



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

## **Parecer**

**COM(2014)711**

**Sexto relatório semestral sobre o funcionamento do Espaço  
Schengen (1 de maio – 31 de outubro de 2014)**

---



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### **NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos 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, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a COM (2014) 711 – Sexto relatório semestral sobre o funcionamento do Espaço Schengen (1 de maio – 31 de outubro de 2014).

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

#### **PARTE II – CONSIDERANDOS**

A presente iniciativa diz respeito à COM (2014) 711 – Sexto relatório semestral sobre o funcionamento do Espaço Schengen (1 de maio – 31 de outubro de 2014). Este relatório vem no seguimento da Comunicação de 16 de setembro de 2011 sobre o reforço da governação Schengen, que recebeu o apoio do Conselho em 8 de março de 2012, e na qual se refere que a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho relatórios semestrais sobre o funcionamento do espaço Schengen.

#### **Situação nas fronteiras externas de Schengen**

Durante o período sobre o qual incide o relatório houve a continuação da migração para a Europa através do Mediterrâneo, havendo novas perdas de vidas humanas. Prosseguiram também importantes deslocações dentro do



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

espaço Schengen das pessoas que chegam a Itália e pretendem ir para outros Estados-Membros.

O número total de casos de passagem ilegal das fronteiras que foram detetados aumentou consideravelmente entre maio e outubro de 2014. Esse aumento pode ser atribuído a um número sem precedentes das deteções comunicadas pela Itália (quase seis vezes mais casos detetados entre maio e julho de 2014 do que no período homólogo de 2013). No total foram detetados 81270 casos nos primeiros três meses do período em causa (maio-julho de 2014, meses em relação aos quais havia dados disponíveis quando o presente documento foi redigido). Este valor é mais de 2,5 vezes superior ao registado no período homólogo de 2013, quando o número de deteções foi de 31406, e ainda mais elevado do que o registado no mesmo período de 2011.

A Itália registou, de longe, o maior número de detenções, logo seguida da Grécia. A maior parte das pessoas detetadas eram originárias da Síria e da Eritreia.

A Comissão publicou um documento de trabalho dos seus serviços intitulado «Aplicação da comunicação sobre o trabalho da *Task Force* para o Mediterrâneo», onde apresenta uma panorâmica das medidas concretas adotadas para fazer face aos fluxos de migrantes e de requerentes de asilo e prevenir a morte de migrantes no Mediterrâneo.

Desde o início da crise na Ucrânia, não ocorreu qualquer alteração significativa do número de passagens irregulares detetadas nesta fronteira terrestre externa, que continuou a ser reduzido. No entanto, o número de pedidos de asilo tem vindo a aumentar sistematicamente (mais de 2500 pedidos a Estados-Membros da UE e associados de Schengen, o que representa um aumento de doze vezes relativamente ao mesmo período de 2013).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

No que se refere aos combatentes estrangeiros que regressam da Síria para a UE, a Comissão reconhece que este fenómeno representa um desafio para os Estados-Membros, nomeadamente no que respeita à sua deteção nas fronteiras externas. A Comissão refere que está confiante de que o enquadramento jurídico em vigor está bem adaptado para a resposta a esta situação.

#### **Situação nas fronteiras internas de Schengen**

Durante o período sobre o qual o relatório se debruça, o número de casos de permanência irregular detetados aumentou 35 % face ao período homólogo de 2013, tendo sido detetadas 108712 pessoas nessa situação. Suécia, Alemanha, França e Espanha foram os países que registaram o maior número de deteções.

Entre 13 e 26 de outubro de 2014 foi levada a cabo a Operação *Mos Maiorum*, o mais recente exercício de recolha de informações sobre os fluxos migratórios na UE e Espaço Schengen, tendo sido realizada no âmbito da Presidência italiana do Conselho da União Europeia. Visava enfraquecer a capacidade das redes da criminalidade organizada em matéria de migração irregular para a UE, centrando-se mais particularmente na passagem ilegal das fronteiras.

#### **Aplicação do acervo Schengen**

O relatório, no ponto relativo à *Aplicação do Acervo Schengen*, refere os “casos de reintrodução temporária dos controlos nas fronteiras internas” - que ocorreram na Bélgica, de 1 a 6 de junho (Cimeira do G7), na Noruega, de 24 a 31 de julho (ameaça terrorista), e na Estónia, de 31 de agosto a 3 de setembro (visita do Presidente norte-americano). Por outro lado, ainda neste ponto, levanta questões relativas à “manutenção da supressão dos controlos nas fronteiras internas” e inquéritos relativos a eventuais violações deste princípio.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Traça também considerações sobre o “Desenvolvimento do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur)”; “alegadas violações de outras partes do acervo de Schengen”, “carências identificadas no âmbito do mecanismo de avaliação Schengen” e a “Supressão dos controlos nas fronteiras internas com a Bulgária e com a Roménia”.

#### **Medidas de Acompanhamento**

No ponto referente a *Medidas de acompanhamento*, o relatório avalia a “Utilização do Sistema de Informação Schengen (SIS)”, a “Utilização do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS)” e relata a “Política de vistos e acordos de admissão”.

#### **Próximas etapas: temas de reflexão**

Finalizando o documento, a Comissão sublinha, numa espécie de conclusão, considerar que é conveniente aprofundar a reflexão particularmente sobre as seguintes questões abordadas no relatório:

- 1- O nível de preparação entre os Estados-Membros e as agências na eventualidade de um aumento significativo das passagens irregulares nas fronteiras terrestres orientais da UE;
- 2- Eventuais medidas que possam ser tidas em conta para melhorar o funcionamento do espaço Schengen, atendendo à situação existente nos países vizinhos da UE;
- 3- A experiência adquirida até à data pelos Estados-Membros na utilização do VIS para identificar migrantes sem documentos detetados no espaço Schengen, tanto no que respeita ao tratamento dos pedidos de asilo como à abertura dos procedimentos de regresso.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Por fim, cabe referir que na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi aprovado um relatório sobre a presente iniciativa, que se dá por integralmente reproduzido.

#### **OPINIÃO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

É impossível, ao elaborar o presente parecer, não refletir sobre a realidade dramática que vivemos à presente data, na Europa, de forma ainda mais trágica do que a retratada no relatório da Comissão. Por outro lado, é ainda mais lamentável pensarmos que os próximos relatórios terão situações ainda mais graves a relatar.

O diagnóstico há muito que já é feito. O Mar Mediterrâneo continua uma imensa vala comum, com milhares de vítimas que ali morrem, quando fogem das guerras, da fome e do caos em que mergulharam os seus países. Uma vez chegados à União Europeia, os sobreviventes enfrentam inúmeras dificuldades, entre elas um muro que a Hungria construiu e cujo custo daria para financiar 10 anos de política de asilo naquele país, segundo Gábor Gyulai, coordenador do programa de refugiados do Comité de Helsínquia da Hungria. Um muro que representa uma política e que é tolerado pela União Europeia e pelos restantes Governos dos Estados-Membros. Ao mesmo tempo que a crise dos refugiados se agrava, a União Europeia, que considera o “assunto urgente”, marcou uma reunião interministerial apenas para daqui a 15 dias.

O diagnóstico de dor, de perda, de exploração por redes de tráfico, de morte, terá conclusões e tomadas de atitudes mais consentâneas, quando a União Europeia finalmente se recordar que os imigrantes, legais ou não, e os refugiados (para falar na situação atual, onde grande parte são refugiados) devem ser tratados com total dignidade e com solidariedade, resgatando, aliás, princípios basilares da UE. E nem é preciso um grande exercício de memória. Na nossa história, conhecemos o horror da guerra e os europeus tiveram de



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

procurar outros países, que lhes concederam proteção. Deixar os refugiados entregues ao tribalismo islamista, à sangria dos ditadores, à lei da bomba ou ao puro abandono quando conseguem escapar choca com os princípios básicos que deveriam nortear a União Europeia e põe em causa a preservação da sua própria integração.

#### **PARECER**

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

- a) Ao tratar-se de uma iniciativa não legislativa não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade.
- b) Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 2 de setembro de 2015

**O Deputado Autor do Parecer**

**(José Soeiro)**

**O Vice-Presidente da Comissão**

**(Vitalino Canas)**



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**ANEXO**

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





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

### **PARECER**

**COM (2014) 711** – Sexto relatório semestral sobre o funcionamento do Espaço Schengen (1 de Maio – 31 de outubro de 2014).

#### **1 - Introdução**

Nos termos 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, foi distribuído à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2014) 711 – Sexto relatório semestral sobre o funcionamento do Espaço Schengen (1 de Maio – 31 de outubro de 2014).

#### **2 – Objectivos e conteúdo**

Na sua Comunicação de 16 de setembro de 2011 sobre o reforço da governação Schengen, a Comissão assumiu o compromisso de apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho relatórios semestrais sobre o funcionamento do espaço Schengen.

A iniciativa em escrutínio constitui o sexto relatório, que abrange o período compreendido entre 1 de maio e 31 de outubro de 2014.

- **Situação nas fronteiras externas de Schengen**

Durante o período abrangido pelo 6º Relatório, continuou a migração para a Europa através do Mediterrâneo, que causou novas perdas de vidas humanas, registando-se igualmente importantes deslocações, dentro do espaço Schengen, de pessoas que chegam a Itália e pretendem ir para outros Estados-Membros.

Não é de estranhar, portanto, que o número total de casos de passagem ilegal das fronteiras que foram detetados tenha aumentado consideravelmente entre maio e outubro de 2014: em Itália,

no total, foram detetados 81 270 casos nos primeiros três meses do período em causa, valor este que é mais de 2,5 vezes superior ao registado no período homólogo de 2013, quando o número de deteções foi de 31 406, e ainda mais elevado do que o registado no mesmo período de 2011.

A maior parte das pessoas detetadas eram originárias da Síria e da Eritreia.

A Comissão publicou um documento de trabalho dos seus serviços, intitulado «Aplicação da comunicação sobre o trabalho da Task Force para o Mediterrâneo» - na sequência do Conselho JAI de 5 de junho de 2014 –, onde apresenta uma panorâmica das medidas concretas adotadas para fazer face aos fluxos de migrantes e de requerentes de asilo e prevenir a morte de migrantes no Mediterrâneo.

Desde o início da crise na Ucrânia, não ocorreu qualquer alteração significativa do número de passagens irregulares detetadas nesta fronteira terrestre externa, que continuou a ser reduzido.

No entanto, o número de pedidos de asilo tem vindo a aumentar sistematicamente: entre maio e julho de 2014, os nacionais ucranianos apresentaram junto dos Estados-Membros da UE e dos países associados de Schengen mais de 2 500 pedidos de asilo (mais de doze vezes o número registado no mesmo período de 2013).

No que se refere aos combatentes estrangeiros que regressam da Síria para a UE, a Comissão reconhece que este fenómeno representa um desafio para os Estados-Membros, nomeadamente no que respeita à sua deteção nas fronteiras externas. Não obstante, a Comissão está confiante de que o enquadramento jurídico em vigor está bem adaptado para responder a esta ameaça, tanto no que se refere aos controlos efetuados às pessoas como no que respeita aos documentos de viagem.

- **Situação no espaço Schengen**

Durante o período em consideração, o número de casos de permanência irregular detetados aumentou 35 % face ao período homólogo de 2013, tendo sido detetadas 108 712 pessoas



nessa situação – a Suécia, seguida da Alemanha, da França e da Espanha, foram os países que registaram o maior número de deteções neste período.

Por outro lado, durante a Presidência italiana do Conselho da União Europeia foi levada a cabo a Operação *Mos Maiorum*, o mais recente exercício de recolha de informações sobre os fluxos migratórios na UE e Espaço Schengen, que visou enfraquecer a capacidade das redes da criminalidade organizada em matéria de migração irregular para a UE, centrando-se mais particularmente na passagem ilegal das fronteiras.

- **Reintroduções temporárias dos controlos nas fronteiras internas**

No período em análise no 6º Relatório, os seguintes Estados-Membros reintroduziram temporariamente controlos nas fronteiras internas em três ocasiões:

- A Bélgica, de 1 a 6 de junho, para a realização da Cimeira do G7;
- A Noruega, de 24 a 31 de julho, em virtude de uma ameaça terrorista;
- A Estónia, de 31 de agosto a 3 de Setembro, por força da visita do Presidente norte-americano.

- **Desenvolvimento do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur)**

Foram efetuados preparativos para alargar o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras, dos 19 países iniciais para os 30 países Schengen, tendo sido criados os centros de coordenação nacionais dos restantes 11 países e todos os Estados Schengen efetuaram progressos no desenvolvimento dos respetivos quadros de situação nacionais.

Tais preparativos envolveram a Frontex, a Agência Europeia de Segurança Marítima e o Centro de Satélites da UE, cujas imagens, obtidas no quadro da cooperação Eurosur permitiram, pela primeira vez, salvar a vida a migrantes em dificuldades – em 16 e 17 de setembro, as imagens de satélite obtidas no quadro do Eurosur, com o apoio de um projeto do 7.º PQ, permitiram localizar e resgatar no Mediterrâneo uma embarcação de migrantes com 38 pessoas a bordo, incluindo oito mulheres e três crianças, que haviam passado três dias em alto mar porque a sua

embarcação se afastara da zona em que as operações de busca e salvamento foram inicialmente lançadas.

- **Utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS)**

Durante o período em análise, a maioria dos Estados-Membros concluiu a atualização dos sistemas utilizados pelas suas polícias nacionais, passando a permitir aos utilizadores finais introduzir no SIS II novas categorias de objectos, o que teve como resultado um aumento significativo da utilização de novas categorias de objectos e de funcionalidades.

Assim sendo, os Estados-Membros foram fortemente incentivados a procederem eles próprios a auditorias de segurança regulares e a não confiarem a subcontratantes externos quaisquer funções relacionadas com a gestão operacional do SIS II.

O SIS II continuou a desempenhar um papel importante na deteção das deslocações dos terroristas e das organizações criminosas, graças a uma categoria especial de indicações que permite controlar discretamente as pessoas e certos tipos de objetos, nomeadamente em caso de ameaça relacionada com os combatentes estrangeiros.

- **Utilização do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS)**

O VIS entrou em funcionamento, em 15 de maio de 2014, nas décima segunda, décima terceira, décima quarta e décima quinta regiões (América Central, América do Norte, Caraíbas e Australásia).

Entrou igualmente em funcionamento, em 25 de setembro de 2014, na décima sexta região (Balcãs Ocidentais e Turquia).

Não obstante todas as questões suscitadas no *“Primeiro relatório sobre os progressos da aplicação, pela Rússia, das medidas comuns para um regime de isenção de vistos em viagens de curta duração de cidadãos russos e da UE ao abrigo do Diálogo UE-Rússia sobre Vistos”*



(COM 2013\_923), a Comissão considera possível a implantação do VIS neste país, durante o próximo período de referência (1 de novembro de 2014 a 30 de abril de 2015).

Durante o próximo período de referência, o VIS deverá começar a funcionar igualmente na Arménia, no Azerbaijão, na Bielorrússia, na Geórgia, na República da Moldávia e na Ucrânia.

Em abril de 2014, a capacidade do sistema foi aumentada para fazer face ao previsível aumento da atividade nos consulados e nas fronteiras, estando igualmente previstas novas medidas para aumentar as capacidades do sistema, em função do calendário para a implantação do VIS.

- **Acordos de readmissão e facilitação e liberalização do regime de vistos**

O acordo de readmissão UE-Turquia entrou em vigor em 1 de outubro de 2014.

Em resultado da declaração dos Chefes de Estado ou de Governo sobre a Ucrânia, de 6 de março de 2014, na sequência da violação da soberania e da integridade territorial ucranianas pela Federação da Rússia, foi suspenso o diálogo com a Rússia em matéria de liberalização do regime de vistos.

Os acordos de readmissão e de facilitação de vistos com o Azerbaijão entraram em vigor em 1 de setembro de 2014.

A primeira ronda de negociações técnicas em matéria de facilitação de vistos e de readmissão com a Bielorrússia teve lugar em 12 e 13 de junho de 2014, devendo a segunda ronda ter lugar ainda este ano.

Em 30 de julho, a Comissão apresentou ao Conselho, para aprovação, o projeto de diretrizes de negociação de acordos em matéria de readmissão e de facilitação de vistos com a Tunísia.

Em 17 de julho de 2014, a Comissão apresentou uma recomendação ao Conselho solicitando autorização para iniciar a negociação de acordos de isenção de visto para estadas de curta duração com 16 pequenos países insulares das Caraíbas e do Pacífico, assim como com os Emirados Árabes Unidos.

A aplicação dos acordos sobre a emissão de vistos e as readmissões com a Geórgia e a Arménia tem registado progressos.

Em jeito de conclusão, a Comissão considera necessário o aprofundamento da reflexão sobre as seguintes questões, focadas no 6º Relatório:

- O nível de preparação entre os Estados-Membros e as agências na eventualidade de um aumento significativo das passagens irregulares nas fronteiras terrestres orientais da UE;
- Eventuais medidas que possam ser tidas em conta para melhorar o funcionamento do espaço Schengen, atendendo à situação existente nos países vizinhos da UE;
- A experiência adquirida até à data pelos Estados-Membros na utilização do VIS para identificar migrantes sem documentos detetados no espaço Schengen, tanto no que respeita ao tratamento dos pedidos de asilo como à abertura dos procedimentos de regresso.

### **3 – Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**

Constituindo o documento em análise uma iniciativa não legislativa, não há lugar a análise da observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

### **4 – Parecer**

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, relativamente à COM (2014) 711 – Sexto relatório semestral sobre o funcionamento do Espaço Schengen (1 de Maio – 31 de outubro de 2014), é de parecer que:

1. Sendo o documento em análise uma iniciativa não legislativa, não há lugar a análise da observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está cumprido;
3. O presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.



Palácio de S. Bento, 14 de Julho de 2015

A Deputada Relatora,

(Teresa Anjinho)

O Presidente da Comissão,

(Fernando Negrão)