



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2016)635

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO SOBRE A DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO, DE 12 DE MAIO DE 2016, que estabelece uma recomendação quanto à realização de controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - 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 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu o RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO SOBRE A DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO, DE 12 DE MAIO DE 2016, que estabelece uma recomendação quanto à realização de controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen [COM(2016)635].

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, atento o seu objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito ao RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO SOBRE A DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO, DE 12 DE MAIO DE 2016, que estabelece uma recomendação quanto à realização de controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen.

2 – A presente iniciativa refere que o Conselho Europeu adotou, em 12 de maio de 2016, com base numa proposta da Comissão, uma decisão de execução que estabelece uma recomendação quanto à realização de controlos temporários nas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

fronteiras internas em circunstâncias excepcionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen.

3 – De acordo com o texto da iniciativa em análise, foi a primeira vez que se recorreu ao procedimento específico de salvaguarda a que se refere o artigo 29º do Regulamento (UE) nº 2016/399 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)¹.

A presente iniciativa menciona, ainda, que os destinatários da recomendação são os cinco Estados Schengen (Áustria, Alemanha, Dinamarca, Suécia e Noruega) mais afetados pelos fluxos de migrantes irregulares vindos da Grécia no contexto da crise migratória e de refugiados sem precedentes que teve início em 2015.

Deste modo, a recomendação autoriza estes cinco Estados Schengen a manter controlos temporários proporcionados em troços específicos das suas fronteiras internas por um período máximo de seis meses a contar da data de adoção da recomendação.

4 - É, igualmente, indicado que os controlos fronteiriços reintroduzidos nos termos da recomendação devem ser seletivos e limitados, em termos de âmbito, frequência, localização e duração, ao estritamente necessário para dar resposta à ameaça grave e preservar a ordem pública e a segurança interna.

A recomendação salienta que a Comissão irá acompanhar a aplicação da mesma e apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho, no prazo de quatro meses a contar da data da sua adoção, um relatório.

5 – Por conseguinte, a presente iniciativa anuncia as conclusões da Comissão na sequência da monitorização do modo como são realizados os atuais controlos temporários nas fronteiras internas, tal como previsto na recomendação do Conselho. Incide sobre a questão de saber se, tal como recomendado, os controlos

¹ JO L 77 de 23.3.2016, p. 1.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

reintroduzidos nas fronteiras internas pelos Estados Schengen acima referidos se limitaram ao estritamente necessário e foram proporcionados tendo em conta a gravidade da ameaça à ordem pública e à segurança interna representada pela persistência do risco de movimentos secundários de migrantes em situação irregular que entram pela Grécia e se podem deslocar para outros Estados Schengen.

Analisa, igualmente, se as circunstâncias se alteraram de forma a exigir uma adaptação da recomendação do Conselho.

6 – A presente iniciativa menciona, ainda, que os cinco Estados Schengen em causa prolongaram os seus controlos nas fronteiras internas nos troços específicos indicados na recomendação do Conselho e notificaram desse facto os outros Estados Schengen, o Parlamento Europeu e a Comissão.

7 - A Comissão é, assim, de opinião *que os controlos temporários nas fronteiras efetuados pela Áustria, Alemanha, Dinamarca, Suécia e Noruega, nos termos da recomendação do Conselho de 12 de maio, respeitam as condições estabelecidas pelo Conselho.*

Além disso, com base nas informações disponíveis e nos relatórios dos Estados Schengen, a Comissão não considera necessário propor alterações à recomendação nesta fase.

A Comissão sublinha que o presente relatório não prejudica a decisão a ser tomada, antes do termo do período previsto na Recomendação (12 de novembro de 2016), de prorrogar ou não os atuais controlos temporários nas fronteiras internas.

A Comissão recorda que, em conformidade com o artigo 29º, nº 2, do Código das Fronteiras Schengen, o Conselho, mediante proposta da Comissão, pode recomendar uma prorrogação de acordo com as condições e os procedimentos seguidos para a adoção da recomendação inicial.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

8 – Por último, indicar que o Relatório apresentado pela Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas foi aprovado, e reflete o conteúdo da iniciativa com rigor e detalhe.

Assim sendo, deve dar-se por integralmente reproduzido, evitando-se uma repetição de análise e conseqüente redundância.

PARTE III - PARECER

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

- 1 - Ao tratar-se de uma iniciativa não legislativa não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade.
- 2 - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 4 de abril de 2017

O Deputado Autor do Parecer


(Duarte Marques)

A Presidente da Comissão


(Regina Bastos)

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Relatório

COM (2016) 635 final

Autora:

Deputada Ângela Guerra

Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a Decisão de Execução do Conselho, de 12 de maio de 2016, que estabelece uma recomendação quanto à realização de controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO RELATÓRIO

PARTE IV- CONCLUSÕES

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas o “Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a Decisão de Execução do Conselho, de 12 de maio de 2016, que estabelece uma recomendação quanto à realização de controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen” (COM (2016) 635, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Análise da Proposta

Contexto

Em 12 de maio de 2016, o Conselho adotou, com base numa proposta da Comissão, uma decisão de execução que estabelece uma recomendação quanto à realização de controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen. Foi a primeira vez que se recorreu ao procedimento específico de salvaguarda a que se refere o artigo 29.º do

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Regulamento (UE) n.º 2016/399 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)¹.

Os cinco destinatários da recomendação são os Estados Schengen (Áustria, Alemanha, Dinamarca, Suécia e Noruega) mais afetados pelos fluxos de migrantes irregulares vindos da Grécia no contexto da crise migratória e de refugiados sem precedentes que teve início em 2015.

Assim e perante a gravidade de tal situação, a recomendação vem autorizar estes cinco Estados Schengen a manter controlos temporários proporcionados em troços específicos das suas fronteiras internas por um período máximo de seis meses a contar da data de adoção da recomendação.

Considera-se, na recomendação, que os controlos fronteiriços reintroduzidos devem ser selectivos e limitados em termos da necessidade, do âmbito, da frequência, da localização e da duração desses mesmos controlos que devem ser periodicamente revistos e, se necessário, adaptados pelo país em causa.

Importando ainda referir, que os Estados Schengen que realizam os controlos devem informar a Comissão, de dois em dois meses, em conformidade com a recomendação adoptada.

Ao mesmo tempo, a Comissão irá acompanhar a aplicação da mesma e apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho, no prazo de quatro meses a contar da data da sua adoção, um relatório.

¹ JO L 77 de 23.3.2016, p. 1.

Análise da Iniciativa Europeia

O presente relatório apresenta as conclusões da Comissão na sequência da monitorização do modo como são realizados os atuais controlos temporários nas fronteiras internas, tal como previsto na recomendação do Conselho².

Incide sobre a questão de saber se, tal como recomendado, os controlos reintroduzidos nas fronteiras internas pelos Estados Schengen supramencionados se limitaram ao estritamente necessário e foram proporcionados tendo em conta a gravidade da ameaça à ordem pública e à segurança interna representada pela persistência do risco de movimentos secundários de migrantes em situação irregular que entram pela Grécia e se podem deslocar para outros Estados Schengen.

Ao mesmo tempo, procura averiguar se as circunstâncias se alteraram de forma a exigir uma adaptação da recomendação do Conselho.

Considera-se ainda que o presente relatório não prejudica a eventual decisão de, no termo do período de seis meses previsto na recomendação, ser recomendada a prorrogação, ou não, dos atuais controlos temporários nas fronteiras internas.

² Os Estados Schengen em causa são convidados a fornecer as seguintes informações:

- 1) O número de pessoas que atravessaram a fronteira;
- 2) O número de pessoas que foram controladas;
- 3) O número de recusas de entrada;
- 4) O número de pedidos de asilo registados/apresentados;
- 5) Informações sobre a natureza dos controlos, o seu nível e intensidade e a forma como são realizados;
- 6) Estatísticas sobre os prazos para o público em geral e os fluxos comerciais.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

De acordo com a iniciativa europeia que aqui se analisa os cinco Estados Schengen em causa prolongaram os seus controlos nas fronteiras internas nos troços específicos indicados na recomendação do Conselho e notificaram desse facto os outros Estados Schengen, o Parlamento Europeu e a Comissão, fornecendo ainda informações sobre esses controlos e os respetivos resultados.

Das informações fornecidas pelos cinco Estados Schengen pode-se inferir, de acordo com a Comissão Europeia, que estes controlos nas fronteiras permaneceram limitados às rotas migratórias e às ameaças identificadas, com destaque para os troços fronteiriços específicos ou as ameaças específicas. Segundo a Comissão Europeia não parece que tenham sido realizados controlos fora dos troços fronteiriços enumerados na recomendação do Conselho e esses controlos foram seletivos e limitados em termos de âmbito, frequência, localização e duração, baseando-se em dados dos serviços de informações e nas avaliações de risco e foram adaptados às passagens de fronteiras específicas em que se realizam. A sua necessidade, a frequência, a localização e a duração também foram periodicamente avaliadas pelos Estados Schengen em causa.

Ao mesmo tempo afirma-se que a cooperação entre as autoridades policiais e de fronteiras nacionais dos Estados Schengen em causa foi considerada como tendo sido positiva e eficaz acrescentando a Comissão que os atuais controlos nas fronteiras foram efetuados somente na medida do necessário e têm sido limitados em termos de intensidade e, que, pese embora, não se possa excluir um certo impacto económico, parece ter interferido minimamente na passagem do público em geral pelas fronteiras internas.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Deste modo a Comissão Europeia conclui que os controlos nas fronteiras internas efetuados pela Áustria, Alemanha, Dinamarca, Suécia e Noruega, foram proporcionados e conformes com a recomendação do Conselho de 12 de Maio e têm vindo a revelar uma tendência decrescente, tanto do número de pessoas a quem a entrada é recusada como do número de pedidos de asilo recebidos, sobretudo em comparação com os níveis elevados registados nos primeiros meses da crise migratória.

Importa aqui salientar a importância parcial que a Comissão atribui à Declaração UE-Turquia, de 18 de março de 2016, como fator determinante para a redução das chegadas de migrantes às fronteiras da Europa.

A Comissão entende ainda que à data do seu relatório a realização de controlos temporários nas fronteiras internas continua a ser necessária e constitui uma resposta adequada à ameaça identificada para a segurança interna e a ordem pública, na medida em que esses controlos contribuem para restaurar a ordem nos fluxos de pessoas na passagem de determinadas fronteiras internas e limitam os movimentos secundários.

Apesar disso, considera também e, em conformidade com a recomendação do Conselho, que esses controlos devem continuar a ser seletivos, limitados em termos de intensidade ao mínimo necessário e perturbar o menos possível a passagem das respetivas fronteiras internas por parte do público em geral.

Assim a Comissão é de opinião de que os controlos temporários nas fronteiras efetuados pela Áustria, Alemanha, Dinamarca, Suécia e Noruega, nos termos da recomendação do Conselho de 12 de maio, respeitaram as condições estabelecidas pelo Conselho. Além disso, com base nas informações disponíveis e nos relatórios dos Estados Schengen, a Comissão não considera, nesta fase, necessário propor alterações à recomendação.

PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO RELATÓRIO

No âmbito da **União Europeia** a Comissão lançou, já em 2013, um conjunto de princípios para que os estados-membros possam ultrapassar os problemas associados à migração internacional, nomeadamente:

- Atuar de forma a que as estratégias de desenvolvimento reconheçam a migração e a mobilidade como «fatores determinantes» para o desenvolvimento.
- Respeitar a dignidade dos migrantes e defender os seus direitos fundamentais e os direitos humanos, qualquer que seja o seu estatuto jurídico.
- Conferir maior atenção à relação entre alterações climáticas, degradação ambiental e migração.
- Reconhecer os problemas que a urbanização e migração crescentes implicam para as cidades e as regiões urbanas.
- Reforçar a governação das migrações através de uma cooperação bilateral e regional, associando-lhe a sociedade civil.
- Promover a mobilidade regional e internacional dos trabalhadores.

O número total de migrantes internacionais passou de 150 milhões em 2000 para 214 milhões em 2010. Mais de metade destes migrantes reside em países de rendimento baixo, e muitos países em desenvolvimento são simultaneamente países de origem e de destino dos migrantes. Esta crescente mobilidade regional e mundial cria oportunidades: contribuindo, por exemplo, para a redução da pobreza e para a inovação.

A UE é o principal doador de ajuda ao desenvolvimento no mundo e o seu apoio continuará a ser importante nos próximos anos. A migração é igualmente um assunto prioritário no quadro da cooperação para o desenvolvimento levada a cabo pela UE. Só

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

entre 2004 e 2012, a Comissão atribuiu quase mil milhões de euros a mais de 400 projetos relacionadas com a migração.

E reconheceu, a UE, que as migrações bem geridas fomentam o desenvolvimento e devem ser incluídas na agenda pós-2015 (Conselho dos Assuntos Externos, dezembro de 2014).

A União adaptou também as suas próprias políticas, nomeadamente através da Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade (AGMM), que constitui o quadro global da dimensão externa da política da UE em matéria de migração e asilo. A AGMM é aplicada através de diálogos políticos bilaterais e da cooperação operacional (incluindo Parcerias de Mobilidade), bem como de diálogos regionais e de projetos de desenvolvimento de capacidades. Em 2012 e 2013, a Comissão consagrou mais de 200 milhões de euros a mais de 90 projetos em matéria de migração nos países em desenvolvimento. A UE também consagrou um orçamento à migração e ao asilo no âmbito do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento, que disponibilizará 357 milhões de euros no período 2014–2020 para maximizar o impacto em termos de desenvolvimento da mobilidade das pessoas e para promover a governação das migrações e a gestão dos fluxos migratórios, nomeadamente as migrações norte-sul.

Também a ONU, nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que estabeleceu destaca que a vulnerabilidade dos migrantes, deslocados internos e refugiados, relacionada com o deslocamento forçado e crises humanitárias, pode reverter os avanços das últimas décadas.

Entre os compromissos da Agenda 2030 está o de proteger os direitos dos migrantes e implementar políticas de migração.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Sendo que “Os 17 Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são a nossa visão comum para a Humanidade e um contrato social entre os líderes mundiais e os povos”, afirmou o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon. “São uma lista das coisas a fazer em nome dos povos e do planeta, e um plano para o sucesso”, acrescentou.

As metas dos Objectivos do Desenvolvimento Sustentável e, bem assim, as metas da Agenda 2030 integram a questão das migrações em abordagens distintas, havendo medidas concretas para implementar os ODM's que são integradas sob um objectivo específico (o ODM 17) e outras incluídas também no âmbito dos demais 16 outros objectivos. Pelo menos 10 das 169 metas incluem referências a questões directamente relacionadas com migração internacional, migrantes e mobilidade.

Poder-se-á firmar apenas uma certeza depois de algum decurso temporal em que a "velha Europa" assiste bem de perto a estes fluxos migratórios, os argumentos pós e contra esta realidade sucedem-se.

E, se por um lado os migrantes são demasiado importantes em termos de escala para ser ignorados, por outro, temos a absoluta noção de que uma em cada sete pessoas da nossa população mundial é migrante, incluindo alguns dos 214 milhões de migrantes internacionais e dos 740 milhões de migrantes internos.

O impacto real da migração no desenvolvimento está longe de ser compreendido e alcançado, afecta um enorme número de países pelo mundo, incluindo muitos países do norte da Europa e, embora as ajudas hoje existentes, não fluam simplesmente dos países ricos para os pobres, pode, porém, afirmar-se que não se resume a um fenómeno norte versus sul, vai muito além fronteiras, vai muito para lá do que há bem poucos anos todos nós imaginávamos como possível.

A questão em apreço nesta iniciativa prende-se apenas com a avaliação, através da análise das conclusões do relatório da Comissão, apresentado ao Parlamento e ao

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Conselho, na sequência de uma recomendação, para que haja controlos temporários nas fronteiras internas, considerando-se haver circunstâncias excepcionais que podem colocar em risco o funcionamento global do espaço Schengen, monitorizando para tal, o modo como são realizados tais controlos.

Foi, como é referido, a primeira vez que se recorreu ao procedimento específico de salvaguarda a que se refere o art. 29. do Regulamento (UE) n. 2016/399 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras. A gravidade da situação assim o veio impôr, autorizando-se, pois, estes cinco Estados Schengen a manter controlos temporários nas suas fronteiras em troços específicos e por um período temporal limitado, em função da gravidade da ameaça à ordem pública e à segurança interna, representada pela persistência do risco de movimentos secundários de migrantes em situação irregular que entram pela Grécia e se podem deslocar para os demais Estados.

Situação e monitorização que não só se mostra proporcional, como em meu entender, será absolutamente inquestionável, em face da mera observação dos números constantes do Anexo I que acompanha esta iniciativa e através da simples avaliação de indicadores como: número de pessoas controladas, recusas de entrada na sequência de controlos, ou mesmo de pedidos de Asilo.

Qualquer leitura mais apressada de uma qualquer notícia deixa-nos em absoluta perplexidade quando verificamos as condições em que estas pessoas, homens, mulheres e crianças chegaram até nós (Europa) e as condições em que muitos deles são mantidos por tempo demais em campos de migrantes.

Mas, ainda assim, verificamos todos os dias que aqueles que se mantêm em autênticos cenários de guerra não estarão em melhores condições humanitárias.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Uma perplexidade subsiste, em meu entender, que, não apenas mulheres e crianças cheguem a estes locais massivamente, mas que, uma enorme quantidade de homens, jovens, muito jovens mesmo na sua grande maioria, integrem também estes movimentos migratórios em massa, quando seria expectável que muitos ficassem nos seus países, onde a guerra e o horror persistem, mas também onde seria natural que muitos integrassem as fileiras militares desses confrontos em defesa das suas pátrias. Não só de movimentos migratórios, de aritmética ou da absoluta necessidade de se controlarem fronteiras, falaremos nestas circunstâncias, certamente.

PARTE IV- CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas conclui o seguinte:

1. Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas o “Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a Decisão de Execução do Conselho, de 12 de maio de 2016, que estabelece uma recomendação quanto à realização de controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen” (COM (2016) 635, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório;

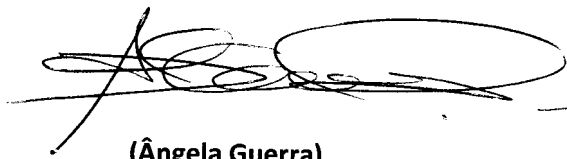
Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

2. A Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas considera que a temática das migrações na União Europeia deve continuar a merecer um acompanhamento atento desta Comissão devido à sua importância no plano europeu e global;

3. A Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas dá por concluída a análise da presente iniciativa, devendo o presente relatório ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os efeitos tidos como convenientes.

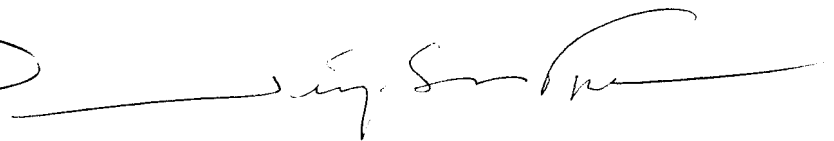
Palácio de S. Bento, 18 de janeiro de 2017.

A Deputada Autora do Relatório



(Ângela Guerra)

O Presidente da Comissão



(Sérgio Sousa Pinto)