



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

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos
Europeus

Ofício nº 997/XI/1ª – CACDLG /2010

Data: 20-12-2010

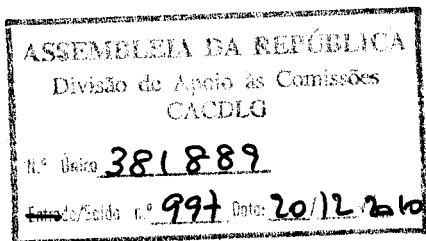
ASSUNTO: Parecer – COM (2010) 624 final.

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer sobre a **Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Shengen [COM (2010) 624 final]**, que foi aprovado com os votos a favor do PS, PSD, CDS-PP e PCP, com abstenção do BE, registando-se a ausência do PEV, na reunião de 20 de Dezembro de 2010 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2010) 624 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Schengen

1 - Introdução

No quadro do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuído à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2010) 624 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Schengen - para o efeito previsto no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação do Princípio da Subsidiariedade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

2 – Enquadramento e objectivos da proposta

A presente iniciativa europeia pretende alterar alguns pressupostos do mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Schengen nos Estados-membros de forma a torná-lo mais eficiente.

O espaço sem fronteiras internas criado pelo acervo de Schengen baseia-se na confiança mútua entre os Estados-membros relativamente à sua capacidade para aplicarem integralmente as medidas de acompanhamento que permitem a eliminação dos controlos nas fronteiras internas.

Em 1998, os Estados-Membros de Schengen criaram uma Comissão Permanente a fim de reforçar e manter esta confiança mútua, cujo mandato é definido numa decisão do Comité Executivo de Schengen e consiste em duas funções separadas: verificar se os Estados-Membros que pretendem aderir ao espaço Schengen cumprem todas as condições prévias para a aplicação do acervo, ou seja, a supressão dos controlos fronteiriços («verificação prévia»);



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

verificar se o acervo de Schengen está a ser correctamente aplicado pelos Estados-Membros que devem fazê-lo («aplicação»).

A temática relativa à avaliação de Shengen, em especial, em relação à sua aplicação, tem vindo a ser debatida entre os Estados-membros desde 1999. No âmbito dessa discussão foram identificados os seguintes problemas:

- desadequação do actual mecanismo de avaliação (falta de clareza das regras sobre a coerência e a frequência das avaliações);
- necessidade de desenvolver um método de estabelecimento de prioridades baseado na análise de riscos;
- necessidade de assegurar sistematicamente um elevado grau de qualidade e de especialização do exercício de avaliação;
- necessidade de melhorar o mecanismo de pós-avaliação que verifica o seguimento dado às recomendações formuladas após as visitas no terreno, porquanto as medidas tomadas para suprir as deficiências e os respectivos prazos variam consoante os Estados-Membros;
- o sistema de avaliação não reflecte a responsabilidade institucional da Comissão como guardiã do Tratado;

Sublinha-se que, em Março de 2009, a Comissão apresentou duas propostas de instrumentos jurídicos relativas à revisão do mecanismo de avaliação de Schengen para cobrir todo o domínio da cooperação Schengen de forma coerente. Em Outubro de 2009, o Parlamento Europeu rejeitou aquelas propostas defendendo que se deveria ter seguido o procedimento de co-decisão.

Face às dificuldades acima expostas, a proposta de regulamento em análise propõe o seguinte:

- transferência da entidade responsável para avaliar a aplicação do acervo Schengen do Conselho para a Comissão que neste âmbito tinha um papel de observadora, mantendo os Estados-membros um papel fundamental de cooperação com a Comissão através de um comité de gestão no qual poderão ter direito de voto relativamente ao planeamento, anual e quinquenal, das missões de avaliação e aos respectivos relatórios e medidas apontadas (art. 3º e 15º);
- introdução de programas plurianuais e anuais de visitas no terreno anunciadas e não anunciadas (art. 5º e 8º);



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- determinação pela Comissão da necessidade concreta de visitas ao terreno após consulta aos Estados-membros (art. 5º e 8º);
- inclusão, caso haja necessidade, de avaliações temáticas ou regionais no programa anual (art. 8º);
- realização de visitas no terreno não anunciadas com base na análise de riscos efectuada pela Frontex ou em qualquer outra fonte que sugira a necessidade de realizar uma visita desse género, como por exemplo, a Europol (art. 4º e 6º) ;
- limitação do número de peritos a 8 nas visitas anunciadas e, no caso das visitas não anunciadas a 6 (art. 10º);

3 – Princípio da subsidiariedade

Nos termos do artigo 77º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, um dos desideratos da União é a supressão dos controlos nas fronteiras internas como o objectivo último de um espaço de livre circulação de pessoas na União Europeia. Neste contexto, a presente proposta de regulamento foi realizada ao abrigo do artigo 77º, nº2, alínea e) do Tratado de Funcionamento da União Europeia que prevê que o Parlamento Europeu e o Conselho podem adoptar medidas relativas “à ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas”. Considerando que o objectivo desta iniciativa consiste no aumento da eficácia do mecanismo de avaliação de Shengen, o mesmo só pode ser alcançado a nível da União Europeia e não através de uma acção isolada de cada Estado-membro.

Apesar de se verificar o cumprimento do principio da subsidiariedade, existem algumas questões que necessitam de maior reflexão relativamente a determinadas regras. Em primeiro lugar, no artigo 9º estabelece-se que a Comissão elabora uma lista de peritos nacionais designados pelos Estados-membros para participar nas visitas no terreno que lhes será transmitida. Será a partir desta lista que a Comissão designará as equipas que realizarão as visitas no terreno. Não obstante se prever, no artigo 10º, que a Comissão deve assegurar o equilíbrio geográfico e de competências dos peritos que compõem as equipas, os Estados-membros deverão ter um papel mais interventivo na designação dos seus peritos nacionais. Pelo que, de forma a evitar um livre arbítrio por parte da Comissão deverão ser consagrados critérios de oportunidade, equidade e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

transparência de forma a assegurar a efectiva participação dos peritos designados pelos diversos Estados-membros.

Em segundo lugar, no artigo 12º prevê-se que as equipas responsáveis pelas visitas no terreno sem aviso prévio com a missão de verificar a ausência de controlos nas fronteiras internas devem ser constituídas exclusivamente por funcionários da Comissão. Não se percebe o alcance material e legal para excluir os peritos nacionais dos Estados-membros deste tipo de avaliação. E nem poderá invocar-se nesta sede o argumento da independência e da imparcialidade porque o artigo 10º prevê que os peritos dos Estados-membros não podem participar nas visitas no terreno efectuadas no Estado-membro em que trabalham. Acresce que sendo a política relativa ao controlo nas fronteiras de competência partilhada entre os Estados-membros e a União, não se percebe que aquelas missões sejam apenas compostas por funcionários da Comissão.

Por último, refira-se que o prazo indicado no artigo 11º para informar os Estados-membros da realização de visitas ao terreno, em especial, no caso de visitas sem aviso prévio (48 horas), pode ser excessivamente diminuto. Um prazo de quatro ou cinco dias seria mais razoável, considerando até as tarefas que são cometidas ao Estado-membro nessas missões.

4 – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a COM (2010) 624 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Shengen respeita o princípio da subsidiariedade e que o presente relatório deverá ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 20 de Dezembro de 2010

A Deputada Relatora,

(Celeste Correia)

O Presidente da Comissão,

(Osvaldo de Castro)