



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM(2016)434

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) nº 1030/2002 do Conselho, de 13 de junho de 2002, que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

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 Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) nº 1030/2002 do Conselho, de 13 de junho de 2002, que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros.** [COM(2016)434].

Tendo em consideração o seu objeto, a iniciativa, ora em apreço, foi remetida à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, que a analisou e aprovou o respetivo Relatório.

Considerando que a presente iniciativa está em conformidade com o princípio da subsidiariedade, uma vez que os objetivos visados só podem ser adequadamente realizados através da adoção de medidas comunitárias.

Considerando, por último, que o Relatório apresentado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, reflete o conteúdo da iniciativa com rigor e detalhe, deve, assim, dar-se por integralmente reproduzido. Desta forma, evita-se uma repetição de análise e conseqüente redundância.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Propõe-se, por conseguinte, que excluída como está a possibilidade de violação do princípio de subsidiariedade, que o processo de escrutínio seja dado por concluído.

Palácio de S. Bento, 23 de setembro de 2016

A Deputada Autora do Parecer

Isabel Pires

(Isabel Pires)

P/

A Presidente da Comissão

Regina Bastos

(Regina Bastos)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

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

Relator: Deputado Pedro
Delgado Alves

COM (2016) 434

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

ÍNDICE

I – NOTA PRELIMINAR

II – DO OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA

III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

IV - CONCLUSÕES

V – ANEXOS

I – NOTA PRELIMINAR

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 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, a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros - COM(2016) 434 - foi distribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

II – DO OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA

A emissão e concessão do título de residência, na atualidade, tem a sua origem na Ação Comum do Conselho n.º 97/117JAI, adotada em 1997. Em 2009, perante um crescimento significativo da capacidade e sofisticação das falsificações, os Estados-Membros consideraram necessário a implementação de um novo modelo de título de residência, no qual introduziram novos elementos de segurança.

O Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho, com a redação que lhe foi conferida pelo Regulamento (CE) n.º 380/2008, estabelece o modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros.

A versão autocolante do título de residência foi abandonada e desde 20 de maio de 2011 só são permitidas versões em cartão. Tal circunstância foi determinada pela introdução de dados biométricos, designadamente, a imagem facial e impressões digitais.

No âmbito das negociações que, em 2008, conduziram à alteração do Regulamento (CE) n.º 1030/2002, alguns Estados-Membros manifestaram a vontade de incluir, com carácter facultativo, um *chip* para uso nacional pelos serviços eletrónicos da

administração pública, o que foi aceite, bem como a utilização facultativa de elementos adicionais de segurança.

Por fim, realça-se que o cartão de título de residência é utilizado para a autorização de pequeno tráfego fronteiriço e para as autorizações específicas emitidas ao abrigo da legislação europeia em matéria de migração.

De acordo com a exposição de motivos da proposta de Regulamento, a Comissão é favorável a um modelo uniforme de título de residência, como é o caso da vinheta de visto, o que conduziria que todos os Estados-Membros teriam o mesmo modelo, desenho e elementos de segurança no cartão de título de residência. Todavia, atendendo aos progressos técnicos que alguns Estados-Membros empreenderam no domínio do *e-government*, considerou-se adequado a introdução do chip para os Estados-Membros que manifestaram a vontade de conceder aos cidadãos nacionais de países terceiros as mesmas vantagens que aos seus nacionais, admitindo, contudo, que essa introdução conduziria a uma não uniformidade do formato do cartão de título de residência.

1. Aspetos relevantes

- Análise e pronúncia sobre questões de substância da iniciativa:

A presente proposta de Regulamento é constituída por 3 artigos e por um anexo.

Passemos em revista, em seguida, as principais disposições da proposta e respetiva explicação:

O artigo 1.º da proposta de Regulamento consagra a substituição do anexo do Regulamento (UE) n.º 1030/2002 pelo anexo da presente proposta de Regulamento.

Já o artigo 2.º da proposta de Regulamento estipula um período transitório de utilização dos títulos de residência emitidos em conformidade com as especificações técnicas definidas no anexo do Regulamento (CE) n.º 1030/2002.

O artigo 3.º da proposta de Regulamento estabelece a data de entrada em vigor do regulamento, ou seja, o vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, e a data de aplicabilidade do regulamento, nomeadamente, no décimo segundo mês após a adoção das especificações técnicas complementares

referidas no artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1030/2002. Por fim, o artigo 3.º consagra a obrigatoriedade do regulamento em todos os seus elementos e a sua aplicabilidade direta nos Estados-Membros, nos termos estabelecidos nos Tratados da União Europeia.

Por fim, importa ainda esclarecer que, por princípio, uma terceira alteração substancial deveria desencadear uma reformulação da iniciativa. No entanto, no caso do presente projeto de regulamento, não se considerou essa opção legislativa, porquanto "*as principais alterações dizem respeito à Decisão de Execução da Comissão que estabelece as especificações técnicas secretas para a produção do novo título de residência*", "*não se preveem alterações substanciais no articulado do regulamento proposto*" e o "*anexo é substituído para apresentar o novo modelo*".

- Consulta às partes interessadas e recolha e utilização de conhecimentos especializados:

De acordo com a exposição de motivos, o subgrupo do comité do artigo 6.º elaborou um documento contendo as melhorias que poderiam ser introduzidas num novo modelo-tipo de cartão de título de residência. Por sua vez, os Estados-Membros acordaram em encetar contactos com os seus fornecedores do cartão e na sequência destes apresentar propostas. Na sequência destes passos, foi selecionado o modelo e os elementos de segurança comuns preferenciais a incorporar no novo título de residência, sendo que um dos requisitos consistia no facto de o novo modelo ser neutro em termos de custos.

Conforme mencionado na exposição de motivos, os debates realizados permitiram concluir que os Estados-Membros não eram favoráveis a um modelo completamente uniformizado e insistiram manter uma lista atualizada de elementos de segurança complementares, que podem ser acrescentados ao modelo se for caso disso.

Também é relevante indicar que, atendendo à existência de diferentes sistemas de produção local, os Estados-Membros optaram por não alterar os seus sistema, continuando a utilizar um cartão uniforme comum, com um melhor nível de segurança e uma lista atual de elementos de segurança nacionais facultativos.

A uniformidade do cartão, de acordo com a exposição de motivos, significava "*dispor de um desenho uniforme e alguns elementos de segurança normalizados*", sendo aqueles complementados, quando caso disso, por "*elementos de segurança nacionais facultativos*".

Considerando que a uniformização conduziria a implicações em termos de custos para alguns Estados-Membros, foi procurada uma solução de compromisso que consistia em "*manter a possibilidade de acrescentar elementos de segurança suplementares facultativos, reduzindo a lista ao mínimo possível, em função do impacto dos elementos de segurança sobre a uniformidade do aspeto, em especial na parte da frente*". Por outro lado, no que respeita às especificações técnicas, designadamente, de materiais e tecnologias a utilizar, localização e dimensão dos elementos de segurança, entende-se que através da uniformização tais elementos técnicos tornar-se-iam mais rigorosos e assim evitariam interpretações díspares e assim permitir o reconhecimento e uniformidade interpretativa junto dos guardas de fronteira.

Desse modo, a lista completa de elementos de segurança facultativos constará do anexo que contém as especificações técnicas adotadas pela Comissão, na sequência do disposto no artigo 7.º da proposta de regulamento.

Assim, considerando esta solução de compromisso, o verso do título de residência poderá variar ligeiramente em função dos elementos facultativos utilizados pelos Estados-Membros.

2. Base jurídica

A base jurídica da proposta é a alínea a) do n.º 2 do artigo 79.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O n.º 1 do artigo 79.º do TFUE estabelece que "*a União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos*".

Por outro lado, a alínea a) do n.º 2 do mesmo artigo do TFUE estipula que para a prossecução do desenvolvimento da política comum de imigração, o Parlamento

Europeu e o Conselho, em respeito pelo processo legislativo ordinário, adotam medidas no domínio das *"condições de entrada e de residência, bem como normas relativas à emissão, pelos Estados-Membros, de vistos e de títulos de residência de longa duração, inclusive para efeitos de reagrupamento familiar"*.

3. Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

O projeto de regulamento visa adotar medidas que têm por objeto a melhoria das normas relativas à emissão, pelos Estados-Membros, de vistos e de títulos de residência de longa duração.

Com efeito, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 79.º do TFUE, o Parlamento Europeu e o Conselho, dispõem de habilitação no sentido de adotar medidas relativas às normas respeitantes à emissão, pelos Estados-Membros, de vistos e outros títulos de residência de longa duração.

Ora, a proposta de regulamento em apreço respeita a disposição do Tratado e não altera o âmbito de aplicação da legislação da União Europeia.

Por outro lado, o objetivo da proposta de regulamento consiste em tornar ainda mais seguro e adequado o modelo-tipo de título de residência, procurando uma evolução na sua composição tendo em vista o combate à fraude.

Efetivamente, considerando o objetivo da proposta de regulamento, e pela sua própria natureza e escala de intervenção no plano de toda a União, aquele não poderia ser alcançado de forma satisfatória pelos Estados-Membros atuando de forma individual, dada a necessidade de uniformização do título de residência para os nacionais de países terceiros.

Além disso, apenas a União Europeia detém habilitação para alterar um ato jurídico da União atualmente em vigor - o Regulamento (CE) n.º 1030/2002, do Conselho.

No que respeita ao princípio da proporcionalidade, o n.º 4 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE), estabelece que *"em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da acção da União não devem exceder o necessário para alcançar os objectivos dos Tratados. As instituições da União aplicam o princípio da*

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade".

Neste contexto, importa considerar que a proposta de regulamento não excede o necessário para alcançar o objetivo dos Tratados no que respeita à emissão de vistos e outros títulos de residência de longa duração, sendo a forma mais eficaz o fazer.

A fim de assegurar a aplicação uniforme em todos os Estados-Membros, o modelo-tipo dos títulos de residência foi estabelecido num regulamento, sendo que a presente proposta de regulamento pretende alterar esse regulamento, procurando melhorá-lo e assim atingir o objetivo da luta contra a fraude e a migração ilegal, dotando os Estados-Membros de títulos de residência eficazes e modernos, que obstem à falsificação.

Desse modo, a proposta de regulamento respeita o princípio da proporcionalidade, tanto na forma de ação da União como no conteúdo, cingindo-se ao estritamente necessário para alcançar os objetivos dos Tratados.

III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

Para além das considerações já expostas no ponto anterior quanto à conformidade da iniciativa com as exigências em sede de respeito pelos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, cumpre apenas dar nota de que esta se afigura particularmente relevante no plano da garantia da uniformidade e interoperabilidade de elementos relevantes para monitorização da circulação de cidadãos de países terceiros titulares de autorização de residência nos Estados-membros.

IV - CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União, assim como apenas a esta caber a habilitação dos Tratados para alterar um ato jurídico da União atualmente vigente;

2. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

V – ANEXOS

Nada a anexar.

Palácio de S. Bento, 23 de setembro de 2016.

O Deputado Relator



(Pedro Delgado Alves)

O Presidente da Comissão



(Bacelar de Vasconcelos)

