



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

Exma. Senhora  
Presidente da Comissão Parlamentar  
de Assuntos Europeus  
Dra. Regina Bastos

Of. n.º 63/CNECP/2016

7-junho-2016

**Assunto:** COM (2016) 194

Junto remeto a V. Exa. o Relatório da “**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (EES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia, que determina as condições de acesso ao EES para efeitos de aplicação da lei e que altera o Regulamento (CE) n.º 767/2008 e o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 COM (2016) 194**”, aprovado na Comissão Parlamentar de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, na sua reunião de 31 de maio de 2016, com os votos favoráveis do PSD, PS, CDS/PP abstenção do PCP e voto contra do BE.

Junto se anexa a declaração de voto do Grupo Parlamentar do PCP.

Com a expressão dos meus melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

(Sérgio Sousa Pinto)





**PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS**  
**Grupo Parlamentar**

## **DECLARAÇÃO DE VOTO**

### **RELATIVA AOS PARECERES SOBRE:**

**COM (2016) 194 – Final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (EES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia, que determina as condições de acesso ao EES para efeitos de aplicação da lei e que altera o Regulamento (CE) n.º 767/2008 e o Regulamento (UE) n.º 1077/2011**

**COM (2016) 196 Final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 20016/399 no respeitante à utilização do Sistema de Entrada/Saída**

**COM (2016) 290 Final - “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 539/2001 que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação**

O PCP demarca-se completamente dos pressupostos e dos conteúdos vertidos nas diversas propostas. Sob o manto do combate ao terrorismo e aproveitando-se do legítimo sentimento de insegurança motivado pelos recentes atentados em solo europeu, foi aprovada uma diretiva PNR, registo de identificação de passageiros, que já havida sido rejeitada pelo Parlamento Europeu em 2013.

Sob o pretexto do “combate ao terrorismo”, advoga-se a rápida implementação do sistema como forma de prevenir e evitar atentados terroristas.

A proposta prevê a criação de perfis de passageiros, que permitam identificar potenciais suspeitos de eventuais atos ilícitos, através da imposição de cedência de dados das companhias aéreas aos Estados-Membros, por um período de 5 anos. Na prática, todo e qualquer cidadão, europeu ou estrangeiro, que viaje dentro da UE, é considerado um suspeito à partida, possibilitando, muito para lá do combate ao terrorismo, identificar e criar perfis, para lá do crime, de sindicalistas, ativistas políticos, entre outros.

Mais, a medida contém aspetos preocupantes pelo que constituem de condicionamento de liberdade e garantias essenciais.

Aqueles que tanto se autoproclamam defensores da liberdade são os primeiros a planificar a asfixia de direitos, liberdades e garantias individuais.

Condenamos o terrorismo, todas as formas de terrorismo, incluindo o terrorismo de Estado. Mas, a resposta ao terrorismo não se faz por via de mais militarismo, de mais ingerências da UE e dos EUA e por renovadas e redobradas derivas securitárias, mas sim pelo combate às mais profundas causas do terrorismo – políticas, económicas e sociais- e pela defesa e afirmação dos valores da liberdade, da paz, da democracia, da soberania e independência dos Estados e da solidariedade entre os povos.

Palácio de São Bento, 7 de junho de 2016

**A Deputada,  
Carla Cruz**



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

Relatório

**COM (2016) 194 final**

**Autor:**

Paula Teixeira da Cruz

---

**Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (EES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia, que determina as condições de acesso ao EES para efeitos de aplicação da lei e que altera o Regulamento (CE) n.º 767/2008 e o Regulamento (UE) n.º 1077/2011**





**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

**INDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

**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 a COM (2016) 196 Final - **“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (EES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia, que determina as condições de acesso ao EES para efeitos de aplicação da lei e que altera o Regulamento (CE) n.º 767/2008 e o Regulamento (UE) n.º 1077/2011”**, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

## PARTE II – CONSIDERANDOS

### 1. Contexto da Proposta

Tal como evidenciado na iniciativa europeia que aqui se analisa, em fevereiro de 2013, a Comissão apresentou um pacote de propostas legislativas sobre as fronteiras inteligentes para modernizar a gestão das fronteiras externas do espaço Schengen. Esse pacote era composto por três propostas:

- 1) um regulamento que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (EES) para o registo de informações relativas à data e ao local de entrada e de saída dos nacionais de países terceiros que entrem no espaço Schengen;

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

- 2) um regulamento que estabelece um Programa de Viajantes Registrados (RTP) para permitir que os nacionais de países terceiros que tenham sido sujeitos a um controlo de segurança prévio beneficiem da facilitação dos controlos nas fronteiras externas da União e;
- 3) um regulamento que altera o Código das Fronteiras Schengen<sup>1</sup>, a fim de ter em conta a existência do EES e do RTP<sup>2</sup>.

Durante o primeiro exame do pacote, concluído em fevereiro de 2014, os legisladores manifestaram preocupações de ordem técnica, financeira e operacional relativamente a certos aspetos da conceção dos referidos sistemas. Contudo, as opções estratégicas privilegiadas apresentadas em 2013 (ou seja, sistemas centralizados baseados em dados biométricos) não foram postas em causa. O Parlamento Europeu (PE) remeteu a proposta à sua Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) e não adotou uma resolução legislativa sobre as propostas.

Assim e, de acordo com o documento que analisamos, de forma a avaliar mais aprofundadamente o impacto técnico, organizacional e financeiro das opções propostas, a Comissão deu início, com o apoio de ambos os legisladores, ao chamado exercício de «prova de conceito» composto por duas fases:

- um estudo técnico, conduzido pela Comissão, sobre as fronteiras inteligentes (a seguir designado por «estudo técnico», publicado em outubro de 2014<sup>3</sup>, e
- uma fase de testes, conduzida pela agência eu-LISA, sobre o impacto da utilização de vários identificadores biométricos nos procedimentos de controlo nas fronteiras (a

<sup>1</sup> Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (Codificação), JO L 77 de 23.3.2016, p. 1.

<sup>2</sup> COM(2013) 95 FINAL, COM(2013) 97 FINAL e COM(2013) 96 FINAL.

<sup>3</sup> Estudo técnico sobre as fronteiras inteligentes (*Technical Study on Smart Borders*), Comissão Europeia, DG HOME, 2014. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index_en.htm)

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

seguir designada por «projeto-piloto»), tendo sido publicado a este respeito um relatório em novembro de 2015<sup>4</sup>.

Assim, tendo por base as conclusões do estudo técnico, os resultados do projeto-piloto, as discussões técnicas com os legisladores e as partes interessadas, bem como uma consulta pública<sup>5</sup>, a Comissão Europeia preparou uma avaliação de impacto pormenorizada que acompanha a presente proposta. Esta avaliação de impacto baseia-se nas avaliações de impacto<sup>6</sup> que acompanharam as propostas de 2013 e centra-se em determinados elementos dessas propostas para os quais são propostas alterações, nomeadamente:

- a) a arquitetura do sistema;
- b) os dados biométricos a utilizar;
- c) a utilização de facilitadores do processo;
- d) a conservação de dados e;
- e) o acesso pelas autoridades de aplicação da lei.

Com base nestes extensos trabalhos preparatórios, a Comissão considerou então ser necessário introduzir melhorias e simplificações às propostas de 2013. Como tal, decidiu:

- rever a sua proposta de 2013 de regulamento para o estabelecimento de um Sistema de Entrada/Saída (EES);
- rever a sua proposta de 2013 de regulamento que altera o Código das Fronteiras Schengen para integrar as alterações técnicas que resultem da nova proposta de regulamento que estabelece um Sistema de Entrada/Saída (EES);

<sup>4</sup> Relatório final sobre o projeto-piloto das fronteiras inteligentes (*Final Report of the Smart Borders Pilot Project*), eu-LISA, dezembro de 2015. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index_en.htm)

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting\\_0030\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0030_en.htm)

<sup>6</sup> SWD(2013) 47 final e SWD(2013) 50 final.

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

- retirar a sua proposta de 2013 de regulamento relativo a um Programa de Viajantes Registados (RTP).

**Justificação para o estabelecimento na UE de um Sistema de Entrada/Saída**

Como explicado na avaliação de impacto, o estabelecimento na UE de um Sistema de Entrada/Saída é considerado necessário para fazer face aos seguintes desafios:

**1. Resolver os atrasos nos controlos nas fronteiras e melhorar a qualidade dos controlos nas fronteiras para os nacionais de países terceiros**

Os fluxos de passageiros nas fronteiras externas da União Europeia têm vindo a aumentar e continuarão a aumentar no futuro. Prevê-se que o número total de passagens regulares nas fronteiras em 2025 irá aumentar para 887 milhões de pessoas, das quais se prevê que cerca de um terço seja de nacionais de países terceiros que viajam para os países do espaço Schengen para uma estada de curta duração. Embora sejam realizados «controlos mínimos» sobre os cidadãos da UE e as pessoas que beneficiam do direito de livre circulação, os nacionais de países terceiros que atravessam as fronteiras externas do espaço Schengen são sujeitos a um «controlo pormenorizado», que atualmente é realizado manualmente nas fronteiras (à entrada e à saída).

O Código das Fronteiras Schengen não estabelece disposições relativas ao registo dos movimentos de entrada e saída dos viajantes que atravessam as fronteiras do espaço Schengen. Regra geral, os nacionais de países terceiros têm o direito de entrar no espaço Schengen para uma estada de curta duração até 90 dias por cada período de 180 dias. Atualmente, a aposição de carimbo no documento de viagem indicando as datas de entrada e de saída é o único método de que dispõem os guardas de fronteira e as autoridades da imigração para calcular a duração da estada dos nacionais de países terceiros e verificar se determinada pessoa está a exceder o período autorizado. Estes carimbos podem ser difíceis de interpretar, podem ser ilegíveis ou resultar de contrafação. Do mesmo modo, é difícil para os consulados que tenham de tratar os pedidos de visto determinar a legalidade de vistos anteriores com base nos carimbos apostos no documento de viagem. Por

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

consequente, todo o procedimento é considerado suscetível de erros e nem sempre é implementado de forma sistemática.

Segundo, a iniciativa da introdução do EES irá:

- Assegurar informações rigorosas, rapidamente fornecidas a pedido aos guardas de fronteira durante os controlos de fronteira, substituindo o atual sistema lento e pouco fiável de aposição manual de carimbos nos passaportes; tal permitirá tanto um melhor controlo do período de estada autorizada como uma maior eficácia nos controlos fronteiriços;
- Assegurar informações aos guardas de fronteira sobre as recusas de entrada dos nacionais de países terceiros e permitirá que as recusas de entrada sejam verificadas eletronicamente no EES;
- Assegurar informações rigorosas aos viajantes sobre a duração máxima da sua estada autorizada;
- Possibilitar controlos automatizados nas fronteiras para os nacionais de países terceiros sob a supervisão dos guardas de fronteira, em conformidade com as condições previstas no artigo 8.º-D da proposta revista de alteração do Código das Fronteiras Schengen.

**2. Assegurar uma identificação sistemática e fiável das pessoas que ultrapassam o período de estada autorizada**

São considerados migrantes irregulares as pessoas que atravessaram as fronteiras de forma irregular - geralmente num ponto de passagem não oficial - e as pessoas que ultrapassaram o período de estada autorizada, ou seja, as pessoas que tenham entrado legalmente no território da UE num ponto de passagem fronteiriço oficial, mas cuja estada ultrapassou o período autorizado. O EES aplica-se a esta categoria de migração irregular. Uma vez que atualmente as passagens nas fronteiras por nacionais de países terceiros não são registadas, não é possível estabelecer uma lista de pessoas que ultrapassam o período de estada autorizada.

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

A introdução do EES irá assim de acordo com esta iniciativa:

- Fornecer informações rigorosas sobre as pessoas que ultrapassam o período de estada autorizada, que servirão de apoio aos controlos efetuados dentro do território e permitirão uma maior eficácia na interceção dos migrantes em situação irregular;
- Apoiar a identificação dos migrantes irregulares; ao armazenar dados biométricos no EES sobre todas as pessoas não sujeitas à obrigação de visto, e tendo em conta que os dados biométricos dos titulares de vistos são armazenadas no VIS, as autoridades dos Estados-Membros ficarão em condições de identificar os migrantes irregulares sem documentos encontrados no território e que atravessaram as fronteiras externas legalmente; tal facilitará, por seu turno, o eventual procedimento de regresso;
- Permitir adotar uma abordagem baseada em provas através da análise realizada pelo sistema. No caso da política de vistos, por exemplo, o EES facultará dados precisos sobre eventuais problemas com pessoas de determinada nacionalidade que ultrapassam o período de estada autorizada, o que constitui um elemento importante para decidir a imposição ou isenção da obrigação de visto aos nacionais do país terceiro em causa.

**3. Reforçar a segurança interna e a luta contra o terrorismo e a criminalidade grave**

Atividades criminosas como o tráfico de seres humanos, a introdução clandestina de migrantes ou o contrabando de produtos ilegais envolvem inúmeras passagens nas fronteiras, que são facilitadas pela inexistência de registo das passagens nas fronteiras dos nacionais de países terceiros em causa. Do mesmo modo, as organizações terroristas e as pessoas radicalizadas podem beneficiar da inexistência de registo das passagens nas fronteiras. Os controlos de nacionais de países terceiros nas fronteiras externas implicam controlos de identidade e pesquisas em várias bases de dados de pessoas ou de grupos conhecidos que representam uma ameaça para a segurança pública e que devem ser detidos ou cuja entrada no território deve ser recusada. Contudo, se um nacional de país

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

terceiro destruir os seus documentos oficiais já no interior do espaço Schengen, pode ser muito difícil para as autoridades de aplicação da lei identificar essa pessoa caso seja suspeita de um crime ou vítima de um crime.

A introdução do EES irá, de acordo com a iniciativa europeia aqui em apreço:

- Apoiar a identificação fiável de terroristas, criminosos, bem como dos suspeitos e das vítimas;
- Fornecer um registo do historial das deslocações dos nacionais de países terceiros, nomeadamente de suspeitos de crimes. Complementa, portanto, a informação disponível no Sistema de Informação Schengen.

**2. Base Jurídica, Subsidiariedade e Proporcionalidade**

Salienta a iniciativa europeia que a base jurídica da presente proposta revista é o artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e d), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e d), é a base jurídica adequada para especificar melhor as medidas relativas à passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros e definir as normas e os procedimentos a respeitar pelos Estados-Membros quando efetuam controlos de pessoas nessas fronteiras. O artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e d), constitui a base jurídica para o estabelecimento do EES. Além disso, a presente proposta revista apoia-se no artigo 87.º, n.º 2, alínea a), como base jurídica para permitir o acesso para fins de aplicação da lei, e no artigo 88.º, n.º 2, alínea a), para permitir o acesso da Europol, ambos sob condições estritas. Estas duas bases jurídicas adicionais visando o acesso dos serviços de aplicação da lei e da Europol aos dados do EES exigem o mesmo processo legislativo ordinário que se aplica por força do artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e d).

### **Princípio da subsidiariedade**

Considera a proposta que por força do artigo 77.º, n.º 2, alínea b), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a União tem competência para adotar medidas relativas aos controlos de pessoas e à vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros. É necessário alterar as disposições em vigor na UE relativas à passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, a fim de ter em conta o facto de atualmente, alega-se, não existirem meios fiáveis para controlar a circulação dos nacionais de países terceiros admitidos para estadas de curta duração, dada a complexidade e a lentidão inerentes à atual obrigação de aposição de carimbos que, no entanto, é insuficiente para permitir às autoridades dos Estados-Membros calcular o período de estada autorizada aquando do controlo dos viajantes nas fronteiras ou no interior do território, bem como o valor muito limitado para este efeito dos sistemas nacionais num espaço sem controlos nas fronteiras internas.

A fim de aumentar a eficiência da gestão dos fluxos migratórios, alega-se como conveniente disponibilizar informações relativas à identidade das pessoas a quem foi recusada a entrada no território da UE, das pessoas presentes no território da UE e das que respeitam o período máximo de estada autorizada de 90 dias em cada período de 180 dias, bem como à sua nacionalidade e categorias (isenção de visto/obrigação de visto) de viajantes que ultrapassaram o período de estada autorizada, e intensificar os controlos aleatórios efetuados no território para detetar as pessoas em situação de estada irregular.

Considera-se ainda ser necessário instaurar um regime comum para estabelecer normas harmonizadas sobre os registos das recusas de entradas, das passagens nas fronteiras e dos controlos das estadas autorizadas no conjunto do espaço Schengen.

Tendo em conta o que precede, conclui-se que o objetivo prosseguido pela proposta não pode ser realizado de forma suficiente pelos Estados-Membros.

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

Uma revisão da proposta de 2013 que estabelece o EES diz-se igualmente necessária para permitir o acesso aos dados deste sistema para fins de aplicação da lei, de luta contra o terrorismo e a criminalidade grave, e para garantir um nível elevado de segurança interna. Este objetivo não pode ser suficientemente alcançado pelos Estados-Membros, uma vez que uma alteração deste tipo só pode ser proposta pela Comissão.

**Princípio da proporcionalidade**

O artigo 5.º do Tratado da União Europeia estabelece que a ação da União não deve exceder o necessário para alcançar os objetivos do Tratado. A forma escolhida para esta ação da UE deve permitir que a proposta alcance o seu objetivo e seja aplicada com a maior eficácia possível.

A iniciativa proposta constitui um novo desenvolvimento do acervo de Schengen visando garantir a aplicação uniforme de normas comuns nas fronteiras externas em todos os Estados-Membros que suprimiram os controlos nas fronteiras internas. Cria um instrumento que proporciona à União Europeia informações sobre o número de nacionais de países terceiros que entram e saem do território da UE, e que são indispensáveis para elaborar políticas sustentáveis e baseadas em dados comprovados no domínio da migração e dos vistos. Permite igualmente que as autoridades de aplicação da lei tenham acesso ao EES, o que constitui uma forma, diz-se, rigorosa, segura e económica de identificar os nacionais isentos da obrigação de visto que são suspeitos (ou vítimas) de terrorismo ou de um crime grave, e permitir que consultem o historial das viagens dos nacionais de países terceiros que são titulares de visto ou isentos desta obrigação que sejam suspeitos (ou vítimas) de tais crimes.

A proposta, baseada nos princípios de proteção da privacidade desde a conceção, pode, em função da sua utilização, revelar-se desproporcionada no que se refere ao direito à proteção dos dados pessoais, na medida em que não exige a recolha e o armazenamento de mais dados por um período mais longo do que o absolutamente necessário para permitir que o

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

sistema funcione e alcance os seus objectivos, o que se nos afigura vago. Afirm-se que vão previstos e aplicados todos os mecanismos e garantias necessários para a proteção efetiva dos direitos fundamentais dos viajantes, nomeadamente da sua vida privada e dos dados pessoais.

Considera a iniciativa europeia que não serão necessários outros processos ou harmonizações a nível da UE para garantir o funcionamento do sistema.

A opção preferida é proporcionada em termos de custos, tendo em conta as vantagens que o sistema trará ao conjunto dos Estados-Membros a nível da gestão das fronteiras externas comuns e da evolução rumo a uma política comum da UE em matéria de migração.

Deste modo, a proposta respeita, em tese, o princípio da proporcionalidade

**Direitos fundamentais**

A proposta de regulamento tem impacto sobre os direitos fundamentais, nomeadamente sobre o direito à dignidade (artigo 1.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia), a proibição da escravidão e do trabalho forçado (artigo 5.º da Carta), o direito à liberdade e à segurança (artigo 6.º da Carta), o respeito pela vida privada e familiar (artigo 7.º da Carta), a proteção de dados pessoais (artigo 8.º da Carta), o direito de asilo (artigo 18.º da Carta), bem como a proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição (artigo 19.º da Carta), o direito à não discriminação (artigo 21.º da Carta), os direitos das crianças (artigo 24.º da Carta) e o direito à ação e a um tribunal imparcial (artigo 47.º da Carta).

A aplicação de um EES tem um impacto positivo em termos de proibição da escravidão e do trabalho forçado e do direito à liberdade e à segurança. Uma identificação mais eficaz e mais correta (através da utilização de dados biométricos) dos nacionais de países terceiros que atravessam as fronteiras externas do espaço Schengen contribui para a deteção da usurpação de identidade, do tráfico de seres humanos (particularmente no caso de menores) e a criminalidade transnacional, apoiando assim os esforços para melhorar a

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

segurança dos cidadãos no espaço Schengen.

No que diz respeito ao direito à proteção de dados pessoais, a proposta prevê garantias nesta matéria, nomeadamente sobre o acesso a tais dados, que deve ser estritamente limitado ao objeto do presente regulamento e às autoridades competentes nele designadas. As garantias relativas aos dados pessoais também incluem os direitos de acesso, de retificação ou de apagamento dos dados. A limitação do período de conservação dos dados, referido no capítulo 1 da presente exposição de motivos, também contribui para o respeito dos dados pessoais como um direito fundamental.

A proposta prevê o acesso ao EES para fins de prevenção, deteção ou investigação de crimes de terrorismo ou outros crimes graves, bem como para efeitos de identificação de nacionais de países terceiros que atravessam as fronteiras externas e para efeitos de acesso a dados sobre as suas viagens anteriores. Tal como previsto no artigo 52.º, n.º 1, da Carta, qualquer limitação do direito à proteção de dados pessoais deve ser adequada para garantir a consecução do objetivo prosseguido e não ir além do que é necessário para o alcançar. O artigo 8.º, n.º 2, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos reconhece igualmente que a ingerência de uma autoridade pública no exercício do direito de uma pessoa à sua vida privada só se justifica se for necessária no interesse da segurança nacional, da segurança pública ou da prevenção da criminalidade, como é o caso na atual proposta. O Tribunal de Justiça reconheceu igualmente<sup>7</sup> que a luta contra o terrorismo e a criminalidade grave, em especial contra a criminalidade organizada e o terrorismo é, com efeito, da maior importância para garantir a segurança pública, e a sua eficácia pode depender em larga medida da utilização das técnicas modernas de investigação e que, por conseguinte, o acesso a dados pessoais para esses fins específicos pode justificar-se se for considerado necessário.

A proposta prevê o acesso ao EES para fins de prevenção, deteção ou investigação de crimes de terrorismo ou outros crimes graves, bem como para efeitos de identificação de nacionais

---

<sup>7</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de abril de 2014 nos processos apensos C-293/12 e C-594/12, Digital Rights Ireland Ltd e outros, EU:C:2014:238, n.º 51.

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

de países terceiros que atravessam as fronteiras externas e para efeitos de acesso a dados sobre as suas viagens anteriores. O acesso ao EES para fins de identificação só deve ser autorizado se previamente tiver sido efetuada uma pesquisa, sem sucesso, em bases de dados nacionais e, no caso de pesquisas com impressões digitais, se tiver sido efetuada uma pesquisa prévia no sistema informatizado de verificação de impressões digitais nos termos da Decisão 2008/615/JAI. Embora existam dados no VIS sobre titulares de vistos, nenhuma outra base de dados da UE contém dados sobre pessoas isentas da obrigação de visto nem dados sobre as deslocações de viajantes.

O acesso aos dados do EES para fins de aplicação da lei só pode ser autorizado para a prevenção, deteção ou investigação de infrações penais ou outros crimes graves, tal como definido nas Decisões-Quadro do Conselho 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo e 2002/584/JAI relativa ao mandado de detenção europeu, e apenas se for necessário num caso específico. Além disso, as autoridades de aplicação da lei designadas só podem solicitar o acesso a dados do EES se existirem motivos razoáveis para considerar que tal acesso contribuirá de forma significativa para a prevenção, deteção ou investigação do crime em causa. Tais pedidos são verificados por uma autoridade de aplicação da lei designada, a qual controla se estão preenchidas as condições rigorosas para solicitar o acesso ao EES para efeitos de aplicação da lei.

Além disso, a proposta estabelece igualmente medidas de segurança rigorosas para assegurar a segurança dos dados pessoais tratados, bem como a fiscalização das atividades de tratamento por autoridades de proteção de dados independentes e um registo documental de todas as consultas efetuadas. A proposta também prevê que o tratamento de todos os dados pessoais pelas autoridades de aplicação da lei uma vez recebidos do EES, está sujeito ao disposto na Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho.

A proposta estabelece normas de acesso rigorosas ao sistema EES e as necessárias garantias. Prevê igualmente os direitos de acesso, de retificação, de apagamento e de recurso dos indivíduos, em especial o direito a um recurso judicial e ao controlo das operações de tratamento por autoridades públicas independentes. Por conseguinte, a

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

presente proposta é plenamente conforme com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em especial no que respeita ao direito à proteção de dados pessoais, e igualmente com o artigo 16.º do TFUE, que garante a todas as pessoas o direito à proteção dos dados de carácter pessoal que lhes digam respeito.

**3. Análise da iniciativa**

De acordo com a iniciativa europeia que aqui analisamos, o âmbito de aplicação do novo Sistema de Entrada/Saída inclui a passagem das fronteiras por todos os nacionais de países terceiros que visitam o espaço Schengen para uma estada de curta duração (máximo de 90 dias por cada período de 180 dias), tanto viajantes sujeitos à obrigação de visto como viajantes isentos desta obrigação ou, eventualmente, com base num visto de circulação<sup>8</sup> (até um ano).

Acrescenta o diploma que os membros da família de cidadãos da UE que beneficiam do direito de livre circulação ou os familiares de nacionais de países terceiros que beneficiam de direitos de livre circulação equivalentes aos dos cidadãos da União e que ainda não dispõem de um cartão de residência, devem ser registados no EES, mas não estão sujeitos à regra de estada de curta duração, e os controlos sobre esta categoria de pessoas devem ser efetuados em conformidade com a Diretiva 2004/38/CE<sup>9</sup>. Os referidos familiares titulares de um cartão de residência previsto na Diretiva 2004/38/CE estão excluídos do EES.

O sistema irá recolher os dados e os registos das entradas e saídas com o objetivo de

---

<sup>8</sup> Se for criado um visto de circulação em conformidade com a proposta apresentada pela Comissão de regulamentação do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um visto de circulação e altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) n.º 562/2006 e (CE) n.º 767/2008 [COM(2014) 163 final].

<sup>9</sup> Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

facilitar a passagem das fronteiras aos viajantes de boa-fé e identificar com mais eficácia as pessoas que ultrapassam o período de estada autorizada. O EES irá igualmente registar as recusas de entrada dos nacionais de países terceiros abrangidos pelo seu âmbito de aplicação.

De acordo com a proposta, as principais diferenças entre a presente proposta alterada e as propostas de 2013 são as seguintes:

**A arquitetura do sistema**: apenas é proposto um sistema; o Sistema de Entrada/Saída. A ligação das infraestruturas fronteiriças nacionais ao sistema central do EES será feita através de uma interface uniforme nacional que será idêntica para todos os Estados-Membros e que permitirá a utilização dos atuais sistemas nacionais de entradas e saídas. Contudo, os dados provenientes do sistema central não podem ser copiados para estes sistemas nacionais de entradas e saídas.

**A interoperabilidade** entre o EES e o VIS é assegurada, a fim de conseguir maior eficiência e rapidez nos controlos nas fronteiras. Para o efeito, será estabelecida uma ligação entre os sistemas centrais do EES e do VIS e o acesso direto entre eles será regulado para fins específicos. Tal permitirá reduzir as duplicações de tratamento dos dados pessoais em conformidade com o princípio da «privacidade desde a conceção».

**Identificadores biométricos**: enquanto as propostas de 2013 sobre o EES se baseavam em dez impressões digitais, as atuais propostas revistas apresentam uma combinação entre quatro impressões digitais e a imagem facial como identificadores biométricos a introduzir desde o início do funcionamento do EES. Esta opção permitirá verificações e identificações bastante precisas, tendo em conta a dimensão prevista do EES, mantendo simultaneamente a quantidade de dados a um nível razoável e permitindo acelerar os controlos nas fronteiras e uma utilização mais alargada dos sistemas de self-service nos pontos de passagem de fronteira. As quatro impressões digitais são utilizadas na fase de inscrição para verificar se o nacional de país terceiro já foi registado no sistema, enquanto a imagem facial permite verificar de forma rápida e fiável (automaticamente), na entrada seguinte, se a pessoa

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

sujeita ao controlo de fronteira já está registada no EES.

**Proteção dos dados pessoais:** o volume de dados pessoais registados no EES é consideravelmente reduzido: devem ser registados no EES 26 dados em vez de 36. Os direitos de acesso, retificação e apagamento dos dados pessoais são claramente definidos e protegidos. A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados e as autoridades nacionais de proteção de dados serão responsáveis pela supervisão do tratamento de dados.

**Período de conservação dos dados:** o tempo de conservação dos dados armazenados é de cinco anos. Esse período reduzirá a frequência de novas inscrições e será benéfico para todos os viajantes, permitindo ao mesmo tempo que os guardas de fronteira efetuem a análise de risco necessária, exigida pelo Código das Fronteiras Schengen, antes de autorizarem um viajante a entrar no espaço Schengen. A supressão sistemática do registo do EES depois de 181 dias, como proposto em 2013, teria eliminado todos os vestígios do historial recente de entradas e saídas do nacional de país terceiro do espaço Schengen, que devem ser conhecidos dos guardas de fronteira para efetuar as análises de risco. Com efeito, tal implicaria uma diminuição das informações úteis em relação às que os guardas de fronteira utilizam atualmente: a consulta dos carimbos que figuram num documento de viagem permite, em muitos casos, obter informações relativas a um período de vários anos. Por conseguinte, é necessário um período de conservação dos dados mais longo para permitir que os guardas de fronteira efetuem a análise de risco necessária, exigida pelo Código das Fronteiras Schengen, antes de autorizar um viajante a entrar no espaço Schengen. O tratamento dos pedidos de visto nos consulados exige também a análise do historial das viagens do requerente para avaliar a utilização de vistos anteriores e o respeito das condições de estada. A supressão da aposição de carimbos em passaportes será compensada por uma consulta do EES. O historial das viagens disponível no sistema deve, portanto, cobrir um período de tempo suficiente para efeitos da emissão de vistos.

O período mais longo de conservação dos dados permitirá reduzir a frequência de novas inscrições e será benéfico para todos os viajantes, graças à diminuição do tempo médio

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

necessário para a passagem da fronteira e do tempo de espera nos pontos de passagem fronteiriços. Mesmo para os viajantes que entrem apenas uma vez no espaço Schengen, o facto de outros viajantes que já foram registados no EES não terem de repetir tal operação reduzirá o tempo de espera nas fronteiras.

Um período mais longo de conservação dos dados será também necessário para facilitar a passagem das fronteiras utilizando os aceleradores do processo e sistemas de self-service. Tal facilitação depende dos dados registados no sistema. Um período mais curto de conservação dos dados reduziria o grupo de pessoas que podem beneficiar de tal facilitação e, desse modo, prejudicaria o objetivo do EES que visa facilitar a passagem das fronteiras.

No caso dos membros da família de cidadãos da UE que não sejam cidadãos da UE, e que são abrangidos pelo âmbito de aplicação do presente regulamento, cada registo de entrada/saída deve ser conservado durante um período máximo de um ano após a última saída. O processo individual desses familiares deve ser conservado durante cinco anos, a fim de permitir que beneficiem da facilitação da passagem nas fronteiras.

Em relação às pessoas que ultrapassaram o período de estada autorizada ainda não detetadas no termo do período de conservação dos dados, na sequência de uma decisão nacional pode ser criado um alerta baseado nos dados do EES no Sistema de Informação Schengen, com base numa decisão nacional, antes do apagamento dos dados do EES.

**Facilitação da passagem das fronteiras:** a abordagem tendo em vista a facilitação baseia-se na implementação de sistemas de self-service e cancelas eletrónicas que permitirão aos nacionais de países terceiros iniciar o procedimento de certificação de segurança, que será completado fornecendo informações adicionais aos guardas de fronteira a seu pedido. A utilização destes aceleradores (introduzidos na proposta que altera o Código das Fronteiras Schengen) é facultativa para os Estados-Membros e aberta à maioria dos viajantes, não exigindo o desenvolvimento de novos sistemas.

Além disso, haverá uma base jurídica harmonizada (igualmente introduzida para as

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

alterações do Código das Fronteiras Schengen) tendo em vista o estabelecimento de programas nacionais para viajantes registados por parte dos Estados-Membros, numa base voluntária.

**Acesso para fins de aplicação da lei:** desde o início do funcionamento do EES, as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros e a Europol terão acesso ao sistema, sob condições estritamente definidas. O EES incluirá dados fiáveis sobre datas de entrada e de saída de nacionais de países terceiros abrangidos pelo âmbito de aplicação do próprio sistema, que podem ser de importância decisiva para os processos individuais na posse das autoridades, às quais é oportuno conceder o acesso em conformidade com o objetivo do instrumento e no respeito das normas sobre a proteção de dados.

O acesso aos dados do VIS para fins de aplicação da lei já demonstrou a sua utilidade. Os Estados-Membros já assinalaram casos de vítimas de morte violenta e cuja identificação só foi possível através do acesso ao VIS. Outros casos comunicados estão relacionados com o tráfico de seres humanos, terrorismo ou tráfico de droga, para os quais o acesso aos dados do VIS permitiu aos investigadores realizar progressos substanciais.

**Custos:** as propostas de 2013 previam reservar 1,1 mil milhões de EUR como montante indicativo para o desenvolvimento de um sistema de entradas e saídas e de um programa para viajantes registados. Para a proposta revista, com base na opção preferida relativa a um único sistema EES, incluindo o acesso para fins de aplicação da lei, o montante necessário foi estimado em 480 milhões de EUR.

A presente proposta revista de regulamento que estabelece um sistema de entradas e saídas constitui o instrumento central do quadro jurídico do EES. Contém igualmente as consequentes alterações à legislação da UE (ou seja, o Regulamento (UE) n.º 1077/2011<sup>10</sup>, o

---

<sup>10</sup> Regulamento (UE) n.º 1077/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça.

Regulamento (CE) n.º 767/2008<sup>11</sup> e a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen). Uma proposta complementar, visando alterar o Código das Fronteiras Schengen no respeitante à utilização deste sistema no âmbito do processo de gestão das fronteiras, é apresentada em paralelo à presente proposta.

### PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A proteção de dados pessoais não se nos afigura garantida, nem o respetivo acesso claramente definido.

Acresce que também a interconexão de dados nos parece excessiva, permitindo a sua utilização em termos que mereceriam maior tutela penal

### 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 que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (EES)

---

<sup>11</sup> Regulamento (CE) n.º 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre os vistos de curta duração (Regulamento VIS).

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia, que determina as condições de acesso ao EES para efeitos de aplicação da lei e que altera o Regulamento (CE) n.º 767/2008 e o Regulamento (UE) n.º 1077/2011;

- 2- Atenta a matéria em causa, e a importância de que se reveste quer para Portugal quer para a União Europeia, propõe-se o acompanhamento atento dos desenvolvimentos futuros das medidas relacionadas com a presente iniciativa e dela decorrentes.
- 3- A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade.
- 4- A Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas dá, assim, por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente Parecer, 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, 31 de maio de 2016.

**A Deputada Autora do Parecer**



**(Paula Teixeira da Cruz)**

**O Presidente da Comissão**



**(Sérgio Sousa Pinto)**



**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---