



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM(2021)278

Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO relativo à criação e ao funcionamento de um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1053/2013



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, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei n.º 64/2020 de 2 de novembro, 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 CONSELHO relativo à criação e ao funcionamento de um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1053/2013 [COM(2021)278].

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, comissão competente em razão da matéria, 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 CONSELHO relativo à criação e ao funcionamento de um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1053/2013.

2 – A presente iniciativa começa por relembrar que *o espaço Schengen¹ é uma das realizações mais significativas da União Europeia. Reforçou a liberdade de circulação*

¹ Para além dos Estados-Membros, o espaço Schengen engloba também a Islândia, a Noruega, a Suíça e o Listenstaine (os chamados «países associados a Schengen»). A Irlanda não faz parte do espaço Schengen, mas aplica parcialmente o acervo de Schengen desde 1 de janeiro de 2021. A Bulgária, a Croácia, Chipre e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

permitindo a mais de 420 milhões de pessoas circular sem serem sujeitas a controlos nas fronteiras internas e facilitando a entrega transfronteiras de bens e serviços, o que traz benefícios sociais e económicos significativos às nossas sociedades.

3 – Com efeito, a cooperação Schengen, que se iniciou entre cinco Estados-Membros no âmbito de um quadro intergovernamental com a assinatura do «Acordo de Schengen» em 14 de junho de 1985, expandiu-se consideravelmente desde a sua criação.

Nos últimos 35 anos, a União Europeia assistiu a uma evolução contínua no sentido da criação de um espaço que funciona corretamente sem controlos nas fronteiras internas e de um sentimento reforçado de confiança mútua entre os Estados-Membros.

Atualmente, enfrenta uma realidade e desafios diferentes dos que existiam aquando da sua criação. A instabilidade na vizinhança da Europa e mais além, a crise dos refugiados de 2015 e as suas consequências, a persistente ameaça terrorista e a pandemia da COVID-19 exerceram uma pressão considerável sobre o espaço Schengen e levaram mesmo alguns Estados-Membros a reintroduzir controlos nas fronteiras internas durante um período alargado.

4 – Nesta sequência, importa lembrar que o espaço Schengen é sustentado por um conjunto significativo de medidas que compensam a ausência de controlos nas fronteiras internas, facilitam a livre circulação e asseguram um elevado nível de segurança e de justiça.

O acervo de Schengen é constituído pelas disposições integradas no quadro normativo da União nos termos do Protocolo n.º 19 anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como pelos atos baseados nessas disposições ou de algum modo com elas relacionados.

Assim, o acervo inclui:

- i) medidas nas fronteiras externas (gestão das fronteiras externas);
- ii) medidas compensatórias (política comum de vistos, cooperação policial, política em matéria de regresso e Sistema de Informação de Schengen) e

a Roménia estão vinculados pelo acervo de Schengen, mas os controlos nas fronteiras internas ainda não foram suprimidos relativamente a estes Estados-Membros.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

iii) um mecanismo sólido de avaliação e de monitorização.

O acervo de Schengen inclui igualmente requisitos sobre a proteção de dados e o respeito por outros direitos fundamentais.

5 – Com efeito, os três pilares essenciais e complementares supra referidos servem de base a Schengen e permitem que o espaço sem controlos nas fronteiras internas seja possível. A estabilidade global desta complexa arquitetura depende da força de cada pilar e da coerência e coesão de todo o sistema.

6 – A presente iniciativa menciona, ainda, que *o bom funcionamento do espaço Schengen depende da aplicação correta e eficiente das regras comuns, ou seja, do acervo de Schengen, e, em termos mais gerais, da confiança mútua entre os Estados-Membros.*

Uma aplicação deficiente ou a não aplicação num Estado-Membro pode afetar todos os outros e, subsequentemente, pôr em perigo o espaço Schengen.

A monitorização da forma como os Estados-Membros aplicam o acervo de Schengen e o seguimento com base em recomendações de melhorias adotadas de comum acordo constituem um elemento central das estruturas de governação de Schengen. Já em 1998, as partes contratantes da Convenção de Schengen criaram uma Comissão Permanente com mandato para identificar as deficiências na aplicação do acervo de Schengen e para propor soluções².

Na sequência da integração do acervo de Schengen no quadro jurídico da UE, a decisão relativa à criação da Comissão Permanente foi substituída pelo Regulamento (UE) n.º 1053/20135 do Conselho (a seguir designado por «Regulamento»), que atualmente constitui a base jurídica do mecanismo.

O Regulamento tornou-se operacional em 2015.

7 – Neste contexto, a presente iniciativa relembra que a finalidade do mecanismo de avaliação de Schengen consiste em manter um elevado nível de confiança mútua entre os Estados-Membros participantes e contribuir assim para o bom funcionamento

² Decisão do Comité Executivo de 16 de setembro de 1998, relativa à criação de uma comissão permanente de avaliação e de aplicação de Schengen [SCH/Com-ex (98) 26 def.] (JO L 239 de 22.9.2000, p. 138).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

do espaço Schengen, garantindo que os Estados-Membros aplicam eficazmente as regras de Schengen. O mecanismo deve alcançar estes objetivos por meio de avaliações imparciais e objetivas que permitam identificar deficiências na aplicação prática da legislação e assegurar que essas deficiências são rapidamente corrigidas.

8 – Importa, pois, sublinhar que o objetivo geral da presente iniciativa consiste em melhorar o mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen, que representa o terceiro pilar.

A presente iniciativa visa, assim, tornar o mecanismo mais eficaz, conferindo-lhe mais flexibilidade face às realidades em constante evolução, e mais rápido de modo a poder ser adaptado para lhes dar uma resposta atempada e adequada, sem que sejam necessárias alterações subsequentes frequentes.

9 – Com efeito, e em consonância com o programa de trabalho da Comissão para 2021, a presente iniciativa faz parte do objetivo estratégico “*Promoção do modo de vida europeu*”, sendo um elemento central da nova Estratégia de Schengen da Comissão Europeia. Visa, assim, assegurar que os Estados-Membros aplicam efetivamente as regras de Schengen, o que melhoraria a confiança mútua e contribuiria para o bom funcionamento do espaço de livre circulação.

10 – Deste modo, importa lembrar que desde a adoção do regulamento relativo ao mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen³, em 2013, a UE enfrentou uma série de novos desafios.

Viveu uma crise migratória sem precedentes, cujas repercussões deram origem a novas realidades, e foi palco de uma série de ataques terroristas.

Foi confrontada com a pandemia da COVID-19, que ainda está ativa e bloqueia o normal funcionamento da vida quotidiana dos cidadãos.

Todos estes fatores revelaram que as regras atualmente em vigor não são suficientes para ajudar o espaço Schengen a fazer face às novas pressões emergentes. Consequentemente, a UE adotou um número significativo de iniciativas, incluindo

³ Regulamento (UE) n.º 1053/2012 do Conselho.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

legislativas, no domínio dos assuntos internos para ajudar a responder eficazmente às novas necessidades emergentes.

Todavia, o mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen manteve-se inalterado e a sua capacidade para ter em conta os recentes desenvolvimentos legislativos e políticos foi posta em causa.

11 – Assim, e em consonância com o artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 1053/2012 do Conselho, a Comissão procedeu a um reexame do funcionamento do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen.

Os resultados deste reexame⁴ permitiram concluir que o mecanismo já demonstrou o seu significativo valor acrescentado e contribuiu para melhorar a aplicação do acervo de Schengen pelos Estados-Membros.

Contudo, o relatório concluiu que subsistem algumas deficiências e muitas práticas divergentes entre os Estados-Membros, o que poderá afetar a integridade e o funcionamento do espaço Schengen no futuro.

12 – Por conseguinte, a presente iniciativa visa centrar o mecanismo nas deficiências suscetíveis de ter efeitos adversos no bom funcionamento do espaço Schengen no seu conjunto.

A presente iniciativa refere, assim, que

- *O mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen deve ser reforçado a fim de aumentar a sua eficácia e eficiência, realizando avaliações objetivas e imparciais que permitam identificar rapidamente as deficiências na aplicação do acervo de Schengen suscetíveis de perturbar o correto funcionamento do espaço Schengen, assegurar que essas deficiências são rapidamente corrigidas e proporcionar a base para um diálogo sobre o funcionamento do espaço Schengen no seu conjunto.*
- *Tal requer uma cooperação estreita entre os Estados-Membros e a Comissão, uma repartição equilibrada das responsabilidades partilhadas.*
- *É igualmente necessária uma maior participação do Parlamento Europeu.*

⁴ COM(2020) 779 final.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- *Esta iniciativa visa tornar o mecanismo mais eficaz para todas as partes envolvidas (Estados-Membros, Comissão e órgãos, organismos e agências competentes da União). O objetivo subjacente do ponto de vista dos recursos consiste em utilizar melhor os recursos disponíveis, mas mantendo os recursos humanos e orçamentais existentes.*
- *É fundamental clarificar que o mecanismo não é um instrumento oneroso. Com efeito, a organização de visitas de avaliação e de monitorização representa um custo de cerca de 2 milhões de EUR por ano para a Comissão.*

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

a) Da Base Jurídica

A base jurídica da presente iniciativa é o artigo 70.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

O artigo 70.º prevê especificamente a competência do Conselho para adotar, sob proposta da Comissão, medidas que estabeleçam as regras através das quais os Estados-Membros, em colaboração com a Comissão, procedem a uma avaliação objetiva e imparcial da execução, por parte das autoridades dos Estados-Membros, das políticas da União no espaço de liberdade, segurança e justiça.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

O objetivo da presente iniciativa consiste em continuar a desenvolver, a melhorar e a tornar mais eficaz o mecanismo em vigor.

O reexame do regulamento realizado em 2020 confirmou a necessidade de dispor de um mecanismo sólido a nível da UE.

Contudo, não deixa de ser verdade que o valor acrescentado da UE do mecanismo decorre sobretudo da partilha de responsabilidades entre a Comissão e os Estados-Membros, o que cria uma base sólida para gerar confiança mútua.

As avaliações realizadas a nível da UE podem assegurar a identificação atempada das deficiências decorrentes de assimetrias, de divergências e da aplicação incorreta do acervo de Schengen que, de outro modo, poderiam pôr em risco a integridade do espaço Schengen.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A presente iniciativa tem em devida conta o princípio da subsidiariedade, estabelecendo as bases para uma melhor coordenação com as avaliações realizadas no âmbito dos mecanismos nacionais de controlo da qualidade e de monitorização. Um dos objetivos consiste em transferir a atenção do mecanismo para as deficiências suscetíveis de ter efeitos adversos no bom funcionamento do espaço Schengen no seu conjunto.

Em conclusão, para dar uma resposta eficaz às deficiências identificadas no reexame e analisadas de forma mais aprofundada na avaliação de impacto, são necessárias alterações legislativas.

Por conseguinte, os objetivos definidos na presente iniciativa não podem ser suficientemente realizados unilateralmente pelos Estados-Membros e apenas com uma intervenção coordenada e adequada poderão ser alcançados de forma eficaz ao nível da União, pelo que é respeitado e cumprido o princípio da subsidiariedade nos termos do artigo 5º do TUE.

É, pois, cumprido e respeitado o princípio da subsidiariedade.

c) Do Princípio da Proporcionalidade

O artigo 5.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia prevê que o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados. *A forma escolhida para esta ação deve permitir alcançar o objetivo da iniciativa e aplicá-la o mais eficazmente possível.*

Com efeito, nenhuma das alterações propostas na presente iniciativa excede o necessário para alcançar os objetivos enunciados,

Neste sentido, e em observância do princípio da proporcionalidade consagrado no já referido artigo 5º do TUE, a presente iniciativa não excede o necessário para alcançar os objetivos pretendidos.

Deste modo, é cumprido e respeitado o princípio da proporcionalidade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

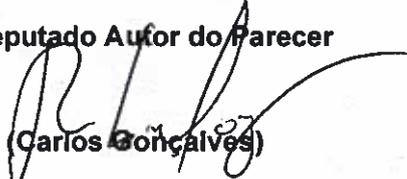
PARTE III – PARECER

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, 28 de setembro de 2021

nr/ O Deputado Autor do Parecer

(Carlos Gonçalves)

O Presidente da Comissão

(Luís Capoulas Santos)

PARTE IV – ANEXO

- Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.
- Nota Técnica elaborada pelos serviços da Comissão de Assuntos Europeus.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

COM (2021) 278 final - Proposta de Regulamento do Conselho relativo à criação e ao funcionamento de um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1053/2013

I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no artigo 7.º, n.º 2, da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, 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 (2021) 278 final - Proposta de Regulamento do Conselho relativo à criação e ao funcionamento de um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1053/2013.

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 (2021) 278 final refere-se à Proposta de Regulamento do Conselho relativo à criação e ao funcionamento de um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1053/2013.

A proposta em apreço enquadra-se nas declarações que a presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, proferiu no discurso sobre o estado da União de 2020, onde anunciou uma nova estratégia para Schengen, a fim de dar resposta aos recentes desafios que têm sido enfrentados, designadamente as crises migratórias, as ameaças terroristas e a pandemia de COVID-19.

No Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo, de setembro de 2020¹, a Comissão indicou que a nova estratégia Schengen incluiria iniciativas legislativas e operacionais, que visam a criação de um espaço Schengen mais forte e resiliente sem controlos nas fronteiras internas, reforçando simultaneamente as suas estruturas de governação e de monitorização.

Por sua vez, no Programa de Trabalho da Comissão para 2021 foi confirmada a intenção de alterar o Regulamento que cria o mecanismo de avaliação Schengen, procedendo à sua revisão².

Em consonância com o artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho, que consiste na atual base jurídica do mecanismo de avaliação de Schengen, a Comissão procedeu a um reexame da aplicação do regulamento, cujo relatório, apresentado em 25 de novembro de 2020, identificou várias deficiências que devem ser corrigidas:

- 1) A duração excessiva do processo de avaliação (10 a 12 meses) e o tempo necessário para os Estados-Membros aplicarem as recomendações (dois anos);
- 2) O número insuficiente de peritos disponíveis para participar nas avaliações, tendo-se verificado que cinco Estados-Membros disponibilizaram um terço do número total de peritos e que existe um défice crónico de peritos em domínios de intervenção específicos;

¹ COM (2020) 609 final, de 23.9.2020, pp. 14 e 15.

² COM(2020) 690 final - Objetivo estratégico «Promoção do modo de vida europeu», Iniciativa n.º 34, «Pacote sobre Schengen», alínea b), «Alteração do Regulamento que cria o mecanismo de avaliação Schengen».



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- 3) A utilização e a eficácia insuficientes das visitas sem aviso prévio, bem como de outros instrumentos de avaliação e de monitorização, em especial as avaliações temáticas;
- 4) A lentidão do seguimento e da execução dos planos de ação e a falta de uma abordagem abrangente e coerente da monitorização da aplicação;
- 5) Para além da avaliação dos requisitos em matéria de proteção dos dados, a avaliação do respeito pelos direitos fundamentais na aplicação do acervo de Schengen não está suficientemente integrada no mecanismo.

O referido relatório da Comissão indica que algumas destas deficiências poderiam ser resolvidas a nível operacional, mas que outras exigiriam alterações legislativas para clarificar e reforçar as regras e os procedimentos existentes, a fim de tornar o mecanismo plenamente adequado à sua finalidade.

Nessa sequência, o Conselho adotou conclusões sobre o funcionamento do mecanismo³ e convidou a Comissão a apresentar iniciativas destinadas a melhorar a eficiência geral do mecanismo e a assegurar que continue a ser flexível e adaptável à evolução das circunstâncias e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, a fim de dar resposta aos novos desafios e de se adaptar às novas realidades.

Dando seguimento às conclusões do Conselho, a Comissão apresentou uma proposta de revisão do regulamento em vigor que pretende dar cumprimento aos seguintes objetivos: aumentar a orientação estratégica do mecanismo de avaliação de Schengen e assegurar uma utilização mais proporcionada dos diferentes instrumentos de avaliação; encurtar e simplificar os procedimentos, a fim de tornar o processo mais eficaz e eficiente e aumentar a pressão exercida pelos pares; otimizar a participação dos peritos dos Estados-Membros e a cooperação com os órgãos, organismos e agências da União; e reforçar a avaliação do respeito pelos direitos fundamentais no âmbito do acervo de Schengen.

A presente proposta prevê a plena aplicação do novo Regulamento a partir de 1 de setembro de 2022.

³ Documento 7939/21 do Conselho.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II. Princípio da subsidiariedade

A ação no espaço de liberdade, segurança e justiça é um domínio de competência partilhada entre a União e os Estados-Membros, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do TFUE.

Por conseguinte, o princípio da subsidiariedade é aplicável por força do artigo 5.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia, segundo o qual a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto a nível central como a nível regional e local, considerando-se que devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, estes objetivos podem ser melhor alcançados ao nível da União.

A base jurídica da proposta em análise é o artigo 70.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Esta disposição prevê especificamente a competência do Conselho para adotar, sob proposta da Comissão, medidas que estabeleçam as regras através das quais os Estados-Membros, em colaboração com a Comissão, procedem a uma avaliação objetiva e imparcial da execução, por parte das autoridades dos Estados-Membros, das políticas da União no espaço de liberdade, segurança e justiça.

A proposta legislativa em análise surge na sequência do reexame do Regulamento (UE) n.º 1053/2013, realizado em 2020 pela Comissão.

Com a presente proposta visa-se dar resposta às deficiências identificadas no referido reexame, designadamente continuar a desenvolver, a melhorar e a otimizar a eficácia do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen.

As alterações que se propõem enquadram-se nos limites estabelecidos no artigo 70.º do TFUE, e não prejudicam o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e da segurança interna.

Assim, 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 a concretização do objetivo ora proposto poderá ter



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

melhores resultados se for desenvolvido ao nível da União e não de maneira descentralizada pelos Estados-membros.

Daí que se conclua que a proposta de Regulamento em causa é conforme ao princípio da subsidiariedade.

III – Conclusões

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

- a) Que a COM (2021) 278 final – Proposta de Regulamento do Conselho relativo à criação e ao funcionamento de um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1053/2013 não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 14 de setembro de 2021

Pelo

O Deputado Relator

(André Coelho Lima)

O Presidente da Comissão

(Luís Marques Guedes)