PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

17 de Dezembro de 2004

DOCUMENTO DE TRABALHO

sobre a proposta de regulamento do Conselho que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem das fronteiras pelas pessoas:
A proposta da Comissão

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relator: Michael Cashman

O objectivo do presente documento de trabalho é resumir a complexa proposta da Comissão à luz das duas sessões de trabalho que o relator realizou com os serviços da Comissão (parte I) e apresentar alguns princípios orientadores, que depois se possam traduzir em alterações concretas, para debate em comissão (parte II). No final, é apresentado um programa de trabalho (parte III).

Parte I – A proposta da Comissão

A extensa e complexa proposta da Comissão tem dois objectivos principais: em primeiro lugar, consolidar o acervo existente no que respeita à passagem das fronteiras externas, tal como foi desenvolvido no âmbito de Schengen e, em segundo lugar, desenvolver este acervo, em especial no que se refere à passagem das fronteiras internas. Após a incorporação da cooperação de Schengen no quadro da União, com o Tratado de Amesterdão, é esta a primeira oportunidade que o Parlamento tem de abordar este tema na sua totalidade[1].

A proposta baseia-se no nº 1 do artigo 62º do Tratado que institui a Comunidade Europeia [Medidas destinadas a assegurar, de acordo com o artigo 14º, a ausência de controlos de pessoas, quer se trate de cidadãos da União, quer de nacionais de países terceiros, na passagem das fronteiras internas] e no nº 2, alínea a), do mesmo artigo [Medidas relativas à passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, que conterão: As normas e processos a seguir pelos Estados-Membros para a realização dos controlos de pessoas nessas fronteiras]. Na sequência da adopção do "Programa de Haia" pelo Conselho Europeu, em 5 de Novembro de 2004, estas duas bases jurídicas mudarão para o processo de co-decisão.

O Título I da proposta (Disposições gerais) apresenta, no essencial, uma série de definições, algumas retiradas do acervo existente e outras novas. O Título II relativo às fronteiras externas está dividido em quatro capítulos: o Capítulo I trata da passagem das fronteiras externas e condições de entrada no espaço de Schengen; o Capítulo II do controlo das fronteiras externas e recusa de entrada; o Capítulo III dos meios destinados ao controlo fronteiriço e cooperação entre Estados-Membros; e o Capítulo IV de modalidades de controlo específicas e regimes especiais. O Título III relativo às fronteiras internas confirma a supressão dos controlos de pessoas nessas fronteiras e descreve as circunstâncias em que os referidos controlos podem ser reintroduzidos, bem como as normas que devem reger essa reintrodução. A seguir ao Título IV (Disposições finais), 13 anexos contêm disposições pormenorizadas sobre alguns aspectos, como, por exemplo, a lista de pontos de passagem fronteiriços autorizados, os documentos comprovativos das razões legítimas para a entrada, ou as modalidades práticas de gestão dos controlos fronteiriços. De acordo com a proposta, estes anexos deverão ser susceptíveis de alteração, no futuro, em conformidade com o procedimento de comitologia[2] como procedimento de regulamentação.

Fronteiras Externas

Para além da clarificação de uma série de questões técnicas, foram analisadas duas questões

[1] Para uma introdução ao acervo de Schengen, consultar: http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj_freetravel_schengen_en.htm em relação à protecção de dados e ao Sistema de Informação de Schengen, consultar: http://www.schengen-jsa.dataprotection.org/

[2] Decisão 1999/468/CE, JO L 184, 17.7.1999, p. 23

de forma mais aprofundada: as fronteiras externas temporárias e outras propostas legislativas com impacto na presente proposta.

Fronteiras externas temporárias: Nas reuniões com a Comissão, foi levantada a questão dos regimes especiais aplicáveis nas fronteiras terrestres externas temporárias. Trata-se das fronteiras entre, por um lado, um Estado-Membro que aplique a totalidade do acervo de Schengen e um Estado-Membro vizinho que não aplique a totalidade deste acervo (por exemplo, a fronteira entre a Alemanha e a Polónia); e, por outro lado, dois Estados-Membros vizinhos que não apliquem a totalidade do acervo de Schengen (por exemplo, a fronteira entre a Eslováquia e a Hungria).[1]
Foi sublinhado que, em princípio, não existem regimes especiais aplicáveis às fronteiras externas temporárias comparativamente às fronteiras externas. O artigo 15º proposto, porém, permite que os Estados-Membros em causa efectuem um controlo conjunto dessas fronteiras, desde que respeitem as regras relativas ao controlo das fronteiras externas. Esta disposição é inspirada pela prática actual, segundo a qual os Estados-Membros são incentivados a celebrar acordos bilaterais "para que uma pessoa apenas tenha de parar uma vez para a realização dos procedimentos de controlo de entrada e de saída"[2] (princípio do balcão único).

Uma das consequências do procedimento de aplicação do acervo de Schengen em duas fases é também o facto de este Manual Comum apenas ser aplicável aos novos Estados-Membros no que diz respeito às partes sobre as fronteiras externas (Título II e Anexos com ele relacionados mais as partes correspondentes do Título I e IV), mas não no que se refere aos controlos das fronteiras internas (Título III mais as partes correspondentes do Título I e IV).

Processos legislativos que afectam a presente proposta: Devido à natureza abrangente desta proposta, várias outras propostas influenciam-na. Estão actualmente em debate no Conselho as seguintes propostas:

- Proposta de regulamento do Conselho que estabelece um regime relativo ao pequeno tráfego fronteiriço nas fronteiras terrestres externas dos Estados Membros; e proposta de regulamento do Conselho que estabelece um regime relativo ao pequeno tráfego

[1] Esta definição é extraída da proposta da Comissão relativa ao pequeno tráfego fronteiriço (COM(2003)502), p.15-16; este documento também descreve a situação jurídica:
"O artigo 3º do Acto de Adesão prevê um artigo estabelecendo que as disposições do acervo de Schengen, os actos que constituem um desenvolvimento destas disposições ou que de outra forma com elas se relacionem, enumerados no anexo a esse artigo, serão vinculativos e aplicáveis nos novos Estados-Membros, a partir da data de adesão. As disposições e actos não enumerados no anexo, embora sejam vinculativos para os novos Estados-Membros a partir da data de adesão, só serão aplicáveis nos novos Estados-Membros na sequência de uma decisão especial do Conselho para o efeito, adoptada nos termos desse artigo.
Trata-se do designado "procedimento de aplicação em duas fases do acervo de Schengen", nos termos do qual algumas disposições do acervo de Schengen serão vinculativas e aplicáveis a partir da data de adesão à União, enquanto que outras - nomeadamente, as disposições intrinsecamente relacionadas com a supressão dos controlos nas fronteiriços internas - serão vinculativas a partir da data de adesão, mas só serão aplicáveis nos novos Estados-Membros na sequência da decisão do Conselho acima referida.
No que se refere às disposições de Schengen relativas às fronteiras externas (artigos 3º a 8º da Convenção de Schengen e suas decisões de aplicação, incluindo o Manual Comum), encontram-se enumeradas nesse anexo e são, portanto, vinculativas e aplicáveis nos novos Estados-Membros a partir da sua adesão." (ibid., págs. 8-9)
Uma das razões para este procedimento em duas fases é a necessidade de desenvolver primeiramente o Sistema de Informação Schengen II. Ver COM(2003)771.
[2] Documento do Conselho nº 15013/03, pág. 4

fronteiriço nas fronteiras terrestres externas temporárias entre os Estados-Membros (COM (2003) 502 final)

Estado actual dos debates: Encontram-se numa fase avançada, mas, em virtude da alteração das bases jurídicas a partir de 1 de Maio de 2004, a Comissão deve apresentar duas novas propostas que tenham em conta o novo papel do Parlamento (o processo de co-decisão era aplicável a partes das duas propostas; contudo, na sequência do Programa de Haia, o processo de co-decisão será aplicável a todas as partes das propostas).

Instrumento aprovado pelo Conselho antes da adopção do Código de Fronteiras e, por isso, nele incorporado, mas apenas publicado após a adopção do Código por COM:

- Decisão nº 2004/581/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que fixa as indicações mínimas a utilizar nos painéis de sinalização nos pontos de passagem das fronteiras externas (JO L 261, 6.8.2004, p. 119);

- Decisão nº 2004/574/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que altera o Manual Comum (*relativo ao estabelecimento de uma modalidade uniforme de recusa de entrada*), JO L 261, 6.8.2004, p. 36;

Instrumento aprovado pelo Conselho após a adopção do Código de Fronteiras por COM, sendo, assim, necessário que as partes pertinentes da versão final nele sejam incorporadas:

- Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, de 26 de Outubro de 2004, que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (JO L 349, 25.11.2004, pág. 1*)*

- Regulamento [ ] do Conselho, de 13 de Dezembro de 2004, que estabelece a obrigação de as autoridades competentes dos Estados-Membros procederem à aposição sistemática de carimbo nos documentos de viagem dos nacionais de países terceiros na passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros e que altera, para o efeito, a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e o Manual Comum (JO L *ainda não publicado*)