074337/EU XXIV.GP
Eingelangt am 02/03/12

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION

Brussels, 2 March 2012

Interinstitutional File:
2011/0365 (COD)
2011/0368 (COD)

7183/12

JAI	**129**
FRONT	**33**
VISA	**50**
ENFOPOL	**53**
PROCIV	**27**
CADREFIN	**119**
CODEC	**542**
COMIX	**131**
INST	**167**
PARLNAT	**121**

OPINION

from:	The Portuguese Parliament
date of receipt:	29 February 2012
to:	Council
Subject:	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing, as part of the Internal Security Fund, the instrument for financial support for external borders and visa Doc. 17290/11 JAI 854 FRONT 175 VISA 239 CADREFIN 148 CODEC 2142 COMIX 749 [COM(2011) 750 final] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing, as part of the Internal Security Fund, the instrument for financial support for police cooperation, preventing and combating crime, and crisis management Doc. 17287/11 JAI 852 ENFOPOL 408 PROCIV 156 CADREFIN 147 CODEC 2140 COMIX 754 [COM(2011) 753 final] - *Opinion*[1] *on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*

[1] **Translation(s) of the opinion may be available at the Interparliamentary EU information exchange site IPEX at the following address**: http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do

Delegations will find attached the above mentioned opinion.

_____

Encl.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM (2011) 750

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos

COM(2011)753

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises

1

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 de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos [COM (2011) 750] e a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises [COM (2011) 753].

As iniciativas foram enviadas à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o seu objeto, que analisou e aprovou os Relatórios que se anexam e se subscrevem.

PARTE II –Objeto das propostas

1. O objetivo da União Europeia no domínio dos Assuntos Internos consiste em criar um espaço sem fronteiras internas, no qual as pessoas possam entrar, circular, residir e trabalhar, livremente e em que os seus direitos sejam plenamente respeitados e a sua segurança garantida.

2. A UE tem um papel decisivo a desempenhar na luta contra as ameaças da criminalidade grave e organizada, a cibercriminalidade e o terrorismo, assegurando uma gestão eficaz das fronteiras externas da UE. Na era da globalização, em que as ameaças estão a aumentar, revestindo cada vez mais uma dimensão transnacional, nenhum Estado-membro é capaz de responder eficazmente de forma isolada. Sendo, por isso, necessária uma resposta europeia coerente e global. A cooperação com os países terceiros e com as organizações internacionais é fundamental para alcançar estes objetivos.

3. Por conseguinte, as políticas relacionadas com os assuntos internos, englobando questões como a segurança, a migração e a gestão das fronteiras externas, têm vindo a assumir uma importância crescente.

4. Para fazer face aos enormes desafios que se colocam no domínio dos assuntos internos, a União Europeia na sua proposta "Um orçamento para a Europa 2020", atribuiu especial enfase a esta matéria considerando imperativo lutar contra "à migração irregular e combater o tráfico de seres humanos e outras formas de escravatura moderna. Ao mesmo tempo, a UE deve continuar a demonstrar a sua solidariedade para com as pessoas que necessitam de proteção internacional", defendendo como prioridade a "realização de um Sistema Europeu Comum de Asilo mais seguro e eficiente".

   Por outro lado, considera-se que "o apoio do orçamento da UE pode proporcionar um verdadeiro valor acrescentado nesta área", e que o financiamento da União será "um sinal tangível da solidariedade e da partilha de responsabilidades, indispensáveis para dar resposta aos nossos desafios comuns".

5. Neste contexto, o quadro financeiro plurianual 2014-2020 prevê que, para além do apoio aos aspetos internos das políticas em matéria de assuntos internos, deva ser disponibilizado suficiente financiamento da UE para reforçar a dimensão externa da política de assuntos internos em total coerência com a ação externa da UE.

6. Para ajustar os atuais instrumentos financeiros no domínio dos assuntos internos às futuras necessidades e prioridades, a Comissão propôs na Comunicação "Um orçamento para a Europa 2020", a simplificação da estrutura de financiamento da UE neste domínio, através da redução do número de programas financeiros para dois: i) **Fundo para a migração e o asilo** - que apoiará ações nos domínios do asilo e da migração, da integração de nacionais de países terceiros e do regresso; ii) **Fundo para a Segurança Interna** – que fornecerá assistência financeira para iniciativas nos domínios das fronteiras externas e da segurança interna.

   Ambos os fundos terão uma dimensão externa que assegurará a continuidade do financiamento, que tem início na UE e será prosseguido em países terceiros.

7. No que concerne ao **Fundo para a Segurança Interna** a dotação proposta no quadro financeiro plurianual 2014-2020 é de **4.648 milhões de euros.** Desta verba global, os **recursos atribuídos ao instrumento de gestão de fronteiras é de 3.520 milhões de euros.** "Cerca de 61% deste montante (2 150 milhões de euros) deve ser usado para programas nacionais dos Estados-membros e para apoiar o regime de trânsito facilitado aplicado pela Lituânia, 31% (1 100 milhões de euros) deve ser dedicado ao desenvolvimento do pacote para as fronteiras inteligentes e o restante ficará disponível para financiar ações da União, ações de emergência e assistência técnica, levando ainda em conta as contribuições esperadas dos países associados a Schengen, que acresceriam à dotação global."
   Relativamente aos **recursos atribuídos ao instrumento de cooperação policial o valor é de 1.128 milhões de euros**. Cerca de "50 % deste montante (564 milhões de euros) deve ser usado para programas nacionais dos Estados-membros, enquanto 50% (564 milhões de euros) será gerido centralmente para financiar ações da União, ações de emergência e assistência técnica"

8. Em termos globais as presentes propostas visam contribuir para reforçar a segurança interna da União Europeia, nomeadamente: **i)** prevenir e combater a criminalidade transnacional grave e organizada, incluindo o terrorismo, e reforçar a coordenação e cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros e dos países terceiros relevantes; **ii)** reforçar a capacidade dos Estados-membros e da União para gerir de forma eficaz os riscos relacionados com a segurança, bem como as crises e preparar e proteger as pessoas e as infraestruturas críticas contra ataques terroristas e outros incidentes relacionados com a segurança; **iii)** apoiar uma política comum de vistos a fim de facilitar as deslocações legítimas, assegurar o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros e combater a migração irregular.

Do Princípio da Subsidiariedade

As presentes propostas de regulamento respeitam o princípio da subsidiariedade, uma vez que os objetivos propostos não podem ser alcançados de forma suficiente pelos

Estados-membros, podendo ser melhor alcançados ao nível da União Europeia, esta pode adotar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade.

PARTE III – PARECER

Face ao exposto e atentos os Relatórios da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa **respeita o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação comunitária.**

Palácio de S. Bento, 28 de fevereiro de 2012

A Deputada Autora do Parecer

(Ana Catarina Mendes)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatórios da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2011) 750 final – Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO QUE CRIA, NO ÂMBITO DO FUNDO PARA A SEGURANÇA INTERNA, UM INSTRUMENTO DE APOIO FINANCEIRO EM MATÉRIA DE FRONTEIRAS EXTERNAS E DE VISTOS

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao "*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*", e para os efeitos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE), remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para análise e emissão de parecer sobre a conformidade com o princípio da subsidiariedade, a COM (2011) 750 final – "*Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos*".

II. Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2011) 750 final refere-se à Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos.

Esta proposta, inserida no âmbito das políticas relacionadas com o espaço de liberdade, segurança e justiça, surge no seguimento do Programa de Estocolmo de 2009, que confirmou a crescente importância das políticas no domínio dos assuntos internos, uma das áreas objecto de mudanças importantes no Tratado de Lisboa, e que apelou explicitamente à criação de um fundo para apoiar a aplicação da Estratégia de Segurança Interna e apelou também à adopção de uma abordagem de cooperação coerente e abrangente no domínio da aplicação da lei, incluindo a gestão de fronteiras externas da União.

Consequentemente, por proposta relativa ao próximo quadro financeiro plurianual, 2014-2020, de 29/06/2011, a Comissão sugeriu a criação de um Fundo para a Segurança Interna (que também inclui um Fundo para o Asilo e a Migração), sob a forma de um quadro financeiro global, constituído por dois actos distintos no âmbito do Fundo: um Regulamento que cria a componente relativa à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises; e este Regulamento que cria a componente relativa à gestão das fronteiras e à política comum em matéria de vistos.

O Fundo para a Segurança Interna terá um orçamento global de 4 648 milhões de Euros, visando apoiar a aplicação dos cinco objectivos estratégicos estabelecidos pela Estratégia de Segurança Interna: desmantelar as redes internacionais de criminalidade, prevenir o terrorismo e responder à radicalização e ao recrutamento, aumentar os níveis de segurança para os cidadãos e as empresas no ciberespaço, reforçar a segurança através da gestão das fronteiras, e reforçar a capacidade de resistência da Europa às crises e catástrofes.

Esta proposta de Regulamento visa, em termos de gerais, apoiar de forma mais sistemática os serviços prestados pelos Estados-Membros individualmente para assegurar o espaço sem fronteiras ("mecanismo operacional de apoio"), optimizar a cooperação entre as autoridades de fronteira e outras autoridades responsáveis pela aplicação da lei e aumentar a quantidade de equipamento especializado disponível aos Estados-Membros para ser posto à

disposição da Agência Frontex[1] no âmbito de operações conjuntas no interesse da salvaguarda do espaço sem fronteiras.

Dentro dos limites dos recursos disponíveis ao abrigo do Regulamento ora proposto, a Comissão prevê recorrer à possibilidade de delegar[2] nas agências cujas atribuições abranjam as tarefas específicas no interesse da UE, e sejam complementares aos seus programas de trabalho; nomeadamente, à Agência Frontex, ao GEAA[3], à Europol[4] e à Agência TI[5].

A presente proposta é acompanhada por uma Ficha Financeira Legislativa, que explicita o contexto da proposta/iniciativa (denominação da proposta/iniciativa, domínio(s) de intervenção abrangido(s) segundo a estrutura ABM/ABB[6], natureza da proposta/iniciativa, objectivo(s), justificação da proposta/iniciativa, duração da acção e do seu impacto financeiro, e modalidade(s) de gestão prevista(s)), as medidas de gestão (disposições em matéria de acompanhamento e prestação de informações, sistemas de gestão e de controlo, e medidas de prevenção de fraude e irregularidades), o impacto financeiro estimado da proposta/iniciativa (rubricas do quadro financeiro plurianual e rubrica(s) orçamental(is) de despesas envolvida(s), impacto estimado nas despesas, síntese do impacto estimado nas despesas, impacto estimado nas dotações operacionais, impacto estimado nas dotações de natureza administrativa, compatibilidade com o actual quadro financeiro plurianual, participação de terceiros no financiamento, e impacto estimado nas receitas).

O instrumento proposto no presente Regulamento, de forma a expressar a solidariedade, deve contribuir para suportar os custos das operações relacionadas com o controlo de fronteiras e com a política de vistos que os Estados-Membros levam a cabo em

---

[1] Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia.
[2] Artigo 17.º da proposta de Regulamento.
[3] Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo.
[4] Serviço Europeu de Polícia.
[5] Agência para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no domínio da liberdade, da segurança e da justiça.
[6] ABM – Activity Based Management (gestão por actividades); ABB – Activity Based Budgeting (orçamentação por actividades).

nome e no interesse de todos os outros Estados-Membros do espaço Schengen, dessa forma prestando um serviço público à União. Deverá ainda apoiar medidas no território dos países Schengen enquanto parte do desenvolvimento de um sistema comum de gestão integrada das fronteiras que fortaleça o funcionamento geral do espaço Schengen. O financiamento a partir do orçamento da União deverá concentrar-se nas actividades em que a intervenção desta pode gerar maior valor acrescentado do que a acção isolada dos Estados-Membros.

As características principais da proposta podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- **Objecto e âmbito de aplicação** (art. 1.º)

O instrumento de apoio financeiro à gestão de fronteiras externas e à política comum em matéria de vistos criado pelo regulamento proposto, em conjunto com o instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, a prevenção e a luta contra a criminalidade e à gestão de crises, criado pelo Regulamento (UE) n.º .../2012, cria o Fundo para a Segurança Interna para o período de 2014 a 2020. O Regulamento estabelece ainda os objectivos de apoio financeiro e as acções elegíveis, o quadro geral para a execução das acções elegíveis, os recursos disponíveis ao abrigo e no período de vigência do instrumento e sua repartição, bem como o âmbito e propósito dos diferentes meios específicos através dos quais é feito o financiamento da despesa para a gestão de fronteiras externas e para a política comum em matéria de vistos. Este Regulamento prevê também a aplicação das normas do Regulamento Horizontal[7].

- **Objectivos** (art. 3.º)

O objectivo geral do instrumento é contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União Europeia. Apresenta também os objectivos específicos de apoiar uma política comum de vistos a fim de facilitar as deslocações legítimas, assegurar o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros e combater a migração irregular; apoiar a gestão de fronteiras de forma a assegurar um elevado nível de protecção das fronteiras externas e a

[7] Regulamento UE n.º ..../2012.

passagem sem problemas das fronteiras externas em conformidade com o acervo de Schengen. Para atingir tais objectivos, o instrumento deve contribuir para objectivos operacionais: promover o desenvolvimento e aplicação de políticas que assegurem a ausência de controlo de pessoas na passagem das fronteiras internas, e o controlo de pessoas e vigilância eficaz nas fronteiras externas; criar um sistema de gestão integrada das fronteiras externas, que inclui a cooperação entre autoridades; promover o desenvolvimento e a aplicação da política comum em matéria de vistos e outras autorizações de residência de curta duração; criar e colocar em funcionamento sistemas informáticos e equipamentos de apoio à gestão dos fluxos migratórios nas fronteiras externas da União; assegurar a aplicação eficiente e uniforme do acervo da União em matéria de fronteiras e vistos; e reforçar a cooperação entre Estados-Membros e países terceiros no âmbito do fluxo de entrada e saída de nacionais destes últimos.

- **Acções elegíveis** (artigo 4.º)

O instrumento deve apoiar acções desenvolvidas pelos Estados-Membros (infraestruturas, edifícios e sistemas de passagem de fronteiras; equipamento operacional, meios de transporte e sistemas de comunicação; sistemas informáticos para gestão dos fluxos migratórios nas fronteiras; infraestruturas, edifícios e equipamento necessário para pedidos de visto e cooperação consular; e estudos, projectos-piloto e acções para promover a cooperação entre agências nos Estados-Membros), e acções envolvendo países terceiros (sistemas de informação, ferramentas ou equipamentos para partilha de informação; acções de cooperação operacional; estudos, eventos, formação, equipamento e projectos-piloto para implementação de recomendações específicas).

- **Quadro financeiro e de execução:**
  - **Recursos** (art.º 5.º a 8.º)

O montante global para a execução do presente regulamento é de 3 520 milhões de Euros, sendo indicada a sua utilização. No que respeita a recursos para acções elegíveis nos Estados-Membros, é atribuído, a título indicativo, o montante de 2 000 milhões de Euros. Em relação a recursos para as acções específicas enumeradas no Anexo II, é estabelecida a

possibilidade de os Estados-Membros poderem receber um montante suplementar. No que toca aos recursos no quadro da revisão intercalar para o período a partir de 2018, já determinado no âmbito dos recursos para acções elegíveis, são definidos os parâmetros a que deve obedecer o relatório que estará na base nos termos da sua atribuição (por referência aos níveis de ameaça das fronteiras externas).

- **Programas nacionais e respectivo apoio operacional** (art.º 9.º e 10.º)

Os programas nacionais ao abrigo do presente instrumento, devem ser elaborados em conjunto pelos Estados-Membros e propostos à Comissão enquanto um único programa nacional para o Fundo, procurando atingir os objectivos definidos (desenvolver o EUROSUR[8], apoiar e expandir as capacidades nacionais para a gestão de fronteiras externas, apoiar um maior desenvolvimento de gestão de fluxos migratórios por serviços dos Estados-Membros, reforçar a gestão integrada das fronteiras, assegurar a correcta e uniforme aplicação do acervo da União relativo aos controlos de fronteiras e vistos, e aumentar a capacidade de enfrentar desafios, incluindo ameaças e pressões nas fronteiras externas da União). Pode ser concedido a Estados-Membros que reúnam as condições indicadas no regulamento, apoio operacional até 50% do montante atribuído ao abrigo dos programas nacionais, para financiar apoio operacional às autoridades públicas responsáveis pela execução das atribuições e serviços que constituem um serviço público à União. O apoio operacional deve ser concretizado em funções específicas e está sujeito a acompanhamento pela Comissão, devendo ainda ser elaborados relatórios.

- **Apoio operacional ao regime de trânsito facilitado** (art.º 11.º)

Este instrumento financia os emolumentos e custos suplementares não cobrados em virtude do Regime de Trânsito Facilitado (DTF – Documento de Trânsito Facilitado e DTFF - Documento de Trânsito Ferroviário Facilitado), que não são gerados pela emissão de vistos de trânsito e outros instrumentos.

- **Programação em função dos resultados do mecanismo de avaliação e controlo de Schengen** (art.º 12.º)

Subsequentemente a um relatório de avaliação Schengen, o Estado-Membro em causa deve analisar, juntamente com a Comissão e com a Agência Frontex, qual a melhor forma de

[8] Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras.

reagir às suas conclusões e aplicar as recomendações no âmbito do seu programa nacional; podendo, eventualmente, ser redistribuídos os recursos do programa do Estado-Membro.

- **Acções da União** (art.º 13.º)

Mediante iniciativa da Comissão, poderá o presente instrumento ser utilizado para financiar acções transnacionais ou acções de especial interesse para a União ("Acções da União"), que se enquadrem nos objectivos gerais, específicos e operacionais do instrumento, como por exemplo, apoiar a elaboração de instrumentos estatísticos, optimizar a capacidade das redes europeias para promover e apoiar as políticas e objectivos da União, e apoiar acções que envolvam países terceiros.

- **Ajuda de emergência** (art.º 14.º)

O instrumento proposto no presente regulamento deve prestar apoio financeiro para fazer face a necessidades urgentes e específicas no caso de uma situação de emergência.

- **Estabelecimento de um programa para o desenvolvimento de novos sistemas informáticos** (art.º 15.º)

É definido um montante indicativo de 1 100 milhões de Euros para o desenvolvimento de um programa de novos sistemas informáticos para gerir o movimento de nacionais de países terceiros através das fronteiras. A gestão do programa incumbe à Comissão.

- **Disposições finais**
  - **Delegação e procedimento de comité** (art.º 17.º e 18.º)

É conferido à Comissão, por um período de 7 anos, o poder de adoptar actos delegados, cuja adopção casuística deve ser simultaneamente comunicada ao Parlamento Europeu e ao Conselho. A Comissão é assistida pelo comité comum "Asilo, Migração e Segurança"[9].

- **Revogação e reexame** (art.º 20.º e 21.º[10])

A partir de 01/01/2014, é revogada a Decisão que cria o Fundo para as Fronteiras Externas - n.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. O Parlamento Europeu e o

[9] Criado pelo Regulamento Horizontal.
[10] Certamente por lapso, a presente proposta de Regulamento contém dois artigos 21.º, sendo o que aqui nos reportamos, o segundo artigo 21.º.

Conselho devem reexaminar o presente regulamento com base numa proposta da Comissão, até 30/06/2020.

- **Entrada em vigor e aplicação** (art.º 22.º)

O presente regulamento entra em vigor no dia seguinte à sua publicação no JOUE[11], sendo obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável nos Estados-Membros em conformidade com os Tratados.

A proposta de Regulamento vem acompanhada de três anexos:

- Anexo I – contém os montantes que constituem a base dos programas nacionais dos Estados-Membros;
- Anexo II – contém a lista de acções específicas;
- Anexo III – contém os objectivos do apoio operacional no âmbito dos programas nacionais.

- **Base jurídica**

A base jurídica da proposta de Regulamento em apreço é o artigo 77º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O artigo 77º do TFUE estabelece:

"Artigo 77º

1. A União desenvolve uma política que visa:
a) Assegurar a ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas;
b) Assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas;
c) Introduzir gradualmente um sistema integrado de gestão das fronteiras externas.
2. Para efeitos do nº 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam as medidas relativas:
a) À política comum de vistos e outros títulos de residência de curta duração;
b) Aos controlos a que são submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas;

[11] Jornal Oficial da União Europeia.

c) Às condições aplicáveis à livre circulação de nacionais de países terceiros na União durante um curto período;
d) A qualquer medida necessária à introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas;
e) À ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas.
3. Se, para facilitar o exercício do direito referido na alínea a) do nº 2 do artigo 20º, for necessária uma acção da União sem que para tal os Tratados tenham previsto poderes de acção, o Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, pode adoptar disposições relativas aos passaportes, bilhetes de identidade, títulos de residência ou qualquer outro documento equiparado. O Conselho delibera por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu.
4. O presente artigo não afecta a competência dos Estados-Membros no que respeita à definição geográfica das respectivas fronteiras, de acordo com o direito internacional."

- **Princípio da subsidiariedade**

Para os efeitos do disposto no artigo 5º do Tratado da União Europeia (TUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE), relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que os objectivos desta proposta de Regulamento, atendendo à coerência e abrangência subjacentes à mesma, não podem ser realizados adequadamente através de uma acção isolada de cada Estado-Membro, mas podem ser melhor alcançados ao nível da União Europeia, mediante a adopção desta proposta de Regulamento.

Daí concluir-se que a proposta em apreço é conforme ao princípio da subsidiariedade.

III – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

a) Que a COM (2011) 750 final – "*Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna,*

um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos" não viola o princípio da subsidiariedade;

b) Que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 20 de Janeiro de 2012

A Deputada Relatora

(Paula Cardoso)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2011) 753 final – Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO QUE CRIA, NO ÂMBITO DO FUNDO PARA A SEGURANÇA INTERNA, UM INSTRUMENTO DE APOIO FINANCEIRO À COOPERAÇÃO POLICIAL, À PREVENÇÃO E LUTA CONTRA CRIMINALIDADE E À GESTÃO DE CRISES

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao "*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*", e para os efeitos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE), remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para análise e emissão de parecer sobre a conformidade com o princípio da subsidiariedade, a COM (2011) 753 final – "*Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises*".

II. Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2011) 753 final refere-se à Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises.

Esta proposta, inserida no âmbito das políticas relacionadas com o espaço de liberdade, segurança e justiça, surge no seguimento do Programa de Estocolmo de 2009, que confirmou a crescente importância das políticas no domínio dos assuntos internos, uma das áreas objecto de mudanças importantes no Tratado de Lisboa, e que apelou explicitamente à criação de um fundo para apoiar a aplicação da Estratégia de Segurança Interna e apelou também à adopção de uma abordagem de cooperação coerente e abrangente no domínio da aplicação da lei, incluindo a gestão de fronteiras externas da União.

Consequentemente, por proposta relativa ao próximo quadro financeiro plurianual, 2014-2020, de 29/06/2011, a Comissão sugeriu a criação de um Fundo para a Segurança Interna (que também inclui um Fundo para o Asilo e a Migração), sob a forma de um quadro financeiro global, constituído por dois actos distintos no âmbito do Fundo: este Regulamento, que cria a componente relativa à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises; e um Regulamento que cria a componente relativa à gestão das fronteiras e à política comum em matéria de vistos.

O Fundo para a Segurança Interna terá um orçamento global de 4 648 milhões de Euros, visando apoiar a aplicação dos cinco objectivos estratégicos estabelecidos pela Estratégia de Segurança Interna: desmantelar as redes internacionais de criminalidade, prevenir o terrorismo e responder à radicalização e ao recrutamento, aumentar os níveis de segurança para os cidadãos e as empresas no ciberespaço, reforçar a segurança através da gestão das fronteiras, e reforçar a capacidade de resistência da Europa às crises e catástrofes.

O montante total destinado ao presente instrumento consiste em duas partes: uma verba do orçamento da União, de 1 128 milhões de Euros, e um montante, ainda por definir, proveniente de países associados à execução, aplicação e desenvolvimento do acervo de Schengen que participarão no presente instrumento: Noruega, Islândia, Suíça e Lichtenstein, nos termos definidos no artigo 5.º desta proposta de Regulamento.

Esta proposta de Regulamento providenciará apoio financeiro à cooperação policial, ao intercâmbio e ao acesso a informações, à prevenção e à luta contra a criminalidade transnacional grave e organizada, incluindo o terrorismo, à protecção das pessoas e das infraestruturas críticas contra incidentes relacionados com a segurança e à gestão eficaz dos riscos relacionados com a segurança e das crises, tendo em conta as políticas comuns da União (estratégias, programas e planos de acção), a legislação, a cooperação prática e as avaliações dos riscos e ameaças. Consequentemente, os dois actuais programas de apoio nestes domínios políticos, ISEC[1] e CIPS[2], deverão ser revogados (o ISEC, nos termos do artigo 14.º da presente proposta, sendo necessário um acto jurídico distinto do presente regulamento para a revogação do CIPS – Decisão 2007/124/CE, EURATOM do Conselho).

Dentro dos limites dos recursos disponíveis ao abrigo do Regulamento ora proposto, a Comissão prevê recorrer à possibilidade de delegar[3] nas agências cujas atribuições abranjam as tarefas específicas no interesse da UE, e sejam complementares aos seus programas de trabalho; nomeadamente, à Europol[4] e à CEPOL[5].

A presente proposta é acompanhada por uma Ficha Financeira Legislativa, que explicita o contexto da proposta/iniciativa (denominação da proposta/iniciativa, domínio(s) de intervenção abrangido(s) segundo a estrutura ABM/ABB[6], natureza da proposta/iniciativa, objectivo(s), justificação da proposta/iniciativa, duração da acção e do seu impacto financeiro, e modalidade(s) de gestão prevista(s)), as medidas de gestão (disposições em matéria de acompanhamento e prestação de informações, sistemas de gestão e de controlo, e medidas de prevenção de fraude e irregularidades), o impacto financeiro estimado da proposta/iniciativa (rubricas do quadro financeiro plurianual e rubrica(s) orçamental(is) de despesas envolvida(s), impacto estimado nas despesas, síntese do impacto estimado nas despesas, impacto estimado

[1] "Prevenir e combater a criminalidade".
[2] "Prevenção, reparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo e outros riscos relacionados com a segurança".
[3] Artigo 11.º da proposta de Regulamento.
[4] Serviço Europeu de Polícia.
[5] Academia Europeia de Polícia.
[6] ABM – Activity Based Management (gestão por actividades); ABB – Activity Based Budgeting (orçamentação por actividades).

nas dotações operacionais, impacto estimado nas dotações de natureza administrativa, compatibilidade com o actual quadro financeiro plurianual, participação de terceiros no financiamento, e impacto estimado nas receitas).

O instrumento proposto no presente Regulamento, com o objectivo de assegurar um elevado nível de segurança num espaço de liberdade, segurança e justiça, insere-se na necessidade de intensificar as acções da União destinadas a proteger as pessoas e bens das ameaças com carácter cada vez mais transnacional e apoiar o trabalho levado a cabo pelas autoridades competentes dos Estados-Membros. A correspondente assistência financeira deve apoiar acções que promovam a execução de operações transnacionais conjuntas, o acesso e intercâmbio de informações, o intercâmbio de boas práticas, uma melhor e mais fácil comunicação e coordenação, a formação e intercâmbio de pessoal, actividades de análise, acompanhamento e avaliação, avaliações abrangentes dos riscos e ameaças, actividades de sensibilização, ensaios e validação de novas tecnologias, a investigação na área das ciências fornenses e a aquisição de equipamentos técnicos interoperáveis.

As características principais da proposta podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- **Objecto e âmbito de aplicação** (art. 1.º)

O instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises, criado pelo regulamento proposto, em conjunto com o instrumento de apoio financeiro à gestão de fronteiras externas e à política comum em matéria de vistos criado pelo Regulamento (UE) n.º .../2012, cria o Fundo para a Segurança Interna para o período de 2014 a 2020. O Regulamento estabelece ainda os objectivos, acções elegíveis e prioridades estratégicas, o quadro geral para a execução das acções elegíveis, e os recursos disponíveis ao abrigo e no período de vigência do instrumento e sua repartição. Este Regulamento prevê também a aplicação das normas do Regulamento Horizontal[7].

[7] Regulamento UE n.º ..../2012.

Ressalva-se o facto de este instrumento não ser aplicável a matérias abrangidas pelo programa justiça[8].

- **Objectivos** (art. 3.º)

O objectivo geral do instrumento é contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União Europeia. Apresenta também os objectivos específicos de prevenir e combater a criminalidade transnacional grave e organizada (incluindo o terrorismo) e reforçar a coordenação e cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros e dos países terceiros relevantes; e reforçar a capacidade dos Estados-Membros e da União para gerir de forma eficaz os riscos relacionados com a segurança, bem como as crises e preparar e proteger as pessoas e as infraestruturas críticas contra ataques terroristas e outros incidentes relacionados com a segurança. Para atingir tais objectivos, o instrumento deve contribuir para objectivos operacionais: medidas que reforcem a capacidade dos Estados-Membros para prevenir e combater a criminalidade transnacional, grave e organizada; coordenação e cooperação administrativa e operacional; iniciativas de formação na execução das políticas de formação da União; medidas e boas práticas de protecção e apoio a testemunhas e vítimas; medidas destinadas a reforçar a capacidade administrativa e operacional dos Estados-Membros para proteger as infraestruturas críticas em todos os sectores da actividade económica; ligações seguras e uma coordenação eficaz entre os agentes dos sectores específicos responsáveis pelo alerta precoce e a cooperação em caso de crise ao nível da União e nacional; e medidas para reforço da capacidade administrativa e operacional dos Estados-Membros e da União para criação de mecanismos abrangentes de avaliação de riscos e ameaças.

- **Acções elegíveis** (artigo 4.º)

O instrumento deve apoiar acções desenvolvidas pelos Estados-Membros (que contribuam para melhorar a cooperação e coordenação policial; criação de redes, confiança, entendimento e aprendizagens mútuas e partilha de informações; análise e avaliação;

[8] Criado pelo Regulamento (UE) n.º XXX/2012.

sensibilização, divulgação e comunicação; aquisição e/ou modernização de equipamentos técnicos, instalações, infraestruturas, edifícios e sistemas de segurança; acções de intercâmbio, formação e educação; e medidas para desenvolvimento, transferência e validação de novas tecnologias ou metodologias), e acções envolvendo países terceiros (melhorar a cooperação e coordenação policial; criação de redes, confiança, entendimento e aprendizagens mútuas e partilha de informações; aquisição e/ou modernização de equipamentos técnicos; acções de intercâmbio, formação e educação; sensibilização, divulgação e comunicação; avaliações de risco, de ameaças e de impacto; e estudos e projectos-piloto).

- **Recursos globais e execução** (art.° 5.°)

O montante global para a execução do presente regulamento é de 1 128 milhões de Euros, sendo indicada a sua utilização e forma de gestão; a que acrescerão contribuições financeiras de países associados à execução, aplicação e desenvolvimento do acervo de Schengen.

- **Programas nacionais e recursos para acções elegíveis nos Estados-Membros** (art.° 6.° e 10.°)

Os programas nacionais ao abrigo do presente instrumento, devem ser elaborados em conjunto pelos Estados-Membros e propostos à Comissão enquanto um único programa nacional para o Fundo, procurando centrar-se em projectos que contemplem as prioridades estratégicas definidas no anexo. No que respeita a recursos para acções elegíveis nos Estados-Membros, é atribuído, a título indicativo, o montante de 564 milhões de Euros.

- **Acções da União** (art.° 7.°)

Mediante iniciativa da Comissão, poderá o presente instrumento ser utilizado para financiar acções transnacionais ou acções de especial interesse para a União ("Acções da União"), que se enquadrem nos objectivos gerais, específicos e operacionais do instrumento, como por exemplo, projectos transnacionais que envolvam dois ou mais Estados-Membros ou pelo menos um Estado-Membro e um país terceiro, projectos que reforcem a sensibilização dos agentes do sector e do público em geral para as políticas e objectivos da União, incluindo

a comunicação institucional sobre as prioridades políticas da União, e estudos e projectos-piloto.

- **Ajuda de emergência** (art.º 9.º)

O instrumento proposto no presente regulamento deve prestar apoio financeiro para fazer face a necessidades urgentes e específicas no caso de uma situação de emergência.

- **Outras disposições**
  - **Delegação e procedimento de comité** (art.º 11.º e 12.º)

É conferido à Comissão, por um período de 7 anos, o poder de adoptar actos delegados, cuja adopção casuística deve ser simultaneamente comunicada ao Parlamento Europeu e ao Conselho. A Comissão é assistida pelo comité comum "Asilo, Migração e Segurança"[9].

  - **Revogação, disposições transitórias e reexame** (art.º 14.º, 15.º e 16.º)

A partir de 01/01/2014, é revogada a Decisão que cria o programa ISEC, sem que, no entanto, sejam afectadas a continuação ou alteração dos projectos ou assistência financeira aprovados no seu âmbito, e até ao seu encerramento, nos termos definidos. O Parlamento Europeu e o Conselho devem reexaminar o presente regulamento com base numa proposta da Comissão, até 30/06/2020.

  - **Entrada em vigor e aplicação** (art.º 17.º)

O presente regulamento entra em vigor no dia seguinte à sua publicação no JOUE[10], sendo obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável nos Estados-Membros em conformidade com os Tratados.

A proposta de Regulamento vem acompanhada de um anexo que contém a lista das prioridades estratégicas da União.

[9] Criado pelo Regulamento Horizontal.
[10] Jornal Oficial da União Europeia.

- **Base jurídica**

A base jurídica da proposta de Regulamento em apreço são os artigos 82.º n.º 1, 84.º e 87.º n.º 2 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Os artigos e números citados estabelecem:

"Artigo 82º

1. A cooperação judiciária em matéria penal na União assenta no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e inclui a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros nos domínios a que se referem o nº 2 e o artigo 83º.
O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam medidas destinadas a:
a) Definir regras e procedimentos para assegurar o reconhecimento em toda a União de todas as formas de sentenças e decisões judiciais;
b) Prevenir e resolver os conflitos de jurisdição entre os Estados-Membros;
c) Apoiar a formação de magistrados e de funcionários e agentes de justiça;
d) Facilitar a cooperação entre as autoridades judiciárias ou outras equivalentes dos Estados-Membros, no âmbito da investigação e do exercício da acção penal, bem como da execução de decisões.
(...)"

"Artigo 84º

O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas para incentivar e apoiar a acção dos Estados-Membros no domínio da prevenção da criminalidade, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros."

"Artigo 87º

"(...)
2. Para efeitos do nº 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas sobre:
a) Recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes;
b) Apoio à formação de pessoal, bem como em matéria de cooperação relativa ao intercâmbio de pessoal, ao equipamento e à investigação em criminalística;
c) Técnicas comuns de investigação relativas à detecção de formas graves de criminalidade organizada.
(...)"

- **Princípio da subsidiariedade**

Para os efeitos do disposto no artigo 5º, n.ºs 1 e 2, do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que os objectivos desta proposta de Regulamento, atendendo à sua dimensão transfronteiriça e as abordagens comuns, não podem ser realizados adequadamente através de uma acção isolada de cada Estado-Membro, mas podem ser melhor alcançados ao nível da União Europeia, mediante a adopção desta proposta de Regulamento.

Daí concluir-se que a proposta em apreço é conforme ao princípio da subsidiariedade.

III – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

a) *Que a COM (2011) 753 final – "Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises";*

b) Que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 24 de Janeiro de 2012

A Deputada Relatora	O Presidente da Comissão
(Paula Cardoso)	*(Fernando Negrão)*

9