ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

PARECER

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Shengen

[COM (2010) 624 final]

I – Nota Introdutória

A Comissão de Assuntos Europeus remeteu à Comissão 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, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito de processo de construção da União Europeia) e no Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais da União Europeia, anexo ao Tratado da União Europeia e sobre o Funcionamento da União Europeia.

Na reunião de 20 de Dezembro de 2010, a 1ª Comissão Parlamentar procedeu ao escrutínio 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 República no âmbito do processo de construção da União Europeia, cabe, agora, a esta Comissão Parlamentar apreciar a **Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Schengen** tendo em atenção a base jurídica desta proposta.

II – Considerandos

A) Base jurídica

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 à 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 Shengen 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 Shengen 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 jurídicos 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

circulação de pessoas na União Europeia. É, assim, este o contexto jurídico em que surge a proposta de regulamento em apreço, em cumprimento com as normas do Tratado.

B) Princípio da Subsidiariedade

O Princípio da Subsidiariedade exige que a União Europeia não tome medidas em domínios de competência partilhada, a menos que "os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União", conforme o art. 5.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia (TUE).

Nos termos do art. 4.º, n.º 2, alínea j) conjugado com o art. 77.º, n.º 2, alínea e), ambos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a União dispõe de competência partilhada no que concerne ao espaço de liberdade, segurança e justiça, no âmbito do qual desenvolve uma política comum de cooperação judiciária assente na ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas, devendo o Parlamento Europeu e o Conselho, de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptar regras que garantam este objectivo.

Da conjugação dos preceitos acima referidos decorre que a presente proposta de regulamento se encontra em conformidade com o Princípio da Subsidiariedade, pois a União Europeia tem competências partilhadas nestes domínios com os Estados-Membros, no entanto, os objectivos que visa atingir com esta medida são melhor prosseguidos e alcançados com uma acção da União.

Não obstante a verificação do cumprimento, em geral, do princípio da subsidiariedade merecem uma reflexão algumas das disposições da proposta de regulamento que possam colocar em causa ou prejudicar a estrutura e os aspectos fundamentais do sistema de justiça penal de cada Estado-membro.

Tal como se lê no parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, as questões a suscitar são três:

Em primeiro lugar, no artigo 9º estabelece-se que a Comissão elabora uma lista de peritos nacionais designados pelos Estados-membros para participar nas visitas no terreno que lhes será transmitida. Será a partir desta lista que a Comissão designará as equipas que realizarão as visitas no terreno. Não obstante se prever, no artigo 10º, que a Comissão deve assegurar o equilíbrio geográfico e de competências dos peritos que compõem as equipas, os Estados-membros deverão ter um papel mais interventivo na designação dos seus peritos nacionais. Pelo que, de forma a evitar um livre arbítrio por parte da Comissão deverão ser consagrados critérios de oportunidade, equidade e transparência de forma a assegurar a efectiva participação dos peritos designados pelos diversos Estados-membros.

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.

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.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

II – Parecer

Face ao exposto, e nada mais havendo a acrescentar, a Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus é de parecer que 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 e considera que o processo legislativo está concluído.

Assembleia da República, 4 de Janeiro de 2011

A Deputada Autora do Parecer,

Ana Catarina Mendes

O Presidente da Comissão,

Vitalino Canas