

# *Assembleia da República*

Sua Excelência  
Senhor Dr. José Durão Barroso  
Presidente da Comissão Europeia  
Bruxelas

**Assunto: Processo de escrutínio parlamentar das iniciativas europeias  
Parecer – COM (2010) 61 Final**

*Senhor Presidente,*

Junto envio a Vossa Excelência o Parecer elaborado pela Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República de Portugal, bem como o Parecer produzido pela Comissão especializada permanente em razão da matéria (Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias), no âmbito do processo de escrutínio parlamentar das iniciativas europeias, sobre:

- **COM (2010) 61 Final - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados Membros da União Europeia (FRONTEX).**

Mais se informa que fica assim concluído, pela Assembleia da República, o processo de escrutínio da iniciativa mencionada.

Nesta data foi, igualmente, dado conhecimento dos referidos documentos ao Presidente do Parlamento Europeu e ao Presidente do Conselho da União Europeia.

Queira Vossa Excelência aceitar, Senhor Presidente, a expressão do meu respeito e muito apreço. *e*

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA,

  
JAIME GAMA

Lisboa, 29 de Abril de 2010  
Ofício 149/PAR/10/hr

*Assembleia da República*  
(courtesy translation)

Mr. José Durão Barroso  
President of the European Commission  
Brussels

**Subject: Process of parliamentary scrutiny of the European initiatives  
Opinion – COM (2010) 61 Final**

Please find enclosed the Opinion issued by the European Affairs Committee of the Assembly of the Portuguese Republic, as well as the Opinion issued by the Specialist Standing Committee with responsibility for the matter in question (Committee on Constitutional Affairs, Rights, Freedoms and Guarantees), within the scope of the process of parliamentary scrutiny of the European initiatives, as regards:

- **COM (2010) 61 Final - Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX).**

We also inform that the process of scrutiny of the aforementioned initiative by the Assembly of the Republic is hereby completed.

On this very date, the above-mentioned documents were also forwarded to the President of the European Parliament and the President of the Council of the European Union.

Please accept, Mr. President, the assurances of my highest respect and esteem.

THE PRESIDENT OF THE ASSEMBLY OF THE REPUBLIC

JAIME GAMA

Lisbon, 29 April 2010  
Official letter no. 149/PAR/10/hr



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
Comissão de Assuntos Europeus

**PARECER**

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados Membros da União Europeia (FRONTEX) – COM (2010) 61

I. **Nota preliminar**

No cumprimento do estabelecido na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, sobre o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias elaborou um relatório sobre Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados Membros da União Europeia (FRONTEX) – COM (2010) 61

II. **Análise do relatório**

Analisado o relatório supracitado, verifica-se o seguinte:

1. A proposta de Regulamento em causa tem por objectivo adaptar o Regulamento (CE) n.º 2007/2004, que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados Membros da União Europeia (FRONTEX), em resultado das avaliações efectuadas e da experiência verificada. Simultaneamente visa clarificar o mandato da Agência e colmatar deficiências encontradas. Deste modo, pretende-se garantir um bom e adequado funcionamento da Agência Frontex.
2. A presente proposta de Regulamento tem em conta todas recomendações da Comissão de 2008<sup>1</sup>, as quais foram acolhidas favoravelmente tanto pelo Conselho como pelo Parlamento. O mesmo acolhimento favorável foi expresso em várias conclusões do Conselho Europeu, tendo sido igualmente tomadas em consideração as recomendações do conselho de administração da Frontex, resultantes da realização de uma avaliação independente efectuada em 2008, de acordo com previsto no artigo 33º do Regulamento Frontex.

---

<sup>1</sup> COM (2008) 67





**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**Comissão de Assuntos Europeus**

3. O relatório de avaliação de impacto<sup>2</sup> considera que a opção preferida deve assentar na conjugação de um conjunto de subopções de que se salienta: i) disponibilização obrigatória de equipamentos pelos Estados-membros, conjugado com a aquisição progressiva/locação pela Frontex dos seus próprios equipamentos; ii) disponibilização obrigatória de recursos humanos pelos Estados-Membros, conjugado com uma reserva de guardas de fronteira destacados a título semi-permanente dos Estados-Membros para a Frontex, com o estatuto de peritos nacionais; iii) atribuição à Agência de um papel de co-direcção na realização de operações conjuntas, com normas pormenorizadas relativas ao plano operacional, à avaliação e à comunicação de incidentes, a implementar pela Frontex; iv) Atribuição à Frontex de um mandato limitado para tratar dados pessoais no âmbito da luta contra as redes de imigração ilegal, desde que esse tratamento de dados pessoais pela Frontex seja lícito, necessário e proporcionado em relação à missão da Agência; v) Atribuição à Frontex de um mandato para analisar os riscos operacionais e as necessidades dos Estados-Membros.
  
4. A opção preferida, resultante do relatório de avaliação de impacto, é tida plenamente em conta na presente proposta de Regulamento, com excepção da atribuição à Frontex de um mandato limitado para tratar dados pessoais no âmbito da luta contra as redes de imigração ilegal. Contudo, considera a este propósito, a Comissão, que devem ser exploradas todas as hipóteses de reforçar o combate contra o auxílio à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos. Todavia, a Comissão prefere abordar a questão dos dados pessoais no contexto de uma estratégia global de intercâmbio de informações, de forma a desenvolver a cooperação entre agências do domínio da justiça e dos assuntos internos de acordo com o solicitado pelo Programa de Estocolmo.
  
5. A iniciativa proposta, que altera um regulamento existente, constitui um novo desenvolvimento do acervo Schengen destinado a combater as redes de imigração ilegal, assegurando a cooperação entre serviços competentes das administrações dos Estados-membros, bem como entre esses serviços e a Comissão.
  
6. No que concerne à verificação do respeito pelo princípio da subsidiariedade a proposta em análise considera, em especial no que se refere às competências partilhadas estabelecidas no Tratado, que os Estados-membros continuam a ser os responsáveis pelo controlo das respectivas fronteiras externas. Nomeadamente, consagra o princípio de que no âmbito de operações coordenadas pela Agência, os agentes convidados só podem desempenhar as suas funções e exercer as suas competências mediante as instruções e na presença dos guardas de fronteira do Estado-membro de acolhimento. No que concerne às decisões de recusa de entrada, em conformidade com o Código das Fronteiras Schengen, elas também só podem ser

---

<sup>2</sup> SEC (2010) 149



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
Comissão de Assuntos Europeus

tomadas pelos guardas Estado-membro de acolhimento. Deste modo, nenhum poder de tomada de decisão é transferido para a Agência.

Os fins visados pela proposta, consistem em desenvolver uma gestão integrada da cooperação operacional que será melhor prosseguida pelas instâncias comunitárias, face à insuficiência da acção dos Estados-Membros para atingir idêntico objectivo. Daqui resulta que não existe qualquer violação do princípio da subsidiariedade.

III. Conclusões

1. As matérias em causa não recaem no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2º da Lei 43/2006, de 25 de Agosto.

2. A referida proposta de regulamento está em conformidade com o princípio da subsidiariedade.

IV. Parecer

Assim, a Comissão dos Assuntos Europeus é de parecer que em relação ao relatório supracitado está concluído o processo de escrutínio previsto pela da Lei 43/2006, de 25 de Agosto.

Assembleia da República, 27 de Fevereiro de 2010

O Deputada Relator,

Ana Catarina Mendes

<sup>pl</sup>  
O Presidente da Comissão,

Vitalino Canas



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

#### RELATÓRIO E PARECER

**Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Internacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia (FRONTEX)**

#### **1 – Procedimento**

A Comissão dos Assuntos Europeus (CAE), em cumprimento do disposto 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 UE, remeteu a “*Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Internacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia (FRONTEX)*”, acompanhada dos respectivos documentos de trabalho, à Comissão de assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a fim de esta se pronunciar sobre a matéria da sua competência.

Competindo assim à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias proceder à análise da proposta, com particular incidência nos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e emitir o respectivo parecer, o qual deverá ser posteriormente remetido à CAE.

#### **2 – Da proposta**

##### **Motivação**

##### **a) Justificação e objectivos da proposta**

O objectivo da proposta consiste em adaptar o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho – cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX) – em função das avaliações realizadas e da experiência prática, ao mesmo tempo que se procede à explicitação dos limites e objectivos do mandato da Agência.

### ***b) Contexto geral***

Em 13 de Fevereiro de 2008, a Comissão adoptou uma Comunicação sobre a avaliação e o desenvolvimento futuro da Agência FRONTEX [COM (2008) 67 final], acompanhada de uma avaliação de impacto, a qual foi favoravelmente acolhida pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. Esta Comunicação apontava para a necessidade de um reforço do papel da Agência na gestão integrada das fronteiras da União, além de reflectir sobre a futura orientação geral desta gestão.

Foi igualmente realizada uma avaliação independente em 2008, tal como previsto no artigo 33.º do Regulamento Frontex, com base na qual o conselho de administração da Frontex dirigiu à Comissão uma série de recomendações relativas às alterações a introduzir à base jurídica da Agência.

### ***c) Avaliação de impacto***

O relatório da avaliação de impacto considera que a opção preferida consiste numa conjugação das seguintes sub-opções:

- Disponibilização obrigatória de equipamentos pelos Estados-Membros, conjugado com a aquisição progressiva /locação pela Frontex dos seus próprios equipamentos;
- Disponibilização obrigatória de recursos humanos pelos Estados-Membros, conjugado com uma reserva de guardas de fronteira destacados a título semi-permanente dos Estados-Membros para a Frontex, com o estatuto de peritos nacionais;
- Atribuição à Agência de um papel de co-direcção na realização de operações conjuntas;
- Financiamento e execução pela Frontex de projectos de assistência técnica em países terceiros, com destacamento de agentes de ligação para estes últimos;
- Atribuição à Frontex de competência para tratar dados pessoais no âmbito da luta contra as redes de imigração ilegal;
- Atribuição à Frontex de competências de coordenação na execução de operações conjuntas de regresso;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Atribuição à Frontex de mandato para analisar os riscos operacionais e as necessidades dos Estados-Membros.

A opção preferida é tida em conta na presente proposta legislativa.

Excepciona-se, contudo, a atribuição à Frontex de mandato para tratar dados pessoais no âmbito da luta contra as redes criminosas de imigração ilegal. Com efeito, a Comissão prefere abordar a questão dos dados pessoais no contexto de uma estratégia global de intercâmbio de informações enquanto forma de desenvolvimento da cooperação entre agências no domínio da justiça e dos assuntos internos.

### **3 – Análise da proposta**

#### **Base jurídica**

A fundamentação jurídica da proposta em apreciação assenta nos artigos 74º e 77º, nº 1, alíneas b) e c), do Tratado da União Europeia.

#### **Princípio da subsidiariedade**

De acordo com a presente proposta de regulamento, são os Estados-Membros que continuam a ser responsáveis pelo controlo das respectivas fronteiras externas. No contexto de operações coordenadas pela Agência, em particular, os agentes convidados só podem desempenhar tarefas e exercer competências sob instruções e na presença dos guardas de fronteira do Estado-Membro de acolhimento.

Quanto às decisões de recusa de entrada em conformidade com o Código das Fronteiras Schengen, elas só poderão ser tomadas pelos guardas de fronteira do Estado-Membro de acolhimento, pelo que nenhum poder de tomada de decisão é transferido para a Agência pela presente proposta de regulamento.

Ora, os objectivos da proposta de regulamento, embora respeitando as mesmas limitações fundamentais das disposições em vigor, consistem em desenvolver uma gestão integrada da cooperação operacional que não pode ser suficientemente assegurada pelos Estados-Membros.





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Por conseguinte, e atentos os considerandos que antecedem, é de concluir que a proposta respeita o princípio da subsidiariedade.

### Princípio da proporcionalidade

A iniciativa proposta – alteração do regulamento – constitui um novo desenvolvimento do acervo de Schengen destinado a lutar contra as redes de imigração ilegal e assegura a cooperação entre os serviços competentes das administrações dos Estados-Membros, bem como entre esses serviços e a Comissão.

Deste modo, é possível concluir que a proposta satisfaz igualmente o princípio da proporcionalidade consagrado no terceiro parágrafo do art. 5º do Tratado da União Europeia.

### Instrumento legislativo

O instrumento proposto jurídico que vem proposto é o regulamento.

Assim sendo, e tendo em conta que a intenção da proposta é de alterar um regulamento pré-existente, é de concluir que não seriam adequada a utilização de qualquer outro instrumento.

### **4 – Conclusões**

- 1) A Comissão dos Assuntos Europeus remeteu a presente proposta à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para que esta se pronunciasse em concreto sobre os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade;
- 2) A presente proposta de regulamento visa adaptar o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho – cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX) – em função das avaliações realizadas e da experiência prática, ao mesmo tempo que se procede à explicitação dos limites e objectivos do mandato da Agência;
- 3) Em concreto, a proposta visa assegurar a disponibilização obrigatória de equipamentos e de recursos humanos pelos Estados-Membros, conjugado com a aquisição progressiva /locação de equipamentos pela Frontex, e a constituição de uma reserva



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

de guardas de fronteira destacados a título semi-permanente dos Estados-Membros para a Frontex; a atribuição à Agência de um papel de co-direcção na realização de operações conjuntas, complementada com o financiamento e execução pela Frontex de projectos de assistência técnica em países terceiros; atribuição à Frontex de competências de coordenação na execução de operações conjuntas de regresso e atribuição de mandato para analisar os riscos operacionais e as necessidades dos Estados-Membros;

- 4) Os objectivos da presente proposta não podem ser suficientemente realizados unilateralmente pelos Estados-membros, podendo ser alcançados de forma mais eficaz ao nível da União Europeia, pelo que não foi notada qualquer violação do princípio da subsidiariedade;
- 5) A proposta de decisão-quadro também não excede o estritamente necessário à realização de tais objectivos, o que significa que parece também não acarretar qualquer violação do princípio da proporcionalidade;
- 6) Finalmente, e tratando-se de uma proposta de alteração de um regulamento pré-existente, não subsiste dúvida de que será igualmente um regulamento, no caso concreto, o instrumento legislativo mais apto a prosseguir o objectivo pretendido.

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

### PARECER

Que, atentos os considerandos e as conclusões que antecedem, nos termos previstos na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, deve o presente relatório ser remetido, para apreciação, à Comissão Parlamentar dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 13 de Abril de 2010

O Deputado Relator,

(Nuno Magalhães)

O Presidente da Comissão,

(Osvaldo de Castro)