



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

EXMO. SENHOR
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE
ASSUNTOS EUROPEUS

Ofício n.º 229/XII/1ª – CACDLG /2012

Data: 01-02-2012

ASSUNTO: Parecer – COM (2011) 750.

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer sobre o “*Proposta de regulamento do parlamento europeu e do conselho que cria, no âmbito do fundo para a segurança interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos – COM (2011) 750 Final*”, que foi aprovado com os votos favoráveis do PSD, CDS/PP, PS e PCP, e a abstenção do BE, registando-se a ausência do PEV, na reunião de 1 de Fevereiro de 2012 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos, *também pessoais*

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 44

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões	
CACDLG	
N.º Único	420357
Entada/Saida n.º	229
Data:	01/02/12



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

PARECER

COM (2011) 750 final – Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO QUE CRIA, NO ÂMBITO DO FUNDO PARA A SEGURANÇA INTERNA, UM INSTRUMENTO DE APOIO FINANCEIRO EM MATÉRIA DE FRONTEIRAS EXTERNAS E DE VISTOS

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao *“Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”*, e para os efeitos 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), remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para análise e emissão de parecer sobre a conformidade com o princípio da subsidiariedade, a COM (2011) 750 final – *“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos”*.

II. Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2011) 750 final refere-se à Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Esta proposta, inserida no âmbito das políticas relacionadas com o espaço de liberdade, segurança e justiça, surge no seguimento do Programa de Estocolmo de 2009, que confirmou a crescente importância das políticas no domínio dos assuntos internos, uma das áreas objecto de mudanças importantes no Tratado de Lisboa, e que apelou explicitamente à criação de um fundo para apoiar a aplicação da Estratégia de Segurança Interna e apelou também à adopção de uma abordagem de cooperação coerente e abrangente no domínio da aplicação da lei, incluindo a gestão de fronteiras externas da União.

Consequentemente, por proposta relativa ao próximo quadro financeiro plurianual, 2014-2020, de 29/06/2011, a Comissão sugeriu a criação de um Fundo para a Segurança Interna (que também inclui um Fundo para o Asilo e a Migração), sob a forma de um quadro financeiro global, constituído por dois actos distintos no âmbito do Fundo: um Regulamento que cria a componente relativa à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises; e este Regulamento que cria a componente relativa à gestão das fronteiras e à política comum em matéria de vistos.

O Fundo para a Segurança Interna terá um orçamento global de 4 648 milhões de Euros, visando apoiar a aplicação dos cinco objectivos estratégicos estabelecidos pela Estratégia de Segurança Interna: desmantelar as redes internacionais de criminalidade, prevenir o terrorismo e responder à radicalização e ao recrutamento, aumentar os níveis de segurança para os cidadãos e as empresas no ciberespaço, reforçar a segurança através da gestão das fronteiras, e reforçar a capacidade de resistência da Europa às crises e catástrofes.

Esta proposta de Regulamento visa, em termos de gerais, apoiar de forma mais sistemática os serviços prestados pelos Estados-Membros individualmente para assegurar o espaço sem fronteiras (“mecanismo operacional de apoio”), otimizar a cooperação entre as autoridades de fronteira e outras autoridades responsáveis pela aplicação da lei e aumentar a quantidade de equipamento especializado disponível aos Estados-Membros para ser posto à



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

disposição da Agência Frontex¹ no âmbito de operações conjuntas no interesse da salvaguarda do espaço sem fronteiras.

Dentro dos limites dos recursos disponíveis ao abrigo do Regulamento ora proposto, a Comissão prevê recorrer à possibilidade de delegar² nas agências cujas atribuições abrangem as tarefas específicas no interesse da UE, e sejam complementares aos seus programas de trabalho; nomeadamente, à Agência Frontex, ao GEAA³, à Europol⁴ e à Agência TI⁵.

A presente proposta é acompanhada por uma Ficha Financeira Legislativa, que explicita o contexto da proposta/iniciativa (denominação da proposta/iniciativa, domínio(s) de intervenção abrangido(s) segundo a estrutura ABM/ABB⁶, natureza da proposta/iniciativa, objectivo(s), justificação da proposta/iniciativa, duração da acção e do seu impacto financeiro, e modalidade(s) de gestão prevista(s)), as medidas de gestão (disposições em matéria de acompanhamento e prestação de informações, sistemas de gestão e de controlo, e medidas de prevenção de fraude e irregularidades), o impacto financeiro estimado da proposta/iniciativa (rubricas do quadro financeiro plurianual e rubrica(s) orçamental(is) de despesas envolvida(s), impacto estimado nas despesas, síntese do impacto estimado nas despesas, impacto estimado nas dotações operacionais, impacto estimado nas dotações de natureza administrativa, compatibilidade com o actual quadro financeiro plurianual, participação de terceiros no financiamento, e impacto estimado nas receitas).

O instrumento proposto no presente Regulamento, de forma a expressar a solidariedade, deve contribuir para suportar os custos das operações relacionadas com o controlo de fronteiras e com a política de vistos que os Estados-Membros levam a cabo em

¹ Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia.

² Artigo 17.º da proposta de Regulamento.

³ Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo.

⁴ Serviço Europeu de Polícia.

⁵ Agência para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no domínio da liberdade, da segurança e da justiça.

⁶ ABM – Activity Based Management (gestão por actividades); ABB – Activity Based Budgeting (orçamentação por actividades).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

nome e no interesse de todos os outros Estados-Membros do espaço Schengen, dessa forma prestando um serviço público à União. Deverá ainda apoiar medidas no território dos países Schengen enquanto parte do desenvolvimento de um sistema comum de gestão integrada das fronteiras que fortaleça o funcionamento geral do espaço Schengen. O financiamento a partir do orçamento da União deverá concentrar-se nas actividades em que a intervenção desta pode gerar maior valor acrescentado do que a acção isolada dos Estados-Membros.

As características principais da proposta podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- **Objecto e âmbito de aplicação** (art. 1.º)

O instrumento de apoio financeiro à gestão de fronteiras externas e à política comum em matéria de vistos criado pelo regulamento proposto, em conjunto com o instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, a prevenção e a luta contra a criminalidade e à gestão de crises, criado pelo Regulamento (UE) n.º .../2012, cria o Fundo para a Segurança Interna para o período de 2014 a 2020. O Regulamento estabelece ainda os objectivos de apoio financeiro e as acções elegíveis, o quadro geral para a execução das acções elegíveis, os recursos disponíveis ao abrigo e no período de vigência do instrumento e sua repartição, bem como o âmbito e propósito dos diferentes meios específicos através dos quais é feito o financiamento da despesa para a gestão de fronteiras externas e para a política comum em matéria de vistos. Este Regulamento prevê também a aplicação das normas do Regulamento Horizontal⁷.

- **Objectivos** (art. 3.º)

O objectivo geral do instrumento é contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União Europeia. Apresenta também os objectivos específicos de apoiar uma política comum de vistos a fim de facilitar as deslocações legítimas, assegurar o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros e combater a migração irregular; apoiar a gestão de fronteiras de forma a assegurar um elevado nível de protecção das fronteiras externas e a

⁷ Regulamento UE n.º .../2012.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

passagem sem problemas das fronteiras externas em conformidade com o acervo de Schengen. Para atingir tais objectivos, o instrumento deve contribuir para objectivos operacionais: promover o desenvolvimento e aplicação de políticas que assegurem a ausência de controlo de pessoas na passagem das fronteiras internas, e o controlo de pessoas e vigilância eficaz nas fronteiras externas; criar um sistema de gestão integrada das fronteiras externas, que inclui a cooperação entre autoridades; promover o desenvolvimento e a aplicação da política comum em matéria de vistos e outras autorizações de residência de curta duração; criar e colocar em funcionamento sistemas informáticos e equipamentos de apoio à gestão dos fluxos migratórios nas fronteiras externas da União; assegurar a aplicação eficiente e uniforme do acervo da União em matéria de fronteiras e vistos; e reforçar a cooperação entre Estados-Membros e países terceiros no âmbito do fluxo de entrada e saída de nacionais destes últimos.

- **Acções elegíveis** (artigo 4.º)

O instrumento deve apoiar acções desenvolvidas pelos Estados-Membros (infraestruturas, edifícios e sistemas de passagem de fronteiras; equipamento operacional, meios de transporte e sistemas de comunicação; sistemas informáticos para gestão dos fluxos migratórios nas fronteiras; infraestruturas, edifícios e equipamento necessário para pedidos de visto e cooperação consular; e estudos, projectos-piloto e acções para promover a cooperação entre agências nos Estados-Membros), e acções envolvendo países terceiros (sistemas de informação, ferramentas ou equipamentos para partilha de informação; acções de cooperação operacional; estudos, eventos, formação, equipamento e projectos-piloto para implementação de recomendações específicas).

- **Quadro financeiro e de execução:**

- **Recursos** (art.º 5.º a 8.º)

O montante global para a execução do presente regulamento é de 3 520 milhões de Euros, sendo indicada a sua utilização. No que respeita a recursos para acções elegíveis nos Estados-Membros, é atribuído, a título indicativo, o montante de 2 000 milhões de Euros. Em relação a recursos para as acções específicas enumeradas no Anexo II, é estabelecida a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

possibilidade de os Estados-Membros poderem receber um montante suplementar. No que toca aos recursos no quadro da revisão intercalar para o período a partir de 2018, já determinado no âmbito dos recursos para acções elegíveis, são definidos os parâmetros a que deve obedecer o relatório que estará na base nos termos da sua atribuição (por referência aos níveis de ameaça das fronteiras externas).

○ **Programas nacionais e respectivo apoio operacional (art.º 9.º e 10.º)**

Os programas nacionais ao abrigo do presente instrumento, devem ser elaborados em conjunto pelos Estados-Membros e propostos à Comissão enquanto um único programa nacional para o Fundo, procurando atingir os objectivos definidos (desenvolver o EUROSUR⁸, apoiar e expandir as capacidades nacionais para a gestão de fronteiras externas, apoiar um maior desenvolvimento de gestão de fluxos migratórios por serviços dos Estados-Membros, reforçar a gestão integrada das fronteiras, assegurar a correcta e uniforme aplicação do acervo da União relativo aos controlos de fronteiras e vistos, e aumentar a capacidade de enfrentar desafios, incluindo ameaças e pressões nas fronteiras externas da União). Pode ser concedido a Estados-Membros que reúnam as condições indicadas no regulamento, apoio operacional até 50% do montante atribuído ao abrigo dos programas nacionais, para financiar apoio operacional às autoridades públicas responsáveis pela execução das atribuições e serviços que constituem um serviço público à União. O apoio operacional deve ser concretizado em funções específicas e está sujeito a acompanhamento pela Comissão, devendo ainda ser elaborados relatórios.

○ **Apoio operacional ao regime de trânsito facilitado (art.º 11.º)**

Este instrumento financia os emolumentos e custos suplementares não cobrados em virtude do Regime de Trânsito Facilitado (DTF – Documento de Trânsito Facilitado e DTFF - Documento de Trânsito Ferroviário Facilitado), que não são gerados pela emissão de vistos de trânsito e outros instrumentos.

○ **Programação em função dos resultados do mecanismo de avaliação e controlo de Schengen (art.º 12.º)**

Subsequentemente a um relatório de avaliação Schengen, o Estado-Membro em causa deve analisar, juntamente com a Comissão e com a Agência Frontex, qual a melhor forma de

⁸ Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

reagir às suas conclusões e aplicar as recomendações no âmbito do seu programa nacional; podendo, eventualmente, ser redistribuídos os recursos do programa do Estado-Membro.

- **Acções da União** (art.º 13.º)

Mediante iniciativa da Comissão, poderá o presente instrumento ser utilizado para financiar acções transnacionais ou acções de especial interesse para a União (“Acções da União”), que se enquadrem nos objectivos gerais, específicos e operacionais do instrumento, como por exemplo, apoiar a elaboração de instrumentos estatísticos, otimizar a capacidade das redes europeias para promover e apoiar as políticas e objectivos da União, e apoiar acções que envolvam países terceiros.

- **Ajuda de emergência** (art.º 14.º)

O instrumento proposto no presente regulamento deve prestar apoio financeiro para fazer face a necessidades urgentes e específicas no caso de uma situação de emergência.

- **Estabelecimento de um programa para o desenvolvimento de novos sistemas informáticos** (art.º 15.º)

É definido um montante indicativo de 1 100 milhões de Euros para o desenvolvimento de um programa de novos sistemas informáticos para gerir o movimento de nacionais de países terceiros através das fronteiras. A gestão do programa incumbe à Comissão.

- **Disposições finais**

- **Delegação e procedimento de comité** (art.º 17.º e 18.º)

É conferido à Comissão, por um período de 7 anos, o poder de adoptar actos delegados, cuja adopção casuística deve ser simultaneamente comunicada ao Parlamento Europeu e ao Conselho. A Comissão é assistida pelo comité comum “Asilo, Migração e Segurança”⁹.

- **Revogação e reexame** (art.º 20.º e 21.º¹⁰)

A partir de 01/01/2014, é revogada a Decisão que cria o Fundo para as Fronteiras Externas - n.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. O Parlamento Europeu e o

⁹ Criado pelo Regulamento Horizontal.

¹⁰ Certamente por lapso, a presente proposta de Regulamento contém dois artigos 21.º, sendo o que aqui nos reportamos, o segundo artigo 21.º.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Conselho devem reexaminar o presente regulamento com base numa proposta da Comissão, até 30/06/2020.

○ **Entrada em vigor e aplicação** (art.º 22.º)

O presente regulamento entra em vigor no dia seguinte à sua publicação no JOUE¹¹, sendo obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável nos Estados-Membros em conformidade com os Tratados.

A proposta de Regulamento vem acompanhada de três anexos:

- Anexo I – contém os montantes que constituem a base dos programas nacionais dos Estados-Membros;
- Anexo II – contém a lista de acções específicas;
- Anexo III – contém os objectivos do apoio operacional no âmbito dos programas nacionais.

○ **Base jurídica**

A base jurídica da proposta de Regulamento em apreço é o artigo 77º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O artigo 77º do TFUE estabelece:

“Artigo 77º

1. A União desenvolve uma política que visa:

- a) Assegurar a ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas;*
- b) Assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas;*
- c) Introduzir gradualmente um sistema integrado de gestão das fronteiras externas.*

2. Para efeitos do nº 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam as medidas relativas:

- a) À política comum de vistos e outros títulos de residência de curta duração;*
- b) Aos controlos a que são submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas;*

¹¹ Jornal Oficial da União Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

c) Às condições aplicáveis à livre circulação de nacionais de países terceiros na União durante um curto período;

d) A qualquer medida necessária à introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas;

e) À ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas.

3. Se, para facilitar o exercício do direito referido na alínea a) do nº 2 do artigo 20º, for necessária uma acção da União sem que para tal os Tratados tenham previsto poderes de acção, o Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, pode adoptar disposições relativas aos passaportes, bilhetes de identidade, títulos de residência ou qualquer outro documento equiparado. O Conselho delibera por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu.

4. O presente artigo não afecta a competência dos Estados-Membros no que respeita à definição geográfica das respectivas fronteiras, de acordo com o direito internacional.”

o Princípio da subsidiariedade

Para os efeitos do disposto no artigo 5º do Tratado da União Europeia (TUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE), relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que os objectivos desta proposta de Regulamento, atendendo à coerência e abrangência subjacentes à mesma, não podem ser realizados adequadamente através de uma acção isolada de cada Estado-Membro, mas podem ser melhor alcançados ao nível da União Europeia, mediante a adopção desta proposta de Regulamento.

Daí concluir-se que a proposta em apreço é conforme ao princípio da subsidiariedade.

III – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

- a) Que a COM (2011) 750 final – “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos
não viola o princípio da subsidiariedade;

- b) Que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 20 de Janeiro de 2012

A Deputada Relatora

Paula Paula Cardoso
(Paula Cardoso)

O Presidente da Comissão

Fernando Negrão
(Fernando Negrão)