



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

EXMO. SENHOR
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE
ASSUNTOS EUROPEUS

Ofício n.º 232/XII/1ª – CACDLG /2012
ASSUNTO: Parecer – COM (2011) 753.

Data: 01-02-2012

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 à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises*” – COM (2011) 753 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,

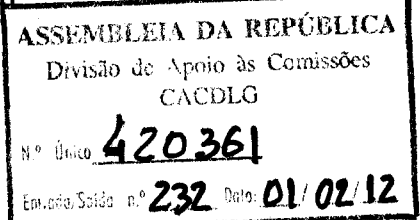
O Presidente da Comissão

(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





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

PARECER

COM (2011) 753 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 À COOPERAÇÃO POLICIAL, À PREVENÇÃO E LUTA CONTRA CRIMINALIDADE E À GESTÃO DE CRISES

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) 753 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 à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises”*.

II. Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2011) 753 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 à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises.



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: este Regulamento, que cria a componente relativa à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises; e um 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: dismantelar 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.

O montante total destinado ao presente instrumento consiste em duas partes: uma verba do orçamento da União, de 1 128 milhões de Euros, e um montante, ainda por definir, proveniente de países associados à execução, aplicação e desenvolvimento do acervo de Schengen que participarão no presente instrumento: Noruega, Islândia, Suíça e Lichtenstein, nos termos definidos no artigo 5.º desta proposta de Regulamento.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Esta proposta de Regulamento providenciará apoio financeiro à cooperação policial, ao intercâmbio e ao acesso a informações, à prevenção e à luta contra a criminalidade transnacional grave e organizada, incluindo o terrorismo, à protecção das pessoas e das infraestruturas críticas contra incidentes relacionados com a segurança e à gestão eficaz dos riscos relacionados com a segurança e das crises, tendo em conta as políticas comuns da União (estratégias, programas e planos de acção), a legislação, a cooperação prática e as avaliações dos riscos e ameaças. Consequentemente, os dois actuais programas de apoio nestes domínios políticos, ISEC¹ e CIPS², deverão ser revogados (o ISEC, nos termos do artigo 14.º da presente proposta, sendo necessário um acto jurídico distinto do presente regulamento para a revogação do CIPS – Decisão 2007/124/CE, EURATOM do Conselho).

Dentro dos limites dos recursos disponíveis ao abrigo do Regulamento ora proposto, a Comissão prevê recorrer à possibilidade de delegar³ nas agências cujas atribuições abrangem as tarefas específicas no interesse da UE, e sejam complementares aos seus programas de trabalho; nomeadamente, à Europol⁴ e à CEPOL⁵.

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

¹ “Prevenir e combater a criminalidade”.

² “Prevenção, reparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo e outros riscos relacionados com a segurança”.

³ Artigo 11.º da proposta de Regulamento.

⁴ Serviço Europeu de Polícia.

⁵ Academia Europeia de Polícia.

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



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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, com o objectivo de assegurar um elevado nível de segurança num espaço de liberdade, segurança e justiça, insere-se na necessidade de intensificar as acções da União destinadas a proteger as pessoas e bens das ameaças com carácter cada vez mais transnacional e apoiar o trabalho levado a cabo pelas autoridades competentes dos Estados-Membros. A correspondente assistência financeira deve apoiar acções que promovam a execução de operações transnacionais conjuntas, o acesso e intercâmbio de informações, o intercâmbio de boas práticas, uma melhor e mais fácil comunicação e coordenação, a formação e intercâmbio de pessoal, actividades de análise, acompanhamento e avaliação, avaliações abrangentes dos riscos e ameaças, actividades de sensibilização, ensaios e validação de novas tecnologias, a investigação na área das ciências forenses e a aquisição de equipamentos técnicos interoperáveis.

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 cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises, criado pelo regulamento proposto, em conjunto com o instrumento de apoio financeiro à gestão de fronteiras externas e à política comum em matéria de vistos 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, acções elegíveis e prioridades estratégicas, o quadro geral para a execução das acções elegíveis, e os recursos disponíveis ao abrigo e no período de vigência do instrumento e sua repartição. Este Regulamento prevê também a aplicação das normas do Regulamento Horizontal⁷.

⁷ Regulamento UE n.º .../2012.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Ressalva-se o facto de este instrumento não ser aplicável a matérias abrangidas pelo programa justiça⁸.

- **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 prevenir e combater a criminalidade transnacional grave e organizada (incluindo o terrorismo) e reforçar a coordenação e cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros e dos países terceiros relevantes; e reforçar a capacidade dos Estados-Membros e da União para gerir de forma eficaz os riscos relacionados com a segurança, bem como as crises e preparar e proteger as pessoas e as infraestruturas críticas contra ataques terroristas e outros incidentes relacionados com a segurança. Para atingir tais objectivos, o instrumento deve contribuir para objectivos operacionais: medidas que reforcem a capacidade dos Estados-Membros para prevenir e combater a criminalidade transnacional, grave e organizada; coordenação e cooperação administrativa e operacional; iniciativas de formação na execução das políticas de formação da União; medidas e boas práticas de protecção e apoio a testemunhas e vítimas; medidas destinadas a reforçar a capacidade administrativa e operacional dos Estados-Membros para proteger as infraestruturas críticas em todos os sectores da actividade económica; ligações seguras e uma coordenação eficaz entre os agentes dos sectores específicos responsáveis pelo alerta precoce e a cooperação em caso de crise ao nível da União e nacional; e medidas para reforço da capacidade administrativa e operacional dos Estados-Membros e da União para criação de mecanismos abrangentes de avaliação de riscos e ameaças.

- **Acções elegíveis** (artigo 4.º)

O instrumento deve apoiar acções desenvolvidas pelos Estados-Membros (que contribuam para melhorar a cooperação e coordenação policial; criação de redes, confiança, entendimento e aprendizagens mútuas e partilha de informações; análise e avaliação;

⁸ Criado pelo Regulamento (UE) n.º XXX/2012.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

sensibilização, divulgação e comunicação; aquisição e/ou modernização de equipamentos técnicos, instalações, infraestruturas, edifícios e sistemas de segurança; acções de intercâmbio, formação e educação; e medidas para desenvolvimento, transferência e validação de novas tecnologias ou metodologias), e acções envolvendo países terceiros (melhorar a cooperação e coordenação policial; criação de redes, confiança, entendimento e aprendizagens mútuas e partilha de informações; aquisição e/ou modernização de equipamentos técnicos; acções de intercâmbio, formação e educação; sensibilização, divulgação e comunicação; avaliações de risco, de ameaças e de impacto; e estudos e projectos-piloto).

- **Recursos globais e execução (art.º 5.º)**

O montante global para a execução do presente regulamento é de 1 128 milhões de Euros, sendo indicada a sua utilização e forma de gestão; a que acrescerão contribuições financeiras de países associados à execução, aplicação e desenvolvimento do acervo de Schengen.

- **Programas nacionais e recursos para acções elegíveis nos Estados-Membros (art.º 6.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 centrar-se em projectos que contemplem as prioridades estratégicas definidas no anexo. No que respeita a recursos para acções elegíveis nos Estados-Membros, é atribuído, a título indicativo, o montante de 564 milhões de Euros.

- **Acções da União (art.º 7.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, projectos transnacionais que envolvam dois ou mais Estados-Membros ou pelo menos um Estado-Membro e um país terceiro, projectos que reforcem a sensibilização dos agentes do sector e do público em geral para as políticas e objectivos da União, incluindo



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

a comunicação institucional sobre as prioridades políticas da União, e estudos e projectos-piloto.

- **Ajuda de emergência** (art.º 9.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.

- **Outras disposições**

- **Delegação e procedimento de comité** (art.º 11.º e 12.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, disposições transitórias e reexame** (art.º 14.º, 15.º e 16.º)

A partir de 01/01/2014, é revogada a Decisão que cria o programa ISEC, sem que, no entanto, sejam afectadas a continuação ou alteração dos projectos ou assistência financeira aprovados no seu âmbito, e até ao seu encerramento, nos termos definidos. O Parlamento Europeu e o Conselho devem reexaminar o presente regulamento com base numa proposta da Comissão, até 30/06/2020.

- **Entrada em vigor e aplicação** (art.º 17.º)

O presente regulamento entra em vigor no dia seguinte à sua publicação no JOUE¹⁰, 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 um anexo que contém a lista das prioridades estratégicas da União.

⁹ Criado pelo Regulamento Horizontal.

¹⁰ Jornal Oficial da União Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

○ Base jurídica

A base jurídica da proposta de Regulamento em apreço são os artigos 82.º n.º 1, 84.º e 87.º n.º 2 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Os artigos e números citados estabelecem:

“Artigo 82º

1. A cooperação judiciária em matéria penal na União assenta no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e inclui a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros nos domínios a que se referem o n.º 2 e o artigo 83º.

O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam medidas destinadas a:

- a) Definir regras e procedimentos para assegurar o reconhecimento em toda a União de todas as formas de sentenças e decisões judiciais;*
- b) Prevenir e resolver os conflitos de jurisdição entre os Estados-Membros;*
- c) Apoiar a formação de magistrados e de funcionários e agentes de justiça;*
- d) Facilitar a cooperação entre as autoridades judiciárias ou outras equivalentes dos Estados-Membros, no âmbito da investigação e do exercício da acção penal, bem como da execução de decisões.*

(...)”

“Artigo 84º

O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas para incentivar e apoiar a acção dos Estados-Membros no domínio da prevenção da criminalidade, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros.”

“Artigo 87º

“(…)”

2. Para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas sobre:

- a) Recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes;*
- b) Apoio à formação de pessoal, bem como em matéria de cooperação relativa ao intercâmbio de pessoal, ao equipamento e à investigação em criminalística;*
- c) Técnicas comuns de investigação relativas à detecção de formas graves de criminalidade organizada.*

(...)”



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

o Princípio da subsidiariedade

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 os objectivos desta proposta de Regulamento, atendendo à sua dimensão transfronteiriça e as abordagens comuns, 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) 753 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 à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises”;*
- b) Que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 24 de Janeiro de 2012

A Deputada Relatora

(Paula Cardoso)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)