



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2018)472

**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO
CONSELHO que cria o Fundo para a Segurança Interna**



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, 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, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria o Fundo para a Segurança Interna [COM(2018)472]

A supra identificada iniciativa foi sinalizada 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 Fundo para a Segurança Interna.

2 – A presente iniciativa começa por referir e relembrar que nos últimos anos, as ameaças contra a segurança na Europa intensificaram-se e tornaram-se mais diversificadas. Assumiram a forma de atentados terroristas, novos tipos de criminalidade organizada e de atos de cibercriminalidade.

A segurança tem uma dimensão transnacional intrínseca, impondo-se, portanto, uma resposta forte e coordenada a nível da UE. Para além dos desafios com que se confronta a sua segurança interna, a Europa deve fazer face a ameaças externas complexas que nenhum Estado-Membro pode combater isoladamente.

Neste contexto, a União apresentou um plano de reação global e rápida na *Agenda Europeia para a Segurança de 2015*.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Com efeito, a segurança continuará a ser uma problemática crucial para a União nos próximos anos e os cidadãos europeus esperam que a União e os governos nacionais lhes garantam segurança num mundo em rápida mutação e pautado pela incerteza.

3 – A iniciativa deixa explícito que os problemas que a União enfrenta, nomeadamente decorrentes do terrorismo internacional, não podem ser geridos isoladamente pelos Estados-Membros e sem o apoio financeiro e técnico da UE.

Numa época em que o terrorismo e outras formas de criminalidade grave operam independentemente das fronteiras, os seus Estados-Membros continuam a ter a responsabilidade, perante os seus cidadãos, de assegurar a segurança pública, no pleno respeito dos direitos fundamentais da União Europeia, mas esta última pode apoiar a sua ação. A este respeito, os Tratados preveem a necessidade de garantir um elevado nível de segurança, nomeadamente através de medidas de prevenção, da coordenação e cooperação entre as autoridades policiais e judiciais e outras autoridades competentes.

4 - Nesta sequência, sublinha-se, que a presente iniciativa - que cria o Fundo para a Segurança Interna - menciona que *o mesmo foi criado para facilitar a cooperação e o intercâmbio de informações transnacionais entre os agentes dos serviços de aplicação da lei dos Estados-Membros e de outras autoridades competentes, nomeadamente permitindo a interoperabilidade dos diferentes sistemas informáticos da UE pertinentes para a segurança, tornando mais eficaz e eficiente a gestão das fronteiras e da migração, facilitando as ações operacionais conjuntas, bem como a prestação de apoio à formação, à construção de instalações essenciais relacionadas com a segurança, à instauração da recolha e tratamento de registos de identificação dos passageiros, em conformidade com o acervo aplicável da UE, e à compra dos equipamentos técnicos necessários, com vista a intensificar a cooperação operacional transnacional no domínio da prevenção, deteção e investigação da criminalidade transnacional e apoiar os esforços destinados a reforçar as capacidades para prevenir este tipo de criminalidade, incluindo o terrorismo, nomeadamente através de uma cooperação acrescida entre as autoridades públicas, a sociedade civil e os parceiros privados em todos os Estados-Membros.*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

5 - A presente iniciativa tem, assim, por objetivo contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União, em especial ao lutar contra o terrorismo e a radicalização, a criminalidade grave e organizada e a cibercriminalidade e apoiando e protegendo as vítimas da criminalidade.

6 - No âmbito deste objetivo a presente iniciativa refere que deverá contribuir para:

- a) Reforçar o intercâmbio de informação a nível interno e entre as autoridades de aplicação da lei da União e outras autoridades competentes e outros organismos competentes da UE, bem como com países terceiros e organizações internacionais;
- b) Intensificar as operações transnacionais conjuntas a nível interno e entre as autoridades de aplicação da lei e outras autoridades competentes da União em relação à criminalidade grave e organizada com dimensão transnacional; e
- c) Apoiar os esforços visando reforçar as capacidades tendo em vista prevenir e lutar contra a criminalidade, incluindo o terrorismo, através nomeadamente de uma cooperação acrescida entre as autoridades públicas, a sociedade civil e os parceiros privados em todos os Estados-Membros.

7 - Deste modo, o principal desafio que a iniciativa visa abordar é, pois, a necessidade de maior flexibilidade na gestão do futuro Fundo, em comparação com o atual período de programação, bem como de ferramentas para assegurar que o financiamento da UE é canalizado para as prioridades e ações com um valor acrescentado significativo para a União. São necessários novos mecanismos de repartição dos fundos entre a gestão partilhada, direta e indireta, a fim de fazer face a novos desafios e prioridades.

8 - Importa, ainda, referir, de acordo com o texto da iniciativa que a escala e importância das ameaças contra a segurança, bem como a sua natureza evolutiva e transversal, exige uma resposta coordenada da UE e a intervenção de todos os seus instrumentos.

A segurança é uma questão transversal e o Fundo para a Segurança Interna não permite à UE reagir eficazmente sem criar sinergias com outros instrumentos de financiamento. Por esta razão é que o tema da segurança é tratado em vários programas da União.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Em primeiro lugar, a segurança será tratada em sinergia e com preocupações de coerência com o Fundo para o Asilo e a Migração e o Fundo para a Gestão Integrada das Fronteiras (constituída pelo instrumento de gestão das fronteiras e dos vistos e o instrumento para equipamentos de controlo aduaneiro). A vigilância, ou seja, a deteção do contrabando de mercadorias ilegais, explosivos, precursores, migração ilegal e controlos de segurança nas fronteiras externas da UE é essencial para a manutenção da segurança global. A expansão de grande alcance que irá conhecer a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, com um corpo permanente de cerca de 10.000 guardas de fronteira, (de acordo com o indicado pelo Presidente Juncker no Discurso sobre o Estado da União, no dia 12 de setembro) constitui outro elemento essencial das sinergias com as políticas em matéria de migração e de gestão das fronteiras.¹

9 – Por último, a presente iniciativa refere que as ações realizadas no âmbito do Fundo para a Segurança Interna devem ser coerentes em relação às ações da Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol), da Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL) e do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodpendência (EMCDDA). O Fundo funcionará em total complementaridade com estas agências. Na sua Comunicação intitulada *Um orçamento moderno para uma União que protege, capacita e defende*², a Comissão propõe a afetação de um montante de 1 128 000 000 EUR (a preços correntes) às agências da União no domínio da segurança. A presente iniciativa não cobre o financiamento destas agências. O seu financiamento é decidido no processo orçamental anual normal.

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

a) Da Base Jurídica

¹ «Um orçamento moderno para uma União que protege, capacita e defende: Quadro financeiro plurianual 2021-2027», COM(2018) 321 de 2.5.2018.

² COM(2018) 321 final de 2.5.2018.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A presente iniciativa tem por bases jurídicas o artigo 82.º, n.º 1, o artigo 84.º e o artigo 87.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

A ação da União é justificada com base nos objetivos referidos no artigo 67.º do TFUE que estabelece os meios para a realização de um espaço de liberdade, segurança e justiça.

Chama-se igualmente a atenção para o artigo 80.º do Tratado, que salienta que estas políticas da União e a sua execução deverão reger-se pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro.

O direito de agir da UE tem por base, em particular, o artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia, que estabelece que *«a União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno»*.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Importa começar por lembrar que a gestão das ameaças contra a segurança coloca desafios que não podem ser enfrentados pelos Estados-Membros isoladamente.

De um modo geral, este é um domínio em que é óbvio o valor acrescentado das intervenções da União e da mobilização do orçamento da UE.

Garantir a segurança da UE exige recursos e capacidades substanciais dos Estados-Membros. A melhoria da cooperação e da coordenação operacionais envolvendo a partilha de recursos dos Estados-Membros gera economias de escala e sinergias, garantindo assim uma utilização mais eficiente dos fundos públicos e reforçando a solidariedade, a confiança mútua e a partilha de responsabilidade pelas políticas comuns da UE. Tal é especialmente importante na área da segurança, no âmbito da qual o apoio financeiro a todas as formas de operações transnacionais comuns é essencial para a melhoria da cooperação entre as polícias, as alfândegas, os guardas de fronteira e as autoridades judiciais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Assim, nos termos do artigo 5º do TUE a presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade, dado que a maior parte dos fundos será executada no âmbito da gestão partilhada, em função das competências institucionais dos Estados-Membros, reconhecendo embora plenamente que a intervenção deve ter lugar ao nível adequado, não devendo o papel da União ir além do necessário para atingir os objetivos preconizados.

Princípio da Proporcionalidade

As ações previstas na presente iniciativa abordam a dimensão europeia da cooperação policial. Os objetivos e os níveis de financiamento conexos são proporcionais aos objetivos que a iniciativa visa alcançar, sendo igualmente respeitado o princípio da proporcionalidade nos termos do já referido artigo 5º do TUE.

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 os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.

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

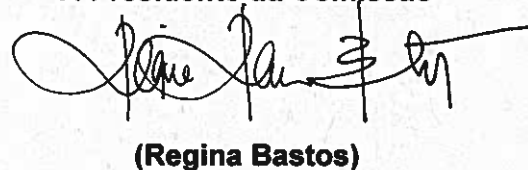
Palácio de S. Bento, 18 de setembro de 2018

O Deputado Autor do Parecer



(Duarte Marques)

A Presidente da Comissão



(Regina Bastos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

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

-Nota Técnica elaborada pela CAE.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

COM (2018) 472 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para a Segurança Interna

I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no artigo 7º, n.º 2, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, relativa ao *“Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”*, a Comissão de Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre a COM (2018) 472 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para a Segurança Interna.

Tal relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, nos termos 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).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2018) 472 final refere-se à proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para a Segurança Interna.

O atual Fundo para a Segurança Interna foi criado para facilitar a cooperação e o intercâmbio de informações transnacionais entre os agentes dos serviços de aplicação da lei dos Estados-Membros e de outras autoridades competentes, nomeadamente permitindo a interoperabilidade dos diferentes sistemas informáticos da UE pertinentes para a segurança, tornando mais eficaz e eficiente a gestão das fronteiras e da migração, facilitando as ações operacionais conjuntas, bem como a prestação de apoio à formação, à construção de instalações essenciais relacionadas com a segurança, à instauração da recolha e tratamento de registos de identificação dos passageiros, em conformidade com o acervo aplicável da UE, e à compra dos equipamentos técnicos necessários.

O principal desafio que a presente proposta visa abordar é a necessidade de maior flexibilidade na gestão do futuro Fundo, em comparação com o atual período de programação, bem como de ferramentas para assegurar que o financiamento da UE é canalizado para as prioridades e ações com um valor acrescentado significativo para a União. A Comissão Europeia entende, e vem



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

propor com a proposta em análise, que *“são necessários novos mecanismos de repartição dos fundos entre a gestão partilhada, direta e indireta, a fim de fazer face a novos desafios e prioridades”*.

Neste sentido, o regulamento proposto que cria o novo Fundo para a Segurança Interna (FSI), baseia-se nos investimentos e realizações conseguidos com base nos seus predecessores: o programa «Segurança e Proteção das Liberdades», constituído pelos programas específicos «Prevenir e combater a criminalidade» (ISEC) e «Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo e outros riscos relacionados com a segurança» (CIPS); o instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises (FSI-P), criado pelo Regulamento (UE) n.º 513/2014 e inserido no âmbito do Fundo para a Segurança Interna para o período 2014-2020 e a vertente «luta contra a droga» no âmbito do programa «Justiça», criado pelo Regulamento (UE) n.º 1382/2013 para o período 2014-2020.

Para tal, o FSI terá uma dotação de 2,5 mil milhões de EUR. A atribuição de financiamento aos programas dos Estados-Membros será baseada em três critérios: 1) o produto interno bruto; 2) a superfície do território e 3) a população do Estado. A parte dedicada aos programas dos Estados-Membros corresponde a 60 % da dotação financeira total do Fundo. Os restantes 40 % da dotação global deverão ser geridos através do instrumento temático que



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

financiará periodicamente um certo número de prioridades definidas nas decisões de financiamento da Comissão.

Destacam-se de seguida os principais pontos desta proposta:

Capítulo I - Disposições Gerais do regulamento proposto, que apresentam o seu objeto e âmbito de aplicação e as definições essenciais. Este capítulo define igualmente os objetivos do regulamento e o alcance do apoio prestado.

O âmbito proposto destes artigos baseia-se, em grande medida, no atual Regulamento relativo ao Fundo de Segurança Interna-Polícia, tendo em conta os novos desenvolvimentos políticos, como a Agenda Europeia para a Segurança, a luta contra o terrorismo, a criminalidade grave e organizada e a cibercriminalidade e a nova agenda relativa à interoperabilidade.

Capítulo II – Neste capítulo o quadro financeiro e de execução estabelece os princípios gerais para o apoio prestado ao abrigo do regulamento e salienta a importância de assegurar a coerência e a complementaridade entre os instrumentos de financiamento pertinentes da UE. O capítulo estabelece, ainda, as modalidades de execução das ações apoiadas no âmbito do Regulamento: gestão partilhada, direta e indireta. A combinação das modalidades de execução proposta tem por base a experiência positiva adquirida com esta combinação na execução do atual instrumento de financiamento.

A primeira secção do capítulo apresenta o quadro financeiro. A proposta indica um montante para o enquadramento financeiro do Fundo, bem como a sua utilização através de diferentes modalidades de execução.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A segunda, terceira e quarta secções do presente capítulo descrevem o quadro de execução do instrumento, tais como programas da Comissão e dos Estados-Membros. As condições aplicáveis às ações apoiadas ao abrigo do regulamento, como as relativas à aquisição de equipamento e às atividades de formação, são também definidas. A secção estabelece as modalidades de revisão intercalar dos programas dos Estados-Membros, bem como a implementação de ações específicas, ações da União, ajuda de emergência, assistência técnica, operações de financiamento misto e apoio operacional.

A quinta e última secção estabelece as disposições necessárias para os relatórios de desempenho dos Estados-Membros, bem como para o acompanhamento e a avaliação.

Capítulo III - Disposições transitórias e finais, contém disposições relativas à delegação de poderes à Comissão para adotar atos delegados e ao procedimento do Comité de Coordenação do Fundo para o Asilo e a Migração, do Fundo para a Segurança Interna e do instrumento de apoio à gestão das fronteiras e dos vistos.

É fixada a data de entrada em vigor do regulamento proposto, ficando estipulado que será obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros a partir de 1 de janeiro de 2021.

III. Princípio da subsidiariedade

A base jurídica da presente proposta de Regulamento enquadra-se no artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia, que estabelece que «a União



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno».

A atual ação da União Europeia é justificada com base nos objetivos referidos no artigo 67.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)¹, que estabelece os meios para a realização de um espaço de liberdade, segurança e justiça, bem como, nos artigos 80º (Cap. III – Políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo, e à imigração), 82.º, n.º 1, 84.º (Cap. IV – Cooperação judiciária em matéria penal) e 87.º, n.º 2 (Cap. V - Cooperação policial), do TFUE.

A gestão das ameaças contra a segurança coloca desafios que não podem ser enfrentados pelos Estados-Membros isoladamente e, neste sentido, considera-se que este é um domínio em que é óbvio o valor acrescentado das intervenções da União e da mobilização do orçamento da UE.

No domínio da segurança, da criminalidade grave organizada, do terrorismo e de outras ameaças relacionadas com a segurança, o fator transnacional é cada vez mais proeminente.

¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.POR&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202PT.01004701



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A cooperação e coordenação transnacional entre as autoridades de aplicação da lei é essencial para prevenir e combater esses crimes, nomeadamente, através do intercâmbio de informações, de investigações conjuntas, de tecnologias interoperáveis e das avaliações comuns de risco e de ameaças, pelo que, o apoio financeiro ao abrigo do presente regulamento contribuirá para reforçar as capacidades nacionais e europeias nestes domínios

Neste contexto, considera-se que a presente proposta respeita o princípio da subsidiariedade, dado que a maior parte dos fundos será executada no âmbito da gestão partilhada, em função das competências institucionais dos Estados-Membros, reconhecendo-se que o papel da União não deve ir além do necessário para atingir os objetivos preconizados.

Assim, conclui-se que, 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, o presente diploma não viola o princípio da subsidiariedade.

IV – Conclusões

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui o seguinte:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- a) Que a COM (2018) 472 final – “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para Segurança Interna” não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 11 de setembro de 2018

A Deputada Relatora

(Sandra Pereira)

O Presidente da Comissão

(Bacelar de Vasconcelos)