



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

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão de Assuntos  
Europeus

Ofício n.º 550/1ª – CACDLG (Pós RAR)/2009

Data: 08-07-2009

*[Handwritten signature]*

ASSUNTO: Parecer - COM (2009) 102 FINAL e COM (2009) 105 FINAL.

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer referente à *Proposta de Regulamento do Conselho que cria um mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Schengen (COM (2009) 102 FINAL e COM (2009) 105 FINAL)*, que foi aprovado por unanimidade, registando-se a ausência do CDS-PP, BE e PEV, na reunião de 08 de Julho de 2009 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

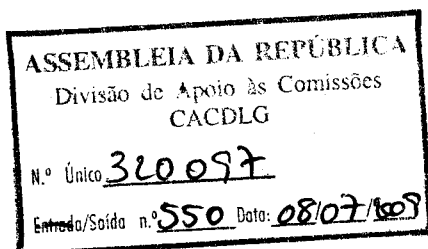
Com os melhores cumprimentos,

*[Handwritten signature]*

O Presidente da Comissão

*[Handwritten signature]*

(Osvaldo de Castro)





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

#### PARECER

**COM (2009) 102 FINAL** – Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que cria um mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Schengen

**COM (2009) 105 FINAL** – Proposta de DECISÃO DO CONSELHO que cria um mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Schengen

#### I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, nos termos do disposto no n.º1, do artigo 7.º, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, os documentos **COM (2009) 102 FIN** e **COM (2009) 105 FIN**, que versam a **criação de um mecanismo de avaliação para controlar a aplicação do acervo de Schengen**, para emissão dos respectivos pareceres.

A aprovação da supra indicada Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, intensificou o papel da Assembleia da República no que concerne o acompanhamento e apreciação da participação portuguesa no processo de construção da União Europeia o que vem fundamentar a apresentação do parecer ora em análise.

O signatário do presente parecer optou pela sua análise em conjunto de ambos os documentos em virtude de se verificar uma clara identidade no que respeita ao seu objecto.

#### II. Enquadramento das iniciativas

##### 1. Enquadramento geral

##### 1.1. Justificação e objectivos das propostas

O principal objectivo do regulamento ora proposto é estabelecer um quadro jurídico para avaliar a aplicação correcta dos elementos do acervo de Schengen que fazem parte do direito comunitário. Esta proposta é apresentada em conjunto com a proposta de decisão que cria um mecanismo de avaliação para controlar a aplicação dos elementos do acervo de Schengen que fazem parte do direito da UE. Este duplo mecanismo de avaliação destina-se a preservar a confiança mútua entre os Estados-Membros quanto à sua capacidade para aplicar de forma eficaz e eficiente as medidas de acompanhamento que permitem a criação de um espaço sem fronteiras internas.

Os objectivos globais do novo mecanismo visam assegurar a aplicação transparente, eficaz e coerente do acervo de Schengen, reflectindo igualmente a evolução da situação jurídica após a integração do acervo de Schengen no âmbito da União Europeia.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### 1.2. Contexto geral

O espaço sem fronteiras internas criado pelo acervo de Schengen — o Espaço Schengen — foi desenvolvido num quadro intergovernamental, no final dos anos 80 e início dos anos 90, pelos Estados-Membros, dispostos a suprimir os controlos nas fronteiras internas e a aplicar medidas de acompanhamento destinadas a atingir essa finalidade, tais como regras comuns sobre os controlos nas fronteiras externas, uma política comum em matéria de vistos, a cooperação policial e judiciária e a criação do Sistema de Informação de Schengen (SIS). Não foi possível suprimir os controlos nas fronteiras internas no âmbito comunitário porque os Estados-Membros não chegaram a acordo quanto à necessidade da sua supressão para alcançar o objectivo da livre circulação de pessoas (artigo 14.º do Tratado CE). Contudo, com o passar dos anos, todos os Estados-Membros dessa altura, com excepção do Reino Unido e da Irlanda, aderiram ao espaço Schengen.

Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão em 1999, o acervo de Schengen passou a fazer parte do quadro da União Europeia<sup>1</sup>.

O espaço Schengen tem por base a confiança mútua total entre os Estados-Membros relativamente à sua capacidade para aplicarem integralmente as medidas de acompanhamento que permitem a supressão dos controlos nas fronteiras internas: por exemplo, os controlos nas fronteiras externas são realizados pelos Estados-Membros não só para protegerem os seus próprios interesses, mas também em nome de todos os outros Estados-Membros para onde as pessoas podem viajar uma vez transpostas as fronteiras externas do espaço Schengen.

A fim de reforçar e manter esta confiança mútua, em 1998 os Estados-Membros de Schengen criaram uma Comissão Permanente. O seu mandato está previsto numa decisão do Comité Executivo de Schengen, consistindo em duas funções separadas:

- 1) Verificar se estão reunidas todas as condições prévias da aplicação do acervo de Schengen (ou seja, a supressão dos controlos fronteiriços) pelos Estados-Membros que pretendam aderir a Schengen ("entrada em vigor");
- 2) Verificar se o acervo de Schengen está a ser correctamente aplicado pelos Estados-Membros que o devem executar ("aplicação").

Schengen faz portanto uma distinção entre a "entrada em vigor" e a "aplicação". Assim, em primeiro lugar, há que verificar se estão reunidas as condições necessárias à existência da confiança mútua, antes de o acervo poder começar a ser aplicado. Em segundo lugar, é preciso manter essa confiança mútua, mediante a verificação da aplicação correcta do acervo. Na fase intergovernamental de Schengen, eram necessárias disposições específicas para verificar a aplicação correcta.

O acervo de Schengen foi integrado no âmbito da União Europeia sem ser renegociado. A Comissão Permanente e o seu mandato de 1998 foram assim reconduzidos sem alterações, salvo que a Comissão Permanente tornou-se no Grupo de Avaliação de Schengen (SCH-

<sup>1</sup> Para tal, foi necessário definir o acervo de Schengen (Decisão 1999/435/CE do Conselho, JO L 176 de 10.7.1999, p. 1) e determinar, nos termos dos Tratados, qual a base jurídica para cada uma das disposições ou decisões que constituem este acervo (Decisão 1999/436/CE do Conselho, JO L 176 de 10.7.1999, p. 17). Foi atribuída uma base jurídica para cada disposição do acervo no âmbito do primeiro ou do terceiro pilares. As disposições do acervo de Schengen para as quais não foi possível determinar uma base jurídica específica (ou seja, as disposições do SIS) foram consideradas como pertencendo ao terceiro pilar. Todas as alterações a este acervo devem ter uma base jurídica adequada nos termos dos Tratados.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

EVAL) no Conselho, que passou a estar sujeito ao artigo 66.º do Tratado CE e aos artigos 30.º e 31.º do Tratado UE, uma vez que o acervo de Schengen inclui medidas do primeiro e terceiro pilares.

Dada a sua base intergovernamental, a avaliação de Schengen esteve e ainda está inteiramente a cargo dos Estados-Membros, participando a Comissão como observador. Esta continua a ser uma abordagem lógica para a primeira parte do mandato, dado que não existe algo de semelhante no acervo da Justiça e Assuntos Internos da UE que contenha uma distinção entre "entrada em vigor" e "aplicação". Além disso, deve notar-se que, quanto aos alargamentos de 2004 e 2007, o processo decisório relativo à supressão dos controlos nas fronteiras internas e à aplicação integral do acervo de Schengen foi estabelecido nos Tratados de Adesão, ou seja, no direito primário. Os Tratados de Adesão previram uma decisão do Conselho após consulta do Parlamento Europeu. Não existe um direito de iniciativa da Comissão.

Contudo, a abordagem é menos lógica para a segunda parte do mandato, em especial quanto às questões do primeiro pilar. Assim, já no momento da integração do acervo, a Comissão emitiu uma declaração em que considera que *"a integração da decisão do Comité Executivo que estabelece a criação de uma comissão permanente de avaliação e de aplicação de Schengen no âmbito da União em nada afecta as competências que lhe são atribuídas pelos Tratados, nomeadamente a sua responsabilidade enquanto guardião dos Tratados"*.

Como a avaliação que precede a entrada em vigor é fundamental para que os Estados-Membros construam a confiança mútua, parece razoável que esta continue a ser da responsabilidade dos Estados-Membros. Além disso, quando um Estado-Membro não observar as recomendações emitidas, não pode ser tomada qualquer decisão para supressão dos controlos nas fronteiras internas, o que funciona como um "incentivo" eficaz para a aplicação integral e correcta do acervo. A Comissão continuará a participar plenamente nestas avaliações como observador.

### 1.3. Necessidade de melhorar a avaliação da aplicação correcta do acervo

O Programa da Haia de 2004 convida a Comissão a *"apresentar, logo que esteja concluída a supressão dos controlos nas fronteiras internas, uma proposta destinada a complementar o mecanismo de avaliação de Schengen existente com um mecanismo de supervisão, que garanta a plena participação de peritos dos Estados-Membros e que inclua a realização de inspecções sem aviso prévio"*.

Desde 1999 houve vários debates entre os Estados-Membros e a Comissão sobre como tornar mais eficiente o mecanismo de avaliação de Schengen, em especial quanto à segunda parte do mandato, a saber, a verificação da aplicação correcta do acervo após a supressão dos controlos nas fronteiras internas. Foram identificados os seguintes problemas principais:

- (1) A actual metodologia do mecanismo de avaliação é inadequada. As regras sobre a coerência e a frequência das avaliações não são claras. Não há qualquer prática de realização de visitas no local sem aviso prévio.
- (2) É necessário desenvolver uma metodologia de estabelecimento de prioridades baseada na análise dos riscos.
- (3) É necessário assegurar sistematicamente um elevado grau de qualidade e de especialização na realização do exercício de avaliação. Os peritos que participam na avaliação devem possuir um nível adequado de conhecimentos jurídicos e de experiência prática. O envio de um perito de cada Estado-Membro em cada visita



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

no local pode ser prejudicial para a eficiência do exercício. Há que determinar o número adequado de peritos que participam nas visitas.

- (4) Há que melhorar o mecanismo de pós-avaliação que verifica o seguimento dado às recomendações formuladas após as visitas no local, dado que as medidas tomadas para colmatar as deficiências e os respectivos prazos variam consoante os Estados-Membros.
- (5) A responsabilidade institucional da Comissão enquanto guardião do Tratado relativamente às questões do primeiro pilar não está reflectida no sistema de avaliação actual.

Os pontos seguintes visam resolver estes problemas:

### o Metodologia das avaliações

A presente proposta introduz uma programação clara, estabelecendo programas anuais e plurianuais de visitas no local. Os Estados-Membros continuarão a ser avaliados regularmente, a fim de se assegurar a aplicação correcta da totalidade do acervo. Todas as partes do acervo de Schengen que têm a sua base jurídica no Tratado que institui a Comunidade Europeia podem ser objecto de avaliação.

Esta avaliação pode basear-se em respostas a questionários, visitas no local ou uma combinação de ambas. Neste último caso, as visitas podem ter lugar logo após a recepção das respostas aos questionários.

Nos últimos anos, os Estados-Membros não entenderam que fosse necessário realizar avaliações no local no domínio da cooperação judiciária em matéria penal, de armas e de tráfico de drogas. Também a protecção dos dados nem sempre esteve sujeita a avaliações no local.

Não obstante, as visitas no local não estão limitadas às fronteiras externas e aos vistos, podendo abranger todas as partes do acervo de Schengen, incluindo as disposições relativas à supressão dos controlos nas fronteiras internas. Contudo, no que respeita às armas, deve notar-se que no momento da sua integração no âmbito da UE, as disposições relevantes do acervo de Schengen foram substituídas pela Directiva 91/477/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1991, relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas<sup>2</sup>. A verificação da transposição correcta desta directiva foi confiada à Comissão, em conformidade com o Tratado CE. Dado que os Estados-Membros nunca consideraram que fosse preciso realizar avaliações no local, não é necessário incluir a verificação da transposição correcta da directiva na presente proposta.

A necessidade concreta das visitas no local será determinada pela Comissão, após audição dos Estados-Membros, tendo em conta as alterações legislativas, os procedimentos ou a organização do Estado-Membro em causa, bem como a análise de riscos realizada pela Frontex em matéria de fronteiras externas e de vistos.

Além disso, se necessário, podem igualmente ser incluídas no programa anual avaliações temáticas ou regionais.

Além destas avaliações regulares, podem realizar-se visitas no local não anunciadas, com base na análise de riscos realizada pela Frontex ou em qualquer outra fonte que indique a necessidade de realizar uma visita sem aviso prévio.

Os programas plurianuais e anuais podem sempre ser adaptados em caso de necessidade.

<sup>2</sup> JO L 256 de 13.9.1991, p. 51.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### o Conhecimentos especializados dos Estados-Membros

Os peritos dos Estados-Membros estão igualmente implicados na verificação da aplicação correcta noutros domínios do direito comunitário, como por exemplo a aviação e a segurança marítima. Como a aplicação correcta das medidas de acompanhamento que permitem a supressão de controlos nas fronteiras internas assume uma importância fundamental para a segurança interna dos Estados-Membros, os peritos dos Estados-Membros continuarão a desempenhar um papel importante no processo de avaliação, participando em visitas anunciadas ou não e aconselhando a Comissão quanto à elaboração dos programas de avaliação anuais e plurianuais.

A fim de garantir um alto nível de conhecimentos, os Estados-Membros devem assegurar que os peritos possuem as qualificações adequadas, incluindo sólidos conhecimentos teóricos e experiência prática nos domínios abrangidos pela avaliação, bem como um bom conhecimento dos princípios, procedimentos e técnicas das visitas no local.

Deve prever-se uma formação adequada por parte dos organismos relevantes (por exemplo, a Frontex) e disponibilizarem-se fundos para os Estados-Membros desenvolverem as iniciativas previstas a nível da formação específica no domínio da avaliação do acervo de Schengen (por exemplo, através da inclusão da formação nas prioridades das acções comunitárias adoptadas nos termos das regras estabelecidas pelo Fundo para as Fronteiras Externas)<sup>3</sup>.

Dada a necessidade de reduzir o número de peritos participantes a fim de assegurar a eficiência das avaliações no local, o número de peritos que participam nas visitas anunciadas deve ser limitado a oito. Dado que poderá ser mais difícil disponibilizar a curto prazo peritos para as visitas não anunciadas, o número de peritos participantes nestas visitas deve ser limitado a seis.

A aplicação correcta das medidas que asseguram a livre circulação de pessoas em conformidade com o artigo 14.º do Tratado CE não afecta a segurança interna de outros Estados-Membros, logo, a avaliação da supressão dos controlos nas fronteiras internas pode ser inteiramente confiada à Comissão. Deve referir-se que a verificação da supressão dos controlos nas fronteiras internas não está abrangida pelo mandato intergovernamental. Seguimento da avaliação

### o Seguimento da avaliação

De forma a solucionar eficazmente os problemas e deficiências identificados, as conclusões do relatório serão divididas em três categorias. No prazo de duas semanas, o Estado-Membro em causa deve apresentar as suas observações sobre o relatório e, no prazo de seis semanas, um plano de acção destinado a corrigir as deficiências. O Estado-Membro será obrigado a apresentar um relatório no prazo de seis meses sobre a execução do seu plano de acção. Em função das deficiências identificadas, a Comissão pode programar e realizar visitas no local, anunciadas ou não, a fim de verificar a correcta execução do plano de acção. Se forem detectadas deficiências graves, a Comissão tem de informar o Conselho imediatamente.

Tal não afecta a competência da Comissão para dar início a um processo de infracção em qualquer fase da avaliação. O facto de, por exemplo, um Estado-Membro recusar a entrada a pessoas que estão na posse de um visto Schengen válido emitido por outro Estado-Membro, pode constituir uma violação do acervo de Schengen. Nestes casos não está em

<sup>3</sup>

JO L 144 de 6.6.2007, p. 22.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

jogo a segurança interna do Estado-Membro, no entanto existe uma infracção ao direito comunitário.

### o **Integração do acervo de Schengen no quadro da União Europeia**

Dadas as competências que lhe são atribuídas pelo Tratado CE, é essencial que a Comissão seja encarregue do processo de avaliação de Schengen para verificar a aplicação correcta do acervo após a supressão dos controlos nas fronteiras internas. Não obstante, os conhecimentos especializados dos Estados-Membros são igualmente importantes para que se possa verificar no local a aplicação do acervo, bem como para manter a confiança mútua entre os Estados-Membros.

Os custos decorrentes da participação dos peritos dos Estados-Membros serão suportados pelo orçamento da UE.

Deve igualmente recordar-se que, relativamente às disposições a aplicar pelos Estados-Membros no momento da adesão, a Comissão mantém os seus poderes enquanto guardiã dos Tratados. O novo mecanismo de avaliação não abrange a aplicação correcta destas disposições, dado que têm primeiramente de ser avaliadas pelo Conselho, para determinar se podem ser suprimidos os controlos nas fronteiras internas.

## **2. Elementos jurídicos da proposta**

### • **Síntese da acção proposta**

O instrumento prevê um novo mecanismo de avaliação de Schengen, a fim de assegurar a aplicação transparente, eficaz e coerente do acervo de Schengen. Reflecte igualmente a evolução da situação jurídica após a integração do acervo de Schengen no quadro da União Europeia.

### • **Base jurídica**

Artigo 66.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. A base jurídica do mandato intergovernamental é o artigo 66.º do Tratado CE (bem como os artigos 30.º e 31.º do Tratado da União Europeia para as partes relativas ao terceiro pilar) e os domínios de avaliação mantêm-se inalterados.

### • **Subsidiariedade e proporcionalidade**

Em conformidade com o princípio da subsidiariedade, o objectivo do instrumento proposto, a saber, tornar mais eficiente o mecanismo de avaliação de Schengen existente, que é actualmente da responsabilidade do Conselho, só pode ser alcançado a nível comunitário.

A presente proposta mantém-se no quadro actual, limitando o número dos peritos participantes e aumentando a eficiência. A presente proposta não excede o necessário para alcançar os seus objectivos.

### • **Escolha do instrumento jurídico**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Um mecanismo de avaliação que visa assegurar a correcta aplicação do direito comunitário não pode, pela sua própria natureza, exigir qualquer acção de transposição para o direito interno por parte dos Estados-Membros, pelo que o instrumento escolhido é um regulamento.

### 3. Implicações orçamentais

A Comissão elaborou uma ficha financeira comum que se aplica igualmente à decisão proposta com base no Título VI do Tratado da UE. Esta ficha financeira é apresentada em anexo ao presente regulamento. Terão de ser atribuídos à Comissão os recursos humanos e financeiros adequados, dado que esta será responsável pelo novo mecanismo de avaliação de Schengen. Os custos relativos aos peritos dos Estados-Membros serão igualmente reembolsados.

### Conclusões

Atento o exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de **parecer** que o presente relatório se encontra em condições de ser remetido à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus para apreciação.

Palácio de S. Bento, aos 08 de Julho de 2009

O Deputado Relator

(Marques Júnior)

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)