhor proteção das fronteiras e gestão de fluxos migratórios. De referir, que segundo os dados da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira², a fraude e a obtenção fraudulenta de documentos autênticos registou um aumento significativo em 2016. Para fazer face a este problema, o referido Plano enunciou um conjunto de propostas que a Comissão deveria tomar, formulando também recomendações a desenvolver pelos Estados-Membros, no âmbito das políticas nacionais sobre todos os aspetos da segurança dos documentos de viagem.

A este propósito importa salientar que a legislação da União Europeia já harmoniza os níveis de segurança (dispositivos de segurança e dados biométricos) de vários documentos (passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados-Membros, vistos, títulos de residência emitidos a nacionais de países terceiros ao abrigo das normas nacionais e europeias sobre imigração legal). Por outro lado, os controlos sistemáticos no Sistema de Informações Schengen, que o Código de Fronteiras Schengen estabelece para qualquer pessoa que transponha uma fronteira externa (incluindo os cidadãos da UE), a realização de controlos de identidade e a recente proposta de uma iniciativa para garantir a interoperabilidade dos sistemas de informação da UE para efeitos de gestão da segurança, das fronteiras e da migração dependem, em grande medida, da segurança dos documentos de identificação e viagem.

Os bilhetes ou cartões de identidade emitidos pelos Estados-Membros aos seus cidadãos são simultaneamente um documento de prova da sua nacionalidade, que lhes permite exercer direitos sociais, económicos e políticos, mas também um documento de viagem que lhes permite circular livremente no espaço da União Europeia e entrar na fronteira externa da União Europeia. Os membros da família de um cidadão da União

² Refere o relatório de 2016 que "a fraude e a obtenção fraudulenta de documentos autênticos aumentaram respetivamente 4 % e 76 % entre o primeiro trimestre de 2015 e o primeiro trimestre de 2016, enquanto a fraude com documentos contrafeitos diminuiu (-8 %)".



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

que não possuem a nacionalidade de um Estado Membro da União Europeia também têm um direito derivado de livre circulação, sendo os respetivos títulos de residência importantes para o exercício de direitos, incluindo, quando associados ao passaporte, o direito de livre circulação, com isenção de visto.

A diversidade de regimes nacionais que se aplicam aos bilhetes de nacionalidade nacionais (requisitos de segurança, validade, modelo, configuração, etc.)³, aos documentos que certificam a residência dos cidadãos da União e aos títulos de residência emitidos aos membros da família do cidadão da União, com nacionalidade de Estado terceiro, para além de potenciar a fraude documental e o roubo de identidade, facilitar a criminalidade e tornar os controlos de fronteira mais morosos, tem conduzido a vários obstáculos à livre circulação, identificados na avaliação de impacto que acompanha a presente iniciativa⁴: dificuldades com a aceitação dos bilhetes de identidade como documento de viagem aquando da passagem por uma fronteira externa, problemas com a identificação junto de autoridades públicas (serviços sociais, de educação, de emprego, etc.) privadas (por ex. companhias aéreas, bancos, etc. que recusam aceitar certos tipos de bilhete de identidade como prova de identidade devido à sua fraca qualidade ou à inexistência de assinatura, fotografia ou data de validade, etc.); recusa de entrada aos membros da família estrangeiros com título de residência num Estado Membro, apesar da isenção de visto, etc.

³ Alguns Estados-Membros ainda emitem bilhetes de identidade em papel (EL, IT) ou papel laminado (FR, RO), sem chip ou dados biométricos (no entanto, RO e GR estão em processo de introdução de um novo bilhete de identidade compatível com os níveis de segurança internacionais). Existem alguns Estados-Membros que emitem diferentes tipos de bilhete de identidade (BE, FI, EL, IT). A maioria dos Estados-Membros emite os bilhetes de identidade em cartão de plástico, com ou sem chip, mas um número significativo não armazena no documento dados biométricos, nomeadamente a imagem facial e impressões digitais (AT, HR, CZ, EE, FI, PL, SK, SI), outros apenas imagem facial (IE, LU, SE) e outros apenas facultam a opção de recolha de impressões digitais (DE, HU). Cfr. SWD (2018) 110 final, de 17.04.2018.

⁴ SWD (2018) 110 final, de 17.04.2018.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Para ultrapassar estas dificuldades a presente proposta de Regulamento introduz as seguintes medidas:

- i) Harmonização das normas de segurança, do formato e especificações técnicas dos bilhetes de identidade emitidos pelos Estados-Membros aos seus nacionais (formato ID-1, que é o utilizado nos cartões de crédito, por exemplo; cumprimento das normas mínimas de segurança da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI - ICAO); inclusão obrigatória de dados biométricos (imagem facial e impressões digitais dos cidadãos da UE com idade superior a 12 anos); cumprimento das normas ISO para bilhetes de identidade com dupla interface ou suporte de armazenamento adicional; separação dos dados adicionais para utilização em serviços eletrónicos; interoperabilidade dos dispositivos de segurança adicionais; período de validade máximo de 10 anos).
- ii) Indicações mínimas para os títulos de residência ou certificados de registo emitidos pelos Estados-Membros aos cidadãos da UE que residam no seu território (título do documento em, pelo menos, outra língua oficial das instituições da UE; referência à emissão do título em conformidade com a Diretiva 2004/38/CE; número do documento; nome, apelido e data de nascimento do titular; data e local de emissão).
- iii) Sujeição dos cartões de residência emitidos aos familiares do cidadão da UE que sejam nacionais de Estado terceiro ao modelo e especificações técnicas das autorizações de residência emitidas pelos Estados-Membros a nacionais de países terceiros ao abrigo das normas nacionais ou europeias de imigração legal (Regulamento (CE) n.º 1030/2002, na redação que lhe foi dada por último pelo Regulamento (UE) n.º 2017/1954 e Decisão C (2002) 3069 da Comissão, com a redação dada, por último, pela Decisão C (2013) 6178 da Comissão).
- iv) Regime de supressão gradual dos bilhetes de identidade e dos cartões de residência que não cumpram as normas de segurança do Regulamento proposto: Os bilhetes de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

identidade que não cumpram novos os requisitos são válidos por um período de cinco anos ou, se não forem dotados de zona de leitura ótica, de dois anos a partir da entrada em aplicação do Regulamento (12 meses após a sua entrada em vigor) ou na respetiva data de caducidade, se for inferior; Os cartões de residência dos familiares dos cidadãos da UE que sejam nacionais de Estados terceiros e tenham sido emitidos segundo um modelo nacional são válidos por um período de dois anos ou por um período de cinco anos, se tiverem sido emitidos segundo o modelo das autorizações de residência dos nacionais de países terceiros estabelecido pela legislação europeia pertinente (Regulamento (CE) 1030/2002, com a redação dada pelo Regulamento (CE) 380/2008), mas sem cumprir os requisitos do Regulamento (UE) 2017/1954, ou na respetiva data de caducidade, se ocorrer primeiro.

Cumpra, ainda, ressalvar, que a presente proposta de Regulamento não introduz a obrigatoriedade de emissão de bilhetes de identidade em todos os Estados-Membros, respeitando, assim, aqueles poucos Estados-Membros que não têm este tipo de documento de identificação (Reino Unido e Dinamarca⁵) ou aqueles em que não existe a obrigatoriedade da sua titularidade (de acordo com a Comissão, dos 26 Estados-Membros da UE que emitem bilhetes de identidade aos seus cidadãos, apenas em 15 a sua titularidade é obrigatória). Assim, a proposta de Regulamento apenas impõe aos Estados-Membros, que emitem aos seus nacionais, de forma obrigatória ou facultativa, bilhetes de identidade ou cartões de identificação, o cumprimento das normas de segurança propostas.

Por último, o Relatório apresentado pela Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades reflete o conteúdo da iniciativa com rigor e detalhe. Por conseguinte, e de

⁵ SWD (2018) 110 final, de 17.04.2018.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

modo a evitar uma repetição de análise e conseqüente redundância, subscreve-se e anexa-se ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

a) Da Base Jurídica

A presente iniciativa tem a sua base jurídica no artigo 21.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativo ao direito dos cidadãos da UE de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação. O artigo 21.º, n.º 2 permite à UE adotar, de acordo com o procedimento legislativo ordinário (maioria qualificada no Conselho e em codecisão com o Parlamento Europeu), medidas relativas ao exercício do direito de livre circulação dos cidadãos europeus.

A presente proposta de Regulamento, ao incrementar os elementos de segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da UE (que também têm, na UE, uma função de documento de viagem) e do título de residência dos membros da sua família com nacionalidade de um Estado terceiro (que, conjuntamente com o passaporte, lhes permite o direito de livre circulação), permite reduzir a fraude documental, incrementar a sua rápida identificação e aumentar a sua aceitação junto de entidades públicas e privadas, simplificando e facilitando, na prática, o exercício dos direitos inerentes à livre circulação de pessoas, um princípio estruturante da integração europeia. Neste sentido, o artigo 21.º do TFUE, pode ser considerado a base legal correta para a presente iniciativa.

Não se pode, contudo, ignorar que o artigo 77.º, n.º 3, do TFUE também constitui uma base legal específica para a adoção de disposições relativas aos passaportes, bilhetes de identidade e títulos de residência emitidos ao abrigo do regime de livre circulação de pessoas, sempre que tal seja necessário para facilitar o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos europeus no território dos Estados-Membros



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

(alínea a) do n.º 2 do artigo 20.º do TFUE) e o Tratado não tenha previsto poderes de ação para o efeito.

Tendo em consideração que o bilhete de identidade dos cidadãos da União Europeia não tem apenas a função de documento de viagem, (caso em que o artigo 77.º, n.º 3 do TFUE, até pela sua inserção sistemática, seria a única base legal correta), mas também uma importante função probatória da sua identidade e nacionalidade, essencial ao exercício de todos os direitos inerentes à cidadania da União e à livre circulação de pessoas (direito de entrada e residência em qualquer Estado-Membro e exercício de direitos sociais, económicos e políticos), a harmonização dos seus requisitos de segurança tem objetivos mais amplos do que a transposição de fronteiras (matéria regulada pelo artigo 77.º do TFUE). Por outro lado, a escolha do artigo 77.º, n.º 3 do TFUE para base legal da proposta de Regulamento em apreço teria consequências ao nível do procedimento de adoção e do seu âmbito de aplicação territorial: adoção de acordo com procedimento legislativo especial (pelo Conselho por unanimidade; mera consulta do Parlamento Europeu); âmbito de aplicação territorial mais restrito, pois não vincularia o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca nos termos dos respetivos *opting out* relativamente ao espaço de liberdade, segurança e justiça.

A opção da Comissão Europeia foi a de eleger o artigo 22.º do TFUE como base legal da proposta de Regulamento em análise, não sendo, no entanto, de excluir que a questão da base legal se torne, do ponto de vista jurídico, controvertida e a mesma possa ser contestada no seio do Conselho (já que o artigo 77.º, n.º 3, do TFUE lhe confere o exclusivo poder de decisão e garante aos Estados-Membros um direito de veto).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

b) Do princípio da subsidiariedade

Tendo em consideração o carácter instrumental dos bilhetes de identidade para o exercício dos direitos inerentes à cidadania europeia (desde o direito de entrar e residir em qualquer Estado-Membro à sua utilização como documento de viagem para transpor a fronteira interna e externa da União Europeia, passando pelo exercício de direitos sociais, económicos e políticos no Estado-Membro de residência), a diversidade de regimes nacionais a que estão sujeitos estes documentos de identificação e probatórios da nacionalidade (e com isso da qualidade de cidadão da União) constitui um obstáculo ao pleno exercício dos direitos que a União Europeia garante aos cidadãos europeus. Uma harmonização, ao nível da União Europeia, das características de segurança dos bilhetes de identidade e dos títulos de residência emitidos ao abrigo do regime de livre circulação dos cidadãos da União revela-se, assim, necessária para ultrapassar os obstáculos causados por aquela diversidade ao exercício dos direitos dos cidadãos europeus, bem como para evitar a fraude documental e o roubo de identidade e consequentes ameaças à segurança interna da União e dos Estados-Membros.

Assim, no que concerne ao cumprimento do princípio da subsidiariedade, considera-se que a iniciativa em apreço, respeita este princípio, uma vez que os objetivos visados só podem ser adequadamente realizados através da adoção de medidas da União Europeia.

PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

Sem pretender questionar a necessidade e a legitimidade do Regulamento em apreço, nem o cumprimento do princípio da subsidiariedade, a proposta em apreço suscita-me três observações.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Em primeiro lugar, pese embora não imponha aos Estados-Membros a emissão obrigatória de bilhetes de identidade aos seus nacionais, poderia ter ido mais longe no que diz respeito à harmonização da sua configuração (*layout*), tal como acontece com o formato único de autorizações de residência emitidas a nacionais de países terceiros. Com efeito, a uniformização de alguns aspetos da sua configuração, como a cor e a introdução de um elemento gráfico alusivo à União Europeia, permitiria uma melhor e mais rápida identificação do documento de identificação em questão, facilitando o exercício dos mais diversos direitos inerentes à cidadania da União, para além de constituir um fator potenciador da identidade europeia e do sentimento de pertença a este espaço, essencial ao processo de integração europeia, sem que com isso se anulassem os elementos de identidade nacional, igualmente importantes e que devem ser respeitados.

Em segundo lugar, da mesma forma que a proposta de Regulamento não impõe a obrigatoriedade da emissão em toda a União Europeia de bilhetes de identidade, respeitando assim as tradições dos Estados-Membros a este respeito, também não deveria ter ido além do seu objeto, pois algumas disposições ultrapassam a questão da segurança documental. Refiro-me, designadamente, à obrigatoriedade de utilizar como título do documento de identificação nacional a expressão “bilhete de identidade” (artigo 3.º, n.º 2 do Regulamento proposto), o que implicará que Portugal tenha de retomar esta designação (ou, pelo menos, a de “cartão de identidade”, numa tradução mais atualista e conforme ao atual formato deste documento de identificação, designado “identity card”, na versão inglesa, ou “carte d’identité”, na versão francesa) e abandonar a de “cartão de cidadão”. Esta designação foi implementada em 2007 e encontra-se consolidada no nosso País para este documento autêntico que contém não só todos os dados relevantes para a identificação do cidadão português (bilhete de identidade), mas também os números de identificação fiscal, de utente do SNS e de identificação da SS (artigo 2.º da Lei 7/2007, de 5 de fevereiro, como alterada por último



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

entidades públicas e privadas, dotando-os de um documento único com múltiplas funções de identificação.

Por último, se o objetivo da presente proposta é reforçar a segurança dos documentos de identificação de nacional de um Estado-Membro, mal se compreende que as crianças com menos de 12 anos fiquem obrigatoriamente isentas de fornecer as suas impressões digitais (artigo 3.º, n.º 5, al. a), da proposta de Regulamento). Alguns Estados-Membros não recolhem impressões digitais como elemento securizador de documentos. Mas, em Portugal, a recolha de impressões digitais, independentemente da idade, como elemento de segurança do documento de identidade (e até como elemento de identificação, atenta a ainda elevada taxa de analfabetismo) e meio seguro de identificação está perfeitamente consolidada. Atentos os fenómenos criminosos que podem afetar as crianças (como, por exemplo, o tráfico de seres humanos para adoção ilegal, o rapto parental ou o roubo de identidade) as impressões digitais desempenham não apenas um importante papel para a segurança dos seus documentos de identificação mas também podem ser, em casos concretos, um elemento seguro de identificação, reduzindo a sua vulnerabilidade a este tipo de crimes e permitindo combate mais eficaz. Assim, sou de opinião, que a norma de isenção de recolha de impressões digitais a menores de 12 anos deveria ser facultativa, permitindo aos Estados-Membros manter níveis mais elevados de segurança documental, afinal o objetivo da presente proposta de Regulamento.

PARTE IV - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

1 – A presente iniciativa respeita o Princípio da Subsidiariedade, na medida em que os objetivos que visa alcançar só podem ser eficazmente atingidos através de uma ação da União;

2- No que concerne à presente iniciativa o processo de escrutínio está concluído;

3- Todavia, atendendo à importância da matéria em causa, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 17 de julho de 2018

A Deputada Autora do Parecer

(Constança Urbano de Sousa)

 A Presidente da Comissão

(Regina Bastos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

COM (2018) 212 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que visa reforçar a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que exercem o direito à livre circulação

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 (2018) 212 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que visa reforçar a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que exercem o direito à livre circulação.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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 presente proposta de regulamento insere-se no **Plano de Ação de dezembro de 2016**, destinado a reforçar a resposta europeia à fraude de documentos de viagem¹. Neste Plano de Ação a Comissão indicou medidas para resolver o problema da segurança documental, incluindo bilhetes de identidade e títulos de residência, no contexto dos atentados terroristas que têm vindo a ser perpetrados na Europa.

Os objetivos do referido Plano de Ação foram subsequentemente subscritos nas Conclusões do Conselho² que deram seguimento a vários apelos no sentido de melhorar a segurança dos documentos de identificação e residência.

Na Comunicação em análise refere-se igualmente que a recente alteração do **Código das Fronteiras Schengen** torna obrigatório o controlo sistemático de todas as pessoas e os respetivos documentos de viagem no Sistema de Informação Schengen (SIS) e na base de dados da Interpol sobre Documentos de Viagem Perdidos e Roubados (SLTD), independentemente da nacionalidade do titular.

¹ COM(2016) 790 final - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo ao Plano de ação para combater a fraude de documentos de viagem.

² Conclusões do Conselho sobre o plano de ação da Comissão para reforçar a resposta europeia à fraude de documentos de viagem, adotadas em 27 de março de 2017.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Por seu lado, também o **Programa de Trabalho da Comissão Europeia para 2018** inclui a apresentação de uma iniciativa legislativa (REFIT)³ destinada a melhorar a segurança dos bilhetes de identidade e dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da UE e seus familiares que não sejam nacionais de um Estado-Membro.

Esta medida pretende colmatar as lacunas de segurança decorrentes de documentos inseguros, bem como, facilitar o exercício do direito de livre circulação na UE dos cidadãos da UE em mobilidade e seus familiares, através da maior fiabilidade e aceitação dos seus documentos em situações transfronteiriças.

Em termos de enquadramento refira-se que de acordo com a presente Comunicação, dos 26 Estados-Membros da União Europeia que emitem bilhetes de identidade aos seus cidadãos, a titularidade de um bilhete de identidade é comum e obrigatória somente em 15 dos Estados-Membros.

Nos termos da legislação europeia relativa à livre circulação de pessoas (Diretiva 2004/38/CE¹⁰), os cidadãos dos União Europeia podem utilizar os seus bilhetes de identidade como documentos de viagem, quer quando viajam no espaço da UE quer quando entram na UE a partir de países terceiros, sendo estes documentos efetivamente utilizados com frequência para viajar.

Por outro lado, os Estados-Membros também celebraram acordos com um conjunto de países terceiros, que permitem aos cidadãos da União Europeia

³ A plataforma REFIT (programa para a adequação e a eficácia da regulamentação) que faz parte do programa «Legislar melhor» da Comissão Europeia, incentivou a Comissão a analisar a viabilidade da harmonização dos documentos de identidade e residência, ou de qualquer uma das suas principais características, tendo em vista facilitar a livre circulação e fazer face aos desafios com que se deparam os cidadãos da UE em mobilidade nos respetivos países de acolhimento.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

viajar mediante a apresentação dos respetivos bilhetes de identidade nacionais.

Também em conformidade com a Diretiva 2004/38/CE, os cidadãos em mobilidade e seus familiares que não sejam nacionais de um Estado-Membro recebem igualmente documentos que comprovam a residência no Estado-Membro de acolhimento.

Embora estes títulos de residência não sejam documentos de viagem, os cartões de residência dos familiares de cidadãos da UE em mobilidade, que não sejam nacionais de um Estado-Membro, utilizados em conjunto com um passaporte, conferem ao titular o direito de entrar na UE sem visto, sempre que for para acompanhar ou para se reunir a um cidadão da UE.

Para efeitos da referida diretiva a falsificação de documentos ou a apresentação de factos materiais falsos relativos às condições associadas ao direito de residência foram considerados casos típicos de fraude.

A presente comunicação dá-nos conta de que atualmente os níveis de segurança destes documentos, dos bilhetes de identidade nacionais emitidos pelos Estados-Membros e dos títulos de residência para os cidadãos da UE que residem noutra Estado-Membro e seus familiares, variam significativamente, o que aumenta o risco de falsificação e fraude documental, bem como origina dificuldades práticas para os cidadãos que procuram exercer o direito de livre circulação.

É neste enquadramento que se pretende que a União Europeia, e em especial os Estados-Membros, intensifiquem os esforços no sentido de reforçar a segurança dos documentos emitidos a cidadãos da UE e seus familiares que



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

sejam nacionais de países terceiros através da inclusão de identificadores biométricos, e em especial a inclusão de impressões digitais, com o objetivo de reforçar a fiabilidade e a segurança destes documentos.

Neste contexto, foi ainda considerado de extrema importância suprimir progressivamente, com a maior brevidade possível, os documentos com dispositivos de segurança débeis.

Quanto à sistematização e disposições específicas da presente proposta de Regulamento destaca-se o seguinte:

- O capítulo I (artigos 1.º e 2.º) descreve o objeto e o âmbito do regulamento, referindo-se a todos os documentos associados à livre circulação dos cidadãos da UE e seus familiares: os bilhetes de identidade nacionais que permitem entrar e sair de outro Estado-Membro, os títulos de residência emitidos aos cidadãos da UE e os cartões de residência emitidos aos familiares de cidadãos da UE que não sejam nacionais da União;
- O capítulo II especifica, no artigo 3.º, os requisitos gerais, incluindo os requisitos mínimos de segurança que os bilhetes de identidade nacionais devem cumprir. No artigo 4.º descrevem-se os requisitos específicos aplicáveis à recolha de dados biométricos e no artigo 5.º estabelece-se o período de supressão gradual para os modelos anteriores;
- O capítulo III (artigo 6.º) trata dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da UE que exercem o direito de livre circulação e comprovam o direito de permanência no Estado-Membro de acolhimento;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- O capítulo IV trata dos cartões de residência emitidos aos familiares dos cidadãos da UE que exerceram o direito de livre circulação;
- O artigo 9.º descreve o dever dos Estados-Membros de designarem pontos de contacto para a aplicação do regulamento;
- O artigo 10.º define o quadro de proteção de dados e especifica ainda as salvaguardas de proteção dos dados;
- O artigo 11.º determina que a Comissão deve estabelecer um programa pormenorizado para acompanhar as realizações, os resultados e os impactos do presente regulamento;
- O artigo 12.º determina que a Comissão deve apresentar um relatório sobre a aplicação do presente regulamento, bem como um relatório sobre as conclusões principais da avaliação, ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu.
- O artigo 13.º prevê a entrada em vigor do regulamento no vigésimo dia seguinte ao da publicação no Jornal Oficial da União Europeia e a respetiva data de aplicação 12 meses após a entrada em vigor.

II. Princípio da subsidiariedade

O presente regulamento não exige que os Estados-Membros introduzam bilhetes de identidade ou títulos de residência que não se encontrem previstos nas respetivas legislações nacionais, tal como não prejudica a sua competência para emitir outros títulos de residência, nos termos da legislação nacional, fora do âmbito de aplicação do direito da União, designadamente cartões de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

residência emitidos a todos os residentes do território, seja qual for a nacionalidade.

Por outro lado, os dispositivos de segurança que ora são previstos têm como único objetivo a verificação da autenticidade dos documentos e a confirmação da identidade dos respetivos titulares.

Todos os documentos que estão abrangidos pela proposta de regulamento têm uma dimensão europeia intrínseca, uma vez que estão associados ao exercício do direito de livre circulação num espaço de liberdade, segurança e justiça.

Nesse sentido, considera-se que os objetivos do presente regulamento, designadamente a harmonização dos parâmetros de segurança dos documentos de identificação referidos, a fim de facilitar a livre circulação de pessoas ou de aumentar a segurança na UE, podem ser melhor alcançados a nível da União Europeia.

Conclui-se, assim, que a proposta em causa é conforme ao princípio da subsidiariedade, consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

III – Conclusões

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

- a) Que a COM (2018) 212 final – “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que visa reforçar a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

exercem o direito à livre circulação” não viola o princípio da subsidiariedade;

- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 20 de junho de 2018

O Deputado Relator

O Presidente da Comissão

(Carlos Peixoto)

(Bacelar de Vasconcelos)