



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2011)873

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO
CONSELHO que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras
(EUROSUR)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei n.º 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 o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR) [COM(2011)873].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o seu objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório, que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR).

2 – A presente proposta visa criar, assim, o quadro jurídico que permitirá dar resposta ao pedido do Conselho Europeu de 23-24 de Junho de 2011 no sentido de se continuar a desenvolver, com carácter prioritário, o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), para que este comece a funcionar em 2013, proporcionando a partilha de informações operacionais e o aprofundamento da cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros que exercem funções de vigilância das fronteiras e a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia¹ (Agência Frontex), adiante referida como «a Agência».

¹ JO L 349 de 25.11.2004, p. 1.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2 – Importa referir que o sistema EUROSUR tem por objetivo reforçar o controlo das fronteiras externas do espaço Schengen.

O EUROSUR estabelecerá um mecanismo para as autoridades dos Estados-Membros que realizam atividades de vigilância das fronteiras cooperarem e partilharem informações operacionais entre si e com a Agência, a fim de reduzir a perda de vidas humanas no mar e o número de imigrantes ilegais que entram na UE sem serem detetados, bem como reforçar a segurança interna através da prevenção da criminalidade transfronteiriça, como o tráfico de seres humanos e o contrabando de droga.

3 – É mencionado na presente iniciativa que, uma vez adotado, o ato legislativo que cria o EUROSUR constituirá um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, no qual o Reino Unido e a Irlanda não participam mas que é aplicável em quatro países associados (Noruega, Islândia, Suíça e Liechtenstein). Os Estados Schengen assumiram o compromisso de manter normas comuns para o controlo das fronteiras externas.

4 - A presente proposta foi objeto de um exame minucioso para assegurar que as suas disposições estão em total conformidade com os direitos fundamentais, em especial o respeito pela dignidade humana, a proibição da tortura e do tratamento ou castigo desumano ou degradante, o direito à liberdade e segurança, o direito à proteção dos dados pessoais, à não repulsão e à não discriminação e os direitos da criança.

5 - Foi dada especial atenção aos artigos 4º e 19º, nº 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, que proíbem o afastamento de pessoas para um Estado onde corram sério risco de serem sujeitas a pena de morte, tortura ou outros tratos ou penas desumanos ou degradantes.

O artigo 18º, nº 2, do presente regulamento proíbe explicitamente qualquer intercâmbio de informações com um país terceiro que as possa usar para identificar pessoas ou grupos de pessoas que corram sério risco de serem sujeitas a tortura ou



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

tratamentos ou sanções desumanos e degradantes, ou qualquer outra violação dos seus direitos fundamentais.

6 – A presente iniciativa faz parte do modelo europeu para a gestão integrada das fronteiras externas e da Estratégia de Segurança Interna da União Europeia.

O EUROSUR contribui ainda para a criação do ambiente comum de partilha de informações para a vigilância do domínio marítimo da UE, disponibilizando um quadro mais abrangente para o conhecimento da situação marítima através do intercâmbio de informações entre autoridades públicas de todos os setores da União.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

A presente proposta legislativa tem por base o artigo 77º, nº 2, alínea d), do TFUE segundo o qual o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as iniciativas relativas a qualquer medida necessária à introdução gradual de um *sistema integrado de gestão das fronteiras externas*².

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Atendendo a que a criação do EUROSUR não pode ser suficientemente realizada pelos Estados-Membros e pode, pois, devido à dimensão e aos efeitos da ação, ser mais bem alcançada a nível da União, conclui-se, deste modo, que é respeitado e cumprido o princípio subsidiariedade.

² Comparar igualmente com o artigo 77º, nº 1, alínea c), do TFUE.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

c) Do conteúdo da iniciativa

1 - A presente proposta legislativa tem por objetivo melhorar o conhecimento da situação e a capacidade de reação dos Estados-Membros e da Agência na prevenção da migração irregular e da criminalidade transfronteiriça nas fronteiras externas terrestres e marítimas.

Para este efeito criar-se-á um quadro comum, com competências e responsabilidades claras para os centros de coordenação nacionais responsáveis pela vigilância das fronteiras nos Estados-Membros e para a Agência, que formam a espinha dorsal do EUROSUR.

2 - Esses centros, que assegurarão uma gestão eficaz e eficiente dos recursos e do pessoal a nível nacional, e a Agência irão comunicar entre si através de uma rede de comunicações, o que lhes permitirá trocar informações sensíveis, classificadas ou não.

3 - A cooperação e o intercâmbio de informações entre os centros de coordenação nacionais e a Agência são realizados através de «quadros de situação», que serão definidos a nível nacional e europeu, assim como para a zona a montante da fronteira.

4 - Estes três quadros, dos quais os dois últimos serão geridos pela Agência, têm uma estrutura semelhante, para facilitar o fluxo de informações.

Os quadros de situação por norma não envolverão dados pessoais, mas antes o intercâmbio de informações relativas a incidentes e objetos despersonalizados, como a deteção e o seguimento de embarcações.

5 - Em casos excecionais, os dados partilhados pelos Estados-Membros com a Agência poderão incluir dados pessoais, desde que se verifiquem as condições previstas no Regulamento (CE) n.º 2007/2004 de 26 de Outubro de 2004³.

6 - Na medida em que os dados pessoais façam parte do quadro de situação nacional dos troços de fronteiras externas vizinhos, esses dados poderão ser objeto de

³ Cf. artigo 11.º-C, do Regulamento (CE) n.º 2007/2004, aditado pelo Regulamento (UE) n.º 1168/2011.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

intercâmbio apenas entre Estados-Membros vizinhos, de acordo com as condições do quadro normativo da UE em matéria de proteção de dados.

7 - Além disso, a Agência disponibilizará um serviço para a aplicação comum de instrumentos de vigilância, tendo em conta que este serviço pode ser disponibilizado com maior eficiência de custos a nível europeu. O serviço poderá ser executado com o apoio dos programas espaciais europeus relevantes, incluindo a Monitorização Global do Ambiente e da Segurança (GMES).

PARTE III - PARECER

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

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

2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 14 de março de 2012

O Deputado Autor do Parecer


(João Lobo)

O Presidente da Comissão


(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE VI – ANEXO

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

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2011) 873 final – Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Sistema Europeu de Vigilância de Fronteiras (EUROSUR)

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 (2011) 873 final – Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Sistema Europeu de Vigilância de Fronteiras (EUROSUR), 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 – Objectivos e conteúdo da proposta

A proposta de regulamento em evidência visa criar o quadro jurídico que permitirá continuar o desenvolvimento do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR)¹ - na prática, o embrião de um modelo europeu de gestão integrada das fronteiras - cujo início de funcionamento está previsto ocorrer em 2013, e que proporcionará a partilha de informações operacionais e o aprofundamento da cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros que exercem

¹ O sistema EUROSUR tem por objetivo reforçar o controlo das fronteiras externas do espaço Schengen, traduzindo-se num conjunto de medidas que reforçam a cooperação e o intercâmbio de informações entre autoridades responsáveis pelos controlos fronteiriços a nível nacional e europeu, bem como a cooperação com países terceiros vizinhos, aumentando assim consideravelmente a sua capacidade de reacção no âmbito do combate à migração irregular e à criminalidade transfronteiriça.

funções de vigilância das fronteiras e a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (Agência Frontex).

É um facto notório e conhecido a flexibilidade das redes criminosas, muito rápidas na alteração das suas rotas e métodos para a migração irregular e criminalidade transfronteiriça, mais do que as autoridades dos Estados-Membros a reagirem a situações novas. Esta falta de capacidade de reação rápida das autoridades fica a dever-se a várias razões, cumprindo destacar as seguintes:

➤ *Insuficiente cooperação entre os serviços nacionais*

Em alguns Estados-Membros, existem até seis autoridades diferentes envolvidas na vigilância das fronteiras marítimas, quantas vezes sem regras claras e fluxos de trabalho para a cooperação e o intercâmbio de informações entre elas;

➤ *Insuficiente intercâmbio de informações entre Estados-Membros*

Existe falta de coordenação entre Estados-Membros, no domínio da vigilância das fronteiras, por falta de procedimentos, redes ou canais de comunicação adequados para o intercâmbio de informações;

➤ *Insuficiente cooperação com países terceiros vizinhos*

É necessária uma cooperação mais estreita com os países de origem e os países de embarque dos migrantes irregulares;

➤ *Insuficiente conhecimento da situação no domínio marítimo*

Este novo mecanismo de partilha de informações operacionais tem assim, como **objetivo primordial**, reduzir a perda de vidas humanas no mar e o número de imigrantes ilegais que entram na UE, bem como reforçar a segurança interna através da prevenção da criminalidade transfronteiriça, como o tráfico de seres humanos e o contrabando de droga.

Já os **objectivos específicos** previstos na proposta de regulamento podem ser elencados do seguinte modo:

- Melhorar o conhecimento da situação e a capacidade de reacção dos Estados-Membros e da FRONTEX na prevenção da migração irregular e da criminalidade transfronteiriça nas fronteiras externas terrestres e marítimas (artigo 1.º);
- Criar um quadro comum (artigo 4.º), com competências e responsabilidades claras para os centros de coordenação nacional responsáveis pela vigilância das fronteiras nos Estados-Membros (artigo 5.º) e para a FRONTEX (artigo 6.º), que formam a espinha dorsal do EUROSUR:
 - ✓ Esses centros, que assegurarão uma gestão eficaz e eficiente dos recursos e do pessoal a nível nacional, e a FRONTEX irão comunicar entre si através de uma rede de comunicações (artigo 7.º);
 - ✓ A cooperação e o intercâmbio de informações entre os centros de coordenação nacionais e a Agência são realizados através de «quadros de situação» (artigo 8.º), que serão definidos a nível nacional (artigo 9.º) e europeu (artigo 10.º), assim como para a zona a montante da fronteira (artigo 11.º);
 - ✓ Estes três quadros, dos quais os dois últimos serão geridos pela Agência, têm uma estrutura semelhante, para facilitar o fluxo de informações;
- Disponibilizar um serviço para a aplicação comum de instrumentos de vigilância (artigo 12.º), tendo em conta que este serviço pode ser disponibilizado com maior eficiência de custos a nível europeu;
- Otimizar a utilização das informações existentes, bem como as competências e sistemas disponíveis em outras agências da UE (artigo 17.º);
 - ✓ A FRONTEX colaborará estreitamente com o Centro de Satélites da UE, a Agência Comunitária de Controlo das Pescas e a Agência Europeia da Segurança Marítima, para disponibilizar o serviço para a aplicação comum de instrumentos de vigilância, e também com a Europol, para o intercâmbio de informações sobre a criminalidade transfronteiriça;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- ✓ Prevê-se igualmente que as informações relevantes existentes no SafeSeaNet passem a fazer parte dos instrumentos de vigilância usados no âmbito do EUROSUR.
- Melhorar a capacidade dos Estados-Membros para reagirem aos desafios que enfrentam nas fronteiras externas:
 - ✓ Obrigação dos Estados-Membros de dividirem as respetivas fronteiras externas em troços de fronteira (artigo 13.º), aos quais devem ser atribuídos níveis de impacto (artigo 14.º), com base em análises de risco e no número de incidentes ocorridos;
- Ligar ao EUROSUR as redes regionais existentes e planeadas para ligar os Estados-Membros e os países terceiros vizinhos, através dos centros de coordenação nacionais [artigos 9.º, n.º 2, alínea h), e 18.º].

O Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia disponibilizará à FRONTEX apoio técnico para o desenvolvimento técnico do EUROSUR, o qual deverá entrar em funcionamento na segunda metade de 2013 (artigo 21.º).

3 – 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. 82.º, n.º 2, alínea b), ambos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a União dispõe de competência partilhada com os Estados-membros no que concerne ao espaço de liberdade, segurança e justiça.

O EUROSUR adota uma abordagem descentralizada em que os centros de coordenação nacionais formam a espinha dorsal da cooperação, com o objetivo de utilizar da melhor forma possível os sistemas existentes, bem como os desenvolvimentos tecnológicos recentes.

Não é assim deslocado concluir que os objetivos desta proposta de Regulamento, atendendo à sua dimensão transfronteiriça e às abordagens comuns, não podem ser realizados adequadamente através de uma ação isolada de cada Estado-Membro, mas podem ser melhor alcançados ao nível da União Europeia, mediante a adoção desta proposta de Regulamento.

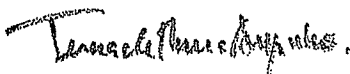
Daí considerar a relatora que a proposta em apreço é conforme ao princípio da subsidiariedade.

4 – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a **COM (2011) 873 final** – Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Sistema Europeu de Vigilância de Fronteiras (EUROSUR) – respeita o princípio da subsidiariedade e que o presente relatório deverá ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

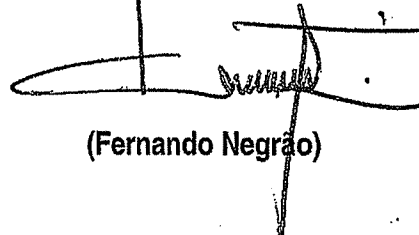
Palácio de S. Bento, 21 de Fevereiro de 2012

A Relatora,



(Teresa Anjinho)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)