



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

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos
Europeus

Ofício n.º 497 /XII/1ª – CACDLG /2011

Data: 19-10-2011

ASSUNTO: Parecer – COM (2011) 559 Final.

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer sobre a “*Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de avaliação e controlo para verificar a aplicação do acervo de Shengen [COM (2011) 559 final]*”, que foi aprovado, por unanimidade, registando-se a ausência do PEV, na reunião de 19 de Outubro de 2011 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos, *também pessoais*

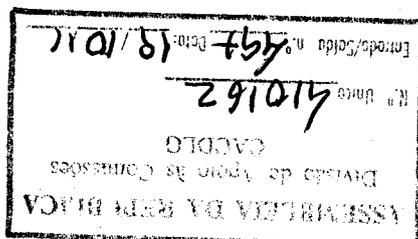
O Presidente da Comissão

(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 41





COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2011) 559 final – Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de avaliação e controlo para verificar a aplicação do acervo de Shengen

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 (2011) 559 final – Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de avaliação e controlo para verificar a aplicação do acervo de Shengen - 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

Esta proposta corresponde a uma alteração à iniciativa COM (2010) 624 cujo parecer foi elaborado, na anterior legislatura, pela ex - Deputada Celeste Correia e aprovado na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias em 20 de Dezembro de 2010.

A proposta inicial do regulamento que cria um mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Schengen (COM 2010 624) propunha, em síntese, 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);

- 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);

No entanto, a Comissão introduz, através da presente iniciativa, as seguintes alterações àquela proposta, com objectivo de reforçar o sistema de avaliação de Schengen:

- referência ao conceito de "controlo" em todo o texto, de forma a se prever um mecanismo de avaliação e controlo específico para verificar a aplicação do acervo de Schengen;

- atribuição de competências de execução à Comissão (artigos 5º, 8º, 13º e 17º) que devem ser exercidas em conformidade com o Regulamento (UE) nº 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro de 2011, que estabelece as regras e princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-membros do exercício das competências de execução pela Comissão. Desta forma, pretende-se assegurar condições uniformes para a aplicação do regulamento em análise;

- dever de o Estado-membro avaliado apresentar um plano de acção para rectificar deficiências detectadas e prestar regularmente informações sobre a execução desse plano (artigo 15º);

- nos casos em que um Estado-membro negligencie sistematicamente a sua obrigação de controlar as respectivas fronteiras externas e haja uma ameaça grave para a ordem pública ou para a segurança interna a nível da União ou a nível nacional, prevê-se a possibilidade de se reintroduzir controlos nas fronteiras internas na medida do necessário e com uma duração adequada de forma a atenuar os efeitos provocados por uma eventual aplicação deficiente do acervo de Schengen (artigo 14º);

- possibilidade de a Comissão solicitar à Frontex, a todo o tempo, uma análise de riscos com recomendações sobre as avaliações a realizar nas visitas no terreno sem aviso prévio (artigo 6.º);
- participação da Europol no âmbito do programa de avaliação anual sobre a aplicação do acervo de Schengen pelos Estados-membros (artigo 8º);

3 – Princípio da subsidiariedade

Na medida em que a presente iniciativa prevê um conjunto de acções e procedimentos a realizar quando um Estado-membro não aplique adequadamente o acervo de Schengen, tal objectivo só pode ser alcançado a nível da União Europeia e não através de uma acção isolada de cada Estado-membro. Acresce que nos termos do artigo 77º, nº2, alínea e) do Tratado de Funcionamento da União Europeia se 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*”. Face ao exposto, a presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade.

Apesar de se verificar o cumprimento do princípio da subsidiariedade, a ex-Deputada Celeste Correia sublinhou alguns aspectos que poderiam merecer maior reflexão. Retomamos aqui as observações efectuadas no parecer relativo à COM 2010 624 (em itálico).

*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 transparência de forma a assegurar a efectiva participação dos peritos designados pelos diversos Estados-membros. Ora, na proposta em análise altera-se o artigo 10º no sentido de se prever que a Comissão **deve envidar esforços no intuito de assegurar** o equilíbrio geográfico e de competências dos peritos que compõem as equipas. Apesar desta alteração, a proposta ora apresentada é abstracta e indeterminada e não permite alcançar as finalidades acima referidas.*

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. Relativamente a este ponto, a proposta em análise propõe que as equipas sejam constituídas por representantes da Comissão e já não por funcionários.

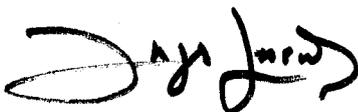
Por último, refira-se que o prazo indicado no artigo 11º para informar os Estados-membros da realização de visitas ao terreno, em especial, no caso de visitas sem aviso prévio (48 horas), pode ser excessivamente diminuto. Um prazo de quatro ou cinco dias seria mais razoável, considerando até as tarefas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

4 – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a COM (2011) 559 final – Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de avaliação e controlo 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.

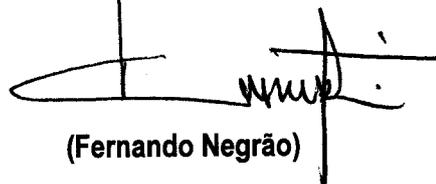
Palácio de S. Bento, 19 de Outubro de 2011

1) A Deputada Relatora,



(Isabel Oneto)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)