

PARLAMENTO EUROPEU

1999



2004

Documento de sessão

FINAL
A5-0233/2001

21 de Junho de 2001

RELATÓRIO

sobre a passagem das fronteiras externas e o desenvolvimento da cooperação Schengen

(10846/1999 – C5-0042/2000 +
(11329/3/1999 – C5-0043/2000 +
(SCHAC 2533/1/2000 – C5-0729/2000 +
(SEC(2000) 1439 – C5-0730/2000 – 2000/2015(COS))

Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relator: Carlos Coelho

ÍNDICE

	Página
PÁGINA REGULAMENTAR.....	4
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO	6
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS	14
PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS EXTERNOS, DOS DIREITOS DO HOMEM, DA SEGURANÇA COMUM E DA POLÍTICA DE DEFESA	15

PÁGINA REGULAMENTAR

Por carta de 13 de Dezembro de 1999, o Conselho transmitiu ao Parlamento o Relatório Anual de 1998 sobre a aplicação da Convenção de Schengen e o Relatório Anual de 1998 sobre a situação nas fronteiras externas dos Estados (11329/3/1999 e 10846/1999 – 2000/2015(COS)).

Na sessão de 21 de Janeiro de 2000, a Presidente anunciou ter transmitido o Relatório Anual de 1998 relativo à implementação da Convenção de Schengen e o Relatório Anual de 1998 sobre a situação nas fronteiras externas dos Estados à Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos, competente quanto à matéria de fundo, assim como à Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa, para parecer (C5-0043/2000 e C5-0042/2000).

Por carta de 14 de Setembro de 2000, a Autoridade de Controlo Comum de Schengen transmitiu ao Parlamento Europeu o seu 4º Relatório Anual de Actividades, Março de 1999 – Fevereiro de 2000 (SCHAC 2533/1/2000). Por carta de 14 de Setembro de 2000, a Comissão enviou o seu parecer sobre o pedido da Irlanda para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen (SEC(2000) 1439 – 2000/2015(COS)).

Nas sessões de 15 de Dezembro de 2000 e 15 de Janeiro de 2001, a Presidente do Parlamento anunciou ter transmitido o referido relatório, assim como o parecer da Comissão sobre o pedido da Irlanda de participar em algumas das disposições do acervo de Schengen, à Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos, competente quanto à matéria de fundo, assim como à Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa, para parecer (C5-0729/2000 e C5-0730/2000).

Na sua reunião de 24 de Fevereiro de 2001, a Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos designou relator o Deputado Carlos Coelho.

Nas suas reuniões de 12 de Julho de 2000, 5 de Fevereiro de 2001, 20 de Março de 2001, 28 de Maio e 20 de Junho de 2001, a comissão examinou o Relatório Anual de 1998 sobre a aplicação da Convenção de Schengen, o Relatório Anual de 1998 sobre a situação nas fronteiras externas dos Estados, o 4º Relatório Anual de Actividades da Autoridade de Controlo Comum de Schengen, o parecer da Comissão sobre o pedido da Irlanda para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen e o respectivo projecto de relatório.

Na última reunião, a comissão aprovou a proposta de resolução por 26 votos a favor, 6 votos contra e 1 abstenção.

Participaram na votação: Graham R. Watson, presidente; Robert J.E. Evans, vice-presidente; Carlos Coelho, relator; Niall Andrews, Roberta Angelilli, Mary Elizabeth Banotti, Alima Boumediene-Thiery, Marco Cappato, Michael Cashman, Charlotte Cederschiöld, Ozan Ceyhun, Thierry Cornillet, Gérard M.J. Deprez, Andrew Nicholas Duff (em substituição de Baroness Sarah Ludford, nos termos do nº 2 do artigo 153º do Regimento), Carlo Fatuzzo (em substituição de Marcello Dell'Utri, nos termos do nº 2 do artigo 153º do Regimento), Bertel

Haarder (em substituição de Jan-Kees Wiebenga), Adeline Hazan, Jorge Salvador Hernández Mollar, Anna Karamanou, Sylvia-Yvonne Kaufmann (em substituição de Pernille Frahm), Eva Klamt, Alain Krivine (em substituição de Giuseppe Di Lello Finuoli), Torben Lund (em substituição de Gerhard Schmid), Hartmut Nassauer, Arie M. Oostlander (em substituição de Daniel J. Hannan), Elena Ornella Paciotti, Hubert Pirker, Giacomo Santini (em substituição de Enrico Ferri), Patsy Sörensen, Joke Swiebel, Fodé Sylla, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco (em substituição de Frank Vanhecke), Anne E.M. Van Lancker (em substituição de Martin Schulz) e Gianni Vattimo.

O parecer da Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa encontra-se apenso ao presente relatório.

O relatório foi entregue em 21 de Junho de 2001.

O prazo para a entrega de alterações ao presente relatório constará do projecto de ordem do dia do período de sessões em que for apreciado.

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO

Resolução do Parlamento Europeu sobre a passagem das fronteiras externas e o desenvolvimento da cooperação Schengen ((10846/1999 – C5-0042/2000 +- 11329/3/1999 – C5-0043/2000 + SCHAC 2533/1/2000 – C5-0729/2000 + - SEC(2000) 1439 – C5-0730/2000 – 2000/2015(COS))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o Relatório Anual 1998 do Conselho sobre a implementação da Convenção de Schengen (10846/1999 – C5-0042/2000)¹,
- Tendo em conta o Relatório Anual do Conselho sobre a situação nas fronteiras externas dos Estados que aplicaram a Convenção de Schengen no período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1998 (11329/3/1999 – C5-0043/2000²),
- Tendo em conta o 4º Relatório Anual de Actividades da Autoridade de Controlo Comum (SCHAC 2533/1/2000 – C5-0729/2000³),
- Tendo em conta o parecer da Comissão sobre o pedido da Irlanda de participar em certas disposições do acervo de Schengen (SEC(2000) 1439 – C5 -0730/2000⁴),
- Tendo em conta o Título IV do Tratado CE sobre vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas,
- Tendo em conta o Título VI do Tratado da União Europeia relativo à cooperação policial e judiciária em matéria penal,
- Tendo em conta os protocolos e declarações sobre a integração do acervo de Schengen no quadro da União Europeia, a aplicação de determinados aspectos do artigo 14º do Tratado que estabelece a Comunidade Europeia ao Reino Unido e à Irlanda, a posição do Reino Unido e da Irlanda e a posição da Dinamarca,
- Tendo em conta o artigo 255º do Tratado CE e o artigo 41º do Tratado da União Europeia,
- Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia aprovada pelas Instituições Europeias e, em particular, o artigo 6º (direito à liberdade e à segurança), artigo 8º (protecção de dados pessoais), artigo 20º (igualdade perante a lei), artigo 42º (direito de acesso aos documentos) e artigo 45º (direito à liberdade de circulação e de permanência),
- Tendo em conta:
- A Decisão do Conselho 1999/435/CE, de 20 de Maio de 1999, relativa à definição do acervo de Schengen com vista a determinar, nos termos das disposições pertinentes do

¹ Ainda não publicado em JO

² Ainda não publicado em JO

³ Ainda não publicado em JO

⁴ Ainda não publicado em JO

Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Tratado da União Europeia, o fundamento jurídico de cada uma das disposições ou decisões que o constituem¹,

- A Decisão do Conselho 1999/436/CE, de 20 de Maio de 1999, que determina, nos termos das disposições pertinentes do Tratado que institui a Comunidade Europeia e o Tratado da União Europeia, a base jurídica de cada uma das disposições ou decisões que constituem o acervo de Schengen²,
- A Decisão do Conselho 1999/438/CE, de 20 de Maio 1999, relativa à Autoridade Comum de Controlo criada pelo artigo 115º da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985, relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, assinada em 19 de Junho de 1990³,
- A Decisão do Conselho 1999/439/CE, de 17 de Maio de 1999, respeitante à celebração do Acordo com a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação destes Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen⁴,
- A Decisão do Conselho 1999/307/CE, de 1 de Maio de 1999, que estabelece as modalidades de integração do secretariado de Schengen no Secretariado-Geral do Conselho⁵,
- A Decisão do Conselho 1999/848/CE, de 13 de Dezembro de 1999, relativa à plena entrada em vigor do acervo de Schengen na Grécia⁶,
- A Decisão do Conselho 2000/365/CE, de 29 de Maio de 2000, sobre o pedido do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen⁷,
- A Decisão do Conselho, de 17 de Outubro de 2000, que cria um Secretariado dos órgãos comuns de controlo da protecção de dados instituídos pela Convenção que cria um Serviço Europeu de Polícia (Convenção Europol), a Convenção sobre a utilização da informática no domínio aduaneiro e a Convenção de aplicação do Acordo de Schengen relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns (Convenção de Schengen)⁸,
- O acervo de Schengen - Decisão do Comité Executivo, de 20 de Dezembro de 1995, relativa ao procedimento de aplicação do nº 2 do artigo 2º da Convenção [SCH/Com-ex (95) 20, 2ª rev.]⁹,
- O acervo de Schengen - Decisão do Comité Executivo, de 14 de Dezembro de 1993,

¹ JO L 176, 10.7.1999, p. 1.

² JO L 176, 10.7.1999, p. 17.

³ JO L 176, 10.7.1999, p. 34.

⁴ JO L 176, 10.7.1999, p. 35.

⁵ JO L 119, 07.5.1999, p. 49.

⁶ JO L 327, 21.12.1999, p. 58.

⁷ JO L 131, 01.06.2000, p. 43.

⁸ JO L 271, 24.10.2000, p. 1.

⁹ JO L 239, 22.09.2000, p. 16.

relativa ao carácter confidencial de documentos [SCH/Com-ex (93) 22 rev.]¹,

- Tendo em conta o artigo 47º, nº 1, do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos, assim como o parecer da Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa (A5-0233/2000),
- A. Considerando que, nos termos do artigo 2º do Tratado da União Europeia, esta se atribui como objectivo “*a manutenção e o desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade*”,

Respeito pelos direitos fundamentais

- B. Considerando que um espaço de liberdade, segurança e justiça implica a existência de uma zona em que os direitos dos cidadãos sejam respeitados,
- C. Considerando que a Carta dos Direitos Fundamentais foi proclamada pelas Instituições Europeias em 7 de Dezembro de 2000 e que a Comissão e o Parlamento se comprometeram a ter a referida Carta como base para as suas acções,
- D. Considerando que a Carta dos Direitos Fundamentais deverá constituir doravante um quadro de referência para toda a actividades das Instituições,

Alargamento do espaço Schengen

- E. Considerando que a Convenção de Schengen se encontra agora plenamente em vigor em 10 Estados-Membros e que, em 25 de Março de 2001, entrará integralmente em vigor nos 5 países da União do Passaporte Escandinavo (Dinamarca, Finlândia, Suécia, Noruega e Islândia),
- F. Considerando que, na sequência da participação parcial do Reino Unido no acervo de Schengen, o pedido da Irlanda para do mesmo modo participar parcialmente neste acervo é bem-vindo, apesar de a participação do Reino Unido e da Irlanda se limitar aos aspectos de aplicação da lei e de nenhum destes Estados-Membros participar no acervo de Schengen relativo à livre circulação de pessoas e à supressão das fronteiras internas,
- G. Considerando que a falta de consulta e de informação ao Parlamento, em particular, sobre o alargamento da Convenção de Schengen aos países da União do Passaporte Nórdico, ao Reino Unido e à Irlanda são contrários ao artigo 39º do Tratado da União Europeia,

¹ JO L 239, 22.09.2000, p. 43.

Resultados da integração do acervo de Schengen nos Tratados

- H. Considerando que o processo de apreciação da base jurídica do acervo de Schengen enferma de uma insuficiência de consulta e transparência,
- I. Considerando que a interpretação do Protocolo relativo à integração do acervo de Schengen limitou a informação considerada como parte do acervo de Schengen e, conseqüentemente, publicada no Jornal Oficial,
- J. Considerando que os documentos considerados pelo Conselho como confidenciais com base nas disposições de Schengen relativas à confidencialidade não são acessíveis ao Parlamento Europeu ou ao público,
- K. Considerando que, desde a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão e a posterior inclusão do acervo de Schengen no Tratado, persistem importantes e graves lacunas em matéria de transparência e controlo democrático por parte do Parlamento Europeu,

Cooperação reforçada no domínio da livre circulação de pessoas

- L. Considerando que os Estados-Membros apresentaram um grande número de iniciativas no sentido de complementar ou de substituir medidas que constituem parte integrante do acervo de Schengen e que, apesar de a maioria das iniciativas poder ser apoiada, estas são fragmentárias, destituídas de coerência e, muitas vezes, de fundamentação, de forma que não é claro se, e até que ponto, se substituem ao acervo de Schengen,
- M. Considerando que será desde então menos fácil para o cidadão compreender que medidas neste domínio se aplicam a que Estados-Membros,
- N. Considerando que não há avaliação de quaisquer efeitos negativos desta cooperação reforçada para o desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, justiça e segurança ou para os cidadãos,
- O. Considerando que a manutenção do artigo 2º, nº 2, da Convenção de Schengen permite aos Estados signatários reimpor unilateralmente controlos nas fronteiras internas apenas após notificação prévia aos outros Estados e que nomeadamente a França, devido à sua oposição à política neerlandesa em matéria de drogas, mantém o seu direito a controlar a fronteira com a Bélgica,
- P. Considerando a intenção da Comissão de aprovar, no primeiro trimestre de 2001, uma proposta sobre a integração do artigo 2º da Convenção de Schengen na legislação comunitária,

Medidas Schengen relativas à aplicação da lei e à segurança

- Q. Considerando que, embora se tenha progredido em matéria de política de cooperação no quadro de Schengen, as diferentes competências dos serviços de polícia dos Estados Schengen dão origem a problemas jurídicos, incluindo a inexistência de normas uniformes relativas aos fundamentos de uma infracção, a inexistência de um direito de detenção para processar oficiais em certos Estados, normas inadequadas sobre a utilização de direitos especiais e a inexistência de compatibilidade dos meios rádio,

- R. Considerando que a evolução distinta da cooperação policial no âmbito da Europol e a inexistência da informação pública dão origem a que o papel da polícia em matéria de liberdade, segurança e justiça se torne menos transparente e mais confuso para os cidadãos,
- S. Considerando que o Parlamento não foi informado de quaisquer evoluções no domínio da cooperação policial no quadro Schengen desde a integração do acervo de Schengen nos tratados e, em particular, sobre quaisquer propostas, estratégicas ou de outra natureza, relativas a medidas para colmatar as deficiências identificadas,
- T. Considerando que os direitos dos cidadãos no âmbito do procedimento criminal foram recentemente confirmados no capítulo relativo a "Justiça" na Carta dos Direitos Fundamentais e que é essencial a existência de uma maior transparência para garantir a protecção e o respeito dos direitos dos cidadãos em matéria de cooperação,

Sistema de informação Schengen (SIS)

- U. Considerando que não foi conseguido qualquer acordo no Conselho sobre a base jurídica do sistema de informação de Schengen (SIS) e que, em consequência, nos termos do protocolo Schengen, o SIS se integra no terceiro pilar; que, no entanto, 89% dos dados do SIS relativos a pessoas¹ se referem a pessoas "indesejadas" nos termos do artigo 96º, isto é, no âmbito do primeiro pilar e que, por essa razão e em consonância com a opinião expressa pelos Países Baixos e pela Bélgica, pelo menos parte do SIS se integra no primeiro pilar;
- V. Considerando que a Autoridade de Controlo Comum identificou, nos seus terceiro relatório anual (Março de 1998 a Fevereiro de 1999) e quarto relatório anual (Março de 1999 a Fevereiro de 2000), deficiências no tratamento de dados pessoais no âmbito do funcionamento do SIS, incluindo casos de não apresentação, por parte das autoridades aprovadas, das razões que presidem aos seus inquéritos no SIS; não destruição de documentos relativos a alertas depois de os alertas terem sido suprimidos, e utilização desses documentos para complementar os registos policiais; manutenção no SIS de dados sobre pessoas cuja identidade foi usurpada, sem se proceder a qualquer tentativa para informar os legítimos detentores da identidade de que os respectivos dados constam do sistema SIS ou obter o seu consentimento; utilização abusiva de dados e processos lentos ou inadequados para verificar e corrigir os dados,
- W. Considerando que foram também manifestadas preocupações pela Autoridade de Controlo Comum quanto à complexidade do sistema e às deficiências da segurança física do SIS, incluindo controlos de acesso inadequados, inadequação dos procedimentos de autorização do acesso operacional ao sistema e da verificação regular dos direitos dos utilizadores, problemas com o equipamento de telecomunicações cifradas; considerando ainda que poderiam ser conseguidos progressos nas funções de auditoria e na protecção contra "piratas",
- X. Considerando que não existe qualquer base jurídica para o funcionamento do sistema Sirene e que, em consequência, o gabinete Sirene funciona sem qualquer função estritamente definida,

¹ Vide Relatório Justiça: "O sistema de informação Schengen: Uma auditoria aos direitos humanos".

- Y. Considerando que não existem critérios claros para a inscrição de dados no sistema, particularmente no que se refere a estrangeiros indesejados e que, em consequência, os Estados Schengen podem interpretar as normas como desejem; que, além disso, as decisões sobre a inscrição de dados no sistema podem ser tomadas a nível relativamente baixo; que foram identificadas numerosas deficiências pela Autoridade de Controlo Comum em relação à protecção dos dados e soluções inadequadas de que dispõem os titulares de dados constantes do SIS; que a situação actual não respeita o nível de protecção exigido pela Carta de Direitos Fundamentais, o que se reveste de consequências potencialmente graves para os cidadãos,
- Z. Considerando que foi acordada pelo Conselho a criação de um Secretariado conjunto da Autoridade Comum de Controlo, o que constitui uma medida que apoiamos, no sentido de um tratamento justo e equitativo dos dados pessoais não só nos termos da Convenção de Schengen, mas também nos termos da Convenção da criação de uma força de polícia europeia (Convenção Europol) e da Convenção sobre a utilização de tecnologias da informação para fins aduaneiros; que, no entanto, para ser verdadeiramente independente, o Secretariado conjunto deve dispor de um orçamento independente do orçamento do Conselho;

Fronteiras externas e alargamento

- AA. Considerando que o relatório de 1998 sobre a situação nas fronteiras externas refere a realização de progressos em termos de fronteiras externas; que o Parlamento não recebeu qualquer outra informação sobre a situação nas fronteiras externas desde a apresentação desse relatório nem sobre quaisquer medidas eventualmente adoptadas para melhorar a situação;
- BB. Considerando que os países candidatos incluem comunidades que atravessam fronteiras e que, em consequência, o estabelecimento de controlos fronteiriços estritos dividiria essas comunidades,
- CC. Considerando que aos países da União do Passaporte Escandinavo não foi solicitada a criação de controlos fronteiriços entre si para participarem no Espaço Schengen, antes aderiram como grupo quando os controlos tinham sido já estabelecidos por todos eles,
1. Insta o Conselho a declarar formalmente que as suas futuras medidas, incluindo as relativas ao funcionamento do sistema de informação de Schengen, serão conformes com a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais;
 2. Solicita ao Reino Unido e à Irlanda que se comprometam a participar integralmente no acervo de Schengen (e, portanto, a abolir os controlos fronteiriços) e que indiquem quais as modificações jurídicas ou técnicas necessárias, às quais devem dar início o mais rapidamente possível;
 3. Solicita que as disposições de Schengen relativas à confidencialidade dos documentos sejam substituídas por normas de acesso público aos documentos, aprovadas nos termos do artigo 255º, e que o Parlamento seja totalmente informado dos documentos a que o acesso público é vedado;

4. Solicita que sejam publicados os anexos ao manual comum e às instruções consulares comuns e, em particular, a lista dos pedidos de visto que exigem uma consulta prévia às autoridades centrais nacionais, e que sejam apresentadas as razões que motivam a recusa do acesso público, em conformidade com o Regulamento nº 1049/01 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão;
5. Exorta o Conselho e a Comissão a apresentarem anualmente ao Parlamento um relatório sobre as medidas adoptadas no domínio da liberdade, segurança e justiça, conjuntamente com uma avaliação do desenvolvimento ou substituição do acervo de Schengen, da cooperação reforçada entre alguns Estados-Membros e da participação parcial no acervo de Schengen e de quaisquer problemas de coerência e conformidade com o direito comunitário; realça que o Conselho e a Comissão, em conformidade com os artigos 39º e 45º do TUE, são obrigados a informar regularmente o Parlamento Europeu sobre o desenvolvimento da cooperação reforçada relativamente aos temas incluídos no terceiro pilar;
6. Recomenda a criação, no quadro da COSAC, de um grupo de trabalho, responsável pelas actividades que dizem respeito aos domínios da liberdade, segurança e justiça, grupos esses aos quais também deveriam ser associados os parlamentos de países terceiros não pertencentes à UE que participam no Acordo de Schengen;
7. Manifesta a intenção de organizar anualmente uma reunião conjunta com delegações dos parlamentos dos Estados-Membros que participam na cooperação no quadro de Schengen (incluindo os da União do Passaporte Nórdico), com vista ao intercâmbio de experiências sobre o funcionamento concreto e a execução por parte dos Estados-Membros da política delineada neste quadro;
8. Solicita à Comissão que elabore um calendário para a revisão e, se necessário, a substituição do acervo de Schengen, que corrija as lacunas constatadas no preâmbulo e que inclua esse calendário no painel revisto;
9. Solicita aos Estados-Membros que, antes de apresentarem qualquer iniciativa formal, nos termos do artigo 67º, nº 1 do Tratado CE, dirijam um pedido formal à Comissão para que esta apresente uma proposta sobre essa questão e solicita à Comissão que tome em conta o artigo 67º, nº 2, e a necessidade de consistência e coerência e que, tanto quanto possível, elabore propostas que abranjam as questões apresentadas pelos Estados-Membros;
10. Pede à Comissão que inclua na sua proposta de integração das disposições do artigo 2º, nº 2, da Convenção de Schengen na legislação da Comunidade, normas relativas à consulta prévia ao Conselho e à aprovação de controlos fronteiriços temporários apenas para um período limitado (possivelmente 30 dias), bem como uma revisão da proporcionalidade dos controlos e das condições de extensão do período;
11. Insta o Conselho a assegurar que o Parlamento possa participar plenamente no debate sobre quaisquer propostas destinadas a colmatar as deficiências no domínio da cooperação policial e solicita ao Conselho que assegure a coerência das disposições políticas a aplicar ao abrigo da Convenção de Schengen;
12. Solicita ao Conselho que respeite integralmente o artigo 39º do Tratado da União

Europeia apresentando ao Parlamento, para parecer, todas as decisões-quadro, decisões e convenções com antecedência e um prazo razoável e que apresente com regularidade relatórios sobre a cooperação no âmbito do terceiro pilar, de acordo com o estabelecido no artigo 39º, nº 2, do Tratado da União Europeia;

13. Reclama o reforço do controlo judicial sobre a cooperação intergovernamental no âmbito do terceiro pilar previsto no artigo 35º do Tratado da União Europeia, particularmente com a atribuição de jurisdição plena ao TJCE para pronunciar decisões prejudiciais sobre actos dos Estados-Membros e suprimindo a limitação do controlo por parte do TJCE em casos relativos à manutenção da lei e da ordem e à salvaguarda da segurança interna, pelo menos nos casos em que estejam em questão direitos fundamentais;
14. Solicita ao Conselho que aprove um instrumento juridicamente vinculativo em matéria de protecção de dados a aplicar no âmbito do terceiro pilar que ofereça garantias equivalentes às disposições da Directiva 95/46/CE;
15. Solicita ao Conselho que aprove normas uniformes, processos, competências e orçamento autónomo para o funcionamento do órgão comum de supervisão, sob a supervisão do Parlamento Europeu, no que se refere às suas actividades ao abrigo das três Convenções (Schengen, Europol e Customs Use), a fim de assegurar que as normas de protecção de dados previstas no artigo 8º da Carta dos Direitos Fundamentais sejam respeitadas;
16. Solicita entretanto um reforço das competências da Autoridade de Controlo Comum de Schengen a fim de lhe permitir desempenhar as suas funções de controlo sobre o Sistema de Informação Schengen de forma mais eficiente e eficaz;
17. Pede que o Sistema de Informação de Schengen seja gerido, no âmbito da UE, por uma agência separada, financiada pelo orçamento comunitário, assim como o estabelecimento de um Sistema de Informação Comunitário (da União), sob a responsabilidade da Comissão, que deverá ser constituído por um sistema de rede informática única para os dados recebidos ao abrigo das três Convenções (Schengen, Europol e Customs Use), tendo em conta a necessidade de manter os respectivos dados separadamente e a necessidade de assegurar a separação operacional (níveis de acesso, sistema de segurança, etc.) requerida pelos serviços a que se destinam, quer no quadro comunitário quer ao abrigo do terceiro pilar;
18. Pede que a participação dos países candidatos seja condicionada apenas à aceitação política do acervo de Schengen e à elaboração dos instrumentos políticos necessários para a transposição deste acervo, devendo a supressão efectiva das fronteiras internas para efeitos de livre circulação de pessoas - tal como aconteceu com as adesões anteriores - ser sujeita a uma decisão separada e subsequente do Conselho, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento;
19. Encarrega a sua Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão e à Autoridade de Controlo Comum de Schengen.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

As opiniões do relator são expostas mais detalhadamente em dois documentos de trabalho com data de 23 de Janeiro de 2001, sobre (i) a passagem de fronteiras externas e o desenvolvimento da cooperação Schengen (DT/430739 / PE 234.302) e (ii) o Sistema de Informação Schengen e protecção dos dados pessoais (DT/428474 / PE 234.303).

13 de Julho de 2000

**PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS EXTERNOS, DOS
DIREITOS DO HOMEM, DA SEGURANÇA COMUM E DA POLÍTICA
DE DEFESA**

destinado à Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos

sobre o relatório anual sobre a situação nas fronteiras externas dos Estados que aplicam a Convenção de Schengen, 1 de Janeiro de 1998 – 31 de Dezembro de 1998
10846/1999 - C5-0042/2000 - 11329/3/1999 - C5-0043/2000 (2000/2015 COS))

Relatora de parecer: Patsy Sörensen

PROCESSO

Na sua reunião de 1 de Fevereiro de 2000, a Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa designou relatora de parecer Patsy Sörensen.

Nas suas reuniões de 21 de Junho e 10 de Julho de 2000, a comissão procedeu à apreciação do projecto de parecer.

Na última reunião, a comissão aprovou as conclusões que seguidamente se expõem por 13 votos a favor, 2 contra e 1 abstenção.

Encontravam-se presentes no momento da votação: Baroness Nicholson of Winterbourne, (presidente em exercício), William Francis Newton Dunn (vice-presidente), Patsy Sörensen (relatora de parecer), Alexandros Baltas, María Carrilho (em substituição de Claudio Martelli), Bertel Haarder, Klaus Hänsch, Efstratios Korakas, Pedro Marset Campos, Patricia McKenna (em substituição de Elisabeth Schroedter), Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Jannis Sakellariou, Ioannis Soulidakis, Gary Titley e Luís Queiró.

BREVE JUSTIFICAÇÃO

HISTORIAL

A Convenção de Schengen, assinada em Schengen, em 14 de Junho de 1985, constitui um acordo entre os governos dos países do Benelux, da República Federal da Alemanha e da França que visa a abolição gradual dos controlos nas suas fronteiras comuns. Em 19 de Junho de 1990, foi assinada entre a Bélgica, a Alemanha, a França, o Grão Ducado do Luxemburgo e os Países Baixos uma Convenção de Aplicação do Acordo de 1985. Esta convenção adicional instituiu um Comité Executivo. Diversos outros Estados-Membros da UE, nomeadamente Itália, Espanha, Portugal, Grécia, Áustria, Finlândia, Suécia e Dinamarca, assinaram as disposições de Schengen.

O Tratado de Amsterdão integrou o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia, de acordo com os seguintes princípios:

- a cooperação entre os 13 Estados-Membros signatários do Acordo de Schengen realizar-se-á no quadro jurídico e institucional da União;
- o Tratado de Amsterdão reconhece a posição específica do Reino Unido e da Irlanda, países que não assinaram o Acordo de Schengen. Estes dois países estão autorizados a manter os controlos nas suas fronteiras, podendo, no entanto, a todo momento, optar por aderir ao Acordo de Schengen na totalidade ou apenas a determinados aspectos do mesmo;
- o acervo de Schengen deve ser aceite integralmente por qualquer país candidato à adesão à União;
- a Noruega e a Islândia não são membros da União Europeia, mas assinaram o Acordo do Luxemburgo em 19 de Dezembro (em conjunto com a Dinamarca, a Finlândia e a Suécia): o Conselho de Ministros da União - que detém competências quanto ao acervo de Schengen - deverá concluir um acordo especial com os dois países, no qual serão fixados os procedimentos relevantes.

O Tratado de Amsterdão exige igualmente que o Conselho de Ministros adopte, num prazo de cinco anos após a entrada em vigor do Tratado, medidas tendentes a assegurar a livre circulação de pessoas e a ausência de quaisquer controlos de pessoas, quer se trate de cidadãos da União ou de nacionais de países terceiros, que atravessem as fronteiras entre os Estados-Membros.

Os governos decidiram igualmente tomar medidas concertadas em matéria de direito de asilo, de imigração e de controlos nas fronteiras externas da União. Uma gestão mais eficaz das fronteiras externas significará que os controlos internos poderão ser menos severos, contribuindo, assim, para incentivar a livre circulação de pessoas.

O Tratado de Amsterdão estabeleceu igualmente medidas específicas destinadas a criar uma política europeia comum em matéria de controlos e de autorização para atravessar as fronteiras externas da União, nomeadamente nos domínios do controlo e da circulação de

peçoas e no que se refere ao tratamento de requerentes de asilo e a questões relacionadas com a imigração.

No prazo de cinco anos após a entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, os Estados-Membros adoptarão medidas em determinados sectores, designadamente:

- no que diz respeito aos controlos em todas as *fronteiras externas* da União Europeia, o estabelecimento de:
 - normas e procedimentos comuns aplicáveis aos controlos de pessoas;
 - regras comuns em matéria de vistos para estadas previstas que não excedam três meses;
 - uma lista comum de países terceiros cujos nacionais devem ser portadores de vistos para atravessarem as fronteiras externas e uma lista de países terceiros cujos nacionais estão isentos desse requisito.

Os Estados-Membros deverão introduzir ainda outras medidas, designadamente:

- procedimentos e condições comuns para a emissão de vistos por parte dos Estados-Membros;
- um modelo-tipo de visto;
- definição das condições em que os nacionais de países terceiros podem circular livremente na UE durante um período de três meses.

Em matéria de direito de asilo, o Tratado de Amsterdão estabelece:

- os critérios e mecanismos destinados a determinar o Estado-Membro responsável pelo exame de um pedido de asilo apresentado por um nacional de um país terceiro num Estado-Membro.

O Tratado define igualmente normas mínimas que regulamentam:

- o acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros;
- a classificação de nacionais de países terceiros como refugiados;
- os procedimentos seguidos nos Estados-Membros para efeitos de concessão ou retirada do estatuto de refugiado;
- a concessão de protecção provisória às pessoas deslocadas de países terceiros que não podem regressar aos seus países e às pessoas que, por outras razões, necessitam de protecção internacional.

Em matéria de **imigração**, o Tratado de Amsterdão estabelece:

- as condições de entrada e de estadia na União Europeia, bem como normas relativas aos procedimentos aplicáveis à emissão de vistos e de autorizações de residência de longo prazo por parte dos Estados-Membros;

- as normas a seguir em matéria de imigração clandestina e de residência ilegal e o repatriamento dos residentes em situação ilegal.
- os direitos dos nacionais de países terceiros residentes em situação legal num Estado-Membro e em que condições podem residir noutros Estados-Membros.

O documento a analisar pela Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos é um relatório dos Estados-Membros da União que são Partes Contratantes da Convenção de Schengen. Refere-se à evolução registada no sistema de Schengen e à situação geral nas fronteiras externas, terrestres, marítimas e aéreas, da UE.

AVALIAÇÃO

O relatório apresenta uma quantidade considerável de pormenores técnicos cujo exame é indubitavelmente de interesse para os Estados-Membros. Fornece um relato geral dos fluxos migratórios à escala mundial e analisa a situação nas fronteiras externas, quer terrestres, marítimas ou aeroportuárias. Enumera igualmente uma lista das medidas adoptadas pelos Estados-Membros a fim de melhorar os controlos nas fronteiras do espaço Schengen.

De uma forma geral, é necessário ter presente que, para medir a evolução registada no sistema de Schengen, há que considerá-la em relação à posição que ocupa entre dois extremos, isto é, por um lado, uma política demasiado liberal, que pode gerar consequências económicas e sociais e que não assenta em nenhuma base pública, e, por outro lado, uma política que exclui qualquer circulação de pessoas, dando origem a uma grande imigração clandestina. O fenómeno da migração não é novo, mas a imposição de controlos mais rigorosos e de condições de entrada provoca um aumento da migração clandestina e, além disso, cada vez mais pessoas e redes de criminalidade organizada participam na "organização" das migrações clandestinas. O mercado dos serviços que facilita a imigração clandestina, como a emissão de documentos falsos, o transporte, a passagem clandestina de fronteiras, o fornecimento de alojamento provisório ou de emprego clandestino e o tráfico de seres humanos tem vindo a desenvolver-se nos últimos anos.

A fim de proporcionar aos cidadãos a oportunidade de beneficiar de uma base jurídica para a migração e a circulação de pessoas, a imigração clandestina deve ser travada e combatida com soluções adequadas. As causas fundamentais das pressões migratórias devem ser analisadas e adoptadas medidas para obviar a esta situação. Outro aspecto importante merece ser estudado: trata-se, por um lado, das liberdades humanas, e por outro, de medidas de controlo eficazes relativas à protecção dos dados de carácter pessoal. Tais abordagens não são abrangidas pelo documento, na medida em que este não incide sobre questões de política geral, embora estas estejam indissociavelmente ligadas às questões de mera aplicação.

CONCLUSÕES

A Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa toma nota do relatório sobre Schengen e insta a Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar os seguintes elementos no respectivo relatório:

O Parlamento Europeu,

- Recorda aos Estados-Membros que a pobreza da sociedade e dos cidadãos nos países de origem constitui incontestavelmente uma motivação importante da migração e solicita, portanto, ao Conselho que inclua os resultados da análise dos fluxos migratórios clandestinos na sua análise das políticas de desenvolvimento e de ajuda económica, assim como na sua política democrática. Este aspecto deveria igualmente ser integrado nas políticas seguidas em relação aos países candidatos à adesão à UE.
- Solicita aos Estados-Membros que instituem programas de formação destinados às pessoas que participam no controlo das fronteiras, por forma a sensibilizá-los para reconhecerem, em situações regulares, os imigrantes que foram enganados em relação às finalidades da sua viagem aquando do recrutamento e que se tornaram alvo de traficantes, enquanto esperavam encontrar um emprego à sua chegada, nomeadamente as mulheres que, munidas de um visto de lazer, são forçadas a prostituir-se.
- Solicitam aos Estados-Membros que tenham em mente a necessidade de harmonizar as suas disposições em matéria de direito de asilo e de imigração, a fim de melhorar o sistema de Schengen e desenvolver e implantar uma legislação adequada contra o tráfico de seres humanos, nomeadamente medidas severas contra os traficantes.
- Solicita ao Conselho que aborde no seu relatório duas questões cruciais:
- Contrabando e tráfico de imigrantes clandestinos : na sua análise dos fluxos migratórios clandestinos, o documento do Conselho ignora os aspectos relacionados com os direitos humanos. Os imigrantes clandestinos são frequentemente vítimas de redes de criminalidade organizada, as quais encontram neste mercado um terreno fértil que lhes permite alargar as suas actividades, maximizar os seus lucros e explorar os migrantes, mantendo-os em condições desumanas. Quando estas pessoas são descobertas, deveriam em primeiro lugar ser tratadas como vítimas e não como meros criminosos. Quando em trânsito ou à chegada, os imigrantes vítimas de tráfico têm, antes de mais, necessidade de protecção e de assistência. Como este tráfico se desenrola sob os auspícios de redes criminosas, os migrantes encontram-se em perigo. É necessário prever centros de abrigo destinados aos imigrantes nos postos de fronteira, para que possam recuperar das provações a que estiveram sujeitos, durante o tempo necessário em que aguardam uma decisão quanto ao destino que lhes será reservado.
- Protecção dos dados e actualização do sistema: o relatório refere que o Sistema de Informação de Schengen deve ser actualizado, a fim de facilitar e acelerar as comparações

de informações relativas aos imigrantes detectados. Em numerosos casos, as pessoas são vítimas da ineficácia do sistema de informação, devido a uma insuficiente actualização dos dados disponíveis. O Parlamento convida os Estados-Membros que aplicam a Convenção de Schengen a atribuir os fundos necessários à actualização do sistema, a fim de evitar os problemas mencionados no relatório. Além disso, a Directiva 95/46/CE deveria tornar-se vinculativa para o Sistema de Informação de Schengen, por forma a que os critérios relativos à protecção dos dados sejam idênticos para o primeiro e o terceiro pilares.