Parlamento Europeu
2014-2019

Comissão dos Assuntos Jurídicos
O Presidente

14.6.2017

Ex.mo Senhor
Deputado Claude Moraes
Presidente
Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos
BRUXELAS

Assunto: Parecer sobre a base jurídica da 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 e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia, que determina as condições de acesso ao EES para efeitos de aplicação da lei e que altera o Regulamento (CE) n.º 767/2008 e o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 (COM(2016)0194 – C8-0135/2016 – 2016/0106(COD))

Ex.mo Senhor Presidente,

Em 18 de abril de 2017, a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) informou a Comissão dos Assuntos Jurídicos de que, no decurso das atuais negociações interinstitucionais sobre a 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 e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia, que determina as condições de acesso ao EES para efeitos de aplicação da lei e que altera o Regulamento (CE) n.º 767/2008 e o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 (a seguir designado «o Regulamento EES»), foi provisoriamente decidido suprimir uma das bases jurídicas previstas na referida proposta da Comissão, a saber, o artigo 88.º, n.º 2, alínea a), do TFUE. A Comissão LIBE solicitou, então, à Comissão dos Assuntos Jurídicos, ao abrigo do disposto no artigo 39.º, n.º 2, do Regimento, que esta analisasse a base jurídica da proposta e, em particular, a potencial supressão do artigo 88.º, n.º 2, alínea a), do TFUE.

I – Contexto

A proposta de Regulamento EES visa estabelecer um Sistema de Entrada/Saída, a fim de solucionar o problema dos atrasos nos controlos fronteiriços, melhorando, ao mesmo tempo, i) os controlos nas fronteiras dos nacionais de países terceiros; ii) a identificação sistemática e fiável das pessoas que tenham ultrapassado o período de estada autorizada; e iii) a segurança interna e a luta contra o terrorismo e a criminalidade grave. O âmbito de aplicação do novo Sistema de Entrada/Saída inclui a passagem das fronteiras por todos os nacionais de países terceiros que visitam o espaço Schengen para uma estada de curta duração (máximo de 90 dias por cada período de 180 dias), tanto viajantes sujeitos à obrigação de visto como viajantes isentos desta obrigação ou, eventualmente, com base num visto de circulação (até um ano). O sistema irá recolher os dados e registar as entradas e saídas com o objetivo de facilitar a passagem das fronteiras aos viajantes de boa-fé e identificar com mais eficácia as pessoas que tenham ultrapassado o período de estada autorizada. O EES irá igualmente registar as recusas de entrada dos nacionais de países terceiros abrangidos pelo seu âmbito de aplicação e permitir que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei efetuem pesquisas restritas na base de dados, para efeitos de identificação criminal e de obtenção de informações, para prevenir a criminalidade grave e o terrorismo.

II – Os artigos pertinentes do Tratado

O artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e d), do TFUE, em conjugação com o artigo 87.º, n.º 2, alínea a), do TFUE e com o artigo 88.º, n.º 2, alínea a), do TFUE, constantes do título V, intitulado «O espaço de liberdade, segurança e justiça», são apresentados como base jurídica na proposta da Comissão e têm a seguinte redação:

Artigo 77.º
(ex-artigo 62.º TCE)

[...]

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

[...]

b) Aos controlos a que são submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas;

[...]

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

Artigo 87.º
(ex-artigo 30.º TUE)

[...]

2. Para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas sobre:

a) Recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes;

[...]

Artigo 88.º
(ex-artigo 30.º TUE)

[...]

2. O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, determinam a estrutura, o funcionamento, o domínio de ação e as funções da Europol. As funções da Europol podem incluir:
a) A recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio das informações transmitidas, nomeadamente, pelas autoridades dos Estados-Membros ou de instâncias ou países terceiros;

[...]

III – Jurisprudência do TJUE sobre a escolha da base jurídica

Tradicionalmente, o Tribunal de Justiça tem encarado a questão da base jurídica adequada como uma matéria de importância constitucional, que garante o respeito pelo princípio da atribuição de competências (artigo 5.º do TUE) e determina a natureza e o âmbito de competências da União[1]. De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, «*a escolha da base jurídica de um ato comunitário deve assentar em elementos objetivos suscetíveis de controlo jurisdicional, entre os quais figuram, nomeadamente, a finalidade e o conteúdo do ato*»[2]. A escolha de uma base jurídica incorreta pode, portanto, justificar a anulação do ato em causa. Neste contexto, a pretensão de uma instituição de participar de forma mais ativa na adoção de um determinado ato, as circunstâncias da adoção do ato ou o trabalho efetuado a outro título no domínio de ação em que o ato se insere não têm qualquer influência na identificação da base jurídica correta[3].

Se o exame desse ato demonstrar que este persegue uma dupla finalidade ou tem duas componentes, e se uma destas for identificável como principal ou preponderante, sendo a outra apenas acessória, o ato deverá ter por fundamento uma base jurídica única, a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante[4]. Não obstante, quando um ato tiver diversos objetivos ou componentes concomitantes que se encontram ligados de forma indissociável, sem que um seja secundário e indireto em relação ao outro, esse ato deverá assentar nas diferentes bases jurídicas correspondentes[5], se os procedimentos previstos para as respetivas bases jurídicas não forem incompatíveis com o direito do Parlamento Europeu e

---

[1] Parecer 2/00, Coletânea 2001, p. I-9713, n.º 5.
[2] Processo C-45/86, Comissão/ Conselho (Preferências pautais generalizadas), Coletânea 1987, p. 1439, n.º 5; processo C-411/06, Comissão/ Parlamento e Conselho, Coletânea 2009, p. I-7585.
[3] Processo C-269/97, Comissão/Conselho, Coletânea 2000, p. I-2257, n.º 44.
[4] Processo C-137/12, Comissão/Conselho, EU:C:2013:675, n.º 53; processo C-490/10, Parlamento/Conselho, EU:C:2012:525, n.º 45; processo C-155/07, Parlamento/Conselho, Coletânea 2008, p. I-08103, n.º 34.
[5] Processo C-211/01, Comissão/Conselho, Coletânea 2003, p. I-08913, n.º 40; processo C-178/03, Comissão/Parlamento Europeu e Conselho, Coletânea 2006, p. I-107, n.os 43-56.

não o colocarem em causa[1].

IV – Finalidade e conteúdo do ato proposto

O objetivo da presente proposta, como afirma a Comissão na sua exposição de motivos, é o estabelecimento de um sistema centralizado através do qual os Estados-Membros cooperarão entre si, o que exigirá uma arquitetura e normas de funcionamento comuns. Estabelecerá igualmente normas aplicáveis aos controlos efetuados nas fronteiras externas e ao acesso ao sistema, nomeadamente para efeitos de aplicação da lei, que serão uniformes para todos os Estados-Membros.

Segundo o considerando 9 da proposta, o Sistema de Entrada/Saída deve ter por objetivo melhorar a gestão das fronteiras externas, prevenir a migração irregular e facilitar a gestão dos fluxos migratórios. De acordo com o considerando 16, na luta contra o terrorismo e outros crimes graves, é imperativo que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei disponham das informações mais atualizadas e que, em consequência, as informações contidas no EES sejam disponibilizadas às autoridades designadas dos Estados-Membros e do Serviço Europeu de Polícia (Europol), nas condições estabelecidas no regulamento proposto. No considerando 17, insiste-se no papel fundamental da Europol, no que respeita à cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros no domínio da investigação de crimes transfronteiras, em apoio à prevenção, análise e investigação da criminalidade à escala da União, e sublinha-se que também deve ser dado acesso ao EES no quadro das suas funções e em conformidade com a Decisão 2009/371/JAI do Conselho (agora, Regulamento (UE) 2016/794 que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol))[2].

Além disso, o artigo 1.º, que especifica o objeto da proposta de regulamento, prevê, designadamente, a) o estabelecimento de um «Sistema de Entrada/Saída», a fim de solucionar o problema dos atrasos nos controlos fronteiriços, melhorando, ao mesmo tempo, os controlos nas fronteiras dos nacionais de países terceiros, e de assegurar a identificação sistemática e fiável das pessoas que tenham ultrapassado o período de estada autorizada, bem como b) as condições ao abrigo das quais as autoridades responsáveis pela aplicação da lei designadas dos Estados-Membros e do Serviço Europeu de Polícia (Europol) podem obter acesso, para consulta, ao EES, para efeitos de prevenção, deteção e investigação de crimes de terrorismo e de outros crimes graves.

Em termos de conteúdo, na sequência de um conjunto de definições apresentadas no artigo 3.º, o estabelecimento do EES pela eu-LISA, uma lista dos objetivos específicos perseguidos pelo EES (artigo 5.º), as especificidades técnicas do EES (artigo 6.º) e os problemas de interoperabilidade com o sistema central do VIS (artigo 7.º), a proposta prevê determinadas disposições sobre as condições de acesso ao EES por parte das autoridades competentes designadas nos Estados-Membros. O capítulo II prevê disposições relativas à introdução e utilização de dados do EES pelas autoridades responsáveis pelas fronteiras, incluindo os dados pessoais dos titulares de vistos (artigo 14.º), para os nacionais de países terceiros isentos da obrigação de visto (artigo 15.º), para os nacionais de países terceiros a quem tenha sido recusada a entrada (artigo 16.º) e em caso de revogação, anulação ou

[1] Processo C-300/89, Comissão/Conselho («Dióxido de titânio»), Coletânea 1991, p. I-2867, n.os 17-25; processo C-268/94, Portugal/Conselho, Coletânea 1996, p. I-6177.
[2] JO L 135 de 24.5.2016, p. 53, ver artigo 17.º, n.º 3.

prorrogação de uma autorização de estada (artigo 17.º).

O capítulo III da proposta centra-se na introdução de dados e na utilização do EES por outras autoridades, tais como as autoridades responsáveis pelos vistos que analisam e decidem sobre pedidos de visto (artigo 22.º), pelas autoridades competentes, para analisar pedidos de acesso aos programas nacionais de facilitação (artigo 23.º), pelas autoridades competentes que efetuam controlos nos territórios dos Estados-Membros para verificar a identidade dos nacionais de países terceiros e as condições de entrada ou permanência no território do Estado-Membro (artigo 24.º). O capítulo IV é consagrado ao procedimento e às condições de acesso ao EES por parte das autoridades responsáveis pela aplicação da lei designadas pelos Estados-Membros (artigos 26.º, 28.º e 29.º) e pela autoridade designada pela Europol (artigos 27.º e 30.º).

Os capítulos V a VII incidem na gestão dos dados no EES, centrando-se em aspetos como os períodos de retenção, o tratamento de dados, a comunicação de dados a países terceiros, a segurança dos dados, a prestação de informações sobre processos individuais, o direito de acesso, correção e eliminação dos dados armazenados no sistema e as respetivas vias de recurso, os direitos de supervisão pela Autoridade Europeia para a Proteção de Dados e a proteção dos dados pessoais para fins de acesso para aplicação da lei. Por último, o capítulo VIII especifica as alterações que é necessário efetuar a outros instrumentos da União e o capítulo IX introduz algumas disposições finais relativas aos custos, à utilização de dados para a elaboração de relatórios e estatísticas, à formação e à monitorização e avaliação do desenvolvimento do EES.

V – Análise e determinação da base jurídica adequada

A Comissão propôs o artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e d), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia como base jurídica adequada para o estabelecimento do EES. O artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e d), do TFUE prevê a possibilidade de o Parlamento Europeu e o Conselho adotarem medidas relativas aos controlos a que estão sujeitas as pessoas que atravessam as fronteiras externas, assim como o estabelecimento gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas. Em consequência, o artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e d), do TFUE foi considerado a base jurídica adequada para melhor especificar as medidas relativas à passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros e definir as normas e os procedimentos a respeitar pelos Estados-Membros quando efetuam controlos de pessoas nessas fronteiras.

Além disso, a proposta revista baseia-se no artigo 87.º, n.º 2, alínea a), do TFUE, que é abrangido pelo capítulo V sobre cooperação policial e que prevê que o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas relativas à recolha, ao armazenamento, ao tratamento, à análise e ao intercâmbio de informações pertinentes no contexto da cooperação policial entre todas as autoridades competentes dos Estados-Membros. O artigo 87.º, n.º 2, alínea a), do TFUE foi, por conseguinte, considerado a base jurídica adequada para permitir o acesso ao Sistema de Entrada/Saída por parte das autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei.

Em suma, o artigo 88.º, n.º 2, alínea a), do TFUE relativo à adoção de regulamentação pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em conformidade com o processo legislativo ordinário para determinar, nomeadamente, as funções da Europol, incluindo a recolha, o armazenamento, o tratamento, a análise e o intercâmbio de informações, em particular as informações transmitidas pelas autoridades dos Estados-Membros ou de instâncias ou países

terceiros, foi considerado adequado para permitir o acesso ao Sistema de Entrada/Saída por parte da Europol, sob condições estritas.

No entanto, à luz da finalidade e do conteúdo da proposta, que visa estabelecer regras uniformes em todos os Estados-Membros relativas aos controlos fronteiriços nas fronteiras externas e ao acesso ao Sistema de Entrada/Saída, para efeitos de aplicação da lei, por parte das autoridades competentes dos Estados-Membros e da Europol, a proposta parece perseguir uma dupla finalidade, nomeadamente a gestão das fronteiras externas e o acesso ao EES por parte das autoridades responsáveis pela aplicação da lei, para efeitos de prevenção, deteção e investigação de crimes de terrorismo e de outros crimes graves. O acesso concedido à Europol para consulta da base de dados do EES enquadra-se neste último objetivo de caráter geral de contribuir para a prevenção, deteção e investigação de crimes de terrorismo e de outros crimes graves. Em consequência, não constitui um objetivo distinto da proposta relativa ao EES[1]. Ademais, a proposta de regulamento não estabelece novas funções nem pretende modificar as funções existentes da Europol em matéria de recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações, como previsto no artigo 88.º, n.º 2, alínea a), do TFUE e no artigo 17.º, n.º 3, do Regulamento Europol, que já prevê o acesso por parte da Europol aos dados dos sistemas de informação da União e cujo acesso e utilização dessa informação devem ser regidos pelos instrumentos aplicáveis da União[2]. Por último, com exceção dos artigos 27.º e 30.º da proposta de regulamento, onde são estabelecidas regras específicas em relação à Europol, nos restantes casos, apenas são feitas referências à Europol em conjunto com as referências feitas às autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei[3].

VI – Conclusão e recomendações

Tendo em conta o que precede, uma vez que i) as disposições da proposta relativa ao EES sobre a Europol se inserem no objetivo geral de contribuir para a prevenção, deteção e investigação de crimes de terrorismo e de outros crimes graves; que ii), em termos de conteúdo, deverão ser consideradas acessórias em relação às duas componentes principais; e que iii), estando alinhadas pela legislação vigente aplicável à Europol, nem o mandato nem os poderes conferidos à Europol são modificados, pelo que o artigo 88.º, n.º 2, alínea a), do TFUE não deve ser necessariamente referido como base jurídica da proposta relativa ao EES.

Assim, na sua reunião de 12 de junho de 2017, a Comissão dos Assuntos Jurídicos decidiu, por 12 votos a favor, 11 votos contra e 2 abstenções[4], recomendar à Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos que proceda à supressão do artigo 88.º, n.º 2, alínea a), do TFUE da base jurídica da proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (EES) para registo dos dados das

---

[1] Ver SJ-0335/16, p. 5.
[2] JO L 135 de 24.5.2016, p. 53.
[3] Ver, por exemplo: os artigos 38.º, n.º 4, e 44.º, n.º 1, alínea a), da proposta relativa ao EES.
[4] Encontravam-se presentes no momento da votação final: Pavel Svoboda (presidente), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (vice-presidente), Jean-Marie Cavada (vice-presidente), Laura Ferrara (vice-presidente), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Dominique Bilde, Antanas Guoga, Heidi Hautala, Mary Honeyball, Danuta Jazłowiecka (suplente de Tadeusz Zwiefka, nos termos do artigo 200.º, n.º 2, do Regimento), Sylvia-Yvonne Kaufmann, Kateřina Konečná (suplente de Jiří Maštálka, nos termos do artigo 200.º, n.º 2, do Regimento), Merja Kyllönen (suplente de Kostas Chrysogonos, nos termos do artigo 200.º, n.º 2, do Regimento), Gilles Lebreton, Victor Negrescu, António Marinho e Pinto, Emil Radev, Dariusz Rosati (suplente de Rosa Estaràs Ferragut, nos termos do artigo 200.º, n.º 2, do Regimento), Virginie Rozière, Sajjad Karim, Elly Schlein (suplente de Evelyn Regner, nos termos do artigo 200.º, n.º 2, do Regimento), József Szájer, Axel Voss e Kosma Złotowski.

entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia, que determina as condições de acesso ao EES para efeitos de aplicação da lei e que altera o Regulamento (CE) n.º 767/2008 e o Regulamento (UE) n.º 1077/2011.

Aproveito a oportunidade para reiterar a V. Ex.ª os protestos da minha elevada consideração.

Pavel Svoboda