



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2016)7

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Decisão-Quadro 2009/315/JAI do Conselho, no que diz respeito ao intercâmbio de informações sobre nacionais de países terceiros e ao sistema europeu de informação sobre os registos criminais (ECRIS), e que substitui a Decisão 2009/316/JAI do Conselho



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Decisão-Quadro 2009/315/JAI do Conselho, no que diz respeito ao intercâmbio de informações sobre nacionais de países terceiros e ao sistema europeu de informação sobre os registos criminais (ECRIS), e que substitui a Decisão 2009/316/JAI do Conselho [COM(2016)7].

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Decisão-Quadro 2009/315/JAI do Conselho, no que diz respeito ao intercâmbio de informações sobre nacionais de países terceiros e ao sistema europeu de informação sobre os registos criminais (ECRIS), e que substitui a Decisão 2009/316/JAI do Conselho.

2 - A União Europeia fixou a si própria o objetivo de oferecer aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de prevenção e de luta contra a criminalidade.

3 – Deste modo, a presente iniciativa refere que este objetivo pressupõe que as informações relativas às decisões de condenação proferidas nos Estados-Membros possam ser tomadas em consideração fora do Estado-Membro de condenação, tanto



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

por ocasião de um novo processo penal, conforme previsto na Decisão-Quadro 2008/675/JAI do Conselho¹, como para evitar novas infrações.

4 - Este objetivo pressupõe, por conseguinte, o intercâmbio entre as autoridades competentes dos Estados-Membros de informações extraídas dos registos criminais. O intercâmbio de informações é organizado e facilitado pelas regras estabelecidas na Decisão-Quadro 2009/315/JAI do Conselho² e pelo sistema europeu de informação sobre os registos criminais (ECRIS), criado pela Decisão 2009/316/JAI do Conselho³

5 - Porém, a Comissão refere, neste contexto, que o quadro jurídico do ECRIS não abrange suficientemente as particularidades dos pedidos relativos a nacionais de países terceiros. Apesar de atualmente ser possível o intercâmbio de informações sobre nacionais de países terceiros através do ECRIS, não existe qualquer procedimento ou mecanismo para que esse intercâmbio se processe de uma forma eficaz.

6 - Deste modo, é mencionado, que as informações sobre nacionais de países terceiros não estão compiladas no interior da União no Estado-Membro de nacionalidade como acontece relativamente aos nacionais dos Estados-Membros, encontrando-se armazenadas apenas nos Estados-Membros em que as condenações foram proferidas. Por conseguinte, o quadro completo dos antecedentes criminais de uma pessoa só pode ser verificado se forem solicitadas informações a todos os Estados-Membros.

¹ Decisão-Quadro 2008/675/JAI do Conselho, de 24 de julho de 2008, relativa à tomada em consideração das decisões de condenação nos Estados-Membros da União Europeia por ocasião de um novo procedimento penal (JO L 220 de 15.8.2008, p. 32).

² Decisão-Quadro 2009/315/JAI do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009, relativa à organização e ao conteúdo do intercâmbio de informações extraídas do registo criminal entre os Estados-Membros (JO L 93 de 7.4.2009, p. 23).

³ Decisão 2009/316/JAI do Conselho, de 6 de abril de 2009, relativa à criação do Sistema Europeu de Informação sobre os Registos Criminais (ECRIS) em aplicação do artigo 11.º da Decisão-Quadro 2009/315/JAI (JO L 93 de 7.4.2009, p. 33).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

7 – Nesta sequência, é indicado que tais pedidos genéricos implicam um encargo administrativo para todos os Estados-Membros, incluindo aqueles que não possuem informações sobre o nacional de um país terceiro em causa. Na prática, este efeito negativo dissuade os Estados-Membros de exigirem informações sobre nacionais de países terceiros e resulta na limitação das informações sobre o registo criminal às informações armazenadas no registo nacional dos Estados-Membros.

8 – Importa, pois, sublinhar que o intercâmbio de informações sobre condenações penais é importante para qualquer estratégia de luta contra a criminalidade e o terrorismo e a utilização do pleno potencial do ECRIS pelos Estados-Membros contribuiria para a resposta da justiça penal à radicalização que leva ao terrorismo e ao extremismo violento.

9 – Aliás, os recentes ataques terroristas demonstraram, a urgência de melhorar a partilha de informações pertinentes, nomeadamente, no que respeita à extensão do ECRIS aos nacionais de países terceiros.

Por conseguinte, deve ser criado um sistema que permita à autoridade central de um Estado-Membro detetar rápida e eficazmente em qual Estado-Membro estão armazenadas as informações sobre registos criminais de nacionais de países terceiros, para que o ECRIS possa então ser utilizado.

10 – A presente iniciativa, menciona, ainda que a fim de compensar o facto de não existir um Estado-Membro único em que estejam armazenadas as informações sobre um determinado nacional de um país terceiro, um sistema informático descentralizado permitirá às autoridades centrais dos Estados-Membros saber em qual Estado-Membro se encontram armazenadas as informações sobre registos criminais. Para esse efeito, cada autoridade central deverá distribuir aos outros Estados-Membros um índice-filtro que inclua, em formato anonimizado, os dados de identificação dos nacionais de países terceiros condenados no seu Estado-Membro. Os dados pessoais deverão ser tornados anónimos, de modo a que o seu titular não possa ser identificado.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

11 – Sublinha-se, pois, que a cooperação eficaz entre os Estados-Membros e o intercâmbio das informações extraídas dos registos criminais das pessoas condenadas é uma pedra angular necessária a um verdadeiro espaço comum de justiça e de segurança.

12 – Importa, neste contexto, indicar que o artigo 6.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia estabelece que a União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais.

A presente iniciativa, respeita os direitos e liberdades fundamentais e observa os princípios reconhecidos, em especial, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, incluindo o direito à proteção dos dados pessoais, o princípio da igualdade perante a lei e a proibição geral de discriminação. A presente iniciativa deve, pois, ser aplicada em conformidade com estes direitos e princípios.

13 – É, referido, também, que as medidas propostas tão-pouco prejudicam o respeito pelo princípio da não repulsão, da proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição e por outras normas e garantias relevantes consagradas na legislação da União em matéria de asilo e de fronteiras.

14 – Mencionar, também, que de acordo com a presente iniciativa, a dotação financeira prevista para a aplicação da mesma no período compreendido entre janeiro de 2017 e dezembro de 2020 é de 10 760 000 EUR⁴. A dotação proposta é compatível com o atual quadro financeiro plurianual e as despesas ficarão a cargo do programa «Justiça». O perfil das dotações de autorização é o resultado dos ajustamentos necessários a nível nacional e da UE nos primeiros três anos. A partir do terceiro ano de execução, os custos de manutenção estabilizarão em 1 602 000 EUR anuais.

15 - A fim de assegurar condições uniformes para a execução da Decisão-Quadro 2009/315/JAI, os princípios da Decisão 2009/316/JAI do Conselho devem ser

⁴ Os pormenores constam do ponto 3.2.1 da ficha financeira legislativa, no quadro do total das dotações operacionais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

incorporados na decisão-quadro e a Comissão deve ser dotada de competências de execução. Essas competências devem ser exercidas nos termos do Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho⁵

16 – A Comissão refere, por último, que nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca não participa na adoção da presente diretiva e não fica por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação. Nos termos dos artigos 1.º e 2.º e do artigo 4.º-A, n.º 1, do Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e sem prejuízo do artigo 4.º do referido Protocolo, estes Estados-Membros não participam na adoção da presente diretiva e não ficam por ela vinculados nem sujeitos à sua aplicação.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

O instrumento jurídico proposto é uma Diretiva baseada no artigo 82.º, n.º 1, alínea d), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

O artigo 82.º, n.º 1, alínea d), é a base jurídica que confere à União o direito de agir no domínio da cooperação judiciária em matéria penal, a fim de facilitar a cooperação entre as autoridades judiciárias ou outras autoridades equivalentes dos Estados-Membros no âmbito da investigação e do exercício da ação penal, bem como da execução de decisões.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Atendendo a que o objetivo da presente iniciativa, ou seja, o intercâmbio rápido e eficaz das informações sobre registos criminais de nacionais de países terceiros, não

⁵ Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão (JO L 55 de 28.2.2011, p. 13).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

pode ser suficientemente alcançado pelos Estados-Membros, mas pode, devido à sinergia e à interoperabilidade necessárias, ser mais bem alcançado a nível da União, esta pode adotar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

É, pois, respeitado e cumprido o princípio da subsidiariedade.

PARTE III - PARECER

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

- 1 – A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
- 2 – Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 8 de Abril de 2016

O Deputado Autor do Parecer



Duarte Marques

A Presidente da Comissão



Regina Bastos

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

“Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Decisão-Quadro 2009/315/JAI do Conselho, no que diz respeito ao intercâmbio de informações sobre nacionais de países terceiros e ao sistema europeu de informação sobre os registos criminais (ECRIS), e que substitui a Decisão 2009/316/JAI do Conselho {SWD (2016) 4 final} {SWD (2016) 5 final}”

I. INTRODUÇÃO

Os objetivos deste instrumento da UE podem ser resumidos nos seguintes termos e passamos a citar:

“A cooperação eficaz entre os Estados-Membros e o intercâmbio das informações extraídas dos registos criminais das pessoas condenadas é uma pedra angular necessária a um verdadeiro espaço comum de justiça e de segurança. O Conselho Europeu e o Conselho de Ministros «Justiça e Assuntos Internos» referiram em diversas ocasiões a importância de melhorar o atual sistema europeu de informação sobre os registos criminais (ECRIS)” Entende-se “que a utilização plena do ECRIS pelos Estados-Membros e a apresentação pela Comissão de uma proposta de extensão do âmbito de aplicação do ECRIS aos nacionais de países terceiros contribuiriam para a resposta da justiça penal à radicalização que conduz ao terrorismo e ao extremismo violento”. “O Conselho Europeu de 17 e 18 de dezembro de 2015 reiterou que os recentes ataques terroristas demonstraram a necessidade urgente de se partilhar mais informações sobre as atividades terroristas, nomeadamente no respeitante à extensão do ECRIS aos nacionais de países terceiros”.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

“O ECRIS é um sistema eletrónico de intercâmbio de informações sobre as condenações anteriores proferidas contra uma determinada pessoa por tribunais penais na UE, para efeitos de processo penal contra essa pessoa e, se tal for permitido pela legislação nacional, para outros fins diferentes”.

“No intercâmbio de informações sobre os registos criminais através do ECRIS, os Estado-Membros mencionam os códigos indicados nos quadros de infrações e sanções, incluindo os parâmetros relativos ao grau de execução e de participação e, quando aplicável, a exclusão total ou parcial de responsabilidade penal. O princípio subjacente ao ECRIS é a possibilidade de obter informações completas sobre as eventuais condenações anteriores de um cidadão da UE junto do Estado-Membro da nacionalidade dessa pessoa. Os Estados-Membros de condenação devem notificar as informações e atualizações relacionadas com as condenações proferidas contra um nacional de outro Estado-Membro ao Estado-Membro da nacionalidade dessa pessoa. O Estado-Membro de nacionalidade deve conservar essas informações, de modo a que, sempre que solicitado, possa fornecer informações exaustivas e atualizadas sobre os registos criminais dos seus nacionais, independentemente do local na UE onde as condenações tenham sido proferidas”

II. BASE JURÍDICA E PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

• Base jurídica

O instrumento jurídico proposto é uma diretiva baseada no artigo 82.º, n.º 1, alínea d), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O artigo 82.º, n.º 1, alínea d), é a base jurídica que confere à União o direito de agir no domínio da cooperação judiciária em matéria penal, a fim de facilitar a cooperação entre as autoridades judiciárias ou outras autoridades equivalentes dos Estados-Membros no âmbito da investigação e do exercício da ação penal, bem como da execução de decisões. A ação proposta enquadra-se claramente neste domínio, alterando a legislação da UE em vigor na matéria em causa.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

• Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)

O aperfeiçoamento do sistema de intercâmbio de informações sobre os registos criminais de NPT condenados não pode ser efetuado a nível dos Estados-Membros. Um mecanismo comum para o intercâmbio de informações normalizado, célere, coordenado e eficaz entre Estados-Membros exige uma ação concertada. Este objetivo não pode ser alcançado de forma unilateral por cada Estado-Membro, nem bilateralmente entre os Estados-Membros. Trata-se, por natureza, de uma tarefa a realizar a nível da UE.

III. OPINIÃO DA RELATORA

1. Parece-nos claro que no balanceamento entre segurança e liberdade, o combate ao terrorismo exige uma melhor articulação entre os Estados membros, por forma a partilhar mais informações sobre as atividades terroristas. Este objetivo compreensível vem sendo legalmente suportado em decisões-quadro desde 2009, o que demonstra a dificuldade da UE em acompanhar contemporaneamente os desafios fulcrais do presente, como o terrorismo. Por outro lado, este objetivo só pode ser alcançado se for prosseguido por todos os Estados sem exceção. Finalmente, parece-nos juridicamente elementar que as notificações de condenações não se fiquem por um conceito indeterminado. Ficam dúvidas como as seguintes: estamos a falar de todo e qualquer tipo de crime? Não há limite temporal para a conservação de informações sobre os crimes cometidos por uma pessoa, questão mais pertinente se a resposta à anterior questão for a de que um pequeno furto tem o mesmo tratamento do que um crime de muito maior gravidade?
2. Também não pode deixar de ser sublinhado, em termos de eficácia de um sistema tão sofisticado e que se pretende o mais harmonioso possível, o facto de estarmos perante uma *Diretiva* que apenas vincula os Estados quanto aos fins e não quanto aos meios para prosseguir os objetivos fixados.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

3. Em terceiro lugar, é legítimo perguntar *quem guarda o guarda*, isto é, “quem”, no sentido lato, controla, por sua vez, o sistema europeu de informação sobre os registos criminais.
4. As considerações pertinentes acerca dos custos atuais diferenciados sobre os pedidos de troca de informações sobre condenações relativas a nacionais de países terceiros e apátridas através do ECRIS, custos esses mais elevados para os Estados de menor dimensão, relevam para a discussão mais geral sobre o orçamento da UE. Isto é, referimo-nos ao facto deste Orçamento resultar das contribuições dos próprios Estados, pelo que nunca será líquida a hierarquização, em termos simplistas, de Estados mais *pesados* e Estados menos *pesados* do ponto de vista da UE, para a qual todos contribuem de forma proporcional.
5. Importa referir que a presente proposta não se destina a ser um instrumento de regulação da migração. Não altera quaisquer disposições ou garantias existentes neste domínio. Os considerandos do instrumento jurídico proposto reconhecem expressamente o respeito pelas garantias constantes da legislação nacional e da UE em matéria de asilo e migração, que devem ser asseguradas pelo futuro sistema. No entanto, não se vê como não fazer a ligação. Se é um facto que já temos no seio da UE comunidades não integradas socialmente e culturalmente na mesma, o que requer, simultaneamente, um outro tipo de políticas, naturalmente há um *contínuo* entre migrantes e imigrantes.
6. Estando abrangidos pelo sistema dados pessoais e sendo o sistema descentralizado, parece-nos que em cada Estado, e para este relatório releva o Estado português, seria pertinente auscultar a comissão de proteção de dados pessoais, pertinência reforçada – e eventualmente fundamento de outras audições – por estarem em causa, também, menores. De resto, não se distingue o conceito de menoridade para efeitos do objetivo pretendido. Será de presumir que estamos a falar de menores criminalmente imputáveis.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

7. Fica claro que o alcance do tratamento das informações constantes do registo criminal para fins diferentes de um processo penal é uma questão de direito nacional, como acontece atualmente com os cidadãos da UE.
8. As garantias em matéria de direitos e princípios reconhecidos ao nível da UE e da Constituição devem ter a mesma *força de proteção* no que toca à identificação segura dos NPT, ainda que esta identificação seja mais difícil do que a dos cidadãos da UE.
9. É indicado um período de transposição de 12 meses como adequado, uma vez que a Comissão e os Estados-Membros podem basear-se nas tecnologias existentes e nos atuais registos criminais (operacionais) dos Estados-Membros. Também nos parece que esse período resulta das diferentes opiniões emitidas pelos representantes dos Estados membros, em determinados pontos criticamente contraditórios, descritas no próprio texto preambular.

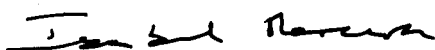
CONCLUSÃO

A Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Decisão-Quadro 2009/315/JAI do Conselho, no que diz respeito ao intercâmbio de informações sobre nacionais de países terceiros e ao sistema europeu de informação sobre os registos criminais (ECRIS), e que substitui a Decisão 2009/316/JAI do Conselho {SWD(2016) 4 final} {SWD(2016) 5 final} não viola o princípio da subsidiariedade.

Deve o presente Relatório ser enviado para a Comissão de Assuntos Europeus.

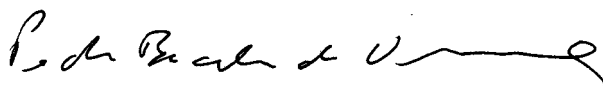
Assembleia da República, 4 de abril de 2016

A Deputada relatora,



Isabel Moreira

O Presidente da Comissão,



Pedro Bacelar de Vasconcelos