



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 11 November 2011**

**16767/11**

---

**Interinstitutional File:  
2011/0312 (COD)**

---

**SCHENGEN 47  
SCH-EVAL 187  
FRONT 157  
INST 538  
PARLNAT 257  
COMIX 716  
CODEC 1995**

**COVER NOTE**

---

from: President of the Assembly of the Republic of Portugal  
date of receipt: 3 November 2011  
to: Mr Uwe CORSEPIUS, Secretary-General of the Council of the European Union  
Subject: Amended proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis  
[doc. 14358/11 SCH-EVAL 152 SCHENGEN 27 FRONT 116 COMIX 582 CODEC 1465 - COM(2011) 559 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>.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

## Parecer

COM (2011) 559

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 Schengen



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

**ÍNDICE**

**PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III - PARECER**

**PARTE IV – ANEXO**

2



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

#### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de Janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu 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 Schengen [COM (2011) 559].

A supra identificada iniciativa foi remetida à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o seu objecto, que analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A iniciativa europeia, aqui em discussão, constitui um desenvolvimento da política das fronteiras internas. É sublinhado, nesta proposta, que a supressão dos controlos nas fronteiras internas deve ser acompanhada de medidas nos domínios das fronteiras externas, política de vistos, Sistema de Informação de Schengen, protecção de dados, cooperação policial e cooperação judiciária em matéria penal.

2 – É ainda referido, na proposta em análise, que a correcta aplicação destas medidas torna possível manter um espaço sem controlos nas fronteiras internas. A avaliação e o controlo da aplicação correcta destas medidas destina-se, por conseguinte, a alcançar o objectivo político final de manutenção de um espaço livre de controlos nas fronteiras internas.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3 – A presente iniciativa refere que em 16 de Novembro de 2010, a Comissão adoptou uma proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Schengen<sup>1</sup>.

4 – A presente proposta reforça o mecanismo de avaliação de Schengen, nomeadamente através da racionalização do seu seguimento, devendo o Estado-Membro avaliado apresentar um plano de acção para rectificar as deficiências identificadas e prestar regularmente informações sobre a execução desse plano até todas as deficiências terem sido supridas. Em caso de deficiências graves com incidência sobre o nível geral de segurança de um ou mais Estados-Membros, prevê-se que o Conselho e o Parlamento Europeu sejam delas informados, exercendo assim uma pressão entre pares ao mais alto nível político sobre o Estado-Membro que não cumpre as normas.

5 – Esta iniciativa refere ainda que a Comissão Europeia introduz 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 prever-se 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);

<sup>1</sup> COM (2010) 624 de 16.11.2010.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- 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 6º);
- participação da Europol no âmbito do programa de avaliação anual sobre a aplicação do acervo de Schengen pelos Estados-Membros (artigo 8º);

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

#### a) *Da Base Jurídica*

A presente proposta constitui um desenvolvimento da política das fronteiras internas, em conformidade com o artigo 77º, nº 2, alínea e), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

#### a) *Do Princípio da Subsidiariedade*

A presente iniciativa prevê um conjunto de acções e procedimentos a realizar quando um Estado-Membro não aplique adequadamente o acervo de Schengen.

Deste modo, 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, nº 2, 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



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

#### c) Do conteúdo da iniciativa

1 – A presente proposta reforça o mecanismo de avaliação de Schengen, nomeadamente através da racionalização do seu seguimento, devendo o Estado-Membro avaliado apresentar um plano de acção para rectificar as deficiências identificadas e prestar regularmente informações sobre a execução desse plano até todas as deficiências terem sido supridas.

2 – É ainda referido que em caso de deficiências graves com incidência sobre o nível geral de segurança de um ou mais Estados-Membros, prevê-se que o Conselho e o Parlamento Europeu sejam delas informadas, exercendo assim uma pressão entre pares ao mais alto nível político sobre o Estado-Membro que não cumpre as normas.

3 – A presente iniciativa prevê, assim, um conjunto de acções e procedimentos a realizar quando um Estado-Membro não aplique adequadamente o acervo de Schengen.

4 – É ainda referido na proposta em análise, que a correcta aplicação destas medidas torna possível manter um espaço sem controlos nas fronteiras internas. A avaliação e o controlo da aplicação correcta destas medidas destina-se, por conseguinte, a alcançar o objectivo político final de manutenção de um espaço livre de controlos nas fronteiras internas.

## PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 – O presente parecer foi elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que determina os poderes da Assembleia da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

República no acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia.

2 – A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma acção comunitária;

3 – A matéria em causa não cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República.

4 – Assim, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que em relação à iniciativa em análise está concluído o processo de escrutínio.

Palácio de S. Bento, 2 de Novembro de 2011

O Deputado Autor do Parecer

(António Rodrigues)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

PARTE VI – ANEXO

Relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

## 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 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 (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 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**

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 6º);
- 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 intervintivo na designação dos seus peritos nacionais. Pelo que, de forma a evitar um livre arbitrio 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 enviar 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.*

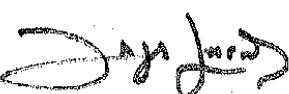
*Em segundo lugar, no artigo 12º prevê-se que as equipas responsáveis pelas visitas no terreno sem aviso prévio com a missão de verificar a ausência de controlos nas fronteiras internas devem ser constituídas exclusivamente por funcionários da Comissão. Não se percebe o alcance material e legal para 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.*

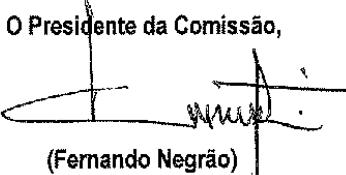
*Por último, refira-se que o prazo indicado no artigo 11º para informar os Estados-membros da realização de visitas ao terreno, em especial, no caso de visitas sem aviso prévio (48 horas), pode ser excessivamente diminuto. Um prazo de quatro ou cinco dias seria mais razoável, considerando até as tarefas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

*I*  
A Deputada Relatora,  
  
(Isabel Oneto)

O Presidente da Comissão,  
  
(Fernando Negrão)