



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2017)793

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, relativa à criação de um quadro para a interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE (fronteiras e vistos) e que altera a Decisão 2004/512/CE do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 767/2008, a Decisão 2008/633/JAI do Conselho, o Regulamento (UE) 2016/399 e o Regulamento (UE) 2017/2226.

COM(2017)794

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, relativa à criação de um quadro para a interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE (cooperação policial e judiciária, asilo e migração)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei nº 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 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus, recebeu as seguintes iniciativas:

- Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, relativa à criação de um quadro para a interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE (fronteiras e vistos) e que altera a Decisão 2004/512/CE do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 767/2008, a Decisão 2008/633/JAI do Conselho, o Regulamento (UE) 2016/399 e o Regulamento (UE) 2017/2226 [COM(2017)793].
- Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, relativa à criação de um quadro para a interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE (cooperação policial e judiciária, asilo e migração) [COM(2017)794].

As presentes iniciativas, atendendo aos seus objetos, foram enviadas à Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades, que as analisou e aprovou o respetivo Relatório que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

Ambas as iniciativas legislativas têm o mesmo objetivo e um conteúdo praticamente simétrico, apenas se distinguindo na base legal. A diferença de base legal é justificada pela distinção entre o que releva do desenvolvimento do acervo de Schengen nos domínios diferenciados da política de fronteiras e vistos, por um lado, e da cooperação policial, por outro, e o que não releva do desenvolvimento do acervo de Schengen,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

bem como pelo facto de o COM (2017) 793 incluir um capítulo adicional de alterações instrumentos jurídicos existentes relativos ao Sistema de Informações sobre Vistos (VIS), ao Código de Fronteiras Schengen e ao Sistema de Entrada/Saída (SES). Por isso, optou-se, tal como sucedeu em relação ao relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, pela elaboração de um relatório conjunto, em obediência a um princípio de economia processual.

PARTE II – CONSIDERANDOS

A criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, sem fronteiras internas, constitui uma das maiores realizações da União Europeia para os cidadãos. O Espaço Schengen é o corolário da liberdade de circulação de pessoas na União Europeia, um direito inerente à cidadania da União. Por isso, preservar e proteger o Espaço Schengen deve constituir um imperativo da UE e dos seus Estados-Membros.

A ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas constitui a própria essência de Schengen, razão pela qual, as ameaças transnacionais à ordem pública ou à segurança interna desse espaço, são domínios intrinsecamente de interesse comum.

As ameaças com que a UE tem sido confrontada, nomeadamente o terrorismo e a criminalidade transnacional organizada, exigem um reforço da cooperação policial, materializada num maior e melhor intercâmbio de informações e uma maior integração destes domínios, que se devem basear, cada vez mais, no princípio da disponibilidade e não no tradicional princípio do pedido. Estas propostas inserem-se neste domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal, como forma de garantir a segurança interna e a confiança dos cidadãos e, assim, preservar este espaço de liberdade de circulação.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Por outro lado, o afluxo maciço de refugiados e migrantes, que se registou a partir de 2014, colocou à prova o desígnio europeu de construção de um espaço de livre circulação de pessoas sem controlos nas fronteiras internas, com a reintrodução, por vários Estados-Membros de controlos nas suas fronteiras internas, para fazer face aos movimentos secundários situação que derivou, em grande medida, da falta de uma verdadeira política comum de asilo e imigração, baseada no princípio estruturante da solidariedade e no respeito pelos Direitos Fundamentais de toda a pessoa humana. Para fazer face a este desafio é, igualmente, necessário reforçar a confiança mútua em matéria de controlos nas fronteiras externas, que são a fronteira comum aos Estados-Membros do Espaço Schengen, mediante instrumentos que garantam a segurança e a ordem públicas, de modo a preservar o espaço de livre circulação.

Isto mesmo é refletido nas conclusões do Conselho Europeu de junho de 2017¹, onde é sublinhado o empenho *“no fortalecimento da Europa e na proteção dos seus cidadãos através de medidas eficazes para lutar contra o terrorismo e desenvolver a sua segurança e a sua defesa comuns, para assegurar o seu desenvolvimento económico num mundo globalizado, para dar resposta à questão da migração e para proteger as suas fronteiras externas”* e, por conseguinte, manifestada a intenção de *“lutar contra a propagação da radicalização em linha, coordenar o trabalho para prevenir e combater o extremismo violento e rebater a sua ideologia, impedir o financiamento do terrorismo, facilitar um intercâmbio de informações rápido e direcionado entre as autoridades policiais, inclusive com os parceiros de confiança, e melhorar a interoperabilidade entre as bases de dados.”*

É neste contexto que são apresentadas as iniciativas ora em apreço, as quais têm como objetivo global contribuir para melhorar a gestão das fronteiras externas do espaço

¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8-2017-INIT/pt/pdf>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Schengen e da segurança interna da EU, bem como reforçar a cooperação policial e judiciária em matéria penal na União Europeia através de um eficaz intercâmbio de informações, pautado por um elevado nível de proteção de dados pessoais.

Neste domínio, foram identificadas lacunas nos sistemas de informação criados pela União Europeia que têm dificultado a ação das autoridades nacionais, designadamente: i) funcionalidades insuficientes dos sistemas de informação existentes; ii) lacunas na arquitetura de gestão de dados da UE; iii) uma complexa rede de sistemas de informação administrados de formas diferentes; iv) uma arquitetura de gestão de dados para fins de controlo das fronteiras e de segurança muito fragmentada.

Para ultrapassar estas lacunas foi definida uma nova abordagem da gestão dos dados para controlar as fronteiras e garantir a segurança², assente no pleno respeito dos direitos fundamentais. Tal significa assegurar que todos os sistemas de informação centralizados da UE para a gestão da segurança, das fronteiras e da migração sejam interoperáveis em observância plena com os direitos fundamentais, em especial no que concerne ao quadro geral para a proteção de dados pessoais. Esta abordagem foi refletida na apresentação de um conjunto de propostas legislativas (entre 2016 e 2017) assente em três domínios fundamentais: i) potenciar as vantagens dos sistemas de informação existentes; ii) desenvolver ações novas e complementares com vista a colmatar as lacunas na arquitetura da gestão de dados da UE; iii) melhorar a interoperabilidade dos sistemas de informação.

As iniciativas ora em apreço inserem-se nestes domínios.

Ambas as propostas partilham os mesmos objetivos, ou seja, pretendem através da interoperabilidade dos sistemas de informação centralizados da UE para a gestão da segurança, das fronteiras e da migração, tornar a gestão de dados na UE mais eficiente e

² COM(2016) 205



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

eficaz, e assim alcançar o fim último que é melhorar a proteção das fronteiras externas e reforçar a segurança interna, em prol dos cidadãos.

As presentes iniciativas estão também em consonância com as políticas no domínio da Justiça e dos Assuntos internos, nomeadamente com a Agenda Europeia da Migração³, a comunicação sobre a preservação e o reforço de Schengen⁴, bem como a Agenda Europeia para a Segurança⁵ e os relatórios da Comissão “sobre os progressos rumo à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz”.

Considerando que o Relatório apresentado pela Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades reflete o conteúdo da iniciativa com rigor e detalhe, é aqui dado por integralmente reproduzido, sendo parte integrante do presente parecer, de modo a evitar uma repetição de análise e conseqüente redundância.

a) Da Base Jurídica

A proposta de Regulamento contida no COM (2017) 793 tem a sua base jurídica nos artigos 16.º, n.º 2, 74.º, 77.º, n.º 2, al. a), b), d) e e) do TFUE. A proposta de Regulamento contida no COM (2017) 794 tem a sua base jurídica nos artigos 16.º, n.º 2, 74.º, 78.º, n.º 2, al. e), 82.º, n.º 1, al. d), 85.º, n.º 1, 87.º, n.º 2 al. a), e 88.º, n.º 2.

O artigo 16.º, n.º 2, do TFUE dota a UE de competência para adotar medidas no domínio da proteção de dados pessoais. Ao abrigo do artigo 74.º do TFUE, a UE pode adotar medidas para assegurar a cooperação administrativa dos serviços dos Estados-Membros nos domínios do espaço de liberdade, segurança e justiça.

O artigo 77.º, n.º 2, al. a), b), d) e e) é a base jurídica para a adoção de legislação comunitária nos domínios da política de vistos, controlos nas fronteiras externas, gestão

³COM(2015) 240

⁴COM(2017) 570

⁵COM(2015) 185.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

integrada das fronteiras externas e ausência de controlos de pessoas nas fronteiras externas, onde se inserem os sistemas de informação VIS, SIS e SES.

O artigo 78.º do TFUE é a base jurídica da legislação da UE no âmbito do Sistema Europeu Comum de Asilo, onde se insere a base de dados EURODAC.

O artigo 79.º, n.º 2, al. c) do TFUE é consagra a competência legislativa da UE em matéria de luta contra a imigração irregular, fim que também é prosseguido pelo SIS.

Os artigos 82.º, n.º 1, al. d), e 87.º, n.º 2, al. a), do TFUE são a base jurídica para medidas da União Europeia nos domínios da judiciária em matéria penal e policial, incluindo a recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações.

Por fim, os artigos 85.º, n.º 1, e 88.º, n.º 2, do TFUE são as bases jurídicas das Agências da UE em matéria de cooperação judiciária em matéria penal e cooperação policial, Eurojust e Europol, respetivamente.

Tendo em consideração os objetivos e o âmbito das medidas propostas estas são as bases jurídicas corretas, não se levantando aqui qualquer dúvida. Não obstante existirem medidas que não relevam do desenvolvimento do acervo de Schengen, por uma questão de economia processual, teria sido preferível uma única proposta de instrumento legislativo, identificando na sua parte preambular as medidas que relevam do Espaço Schengen (e que não vinculam todos os Estados-Membros, para além de serem obrigatórias para os Países Europeus que pertencem a Schengen, mas não à UE) e as que relevam unicamente da UE, vinculando todos os seus Estados-Membros.

b) Do princípio da subsidiariedade

No que concerne à verificação do princípio da subsidiariedade, considera-se que ambas as iniciativas respeitam plenamente este princípio, uma vez que os objetivos visados só podem ser adequadamente realizados através da adoção de medidas comunitárias.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

III - Parecer

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

- 1 – As presentes iniciativas respeitam plenamente o Princípio da Subsidiariedade, na medida em que os objetivos que visam alcançar só podem ser eficazmente atingidos através de uma ação da União;
- 2- No que concerne às presentes iniciativas o processo de escrutínio está concluído;
- 3- Todavia, atendendo à importância da matéria em causa, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 10 de abril de 2018

A Deputada Autora do Parecer

(Constança Urbano de Sousa)

A Presidente da Comissão

(Regina Bastos)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

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

COM (2017) 793 final

COM (2017) 794 final

Relator:

Deputado Fernando Anastácio

PS

«Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à criação de um quadro para a interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE (fronteiras e vistos) e que altera a Decisão 2004/512/CE do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 767/2008, a Decisão 2008/633/JAI do Conselho, o Regulamento (UE) 2016/399 e o Regulamento (UE) 2017/2226»

«Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à criação de um quadro para a interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE (cooperação policial e judiciária, asilo e migração)»

1. Nota introdutória

Em cumprimento do disposto no n.º 1 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 estabelece o regime de acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foram distribuídas à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, as iniciativas europeias **COM (2017) 793 final** «Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à criação de um quadro para a interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE (fronteiras e vistos) e que altera a Decisão 2004/512/CE do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 767/2008, a Decisão 2008/633/JAI do Conselho, o Regulamento (UE) 2016/399 e o Regulamento (UE) 2017/2226» e **COM (2017) 794 final** «Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à criação de um quadro para a interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE (cooperação policial e judiciária, asilo e migração)», para análise e elaboração de parecer relativo a ambas, no dia 22 de fevereiro de 2018, tendo sido o relator nomeado no dia 28 de fevereiro de 2018.

2. Enquadramento

As iniciativas em apreço são apresentadas como resposta a um contexto exigente para o espaço da União Europeia em que se regista «um aumento da passagem irregular das suas fronteiras e uma ameaça crescente e permanente à segurança

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

interna» e, por outro lado, como solução para uma «série de lacunas estruturais relacionadas com os sistemas de informação», ora assinaladas em Comunicação da Comissão Europeia, de abril de 2016¹, sobre o modo como os sistemas de informação podem reforçar a gestão de fronteiras e da migração, bem como a segurança interna.

Também o Parlamento Europeu, em resolução de julho de 2016², apelava a propostas com vista a *«melhorar e desenvolver os sistemas de informação existentes, colmatar lacunas de informação e a avançar rumo à interoperabilidade, bem como propostas de partilha obrigatória de informações a nível da UE, acompanhado das necessárias salvaguardas em matéria de proteção de dados».*

As iniciativas foram igualmente inspiradas no trabalho realizado por um grupo de peritos de alto nível em matéria de sistemas de informação e interoperabilidade, cujo relatório final foi publicado em maio de 2017, que contou com a participação da Agência dos Direitos Fundamentais, da Autoridade Europeia de Proteção de Dados e do Coordenador da Luta Antiterrorista da UE.

Na mesma linha de preocupações, em junho de 2017, as conclusões do Conselho Europeu vieram confirmar e instar a Comissão Europeia a desenvolver *«um quadro global para o acesso das autoridades policiais às diferentes bases de dados no domínio da justiça e dos assuntos internos, com vista a assegurar uma maior simplificação, coerência, eficácia e atenção às necessidades operacionais».*

Importa referir que se encontram em funcionamento 3 sistemas de informações centralizados na União Europeia:

- **Sistema de Informação Schengen (SIS):** com um amplo espectro de indicações sobre pessoas (recusas de entrada ou permanência, mandado de detenção da UE, pessoas desaparecidas, assistência nos processos judiciais, vigilância discreta ou controlo específico) e objetos (incluindo

¹ COM(2016) 205 de 6 de abril de 2016.

² Resolução do Parlamento Europeu, de 6 de julho de 2016, sobre as prioridades estratégicas para o Programa de Trabalho da Comissão para 2017.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

*documentos de identidade ou de viagem extraviados, roubados e invalidados)*³;

- **Sistema Eurodac**, com os dados de impressões digitais dos requerentes de asilo e nacionais de países terceiros que atravessaram as fronteiras externas de forma irregular ou que se encontram em situação irregular num Estado-Membro; e
- **Sistema de Informação sobre Vistos (VIS)**, com dados relativos aos vistos de curta duração.

A que acrescerão três novos sistemas de informação centralizados, em desenvolvimento:

- **Sistema de Entrada/Saída (SES)**, cuja base jurídica foi recentemente acordada, que substituirá o atual sistema de carimbar manualmente os passaportes e registará por via eletrónica o nome, o tipo de documento de viagem, os dados biométricos e a data e o local de entrada e de saída dos nacionais de países terceiros que visitam o espaço Schengen para uma estada de curta duração;
- **Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS)** proposto, que, uma vez adotado, seria um sistema amplamente automatizado que recolheria e verificaria a informação apresentada pelos nacionais de países terceiros isentos da obrigação de visto antes de estes viajarem para o espaço Schengen; e
- **Sistema Europeu de Informação sobre os Registos Criminais de nacionais de países terceiros (sistema ECRIS-TCN)** proposto, que seria um sistema eletrónico de intercâmbio de informações sobre condenações anteriores proferidas contra nacionais de países terceiros por tribunais penais na UE.

³ A proposta de regulamento, de dezembro de 2016, da Comissão sobre o SIS propõe o alargamento da mesma a fim de incluir as decisões em matéria de regresso e controlos de verificação.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

3. Análise das iniciativas

As propostas de regulamento apresentadas, de conteúdo simétrico, partilham rigorosamente os mesmos objetivos, de acordo com os documentos em análise, nomeadamente:

- i. *Assegurar que os utilizadores finais, nomeadamente os guardas de fronteira, agentes com funções coercivas, agentes dos serviços de imigração e autoridades judiciais têm acesso rápido, contínuo, sistemático e controlado às informações de que necessitam para desempenhar as suas funções;*
- ii. *Encontrar uma solução para detetar identidades múltiplas ligadas ao mesmo conjunto de dados biométricos, com o duplo objetivo de garantir a identificação correta das pessoas de boa-fé e combater a fraude de identidade;*
- iii. *Facilitar os controlos de identidade de nacionais de países terceiros, no território de um Estado-Membro, por parte das autoridades policiais;*
- iv. *Facilitar e agilizar o acesso das autoridades de aplicação da lei aos sistemas de informação com finalidades não coercivas a nível da UE, sempre que tal for necessário para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de formas graves de criminalidade e terrorismo;*
- v. *Facilitar a aplicação, por parte dos Estados-Membros, dos aspetos técnicos e operacionais dos sistemas de informação atuais e futuros;*
- vi. *Reforçar e simplificar as condições de segurança e de proteção dos dados que regem os respetivos sistemas; e*

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- vii. *Melhorar e harmonizar os requisitos de qualidade dos dados dos respetivos sistemas.*

Para efeitos de concretização da interoperabilidade dos sistemas de informações, as iniciativas pretendem criar **4 componentes técnicos**, designadamente, e de acordo com a respetiva descrição da Comissão Europeia:

1. *O **portal europeu de pesquisa (ESP)** é o componente que permitiria consultar vários sistemas em simultâneo (SIS Central, Eurodac, VIS, o futuro SES e os sistemas ETIAS e ECRIS-TCN propostos, bem como os sistemas da Interpol e os dados da Europol pertinentes), utilizando dados de identificação (biográficos e biométricos). Este portal asseguraria aos utilizadores dos sistemas de informação da UE um acesso rápido, contínuo, eficiente, sistemático e controlado a todas as informações de que necessitam para desempenhar as suas funções.*

O ESP não processa dados novos e não armazena dados; funcionaria como um «balcão único» ou «intermediário de mensagens» para consultar os vários sistemas centrais e extrair as informações necessárias de forma integrada, respeitando integralmente as exigências em matéria de controlo de acessos e de proteção de dados dos sistemas subjacentes. O ESP facilitaria a utilização correta e autorizada de cada um dos atuais sistemas de informação da UE, e tornaria mais fácil e menos oneroso para os Estados-Membros consultar e utilizar os sistemas, em conformidade com os instrumentos jurídicos que regem estes sistemas.

2. *O **serviço partilhado de correspondências biométricas (BMS)** permitiria consultar e comparar os dados biométricos (impressões digitais e imagens*

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

faciais) existentes nos vários sistemas centrais (em especial, o SIS, o Eurodac, o VIS, o futuro SES e o sistema ECRIS-TCN proposto). O ETIAS proposto não irá conter dados biométricos e, como tal, não seria ligado ao BMS.

Enquanto cada um dos atuais sistemas centrais (SIS, Eurodac, VIS) dispõe atualmente de um motor de busca próprio dedicado para dados biométricos, um serviço partilhado de correspondências biométricas forneceria uma plataforma comum onde os dados seriam consultados e comparados em simultâneo. O BMS traria benefícios substanciais em termos de segurança, custos, manutenção e funcionamento, na medida em que se apoiaria num único componente tecnológico em vez de em cinco componentes diferentes.

- 3. O repositório comum de dados de identificação (CIR) seria o componente partilhado para armazenar dados de identificação biográficos e biométricos de nacionais de países terceiros registados no Eurodac, no VIS, no futuro SES e nos sistemas ETIAS ECRIS-TCN propostos. Os dados de identificação pertinentes seriam armazenados no CIR, mas continuariam a «pertencer» aos respetivos sistemas subjacentes que os registaram.*

O CIR não iria conter dados do SIS. A complexa arquitetura técnica do SIS contendo cópias nacionais, cópias nacionais parciais e eventuais sistemas de correspondências biométricas nacionais tornaria o CIR muito complexo ao ponto de deixar de ser técnica e financeiramente viável.

O principal objetivo do CIR é facilitar a identificação biográfica de um nacional de um país terceiro. Esta opção proporcionaria uma maior rapidez das operações, uma maior eficiência e economias de escala. A criação do CIR é necessária para permitir um controlo eficaz da identidade de nacionais de países terceiros, incluindo no território de um Estado-Membro.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Tecnicamente, o CIR seria desenvolvido com base na plataforma do SES/ETIAS.

- 4. O detetor de identidades múltiplas – MID** verificaria se os dados de identificação pesquisados existem em mais do que um dos sistemas ligados ao detetor. O MID abrange os sistemas que armazenam dados de identificação no CIR (o Eurodac, o VIS, o futuro SES e os sistemas ETIAS e ECRIS-TCN propostos), bem como o SIS. O MID permitiria detetar identidades múltiplas ligadas ao mesmo conjunto de dados biométricos, com o duplo objetivo de garantir a identificação correta das pessoas de boa-fé e combater a fraude de identidade.

O MID permitiria determinar que nomes diferentes pertencem à mesma identidade. Trata-se de uma inovação necessária para lidar de forma eficaz com a utilização fraudulenta de identidades, que constitui uma grave violação da segurança. O MID mostraria apenas os registos de identidades biográficas que têm uma ligação em sistemas centrais diferentes. Estas ligações seriam detetadas utilizando o serviço partilhado de correspondências biométricas com base em dados biométricos, e teriam de ser confirmadas ou rejeitadas pela autoridade que registou os dados no sistema de informação que levou à criação da ligação. Para ajudar os utilizadores autorizados do MID nesta tarefa, o sistema teria de rotular as ligações identificadas em quatro categorias: Ligação amarela – identidades biográficas potencialmente diferentes relativas à mesma pessoa; Ligação branca – confirmação de que as diferentes identidades biográficas pertencem à mesma pessoa de boa-fé; Ligação verde – confirmação de que diferentes pessoas de boa-fé partilham a mesma identidade biográfica; Ligação vermelha – suspeita de que uma mesma pessoa está a utilizar identidades biográficas diferentes de forma ilícita.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Estas 4 componentes apenas serão acessíveis de forma acessória relativamente aos sistemas de informações existentes, seguindo um modelo de dupla consulta, e apenas admitindo finalidades não coercivas para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão do terrorismo e de outras infrações penais graves.

Conforme se descreve nos documentos, a metodologia passaria pelo seguinte:

«O primeiro passo do funcionário responsável pela aplicação da lei seria iniciar uma consulta sobre uma pessoa específica utilizando os dados de identificação, o documento de viagem ou os dados biométricos dessa pessoa para verificar se as informações sobre a pessoa pesquisada estão armazenadas no CIR. Se esses dados existirem, o funcionário receberá uma resposta indicando quais são os sistemas de informação da UE que contêm dados sobre esta pessoa (o indicador de resposta positiva). O funcionário não teria acesso efetivo a quaisquer dados em qualquer um dos sistemas subjacentes.

O segundo passo do funcionário seria, eventualmente, solicitar o acesso individual a cada sistema identificado como contendo dados, para obter o processo completo sobre a pessoa pesquisada, em conformidade com as regras e os procedimentos em vigor, estabelecidos por cada um dos sistemas em causa. Neste segundo passo, o acesso permaneceria sujeito a autorização prévia de uma autoridade designada e continuaria a exigir uma ID de utilizador específica e o início de sessão.»

No âmbito do novo quadro proposto, pretende-se ainda, complementarmente, a criação dos seguintes 3 elementos de apoio aos novos componentes de interoperabilidade:

1. Criação do **repositório central para a elaboração de relatórios e estatísticas (CRRS)**. Este repositório é necessário para permitir a criação e a partilha de relatórios com dados estatísticos (anónimos) para fins políticos, operacionais e de qualidade dos dados. A atual prática de recolher dados estatísticos apenas nos sistemas de informação individuais

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

é prejudicial para a segurança dos dados e o seu desempenho, e não permite o cruzamento de dados entre os sistemas.

- 2. Criação do **formato de mensagem universal (UMF)** como a norma a utilizar a nível da UE para organizar interações entre múltiplos sistemas de forma interoperativa, incluindo os sistemas desenvolvidos e geridos pela eu-LISA⁴. A utilização da norma pela Europol e pela Interpol também seria incentivada. A norma UMF introduz uma linguagem técnica comum e unificada para descrever e ligar elementos de dados, em particular os elementos respeitantes às pessoas e documentos (de viagem). A utilização do UMF durante o desenvolvimento de novos sistemas de informação garante uma integração e interoperabilidade mais fáceis com outros sistemas, em particular para os Estados-Membros que precisam de criar interfaces para comunicar com estes novos sistemas.*

A fim de assegurar a plena implantação em toda a UE da norma UMF, é proposta uma estrutura de governação adequada. A Comissão seria responsável por criar e desenvolver a norma UMF, no quadro de um processo de exame com os Estados-Membros. Os Estados associados a Schengen, as agências da UE e os organismos internacionais que participam nos projetos UMF (como a eu-LISA, Europol e Interpol) também irão estar envolvidos.

- 3. Introdução dos conceitos de **mecanismos automatizados de controlo da qualidade de dados e indicadores de qualidade comuns**, e a necessidade de os Estados-Membros assegurarem dados da mais alta qualidade na alimentação e utilização dos sistemas. Se os dados não forem da mais alta qualidade, pode haver consequências, não só porque não se*

⁴ Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

consegue identificar pessoas procuradas, mas também porque afeta os direitos fundamentais de pessoas inocentes. O objetivo seria identificar automaticamente dados aparentemente incorretos ou incoerentes, de modo que o Estado-Membro de origem pudesse verificar os dados e tomar as medidas necessárias para corrigir os erros. Isto seria complementado com relatórios regulares sobre a qualidade dos dados produzidos pela eu-LISA.

Apesar da coincidência do objeto da matéria a regulamentar, a opção de apresentação de duas propostas de regulamento, apenas diferenciadas no seu âmbito de aplicação, é assumida pela Comissão Europeia **«para respeitar a distinção entre questões que constituem uma evolução do acervo de Schengen no que diz respeito a fronteiras e vistos, por um lado, e outros sistemas que dizem respeito ao acervo de Schengen em matéria de cooperação policial ou que não estão relacionados com o acervo de Schengen, por outro»**.

Seja no plano dos direitos fundamentais, seja no plano da proteção de dados, as propostas demonstram cumprir os dispositivos normativos necessários, designadamente, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.

Conforme refere a Comissão Europeia, as soluções propostas **«não iriam alterar o equilíbrio já assegurado por cada um dos sistemas centrais existentes no que diz respeito ao seu impacto positivo nos direitos fundamentais»**, e no que tange ao domínio da proteção de dados, alinhadas com os regimes em vigor, **«inclui todas as disposições adequadas que limitam o tratamento de dados ao estritamente necessário para as finalidades específicas e só autorizando o acesso aos dados às entidades com necessidade de tomar conhecimento»**.

Em termos de impacto orçamental, é apresentado pela Comissão Europeia o montante total, para um período de 9 anos, de 424,7 milhões de euros, dos quais 136,3 milhões serão afetos aos Estados-membros, **«para cobrir alterações nos respetivos sistemas nacionais para poderem utilizar os componentes de**

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

interoperabilidade, a IUN (interface nacional uniforme) fornecida pela EU-LISA, e um orçamento para a formação da comunidade substancial de utilizadores finais».

Ambos os articulados dos regulamentos surgem estruturados do mesmo modo, diferenciando-se a COM (2017) 793, por acrescentar aos 9 capítulos comuns com incidência, respetivamente, nas disposições gerais, portal europeu de pesquisa, serviço partilhado de correspondências biométricas, repositório comum de dados de identificação, detetor de identidades múltiplas, medidas de apoio, proteção de dados, responsabilidades eu-LISA, estatísticas e elaboração de relatórios, também um capítulo dedicado a alterações propostas a outros instrumentos normativos da União, nomeadamente, o Código das Fronteiras Schengen, o Regulamento SES, o Regulamento VIS (CE), a Decisão 2004/512/CE do Conselho (Decisão VIS) e a Decisão 2008/633/JAI do Conselho (Decisão VIS/acesso para fins de aplicação da lei).

4. Antecedentes

A nota técnica, apresentada pelos serviços de apoio da Assembleia da República, identifica os seguintes antecedentes a ter em conta na apreciação das iniciativas em causa:

- [COM\(2017\)134](#) *COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Quadro Europeu de Interoperabilidade – Estratégia de execução*
- [COM\(2017\)344](#) *Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria um sistema centralizado para a determinação dos Estados-Membros que possuem informações sobre condenações de nacionais de países terceiros e de apátridas (TCN) tendo em vista completar e apoiar o Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais (sistema ECRIS-TCN) e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011*

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- [COM\(2016\)881](#) *Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular*
- [COM\(2016\)882](#) *Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos das fronteiras e que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1987/2006 33/JAI do Conselho e a Decisão 2010/261/UE da Comissão*
- [COM\(2016\)883](#) *Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal, que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1986/2006, a Decisão 2007/5*
- [COM\(2016\)731](#) *Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 e (UE) 2016/1624*

5. Princípio da Subsidiariedade

A partilha de um espaço comum e de liberdade de circulação impõe aos Estados-Membros particulares exigências no domínio da segurança, agravadas nos últimos anos, que apenas podem ser correspondidas através de medidas supranacionais que passam, incontornavelmente, por sistemas de partilha de informações, determinantes na prevenção e combate à criminalidade e no controlo das migrações.

A eficácia e maximização das potencialidades dos diferentes sistemas de informações existentes, nacionais ou europeus, ou mesmo o necessário reforço da proteção de dados pessoais em causa, depende pois do aprofundamento de meios de

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

interoperabilidade conforme os ora propostos, que apenas podem ser desenvolvidos, com o alcance necessário, num quadro de cooperação e intervenção de âmbito europeu.

Neste sentido, submetidas ao escrutínio do cumprimento do 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 concretização dos objetivos propostos apenas pode ser eficazmente alcançada ao nível da União Europeia. Conclui-se por isso, que as iniciativas comunitárias em apreço se encontram em conformidade com o princípio da subsidiariedade.

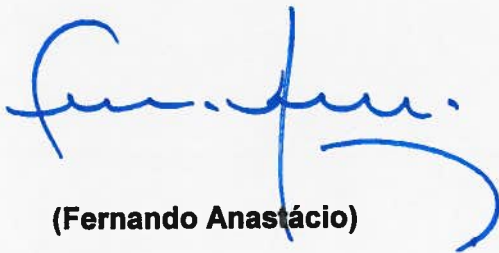
6. Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o presente relatório que aprecia as iniciativas europeias **COM (2017) 793 final** «Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à criação de um quadro para a interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE (fronteiras e vistos) e que altera a Decisão 2004/512/CE do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 767/2008, a Decisão 2008/633/JAI do Conselho, o Regulamento (UE) 2016/399 e o Regulamento (UE) 2017/2226» e **COM (2017) 794 final** «Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à criação de um quadro para a interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE (cooperação policial e judiciária, asilo e migração)», seja remetido à Comissão de Assuntos Europeus, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, para os devidos efeitos.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Palácio de São Bento, 28 de março de 2018

O Deputado Relator,



(Fernando Anastácio)

O Presidente da Comissão,



(Pedro Bacelar de Vasconcelos)