

Assembleia da República

Sua Excelência
Senhor Dr. José Durão Barroso
Presidente da Comissão Europeia
Bruxelas

**Assunto: Processo de escrutínio parlamentar das iniciativas europeias ao abrigo do Protocolo n.º 2
Parecer – COM (2010) 624**

Jaime Gama

Junto envio a Vossa Excelência o Parecer elaborado pela Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República de Portugal, bem como o Relatório produzido pela Comissão Parlamentar competente em razão da matéria (Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias), no âmbito do processo de escrutínio parlamentar das iniciativas europeias ao abrigo do Protocolo n.º 2 anexo ao Tratado de Lisboa, sobre:

- **COM (2010) 624- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que cria um mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Schengen.**

Mais se informa que fica assim concluído, pela Assembleia da República, o processo de escrutínio da iniciativa mencionada.

Nesta data foi, igualmente, dado conhecimento dos referidos documentos ao Presidente do Parlamento Europeu e ao Presidente do Conselho da União Europeia.

Queira Vossa Excelência aceitar, Senhor Presidente, a expressão do meu respeito e muito apreço. *Jaime Gama*

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA,

Jaime Gama
JAIME GAMA

Lisboa, 5 de Janeiro de 2011
Ofício 05/PAR/11/hr

Assembleia da República

(courtesy translation)

Mr José Durão Barroso
President of the European Commission
Brussels

**Subject: Process of parliamentary scrutiny of the European initiatives under Protocol no. 2
Written Opinion – COM (2010) 624**

Please find enclosed the Written Opinion issued by the European Affairs Committee of the Assembly of the Republic of Portugal, as well as the Report issued by the Parliamentary Committee with responsibility for the matter in question (Committee on Constitutional Affairs, Rights, Freedoms and Guarantees), within the framework of the process of parliamentary scrutiny of the European initiatives under Protocol no. 2 of the Treaty of Lisbon, on the following text:

- ***COM (2010) 624 - Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of an evaluation mechanism to verify application of the Schengen acquis.***

Furthermore, we should like to inform you that the Assembly of the Republic has, therefore, concluded the process of scrutiny of the aforementioned initiative.

On this date, the above-mentioned documents were also forwarded to the President of the European Parliament and the President of the Council of the European Union.

Please accept, Mr President, the assurances of my highest consideration and esteem.

THE PRESIDENT OF THE ASSEMBLY OF THE REPUBLIC

JAIME GAMA

Lisbon, 5 January 2011
Official letter no. 05/PAR/11/hr



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

PARECER

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Shengen

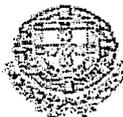
[COM (2010) 624 final]

I – Nota Introdutória

A Comissão de Assuntos Europeus remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a iniciativa COM (2010) 624 Final, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 7º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto (Lei de Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito de processo de construção da União Europeia) e no Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais da União Europeia, anexo ao Tratado da União Europeia e sobre o Funcionamento da União Europeia.

Na reunião de 20 de Dezembro de 2010, a 1ª Comissão Parlamentar procedeu ao escrutínio da supra identificada iniciativa e aprovou o Parecer que se anexa (anexo 1).

Cumprindo, ainda, o disposto na referida lei de acompanhamento pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, cabe, agora, a esta Comissão Parlamentar apreciar a **Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Schengen** tendo em atenção a base jurídica desta proposta.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

II – Considerandos

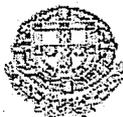
A) Base jurídica

A proposta de regulamento, ora em apreço, pretende criar um mecanismo de avaliação da aplicação do acervo de Schengen, mecanismo que foi concebido, de acordo com a Comissão, para preservar a confiança mútua entre os Estados-Membros quanto à capacidade para aplicar de forma eficaz e efectiva as medidas de acompanhamento que permitem manter um espaço sem fronteiras interno. Já em 1998, os Estados-Membros criaram uma Comissão Permanente com duas funções bem definidas, por um lado verificar se os Estados-Membros que pretendem aderir ao Espaço Schengen cumprem todas as condições, por o outro lado, verificar se a aplicação do acervo Shengen é feita de forma correcta. Cumpridos estes pressupostos reforça-se, no entender da Comissão, a confiança mútua dos Estados-Membros.

Assim, a proposta de Regulamento, em análise, decorre do amplo debate, entre a Comissão e os Estados-Membros, que tem vindo a ocorrer desde 1999, sobre o modo de tornar o mecanismo de Shengen mais eficiente. Concluindo pela existência de algumas debilidades e dificuldades que a actual avaliação encerra, tornou-se necessária a apresentação de novo texto que supra estas mesmas carências. A sua fundamentação mais detalhada decorre do texto integral da proposta de regulamento que se anexa a este parecer (anexo 2).

A presente proposta encontra respaldo jurídico, desde logo, no artigo 4º, nº 2, al. j) do Tratado de Lisboa, que determina que a competência em matéria de Espaço de Liberdade, Justiça e Segurança é uma competência partilhada dos Estados-Membros e da União Europeia.

Acresce que, nos termos do artigo 67º, nº 1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros e de acordo com o artigo 77º, também do TFUE, um dos desideratos da União Europeia é a supressão dos controlos nas fronteiras internas com o objectivo último de um espaço de livre



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

circulação de pessoas na União Europeia. É, assim, este o contexto jurídico em que surge a proposta de regulamento em apreço, em cumprimento com as normas do Tratado.

B) Princípio da Subsidiariedade

O Princípio da Subsidiariedade exige que a União Europeia não tome medidas em domínios de competência partilhada, a menos que “os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União”, conforme o art. 5.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia (TUE).

Nos termos do art. 4.º, n.º 2, alínea j) conjugado com o art. 77.º, n.º 2, alínea e), ambos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a União dispõe de competência partilhada no que concerne ao espaço de liberdade, segurança e justiça, no âmbito do qual desenvolve uma política comum de cooperação judiciária assente na ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas, devendo o Parlamento Europeu e o Conselho, de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptar regras que garantam este objectivo.

Da conjugação dos preceitos acima referidos decorre que a presente proposta de regulamento se encontra em conformidade com o Princípio da Subsidiariedade, pois a União Europeia tem competências partilhadas nestes domínios com os Estados-Membros, no entanto, os objectivos que visa atingir com esta medida são melhor prosseguidos e alcançados com uma acção da União.

Não obstante a verificação do cumprimento, em geral, do princípio da subsidiariedade merecem uma reflexão algumas das disposições da proposta de regulamento que possam colocar em causa ou prejudicar a estrutura e os aspectos fundamentais do sistema de justiça penal de cada Estado-membro.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

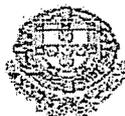
Comissão de Assuntos Europeus

Tal como se lê no parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, as questões a suscitar são três:

Em primeiro lugar, no artigo 9º estabelece-se que a Comissão elabora uma lista de peritos nacionais designados pelos Estados-membros para participar nas visitas no terreno que lhes será transmitida. Será a partir desta lista que a Comissão designará as equipas que realizarão as visitas no terreno. Não obstante se prever, no artigo 10º, que a Comissão deve assegurar o equilíbrio geográfico e de competências dos peritos que compõem as equipas, os Estados-membros deverão ter um papel mais interventivo na designação dos seus peritos nacionais. Pelo que, de forma a evitar um livre arbítrio por parte da Comissão deverão ser consagrados critérios de oportunidade, equidade e transparência de forma a assegurar a efectiva participação dos peritos designados pelos diversos Estados-membros.

Em segundo lugar, no artigo 12º prevê-se que as equipas responsáveis pelas visitas no terreno, sem aviso prévio, com a missão de verificar a ausência de controlos nas fronteiras internas devem ser constituídas exclusivamente por funcionários da Comissão. Não se percebe o alcance material e legal para excluir os peritos nacionais dos Estados-membros deste tipo de avaliação. E nem poderá invocar-se nesta sede o argumento da independência e da imparcialidade porque o artigo 10º prevê que os peritos dos Estados-membros não podem participar nas visitas no terreno efectuadas no Estado-membro em que trabalham. Acresce que sendo a política relativa ao controlo nas fronteiras de competência partilhada entre os Estados-membros e a União, não se percebe que aquelas missões sejam apenas compostas por funcionários da Comissão.

Por último, refira-se que o prazo indicado no artigo 11º para informar os Estados-membros da realização de visitas ao terreno, em especial, no caso de visitas sem aviso prévio (48 horas), pode ser excessivamente diminuto. Um prazo de quatro ou cinco dias seria mais razoável, considerando até as tarefas que são cometidas ao Estado-membro nessas missões.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

II – Parecer

Face ao exposto, e nada mais havendo a acrescentar, a Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus é de parecer que a presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma acção comunitária e considera que o processo legislativo está concluído.

Assembleia da República, 4 de Janeiro de 2011

A Deputada Autora do Parecer,

Ana Catarina Mendes

O Presidente da Comissão,

Vitalino Canas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2010) 624 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Shengen

1 - Introdução

No quadro do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuído à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2010) 624 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Shengen - para o efeito previsto no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação do Princípio da Subsidiariedade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

2 – Enquadramento e objectivos da proposta

A presente iniciativa europeia pretende alterar alguns pressupostos do mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Shengen nos Estados-membros de forma a torná-lo mais eficiente.

O espaço sem fronteiras internas criado pelo acervo de Schengen baseia-se na confiança mútua entre os Estados-membros relativamente à sua capacidade para aplicarem integralmente as medidas de acompanhamento que permitem a eliminação dos controlos nas fronteiras internas.

Em 1998, os Estados-Membros de Schengen criaram uma Comissão Permanente a fim de reforçar e manter esta confiança mútua, cujo mandato é definido numa decisão do Comité Executivo de Schengen e consiste em duas funções separadas: verificar se os Estados-Membros que pretendem aderir ao espaço Schengen cumprem todas as condições prévias para a aplicação do acervo, ou seja, a supressão dos controlos fronteiriços («verificação prévia»);



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

verificar se o acervo de Schengen está a ser correctamente aplicado pelos Estados-Membros que devem fazê-lo («aplicação»).

A temática relativa à avaliação de Shengen, em especial, em relação à sua aplicação, tem vindo a ser debatida entre os Estados-membros desde 1999. No âmbito dessa discussão foram identificados os seguintes problemas:

- desadequação do actual mecanismo de avaliação (falta de clareza das regras sobre a coerência e a frequência das avaliações);
- necessidade de desenvolver um método de estabelecimento de prioridades baseado na análise de riscos;
- necessidade de assegurar sistematicamente um elevado grau de qualidade e de especialização do exercício de avaliação;
- necessidade de melhorar o mecanismo de pós-avaliação que verifica o seguimento dado às recomendações formuladas após as visitas no terreno, porquanto as medidas tomadas para suprir as deficiências e os respectivos prazos variam consoante os Estados-Membros;
- o sistema de avaliação não reflecte a responsabilidade institucional da Comissão como guardiã do Tratado;

Sublinha-se que, em Março de 2009, a Comissão apresentou duas propostas de instrumentos jurídicos relativas à revisão do mecanismo de avaliação de Schengen para cobrir todo o domínio da cooperação Schengen de forma coerente. Em Outubro de 2009, o Parlamento Europeu rejeitou aquelas propostas defendendo que se deveria ter seguido o procedimento de co-decisão.

Face às dificuldades acima expostas, a proposta de regulamento em análise propõe o seguinte:

- transferência da entidade responsável para avaliar a aplicação do acervo Schengen do Conselho para a Comissão que neste âmbito tinha um papel de observadora, mantendo os Estados-membros um papel fundamental de cooperação com a Comissão através de um comité de gestão no qual poderão ter direito de voto relativamente ao planeamento, anual e quinquenal, das missões de avaliação e aos respectivos relatórios e medidas apontadas (art. 3º e 15º);
- introdução de programas plurianuais e anuais de visitas no terreno anunciadas e não anunciadas (art. 5º e 8º);



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- determinação pela Comissão da necessidade concreta de visitas ao terreno após consulta aos Estados-membros (art. 5º e 8º);
- inclusão, caso haja necessidade, de avaliações temáticas ou regionais no programa anual (art. 8º);
- realização de visitas no terreno não anunciadas com base na análise de riscos efectuada pela Frontex ou em qualquer outra fonte que sugira a necessidade de realizar uma visita desse género, como por exemplo, a Europol (art. 4º e 6º);
- limitação do número de peritos a 8 nas visitas anunciadas e, no caso das visitas não anunciadas a 6 (art. 10º);

3 – Princípio da subsidiariedade

Nos termos do artigo 77º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, um dos desideratos da União é a supressão dos controlos nas fronteiras internas como o objectivo último de um espaço de livre circulação de pessoas na União Europeia. Neste contexto, a presente proposta de regulamento foi realizada ao abrigo do artigo 77º, nº2, alínea e) do Tratado de Funcionamento da União Europeia que prevê que o Parlamento Europeu e o Conselho podem adoptar medidas relativas *"à ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas"*. Considerando que o objectivo desta iniciativa consiste no aumento da eficácia do mecanismo de avaliação de Shengen, o mesmo só pode ser alcançado a nível da União Europeia e não através de uma acção isolada de cada Estado-membro.

Apesar de se verificar o cumprimento do princípio da subsidiariedade, existem algumas questões que necessitam de maior reflexão relativamente a determinadas regras. Em primeiro lugar, no artigo 9º estabelece-se que a Comissão elabora uma lista de peritos nacionais designados pelos Estados-membros para participar nas visitas no terreno que lhes será transmitida. Será a partir desta lista que a Comissão designará as equipas que realizarão as visitas no terreno. Não obstante se prever, no artigo 10º, que a Comissão deve assegurar o equilíbrio geográfico e de competências dos peritos que compõem as equipas, os Estados-membros deverão ter um papel mais interventivo na designação dos seus peritos nacionais. Pelo que, de forma a evitar um livre arbítrio por parte da Comissão deverão ser consagrados critérios de oportunidade, equidade e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

transparência de forma a assegurar a efectiva participação dos peritos designados pelos diversos Estados-membros.

Em segundo lugar, no artigo 12º prevê-se que as equipas responsáveis pelas visitas no terreno sem aviso prévio com a missão de verificar a ausência de controlos nas fronteiras internas devem ser constituídas exclusivamente por funcionários da Comissão. Não se percebe o alcance material e legal para excluir os peritos nacionais dos Estados-membros deste tipo de avaliação. E nem poderá invocar-se nesta sede o argumento da independência e da imparcialidade porque o artigo 10º prevê que os peritos dos Estados-membros não podem participar nas visitas no terreno efectuadas no Estado-membro em que trabalham. Acresce que sendo a política relativa ao controlo nas fronteiras de competência partilhada entre os Estados-membros e a União, não se percebe que aquelas missões sejam apenas compostas por funcionários da Comissão.

Por último, refira-se que o prazo indicado no artigo 11º para informar os Estados-membros da realização de visitas ao terreno, em especial, no caso de visitas sem aviso prévio (48 horas), pode ser excessivamente diminuto. Um prazo de quatro ou cinco dias seria mais razoável, considerando até as tarefas que são cometidas ao Estado-membro nessas missões.

4 – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a COM (2010) 624 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Shengen respeita o princípio da subsidiariedade e que o presente relatório deverá ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 20 de Dezembro de 2010

A Deputada Relatora,

(Celeste Correia)

O Presidente da Comissão,

(Osvaldo de Castro)