



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**Parecer**

**COM(2012)230**

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E  
AO CONSELHO - Relatório semestral sobre o funcionamento do  
espaço Schengen: 1 de novembro de 2011 a 30 de abril de 2012**

---



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, 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 COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO - Relatório semestral sobre o funcionamento do espaço Schengen: 1 de novembro de 2011 a 30 de abril de 2012 [COM(2012)230].

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 COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO - Relatório semestral sobre o funcionamento do espaço Schengen: 1 de novembro de 2011 – 30 de abril de 2012.

2 – Em 2011, na Comunicação da Comissão, de 16 de setembro, «*Governança Schengen – reforçar o espaço sem controlos nas fronteiras internas*», a Comissão anunciou a intenção de apresentar às instituições da União Europeia um relatório semestral sobre o funcionamento de Schengen.

A 8 de março de 2012, o Conselho saudou a intenção da Comissão de apresentar relatórios periódicos ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o funcionamento da cooperação Schengen.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

3 – Neste contexto, importa referir que o direito de viajar no espaço Schengen sem ser sujeito a controlos nas fronteiras assenta na condição de que cada Estado participante cumpra as obrigações previstas no acervo de Schengen.

4 - Sendo assim, é fundamental que as instituições europeias mantenham a vigilância sobre o funcionamento do espaço Schengen e estejam prontas a dar resposta aos desafios que este enfrenta.

5 – Deste modo, estes relatórios destinam-se a servir de base para um debate regular no Parlamento Europeu e no Conselho, contribuindo desta forma para reforçar a orientação política e a cooperação no espaço Schengen.

6 - O relatório centra-se, assim, no funcionamento do espaço Schengen, deixando de lado outras questões que podem associar-se ao domínio da liberdade, segurança e justiça mas não se prendem com a questão central aqui em apreço, bem como questões que são tratadas em paralelo noutros documentos.

7 - Entre essas questões incluem-se nomeadamente, a proposta da Comissão sobre o EUROSUR<sup>1</sup> e a proposta da Comissão de introdução de uma cláusula de salvaguarda para os vistos<sup>2</sup>, bem como as questões tratadas na Comunicação sobre a abordagem global para a migração e a mobilidade<sup>3</sup> e no Relatório Anual sobre Migração e Asilo.

---

<sup>1</sup> COM (2011) 873, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR).

<sup>2</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 539/2001, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação.

<sup>3</sup> COM (2011) 743, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: «Abordagem global para a migração e a mobilidade».



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

8 – É, assim, referido na presente iniciativa, que as medidas tomadas no âmbito da cooperação Schengen são de competência mista, com responsabilidades tanto da União Europeia como dos Estados-Membros.

O funcionamento correto do espaço Schengen depende não só da aplicação uniforme do acervo da UE, mas também do exercício das competências nacionais de acordo com o espírito de Schengen.

9 – Este facto pode ser ilustrado por dois exemplos: os Estados-Membros podem efetuar controlos policiais nos respetivos territórios, a fim de verificar o direito de permanência/residência das pessoas, mas estes controlos não podem ter um efeito equivalente aos controlos fronteiriços.

10 - Por outro lado, embora a emissão de documentos de viagem e de autorizações de residência aos nacionais de países terceiros seja da competência de cada Estado-Membro, estas decisões estão diretamente ligadas ao direito de circular no espaço Schengen, pelo que interessam também aos outros Estados-Membros.

11 - Nas comunicações sobre a migração<sup>4</sup> e sobre a governação Schengen<sup>5</sup>, a Comissão comprometeu-se a emitir orientações para garantir a aplicação e interpretação coerente do acervo de Schengen. As orientações em matéria de emissão de autorizações de residência e documentos de viagem, bem como de medidas de polícia nas fronteiras internas, que foram elaboradas pela Comissão em colaboração com os Estados-Membros, encontram-se no anexo II deste Relatório.

---

<sup>4</sup>COM (2011) 248, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: «Comunicação sobre a migração».

<sup>5</sup> COM (2011) 561, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: «Governação Schengen – reforçar o espaço sem controlos nas fronteiras internas».



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

12 – Relembrar ainda, de acordo com a iniciativa em análise, que o direito de livre circulação das pessoas é um marco da União Europeia e o espaço Schengen sem controlos nas fronteiras internas é uma das conquistas mais valorizadas da integração na UE.

A cooperação Schengen foi estabelecida por iniciativa de cinco países da UE – Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Países Baixos – por meio de um acordo de 1985 e uma convenção de aplicação de 1990, ambos assinados na cidade luxemburguesa de Schengen.

Em 1995 foi abolido o controlo nas fronteiras internas e, em 1997, estes acordos foram integrados na ordem jurídica da União Europeia pelo Tratado de Amesterdão.

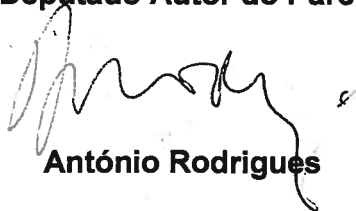
#### PARTE III - PARECER

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

1. Ao tratar-se de uma iniciativa não legislativa não cabe a apreciação do cumprimento do Princípio da Subsidiariedade.
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

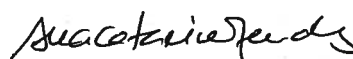
Palácio de S. Bento, 18 de Dezembro de 2012

O Deputado Autor do Parecer



António Rodrigues

O Presidente da Comissão



Paulo Mota Pinto



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV – ANEXO**

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



## **COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

### **RELATÓRIO**

**COM (2012) 230 final – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO: Relatório semestral sobre o funcionamento do espaço Schengen (1 de Novembro de 2011 - 30 de Abril de 2012)**

#### **1 - Introdução**

No quadro do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2012) 230 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Relatório semestral sobre o funcionamento do espaço Schengen (1 de Novembro de 2011 - 30 de abril de 2012).

#### **2 – Objectivos e conteúdo da Comunicação**

O objectivo deste tipo de relatório é o de suscitar o debate regular destas questões no Parlamento Europeu e no Conselho, enquanto forma de contribuição para o reforço da orientação política e a cooperação no espaço Schengen.

Este primeiro relatório centra-se no funcionamento do espaço Schengen, deixando de lado outras questões que podem associar-se ao domínio da liberdade, segurança e justiça mas não se prendem com a questão central aqui em apreço, bem como questões que são tratadas em



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

paralelo noutros documentos - referimo-nos à proposta da Comissão sobre o EUROSUR<sup>1</sup>, à proposta da Comissão de introdução de uma cláusula de salvaguarda para os vistos<sup>2</sup>, ou, ainda, às questões tratadas na Comunicação sobre a abordagem global para a migração e a mobilidade<sup>3</sup> e no Relatório Anual sobre Migração e Asilo.

### **Situação no espaço Schengen e nas fronteiras externas de Schengen**

O acervo de Schengen permite que os nacionais de países terceiros que disponham de autorização de residência ou visto de longa duração emitidos por um Estado-Membro viagem para outro Estado-Membro por um período não superior a três meses (por períodos de seis meses). Sucede que a grande maioria dos nacionais de países terceiros que reside ilegalmente no espaço Schengen entraram legalmente no território, mas permaneceram para além do período autorizado, enquanto outros entraram ilegalmente. Em qualquer destes casos, a regra é estas pessoas não permanecerem no país de entrada, antes circulando por outros Estados-Membros.

Exceptuam-se desta regra os requerentes de asilo que se encontram à espera de uma decisão acerca do respetivo estatuto, exceção esta que se mantém até à avaliação final do seu pedido de proteção.

No período de avaliação em análise, cumpre referir as seguintes ocorrências:

Em 2011 foram detetados 350 944 nacionais de países terceiros que não respeitavam as condições de estada no espaço Schengen ( - 9,1 % relativamente ao ano anterior);

---

<sup>1</sup> COM(2011) 873, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR).

<sup>2</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 539/2001, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação.

<sup>3</sup> COM(2011) 743, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: «Abordagem global para a migração e a mobilidade».





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- As principais nacionalidades nesta situação são os afegãos, os tunisinos e os marroquinos;
- Foram detetados movimentos secundários, com origem na fronteira terrestre greco-turca, nas fronteiras terrestres entre os Balcãs Ocidentais e a Eslovénia e a Hungria, na fronteira marítima do sul da Itália e em determinados aeroportos europeus, sobretudo dos Países Baixos, Bélgica e Alemanha (dados da FRONTEX).
- Mercê de operações esporádicas de recolha de dados, coligiram-se os seguintes elementos estatísticos acerca do número de pessoas sem direito de estada no espaço Schengen que estejam a tentar mudar-se para outro Estado-Membro: num conjunto de 1 936 nacionais de 104 países diferentes, o maior número de migrantes clandestinos foi encontrado na Alemanha (360 pessoas), Espanha (290 pessoas) e Hungria (260 pessoas), a maior parte dos quais havia entrado no espaço Schengen em Espanha (207 pessoas), Grécia (180 pessoas), Chipre (161 pessoas) e Polónia (121 pessoas);
- Os principais países de destino são normalmente a Espanha (288 pessoas), Alemanha (264 pessoas) e Áustria (140 pessoas);

Quanto às fronteiras externas, e entre Outubro e Dezembro de 2011, o número de passagens irregulares nas fronteiras aumentou relativamente ao ano anterior, elevando-se a cerca de 30 mil passagens, principalmente na rota do Mediterrâneo oriental. Esta pressão relaciona-se sobretudo com os desenvolvimentos registados em países terceiros, de que serve como exemplo o que se passou durante a Primavera Árabe de 2011. A situação na Síria, por outro lado, poderá desencadear um futuro fluxo migratório para os países vizinhos e também para a União Europeia.

### **Reintrodução temporária dos controlos nas fronteiras internas**

Durante o período em análise, o controlo nas fronteiras internas foi reintroduzido apenas duas vezes:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Em 4 de Outubro de 2011 a França comunicou à Comissão que tencionava reintroduzir o controlo na fronteira com a Itália entre 24 de Outubro e 5 de Novembro de 2011, devido à cimeira do G-20 de Chefes de Estado e de Governo, a realizar em Cannes a 3 e 4 de Novembro de 2011;
- Em 20 de Abril de 2012, a Espanha comunicou à Comissão que, devido à reunião do Banco Central Europeu em Barcelona, entre 2 e 4 de Maio de 2012, tencionava reintroduzir o controlo na fronteira terrestre com a França e também nos aeroportos de Barcelona e Girona, durante o período de 28 de Abril a 4 de Maio de 2012.

### **Transposição da Diretiva Regresso (2008/115/CE) para o direito nacional**

O prazo de transposição da Diretiva Regresso (2008/115/CE) expirou a 24 de Dezembro de 2010.

Até Abril de 2012, só a Lituânia, Polónia e Islândia ainda não tinham notificado a plena transposição. A Comissão iniciou procedimentos de infração contra os Estados-Membros que não cumpriram a obrigação de transposição e notificação.

### **Utilização do Sistema de Informação de Schengen**

O Sistema de Informação de Schengen (SIS) é um sistema comum que gera informações que podem ser utilizadas para a cooperação policial e judicial em matéria penal, bem como para o controlo de pessoas nas fronteiras externas de Schengen ou nos respetivos territórios nacionais e para a emissão de vistos e autorizações de residência.

Sucedem que, enquanto alguns Estados-Membros conseguem, recorrendo ao SIS, seguir com êxito considerável os movimentos dos criminosos noutros Estados-Membros, noutros Estados-Membros esta possibilidade não é muito utilizada. Por tal motivo, a Comissão está a analisar juntamente com o Conselho eventuais práticas de trabalho e regras redundantes.



Além disso, apesar de a cooperação entre as autoridades responsáveis pelo intercâmbio de informações complementares ser assegurada por gabinetes SIRENE de forma exemplar, há frequentemente atrasos no interior de cada um dos Estados-Membros. Assim sendo, a Comissão pretende avaliar se devem ser tomadas medidas para que seja aproveitado todo o potencial do SIS e dos gabinetes SIRENE e, em caso afirmativo, se deveriam ser ponderadas outras medidas, além das atrás referidas.

### **Utilização do Sistema de Informação sobre Vistos**

O Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) é um sistema que permite a troca de informações sobre vistos de curta duração, para que as autoridades competentes dos Estados Schengen procedam ao tratamento de dados sobre pedidos de vistos e também sobre todos os vistos emitidos, recusados, anulados, revogados ou prorrogados. Segundo o relatório em análise, o VIS está a funcionar bem e, até 30 de abril 2012, tinham sido tratados pelo sistema 775 489 pedidos de vistos, emitidos 611 419 e recusados 99 242.

### **Política de vistos e acordos de readmissão**

A Comissão instituiu um mecanismo de acompanhamento pós-liberalização dos vistos para todos os países dos Balcãs Ocidentais que tenham obtido essa liberalização, tendo o segundo relatório sobre este acompanhamento sido produzido em Dezembro de 2011.

Constatou a Comissão que há ainda melhoramentos a fazer, *v.g.*, em matérias como intercâmbio de informações, investigação de facilitadores, reforço do controlo fronteiriço, campanhas de sensibilização e assistência à determinados grupos populacionais. Deste modo, a Comissão pretende analisar se o mecanismo de acompanhamento pós-liberalização dos vistos (incluindo o mecanismo de alerta da FRONTEX) fornece os instrumentos necessários para acompanhar os fluxos migratórios na sequência da aludida liberalização de vistos para os países dos Balcãs Ocidentais, ou se é necessário melhorar este acompanhamento.

### **Acordos de readmissão**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Em Novembro de 2011, a Comissão finalizou as negociações de um acordo de readmissão com Cabo Verde, que abre agora o caminho ao processo de ratificação formal;
- As negociações técnicas com a Turquia terminaram e a assinatura do acordo de readmissão e o lançamento do diálogo sobre a liberalização de vistos devem ocorrer em breve;
- Foram lançadas negociações com a Arménia e o Azerbaijão sobre a facilitação de vistos e os acordos de readmissão.

### **Orientações sobre o funcionamento do espaço Schengen**

Em anteriores comunicações sobre a migração e sobre a governação Schengen, a Comissão comprometeu-se a emitir orientações para garantir a aplicação e interpretação coerente do acervo de Schengen. Cumpre fazer uma breve referência às orientações em matéria de emissão de autorizações de residência e documentos de viagem, bem como de medidas de polícia nas fronteiras internas.

#### **A) Emissão de autorizações de residência e documentos de viagem aos nacionais de países terceiros**

- Se um Estado-Membro se encontrar face à entrada súbita de um grande número de migrantes provenientes de países terceiros e não houver lugar à aplicação da diretiva da proteção temporária, este Estado-Membro deve comunicar atempadamente aos outros Estados-Membros e à Comissão as decisões que tenciona tomar relativamente à emissão de autorizações de residência, incluindo as provisórias, e de documentos de viagem aos nacionais de países terceiros em causa, no contexto do Mecanismo de Informação Mútua (MIM);
- Se um Estado-Membro decidir emitir autorizações de residência e puder escolher entre vários tipos de autorizações nos termos da legislação nacional, deverá optar pela



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

emissão de autorizações de residência, incluindo as provisórias, que não sejam equivalentes a vistos de curta duração, se os migrantes não reunirem as condições para viajar no espaço Schengen;

- Ao emitirem autorizações de residência, devem informar os titulares destes documentos, de forma adequada e eficaz, das condições em que podem (ou não) viajar no espaço Schengen;
- Os Estados-Membros deveriam trocar informações sobre as respetivas práticas no domínio das autorizações de residência/vistos de longa duração emitidos para efeitos de proteção, no âmbito do Comité da Imigração e Asilo (CIA);

### **B) Medidas de polícia nas zonas de fronteira interna**

- Os controlos devem ser aleatórios, e devem ser bem definidos e basear-se em informações atualizadas e concretas e na experiência da Polícia em termos de ameaças à segurança pública - a simples deslocação dos controlos para uma zona a cerca de 800 metros da fronteira interna, por exemplo, não será suficiente para considerar que esses controlos não são equivalentes aos controlos fronteiriços;
- Se for necessário efetuar controlos regulares e sistemáticos em resposta à situação de segurança dos respetivos territórios, os Estados-Membros devem prever a reintrodução temporária do controlo fronteiriço nas fronteiras internas;
- A legislação que regula os controlos apenas nas zonas de fronteira interna deve incluir limitações, sobretudo em termos de intensidade e frequência, devendo estabelecer as garantias necessárias;

A Comunicação é complementada com um Anexo, no qual vem descrito o calendário indicativo das avaliações Schengen no período de Maio a Outubro de 2012, o qual se dá aqui por reproduzido.

### **3 – Conclusões**

**3.1** – A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias apreciou e discutiu o conteúdo da *COM (2012) 230 final*, como consta do presente relatório.

**3.2** – O relatório centra-se no funcionamento do espaço Schengen, deixando de lado outras questões que, podendo embora associar-se ao domínio da liberdade, segurança e justiça, ainda assim não se prendem com a questão central aqui em apreço: o reforço da orientação política e da cooperação no espaço Schengen;

**3.3** - O Relatório procede à avaliação desta questão à luz de vários parâmetros, respeitantes à situação no espaço Schengen e nas fronteiras externas, ou a aspectos específicos de aplicação do acervo de Schengen (reintrodução temporária de controlo de fronteiras; outros aspectos da aplicação do código das fronteiras de Schengen) ou, ainda, às medidas de acompanhamento em matérias como a utilização do SIS, do VIS, ou em matéria de políticas de vistos e acordos de readmissão;

**3.4** - Em consequência, o Relatório termina com a formulação de orientações para garantir a interpretação e aplicação coerentes do acervo de Schengen, cujos destinatários são os Estados-membros;

**3.5** - Face ao exposto, o presente relatório sobre a *COM (2012) 230 final – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO: Relatório semestral sobre o funcionamento do espaço Schengen (1 de Novembro de 2011 - 30 de Abril de 2012)* deve ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus para os devidos efeitos.


**Palácio de S. Bento, 24 de Setembro de 2012**

A Deputada Relatora,



(Teresa Anjinho)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)