



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 74 |CNECP|2017

10.mai.2017

Assunto: COM (2016) 881 - 882 - 883

Junto remeto a V. Exa. o Relatório, aprovado na Comissão Parlamentar de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, na sua reunião de 10 de maio de 2017, com os votos favoráveis do PSD, PS, BE, CDS-PP e ausência do PCP, das 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.

Com a expressão dos meus melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

(Sérgio Sousa Pinto)

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

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 reavaliação 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, conseqüentemente, 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 regressar 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 **reformar 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.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

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

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

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 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”.**

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 conseqüente 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)

