



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão de Assuntos Europeus

Ofício nº 647/1ª – CACDLG (pós RAR) /2008

Data: 09-07-2008

ASSUNTO: Parecer - COM (2008) 101 Final

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer referente à *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que respeita à utilização do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) no âmbito do Código das Fronteiras Schengen [COM (2008) 101 final]*, tendo o respectivo parecer sido aprovado com os votos a favor do PS, PSD e CDS-PP, contra do PCP e BE, registando-se a ausência do PEV, na reunião de 09 de Julho de 2008 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
N.º Único <u>269640</u>
Processo/Suído n.º <u>647</u> Data: <u>09/07/2008</u>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

**PARECER**

**COM (2008) 101 FINAL – PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO** que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que respeita à utilização do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) no âmbito do Código das Fronteiras Schengen.

**I. Nota preliminar**

A Comissão de Assuntos Europeus (CAE) solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, nos termos e para os efeitos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, (“*acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*”), a emissão de parecer relativamente às matérias da sua competência sobre a **COM (2008) 101 FIN**, referente à *Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que respeita à utilização do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) no âmbito do Código das Fronteiras Schengen*.

A aprovação da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto supra citada veio exigir, por parte da Assembleia da República, um acompanhamento mais rigoroso e intenso daquela que é a participação portuguesa no âmbito do processo de construção da União Europeia.

É, então, neste contexto que a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias sustenta a sua competência para proceder à análise da presente



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

proposta, focando particular ênfase no que concerne aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e emitir respectivo parecer, o qual deverá ser, posteriormente, remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

### II. Enquadramento da iniciativa

#### 1) Contexto

Para definir as condições, os critérios e as regras pormenorizadas que regem os controlos nos pontos de passagem nas fronteiras externas e a supervisão das fronteiras externas, foi adoptado em 15 de Março de 2006 o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). Em conformidade com o n.º 3 do artigo 7.º do Código das Fronteiras Schengen, os nacionais de países terceiros são submetidos a controlos pormenorizados nas fronteiras externas.

O Parlamento Europeu e o Conselho adoptaram o Regulamento (CE) n.º xx/2008, de ....<sup>1</sup>, 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). A Comissão Europeia apresentou uma proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Instruções Consulares Comuns (ICC) destinadas às missões diplomáticas e postos consulares de carreira no que diz respeito à introdução de dados biométricos, incluindo as disposições relativas à organização da recepção e tratamento dos pedidos de vistos.

O Regulamento VIS define o objectivo e as funcionalidades do sistema, bem como as responsabilidades a ele aferentes, enquanto a alteração das ICC criará a base legal para que os Estados-Membros obtenham os identificadores biométricos obrigatórios dos requerentes de vistos e estabelece igualmente a possibilidade de colaboração entre os Estados-Membros, por exemplo através da criação de centros comuns para apresentação de pedidos (CCP).

---

<sup>1</sup> Ainda não foi publicado.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

No quadro do objectivo geral do VIS de melhorar a aplicação da política comum em matéria de vistos, uma das finalidades deste sistema consiste em facilitar os controlos nos pontos de passagem nas fronteiras externas, incluindo a luta contra a fraude.

Em conformidade com o artigo 18.º do Regulamento VIS, os guardas de fronteira são autorizados a efectuar pesquisas no VIS para efeitos de verificação através do número da vinqueta autocolante em combinação com as impressões digitais do titular do visto. Durante um período máximo de três anos após o início das operações, as pesquisas podem ser realizadas unicamente através da utilização do número da vinqueta autocolante. Este prazo de três anos pode ser reduzido no caso das fronteiras aéreas.

O recurso ao VIS assume uma importância fundamental para a eficiência dos controlos nas fronteiras externas. Apenas um controlo dos dados biométricos pode confirmar com segurança se a pessoa que pretende entrar no espaço Schengen corresponde à pessoa a quem o visto foi emitido. Por conseguinte, os guardas de fronteira devem proceder a uma consulta sistemática do VIS, incluindo um controlo dos dados biométricos, no que respeita a todos os titulares de vistos.

Todavia, o Regulamento VIS não contém nem pode conter disposições relativas à obrigação de utilizar o VIS nas fronteiras externas. **O objectivo da presente proposta consiste assim em complementar o Regulamento VIS, definindo regras comuns para o efeito através da alteração do Código das Fronteiras Schengen, a fim de assegurar que o VIS é utilizado de forma eficiente e harmonizada nas fronteiras externas.** Na ausência de um regime comum, esses pontos de passagem nas fronteiras onde o VIS não é utilizado sistematicamente são susceptíveis de ser explorados pelos imigrantes clandestinos e pelos criminosos.

Uma consulta sistemática do VIS nas fronteiras externas constitui um requisito prévio para uma maior flexibilidade aquando da apresentação do pedido de visto: a proposta da Comissão de alteração das ICC, acima referida, prevê que no caso de pedidos repetidos de vistos apresentados num período de 48 meses os dados biométricos podem ser reutilizados e copiados dos pedidos anteriores armazenados no VIS. Tal



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

permite manter a flexibilidade de isentar os requerentes de boa fé da obrigação de se apresentarem em pessoa no consulado. A presunção subjacente a esta regra é que todos os titulares de vistos serão controlados nas fronteiras externas, o que assegura a detecção de eventuais abusos em matéria de vistos. Se o VIS não for utilizado de forma sistemática nas fronteiras externas, os consulados seriam obrigados a obter dados biométricos cada vez que fosse solicitado um novo visto.

### 2) Objectivo

A presente proposta diz respeito às alterações a introduzir no Código das Fronteiras Schengen (CFS) a fim de assegurar uma utilização eficiente do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) nas fronteiras externas. A presente proposta tem como objectivo estabelecer regras comuns quanto à obrigação de utilizar o VIS nas fronteiras externas e, deste modo, desenvolver em maior grau a gestão integrada das fronteiras da União Europeia.

### III. Base Jurídica

O Tratado que Institui a Comunidade Europeia dedica o seu Título IV à temática de “Vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas” onde figura nomeadamente o n.º 2, alínea a), do artigo 62.º que constitui a base jurídica para a presente proposta. A saber,

#### *“Artigo 62.º*

*(...)*

*2) Medidas relativas à passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, que conterão:*

*a) Normas e processos a seguir pelos Estados-Membros para a realização dos controlos de pessoas nessas fronteiras”*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Este n.º 2, alínea a), do artigo 62.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia constitui a base jurídica do presente regulamento, uma vez que a presente proposta altera o Código das Fronteiras Schengen, que se baseia nesse artigo, e na medida em que especificará em maior grau o regime relativo à passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros e definirá normas e processos a seguir pelos Estados-Membros para a realização dos controlos de pessoas nessas fronteiras.

### **IV. Princípio da subsidiariedade**

Nos termos do n.º 2, alínea a), do artigo 62.º do Tratado CE, a Comunidade tem competência para adoptar medidas relativas à passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros. Impõe-se a alteração das actuais disposições comunitárias relativas à passagem das fronteiras externas dos Estados Membros, ou seja, do Código das Fronteiras Schengen, a fim de ter em conta a criação do VIS, uma vez que é necessário um regime comum para estabelecer regras harmonizadas sobre a utilização obrigatória do VIS nas fronteiras externas.

Por conseguinte, o objectivo prosseguido pela proposta não pode ser alcançado num grau suficiente pelos Estados-Membros.

### **V. Princípio da proporcionalidade**

À semelhança do princípio da subsidiariedade, o princípio da proporcionalidade regula o exercício das competências exercidas pela União Europeia, visando delimitar e enquadrar a actuação das instituições comunitárias. Por força desta regra, a actuação das instituições deve limitar-se ao estritamente necessário para atingir os objectivos dos tratados, ou seja, a intensidade da acção deve estar relacionada com a finalidade prosseguida (proibição do excesso). Isto significa que, quando a União dispuser de vários modos de intervenção de igual eficácia, deve escolher aquele que permita maior liberdade aos Estados-Membros.

Ora, a presente iniciativa que visa a alteração do Código das Fronteiras Schengen, constitui um novo desenvolvimento do acervo de Schengen no intuito de



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

assegurar a aplicação, em moldes idênticos, de regras comuns em todos os Estados-Membros Schengen. Deste modo, a proposta respeita o princípio da proporcionalidade.

### VI. Parecer

Considerando que:

- (1) O Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)<sup>2</sup>, estabelece as condições, os critérios e as regras pormenorizadas que regem os controlos nos pontos de passagem nas fronteiras e a supervisão nas fronteiras, nomeadamente as verificações no âmbito do Sistema de Informação de Schengen;
- (2) O Regulamento (CE) n.º xx/2008 [do Parlamento Europeu e do Conselho, de (data), 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)]<sup>3</sup>, tem por objectivo melhorar a aplicação da política comum em matéria de vistos, bem como assim, facilitar os controlos nos pontos de passagem das fronteiras externas, incluindo a luta contra a fraude;
- (3) O Regulamento VIS estabelece os critérios de pesquisa e as condições de acesso das autoridades competentes para a realização de controlos nos pontos de passagem das fronteiras externas aos dados para verificar a identidade dos titulares dos vistos e/ou a autenticidade do visto e/ou se estão preenchidas as condições de entrada, e para identificar qualquer pessoa que não preencha ou tenha deixado de preencher as condições de entrada, estada ou residência no território dos Estados-Membros;
- (4) Visto que apenas através de controlo dos dados biométricos se pode confirmar com segurança que a pessoa que pretende entrar no espaço Schengen corresponde à pessoa a quem o visto foi emitido, é necessário prever a utilização do VIS nas fronteiras externas;

---

<sup>2</sup> JO L 105 de 13.4.2006, p. 1.

<sup>3</sup> JO [...] de [...], p. [...] (*Ainda não foi publicado*).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- (5) Para verificar se as condições de entrada enunciadas no artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 562/2006 estão preenchidas e a fim de desempenharem adequadamente as suas funções, os guardas de fronteira devem utilizar todas as informações necessárias disponíveis, nomeadamente a consulta do VIS;
- (6) A fim de evitar que sejam contornados os pontos de passagem das fronteiras onde o VIS pode ser utilizado e garantir a plena eficácia deste sistema, é necessário, por conseguinte, utilizar o VIS de uma forma harmonizada aquando da realização dos controlos nos pontos de entrada das fronteiras externas;
- (7) É conveniente estabelecer a utilização obrigatória do VIS no âmbito dos controlos nos pontos de entrada das fronteiras externas, visto que isso permitirá que nos casos de pedidos repetidos de vistos apresentados num período de 48 meses, os dados biométricos sejam reutilizados e copiados a partir do primeiro pedido no VIS;
- (8) O Regulamento (CE) n.º 562/2006 deve, portanto, ser alterado em conformidade;
- (9) Dado que os objectivos da acção proposta, designadamente estabelecer as regras aplicáveis para a utilização do VIS nas fronteiras externas, não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros, podendo assim ser melhor alcançado a nível comunitário, a Comunidade pode adoptar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade estabelecido no artigo 5º do Tratado CE. Também de acordo com o princípio da proporcionalidade, o presente regulamento não excede o necessário para alcançar aqueles objectivos;
- (10) O presente regulamento respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos pelo n.º 2 do artigo 6.º do Tratado da União Europeia<sup>4</sup> e reflectidos na Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, bem como na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

---

<sup>4</sup> “A União respeita os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950, e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário.”



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a “**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que respeita à utilização do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) no âmbito do Código das Fronteiras Schengen – COM (2008) 101 FIN**” não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, devendo o presente relatório ser remetido à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus.

**Palácio de S. Bento, aos 09 de Julho de 2008**

**A Deputada Relatora**

*(Celeste Correia)*

**O Presidente da Comissão**

*(Osvaldo de Castro)*