



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA
DA REPÚBLICA

Ofício n.º210/XI/1.ª – CACDLG /2011

Data: 09-03-2011

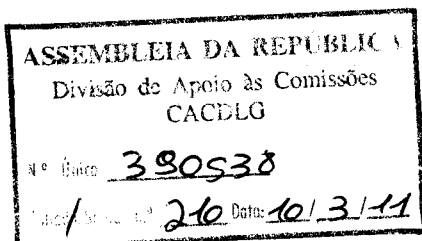
ASSUNTO: *Relatório da participação da Assembleia da República na REUNIÃO ORGANIZADA PELA COMISSÃO DAS LIBERDADES CÍVICAS, DA JUSTIÇA E DOS ASSUNTOS INTERNOS (LIBE) DO PARLAMENTO EUROPEU COM A PARTICIPAÇÃO DOS PARLAMENTOS NACIONAIS DA UNIÃO EUROPEIA – PARLAMENTO EUROPEU, 4 E 5 DE OUTUBRO DE 2010.*

Nos termos do n.º 4 do artigo 42.º do Regimento da Assembleia da República e para o efeito da sua publicação na II Série-D do DAR, junto envio a Vossa Excelência o relatório da participação da Senhora Deputada Isabel Oneto e do Senhor Deputado Carlos Peixoto, em representação desta Comissão, na reunião interparlamentar identificada em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Osvaldo de Castro)





COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO DA PARTICIPAÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA NA REUNIÃO ORGANIZADA PELA COMISSÃO DAS LIBERDADES CÍVICAS, DA JUSTIÇA E DOS ASSUNTOS INTERNOS (LIBE) DO PARLAMENTO EUROPEU COM A PARTICIPAÇÃO DOS PARLAMENTOS NACIONAIS DA UNIÃO EUROPEIA

(PARLAMENTO EUROPEU, BRUXELAS, 4 E 5 DE OUTUBRO DE 2010)

Delegação da AR :

- Deputada **Isabel Oneto (PS)** e Deputado **Carlos Peixoto (PSD)**, Membros da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Apoio Técnico:

- Bruno Dias Pinheiro, Representante Permanente da AR em Bruxelas, e João Amaral, Assessor da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da AR

A Comissão LIBE do Parlamento Europeu (PE) organizou uma reunião (cujo programa segue em anexo), com a participação das Comissões Parlamentares correspondentes dos Parlamentos nacionais (PN) da União Europeia (UE), sobre o seguinte tema: *Responsabilidade democrática no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça – Avaliação EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX e SCHENGEN*

Esta reunião teve lugar nos dias 4 e 5 de Outubro de 2010, em Bruxelas, e o programa encontra-se anexo a este relatório.

Toda a documentação está disponível em:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/libe/libe_20101004_1500.htm

A reunião foi gravada e transmitida em vídeo, podendo o seu registo ser consultado:

4/Outubro/2010

5/Outubro/2010



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Segunda-feira, 4 de Outubro de 2010

A sessão de abertura, subordinada ao tema *Cooperação Operacional entre agências no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*, foi presidida por **Juan Fernando López Aguilar**, Presidente da Comissão LIBE, que, introduzindo o tema, lembrou que o Tratado de Lisboa entrara em vigor em finais de 2009, assim investindo valor jurídico à Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, o que mudou profundamente o quadro normativo do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

Assim, se por um lado a cidadania europeia passou a estar no centro do processo europeu (em lugar da moeda única ou do mercado comum), por outro, o papel do Parlamento Europeu e dos Parlamentos Nacionais foi profundamente reforçado.

Recordando a criação de um espaço sem fronteiras internas na Europa (Schengen) e a reforma das agências europeias que cooperam entre si (Europol, Eurojust e Frontex e Sistema de Informação de Schengen), processo em que o Comité Permanente de Segurança Interna (COSI), criado pelo Tratado, desempenhará, a par do controlo parlamentar, um papel essencial.

Finalmente, salientou que, um ano após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a Comissão Europeia ainda não atendeu ao pedido formulado pelo Parlamento Europeu, no sentido de criar um mecanismo de fiscalização destas agências.

Ainda na sessão de abertura, usou da palavra **Fernand Koekelberg**, Presidente do Comité Permanente de Segurança Interna (COSI), que, depois de lembrar o enquadramento jurídico que presidiu à criação deste órgão, descreveu brevemente a sua forma de actuação no terreno, procurando garantir a melhor cooperação possível entre as agências europeias neste domínio.

Salientando a necessidade de programar o trabalho do COSI para além da Presidência da União Europeia em curso, destacou a abordagem integrada e integral que é necessária a uma estratégia de segurança europeia.

Em relação às actividades do COSI, salientou quatro áreas fundamentais:

- a) Coordenação das agências europeias com competência no domínio da segurança interna;
- b) Projecto *Harmony* - Um modelo genérico europeu para a informação criminal – Agrupar os instrumentos existentes e reforçar o papel central da Europol;
- c) Estratégia de segurança interna (na sequência do Programa de Estocolmo);
- d) Luta contra a criminalidade grave e organizada.

Abordando concretamente a primeira destas áreas, chamou a atenção dos presentes para o facto de todas as agências terem mandatos específicos que devem ser levados a cabo com apoio e em cooperação. Salientou que, neste sentido, pela primeira vez, as quatro agências apresentaram um relatório de actividades conjunto, dando provas de boa coordenação entre si.



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

O relatório, afirmou, é um documento claro que, surgindo na sequência do Programa de Estocolmo, enumera problemas que podem ser resolvidos desde já, traçando, do ponto de vista metodológico, um caminho que pode ser seguido, no futuro, por outras agências.

Finalmente, referiu que, no futuro, haverá, pelo menos, uma reunião anual entre as agências, presidida pelo Director do COSI, contando com a presença de um representante da Presidência da União Europeia e outro do Conselho, na sequência da qual será elaborado um relatório.

A última intervenção da sessão de abertura esteve a cargo de **Jean-Louis de Brouwer**, Director para a Migração e as Fronteiras, Direcção-Geral dos Assuntos Internos, Comissão Europeia, que, começando por realçar a necessidade de diálogo inter-institucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia, lembrou que as agências cuja avaliação é levada a cabo nesta reunião foram criadas para responder às necessidades de cooperação internacional e não para se tornarem em entes com personalidade jurídica e com a capacidade de marcar a agenda política.

Salientou ainda que, na sua opinião, o controlo democrático dos parlamentos nacionais e das instituições europeias sobre as agências começa no momento da respectiva criação. Lembrou, por outro lado, que o domínio de partilha das competências entre os parlamentos nacionais e as instituições europeias é vasto, o que implica, necessariamente, diálogo entre as partes envolvidas. Deu, aliás, como exemplos o facto de o controlo de fronteiras externas do espaço Schengen ter um quadro jurídico comum, dependendo, porém, de controlo político e técnico dos Estados-membros e ainda o facto de a agência Frontex definir a sua orientação em resultado de cooperação, operando, contudo, nível de cada Estado.

Finalmente, afirmou que, tendo em vista a criação de dinâmicas políticas neste domínio, será eventualmente necessário criar, no futuro, uma agência europeia de asilo e uma agência para o desenvolvimento de grandes redes de informação, não esquecendo que o caminho que tem sido trilhado no que toca ao processo de decisão e controlo das agências vai ao encontro dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu.

A primeira sessão, dedicada ao debate e avaliação da agência Frontex, contou com uma primeira intervenção de **Ilkka Laitinen**, Directora da Agência, que começou por afirmar que o quadro de controlo integrado de fronteiras (*Integrated Border Control – IBM*) faz parte da estratégia de segurança interna da União Europeia, faltando apenas erradicar as fronteiras das mentes dos cidadãos europeus. Mas, para tal – lembrou –, a cooperação é também essencial.

Constatando que o Tratado de Lisboa e o Programa de Estocolmo trouxeram os Direitos Fundamentais e de cidadania para a primeira linha de preocupações europeias, lembrou que a defesa destes direitos depende da segurança dos cidadãos e da defesa contra a criminalidade externa.

Finalmente, elencou as quatro áreas em que a Frontex encara maiores desafios:



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

- a) Protecção de dados pessoais – a este nível, a Directora da agência, dando o exemplo do tráfico de seres humanos, esclareceu que o combate à criminalidade transfronteiriça carece de uma agência que tenha acesso a nomes de cidadãos, sem, contudo, ter necessidade de os armazenar. Lembrou, aliás, que os dados recolhidos nas fronteiras só integram bases de nível local;
- b) Disponibilidade de equipamento – neste aspecto, a preocupação da Frontex é a de que o equipamento adequado chegue às pessoas certas;
- c) Peritos e recursos humanos – afirmando que reside neste ponto a pedra de toque da agência, salientou a necessidade de, a este nível, estabelecer mecanismos de cooperação e garantias de autonomia e de flexibilidade;
- d) Co-liderança – no que a este ponto respeita, a oradora afirmou que a agência que dirige tem de se assumir como co-líder e co-gestora da estratégia de segurança da União Europeia.

Usou da palavra em seguida **Simon Busuttill**, relator sobre a revisão do mandato da Frontex, membro da Comissão LIBE do Parlamento Europeu, que deixou seis conjuntos de questões:

- 1 – Para onde caminha a Frontex e o que se virá a tornar?
- 2 – Em que áreas deve a Frontex ser mais eficaz e como pode o processo legislativo ajudar este processo?
- 3 – Como, para além da formação conjunta, se pode operacionalizar a partilha de guardas fronteiriços?
- 4 – Como pode ser assegurada a partilha de recursos e de tecnologia por parte dos Estados-membros?
- 5 – Deve a Frontex processar dados pessoais para exercer o seu mandato?
- 6 – Como responsabilizar democraticamente a Frontex?

Em relação à última questão, lembrou que, durante o processo legislativo que levou à criação da agência, os parlamentos nacionais tiveram oportunidade de se pronunciar, tendo o Parlamento da Polónia sido da opinião que estaria em causa uma violação do princípio da subsidiariedade. Por outro lado, sendo o orçamento da União Europeia aprovado anualmente pelo Parlamento Europeu, este órgão tem a obrigação de perguntar qual o destino das verbas em causa.

Finalmente, usou da palavra **Andrej Hunko**, membro da Comissão de Assuntos Europeus do Bundestag, que começou por lembrar que mais de 10 000 pessoas perderam a vida nas fronteiras europeias e que várias organizações de defesa dos Direitos Humanos (como o *European Centre for Human Rights*) criticam a agência e reiteram a necessidade de os corpos de guardas fronteiriços respeitarem os Direitos Humanos.

Considerou que a Frontex resultou num fracasso e que a defesa dos Direitos Humanos poderia levar ao seu desmantelamento imediato. Por outro lado, julgando que o Parlamento Europeu não pode controlar esta agência – o que considerou inaceitável –, concluiu que a União Europeia deveria rever a sua política de criação de agências deste tipo.



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Após o período de debate que se seguiu entre os oradores e os Deputados do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais, iniciou-se a segunda sessão, dedicada à análise da Europol.

Usou da palavra, em primeiro lugar, **Rob Wainright**, Director da Europol, que informou que a agência que dirige recorre aos serviços de mais de 650 especialistas e executa cerca de 14 000 operações transfronteiriças por ano, prendendo centenas de criminosos.

Recordando que a Europol não tem poderes coercivos e que, como tal, depende de uma plataforma de operações conjuntas para actuar, afirmou que o Tratado de Lisboa se assume como um instrumento de progresso no que ao aumento de transparência e de democraticidade respeita, citando, como exemplo, o Conselho de Administração da Europol, que agora também é integrado pelo Parlamento Europeu.

O mesmo Tratado, disse ainda, alargou a área de acção da Europol e deu ao Parlamento Europeu os poderes inerentes a quem é o responsável pelo orçamento da União Europeia. Afirmou, por outro lado, que o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais têm um papel importante a desempenhar na avaliação das políticas relativas às liberdades cívicas, à justiça e aos assuntos internos da União Europeia

Finalmente, reiterou o que já havia sido afirmado a propósito da Frontex, considerando que – não obstante ser essencial respeitar a protecção de dados pessoais – a existência destes dados é fundamental para, dentro da legalidade, combater o crime organizado, não deixando de referir que o novo regulamento da Europol, implicando a avaliação do actual, deve ser transparente e eficiente.

De seguida, **Agustín Díaz de Mera García Consuegra**, membro da Comissão LIBE do Parlamento Europeu, de forma muito breve considerou que o novo regulamento da Europol deve assegurar maior controlo parlamentar – julgando que o actualmente consagrado é insuficiente – e maior protecção de dados pessoais.

Lembrando o disposto nos artigos 34.º e 36.º do Tratado de Lisboa, afirmou que as obrigações que ali se estabelecem para o Conselho não são suficientes para se poder afirmar que o Parlamento Europeu exerce de alguma forma controlo democrático sobre esta agência.

O último orador do dia, **Lorde Peter Bowness**, Presidente da Subcomissão de Justiça e Instituições da União Europeia da Câmara dos Lordes, limitou-se a constatar que um ano após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa o quadro jurídico que permitirá controlar democraticamente o funcionamento desta agência ainda não está aprovado.

A sessão foi encerrada após o período de debate entre os oradores e os Deputados do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Terça-feira, 5 de Outubro de 2010

A terceira sessão, dedicada ao debate e avaliação do Eurojust, contou com abertura de **Aled Williams**, Presidente do Colégio do Eurojust, que começou por caracterizar aquela instituição como uma ferramenta ao serviço dos procuradores nacionais, especificamente dirigida à investigação da criminalidade transnacional.

Informando que o Eurojust reúne cerca de 130 vezes em cada ano para discutir casos específicos – e que um terço dessas reuniões conta com a participação da Europol –, lembrou que, de acordo com o artigo 13.º da Decisão Eurojust¹, os Estados-membros estão obrigados a prestar informação sobre casos de criminalidade transnacional, obrigação que será coadjuvada, no futuro, quando existir um gabinete Eurojust em cada Estado-membro.

Salientou, por outro lado, que a participação do Eurojust no COSI contribui para transmitir às actividades daquele comité uma perspectiva judicial que, de outra forma, lhe faltaria, consubstanciando ainda um fórum de consulta entre os procuradores de todos os Estados-membros.

Suscitando a possibilidade de, no futuro, o Eurojust poder vir a ter competência para iniciar investigações, terminou a sua exposição abordando a questão da avaliação e responsabilização democrática. Neste ponto, distinguiu, antes de mais, responsabilização e controlo, afirmando que a primeira é necessária e que o segundo não é desejável. Lembrou, por fim, que o Eurojust já compareceu perante a Comissão LIBE do Parlamento Europeu (o que considera ser um bom exemplo de responsabilização democrática), mas que ainda há lacunas no que toca à avaliação por parte dos parlamentos nacionais.

Usou da palavra, em seguida, **Renate Wieber**, relatora sobre o Eurojust e membro da Comissão LIBE, do Parlamento Europeu, que, numa breve síntese dos passos percorridos neste domínio, considerou que há já um adquirido considerável, facto comprovado pelo aumento exponencial do número de casos analisados pelo Eurojust, o que a leva a concluir que os Estados-membros perceberam o “*valor acrescentado*” em que se traduz esta instituição.

Recordou que, de acordo com o Programa de Estocolmo e com o artigo 85.º do Tratado de Lisboa, a Comissão apresentará ao Parlamento Europeu uma proposta de revisão do regulamento do Eurojust, nele prevendo mecanismos de participação dos parlamentos nacionais na avaliação das actividades desta instituição.

A este propósito, disse que a influência do Parlamento Europeu tem sido muito reduzida, porquanto se limita a receber informação, estando, porém, convicta de que, a partir de 2012, poderá começar a exercer os novos poderes e competências que o Tratado de Lisboa lhe atribuiu.

¹ DECISÃO 2009/426/JAI DO CONSELHO, de 16 de Dezembro de 2008.



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

No final, e para além de confessar o seu cepticismo quanto à possibilidade de melhorar o regulamento do Eurojust – por considerar que os Estados-membros afirmam estar disponíveis para conceder mais poderes à Europol e ao Eurojust quando, na realidade, não os concedem –, declarou ainda que, apesar de estar prevista no Tratado a possibilidade de se instituir um Procurador-Geral Europeu, considera ser mais exequível e eficaz o reforço dos poderes do Eurojust.

Ainda nesta sessão, usou da palavra **Christine Defraigne**, Presidente da Comissão de Justiça do Senado Belga, que teceu considerações sobre o Direito penal, afirmando que é um dos últimos domínios da soberania dos Estados. Lembrou, depois, o percurso iniciado com o Tratado de Amesterdão e com a posterior (1996) criação de um magistrado europeu e a instituição de normas penais que protegem os interesses financeiros da União Europeia em matéria de criminalidade transfronteiriça.

Especificamente em relação ao Eurojust, lembrou que, em 1999, quando esta agência foi criada na sequência do Conselho de Tampere, já se falava de falta de transparência e de controlo democrático, concluindo que este domínio tem de passar forçosamente pela criação de uma política penal europeia comum.

A quarta sessão, destinada ao debate e avaliação do 25.^o aniversário do Acordo de Schengen, começou com a intervenção de **Gunter Ceuppens**, Presidente do grupo de trabalho SCH-EVAL, constituído no âmbito da Presidência Belga da União Europeia.

Após uma sintética resenha histórica dos mais importantes acontecimentos que marcaram o sistema de Schengen nos últimos 25 anos, explicou que o grupo a que preside, numa primeira fase, se dedicou à análise e verificação do preenchimento dos requisitos por parte dos Estados-membros da União que pretendem aderir ao Acordo de Schengen. Numa segunda fase do mandato, dedicaram-se, então à verificação do cumprimento das obrigações decorrentes do Acordo por parte dos Estados que já tinham aderido há mais tempo².

Lembrando que todo o acervo de Schengen se baseia num pressuposto de confiança mútua entre os Estados, salientou que desde o Tratado de Amesterdão estão integrados no acervo comunitário mecanismos de avaliação neste domínio que, em seguida, descreveu com algum detalhe, não deixando que esclarecer que o relatório final salienta pontos fracos detectados, mas também as boas práticas registadas. Lembrou que em 2007, durante a Presidência Checa, se registaram melhorias no processo de avaliação, que serão tidas em conta pela Comissão Europeia quando apresentar a sua proposta de revisão destes mecanismos.

Usou da palavra, em seguida, **Carlos Coelho**, relator sobre Schengen e membro da Comissão LIBE do Parlamento Europeu, que leu a intervenção que se anexa (Anexo II).

² No momento em que a intervenção foi proferida, estava em curso a avaliação ao nível do cumprimento das obrigações decorrentes do acervo Schengen de Portugal e Espanha.



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Finalmente, usou da palavra **Anne-Marie Escoffier**, membro do Senado Francês, que começou por afirmar que o Sistema de Informação Schengen (SIS) é a trave-mestra do funcionamento do Acordo e de todo o acervo que lhe sucedeu. Salientando a importância da migração dos dados para o Sistema SIS II (prevista para 2013), lembrou que essa pode ser a oportunidade necessária para que se defina uma metodologia comum de avaliação e controlo das medidas adoptadas.

Após o período de debate, abriu a sessão de encerramento **Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR**, Presidente da Comissão LIBE do Parlamento Europeu, que, agradecendo a presença de todos os presentes e as intervenções produzidas durante os dois dias de reunião, procurou sintetizar os pontos mais importantes do que nela se disse.

Desta forma, começou por considerar que as agências em análise (Europol, Eurojust, Frontex e Schengen) são peças fundamentais para a criação de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça na União Europeia, que, contudo, devem ser coordenadas, de forma a não ocorrerem sobreposições de competências e desperdício de esforços.

Salientou, por outro lado, que o Tratado de Lisboa, e a participação acrescida do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais nele preconizada para os mecanismos de decisão e avaliação das actividades destas agências, levará (neste aspecto) cerca de 5 anos a concretizar-se e a traduzir-se em melhores práticas, mais transparentes e eficazes.

Para tal, considera fundamental que reuniões como esta tenham sequência nas presidências seguintes, visto que, na sua opinião, esta será a única forma de convencer os Estados-membros de que as agências em causa não pretendem substituir-se-lhes no exercício das suas competências, mas, antes, coordenar as actividades que cada um exerce por si. Acrescentou, aliás, que este será o caminho a seguir, uma vez que o Tratado de Lisboa é muito mais exigente no que à conjugação de esforços técnicos entre Parlamento Europeu e parlamentos nacionais diz respeito.

Exortou, por fim, os membros dos parlamentos nacionais a seguirem de perto as actividades e iniciativas europeias levadas a cabo nesta matéria prioritária, assim dando sequência às previsões do Tratado de Lisboa (artigos 12.º, 70.º, 85.º e 88.º) que especificamente requerem a sua participação activa, concluindo que esta é a única forma de dar conhecimento aos cidadãos europeus das várias etapas de construção do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

Finalmente, usou da palavra **Olga Zrihen**, membro do Senado Belga, que começou por destacar a necessidade fundamental de criar mecanismos de controlo democrático das agências, a exercer pelo Parlamento Europeu e pelos parlamentos nacionais.

Afirmando algum cepticismo sobre a suficiência do controlo orçamental exercido pelo Parlamento Europeu sobre as agências – por considerar que, apesar de ser verdadeiro controlo parlamentar, não basta como mecanismo de responsabilização e acompanhamento –, afirmou a necessidade de serem reforçados os meios de comunicação entre os parlamentos nacionais e o Parlamento



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

Europeu, de modo a assegurar a transparência e responsabilidade essenciais para o bom funcionamento destas agências e para a credibilização das suas actividades.

Seguiu-se um curto período de debate, após o qual a reunião foi encerrada.

Assembleia da República, 7 de Março de 2011

A Deputada,

Isabel Oneto

O Deputado,

Carlos Peixoto



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

**Anexo I
Programa**

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

REUNIÃO INTERPARLAMENTAR

**RESPONSABILIDADE DEMOCRÁTICA
NO ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA**

**AVALIAÇÃO
EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX E SCHENGEN**

com a participação dos
PARLAMENTOS NACIONAIS

Segunda-feira, 4 de Outubro, 15.00 – 18.30
Terça-feira, 5 de Outubro, 9.00 – 12.30

Bruxelas
Sala PHS 3 C 050



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

INTRODUÇÃO

Há vinte e cinco anos, ao celebrarem o Acordo de Schengen, alguns Estados-Membros debruçaram-se, pela primeira vez e de acordo com o mesmo quadro legal, sobre uma série de objectivos políticos essenciais, como a liberdade de circulação dos seus cidadãos no espaço Schengen, garantindo-lhes também um elevado nível de segurança. Além disso, cada Estado-Membro aceitou confiar aos demais Estados-Membros a protecção das suas próprias fronteiras, tendo igualmente aceitado desenvolver regras comuns em matéria de vistos e controlos de segurança através da aplicação de um sistema de avaliação pelos pares. Apesar da diversidade inicial das legislações nacionais, tal tornou-se possível através do alinhamento progressivo da legislação dos vários países com um quadro legal comum em evolução, acompanhado de ferramentas comuns e de redes às quais milhares de funcionários públicos estavam (e estão) ligados (o sistema SIS) e onde os alertas de segurança de outros países são tratados como se seus fossem.

Nesta perspectiva, o Acordo de Schengen pode ser considerado o verdadeiro ponto de partida de um objectivo político ainda mais ambicioso previsto no Tratado de Amesterdão e recentemente confirmado pelo Tratado de Lisboa, de acordo com o qual “A União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros.” (Artigo 67 TFUE)

Um objectivo tão ambicioso só pode ser implementado através do estabelecimento de uma estratégia europeia coerente e global, definida pelo Conselho Europeu, em 10 de Dezembro de 2009 (Programa de Estocolmo), de acordo com o qual a cooperação entre os Estados-Membros deve também ser apoiada pela reforma das agências europeias existentes, como a Europol, a Eurojust e a Frontex, bem como pela criação de novas agências, quando necessário. De acordo com o Tratado e com o Programa de Estocolmo, estas agências devem ser as ferramentas operacionais dos Estados-Membros e das instituições da UE no contexto da garantia das liberdades dos indivíduos e da segurança da UE.

Um tal objectivo requer, por um lado, a cooperação operacional, tal como deve ser assegurada pelo novo Comité de Segurança Interna (COSI, Artigo 71 TFUE), bem como um forte controlo parlamentar a nível europeu e nacional, como previsto no Artigo 12.º do Tratado da União Europeia e pelos Artigos 70.º e 85.º (Eurojust) e 88.º (Europol) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Nesta perspectiva, note-se que, um ano após a entrada em vigor do Tratado, o quadro legislativo que define o controlo parlamentar ainda não está definido.

A reunião do comité interparlamentar, com a participação de membros das comissões homólogas “Justiça e Assuntos Internos” dos 27 parlamentos nacionais da UE dará, por conseguinte, aos membros do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais uma primeira oportunidade, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, para discutir a questão da responsabilidade democrática no espaço de liberdade, segurança e justiça e, principalmente, a cooperação Schengen e, ainda, as actividades das três agências principais (Europol, Eurojust e



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Frontex), que têm um papel crucial no funcionamento do espaço de liberdade, segurança e justiça.

A reunião do comité interparlamentar terá lugar no âmbito de um processo iniciado pela Conferência de Presidentes dos Parlamentos da União Europeia (EUSC) em Estocolmo, em Maio de 2010. Nesta conferência, esses presidentes solicitaram à futura Presidência belga da EUSC que se debruçasse sobre a proposta de agendar conferências regulares para comissões parlamentares responsáveis em matéria de assuntos europeus, negócios estrangeiros, defesa, justiça e assuntos internos, em cooperação com o Parlamento Europeu. O Parlamento belga apresentará as suas propostas na próxima Conferência de Presidentes dos Parlamentos da União Europeia, que terá lugar em Maio de 2011, em Bruxelas. Neste contexto, o objectivo da reunião do comité interparlamentar é contribuir para o mandato conferido pela Conferência de Presidentes dos Parlamentos da União Europeia ao Parlamento belga, em cooperação com o Parlamento Europeu.

Segunda-feira, 4 de Outubro de 2010

Presidente: Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR, Presidente da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) do Parlamento Europeu

15.00-16.00 SESSÃO DE ABERTURA

COOPERAÇÃO OPERACIONAL ENTRE AGÊNCIAS NO ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA

O presidente, **Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR**, dá as boas-vindas.

Fernard KOEKELBERG, Presidente da Comissão Permanente da Segurança Interna (COSI), Presidência belga

Jean-Louis DE BROUWER, Director para a Migração e as Fronteiras, Direcção-Geral dos Assuntos Internos, Comissão Europeia

Debate

16.00-17.15 SESSÃO I

FRONTEX

Iikka LAITINEN, Directora da Frontex



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Simon BUSUTTIL, relator sobre a revisão do mandato da Frontex, Comissão LIBE, Parlamento Europeu

Debate

A Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (Frontex) foi criada em 2004 e entrou em pleno funcionamento em Outubro de 2005. O seu papel é coordenar a cooperação operacional entre os Estados-Membros no domínio da gestão das fronteiras externas. A Comissão propôs recentemente algumas modificações ao regulamento que cria a Frontex, nomeadamente a possibilidade de a Frontex adquirir equipamento e a obrigação dos Estados-Membros de contribuírem para o fundo de equipamento da Frontex, a preparação de uma lista de guardas fronteiriços, as formas de cooperação com as agências e organismos da UE e com países terceiros, etc.

Esta proposta encontra-se, de momento, em discussão no Parlamento e no Conselho. Esta sessão constituirá uma oportunidade para discutir as actividades desenvolvidas até agora pela Frontex, bem como a evolução futura da agência.

17.15-18.30 SESSÃO II

EUROPOL

Rob WAINWRIGHT, Director da Europol

Agustín DÍAZ DE MERA GARCÍA CONSUEGRA, Membro da Comissão LIBE, Parlamento Europeu

Lord Peter BOWNESS, presidente da subcomissão da Justiça e Instituições da UE, Câmara dos Lordes

Debate

O Tratado de Lisboa (Artigo 88(2) TFUE) prevê que o futuro quadro legal da Europol (que será determinado através de regulamentos do Parlamento Europeu e do Conselho de acordo com o processo legislativo ordinário) também deve definir as modalidades de controlo das actividades da Europol pelo Parlamento Europeu, a que são associados os parlamentos nacionais.

A reflexão sobre as modalidades e o âmbito do controlo é um exercício essencial a que os legisladores (nacionais e europeus) se deveriam dedicar logo desde o início. Esta sessão pode constituir um dos quadros para este debate. Saliente-se que, ao passo que a Comissão Europeia previu, para 2013, a proposta de regulamento sobre a Europol, o Parlamento Europeu solicitou, nas suas resoluções de Novembro de 2009, que fosse apresentada uma proposta seis meses após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.



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

18.30 Cocktail

Edifício Paul-Henri Spaak – 2º andar

Terça-feira, 5 de Outubro de 2010

Presidente: **Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR**, Presidente da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) do Parlamento Europeu

09.00-10.15 SESSÃO III

EUROJUST

Aled WILLIAMS, Presidente do Colégio da Eurojust

Renate WEBER, relatora sobre a Eurojust, Comissão LIBE

Christine DEFRAIGNE, Presidente da Comissão da Justiça, Senado Belga

Debate

Prevista nas Conclusões de Tampere e existente desde 2001 sob a forma de Eurojust provisória (pro-Eurojust), a Eurojust foi formalmente instituída em 2002 e reforçada com a decisão do Conselho 2009/426/JAI, de 16 de Dezembro de 2008.

A Eurojust é composta por um membro nacional, podendo este ser um juiz, um procurador ou um agente da polícia de competência equivalente, destacado por cada Estado-Membro. A Eurojust tem por missão estimular e melhorar a coordenação e a cooperação no âmbito de investigações transnacionais e diligências processuais.

O Tratado de Lisboa dedica uma disposição específica à Eurojust e prevê que o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais avaliem as suas actividades.

A sessão será uma oportunidade para discutir as actividades actuais da Eurojust, incluindo o recente reforço do seu mandato, bem como as perspectivas futuras, tendo em conta o Tratado de Lisboa.

10.15-11.30 SESSÃO IV

25º ANIVERSÁRIO DO ACORDO DE SCHENGEN

Gunter CEUPPENS, presidente do grupo de trabalho SCH-EVAL, Presidência belga

Carlos COELHO, relator sobre Schengen, Comissão LIBE



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

Anne-Marie ESCOFFIER, Senadora, Senado Francês

Debate

Há vinte e cinco anos, em 14 de Junho de 1985, cinco Estados-Membros (Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Países Baixos) assinaram um Tratado que visava a criação de um espaço sem fronteiras internas. Esse Tratado ficou conhecido como "Acordo de Schengen", nome do local em que, no Luxemburgo, foi assinado. Em 19 de Junho de 1990, foi assinada uma outra convenção, tendo ambas entrado em vigor em 1995, pondo fim aos controlos nas fronteiras internas dos países signatários e criando uma fronteira externa única, em que os controlos são efectuados de acordo com idênticos procedimentos.

Desde então, o espaço Schengen expandiu-se gradualmente até incluir quase todos os Estados-Membros da UE (à excepção do Reino Unido, da Irlanda, de Chipre, da Roménia e da Bulgária) e países terceiros (Islândia, Noruega e Suíça), e, paralelamente, foram adoptadas medidas comuns, nomeadamente em matéria de vistos, asilo e controlo das fronteiras externas.

11.30-12.30 SESSÃO DE ENCERRAMENTO

**CONTROLO PARLAMENTAR
NO ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA**

Juan **Fernando LÓPEZ AGUILAR**, Presidente da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) do Parlamento Europeu

Olga ZRIHEN, Senadora, Senado Belga

Debate



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

Anexo II

**Intervenção do Eurodeputado Carlos Coelho, membro da Comissão LIBE e relator
Schengen**

1. SCHENGEN: Um sucesso com 25 anos

Há 25 anos, cinco Estados Membros - Bélgica, Alemanha, França, Luxemburgo e Países Baixos - resolveram aprofundar a integração europeia através do levantamento dos controlos nas suas fronteiras internas, criando a área Schengen. Responderam, assim, à crítica dos que lamentavam, com razão, que os capitais, bens e serviços gozavam de uma maior liberdade de circulação do que as pessoas. Podemos dizer que é Schengen que marca a evolução da Europa do Mercado Interno para a Europa das Pessoas, a Europa dos cidadãos.

O Acordo de Schengen foi concluído em 14 de Junho de 1985. Cinco anos mais tarde (19 de Junho de 1990) era assinada a Convenção que viria a entrar em vigor em 1995. Numa base intergovernamental, permitiu eliminar os controlos nas fronteiras internas dos Membros signatários e criar uma fronteira externa única, com regras comuns no que diz respeito ao controlo das fronteiras externas, uma política comum de vistos, cooperação judicial e policial e o estabelecimento de um Sistema de Informação - SIS.

Schengen foi, sem dúvida, um dos maiores sucessos na História europeia. Serviu, igualmente, como fonte de inspiração no que diz respeito à criação de outras políticas comuns visando a protecção da segurança dos cidadãos, incentivou acções comuns de combate à criminalidade, através de políticas comunitárias de cooperação policial e judicial, a criação de sistemas de intercâmbio de informações, a criação de Agências, como é o caso da Frontex, Europol e Eurojust. A solidariedade financeira também foi contemplada através da criação do Fundo para as Fronteiras Externas.

Neste momento, a liberdade de circulação é garantida num território que cobre 25 Países, com cerca de 42.673 km de fronteiras marítimas e 7.721 km de fronteiras terrestres e que conta com cerca de 400 milhões de cidadãos. Prevê-se que em breve seja alargada para 28, com a entrada da Bulgária e da Roménia e de um país associado - Liechtenstein.

Schengen facilitou a circulação das pessoas, promoveu o turismo e o comércio e, acima de tudo, aproximou os povos da Europa.



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Porém, esta liberdade de circulação implica um acréscimo de responsabilidades e de respostas comuns. Apesar de caber a cada Estado Membro a responsabilidade de controlar as fronteiras externas existentes no seu território, fá-lo em nome de todos os Estados Membros da União, exigindo uma confiança mútua total entre eles no que respeita à sua capacidade para aplicarem integralmente e rigorosamente as medidas de acompanhamento que permitem a supressão das fronteiras internas. Com efeito, a segurança do espaço Schengen depende do rigor e da eficácia que cada Estado Membro coloca no controlo das suas fronteiras externas e também da qualidade e rapidez com que é feito o intercâmbio de informações. A fragilidade ou o funcionamento inadequado de qualquer destes elementos coloca em risco a segurança da União e a eficiência do espaço Schengen.

Paralelamente, os Estados Membros procedem à emissão de vistos uniformes Schengen, mantendo uma cooperação muito próxima ao nível judicial e policial, contando com o apoio de organismos, instrumentos e agências comunitárias entretanto criadas para esse fim e de forma a manter um elevado nível de segurança nas fronteiras externas comuns.

2. Comunitarização de Schengen

Esta cooperação Intergovernamental evoluiu. Não apenas em número de Países, mas também na arquitectura institucional. Schengen foi integrado no quadro institucional e jurídico da UE com o Tratado de Amesterdão, em 1999.

Entretanto, foram adoptados instrumentos comunitários que pretendem substituir as antigas regras Schengen nesta área. Deixem-me referir cinco:

- **Código de Fronteiras Schengen** - que contém as regras que regulam o controlo de pessoas na passagem das fronteiras externas, fornecendo um quadro comum de referência para as autoridades e agências que lidam com a gestão das fronteiras da União Europeia. Foi um enorme passo, não só no sentido em que veio introduzir melhorias no conjunto de direitos que as pessoas que atravessam as fronteiras podem beneficiar, mas também porque vem limitar e aplicar um exigente sistema de monitorização à possibilidade que estava prevista na Convenção de Schengen para a reintrodução temporária de controlos nas fronteiras internas.

- **Código Comunitário de Vistos** - que teve como objectivo principal, tentar juntar num único Código todas as regras relativas à emissão de vistos e decisões em



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

relação à recusa, extensão, anulação, revogação e redução do período de validade dos vistos emitidos.

- **Instruções Consulares Comuns** - que fixam o conjunto de normas e procedimentos relativos à emissão de vistos de curta duração. São parte do acervo de Schengen que foi integrado no Tratado de Amesterdão e que deixaram assim de ter o carácter de confidencialidade que as caracterizava. Em 2006, foram alvo de alterações de forma a incluir elementos biométricos (fotografia e impressões digitais), que deverão ser recolhidos e armazenados no VIS.

- **Sistema de Informação de Vistos (VIS)** - O VIS deverá ser o terceiro grande sistema (a par do Eurodac e do SIS), apoiado nas tecnologias de informação, a ser criado no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. Deverá consistir num sistema de intercâmbio de dados relativos aos vistos entre os Estados Membros, que permitirá às autoridades nacionais competentes introduzir, actualizar e consultar esses dados, por via electrónica.

É considerada uma das iniciativas fundamentais no âmbito das políticas da UE destinadas a promover a estabilidade e a segurança. O VIS melhorará a gestão da política comum de vistos, a cooperação consular e a consulta entre as autoridades consulares centrais, a fim de prevenir ameaças à segurança interna e a busca do visto mais fácil - "visa shopping" (escolha do regime mais fácil ou mais vantajoso para a obtenção do visto), facilitará a luta contra a fraude de documentos e os controles nos pontos de passagem das fronteiras externas e no território dos Estados Membros, contribuirá para a prevenção da imigração ilegal e facilitar a identificação de pessoas em situação irregular e o seu regresso, facilitará a aplicação do Regulamento Dublin II (determinação do Estado Membro responsável pela análise de um pedido de asilo) e da legislação comunitária em matéria de asilo, prevenir as ameaças à segurança interna e combater o terrorismo (em casos específicos, de acordo com a Decisão 2008/663/JAI).

Este sistema possibilitará uma avaliação mais completa da situação do requerente de visto (actualmente, cada Estado Membro só pode conferir vistos cujos pedidos tenham sido introduzidos no seu país) e a verificação da identidade da pessoa que se apresenta na fronteira (se corresponde, ou não, àquela a quem foi emitido o visto).

A entrada em operações deste Sistema tem sofrido inúmeros atrasos. As últimas previsões apontam para 24 de Junho de 2011.



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

- **Sistema de Informação de Schengen (SIS)** - entrou em operações em 1999, sendo a maior e a mais antiga base de dados na área da segurança interna comunitária. Consiste num sistema de redes informáticas em que as informações fornecidas pelos Estados Schengen são armazenadas e consultadas pelas autoridades policiais e aduaneiras de outros Estados Schengen, com direito de acesso, particularmente no quadro da cooperação policial e judiciária em matéria penal, bem como no âmbito do controlo de pessoas ao nível das fronteiras externas ou do território nacional e para a emissão de vistos e autorizações de residência.

Tem uma função dupla: ao nível da manutenção da ordem pública e da segurança e ao nível da emigração, dando apoio às medidas tendentes a compensar o facto de existir uma livre circulação de pessoas.

Contém dados relativos a pessoas procuradas e objectos e veículos roubados. As categorias de dados são: pessoas procuradas para extradição, ou no âmbito de um mandado de captura europeu; nacionais de países terceiros para recusa de entrada; pessoas desaparecidas (menores e adultos); pessoas ou veículos a manter sob vigilância; certas categorias de objectos desaparecidos ou roubados.

A aprovação dos instrumentos legais para o estabelecimento da segunda geração do SIS - o denominado SIS II - foi o primeiro passo no sentido de comunitarizar este sistema. Porém, a entrada em operações do SIS II, inicialmente prevista para 2007, tem sofrido consideráveis atrasos. **Segundo o último calendário** apresentado pela Comissão e que deverá ser confirmado pelo Conselho desta semana, **deverá iniciar operações em 2013.**

Entretanto, o antigo Sistema SIS continua a funcionar, bem como a nova versão do SISone4all (que é basicamente um "clone" do sistema nacional português, e que é partilhado por nove Estados Membros, permitindo que estes possam estar conectados com o sistema central, até que o SIS II esteja operacional. Convém lembrar que este Sistema ainda em vigor é regido pelas regras da Convenção de Schengen e gerido pela França, numa base intergovernamental.

A posição do Parlamento Europeu, tal como foi expressa no decurso dos últimos anos, foi sempre no sentido de garantir a firme inclusão do Sistema de Informação de Schengen no ordenamento jurídico da UE, recusando qualquer alternativa que mantivesse este sistema a funcionar numa base intergovernamental. Também por isso, temos vindo a apoiar a criação do SIS II e a criação de uma nova Agência para gerir todos estes sistemas assentes nas novas tecnologias.

Para além de que o **SIS II significa um evidente upgrade de segurança e flexibilidade** como decorre designadamente da introdução de **dados biométricos** e da **interligação dos alertas.**



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

3. A Avaliação de SCHENGEN

O Grupo de Avaliação de Schengen (SCHE-VAL), tem natureza intergovernamental. Tem a responsabilidade de avaliar os Estados Membros, em dois momentos distintos:

- **Entrada em vigor** - Deverá verificar se todas as condições prévias para a aplicação do acervo de Schengen foram atingidas, de forma a poder ser feita a supressão dos controlos fronteiriços.

- **Aplicação** - a confiança mútua que se estabeleceu no momento da supressão dos controlos fronteiriços deverá ser mantida e reforçada através de avaliações à forma como o acervo de Schengen está a ser aplicado pelos Estados Membros.

A prática revelou que somos moderadamente exigentes com quem quer entrar e muito permissivos e até negligentes com o acompanhamento dos que já cá estão.

Também aqui urge uma comunitarização. Felicito a Comissão Europeia pelo anúncio que vai rerepresentar (ainda este ano) uma proposta relativa à criação de um mecanismo comunitário de avaliação de Schengen que seja mais eficiente, simples e eficaz e que assegure uma aplicação transparente, eficaz e coerente do acervo de Schengen. É indispensável adaptar o quadro intergovernamental da avaliação de Schengen ao quadro da UE.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa é fundamental que se crie um mecanismo de avaliação de Schengen coerente e que consolide as funcionalidades que estavam divididas entre o primeiro e o terceiro pilar.

Não podemos esquecer, porém, que estamos a falar da segurança do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, cuja manutenção e aprofundamento é uma responsabilidade partilhada não só pela Comissão Europeia, enquanto guardiã dos Tratados, mas também pelos Estados Membros que continuam a ser responsáveis pela segurança nas suas fronteiras externas e onde o princípio de confiança mútua desempenha um papel crucial.

4. Alargamento de SCHENGEN



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Os procedimentos de avaliação relativos a novos Estados Membros têm início na sequência de um pedido formulado pelo Estado Membro que quer entrar (declaração de aptidão), e são levados a cabo pelo Grupo de Avaliação de Schengen.

Os procedimentos de avaliação começam com um questionário endereçado a esse Estado Membro relativamente a todas as partes do acervo de Schengen (fronteiras, emissão de vistos, protecção de dados e cooperação policial), sendo seguido por visitas de avaliação. São enviadas equipas de peritos às fronteiras, aos consulados, ao SIS, etc., as quais deverão elaborar relatórios exaustivos contendo descrições factuais, avaliações e recomendações susceptíveis de requerer medidas adicionais, bem como visitas de acompanhamento. O relatório final deverá concluir se o novo Estado Membro em causa, após ter sido sujeito a um procedimento de avaliação completo, preenche todos os pré-requisitos necessários para a aplicação prática do acervo de Schengen.

Neste momento, encontram-se a decorrer os procedimentos de avaliação relativos à Roménia e à Bulgária.

Encontra-se, igualmente, em fase final de aprovação o alargamento do espaço Schengen a um Estado associado - Liechtenstein.

CONCLUINDO:

Schengen é, para nós, o núcleo duro do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, onde existe maior nível de integração, mais instrumentos comunitários e com todos os seus problemas, maior eficácia e coordenação.