



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 19 January 2011

5500/11

**Interinstitutional File:
2010/0312 (COD)**

**SCH-EVAL 7
SCHENGEN 2
INST 33
PARLNAT 23
COMIX 32**

COVER NOTE

from: President of the Assembly of the Republic of Portugal
date of receipt: 10 January 2011
to: Viktor Orbán, President of the Council of the European Union

Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of an evaluation mechanism to verify application of the Schengen acquis
[doc. 16664/10 SCHEVAL 139 SCHENGEN 62 COMIX 771 - COM(2010) 624 final]
- Opinion ¹ on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find attached a copy of the above opinion.

¹ For other available language versions of the opinion, reference is made to the Interparliamentary EU information exchange Internet site (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/pid/10>.

5447

26

Assembleia da República

Sua Excelência
Senhor Viktor Orbán
Presidente do Conselho da União Europeia
Bruxelas

*Assunto: Processo de escrutínio parlamentar das iniciativas europeias ao abrigo do Protocolo n.º 2
Parecer – COM (2010) 624*

Senhor Presidente,

Junto envio a Vossa Excelência o Parecer elaborado pela Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República de Portugal, bem como o Relatório produzido pela Comissão Parlamentar competente em razão da matéria (Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias), no âmbito do processo de escrutínio parlamentar das Iniciativas europeias ao abrigo do Protocolo n.º 2 anexo ao Tratado de Lisboa, sobre:

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

Mais se informa que fica assim concluído, pela Assembleia da República, o processo de escrutínio da Iniciativa mencionada.

Nesta data foi, igualmente, dado conhecimento dos referidos documentos ao Presidente do Parlamento Europeu e ao Presidente da Comissão Europeia.

Queira Vossa Excelência aceitar, Senhor Presidente, a expressão do meu respeito e muito apreço. *[assinatura]*

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA,

[assinatura]
JAIME GAMA

Lisboa, 5 de Janeiro de 2011
Ofício 07/PAR/11/hr

SECRETARIAT DU CONSEIL	
DE	LINE
SGE11/	250
REV:	1 0. 01. 2011
DEST:	M. CLOOS
DEST:	M. BIZJAK



A S S E M B L E I A D A R E P U B L I C A

Comissao de Assuntos Europeus

PARECER

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho **que cria urn mecanismo de avaliacao para verificar** a aplicacao do **acervo de Schengen**

ICONI (2010) 624 final]

J — Nota IntrodutOria

A Comissao de Assuntos Europeus remeteu a Comissao de Assuntos Constitucionais. Direitos, Liberdades e Garantias a iniciativa COM (2010) 624 Final, nos termos e para os efeitos previstos no artiºo 7º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto (Lei de Acompanhamento. apreciaco e promincia pela Assembleia da Republica no ambito de processo de construcao da Uniao Europeia) e no Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais da Uniao Europeia. anexo ao Tratado da Unido Europeia e sobre o Funcionamento da Unido Europeia.

Na reunido de 20 de Dezembro de 2010. a 1ª Comissao Parlamentar procedeu ao escrutinio da supra identificada iniciativa e aprovou o Parecer que se anexa (anexo 1).

Cumprindo. ainda. o disposto na referida lei de acompanhamento pela Assembleia da Republica no ambito do processº de construcao da Uniao Europeia, cabe, agora, a esta Comissao Parlamentar apreciar a **Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Comelho que cria urn mecanismo de avaliacao para verificar** a aplicacao do **acervo de Schengen** tendo em atenedo a base juridica desta proposta.



ASSEMBLEIA DA REPUBLICA

Comissao de Assuntos Europeus

JJ – Considerandos

A) Base juridica

A proposta de regulamento, ora em apreço, pretende criar um mecanismo de avaliação da aplicação do acervo de Schengen. mecanismo que foi concebido, de acordo com a Comissão, para preservar a confiança mútua entre os Estados-Membros quanto a capacidade para aplicar de forma eficaz e efectiva as medidas de acompanhamento que permitem manter um espaço sem fronteiras interno. Já em 1998, os Estados-Membros criaram uma Comissão Permanente com duas funções bem definidas, por um lado verificar se os Estados-Membros que pretendem aderir ao Espaço Schengen cumprem todas as condições, por o outro lado, verificar se a aplicação do acervo Schengen é feita de forma correcta. Cumpridos estes pressupostos reforça-se, no entender da Comissão, a confiança mútua dos Estados-Membros.

Assim, a proposta de Regulamento, em análise, decorre do amplo debate, entre a Comissão e os Estados-Membros, que tem vindo a ocorrer desde 1999, sobre o modo de tornar o mecanismo de Schengen mais eficiente. Concluindo pela existência de algumas debilidades e dificuldades que a actual avaliação encerra, tornou-se necessária a apresentação de novo texto que supra estas mesmas carências. A sua fundamentação mais detalhada decorre do texto integral da proposta de regulamento que se anexa a este parecer (anexo 2).

A presente proposta encontra respaldo jurídico, desde logo, no artigo 4º. nº 2, al. j) do Tratado de Lisboa, que determina que a competência em matéria de Espaço de Liberdade, Justiça e Segurança é uma competência partilhada dos Estados-Membros e da União Europeia.

Acresce que, nos termos do artigo 67º. nº 1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicas dos Estados-Membros e de acordo com o artigo 77º. também do TFUE, um dos desideratos da União Europeia é a supressão dos controlos nas fronteiras internas com o objectivo último de um espaço de livre



A S S E M B L E I A D A R E P U B L I C A

Comissão de Assuntos Europeus

circulaydo de pessoas na Uniao Europeia. E, assim, este o context() juridic° em que surge a proposta de regulamento em apreco, em cumprimento com as normas do Tratado.

B) Principio da Subsidiariedade

O Principio da Subsidiariedade exige que a Uniao Europeia n'ao tome medidas em dominios de competencia partilhada, a menos que "as objectivos da accao considerada não possam ser suficientemente alcancados pelos Estados-Membros, tanto ao nivel central como ao nivel regional e local, podendo contudo, devido as dimensOes ou aos efeitos da accao considerada, ser mais bem alcancados ao nivel da Uniao", conforme o art. S.°, n.° 3 do Tratado da Uniao Europeia (TUE).

Nos termos do art. 4.0, n.° 2, alinea j) conjugado corn o art. 77.°, n.° 2, alinea e), ambos do Tratado sobre o Funcionamento da Uniao Europeia (TFUE), a Uniao dispae de competencia partilhada no que concerne ao espaço de liberdade, seguranca e justica, no ambito do qual desenvolve uma politica comum de cooperaca-o judiciaria assente na ausencia de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas, devendo o Parlamento Europeu e o Conselho. de acordo corn o processo legislativo ordindrio. adoptar regras que garantam este objectivo.

Da conjug.acão dos preceitos acima referidos decorre que a presente proposta de regulamento se encontra em conformidade corn o Principio da Subsidiariedade, pois a Uniao Europeia tern competencias partilhadas nestes dominios corn os Estados-Membros, no entanto, os objectivos que visa atingir corn esta medida sdo melhor prosseguidos e alcancados corn uma accao da Uniao.

Nao obstante a verificacao do cumprimento, em geral. do principio da subsidiariedade merecem uma reflexao algumas das disposicCies da proposta de regulamento que possam colocar em causa ou prejudicar a estrutura e os aspectos fundamentais do sistema de justica penal de cada Estado-membro.



ASSEMBLEIA DA REPUBLICA

Comissao de Assuntos Europeus

Tal Como se 18 no parecer da Comissao de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. as questbes a suscitar sao tres:

Em primeiro lugar, no artigo 9º estabelece-se que a Comissao elabora uma lister de perils nacionais designados pelos Estados-membros para participar nas visitas no terreno que lhes sera transmitida. Sera a partir desta lista que a Comissao designaró as equipas que realizarao as visitas no terreno. Nero obstante se prever, no artigo 10º. que a Comissao deve assegurar o equilibrio geografico e de competencias dos peritos que compOem as equipas, os Estados-membros deverao ter um papel mais interventivo na designacdo dos seus peritos nacionais. Pelo que, de forma a evitar um livre arbitrio por parte dad Comissao deverao ser consagrados critérios de oportunidade, eguidade e transpareneia de forma a assegurar a efectiva participar dos peritos designados pelos diversos Estado-membro.

Em segundo Lugar, no artigo 12º preª-se que as equipas responsáveis peas visitas no terreno, sem aviso previa corn a missal de verificar a ausencia de controlos nas fronteiras internas devem ser constituídas exciusivamente por funcionários da Comissao. Nero se percebe o alcanee material e legal para excluir os perils nacionais dos Esiados-membros deste tipo de avaliacao. E nem poderá invocar-se nesta sede o argumentº da independeneia e da impareialidade porque o artigo 10º prever que os perils dos Estados-membros nano podem participar nas visitas no terreno efectuadas no Estado-membro em que trahaiham. Acresce que sendº a politica relative ao control nas fronteiras de competencia partilhada entre os Estados-membros e a Unido, Endo se percebe que aquelas missoes sejam apenas compostas Dot- funcionários deaar Comissao.

Por refira-se que o prazo indieado no artigo 11 º para informar os Estado-membro da realizarao de visitas ao terreno. em especial. no easo de visits sem aviso previo (48 horas), Rode ser excessivamente diminuto. Urn plaza de guatro Du cinco dias seria maids razoável, considerando ate as tarefas que sao cometidas ao Estados-membros nessas missies.



A S S E M B L E I A D A R E P U B L I C A

Comisso de Assuntos Europeus

JJ — Parecer

Face ao exposto, e nada mais havendo a aerescentar, a Comisso Parlamentar de Assuntos Europeus e de parecer que a presente iniciativa Lido viola o principio da subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar sera mais eficazmente atingido através de uma accao comunitária e considera que o processo legislativo está concluído.

Assembleia da Republica, 4 de Janeiro de 2011

A Deputada Autora do Parecer.

O Presidente da Comissao,

Ana Catarina Mendes

Vitalino Canas



ASSEMBLEJA DA REPUBLICA

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 a 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 objetivos 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 aplicar 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 prévias»),



ASSEMBLEJA DA REPUBLJCA

verificar se o acervo de Schengen está a ser correctamente aplicado pelal Estatal-Membral que deem fazed aplicack»).

A tematica relativa a avaliacao de Shengen, em especial, em relacao á sua aplicacao, tem vindo a ser debatida entre os Estatal-membral desde 1999. No Ambit dessa discussao foram identificados os seguintes problems:

- desadequacao do actual mecanismo de avaliacao (falta de clareza das regras sobre a coerencia e a frequéncia das avaliacao);
- necessidade de desenvolver um metodo de estabebecimento de prioridades baseado na analise de riscal;
- necessidade de assegurar sistematicamente um elevado grau de qualidade e de especializacão do exercicio de avaliacao;
- necessidade de melhorar o mecanismo de pos-avaliacao que verifica o seguimento dado ás recomendacoes formuladas Ca^{ops} as visitas no terreno, porquanto as medidas tomadas para suprir as deficiencias e al respectivos prazos variam consoante al Estados-Membral;
- o sistema de avaliacao nao reflecte a responsabibilidade institucional da Comissao como guardiã do Tratado;

Subbinha-se que, em Marco de 2009, a Comissão apresentou duas propaltas de instrumental juridical relativas a revisao do mecanismo de avaliacao de Schengen para cobrir todo o dominion da cooperacao Schengen de forma coerente. Em Outubro de 2009, o Parlárnto Europeu rejeitou aquelas propostas defendendo que se deveria ter seguido o procedimento de co-**decisao**.

Face ás dificuldades acima expostas, a proposta de regulárnto em analise propel o seguinte:

- transferencia da entidade responsável para avaliar a aplicacao do acervo Schengen do Conselho para a Comissao que neste ambito tinha um papel de observadora, mantendo al Estados-membros um papel fundamental de cooperacão com a Comissao através de um comite de gestapo no qual poderão ter direito de voto relativamente ao planeamento, anual e quinquenal, das misses de avaliacao e aal respectival relatorios e rnedidas apontadas (art. 3° e 15°);
- introducção de programas plurianuais e anuais de visitas no terreno anunciadas e nano anunciadas (art. 5° e 8°);



ASSEMBLEJA DA REPUBLIKA

- determinada 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 por 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 adaptar medidas relativas *ausência de qualquer controlo de pessoal, 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 Schengen, 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 princípio 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



ASSEMBLEJA DA REPUBLJCA

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

Em segundo esgar, 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 excessivamente por funcionários da Comissão. Não se percebe o alcance material e legal para excessivamente os peritos nacionais dos Estados-membros deste tipo de avaliação. E não 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 nos Estados-membros 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 referência 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 aos Estados-membros nessas missões.

4 – Merecer

Faço ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e 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 Schengen respeita o princípio da subsidiariedade e que o presente relatório deve ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 20 de Dezembro de 2010

A Deputada Relatora,

(Celeste Correia)

M. Presidente da Comissão,

r

(Osvaldo de Castro)