



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM (2011) 750

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos

COM(2011)753

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises



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, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos [COM (2011) 750] e a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises [COM (2011) 753].

As iniciativas foram enviadas à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o seu objeto, que analisou e aprovou os Relatórios que se anexam e se subscrevem.

PARTE II – Objeto das propostas

1. O objetivo da União Europeia no domínio dos Assuntos Internos consiste em criar um espaço sem fronteiras internas, no qual as pessoas possam entrar, circular, residir e trabalhar, livremente e em que os seus direitos sejam plenamente respeitados e a sua segurança garantida.
2. A UE tem um papel decisivo a desempenhar na luta contra as ameaças da criminalidade grave e organizada, a cibercriminalidade e o terrorismo, assegurando uma gestão eficaz das fronteiras externas da UE. Na era da globalização, em que as ameaças estão a aumentar, revestindo cada vez mais uma dimensão transnacional, nenhum Estado-membro é capaz de responder eficazmente de forma isolada. Sendo, por isso, necessária uma resposta europeia coerente e global. A cooperação com os países terceiros e com as organizações internacionais é fundamental para alcançar estes objetivos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3. Por conseguinte, as políticas relacionadas com os assuntos internos, englobando questões como a segurança, a migração e a gestão das fronteiras externas, têm vindo a assumir uma importância crescente.

4. Para fazer face aos enormes desafios que se colocam no domínio dos assuntos internos, a União Europeia na sua proposta “Um orçamento para a Europa 2020”, atribuiu especial ênfase a esta matéria considerando imperativo lutar contra “a migração irregular e combater o tráfico de seres humanos e outras formas de escravatura moderna. Ao mesmo tempo, a UE deve continuar a demonstrar a sua solidariedade para com as pessoas que necessitam de proteção internacional”, defendendo como prioridade a “realização de um Sistema Europeu Comum de Asilo mais seguro e eficiente”.

Por outro lado, considera-se que “o apoio do orçamento da UE pode proporcionar um verdadeiro valor acrescentado nesta área”, e que o financiamento da União será “um sinal tangível da solidariedade e da partilha de responsabilidades, indispensáveis para dar resposta aos nossos desafios comuns”.

5. Neste contexto, o quadro financeiro plurianual 2014-2020 prevê que, para além do apoio aos aspetos internos das políticas em matéria de assuntos internos, deva ser disponibilizado suficiente financiamento da UE para reforçar a dimensão externa da política de assuntos internos em total coerência com a ação externa da UE.

6. Para ajustar os atuais instrumentos financeiros no domínio dos assuntos internos às futuras necessidades e prioridades, a Comissão propôs na Comunicação “Um orçamento para a Europa 2020”, a simplificação da estrutura de financiamento da UE neste domínio, através da redução do número de programas financeiros para dois: i) **Fundo para a migração e o asilo** - que apoiará ações nos domínios do asilo e da migração, da integração de nacionais de países terceiros e do regresso; ii) **Fundo para a Segurança Interna** – que fornecerá assistência financeira para iniciativas nos domínios das fronteiras externas e da segurança interna.

Ambos os fundos terão uma dimensão externa que assegurará a continuidade do financiamento, que tem início na UE e será prosseguido em países terceiros.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

7. No que concerne ao **Fundo para a Segurança Interna** a dotação proposta no quadro financeiro plurianual 2014-2020 é de **4.648 milhões de euros**. Desta verba global, os **recursos atribuídos ao instrumento de gestão de fronteiras é de 3.520 milhões de euros**. “Cerca de 61% deste montante (2 150 milhões de euros) deve ser usado para programas nacionais dos Estados-membros e para apoiar o regime de trânsito facilitado aplicado pela Lituânia, 31% (1 100 milhões de euros) deve ser dedicado ao desenvolvimento do pacote para as fronteiras inteligentes e o restante ficará disponível para financiar ações da União, ações de emergência e assistência técnica, levando ainda em conta as contribuições esperadas dos países associados a Schengen, que acresceriam à dotação global.”

Relativamente aos **recursos atribuídos ao instrumento de cooperação policial o valor é de 1.128 milhões de euros**. Cerca de “50 % deste montante (564 milhões de euros) deve ser usado para programas nacionais dos Estados-membros, enquanto 50% (564 milhões de euros) será gerido centralmente para financiar ações da União, ações de emergência e assistência técnica”

8. Em termos globais as presentes propostas visam contribuir para reforçar a segurança interna da União Europeia, nomeadamente: **i)** prevenir e combater a criminalidade transnacional grave e organizada, incluindo o terrorismo, e reforçar a coordenação e cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros e dos países terceiros relevantes; **ii)** reforçar a capacidade dos Estados-membros e da União para gerir de forma eficaz os riscos relacionados com a segurança, bem como as crises e preparar e proteger as pessoas e as infraestruturas críticas contra ataques terroristas e outros incidentes relacionados com a segurança; **iii)** apoiar uma política comum de vistos a fim de facilitar as deslocações legítimas, assegurar o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros e combater a migração irregular.

Do Princípio da Subsidiariedade

As presentes propostas de regulamento respeitam o princípio da subsidiariedade, uma vez que os objetivos propostos não podem ser alcançados de forma suficiente pelos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Estados-membros, podendo ser melhor alcançados ao nível da União Europeia, esta pode adotar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade.

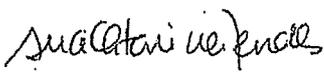
PARTE III – PARECER

Face ao exposto e atentos os Relatórios da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa **respeita o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação comunitária.**

Palácio de S. Bento, 28 de fevereiro de 2012

A Deputada Autora do Parecer


(Ana Catarina Mendes)

O Presidente da Comissão


(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

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



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2011) 750 final – Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO QUE CRIA, NO ÂMBITO DO FUNDO PARA A SEGURANÇA INTERNA, UM INSTRUMENTO DE APOIO FINANCEIRO EM MATÉRIA DE FRONTEIRAS EXTERNAS E DE VISTOS

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao *“Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”*, e para os efeitos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE), remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para análise e emissão de parecer sobre a conformidade com o princípio da subsidiariedade, a COM (2011) 750 final – *“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos”*.

II. Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2011) 750 final refere-se à Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Esta proposta, inserida no âmbito das políticas relacionadas com o espaço de liberdade, segurança e justiça, surge no seguimento do Programa de Estocolmo de 2009, que confirmou a crescente importância das políticas no domínio dos assuntos internos, uma das áreas objecto de mudanças importantes no Tratado de Lisboa, e que apelou explicitamente à criação de um fundo para apoiar a aplicação da Estratégia de Segurança Interna e apelou também à adopção de uma abordagem de cooperação coerente e abrangente no domínio da aplicação da lei, incluindo a gestão de fronteiras externas da União.

Consequentemente, por proposta relativa ao próximo quadro financeiro plurianual, 2014-2020, de 29/06/2011, a Comissão sugeriu a criação de um Fundo para a Segurança Interna (que também inclui um Fundo para o Asilo e a Migração), sob a forma de um quadro financeiro global, constituído por dois actos distintos no âmbito do Fundo: um Regulamento que cria a componente relativa à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises; e este Regulamento que cria a componente relativa à gestão das fronteiras e à política comum em matéria de vistos.

O Fundo para a Segurança Interna terá um orçamento global de 4 648 milhões de Euros, visando apoiar a aplicação dos cinco objectivos estratégicos estabelecidos pela Estratégia de Segurança Interna: dismantelar as redes internacionais de criminalidade, prevenir o terrorismo e responder à radicalização e ao recrutamento, aumentar os níveis de segurança para os cidadãos e as empresas no ciberespaço, reforçar a segurança através da gestão das fronteiras, e reforçar a capacidade de resistência da Europa às crises e catástrofes.

Esta proposta de Regulamento visa, em termos de gerais, apoiar de forma mais sistemática os serviços prestados pelos Estados-Membros individualmente para assegurar o espaço sem fronteiras (“mecanismo operacional de apoio”), otimizar a cooperação entre as autoridades de fronteira e outras autoridades responsáveis pela aplicação da lei e aumentar a quantidade de equipamento especializado disponível aos Estados-Membros para ser posto à



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

disposição da Agência Frontex¹ no âmbito de operações conjuntas no interesse da salvaguarda do espaço sem fronteiras.

Dentro dos limites dos recursos disponíveis ao abrigo do Regulamento ora proposto, a Comissão prevê recorrer à possibilidade de delegar² nas agências cujas atribuições abrangem as tarefas específicas no interesse da UE, e sejam complementares aos seus programas de trabalho; nomeadamente, à Agência Frontex, ao GEAA³, à Europol⁴ e à Agência TI⁵.

A presente proposta é acompanhada por uma Ficha Financeira Legislativa, que explicita o contexto da proposta/iniciativa (denominação da proposta/iniciativa, domínio(s) de intervenção abrangido(s) segundo a estrutura ABM/ABB⁶, natureza da proposta/iniciativa, objectivo(s), justificação da proposta/iniciativa, duração da acção e do seu impacto financeiro, e modalidade(s) de gestão prevista(s)), as medidas de gestão (disposições em matéria de acompanhamento e prestação de informações, sistemas de gestão e de controlo, e medidas de prevenção de fraude e irregularidades), o impacto financeiro estimado da proposta/iniciativa (rubricas do quadro financeiro plurianual e rubrica(s) orçamental(is) de despesas envolvida(s), impacto estimado nas despesas, síntese do impacto estimado nas despesas, impacto estimado nas dotações operacionais, impacto estimado nas dotações de natureza administrativa, compatibilidade com o actual quadro financeiro plurianual, participação de terceiros no financiamento, e impacto estimado nas receitas).

O instrumento proposto no presente Regulamento, de forma a expressar a solidariedade, deve contribuir para suportar os custos das operações relacionadas com o controlo de fronteiras e com a política de vistos que os Estados-Membros levam a cabo em

¹ Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia.

² Artigo 17.º da proposta de Regulamento.

³ Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo.

⁴ Serviço Europeu de Polícia.

⁵ Agência para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no domínio da liberdade, da segurança e da justiça.

⁶ ABM – Activity Based Management (gestão por actividades); ABB – Activity Based Budgeting (orçamentação por actividades).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

nome e no interesse de todos os outros Estados-Membros do espaço Schengen, dessa forma prestando um serviço público à União. Deverá ainda apoiar medidas no território dos países Schengen enquanto parte do desenvolvimento de um sistema comum de gestão integrada das fronteiras que fortaleça o funcionamento geral do espaço Schengen. O financiamento a partir do orçamento da União deverá concentrar-se nas actividades em que a intervenção desta pode gerar maior valor acrescentado do que a acção isolada dos Estados-Membros.

As características principais da proposta podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- **Objecto e âmbito de aplicação (art. 1.º)**

O instrumento de apoio financeiro à gestão de fronteiras externas e à política comum em matéria de vistos criado pelo regulamento proposto, em conjunto com o instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, a prevenção e a luta contra a criminalidade e à gestão de crises, criado pelo Regulamento (UE) n.º .../2012, cria o Fundo para a Segurança Interna para o período de 2014 a 2020. O Regulamento estabelece ainda os objectivos de apoio financeiro e as acções elegíveis, o quadro geral para a execução das acções elegíveis, os recursos disponíveis ao abrigo e no período de vigência do instrumento e sua repartição, bem como o âmbito e propósito dos diferentes meios específicos através dos quais é feito o financiamento da despesa para a gestão de fronteiras externas e para a política comum em matéria de vistos. Este Regulamento prevê também a aplicação das normas do Regulamento Horizontal⁷.

- **Objectivos (art. 3.º)**

O objectivo geral do instrumento é contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União Europeia. Apresenta também os objectivos específicos de apoiar uma política comum de vistos a fim de facilitar as deslocações legítimas, assegurar o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros e combater a migração irregular; apoiar a gestão de fronteiras de forma a assegurar um elevado nível de protecção das fronteiras externas e a

⁷ Regulamento UE n.º .../2012.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

passagem sem problemas das fronteiras externas em conformidade com o acervo de Schengen. Para atingir tais objectivos, o instrumento deve contribuir para objectivos operacionais: promover o desenvolvimento e aplicação de políticas que assegurem a ausência de controlo de pessoas na passagem das fronteiras internas, e o controlo de pessoas e vigilância eficaz nas fronteiras externas; criar um sistema de gestão integrada das fronteiras externas, que inclui a cooperação entre autoridades; promover o desenvolvimento e a aplicação da política comum em matéria de vistos e outras autorizações de residência de curta duração; criar e colocar em funcionamento sistemas informáticos e equipamentos de apoio à gestão dos fluxos migratórios nas fronteiras externas da União; assegurar a aplicação eficiente e uniforme do acervo da União em matéria de fronteiras e vistos; e reforçar a cooperação entre Estados-Membros e países terceiros no âmbito do fluxo de entrada e saída de nacionais destes últimos.

- **Acções elegíveis (artigo 4.º)**

O instrumento deve apoiar acções desenvolvidas pelos Estados-Membros (infraestruturas, edifícios e sistemas de passagem de fronteiras; equipamento operacional, meios de transporte e sistemas de comunicação; sistemas informáticos para gestão dos fluxos migratórios nas fronteiras; infraestruturas, edifícios e equipamento necessário para pedidos de visto e cooperação consular; e estudos, projectos-piloto e acções para promover a cooperação entre agências nos Estados-Membros), e acções envolvendo países terceiros (sistemas de informação, ferramentas ou equipamentos para partilha de informação; acções de cooperação operacional; estudos, eventos, formação, equipamento e projectos-piloto para implementação de recomendações específicas).

- **Quadro financeiro e de execução:**

- **Recursos (art.º 5.º a 8.º)**

O montante global para a execução do presente regulamento é de 3 520 milhões de Euros, sendo indicada a sua utilização. No que respeita a recursos para acções elegíveis nos Estados-Membros, é atribuído, a título indicativo, o montante de 2 000 milhões de Euros. Em relação a recursos para as acções específicas enumeradas no Anexo II, é estabelecida a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

possibilidade de os Estados-Membros poderem receber um montante suplementar. No que toca aos recursos no quadro da revisão intercalar para o período a partir de 2018, já determinado no âmbito dos recursos para acções elegíveis, são definidos os parâmetros a que deve obedecer o relatório que estará na base nos termos da sua atribuição (por referência aos níveis de ameaça das fronteiras externas).

○ **Programas nacionais e respectivo apoio operacional (art.º 9.º e 10.º)**

Os programas nacionais ao abrigo do presente instrumento, devem ser elaborados em conjunto pelos Estados-Membros e propostos à Comissão enquanto um único programa nacional para o Fundo, procurando atingir os objectivos definidos (desenvolver o EUROSUR⁸, apoiar e expandir as capacidades nacionais para a gestão de fronteiras externas, apoiar um maior desenvolvimento de gestão de fluxos migratórios por serviços dos Estados-Membros, reforçar a gestão integrada das fronteiras, assegurar a correcta e uniforme aplicação do acervo da União relativo aos controlos de fronteiras e vistos, e aumentar a capacidade de enfrentar desafios, incluindo ameaças e pressões nas fronteiras externas da União). Pode ser concedido a Estados-Membros que reúnam as condições indicadas no regulamento, apoio operacional até 50% do montante atribuído ao abrigo dos programas nacionais, para financiar apoio operacional às autoridades públicas responsáveis pela execução das atribuições e serviços que constituem um serviço público à União. O apoio operacional deve ser concretizado em funções específicas e está sujeito a acompanhamento pela Comissão, devendo ainda ser elaborados relatórios.

○ **Apoio operacional ao regime de trânsito facilitado (art.º 11.º)**

Este instrumento financia os emolumentos e custos suplementares não cobrados em virtude do Regime de Trânsito Facilitado (DTF – Documento de Trânsito Facilitado e DTFF – Documento de Trânsito Ferroviário Facilitado), que não são gerados pela emissão de vistos de trânsito e outros instrumentos.

○ **Programação em função dos resultados do mecanismo de avaliação e controlo de Schengen (art.º 12.º)**

Subsequentemente a um relatório de avaliação Schengen, o Estado-Membro em causa deve analisar, juntamente com a Comissão e com a Agência Frontex, qual a melhor forma de

⁸ Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

reagir às suas conclusões e aplicar as recomendações no âmbito do seu programa nacional; podendo, eventualmente, ser redistribuídos os recursos do programa do Estado-Membro.

o Acções da União (art.º 13.º)

Mediante iniciativa da Comissão, poderá o presente instrumento ser utilizado para financiar acções transnacionais ou acções de especial interesse para a União (“Acções da União”), que se enquadrem nos objectivos gerais, específicos e operacionais do instrumento, como por exemplo, apoiar a elaboração de instrumentos estatísticos, otimizar a capacidade das redes europeias para promover e apoiar as políticas e objectivos da União, e apoiar acções que envolvam países terceiros.

o Ajuda de emergência (art.º 14.º)

O instrumento proposto no presente regulamento deve prestar apoio financeiro para fazer face a necessidades urgentes e específicas no caso de uma situação de emergência.

o Estabelecimento de um programa para o desenvolvimento de novos sistemas informáticos (art.º 15.º)

É definido um montante indicativo de 1 100 milhões de Euros para o desenvolvimento de um programa de novos sistemas informáticos para gerir o movimento de nacionais de países terceiros através das fronteiras. A gestão do programa incumbe à Comissão.

o Disposições finais

o Delegação e procedimento de comité (art.º 17.º e 18.º)

É conferido à Comissão, por um período de 7 anos, o poder de adoptar actos delegados, cuja adopção casuística deve ser simultaneamente comunicada ao Parlamento Europeu e ao Conselho. A Comissão é assistida pelo comité comum “Asilo, Migração e Segurança”⁹.

o Revogação e reexame (art.º 20.º e 21.º¹⁰)

A partir de 01/01/2014, é revogada a Decisão que cria o Fundo para as Fronteiras Externas - n.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. O Parlamento Europeu e o

⁹ Criado pelo Regulamento Horizontal.

¹⁰ Certamente por lapso, a presente proposta de Regulamento contém dois artigos 21.º, sendo o que aqui nos reportamos, o segundo artigo 21.º.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Conselho devem reexaminar o presente regulamento com base numa proposta da Comissão, até 30/06/2020.

o **Entrada em vigor e aplicação (art.º 22.º)**

O presente regulamento entra em vigor no dia seguinte à sua publicação no JOUE¹¹, sendo obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável nos Estados-Membros em conformidade com os Tratados.

A proposta de Regulamento vem acompanhada de três anexos:

- Anexo I – contém os montantes que constituem a base dos programas nacionais dos Estados-Membros;
- Anexo II – contém a lista de acções específicas;
- Anexo III – contém os objectivos do apoio operacional no âmbito dos programas nacionais.

o **Base jurídica**

A base jurídica da proposta de Regulamento em apreço é o artigo 77º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O artigo 77º do TFUE estabelece:

“Artigo 77º

1. A União desenvolve uma política que visa:

- a) Assegurar a ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas;*
- b) Assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas;*
- c) Introduzir gradualmente um sistema integrado de gestão das fronteiras externas.*

2. Para efeitos do nº 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam as medidas relativas:

- a) À política comum de vistos e outros títulos de residência de curta duração;*
- b) Aos controlos a que são submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas;*

¹¹ Jornal Oficial da União Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- c) Às condições aplicáveis à livre circulação de nacionais de países terceiros na União durante um curto período;*
 - d) A qualquer medida necessária à introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas;*
 - e) À ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas.*
- 3. Se, para facilitar o exercício do direito referido na alínea a) do n.º 2 do artigo 20.º, for necessária uma acção da União sem que para tal os Tratados tenham previsto poderes de acção, o Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, pode adoptar disposições relativas aos passaportes, bilhetes de identidade, títulos de residência ou qualquer outro documento equiparado. O Conselho delibera por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu.*
- 4. O presente artigo não afecta a competência dos Estados-Membros no que respeita à definição geográfica das respectivas fronteiras, de acordo com o direito internacional.”*

○ Princípio da subsidiariedade

Para os efeitos do disposto no artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE), relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que os objectivos desta proposta de Regulamento, atendendo à coerência e abrangência subjacentes à mesma, não podem ser realizados adequadamente através de uma acção isolada de cada Estado-Membro, mas podem ser melhor alcançados ao nível da União Europeia, mediante a adopção desta proposta de Regulamento.

Daí concluir-se que a proposta em apreço é conforme ao princípio da subsidiariedade.

III – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

- a) Que a COM (2011) 750 final – “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos”
não viola o princípio da subsidiariedade;

- b) Que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 20 de Janeiro de 2012

A Deputada Relatora

Paula Paula Cardoso
(Paula Cardoso)

O Presidente da Comissão

Fernando Negrão
(Fernando Negrão)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2011) 753 final – Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO QUE CRIA, NO ÂMBITO DO FUNDO PARA A SEGURANÇA INTERNA, UM INSTRUMENTO DE APOIO FINANCEIRO À COOPERAÇÃO POLICIAL, À PREVENÇÃO E LUTA CONTRA CRIMINALIDADE E À GESTÃO DE CRISES

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao *“Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”*, e para os efeitos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE), remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para análise e emissão de parecer sobre a conformidade com o princípio da subsidiariedade, a COM (2011) 753 final – *“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises”*.

II. Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2011) 753 final refere-se à Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Esta proposta, inserida no âmbito das políticas relacionadas com o espaço de liberdade, segurança e justiça, surge no seguimento do Programa de Estocolmo de 2009, que confirmou a crescente importância das políticas no domínio dos assuntos internos, uma das áreas objecto de mudanças importantes no Tratado de Lisboa, e que apelou explicitamente à criação de um fundo para apoiar a aplicação da Estratégia de Segurança Interna e apelou também à adopção de uma abordagem de cooperação coerente e abrangente no domínio da aplicação da lei, incluindo a gestão de fronteiras externas da União.

Consequentemente, por proposta relativa ao próximo quadro financeiro plurianual, 2014-2020, de 29/06/2011, a Comissão sugeriu a criação de um Fundo para a Segurança Interna (que também inclui um Fundo para o Asilo e a Migração), sob a forma de um quadro financeiro global, constituído por dois actos distintos no âmbito do Fundo: este Regulamento, que cria a componente relativa à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises; e um Regulamento que cria a componente relativa à gestão das fronteiras e à política comum em matéria de vistos.

O Fundo para a Segurança Interna terá um orçamento global de 4 648 milhões de Euros, visando apoiar a aplicação dos cinco objectivos estratégicos estabelecidos pela Estratégia de Segurança Interna: dismantelar as redes internacionais de criminalidade, prevenir o terrorismo e responder à radicalização e ao recrutamento, aumentar os níveis de segurança para os cidadãos e as empresas no ciberespaço, reforçar a segurança através da gestão das fronteiras, e reforçar a capacidade de resistência da Europa às crises e catástrofes.

O montante total destinado ao presente instrumento consiste em duas partes: uma verba do orçamento da União, de 1 128 milhões de Euros, e um montante, ainda por definir, proveniente de países associados à execução, aplicação e desenvolvimento do acervo de Schengen que participarão no presente instrumento: Noruega, Islândia, Suíça e Lichtenstein, nos termos definidos no artigo 5.º desta proposta de Regulamento.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Esta proposta de Regulamento providenciará apoio financeiro à cooperação policial, ao intercâmbio e ao acesso a informações, à prevenção e à luta contra a criminalidade transnacional grave e organizada, incluindo o terrorismo, à protecção das pessoas e das infraestruturas críticas contra incidentes relacionados com a segurança e à gestão eficaz dos riscos relacionados com a segurança e das crises, tendo em conta as políticas comuns da União (estratégias, programas e planos de acção), a legislação, a cooperação prática e as avaliações dos riscos e ameaças. Consequentemente, os dois actuais programas de apoio nestes domínios políticos, ISEC¹ e CIPS², deverão ser revogados (o ISEC, nos termos do artigo 14.º da presente proposta, sendo necessário um acto jurídico distinto do presente regulamento para a revogação do CIPS – Decisão 2007/124/CE, EURATOM do Conselho).

Dentro dos limites dos recursos disponíveis ao abrigo do Regulamento ora proposto, a Comissão prevê recorrer à possibilidade de delegar³ nas agências cujas atribuições abrangem as tarefas específicas no interesse da UE, e sejam complementares aos seus programas de trabalho; nomeadamente, à Europol⁴ e à CEPOL⁵.

A presente proposta é acompanhada por uma Ficha Financeira Legislativa, que explicita o contexto da proposta/iniciativa (denominação da proposta/iniciativa, domínio(s) de intervenção abrangido(s) segundo a estrutura ABM/ABB⁶, natureza da proposta/iniciativa, objectivo(s), justificação da proposta/iniciativa, duração da acção e do seu impacto financeiro, e modalidade(s) de gestão prevista(s)), as medidas de gestão (disposições em matéria de acompanhamento e prestação de informações, sistemas de gestão e de controlo, e medidas de prevenção de fraude e irregularidades), o impacto financeiro estimado da proposta/iniciativa (rubricas do quadro financeiro plurianual e rubrica(s) orçamental(is) de despesas envolvida(s), impacto estimado nas despesas, síntese do impacto estimado nas despesas, impacto estimado

¹ “Prevenir e combater a criminalidade”.

² “Prevenção, reparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo e outros riscos relacionados com a segurança”.

³ Artigo 11.º da proposta de Regulamento.

⁴ Serviço Europeu de Polícia.

⁵ Academia Europeia de Polícia.

⁶ ABM – Activity Based Management (gestão por actividades); ABB – Activity Based Budgeting (orçamentação por actividades).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

nas dotações operacionais, impacto estimado nas dotações de natureza administrativa, compatibilidade com o actual quadro financeiro plurianual, participação de terceiros no financiamento, e impacto estimado nas receitas).

O instrumento proposto no presente Regulamento, com o objectivo de assegurar um elevado nível de segurança num espaço de liberdade, segurança e justiça, insere-se na necessidade de intensificar as acções da União destinadas a proteger as pessoas e bens das ameaças com carácter cada vez mais transnacional e apoiar o trabalho levado a cabo pelas autoridades competentes dos Estados-Membros. A correspondente assistência financeira deve apoiar acções que promovam a execução de operações transnacionais conjuntas, o acesso e intercâmbio de informações, o intercâmbio de boas práticas, uma melhor e mais fácil comunicação e coordenação, a formação e intercâmbio de pessoal, actividades de análise, acompanhamento e avaliação, avaliações abrangentes dos riscos e ameaças, actividades de sensibilização, ensaios e validação de novas tecnologias, a investigação na área das ciências forenses e a aquisição de equipamentos técnicos interoperáveis.

As características principais da proposta podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- **Objecto e âmbito de aplicação (art. 1.º).**

O instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises, criado pelo regulamento proposto, em conjunto com o instrumento de apoio financeiro à gestão de fronteiras externas e à política comum em matéria de vistos criado pelo Regulamento (UE) n.º .../2012, cria o Fundo para a Segurança Interna para o período de 2014 a 2020. O Regulamento estabelece ainda os objectivos, acções elegíveis e prioridades estratégicas, o quadro geral para a execução das acções elegíveis, e os recursos disponíveis ao abrigo e no período de vigência do instrumento e sua repartição. Este Regulamento prevê também a aplicação das normas do Regulamento Horizontal⁷.

⁷ Regulamento UE n.º .../2012.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Ressalva-se o facto de este instrumento não ser aplicável a matérias abrangidas pelo programa justiça⁸.

• Objectivos (art. 3.º)

O objectivo geral do instrumento é contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União Europeia. Apresenta também os objectivos específicos de prevenir e combater a criminalidade transnacional grave e organizada (incluindo o terrorismo) e reforçar a coordenação e cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros e dos países terceiros relevantes; e reforçar a capacidade dos Estados-Membros e da União para gerir de forma eficaz os riscos relacionados com a segurança, bem como as crises e preparar e proteger as pessoas e as infraestruturas críticas contra ataques terroristas e outros incidentes relacionados com a segurança. Para atingir tais objectivos, o instrumento deve contribuir para objectivos operacionais: medidas que reforcem a capacidade dos Estados-Membros para prevenir e combater a criminalidade transnacional, grave e organizada; coordenação e cooperação administrativa e operacional; iniciativas de formação na execução das políticas de formação da União; medidas e boas práticas de protecção e apoio a testemunhas e vítimas; medidas destinadas a reforçar a capacidade administrativa e operacional dos Estados-Membros para proteger as infraestruturas críticas em todos os sectores da actividade económica; ligações seguras e uma coordenação eficaz entre os agentes dos sectores específicos responsáveis pelo alerta precoce e a cooperação em caso de crise ao nível da União e nacional; e medidas para reforço da capacidade administrativa e operacional dos Estados-Membros e da União para criação de mecanismos abrangentes de avaliação de riscos e ameaças.

• Acções elegíveis (artigo 4.º)

O instrumento deve apoiar acções desenvolvidas pelos Estados-Membros (que contribuam para melhorar a cooperação e coordenação policial; criação de redes, confiança, entendimento e aprendizagens mútuas e partilha de informações; análise e avaliação;

⁸ Criado pelo Regulamento (UE) n.º XXX/2012.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

sensibilização, divulgação e comunicação; aquisição e/ou modernização de equipamentos técnicos, instalações, infraestruturas, edifícios e sistemas de segurança; acções de intercâmbio, formação e educação; e medidas para desenvolvimento, transferência e validação de novas tecnologias ou metodologias), e acções envolvendo países terceiros (melhorar a cooperação e coordenação policial; criação de redes, confiança, entendimento e aprendizagens mútuas e partilha de informações; aquisição e/ou modernização de equipamentos técnicos; acções de intercâmbio, formação e educação; sensibilização, divulgação e comunicação; avaliações de risco, de ameaças e de impacto; e estudos e projectos-piloto).

- **Recursos globais e execução (art.º 5.º)**

O montante global para a execução do presente regulamento é de 1 128 milhões de Euros, sendo indicada a sua utilização e forma de gestão; a que acrescerão contribuições financeiras de países associados à execução, aplicação e desenvolvimento do acervo de Schengen.

- **Programas nacionais e recursos para acções elegíveis nos Estados-Membros (art.º 6.º e 10.º)**

Os programas nacionais ao abrigo do presente instrumento, devem ser elaborados em conjunto pelos Estados-Membros e propostos à Comissão enquanto um único programa nacional para o Fundo, procurando centrar-se em projectos que contemplem as prioridades estratégicas definidas no anexo. No que respeita a recursos para acções elegíveis nos Estados-Membros, é atribuído, a título indicativo, o montante de 564 milhões de Euros.

- **Acções da União (art.º 7.º)**

Mediante iniciativa da Comissão, poderá o presente instrumento ser utilizado para financiar acções transnacionais ou acções de especial interesse para a União (“Acções da União”), que se enquadrem nos objectivos gerais, específicos e operacionais do instrumento, como por exemplo, projectos transnacionais que envolvam dois ou mais Estados-Membros ou pelo menos um Estado-Membro e um país terceiro, projectos que reforcem a sensibilização dos agentes do sector e do público em geral para as políticas e objectivos da União, incluindo



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

a comunicação institucional sobre as prioridades políticas da União, e estudos e projectos-piloto.

- **Ajuda de emergência (art.º 9.º)**

O instrumento proposto no presente regulamento deve prestar apoio financeiro para fazer face a necessidades urgentes e específicas no caso de uma situação de emergência.

- **Outras disposições**

- **Delegação e procedimento de comité (art.º 11.º e 12.º)**

É conferido à Comissão, por um período de 7 anos, o poder de adoptar actos delegados, cuja adopção casuística deve ser simultaneamente comunicada ao Parlamento Europeu e ao Conselho. A Comissão é assistida pelo comité comum “Asilo, Migração e Segurança”⁹.

- **Revogação, disposições transitórias e reexame (art.º 14.º, 15.º e 16.º)**

A partir de 01/01/2014, é revogada a Decisão que cria o programa ISEC, sem que, no entanto, sejam afectadas a continuação ou alteração dos projectos ou assistência financeira aprovados no seu âmbito, e até ao seu encerramento, nos termos definidos. O Parlamento Europeu e o Conselho devem reexaminar o presente regulamento com base numa proposta da Comissão, até 30/06/2020.

- **Entrada em vigor e aplicação (art.º 17.º)**

O presente regulamento entra em vigor no dia seguinte à sua publicação no JOUE¹⁰, sendo obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável nos Estados-Membros em conformidade com os Tratados.

A proposta de Regulamento vem acompanhada de um anexo que contém a lista das prioridades estratégicas da União.

⁹ Criado pelo Regulamento Horizontal.

¹⁰ Jornal Oficial da União Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

o Base jurídica

A base jurídica da proposta de Regulamento em apreço são os artigos 82.º n.º 1, 84.º e 87.º n.º 2 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Os artigos e números citados estabelecem:

“Artigo 82º

1. A cooperação judiciária em matéria penal na União assenta no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e inclui a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros nos domínios a que se referem o n.º 2 e o artigo 83º.

O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam medidas destinadas a:

- a) Definir regras e procedimentos para assegurar o reconhecimento em toda a União de todas as formas de sentenças e decisões judiciais;*
- b) Prevenir e resolver os conflitos de jurisdição entre os Estados-Membros;*
- c) Apoiar a formação de magistrados e de funcionários e agentes de justiça;*
- d) Facilitar a cooperação entre as autoridades judiciais ou outras equivalentes dos Estados-Membros, no âmbito da investigação e do exercício da acção penal, bem como da execução de decisões.*

(...)”

“Artigo 84º

O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas para incentivar e apoiar a acção dos Estados-Membros no domínio da prevenção da criminalidade, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros.”

“Artigo 87º

“(…)”

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;*
- b) Apoio à formação de pessoal, bem como em matéria de cooperação relativa ao intercâmbio de pessoal, ao equipamento e à investigação em criminalística;*
- c) Técnicas comuns de investigação relativas à detecção de formas graves de criminalidade organizada.*

(...)”



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

o Princípio da subsidiariedade

Para os efeitos do disposto no artigo 5º, n.ºs 1 e 2, do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69º 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 os objectivos desta proposta de Regulamento, atendendo à sua dimensão transfronteiriça e as abordagens comuns, não podem ser realizados adequadamente através de uma acção isolada de cada Estado-Membro, mas podem ser melhor alcançados ao nível da União Europeia, mediante a adopção desta proposta de Regulamento.

Daí concluir-se que a proposta em apreço é conforme ao princípio da subsidiariedade.

III – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

- a) *Que a COM (2011) 753 final – “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises”;*
- b) Que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 24 de Janeiro de 2012

A Deputada Relatora

(Paula Cardoso)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)

