

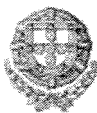


ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM(2015)8

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 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, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)* [COM (2015) 8 final], para emissão de parecer sobre a conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

CONSIDERANDOS

O objetivo da presente proposta consiste em proceder a uma codificação do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006. O novo Regulamento substituirá os diversos atos nele integrados, e foi elaborado com base numa consolidação preliminar do Regulamento (CE) n.º 562/2006, que estabelece o Código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) e dos instrumentos que o alteram, sendo que a codificação deve ser efetuada respeitando integralmente o processo legislativo de adoção dos atos da União.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

A presente proposta de Regulamento tem por base jurídica o artigo 77.º do Tratado sobre o Financiamento da União Europeia (TFUE).

Assim, nos termos das alíneas b) e e) do n.º 2 do artigo 77.º do TFUE, “(...) o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas relativas:

(...) b) Aos controlos a que são submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas; (...) e) À ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas.”

b) Dos Princípios da Subsidiariedade e Da proporcionalidade

Para os efeitos do disposto no artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE), bem como do Protocolo n.º 2 anexo ao TUE e ao Tratado da sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que os objetivos desta proposta de Regulamento, atendendo ao seu conteúdo, não podem ser realizados isoladamente por cada Estado-Membro, podendo os seus objetivos ser melhor alcançados ao nível da União Europeia, mediante a adoção desta proposta de Regulamento.

Pelo que a presente proposta de Regulamento está conforme ao princípio da subsidiariedade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Conclui-se, igualmente, que se verifica a conformidade com o princípio da proporcionalidade, tendo em conta que é cumprido o estabelecido no n.º 4 do artigo 5.º do TUE, que estabelece que a ação da União não deve exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados.

c) Do conteúdo da iniciativa

A proposta de regulamento em análise contém uma exposição de motivos, na qual são explanadas a origem do processo de codificação e a importância do mesmo. Quanto à primeira, origem do processo de codificação, o seu início data de “1 de abril 1987” e deve-se a uma recomendação da Comissão dada aos serviços “para que procedessem à codificação de todos os atos normativos após a ocorrência de no máximo de dez alterações (...)”. Sobre a importância do processo de codificação, é afirmado que este procedimento “proporciona segurança quanto à lei aplicável a uma dada questão num determinado momento.”

A exposição de motivos termina com a descrição do objetivo da proposta de Regulamento, ou seja, “proceder a uma codificação do Regulamento /CE) nº 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código de Fronteiras de Schengen)”. É, igualmente, afirmado que “o novo regulamento substituirá os diversos atos nele integrados”, os quais estão expressos no Anexo IX que acompanha a presente proposta de Regulamento, assim como é dito que “a presente proposta preserva integralmente o conteúdo dos atos codificados, limitando-os a reuni-los e apenas com as alterações formais exigidas pelo próprio processo de codificação.”



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

O texto relativo à proposta de Regulamento inicia-se com um conjunto de considerandos que abordam assuntos tão diversos como os fundamentos e as bases jurídicas em que assentam a proposta; os procedimentos de controlo de fronteiras externas que os Estados-Membros devem assegurar e os mecanismos a serem adotados sobre a reintrodução temporária de controlo de determinadas fronteiras internas, terminando com a descrição do modo de aplicação ou não aplicação da proposta de Regulamento em determinados Estados Membros (e.g. Países Baixos; França; Dinamarca; Islândia; Noruega; Suíça; Liechtenstein, Reino Unido).

Quanto ao conteúdo propriamente dito, a proposta de Regulamento descreve os artigos que são alterados, sendo que esses artigos abrangem os capítulos: Disposições Gerais; Fronteiras Externas; Recursos Humanos e Meios Destinados ao Controlo Fronteiriço e Cooperação entre Estados-Membros; Regras Específicas dos Controlos de Fronteira; Medidas Específicas em Caso de Deficiências Graves Relacionadas com o Controlo nas Fronteiras Externas; Fronteiras Internas; Reintrodução Temporária do Controlo nas Fronteiras Internas e Disposições Finais.

A proposta de Regulamento é, como atrás foi mencionado, acompanhada por dez anexos que contêm informação detalhada sobre: I - Documentos comprovativos do cumprimento das condições de entrada; registo de informação; II- Modelos de painéis existentes nos diferentes corredores dos pontos de passagem de fronteiras; III- Aposição de carimbos; IV- Procedimentos de recusa de entrada na fronteira; V- Regras específicas aplicáveis aos vários tipos de fronteiras e aos vários meios de transporte utilizados para a passagem das fronteiras externas dos Estados Membros; VII – Regimes especiais para determinadas categorias de pessoas; VIII- modelo de documento referente à aceitação da prova de cumprimento da condição de uma entrada de curta duração; IX- Regulamento revogado com a lista das suas alterações sucessivas; X – Quadro de correspondência.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

O massacre de Paris reacendeu a polémica na Europa sobre o espaço Schengen, sendo mesmo colocada em causa a livre circulação interna de pessoas na União.

O combate ao terrorismo não deve conduzir a uma precipitação legislativa antiterrorismo, baseada em discursos xenófobos ou racistas, não pode servir para abdicar de direitos e liberdades em nome de um alegado sentimento de segurança. O firme combate que é preciso dar ao terrorismo não se confunde nem pode ser pretexto para medidas que ponham em causa direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Não podemos escamotear que utilizando a "liberdade de circulação" se procura construir um sistema de informação e bases de dados que largamente ultrapassam este objetivo, procurando que esta seja um dos instrumentos centrais de suporte (a "espinha dorsal") à ofensiva securitária (protagonizada pela UE) e à progressiva comunitarização da justiça e assuntos internos, áreas que estão no cerne da soberania dos Estados.

Tanto mais, porque as finalidades desde há muito que têm vindo a ser apontadas (introdução do mandato de captura europeu, de dados biométricos, acesso por parte de novas entidades, incluindo a partilha de dados com países terceiros...). Medidas que comportam riscos para a salvaguarda de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento ao Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A iniciativa europeia em apreço respeita os princípios da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação comunitária.
2. No que concerne às questões suscitadas, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo referente à presente iniciativa, nomeadamente através da troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 24 de julho de 2015

A Deputada Autora do Parecer

(Carla Cruz)

O Vice-Presidente da Comissão

(Vitalino Canas)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

ANEXO

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



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2015) 008 – PROPOSTA DE REGULAMENTO DO
PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO QUE ESTABELECE O
CÓDIGO DA UNIÃO RELATIVO AO REGIME DE PASSAGEM DE
PESSOAS NAS FRONTEIRAS (CÓDIGO DAS FRONTEIRAS
SCHENGEN)

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 os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a COM (2015) 008 – *“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)”*.

II. Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A COM (2015) 008 refere-se à Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen).

O objetivo da presente proposta de regulamento consiste em proceder a uma codificação do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen).

O novo regulamento substituirá os diversos atos nele integrados, a saber:

Regulamento (CE) n.º 296/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 97 de 9.4.2008, p. 60)	
Regulamento (CE) n.º 81/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 35 de 4.2.2009, p. 56)	
Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 243 de 15.9.2009, p. 1)	Apenas o artigo 55.º
Regulamento (UE) n.º 265/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 85 de 31.3.2010, p. 1)	Apenas o artigo 2.º
Regulamento (UE) n.º 610/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 182 de 29.6.2013, p. 1)	Apenas o artigo 1.º
Regulamento (UE) n.º 1051/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 295 de 6.11.2013, p. 1)	

A presente proposta preserva integralmente o conteúdo dos atos codificados, limitando-se a reuni-los e apenas com as alterações formais exigidas pelo próprio processo de codificação.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Pelo exposto, são mantidos todos os requisitos e pressupostos sobre os quais assenta a aplicação do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006 (Código das Fronteiras Schengen).

Cumprе salientar, a este respeito, que:

- O Código das Fronteiras Schengen prevê a ausência de controlo de pessoas na passagem das fronteiras internas entre os Estados-Membros da União Europeia, e estabelece as normas aplicáveis ao controlo de pessoas na passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia;
- A adoção de medidas destinadas a assegurar a ausência de controlos de pessoas na passagem das fronteiras internas [art.º 77.º, n.º 2, alíneas b) e e), do TFUE] faz parte do objetivo de criar um espaço sem fronteiras internas no qual é assegurada a livre circulação das pessoas (art.º 26.º, n.º 2, do TFUE);
- A política comum em matéria de passagem das fronteiras externas faz parte das medidas de acompanhamento da criação de um espaço de livre circulação de pessoas [art.º 77.º, n.º 1, alínea b) e art.º 67º, nº 2 do TFUE];
- A política comum em matéria de passagem de pessoas nas fronteiras internas, bem como em matéria de controlo nas fronteiras externas, deverá ter em conta as disposições do acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia e, nomeadamente, as disposições aplicáveis da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen;
- O controlo fronteiriço deverá contribuir para a luta contra a imigração clandestina e o tráfico de seres humanos, bem como para a prevenção de qualquer ameaça para a segurança interna, a ordem pública, a saúde pública e as relações internacionais dos Estados-Membros;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- O controlo fronteiriço inclui não só os controlos das pessoas nos pontos de passagem de fronteira e a vigilância entre esses pontos de passagem, mas igualmente a análise dos riscos para a segurança interna e a das ameaças que possam afetar a segurança das fronteiras externas;
- Verificando-se a ocorrência de situações que afetem gravemente a ordem pública ou a segurança interna de um espaço sem fronteiras internas, ou de partes dele, ou de um ou mais Estados-Membros, pode haver necessidade de reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais, mas sem por em causa o princípio da livre circulação de pessoas, como medida de último recurso;
- Tendo em conta o impacto que tal pode ter sobre todas as pessoas com o direito de circular no espaço sem controlos nas fronteiras internas, deverão ser estabelecidas critérios e procedimentos comuns, que garantam o carácter excepcional dessas medidas e o respeito pelo princípio da proporcionalidade.

De seguida, elencam-se algumas das características principais da proposta, por referência aos artigos respectivos:

- **Objecto e princípios** (artigo 1.º)

O regulamento prevê a ausência de controlo de pessoas na passagem das fronteiras internas entre os Estados-Membros da União Europeia; o regulamento estabelece ainda as normas aplicáveis ao controlo de pessoas na passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- **Realização dos controlos de fronteira (artigo 7.º)**

Prevê esta disposição do regulamento que os guardas de fronteira respeitam plenamente a dignidade humana, designadamente nos casos que implicam pessoas vulneráveis, e que todas as medidas tomadas no exercício das suas funções são proporcionais aos objetivos visados por essas medidas; além disso, ao efetuarem os controlos de fronteira, os guardas de fronteira não deverão discriminar as pessoas em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual;

- **Controlo de fronteira sobre as pessoas (artigo 8.º)**

Todas as pessoas são submetidas a um controlo mínimo que permita determinar a sua identidade a partir da apresentação dos documentos de viagem, controlo esse que consiste na verificação simples da validade do documento que autoriza o seu legítimo portador a passar a fronteira, bem como da presença de indícios de falsificação ou de contrafacção; os controlos podem abranger igualmente o meio de transporte e os objetos na posse das pessoas que passam a fronteira; o controlo mínimo constitui a regra aplicável às pessoas que gozem do direito à livre circulação ao abrigo do direito da União; ao efetuarem os controlos mínimos dos beneficiários do direito à livre circulação ao abrigo do direito da União, os guardas de fronteira podem consultar aleatoriamente as bases de dados nacionais e europeias a fim de assegurar que essas pessoas não representam uma ameaça real, presente e suficientemente grave para a segurança interna, a ordem pública e as relações internacionais dos Estados-Membros, ou uma ameaça para a saúde pública; as consequências dessas consultas, contudo, não podem por em causa o direito que assiste aos beneficiários do direito à livre circulação ao abrigo do direito da União de entrar no território do Estado-Membro em causa, tal como previsto na Diretiva 2004/38/CE;

- **Presunção quanto ao cumprimento das condições de duração da estada (artigo 12.º)**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Se o documento de viagem de um nacional de um país terceiro não ostentar o carimbo de entrada, as autoridades nacionais competentes podem presumir que o titular não preenche ou deixou de preencher as condições de duração da estada aplicáveis no Estado-Membro em questão, presunção esta que apenas poderá ser elidida se o nacional de país terceiro apresentar, por qualquer meio, elementos credíveis (v.g., títulos de transporte) que demonstrem que respeitou as condições relativas à estada de curta duração;

- **Vigilância de fronteiras (artigo 13.º)**

A vigilância de fronteiras tem por objetivo principal impedir a passagem não autorizada da fronteira, lutar contra a criminalidade transfronteiriça e tomar medidas contra quem tiver atravessado ilegalmente a fronteira; assim sendo, o regulamento prevê que quem atravessar ilegalmente uma fronteira e não tiver direito a residir no território do Estado-Membro no qual tiver entrado deve ser detido e ficar sujeito a procedimento por força da Diretiva 2008/115/CE;

- **Recusa de entrada (artigo 14.º)**

A entrada nos territórios dos Estados-Membros é recusada a qualquer nacional de país terceiro que não preencha todas as condições de entrada, tal como definidas no artigo 6.º, n.º 1 – o art.º 6º dispõe sobre as condições de entrada de nacionais de países terceiros –, e não pertença às categorias de pessoas referidas no artigo 6.º, n.º 5, o que não prejudica, contudo, a aplicação do regime do direito de asilo e de proteção internacional ou o regime da emissão de vistos de longa duração; a entrada só pode ser recusada por decisão fundamentada por uma autoridade competente, nos termos do direito nacional, e produz efeitos imediatos; é claro que existe direito de recurso, sendo os recursos tramitados em conformidade com o direito do Estado que recusa a entrada; a interposição do recurso, todavia, não tem efeito suspensivo da decisão de recusa de entrada;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- **Quadro geral para a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas (artigo 25.º)**

Em caso de ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna de um Estado-Membro no espaço sem controlos nas fronteiras internas, pode esse Estado-Membro, a título excecional, reintroduzir o controlo em todas ou algumas partes específicas das suas fronteiras internas, por um período limitado não superior a 30 dias, ou pelo período de duração previsível da ameaça grave se a duração desta exceder 30 dias; o alcance e a duração da reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas não devem exceder o estritamente necessário para dar resposta à ameaça grave; esta é uma medida extraordinária e de último recurso (nº 2); caso a ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna no Estado-Membro em causa persistir para além do período atrás referido, o Estado-Membro pode prolongar o controlo nas suas fronteiras internas, por períodos renováveis não superiores a 30 dias; a duração total da reintrodução do controlo nas fronteiras internas, incluindo prorrogações, não pode exceder seis meses, e, em circunstâncias excecionais, esse período pode ser prorrogado pelo prazo máximo de dois anos;

- **Base jurídica**

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

Nos termos do nº 2 do artigo 77º do TFUE:

“(…), o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam as medidas relativas:

a) ...;

b) Aos controlos a que são submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas;

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;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

e) À ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas”

Ora, a presente proposta inclui medidas relativas a estes vários elementos, pelo que a sua base jurídica adequada são as alíneas b), c), d) e e) do n.º 2 do artigo 77.º.

o **Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**

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.

Já o artigo 5.º, n.º 4, do TUE, por seu lado, estabelece que a acção da União não deve exceder o necessário para alcançar os objetivos do Tratado; ora, a presente proposta não contém elementos que não estejam diretamente relacionados com os objetivos pretendidos.

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

III – Parecer

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



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- a) Que a COM (2015) 008 – “*Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)*” respeita os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
- b) Que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 14 de Julho de 2015

A Deputada Relatora

(Teresa Anjinho)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)