PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão dos Assuntos Jurídicos
O Presidente

14.06.2006

Excelentíssimo Senhor
Deputado Jean-Marie Cavada
Presidente da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos
BRUXELAS

Assunto: Base jurídica da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) (COM(2005)0236 – C6-0174/2005 - 2005/0106(COD))[1]

Senhor Presidente

Por carta de 6 de Junho de 2006, solicitou V. Exa. à Comissão dos Assuntos Jurídicos, nos termos do disposto no nº 2 do artigo 35º do Regimento, que esta analisasse a validade da base jurídica da proposta da Comissão referida em epígrafe, nomeadamente se era adequado acrescentar como base jurídica o nº 3, alínea b), do artigo 63º do Tratado CE aos artigos propostos pela Comissão na proposta de regulamento supramencionada.

A Comissão propunha que o regulamento se baseasse no nº 2, alínea a), do artigo 62º e no artigo 66º do Tratado CE. O relator da Vossa comissão para as propostas da Comissão relativas ao novo Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II), que está a negociar actualmente com a Presidência com vista à conclusão do processo em primeira leitura, tenciona apresentar uma alteração acrescentando como base jurídica o nº 3, alínea b), do artigo 63º do Tratado CE, tal como o propõe o Conselho. O Conselho considera que esta adição é necessária, pois a informação armazenada no SIS II ao abrigo do artigo 15º, tal como é alterado pelo Conselho, abrangerá não só a não admissão, como também a interdição de permanência. Se um nacional de um país terceiro que não usufrui do direito de livre circulação e acerca do qual é inserida uma indicação no sistema tiver já entrado (ilegalmente)

[1] JO C ... /Ainda não publicado em JO.

num Estado-Membro, pode ser-lhe interdita a permanência e, portanto, ser repatriado (ver nº 3 do artigo 15º). O nº 2, alínea a), do artigo 62º do Tratado CE abrange apenas a não admissão, ao passo que o nº 3, alínea b), do artigo 63º diz respeito à imigração ilegal e, portanto, abrange a interdição de permanência.

A Comissão dos Assuntos Jurídicos procedeu à análise da questão supramencionada na sua reunião de 12.06.2006.

Observações de carácter geral sobre a base jurídica

É evidente, com base na jurisprudência estabelecida pelo Tribunal de Justiça, que a escolha da base jurídica não é subjectiva, mas antes "deve fundar-se em elementos objectivos, susceptíveis de controlo jurisdicional"[1], tais como a finalidade e o conteúdo do acto em questão[2]. Além disso, o factor decisivo deve ser o objectivo principal de um acto[3].

Porém, quando um acto tem vários objectivos simultâneos que estão indissoluvelmente ligados entre si, sem que um deles tenha um carácter secundário ou indirecto em relação aos outros, o acto deve basear-se nas várias disposições pertinentes do Tratado[4], a menos que tal seja impossível devido à incompatibilidade mútua dos processos de decisão estabelecidos nas disposições[5].

Finalidade e conteúdo da proposta de regulamento

O principal objectivo da proposta de regulamento, conjuntamente com a proposta de Decisão do Conselho relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) (COM(2005)0230 - 2005/0103(CNS)), baseada no Título VI do Tratado da União Europeia, é estabelecer o quadro jurídico aplicável ao SIS II.

As duas propostas estabelecem disposições comuns relativas à arquitectura, ao financiamento e às responsabilidades, bem como regras gerais aplicáveis ao tratamento e à protecção dos dados no âmbito do SIS II. Para além destas regras comuns, a proposta de regulamento contém regras que incidem sobre o tratamento dos dados do SIS II que se destinam a apoiar a aplicação das políticas que estão ligadas à livre circulação das pessoas e que fazem parte do acervo de Schengen (por exemplo, fronteiras externas e vistos). Será estabelecido um sistema computorizado de informação, a fim de permitir que as autoridades competentes dos Estados-Membros cooperem através do intercâmbio de informações para efeitos da realização de controlos de pessoas e objectos.

---

[1] Processo 45/86, *Comissão contra Conselho*, Colectânea da Jurisprudência 1987, página 1493, nº 5.
[2] Processo C-300/89, *Comissão contra Conselho*, Colectânea da Jurisprudência 1991, página I-287, nº 10.
[3] Processo C-377/98, *Países Baixos contra Parlamento Europeu e Conselho*, Colectânea da Jurisprudência 2001, página I-7079, nº 27.
[4] Processo 165/87, *Comissão contra Conselho*, Colectânea da Jurisprudência 1988, página 5545, nº 11.
[5] Ver, por exemplo, Processo C-300/89, *Comissão contra Conselho*, Colectânea da Jurisprudência 1991, página I-2867, nºs 17-21 (processo *dióxido de titânio*), Processo C-338/01, *Comissão contra Conselho*, Colectânea da Jurisprudência 2004, página I-4829, nº 58 e Processo C-491/01, *British American Tobacco*, Colectânea da Jurisprudência 2002, página I-11453, nºs 103-111.

A proposta de regulamento define as condições e os procedimentos a aplicar ao tratamento de indicações de nacionais de países terceiros inseridas no SIS II e ao intercâmbio de informações suplementares para efeitos de não admissão no território dos Estados-Membros (nº 1 do artigo 2º da proposta) e também inclui disposições sobre a arquitectura técnica do SIS II, as responsabilidades dos Estados-Membros e da Comissão, regras gerais sobre o tratamento dos dados e disposições sobre os direitos das pessoas em causa e em matéria de responsabilidade.

O nº 1 do artigo 15º da proposta de regulamento estabelece as condições em que se inserem indicações de nacionais de países terceiros para efeitos de não admissão no território dos Estados-Membros com base numa decisão das autoridades administrativas ou judiciárias competentes que estabelece o período de não admissão.

Processo

Na Declaração nº 5, anexa ao Tratado de Nice, os Estados-Membros acordaram que, a partir de 1 de Maio de 2004, o processo de co-decisão nos termos do artigo 251º CE passaria a ser aplicável à adopção das medidas a que se refere o ponto 3), alínea b), do artigo 63º, bem como à adopção das medidas a que se refere o ponto 2), alínea a), do artigo 62º, a partir da data em que se chegue a acordo sobre o âmbito de aplicação das medidas relativas à passagem de pessoas pelas fronteiras externas dos Estados-Membros. Em virtude da Decisão nº 2004/927/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 2004[1], o Conselho, ao adoptar as medidas a que se refere o nº 2, alínea a), do artigo 62º do Tratado, delibera nos termos do artigo 251º do Tratado. O procedimento previsto nos termos do artigo 251º do Tratado é também aplicável às medidas baseadas na alínea b) do nº 3 do artigo 63º do Tratado.

Em virtude do Protocolo relativo ao artigo 67º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, anexado pelo Tratado de Nice ao Tratado CE, o Conselho delibera por maioria qualificada, sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu, para a adopção das medidas a que se refere o artigo 66º do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

Conclusões

Decorre da finalidade e do conteúdo da proposta de regulamento que o nº 2, alínea a), do artigo 62º e o artigo 66º do Tratado CE constituem a base jurídica adequada do regulamento, tal como é proposto pela Comissão. A proposta tem por principal objectivo estabelecer o quadro jurídico aplicável ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do SIS II como instrumento de cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, através do intercâmbio de informações, com vista à aplicação das políticas da Comunidade e dos seus Estados-Membros em matéria de migração e de circulação dos nacionais de países terceiros na Comunidade.

Na medida em que a proposta de regulamento se destina a estabelecer processos de intercâmbio sistemático de informações entre os Estados-Membros e a definir a arquitectura do sistema de informação (SIS II) para apoiar esses processos, a base jurídica adequada é o

[1] JO L 396, de 31.12.2004, p. 45

artigo 66º do Tratado CE. Este artigo centra-se na cooperação entre as Administrações dos Estados-Membros na prática, tais como o intercâmbio de informações, a criação de pontos de contacto nacionais, medidas relativas às infra-estruturas, etc. Em conformidade com essa disposição, o Conselho tomará medidas destinadas a assegurar uma cooperação entre os serviços competentes das Administrações dos Estados-Membros nos domínios abrangidos pelo Título VI da Parte III do Tratado CE, bem como entre esses serviços e a Comissão. O intercâmbio de informações é uma acção de cooperação entre os serviços competentes dos Estados-Membros, conforme previsto no artigo 66º. A base jurídica do artigo 66º pode abranger igualmente disposições que estabelecem quais são as autoridades que têm acesso ao SIS II; a proposta prevê, por conseguinte, a concessão de acesso às autoridades competentes em matéria de fronteiras externas, de vistos, de asilo e de imigração.

O nº 2, alínea a), do artigo 62º também constitui uma base jurídica pertinente para o presente regulamento na medida em que este estabelece regras substantivas com incidência a nível da política relativa aos controlos nas fronteiras externas; estas regras referem-se particularmente à natureza das indicações que podem ser inseridas e às medidas a tomar na sequência destas indicações pelas autoridades encarregadas da realização dos controlos nas fronteiras externas. No âmbito dos controlos nas fronteiras externas, estas autoridades devem efectuar a pesquisa no SIS das pessoas que pretendem entrar no território comunitário. Em conformidade com o nº 2, alínea a), do artigo 62º, o Conselho adoptará medidas relativas à passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros que contenham as normas e processos a seguir pelos Estados-Membros para a realização dos controlos de pessoas nessas fronteiras. Os artigos 15º e 16º da proposta de regulamento estabelecem disposições normativas relativas à não admissão, cuja aplicação justifica a não admissão de pessoas no território dos Estados-Membros. Essas indicações são controladas principalmente aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, afectando, portanto, as normas e processos a seguir pelas autoridades dos Estados-Membros encarregadas da realização dos controlos nas fronteiras externas dos Estados-Membros.

A combinação entre o nº 2, alínea a), do artigo 62º e o artigo 66º do Tratado CE como bases jurídicas do regulamento proposto implica que o processo referido no artigo 251º do Tratado CE deverá ser seguido na adopção da medida no seu todo.

No que se refere à questão de determinar se é adequado acrescentar o nº 3, alínea b), do artigo 63º como base jurídica adicional, decorre das alterações apresentadas, nomeadamente ao artigo 15º da proposta, que será adequado acrescentar o nº 3, alínea b), do artigo 63º às bases jurídicas da proposta.

Nos termos do nº 3, alínea b), do artigo 63º do Tratado CE, o Conselho adoptará medidas no domínio da imigração clandestina e residência ilegal, incluindo o repatriamento de residentes em situação ilegal. Caso o artigo 15º venha a ser alterado tal como propõe o Conselho, será adequado acrescentar o nº 3, alínea b), do artigo 63º como base jurídica adicional. Em conformidade com a alteração proposta, são inseridas indicações de nacionais de países terceiros para efeitos de não admissão ou de interdição de permanência. Em conformidade com a proposta do Conselho e tal como foi tido em consideração pela Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, o artigo 15º incluirá as condições de inserção de indicações para efeitos de interdição de permanência. O nº 1 do artigo 15º terá, então, a seguinte formulação:

"Os dados relativos aos nacionais de países terceiros indicados para efeitos de não admissão ou interdição de permanência serão inseridos com base numa indicação nacional resultante de uma decisão tomada de acordo com as regras processuais previstas pelo direito nacional, pelas autoridades administrativas ou pelos órgãos jurisdicionais competentes. As decisões a que se refere o n.º 1 só podem ser tomadas com base numa avaliação individual, salvo no caso previsto no nº 2, alínea c). Os recursos serão tramitados em conformidade com o direito nacional".

Além disso, em virtude da alteração apresentada ao nº 3 do artigo 15º, a decisão de inserir uma indicação poderá basear-se também no facto de o nacional de um país terceiro ter sido objecto de medidas de expulsão, de interdição de entrada ou de afastamento. O nº 3 do artigo 15º alterado terá a seguinte formulação:

"As decisões podem ser igualmente fundadas no facto de sobre o nacional de um país terceiro recair uma medida de afastamento, de reenvio ou de expulsão não adiada nem suspensa que inclua ou seja acompanhada por uma interdição de entrada ou, se for caso disso, de permanência, fundada no incumprimento das regulamentações nacionais relativas à entrada ou à estada de nacionais de países terceiros".

Esta alteração prevê explicitamente que as indicações para efeitos de não admissão ou de interdição de permanência têm também a finalidade de afastar pessoas do território dos Estados-Membros, conferindo, portanto, acesso a essas indicações às autoridades responsáveis pelos controlos policiais e da imigração realizados dentro do território nacional, em pé de igualdade com as autoridades responsáveis pelo controlo das pessoas nas fronteiras externas. Por consequência, será adequado acrescentar o nº 3, alínea b), do artigo 63º como base jurídica.

Observe-se que o facto de acrescentar o nº 3, alínea b), do artigo 63º, como base jurídica, ao nº 2, alínea a), do artigo 62º e ao artigo 66º do Tratado CE não alterará o processo, dado que o nº 3, alínea b), do artigo 63º se refere ao processo previsto no artigo 251º do Tratado CE.

A base jurídica adequada da presente proposta de regulamento, alterado em conformidade com a proposta do Conselho, será constituída, portanto, pelo nº 2, alínea a), do artigo 62º, pelo nº 3, alínea b), do artigo 63º e pelo artigo 66º do Tratado CE.

Assim sendo, na sua reunião de 12 de Junho de 2006, a Comissão dos Assuntos Jurídicos decidiu, por unanimidade[1], recomendar que o nº 3, alínea b), do artigo 63º do Tratado CE seja acrescentado como base jurídica ao nº 2, alínea a), do artigo 62º e ao artigo 66º, caso as alterações propostas pelo Conselho sejam aprovadas pelo Parlamento.

[1] Encontravam-se presentes no momento da votação: Rainer Wieland (presidente em exercício), Diana Wallis (relatora de parecer), Maria Berger, Rosa Díez González, Bert Doorn, Monica Frassoni, Piia-Noora Kauppi, Klaus-Heiner Lehne, Hans-Peter Mayer, Aloyzas Sakalas, Francesco Enrico Speroni, Jaroslav Zvěřina e Tadeusz Zwiefka.

Aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos da minha elevada consideração.

Giuseppe Gargani