



044550/EU XXIV.GP  
Eingelangt am 21/01/11

**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 <sup>1</sup> on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

---

Delegations will find attached a copy of the above opinion.

---

<sup>1</sup> 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

Assembleia da República

PG

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. *✓*

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA,

  
JAIME GAMA

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

SECRETARIAT DU CONSEIL	DE	SGE 11/	250
RE: 10.01.2011			
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 um mecanismo de avaliação para verificar** a aplicacão do **acervo de Schengen**

**ICONI (2010) 624 final]**

J — Nota Introdutória

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 artigo 7º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto (Lei de Acompanhamento, apreciada e promulgada pela Assembleia da Republica no ambito de processo de construcao da União Europeia) e no Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais da União 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 um mecanismo de avaliação para verificar a aplicacao do acervo de Schengen** tendo em atenedo a base juridica desta proposta.



**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**

**JJ – Considerandos**

**A) Base juridica**

A proposta de regulamento, ora em apreco, pretende criar urn mecanismo de avaliacdo da aplicacdo do acervo de Schengen. mecanismo que foi concebido. de acordo com a Comissão. para preservar a confianca miltua entre os Estados-Membros quanto a capacidade para aplicar de forma eficaz e efectiva as medidas de acornpanhamento que permitem manter urn espaco sem fronteiras intern°. Já em 1998. os Estados-Membros criaram uma Comissão Permanente com duas funcOes bem definidas. por urn lado verificar se os Estados-Membros que pretendem aderir ao Espaco Schengen cumprem todas as condiceies, por o outro lado, verificar se a aplicacdo do acervo Shengen e feita de forma correcta. Cumpridos estes pressupostos reforea-se, no entender da Comissdo, a confianca mirtua dos Estados-Membros.

Assim, a proposta de Regulamento, em analise, decorre do amplo debate, entre a Comissdo e os Estados-Membros, que tern vindo a ocorrer desde 1999, sobre o modo de tornar o mecanismo de Shengen mais eficiente. Concluindo pela existéncia de algumas debilidades e dificuldades que a actual avaliacao encerra, tornou-se necessaria a apresentacao de novo texto que supra estes mesmas carências. A sua fundamentacdo mais detalhada decorre do texto integral da proposta de regulamento que se anexa a este parecer (anexo 2).

A presente proposta encontra respaldo juridic°, desde logo, no artigo 4°. n° 2, al. j) do Tratado de Lisboa, que determina que a competencia em materia de Espaco de Liberdade. Justica e Seguranca 6 uma competencia partilhada dos Estados-Membros e da Unido Europeia.

Acresce que, nos termos do artigo 67°. n° 1 do Tratado sobre o Funcionamento da Unido Europeia, a Unido constitui urn espaco de liberdade. seguranca e justica, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sisternas e tradicacs juridicos dos Estados-Membros e de acordo corn o artigo 77°. tambem do TFUE, urn dos desideratos da Unido Europeia é a supressao dos controlos nas fronteiras internas corn o objective Ultimo de urn espaco 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() juridicº 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.º, n.º 3 do Tratado da Uniao Europeia (TUE).

Nos termos do art. 4.º, n.º 2, alinea j) conjugado corn o art. 77.º, n.º 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 tem 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.



## 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

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 da Comissao deverao ser consagrados critérios de oportunidade, eguidade e transparencie de forma a assegurar a efectiva participar dos peritos designados pelos diversos Estado-membro.*

*Em segundo Lugar, no artigo 12º pre<sup>q</sup>-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 constituidas exclusivamente por funcionários da Comissao. Nero se percebe o alcance material e legal para excluir os perils nacionais dos Estados-membros deste tipo de avaliacdo. E nem poderá invocar-se nesta sede o argumentº da independencia e da imparcialidade porque o artigo 10º prever que os perils dos Estados-membros nano modem 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 missões sejam apenas compostas Dot- funcionários da Comissao.*

*Por refira-se que o prazo indieado no artigo 11 ° 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 quatro 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**

**Comissdo de Assuntos Europeus**

**JJ — Parecer**

Face ao exposto, e nada mais havendo a acrescentar, a Comissdo 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 est6 concluldo.

Assembleia da Republica, 4 de Janeiro de 2011

A Deputada Autora do Parecer.

Ana Catarina Mendes

O Presidente da Comissao,

Vitalino Canas



ASSEMBLEJA DA REPUBLJCA

## 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 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 tornado mais eficiente.

O espaço sem fronteiras internas criado pelo acervo de Schengen baseia-se na confiança mutua 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 da Schengen criaram uma Comissão Permanente a fim de reforçar e manter esta confiança mutua, cujo mandato é definido numa decisão do Comité Executivo de Schengen e consiste em duas funcções separadas: verificar se os Estados-Membros que pretendem aderir ao espaço Schengen cumprem todas as condições previstas para a aplicação do acervo, ou seja, a supressão dos controlos fronteiriços («verificação prévia»),



## ASSEMBLEJA DA REPUBLJCA

verificar se o acervo de Schengen está a ser correctarnente aplicado pelal Estadal-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 Estadal-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 estabelecimento 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 Capas 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 responsabilidade institucional da Comissao como guardiä 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 cooperaçao Schengen de forma coerente. Em Outubro de 2009, o Parlármento Europeu rejeitou aquelas propostas defendendo que se deveria ter seguido o procedimento de co-**decisao**.

Face ás dificuldades acima expostas, a proposta de regulármento 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 urn 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°);
- introduçao de programas plurianuais e anuais de visitas no terreno anunciadas e nano anunciadas (art. 5° e 8°);



## ASSEMBLEJA DA REPUBLJCA

- determinadao pela Comissao da necessidade concreta de visitas ao terreno apos consulta aos Estados-membros (art. 5° e 8°);
- inclusão, caso haja necessidade, de avaliaçao temáticas ou regionais no programa anual (art. 8°);
- realizacão de visitas no terreno nano anunciadas corn base na analise de riscos efectuada pela Frontex ou Bern qualquer outra fonte que sugira a necessidade de realizar uma visita desse genero, coma por exemplo, a Europol (art. 4° e 6°) ;
- limitaçao do número de peritos a 8 nas visitas anunciadas e, no caso das visitas nano anunciadas a 6 (art. 10°);

### 3 – Principe da subsidiariedade

Nos termos do artigo 77° do Tratado de Funcionamento da Uniao Europeia, urn dos desideratos da Uniao e a supressao dos controlos nas fronteiras internas como o objectivo Ultimo de urn espaco de livre circulack de pessoas na Uniao Europeia. Neste contexto, a presente proposta de regulármento foi realizada ao abrigo do artigo 77°, n°2, aline e) do Tratado de Funcionamento da Uniao Europeia que prever que o Parlamento Europeu e o Conselho podem adaptar medidas relativas *ausencia de qualquer controlol de pelloal, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas*". Considerando que o objectivo desta iniciativa consiste no aumento da eficácia do mecanismo de avaliaçao de Shengen, o mesmo so pode ser alcancado a nivet da Uniao Europeia e nano através de uma acck isolada de cada Estado-membro.

Apesar de se verificar o cumprirnento do principia da subsidiariedade, existed algumas questoes que necessitam de major reflexao relativamente a determinadas regras. Em pirneiro lugar, no artigo 9° estabelece-se que a Comissão elabora uma lista de peritos nacionais designados pelos Estados-membros para participar nas visits no terreno que lhes sere transmitida. Sere a partir desta lista que a Comissao designara as equipas que realizarao as visitas no terreno. Nao obstante se prever, no artigo 10°, que a Cornissão deve assegurar o equilibrio geografico e de competencias dos peritos que compose as equipas, os Estados-membros deverao ter urn papel mais interventivo na designacao dos seus peritos nacionais. Pelo que, de forma a evitar urn livre arbitrio por parte da Comissao deverao ser consagrados criterios de aportunidade, equidade e



## **ASSEMBLEJA DA REPUBLJCA**

transparênciam de forma a assegurar a efectiva participacão 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 exceder 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 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 refira-se que o prazo indicado no artigo 11º para informar os Estado-membro 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 Estados-membros nessas missões.

### **4 – Marecer**

Face 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

Comissão dos Assuntos Europeus.

**Palácio de S. Bento, 20 de Dezembro de 2010**

**A Deputada Relatora,**

(Celeste Correia)

**Mresidente da Comissão,**

(Osvaldo de Castro)