



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

**EXMO. SENHOR
PRESIDENTE DA COMISSÃO
PARLAMENTAR DE ASSUNTOS
EUROPEUS**

Ofício n.º 1084/XII/1ª – CACDLG /2013

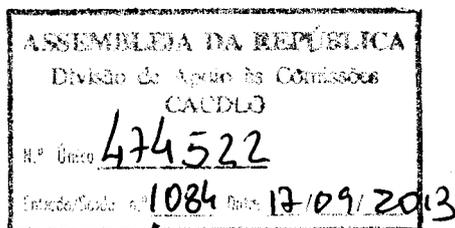
Data: 17-09-2013

ASSUNTO: Relatórios – COM (2012) 587 final (2013) 305 final; COM (2013) 115 final; COM (2013) 232 final e COM (2013) 326 final.

Para os devidos efeitos, junto se enviam os relatórios sobre:

- **COM (2012) 587 final** – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Relatório intercalar sobre o desenvolvimento do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) - Janeiro-Junho de 2012 e **COM (2013) 305 final** – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Relatório intercalar sobre o desenvolvimento do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) - Julho-Dezembro de 2012;
- **COM (2013) 115 final** – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do mecanismo financeiro Schengen (2004 – 2006);
- **COM (2013) 232 final** – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo ao desenvolvimento do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) em 2012;
- **COM (2013) 326 final** – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Terceiro relatório semestral sobre o funcionamento do Espaço Schengen (1 de 2012 – 30 de Abril de 2013), que foram aprovados por unanimidade, registando-se as ausências do BE e do PEV, na reunião, de 17 de setembro de 2013, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,



O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

Tel: 21 391 95 30/21 391 96 67

Fax: 21 393 69 41



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

COM (2013) 115 final – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do mecanismo financeiro Schengen (2004 – 2006)

1 - Introdução

Nos termos 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 europeia, foi distribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a iniciativa europeia COM (2013) 115 final – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do mecanismo financeiro Schengen (2004 – 2006).

2 – Enquadramento e objetivos da iniciativa

O mecanismo financeiro Schengen destinou-se a ajudar os Estados-Membros beneficiários a financiarem ações nas novas fronteiras externas da União Europeia, tendo em vista a aplicação do acervo de Schengen e os controlos nas fronteiras externas. Este mecanismo assenta no art.º 35.º e no Anexo I do Ato de Adesão, consistindo o seu objetivo final em ajudar os países beneficiários (Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, República Eslovaca e Eslovénia) a aderir ao espaço Schengen.

Este instrumento dispunha de um orçamento total de 961 453 271 EUR, que os Estados-membros beneficiários utilizaram durante o período 2004-2006.

Cumprе salientar o seguinte, sobre o mecanismo financeiro Schengen:

- Os custos reais elegíveis ascenderam a mais de 1 000 milhões de EUR, tendo 85,27 % sido cofinanciados pela UE e 14,73 % pelos governos nacionais;
- A utilização global da contribuição da UE foi de 97,6 %;
- O mecanismo financeiro Schengen centrou-se em seis categorias de medidas:
 - controlos nas fronteiras;
 - vigilância das fronteiras;
 - gestão dos vistos;
 - sistemas informáticos;
 - formação;
 - gestão do mecanismo financeiro Schengen.
- A execução destas medidas permitiu, ou facilitou, designadamente:
 - a integração dos sete Estados beneficiários no espaço Schengen no prazo previsto;
 - a melhoria a segurança nas fronteiras externas da UE;
 - a prevenção da imigração irregular;
 - a deteção de documentos falsificados, graças a novos equipamentos de deteção;
 - melhor qualidade e uma maior rapidez do procedimento de emissão de vistos;
 - aumento do número de detenções de pessoas procuradas pelos serviços nacionais e internacionais graças a verificações eficazes na base de dados do Sistema de Informação de Schengen (SIS);

2.1 - Objectivo e âmbito de aplicação do instrumento:

O objetivo geral do mecanismo, como já se referiu, consistia em ajudar os Estados-Membros referidos no artigo 35.º, n.º 2, do Ato de Adesão a financiar medidas nas novas fronteiras externas da UE, tendo em vista a aplicação do acervo de Schengen no que concerne a:

- Supressão dos controlos das pessoas nas fronteiras internas;

- Regras comuns aplicáveis às pessoas que transpõem as fronteiras externas da UE;
- Harmonização das condições de entrada e das regras relativas aos vistos para estadas de curta duração;
- Reforço da cooperação policial (incluindo os direitos de vigilância e a perseguição transfronteiras);
- Reforço da cooperação judiciária graças a um sistema de extradição mais rápido e à transferência da execução das sentenças penais;
- Estabelecimento e desenvolvimento do Sistema de Informação de Schengen (SIS).

Este instrumento financeiro específico destinava-se a ajudar os países candidatos que então aderiam à UE a aderir ao espaço Schengen, em especial no que se refere à supressão dos controlos nas fronteiras internas e ao reforço da gestão das fronteiras externas.

Em conformidade com o artigo 35.º do Ato de Adesão, as ações consideradas elegíveis para financiamento eram enquadráveis nos seguintes tipos:

- Investimento na construção, renovação ou melhoria das infraestruturas de passagem de fronteiras e edifícios conexos;
- Investimento em qualquer tipo de equipamento operacional (p. ex. equipamento de laboratório, instrumentos de deteção, equipamento informático e programas para o Sistema de Informação Schengen -SIS 2, meios de transporte);
- Formação de guardas de fronteira;
- Apoio às despesas logísticas e operacionais.

A Comissão adotou uma decisão relativa à gestão e ao controlo do mecanismo de Schengen¹, estabeleceu os procedimentos de seleção e os critérios de elegibilidade das despesas realizadas, e, posteriormente, viu-se na necessidade de prorrogar o prazo para a execução dos contratos até 30 de setembro de 2007².

2.2 - Recursos da UE disponibilizados aos Estados-membros e cofinanciamento nacional:

¹ Decisão C (2004) 248 da Comissão, de 05-02-04.

² Decisão C (2006) 684 da Comissão.

Os custos reais elegíveis ao abrigo do mecanismo financeiro Schengen ascenderam a 1 067 669 235 EUR, representando o financiamento da UE 85,27 % e o cofinanciamento nacional 14,73 %.

É um facto que não foram estabelecidos critérios claros para determinar a percentagem das despesas nacionais a imputar ao mecanismo financeiro Schengen³, deixando aos Estados-Membros total liberdade de declarar qualquer nível de contribuição nacional para o mecanismo financeiro. Estas percentagens de cofinanciamento nacional variaram de um Estado-Membro beneficiário para outro: a Polónia, por exemplo, assumiu apenas 1,88 % dos custos elegíveis, ao passo que o cofinanciamento da Eslovénia já representou 34 %.

A taxa de utilização da dotação da UE foi muito elevada, tendo-se situado entre 90,6 % na Hungria e mais de 100 % na Polónia.

A taxa de utilização total foi de 97,6 %, tal como referido *supra*.

2.3 - Preparação da execução nos Estados-membros:

Estabelecimento de garantias sobre a regularidade e legalidade das despesas

A responsabilidade pela gestão e pelo controlo dos fundos atribuídos pela UE no âmbito do mecanismo financeiro Schengen era dos Estados-Membros, cabendo à Comissão certificar-se quanto ao cumprimento dos seguintes requisitos:

- Que o processo de adjudicação de contratos está em conformidade com os princípios da transparência, da proporcionalidade, da igualdade de tratamento e da não-discriminação (art.º 3.º, n.º 2 do Regulamento Financeiro⁴);
- Que existem sistemas de gestão e de controlo adequados (art.º 8.º);
- Que existe um procedimento de certificação (art.º 14.º, n.º 1);
- Que existem sistemas de verificação (art.º 15.º, n.º 1).

³ O artigo 2.º da Decisão C(2004) 248 da Comissão determina que a taxa de assistência da UE concedida através do mecanismo financeiro é de 100 % no máximo.

⁴ Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias.

Os Estados-Membros beneficiários eram responsáveis pela programação, seleção e execução das diferentes medidas e pela gestão dos fundos.

Os Estados-Membros eram responsáveis pela coordenação da utilização do mecanismo financeiro com a ajuda proveniente de outros instrumentos da UE, devendo assegurar a compatibilidade com outras políticas da UE e a conformidade com o Regulamento Financeiro.

Elaboração de estratégias nacionais para utilização de recursos da UE

Os sete Estados-Membros em causa adotaram dois documentos estratégicos específicos sobre estas matérias: o Plano de Ação Schengen e o Plano Diretor SIS II.

De um modo geral, as prioridades de investimento destes Estados-membros em centraram-se na construção, renovação e modernização dos pontos de passagem de fronteira e edifícios conexos, equipamento operacional para o tratamento e intercâmbio de dados, meios de transporte e sistemas de comunicação rádio, bem como formação linguística e técnica.

2.4 - Execução do mecanismo financeiro Schengen:

Sistemas de gestão e de controlo criados para aplicar o mecanismo financeiro Schengen

Neste ponto, as soluções adoptadas pelos Estados-membros foram as mais variadas:

- A Lituânia criou uma entidade especial;
- A Estónia, a República Eslovaca e a Eslovénia designaram uma unidade já existente;
- A Polónia e a Letónia designaram como autoridade responsável uma equipa interministerial também já existente.

De uma forma geral, o Ministério das Finanças foi designado como organismo pagador.

Os Estados-Membros beneficiários reconheceram a importância dos comités de direção, de gestão e de acompanhamento, criados para orientar e supervisionar a aplicação do mecanismo financeiro Schengen, que estiveram estreitamente envolvidos na seleção dos projetos e na reafecção e acompanhamento dos fundos.

Aspetos quantitativos e qualitativos da aplicação pelos Estados-membros

As principais despesas foram a vigilância das fronteiras e os sistemas informáticos, que em conjunto representaram 74 % do investimento total. A gestão dos vistos e a formação só representaram 6 % do investimento total.

Os sistemas informáticos também constituíram uma prioridade em todos os países em causa, enquanto primeiro objetivo (Polónia), segundo objetivo (Eslovénia, Estónia, República Eslovaca e Lituânia) ou terceiro objetivo (Hungria e Letónia).

Os investimentos mais importantes são em infraestruturas, ascendendo a 255,3 milhões de EUR, ou seja, 28 % do total do mecanismo financeiro Schengen, repartidos por três objetivos: controlos nas fronteiras (36 %), vigilância das fronteiras (62 %) e gestão dos vistos (2 %).

Principais problemas e respectivas soluções

A aplicação das regras de elegibilidade constituiu, de acordo com os Estados-Membros beneficiários, o problema mais difícil - a maioria deles comunicou atrasos durante o primeiro ano de aplicação, que se deveram principalmente à novidade do mecanismo. Os Estados salientaram, em especial, os problemas relacionados com:

- *Normas de aplicação* - entre as questões levantadas, os Estados-Membros solicitaram à Comissão orientações metodológicas precisas e esclarecimentos mais rápidos;
- *Sistemas de gestão* - foram encontradas dificuldades na criação de um sistema de gestão e de controlo adequado e eficiente, bem como no recrutamento de pessoal qualificado;
- *Gestão dos contratos* - levou a atrasos devido a queixas; a derrapagens orçamentais devido à subestimação dos custos, à inflação e à dimensão limitada dos mercados; e a incertezas quanto à elegibilidade das medidas e dos custos.

As medidas adotadas para resolver estes problemas consistiram principalmente na reafetação dos orçamentos não despendidos a outras atividades.

Outro problema assinalado pelos Estados-Membros beneficiários foi o desenvolvimento de sistemas informáticos destinados a assegurar mecanismos adequados de partilha de informações no espaço Schengen - em especial, a adaptação tecnológica às normas do Sistema de Informação de Schengen II (SIS II) que consideraram extremamente difícil.

No que diz respeito ao calendário de execução, e tendo a primeira data-limite fixada para o mecanismo financeiro Schengen (31/12/2006) sido considerada limitativa por todos os Estados-Membros beneficiários, a Comissão adoptou duas decisões⁵ com vista a prorrogar os prazos para as autorizações e os pagamentos.

2.5 - Avaliação da aplicação:

Relevância para as situações nacionais

Os Estados-Membros beneficiários consideraram o mecanismo financeiro Schengen relevante para as respetivas situações nacionais a vários níveis:

- *Finanças:* diminuiu significativamente os encargos financeiros que a aplicação do acervo de Schengen aportava aos orçamentos nacionais - todos os Estados-Membros estão de acordo em que, sem o mecanismo financeiro Schengen, não teriam conseguido alcançar o mesmo nível de conformidade com o acervo de Schengen no prazo previsto;
- *Estratégias:* a abordagem flexível do mecanismo financeiro Schengen permitiu a todos os Estados-Membros beneficiários desenvolverem e implementarem estratégias e objetivos operacionais muito diversificados; permitiu prosseguir com êxito, por outro lado, o apoio prestado através de outros fundos como o programa Phare e o instrumento de transição (Polónia, República Eslovaca, Letónia e Hungria);

⁵ A Decisão C(2006) 684 da Comissão alterou os prazos do seguinte modo: autorização das despesas e assinatura dos contratos até 31.12.2006, execução final dos contratos até 30.9.2007 e pagamento final até 31.12.2007. A Decisão C(2007) 494 da Comissão prorrogou o prazo de assinatura dos contratos relacionados com o SIS II até 31.3.2007 e o prazo de execução dos contratos relacionados com o SIS II para 31.12.2007. Os prazos para as autorizações e os pagamentos não foram alterados.

- **Gestão:** a abordagem flexível dos sistemas de gestão e de controlo, com repartição dos recursos entre os projetos e maior responsabilização dos Estados-Membros, permitiu-lhes adaptarem rapidamente as suas estratégias à evolução das necessidades.

Eficácia de execução do programa

Os principais resultados a assinalar são os seguintes:

- integração de todos os beneficiários no espaço Schengen;
- melhoria da segurança nas fronteiras externas da UE (Polónia, Lituânia, Letónia);
- intensificação da luta contra a imigração irregular.

Em termos de eficácia financeira, é de assinalar que o rácio das despesas efetivas relativamente às previstas é muito elevado, situando-se entre 90 % (Hungria) e 100 % (Polónia).

A eficácia do mecanismo financeiro Schengen também pode ser medida através do seu impacto sobre a gestão das fronteiras, perceptível nas seguintes matérias:

- *Controlos nas fronteiras* (redução do tempo de espera, entrevistas de melhor qualidade com os viajantes graças à formação e melhor qualidade dos serviços prestados aos viajantes nos pontos de passagem de fronteira, intercâmbio de informações mais rápido);

- *Melhoria da vigilância das fronteiras graças a uma maior mobilidade* (novos equipamentos de rádio e novos veículos de patrulha; maior capacidade de intervenção em condições excecionais e adversas; maior cobertura da vigilância nas linhas de fronteira; melhoria da deteção de documentos falsificados; melhoria da cobertura da rede de radiolocalização na fronteira terrestre; melhor qualidade e maior rapidez do procedimento de emissão de vistos; melhoria dos sistemas de controlo de segurança nos consulados; cooperação efetiva entre os guardas de fronteira e a polícia e uma maior coordenação operacional;

- *Aumento do número de detenções de pessoas procuradas pelos serviços nacionais e internacionais*, graças a verificações eficazes na base de dados SIS;

- *Uma base de conhecimentos alargada* para a tomada de decisões a nível operacional e uma melhor análise das informações entre os serviços;

- *Instituição de um sistema de formação sólido*, com uma vertente de formação de formadores e de formação linguística para os guardas de fronteira.

Do ponto de vista do impacto sobre a gestão das fronteiras, a avaliação do programa debate-se com alguma dificuldade, em virtude de os Estados-Membros fornecerem dados muito diversos no que diz respeito aos custos de gestão e aos impactos relativamente a cada um dos seis objetivos. As principais conclusões comuns são as seguintes:

- *Gestão*: a gestão do mecanismo financeiro Schengen foi considerada como apresentando uma boa relação custo-eficácia, na medida em que permitiu alcançar o objetivo de adesão ao espaço Schengen num prazo limitado e com um custo de gestão relativamente baixo;

- *Cooperação institucional*: a participação conjunta na gestão de projetos reforçou as capacidades dos organismos encarregados da gestão das fronteiras e da luta contra a imigração irregular nos vários Estados-membros beneficiários, e estimulou a eficácia de programas posteriores semelhantes, em particular do Fundo para as Fronteiras Externas e do Fundo Europeu de Regresso;

- *Impacto sobre as despesas*: todos os Estados-Membros assinalam um grande impacto sobre o orçamento consagrado aos guardas de fronteiras, traduzido em custos de manutenção adicionais (equipamentos novos e mais sofisticados, expiração do período de garantia), salários mais elevados (Eslovénia) e uma formação mais onerosa (Letónia);

- *Eficácia do programa*: foi observado um efeito secundário do mecanismo financeiro Schengen na Eslovénia, na Letónia e na Hungria. Estes três Estados-Membros assinalaram que os custos incorridos no âmbito deste instrumento eram em geral mais elevados do que os preços de mercado. Foram fornecidas as seguintes explicações: pequenos mercados estimulados por grandes fluxos de capital num curto espaço de tempo, contratos de maior dimensão (especialmente na Lituânia) que acarretam uma concorrência reduzida, boom económico e inflação (Letónia e Eslovénia).

Complementaridade

- A República Eslovaca e a Lituânia mencionaram que as medidas tomadas no âmbito do mecanismo financeiro Schengen foram coordenadas com o programa Phare e com o mecanismo de transição;
- Em cinco Estados-Membros, o coordenador da ajuda do programa Phare, do mecanismo financeiro norueguês e do mecanismo financeiro do EEE foi também encarregado do mecanismo financeiro Schengen;
- A Estónia, a Polónia, a Letónia e a Hungria utilizaram os programas Phare, os fundos de cooperação transfronteiras (só a Polónia), o mecanismo financeiro norueguês e o instrumento de transição para completar as atividades do mecanismo financeiro Schengen (modernização e aquisição dos respetivos equipamentos de gestão das fronteiras, sistemas informáticos e infraestruturas) em conformidade com a estratégia do seu Plano de Ação Schengen;
- A Polónia beneficiou de verbas do programa Phare para apoiar a sua estratégia de gestão integrada das fronteiras;
- Na Eslovénia, os programas Phare 1999-2003 são considerados como os antecessores do mecanismo financeiro Schengen para a aquisição de equipamento e de sistemas de informação (SIS) atualizados e melhorados no domínio da gestão das fronteiras, da justiça e dos assuntos internos;
- As verbas do instrumento de transição foram consagradas ao reforço das instituições e à assistência administrativa e jurídica no âmbito da transposição do acervo de Schengen.

2.6 - Continuidade com o Fundo para as Fronteiras Externas (FFE):

Todos os Estados-Membros consideram que **a continuidade entre o mecanismo financeiro Schengen e o FFE é óbvia, tanto em termos de gestão como de domínios abrangidos.**

2.7 - Conclusões:

- O balanço do mecanismo financeiro Schengen é muito positivo, uma vez que foi essencial para permitir aos sete Estados-Membros em causa respeitar os requisitos de

Schengen num período de tempo limitado e passar a fazer parte do espaço Schengen a partir de 1.12.2007;

- A elevada taxa de utilização dos fundos da UE e a gestão financeira eficiente demonstram o êxito da aplicação do mecanismo financeiro Schengen;
- Em conformidade com os objetivos estabelecidos no artigo 35.º do Tratado de Adesão, o mecanismo financeiro Schengen foi sobretudo utilizado para os investimentos em infraestruturas, meios de transporte e sistemas informáticos nas fronteiras terrestres e aeroportuárias;
- Este instrumento complementou os esforços envidados a nível nacional para assegurar uma gestão eficaz das fronteiras externas e lutar contra as entradas irregulares no espaço Schengen;
- A ligação entre o mecanismo financeiro Schengen e o Fundo para as Fronteiras Externas é clara, tendo o FFE sido amplamente reconhecido, pelos países beneficiários do mecanismo financeiro Schengen, como um meio de prosseguir e, nalguns destes países, completar as atividades realizadas no âmbito daquele mecanismo;
- O mecanismo financeiro Schengen para a Roménia e a Bulgária (2007-2009) baseia-se na experiência adquirida no âmbito do instrumento anterior, a qual poderá vir a ser replicada num mecanismo temporário semelhante previsto no Ato de Adesão da Croácia.

3 - O Princípio da subsidiariedade

- Constituindo o documento em análise uma iniciativa não legislativa, não cabe a análise da observância do princípio da subsidiariedade;

4 – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, relativamente ao COM (2013) 115 final – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao

Conselho sobre a aplicação do mecanismo financeiro Schengen (2004 – 2006), é de parecer que:

1. Sendo o documento em análise uma iniciativa não legislativa não cabe a análise da observância do princípio da subsidiariedade;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído;
3. O presente relatório deve ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 26 de Julho de 2013

A Deputada Relatora,



(Teresa Anjinho)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)