



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM(2012)95 | COM[2013]96 | COM(2013)97

- 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 dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia;
- Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que diz respeito à utilização do Sistema de Entrada/Saída (EES) e ao Programa de Viajantes Registados (RTP);
- Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece o Programa de Viajantes Registados



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu as seguintes iniciativas:

- 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 dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia [COM(2013)95];
- Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que diz respeito à utilização do Sistema de Entrada/Saída (EES) e ao Programa de Viajantes Registados (RTP) [COM(2013)96];
- Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece o Programa de Viajantes Registados [COM(2013)97].

As supra identificadas iniciativas foram enviadas à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o respetivo objeto, a qual analisou as referidas iniciativas e aprovou os Relatórios que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 - As propostas apresentadas vêm no seguimento de uma Comunicação de 2011, em que foi lançado um debate entre as instituições da UE e as autoridades nacionais sobre a implementação de novos sistemas, tendo em conta a sua mais-valia, a incidência em termos tecnológicos e de proteção de dados, bem como os respetivos custos. As propostas fazem parte de uma iniciativa tendente a reforçar a governação global do espaço Schengen, conforme anunciado na Comunicação sobre a migração adotada em 4 de maio de 2011.

2 - A Comissão propõe, assim, o «pacote das fronteiras inteligentes». Deste modo, importa referir que, a União Europeia está a evoluir para uma gestão mais moderna e eficaz das fronteiras utilizando as tecnologias mais modernas. A Comissão propôs o «pacote das fronteiras inteligentes» com o objetivo de acelerar, facilitar e melhorar os procedimentos de controlo nas fronteiras de estrangeiros que viajam para a UE. As duas componentes deste pacote são o Programa de Viajantes Registados (RTP) e o Sistema de Entrada/Saída (EES) que simplificarão as formalidades para os viajantes frequentes de países terceiros nas fronteiras externas do espaço Schengen e reforçarão a segurança nas fronteiras da UE.

3 – Neste contexto a Comissão refere que: *«A utilização das novas tecnologias permitirá uma passagem das fronteiras mais fácil e rápida para os nacionais de países terceiros que pretendem entrar na UE. O nosso objetivo consiste em facilitar o acesso dos viajantes estrangeiros à UE. Esta iniciativa será não só no interesse dos viajantes, mas também da economia europeia. Foi estimado que, só em 2011, os viajantes estrangeiros contribuíram com cerca de 271 mil milhões de EUR para a nossa economia. Modernizar os nossos sistemas implicará igualmente um nível mais elevado de segurança graças à prevenção das passagens irregulares das fronteiras e à deteção de pessoas que ultrapassam o período de estada autorizado».*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

4 – Assim, relativamente às propostas em apreciação, importa referir o seguinte:

a) O Regulamento da UE relativo ao Programa de Viajantes Registados (RTP):

- O Programa de Viajantes Registados (RTP) permitirá que os viajantes frequentes provenientes de países terceiros entrem na UE com recurso a controlos simplificados na fronteira, sob reserva de um controlo de segurança e de documentação prévio.

- Estima-se que 5 milhões de viajantes legais de países terceiros venham a utilizar anualmente este novo programa. O RTP prevê sistemas automatizados de controlo fronteiriço (ou seja, portas automáticas) nos principais pontos de passagem das fronteiras, nomeadamente em aeroportos que utilizam esta tecnologia moderna. Em seu resultado, os controlos fronteiriços dos viajantes registados serão muito mais rápidos do que atualmente.

- Empresários, trabalhadores com contratos de curta duração, investigadores e estudantes, nacionais de países terceiros com laços familiares a cidadãos da UE ou que vivem em regiões limítrofes da UE, poderão atravessar as fronteiras várias vezes por ano. Facilitar-lhes o mais possível a entrada na UE contribui para assegurar a atratividade da Europa e estimular a atividade económica e a criação de empregos.

b) O Regulamento da UE relativo ao Sistema de Entrada/Saída:

- O Sistema de Entrada/Saída (EES) registará a hora e o local de entrada e saída dos nacionais de países terceiros que viajam para a UE. Este sistema irá calcular eletronicamente o período da estada de curta duração autorizada, substituindo o atual sistema manual, e transmitirá um alerta às autoridades nacionais quando não houver registo da saída após o termo da estada autorizada. Deste modo, o referido sistema contribuirá igualmente para resolver o problema da permanência de pessoas para além do prazo autorizado pelo seu visto de curta duração.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- A prática atual dos Estados-Membros quando procedem ao controlo de um nacional de país terceiro que pretende atravessar as fronteiras externas da UE assenta fundamentalmente na verificação dos carimbos no documento de viagem. Esta prática é morosa, não fornece dados fiáveis sobre as passagens nas fronteiras, não permite controlar o período de estada autorizado de forma efetiva nem consegue tratar eficazmente os casos de perda ou destruição dos documentos de viagem. Além disso, os sistemas atuais não permitirão que os Estados-Membros da UE solucionem a questão da pressão crescente de viajantes a entrarem e a saírem da UE, cujo número, relativo unicamente às fronteiras aéreas, se prevê que aumente cerca de 80%, passando de 400 milhões em 2009 para 720 milhões em 2030.

5 – Atendendo que os Relatórios apresentados e aprovados pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias refletem o conteúdo das Propostas com rigor e detalhe, suscitando as questões pertinentes, dão-se aqui por integralmente reproduzidos os “objetivos e conteúdos das propostas e base jurídica”, bem como a análise sobre o “princípio da subsidiariedade” neles descritos.

6 – Por último, ainda que deva ser realçada a importância destas iniciativas da Comissão Europeia, as mesmas devem ser compatíveis com o esforço de modernização dos sistemas de gestão e controlo de fronteiras levado a cabo recentemente por vários Estados-Membros, entre eles Portugal – que se encontra em fase muito avançada da implementação dos sistemas nacionais PASSE e RAPID. Acresce que é essencial garantir a salvaguarda dos sistemas desenvolvidos pelos Estados-Membros, assegurando a sua compatibilidade e interoperabilidade, assim como evitando o desperdício dos investimentos nacionais já efetuados. Por último, convém recordar que Portugal é atualmente um exportador de tecnologia neste domínio, designadamente para fora do espaço comunitário, o que contribui para a boa imagem externa da tecnologia da União.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

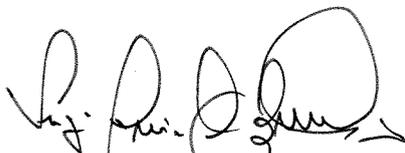
PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atentos os Relatórios da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. As presentes iniciativas não violam o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
2. No que concerne as questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo

Palácio de S. Bento, 24 de abril de 2013

O Deputado Autor do Parecer



(Sérgio Azevedo)

O Presidente da Comissão



(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

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



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

COM (2013) 95 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 dos nacionais dos países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-membros da União Europeia.

1 - Introdução

No quadro do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuído à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2013) 95 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 dos nacionais dos países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-membros da União Europeia, para o efeito previsto no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação do Princípio da Subsidiariedade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

2 – Objectivos e conteúdo da proposta

- Em conformidade com o Código das Fronteiras Schengen, os cidadãos da UE e outros beneficiários da livre circulação ao abrigo do direito da União (por exemplo, membros da família de cidadãos da UE) que transpõem a fronteira externa devem ser submetidos a um controlo mínimo, tanto à entrada como à saída;
- Em contrapartida, todos os outros nacionais de países terceiros devem ser sujeitos, à entrada, a um controlo pormenorizado, que compreende a verificação da finalidade da sua estada, a verificação da posse de meios de subsistência suficientes, bem como uma consulta do Sistema de Informação de Schengen (SIS) e das bases de dados nacionais;

- O Código das Fronteiras Schengen não prevê disposições relativas ao registo das passagens das fronteiras pelos viajantes, constituindo a aposição de carimbos nos documentos de viagem o único método para indicar as datas de entrada e de saída;
- Outras medidas e instrumentos disponíveis nos pontos de passagem de fronteira, como as bases de dados (SIS e VIS), cuja consulta é obrigatória à entrada, mas não à saída, não se destinam a registar as passagens na fronteira, não prevendo portanto esta funcionalidade;
- Por outro lado, as possibilidades de utilizar os sistemas nacionais para detetar pessoas que ultrapassaram o período de estada autorizada são nulas, dado que os registos relativos às entradas e saídas não podem ser comparados se as pessoas saírem do espaço Schengen através de um Estado-Membro diferente daquele pelo qual entraram e no qual foi registada a sua entrada;
- Os **objetivos gerais** da presente proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho são os seguintes:
 - estabelecer um EES e uma base jurídica para o desenvolvimento e a implementação do sistema técnico;
 - definir o objeto, as funcionalidades e as responsabilidades em relação à utilização do EES; e
 - confiar à Agência para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no domínio da liberdade, segurança e justiça¹ (a seguir designada «Agência») o desenvolvimento e a gestão operacional do sistema central.
- O objetivo específico do EES consiste em melhorar a gestão das fronteiras externas e intensificar a luta contra a migração irregular, proporcionando um sistema que:
 - Calcula o período de estada autorizada de cada viajante; tal inclui, à entrada, no caso de um viajante que tenha visitado o espaço Schengen frequentemente, calcular de forma rápida e precisa quantos dias restam do período máximo de 90 dias por período de 180 dias; à saída, verificar se o viajante respeitou o período de estada autorizada; e dentro do território, no

¹ JO L 286 de 1.11.2011.

âmbito dos controlos realizados aos nacionais de países terceiros, tal consiste em verificar a legalidade da sua estada;

- Ajuda a identificar qualquer pessoa que possa não preencher ou ter deixado de preencher as condições de entrada ou residência no território dos Estados-Membros; são particularmente visadas as pessoas que, aquando dos controlos efetuados no território, não possuam os seus documentos de viagem ou qualquer outro meio de identificação;

- Ajuda a analisar as entradas e saídas dos nacionais de países terceiros; trata-se designadamente de obter uma perspetiva rigorosa dos fluxos de viajantes nas fronteiras externas e do número de pessoas que ultrapassam o período de estada autorizada discriminadas, por exemplo, por nacionalidade.

- Em termos de avaliação de impacto, estão são as principais vantagens do sistema:

- Fornecimento rápido de informações precisas aos guardas de fronteira durante os controlos de fronteira, substituindo o atual sistema lento e pouco fiável de aposição manual de carimbos nos passaportes;

- Apoiar a identificação dos migrantes irregulares através do armazenamento de dados biométricos no EES sobre todas as pessoas não sujeitas à obrigação de visto;

- A supressão da aposição manual de carimbos nos passaportes aquando dos controlos de fronteira torna possíveis controlos fronteiriços totalmente automatizados para certos nacionais de países terceiros, ao abrigo das condições previstas na proposta que visa estabelecer um Programa de Viajantes Registados, apresentada paralelamente à presente proposta;

3 – Princípio da subsidiariedade

O Princípio da Subsidiariedade exige que a União Europeia não tome medidas em domínios de competência partilhada, a menos que *“os objetivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central, como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União”*, conforme o art. 5.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia (TUE).

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.

A necessidade de alterar as disposições em vigor na UE relativas à passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, de modo a permitir às autoridades dos Estados-Membros calcular o período de estada autorizada aquando do controlo dos viajantes nas fronteiras ou dentro do território, a fim de aumentar a eficiência da gestão dos fluxos migratórios, implica a instauração de um regime comum para estabelecer regras harmonizadas sobre os registos das passagens nas fronteiras e controlar as estadas autorizadas no conjunto do espaço Schengen.

Tal objetivo prosseguido pela proposta não pode ser realizado de forma suficiente pelos Estados-Membros.

4 – 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 iniciativa proposta constitui um novo desenvolvimento do acervo de Schengen visando garantir a aplicação uniforme de regras comuns nas fronteiras externas em todos os Estados-Membros Schengen.

Além disso, a iniciativa não exige a recolha e o armazenamento de mais dados relativos a um período mais longo do que o absolutamente necessário para permitir que o sistema funcione e alcance os seus objetivos.

É financeiramente vantajosa para o conjunto dos Estados-Membros, incrementando a qualidade e o nível de prestação em matéria de gestão das fronteiras externas comuns e da progressão rumo a uma política comum da UE em matéria de migração.

A proposta respeita, portanto, o princípio da proporcionalidade.

5 – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a **COM (2013) 95 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 dos nacionais dos países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-membros da União Europeia – respeita o princípio da subsidiariedade e que o presente relatório deverá ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 28 de Março de 2012

A Deputada Relatora,



(Teresa Anjinho)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

COM (2013) 96 final – Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, no que diz respeito à utilização do Sistema de Entrada/Saída (EES) e ao Programa de Viajantes Registados (RTP).

1 - Introdução

No quadro do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuído à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2013) 96 final – Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, no que diz respeito à utilização do Sistema de Entrada/Saída (EES) e ao Programa de Viajantes Registados (RTP), para o efeito previsto no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação do Princípio da Subsidiariedade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

2 – Objectivos e conteúdo da proposta

- Em conformidade com o Código das Fronteiras Schengen, os cidadãos da UE e outros beneficiários da livre circulação ao abrigo do direito da União (por exemplo, membros da família de cidadãos da UE) que transpõem a fronteira externa devem ser submetidos a um controlo mínimo, tanto à entrada como à saída, que consiste na verificação do documento de viagem a fim de determinar a identidade da pessoa;
- Já os outros nacionais de países terceiros devem ser sujeitos, à entrada, a um controlo pormenorizado, que compreende a verificação da finalidade da sua estada, a verificação da posse de meios de subsistência suficientes, bem como uma consulta do Sistema de Informação de Schengen (SIS) e das bases de dados nacionais;

- O Código das Fronteiras Schengen não prevê disposições relativas ao registo das passagens das fronteiras pelos viajantes;
- A aposição de carimbos nos documentos de viagem constitui o único método para indicar as datas de entrada e de saída; os guardas de fronteira e as autoridades responsáveis pela imigração podem utilizar estas datas para calcular a duração da estada de um nacional de um país terceiro no espaço Schengen, a qual não deve exceder 90 dias num período de 180 dias;
- Outras medidas e instrumentos disponíveis nos pontos de passagem de fronteira, como as bases de dados (SIS e VIS), cuja consulta é obrigatória à entrada, mas não à saída, não se destinam a registar as passagens na fronteira, não prevendo portanto esta funcionalidade;
- Não existem atualmente meios eletrónicos que permitam verificar se, onde e quando um nacional de um país terceiro entrou ou saiu do espaço Schengen;
- As dificuldades em controlar a duração da estada autorizada dos nacionais de países terceiros também estão ligadas à utilização de carimbos e à qualidade destes;
- Não existe actualmente um registo coerente, à escala da UE, das entradas e saídas dos viajantes para e a partir do espaço Schengen e, por conseguinte, nenhum meio fiável que permita aos Estados-Membros determinar se um nacional de um país terceiro ultrapassou o seu período de estada autorizada;
- Alguns Estados-Membros dispõem dos seus próprios sistemas nacionais de entrada/saída procedendo à recolha dos dados alfanuméricos dos viajantes, mas os registos relativos às entradas e saídas não podem ser comparados se as pessoas saírem do espaço Schengen através de um Estado-Membro diferente daquele pelo qual entraram e no qual foi registada a sua entrada;
- O Programa de Viajantes Registados (RTP) e o Programa de Entradas/Saídas (EES), apresentado paralelamente à presente proposta, permitem melhorar a gestão das fronteiras externas e intensificar a luta contra a migração irregular, ao suprimir a aposição manual de carimbos nos passaportes aquando dos controlos de fronteira, tornando possíveis controlos fronteiriços totalmente automatizados para certos nacionais de países terceiros (v. Proposta em anexo);



3 – Princípio da subsidiariedade

O Princípio da Subsidiariedade exige que a União Europeia não tome medidas em domínios de competência partilhada, a menos que “os *objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central, como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União*”, conforme o art. 5.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia (TUE).

O artigo 77.º habilita a União a desenvolver uma política que visa «assegurar a ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas» e assegurar «o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas».

O objetivo da presente proposta é proceder às alterações do Código das Fronteiras Schengen necessárias ao estabelecimento do EES e do RTP. Tal objetivo não pode ser alcançado pelos Estados-Membros agindo individualmente, já que só a União pode alterar um ato legislativo da União (Código das Fronteiras Schengen) existente.

4 – Princípio da proporcionalidade

O artigo 5.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia estabelece que o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados, o que implica que a forma escolhida para esta ação deve permitir alcançar o objetivo da proposta e aplicá-la o mais eficazmente possível.

A criação do Código das Fronteiras Schengen, em 2006, tinha de assumir a forma de um regulamento a fim de garantir a sua aplicação uniforme em todos os Estados-Membros que aplicam o acervo de Schengen.

A iniciativa ora proposta consistem numa alteração do Código das Fronteiras Schengen, ou seja, uma alteração de um regulamento existente, pelo que só pode ser realizada através de um regulamento.

Por conseguinte, a proposta respeita o princípio da proporcionalidade.

5 – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a **COM (2011) 96 final** – Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, no que diz respeito à utilização do Sistema de Entrada/Saída (EES) e ao Programa de Viajantes Registados (RTP) – respeita o princípio da subsidiariedade e que o presente relatório deverá ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 28 de Março de 2013

A Deputada Relatora,



(Teresa Anjinho)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

RELATÓRIO

COM (2013) 97 final – PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO QUE ESTABELECE O PROGRAMA DE VIAJANTES REGISTRADOS

{SWD (2013) 50 final}

{SWD (2013) 51 final}

{SWD (2013) 52 final}

I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no artigo 7.º, n.º 2, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, relativa ao “*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*”, a Comissão de Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre a COM (2013) 97 final – “*Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o programa de viajantes registados*”, a qual vem acompanhada de três documentos de trabalho dos serviços da Comissão Europeia, vertidos nas SWD (2013) 50 final, SWD (2013) 51 final e SWD (2013) 52 final, com a avaliação de impacto, o resumo dessa avaliação, e uma explicação detalhada da proposta, artigo por artigo, respetivamente.

Tal relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, nos termos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE).

II. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2013) 97 final refere-se à Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o programa de viajantes registados.

Pretende-se que o Regulamento ora proposto passe a constituir o instrumento central do quadro jurídico relativo ao Programa de Viajantes Registados – *Registered Traveller Programme* – RTP: programa, aprovado no âmbito do “Programa de Estocolmo”¹, de viajantes registados para os nacionais de países terceiros que viajam frequentemente e foram objeto de um controlo de segurança prévio, a fim de lhes facilitar a passagem nas fronteiras.

Todavia, tal quadro jurídico tem de ser completado com uma proposta de alteração ao Código Schengen, bem como com uma relativa a um sistema de entrada/saída que regista as entradas e saídas dos nacionais de países terceiros (EES); ambas apresentadas em paralelo à presente proposta, a qual, constituindo um desenvolvimento do acervo de Schengen, tem consequências no âmbito dos protocolos e acordos com os países associados.

A presente iniciativa surge no contexto geral da adoção do Código Schengen (em 15/03/2006), e tem em conta que os controlos nas fronteiras devem assegurar um elevado nível de segurança mas também reduzir, na medida do possível, os tempos de espera. Neste âmbito, é usual efetuarem-se controlos pormenorizados dos nacionais de países terceiros, enquanto os cidadãos da União e as pessoas que beneficiam do direito de livre circulação são sujeitos a um controlo mínimo. E, pese embora os controlos pormenorizados sejam feitos com o mesmo tipo de controlo independentemente das diferenças, apenas certas categorias podem

¹ JO C 115 de 4.1.2010, p.l.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

ser excecionadas²; estas representam cerca de 0,2%, sendo, no entanto, previsível o aumento de fluxos de passageiros nas fronteiras.

A iniciativa descreve a forma de funcionamento do RTP nos seguintes termos: “o viajante registado recebe um dispositivo de autenticação (*token*) sob a forma de cartão de leitura automática contendo apenas um identificador único (ou seja, o número do pedido), que é validado à chegada e à partida na fronteira utilizando uma porta automática. A porta pode ler o dispositivo de autenticação e o documento de viagem (e o número da vinheta do visto, se for caso disso), bem como as impressões digitais do viajante, que são comparadas com as impressões digitais armazenadas no registo central e noutras bases de dados, incluindo o Sistema de Informações sobre Vistos (VIS) em relação aos titulares de vistos. Se todas as notificações forem positivas, o viajante pode transpor a porta automatizada. Em caso de problema, o viajante será assistido por um guarda de fronteira.”

“A passagem das fronteiras seria igualmente facilitada durante os controlos manuais, pois os guardas de fronteira deixariam de ter de interrogar o viajante registado sobre questões «adicionais», nomeadamente a finalidade da viagem e a existência de meios de subsistência suficientes.”

A presente proposta define assim o seu objetivo: “estabelecer os procedimentos e as condições de acesso ao RTP, definir o objeto, as funcionalidades e as responsabilidades em relação ao um dispositivo de autenticação – registo central, enquanto sistema de armazenamento de dados dos viajantes registados, e confiar à Agência³ o desenvolvimento e a gestão operacional do registo central e a definição das especificações técnicas de um dispositivo de autenticação”.

² Nos termos da legislação atual: categorias de nacionais de países terceiros expressamente mencionados no Código de Schengen ou no Regulamento relativo ao pequeno tráfego fronteiriço, tal como Chefes de Estado, trabalhadores transfronteiriços e residentes fronteiriços.

³ Agência para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no domínio da liberdade, segurança e justiça – criada pelo Regulamento (UE) n.º 1077/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, JO L 286 de 1.11.2011.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A presente Proposta de Regulamento especifica, pois, os objetivos do RTP, sua arquitetura técnica, define responsabilidades, categorias de dados a introduzir no sistema, finalidades, autoridades responsáveis e regras complementares em matéria de tratamento e de proteção de dados. Encarrega os Estados-Membros do desenvolvimento e gestão operacional dos seus próprios sistemas, e ainda os nacionais de países terceiros que pretendem participar no RTP, de provar e justificar a necessidade de viajar frequentemente; esclarecendo também que o acesso ao RTP deve ser concedido, regra geral, aos membros da família de cidadãos da União, e procurando facilitar este acesso ao RTP ao permitir que possa ser solicitado no consulado de qualquer Estado-Membro ou em qualquer ponto de passagem das fronteiras externas. A proposta determina ainda que devem ser instaurados planos de emergência a serem dados a conhecer aos viajantes, às companhias aéreas e aos transportadores, bem como a todas as autoridades que trabalham nos pontos das fronteiras.

Refira-se que a proposta prevê garantias referentes aos direitos fundamentais⁴, entendendo-se que se deve aplicar as mesmas disposições legais aplicáveis ao VIS, e determinando-se que os dados pessoais armazenados no registo central não devem ser conservados mais tempo que o necessário para efeitos do RTP, sendo que, aos guardas de fronteira que efetuem controlos fronteiriços de primeira linha, apenas deve chegar uma indicação positiva ou negativa referente à verificação de identidade e do acesso concedido. Acresce que esta proposta tem incluída a opinião da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados sobre esta matéria, e faz aplicar ao tratamento de dados pessoais efetuado ao seu abrigo, a Diretiva n.º 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, e o Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2000⁵.

⁴ Em especial nos artigos 15.º e 16.º e 48.º e 49.º, e 51.º.

⁵ Respetivamente, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, e relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A COM (2013) 97 final vem acompanhada por três documentos de trabalho dos serviços da Comissão Europeia, respeitantes à avaliação de impacto, ao resumo dessa avaliação, e a uma explicação detalhada da proposta, artigo por artigo: as SWD (2013) 50 final, SWD (2013) 51 final e SWD (2013) 52 final.

Nestes documentos de trabalho da Comissão, verifica-se que foram avaliadas cinco categorias de opções: 1) apresentação de um pedido de acesso ao RTP, 2) armazenamento dos dados 3) critérios aplicáveis a um controlo de segurança, 4) automatização dos controlos nas fronteiras para os viajantes registados e 5) taxa de inscrição.

A avaliação de impacto esclarece que a opção privilegiada consiste na apresentação dos pedidos nos consulados e nos pontos de passagem das fronteiras; na combinação de um dispositivo de autenticação e do armazenamento centralizado de dados biométricos anónimos de cada requerente, bem como dos dados dos pedidos; na aplicação ao controlo de segurança dos mesmos critérios atualmente definidos na legislação da UE para os vistos de entradas múltiplas; na concessão aos viajantes registados do acesso a um procedimento de controlo fronteiriço totalmente automatizado; na imposição de uma taxa de 20 EUR por cada pedido de acesso ao RTP - no entanto, aplicar-se-ia uma taxa reduzida (10 EUR) caso um pedido de visto e um pedido de acesso ao RTP fossem examinados simultaneamente com base nos mesmos documentos comprovativos.

Por fim, quanto ao acompanhamento e avaliação, a avaliação de impacto considerou que a Agência deve assegurar que os referidos sistemas são criados, a fim de acompanhar o funcionamento do RTP em relação aos principais objetivos. Já a Comissão, deverá apresentar uma avaliação global do RTP.

A presente proposta de Regulamento é composta por 64 artigos, organizados da seguinte forma:

- ✓ Capítulo I – Disposições gerais (artigos 1.º a 3.º)
 - Artigo 1º – define o objeto do Regulamento.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Artigo 2.º - define a configuração do RTP.
- Artigo 3.º - contém as definições dos termos utilizados no Regulamento, entre as quais viajante registado, que é o “nacional de um país terceiro a quem foi concedido o acesso ao RTP em conformidade com o presente regulamento”.
- ✓ Capítulo II – Procedimentos de apresentação de um pedido de acesso ao RTP e condições aplicáveis (artigos 4.º a 10.º)
 - Artigo 4.º – prevê quais as autoridades e Estados-Membros competentes pela análise e decisão sobre um pedido de acesso ao RTP.
 - Artigo 5.º e 6.º - reportam-se à apresentação de um pedido e ao formulário de pedido, respetivamente.
 - Artigo 7.º, 8.º, 9.º e 10.º – reportam-se, respetivamente, ao documento de viagem, dados biométricos, documentos comprovativos e taxas.
- ✓ Capítulo III – Análise e decisão sobre o pedido (artigos 11.º a 13.º)
 - Artigo 11.º e 12.º – estabelecem a admissibilidade e a análise do pedido; sendo que, sempre que as autoridades considerarem o pedido inadmissível, não só não o analisam, como devolvem o formulário e documentos, destruindo ainda os dados biométricos recolhidos. Por seu turno, a análise só pode ser efetuada pelas autoridades competentes e, verificado que o requerente preenche as condições de entrada, especial atenção deve ser dada à avaliação do risco de imigração ilegal ou do risco para a segurança dos Estados-Membros que o requerente representa, bem como à sua intenção de sair do território dos Estados-Membros dentro do prazo de estada autorizada.
 - Artigo 13.º – determina que a decisão sobre o pedido seja tomada no prazo de 25 dias a contar da data da sua apresentação.
- ✓ Capítulo IV – Concessão, prorrogação, recusa e revogação do acesso ao RTP (artigo 14.º ao 16.º)
 - Artigo 14.º – define a concessão e prorrogação, determinando que o acesso inicial seja concedido por um ano, prorrogado, mediante pedido,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

por mais dois, e outros dois sem necessidade de pedido se os viajantes respeitarem a regulamentação aplicável.

- Artigo 15.º - identifica as situações em que o acesso deve ser recusado, como a apresentação de um documento de viagem falso; estabelecendo, desde logo, ao direito de contestação da recusa por parte do requerente.
- Artigo 16.º - define as causas de revogação do RTP, de entre as quais, a pedido do viajante.
- ✓ Capítulo V – Gestão administrativa e organização (artigo 17.º a 20.º)
 - Artigo 17.º – reportando-se à conservação dos ficheiros, determina que em caso de recusa ou revogação, os processos sejam conservados por um período máximo de dois anos.
 - Artigo 18.º - consagra a responsabilidade de cada Estado-Membro pela organização dos procedimentos, incluindo a elaboração de estatísticas.
 - Artigo 19.º e 20.º - reportam-se à conduta do pessoal, que deve respeitar a dignidade humana, e à informação ao público.
- ✓ Capítulo VI – Arquitetura técnica do sistema combinado de dispositivo de autenticação e registo central, categoria de dados e introdução de dados pelas autoridades competentes (artigos 21.º a 30.º)
 - Artigo 21.º – define a arquitetura técnica do sistema combinado de dispositivo de autenticação e registo central.
 - Artigo 22.º - indica os tipos de dados introduzidos no sistema combinado de dispositivo de autenticação e registo central.
 - Artigo 23.º – define os termos da introdução, alteração, apagamento, consulta e pesquisa de dados.
 - Artigo 24.º - procedimento para a introdução de dados extraídos do pedido.
 - Artigo 25.º - dados a introduzir aquando da apresentação de um pedido de acesso ao RTP.
 - Artigo 26.º - dados a acrescentar no registo central em caso de concessão ou retirada do acesso ao RTP.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Artigo 27.º - dados a introduzir no dispositivo de autenticação em caso de concessão do acesso ao RTP.
- Artigo 28.º - dados a acrescentar no registo central em caso de recusa do acesso ao RTP.
- Artigo 29.º - dados a acrescentar no registo central em caso de revogação do acesso ao RTP.
- Artigo 30.º - dados a acrescentar no registo central em caso de prorrogação do acesso ao RTP.
- ✓ Capítulo VII – Utilização de dados (artigos 31.º a 33.º) – determinam os termos em que a mesma se deve fazer para efeitos de análise dos pedidos em caso de perda ou roubo de dispositivos de autenticação ou de problemas associados à facilitação da passagem das fronteiras pelos viajantes registados, nos pontos de passagem das fronteiras externas para efeitos de controlos fronteiriços e em relatórios e estatística.
- ✓ Capítulo VIII – Período de conservação de dados, alteração de dados e dispositivo de autenticação perdido ou roubado (artigo 34.º a 36.º)
 - Artigo 34.º - define como período de conservação do processo de pedido o máximo de cinco anos.
 - Artigo 35.º - determina que só o Estado-Membro responsável está habilitado a alterar os dados que introduziu no registo central, corrigindo-os ou apagando-os.
 - Artigo 36.º - Indica os procedimentos em caso de perda ou roubo do dispositivo de autenticação
- ✓ Capítulo IX – Desenvolvimento, funcionamento e responsabilidades (artigo 37.º a 47.º)
 - Artigo 37.º - determina que a Comissão deve adotar medidas de execução necessárias ao desenvolvimento, implementação técnica e evolução do registo central.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Artigo 38.º - atribui à Agência a responsabilidade pelo desenvolvimento do registo principal, auxiliar, interfaces, infraestruturas e especificações técnicas.
- Artigo 40.º - determina que cada Estado-Membro assegure a legalidade do tratamento dos dados, e que apenas o pessoal devidamente autorizado tenha acesso aos dados tratados no registo central para execução das respetivas tarefas.
- Artigo 42.º - esclarece que os dados tratados no registo central ou durante a análise de pedidos apresentados não podem ser, em caso algum, transferidos ou disponibilizados a países terceiros ou a organizações internacionais.
- Artigo 43.º e 44.º - atribuindo a responsabilidade da segurança da transmissão dos dados para o registo central e ponto de entrada da rede ao Estado-Membro responsável, introduz o direito a indemnização à pessoa ou Estado-Membro que tenha sofrido um dano em virtude de tratamento ilícito de dados ou ato incompatível com o presente regulamento.
- ✓ Capítulo X – Direitos do titular dos dados e supervisão (artigo 48.º a 54.º)
 - Artigo 48.º, 49.º, 51.º e 50.º - definem o direito à informação, o de acesso, retificação e de apagamento, o de recurso mediante recusa do acesso, retificação ou apagamento, e a obrigação de cooperação por parte dos Estados-Membros com vista a garantir os direitos à proteção de dados, respetivamente.
 - Artigo 52.º e 53.º - determinam a obrigação de supervisão da legalidade do tratamento de dados pessoais, quer da autoridade nacional de controlo, quer da europeia; a esta última, no âmbito do tratamento que é efetuado pela Agência, é atribuído o dever de assegurar uma auditoria de quatro em quatro anos das atividades de tratamento da Agência.
 - Artigo 54.º - define o dever de cooperação entre as autoridades de controlo e a autoridade europeia para proteção de dados.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- ✓ Capítulo XI – Disposições finais (artigo 55.º a 64.º)
 - Artigo 55.º a 58.º - tratam do início da transmissão dos dados, da entrada em funcionamento do RTP determinada pela Comissão, que é assistida por um Comité, e da alteração dos anexos.
 - Artigo 59.º - define os termos em que é conferido à Comissão o poder de adotar atos delegados.
 - Artigo 60.º a 64.º - reportam-se à notificação, ao grupo consultivo a instituir pela Agência para fornecer conhecimentos especializados, à formação, ao acompanhamento e avaliação do registo central, a assegurar pela Agência, e, por fim, à entrada em vigor e aplicabilidade.

Da Proposta de Regulamento constam ainda cinco anexos:

- ✓ Anexo I – Formulário de pedido harmonizado
- ✓ Anexo II – Lista não exaustiva de documentos comprovativos
- ✓ Anexo III – taxa de inscrição
- ✓ Anexo IV – Modelo de formulário para notificar e fundamentar uma recusa ou revogação do acesso ao programa de viajantes registados
- ✓ Anexo V – Estatísticas anuais sobre o programa de viajantes registados

A presente proposta é acompanhada por uma Ficha Financeira Legislativa, que explicita o contexto da proposta/iniciativa (denominação da proposta/iniciativa, domínio(s) de intervenção abrangido(s) segundo a estrutura ABM/ABB⁶, natureza da proposta/iniciativa, objetivo(s), justificação da proposta/iniciativa, duração da ação e do seu impacto financeiro, e modalidade(s) de gestão prevista(s)), as medidas de gestão (disposições em matéria de acompanhamento e prestação de informações, sistemas de gestão e de controlo, e medidas de prevenção de fraude e irregularidades), o impacto financeiro estimado da proposta/iniciativa (rubricas do quadro financeiro plurianual e rubrica(s) orçamental(is) de despesas envolvida(s),

⁶ ABM – Activity Based Management (gestão por actividades); ABB – Activity Based Budgeting (orçamentação por actividades).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

impacto estimado nas despesas - síntese do impacto estimado nas despesas, impacto estimado nas dotações operacionais, impacto estimado nas dotações de natureza administrativa, compatibilidade com o atual quadro financeiro plurianual, participação de terceiros no financiamento - e impacto estimado nas receitas).

o Base jurídica

A proposta de Regulamento funda-se no artigo 74.º e 77.º, n.º 2, alíneas b) e d) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), relativos à cooperação administrativa e à adoção de medidas relativas aos controlos de pessoas e à vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, na medida em que visa permitir condições de passagem em todas as fronteiras externas, comuns a todos os Estados-Membros.

Recorde-se que os artigos 74.º e 77.º do TFUE estabelecem o seguinte:

“Artigo 74.º

O Conselho adopta medidas destinadas a assegurar a cooperação administrativa entre os serviços competentes dos Estados-Membros nos domínios abrangidos pelo presente título, bem como entre esses serviços e a Comissão. O Conselho delibera sob proposta da Comissão, sob reserva do artigo 76.º, e após consulta ao Parlamento Europeu.”

“Artigo 77.º

1. A União desenvolve uma política que visa:

- a) Assegurar a ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas;
- b) Assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas;
- c) Introduzir gradualmente um sistema integrado de gestão das fronteiras externas.

2. Para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam as medidas relativas:

- a) À política comum de vistos e outros títulos de residência de curta duração;
- b) Aos controlos a que são submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas;**
- c) Às condições aplicáveis à livre circulação de nacionais de países terceiros na União durante um curto período;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

d) A qualquer medida necessária à introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas;

e) À ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas.

3. Se, para facilitar o exercício do direito referido na alínea a) do n.º 2 do artigo 20.º, for necessária uma acção da União sem que para tal os Tratados tenham previsto poderes de acção, o Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, pode adoptar disposições relativas aos passaportes, bilhetes de identidade, títulos de residência ou qualquer outro documento equiparado. O Conselho delibera por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu.

4. O presente artigo não afecta a competência dos Estados-Membros no que respeita à definição geográfica das respectivas fronteiras, de acordo com o direito internacional.”

o **Princípio da subsidiariedade**

Para os efeitos do disposto no artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que a essencialidade desta proposta de Regulamento se baseia no facto de as disposições relativas ao RTP terem que ser comuns ao conjunto dos Estados-Membros para permitir a um viajante registado beneficiar de controlos simplificados em todos os pontos de passagem das suas fronteiras externas, sem dever ser sujeito a um controlo de documentação e a um controlo de segurança prévios separados em cada Estado-Membro. Tal requer uma acção à escala da União Europeia e não pode ser alcançado pelos Estados-Membros isoladamente.

Com efeito, atendendo à natureza transnacional inerente ao RTP, a intervenção ao nível da União Europeia é necessária para que as disposições ao mesmo relativas sejam comuns ao conjunto dos Estados-Membros, por forma a permitir a um viajante registado beneficiar de controlos simplificados em todos os pontos de passagem das suas fronteiras externas, sem dever ser sujeito a um controlo de documentação e a um controlo de segurança prévios separados em cada estado-Membro. Ora, uma acção a nível nacional não seria



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

suficiente para atingir este objetivo. Não é possível esperar que uma ação a nível dos Estados-Membros individualmente atinja o mesmo resultado.

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

III – Conclusões

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

- a) Que a COM (2013) 97 final – “*Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o programa de viajantes registados*” não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

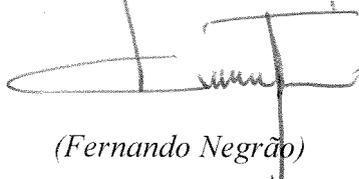
Palácio de S. Bento, 2 de abril de 2013

A Deputada Relatora



(Andréia Neto)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)