



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**Parecer**

**COM(2018)473**

**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria, no âmbito do Fundo para a Gestão Integrada das Fronteiras, o instrumento de apoio financeiro à gestão das fronteiras e dos vistos**

**COM(2018)474**

**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, o instrumento de apoio financeiro aos equipamentos de controlo aduaneiro**

**C(2018)3658**

**RECOMENDAÇÃO DA COMISSÃO que adita os apêndices A e B à Recomendação C(2006) 5186 da Comissão, de 6 de novembro de 2006, relativa ao estabelecimento de um «Manual prático para os guardas de fronteira (Manual Schengen)» a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros quando procedem ao controlo de pessoas nas fronteiras**

---



**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, e Lei n.º 18/2018, de 02 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus, recebeu as seguintes iniciativas: Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria, no âmbito do Fundo para a Gestão Integrada das Fronteiras, o instrumento de apoio financeiro à gestão das fronteiras e dos vistos [COM(2018)473]; Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, o instrumento de apoio financeiro aos equipamentos de controlo aduaneiro [COM(2018)474]; RECOMENDAÇÃO DA COMISSÃO que adita os apêndices A e B à Recomendação C(2006) 5186 da Comissão, de 6 de novembro de 2006, relativa ao estabelecimento de um «Manual prático para os guardas de fronteira (Manual Schengen)» a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros quando procedem ao controlo de pessoas nas fronteiras [C(2018)3658].

As presentes iniciativas, atendendo ao seu objeto, foram enviadas à Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades, que as analisou e aprovou o respetivo Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

Tendo em consideração que apenas as iniciativas legislativas são relevantes para efeitos do seu escrutínio quanto ao cumprimento do princípio da subsidiariedade e que a Recomendação da Comissão se consubstancia num ato de gestão corrente relativo ao Manual Schengen e não está sujeita a este escrutínio nem tem relevância direta para a



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

apreciação dos regulamentos propostos, apenas estes últimos serão objeto do presente parecer.

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

As propostas de Regulamento em apreciação inserem-se no Quadro Financeiro Plurianual para o período 2021-2027 e visam a criação de um novo Fundo para a Gestão Integrada das Fronteiras, com uma dotação de 9 318 000 000€ (a preços correntes).

Atualmente o instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos está integrado no Fundo para a Segurança Interna (FSI)<sup>1</sup> e prevê uma dotação de 2 760 000 € (a preços correntes) para o período 2014-2020. Este instrumento visa apoiar a política comum de vistos e a gestão integrada de fronteiras, assegurando um nível uniforme e elevado do controlo das fronteiras externas, incluindo a luta contra a imigração ilegal, garantindo, simultaneamente, a mobilidade das pessoas (*“as viagens efetuadas de forma legítima”* e *“passagem sem problemas das fronteiras externas”*) e o *“acesso à proteção internacional a quem dela necessite, de acordo com as obrigações assumidas pelos Estados-Membros em matéria de direitos humanos, incluindo o princípio da não repulsão”*<sup>2</sup>. Para o efeito e tendo em consideração os seus objetivos gerais, específicos e operacionais, o Fundo financia, por ex., infraestruturas e sistemas necessários para controlos de fronteiras, vigilância de fronteiras (por ex. EUROSUR) e processamento de pedidos de vistos, sistemas informáticos e de comunicações ou destacamento de oficiais de ligação de imigração, entre outras ações elegíveis<sup>3</sup>. Os

---

<sup>1</sup> Regulamento (UE) n.º 515/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos e que revoga a Decisão n.º 574/2007/CE.

<sup>2</sup> Cfr. Artigo 3.º do Regulamento (UE) n.º 515/2014.

<sup>3</sup> Cfr. Artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 515/2014.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

recursos do Fundo são aplicados através de programas nacionais (1 551 M€), ações de desenvolvimento de sistemas informáticos de gestão de fluxos migratórios nas fronteiras, como por ex. o Sistema de registo de Entradas e Saídas (EES) em implementação (791 M€), regime de trânsito facilitado (154 M€), ações da UE, ajuda de emergência e assistência técnica (264M€)<sup>4</sup>.

A proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria, no âmbito do Fundo para a Gestão Integrada das Fronteiras, o instrumento de apoio financeiro à gestão das fronteiras e dos vistos [COM(2018)473] autonomiza o chamado Fundo Fronteiras do FSI e complementa-o com um novo instrumento financeiro de apoio aos equipamentos de controlo aduaneiro [COM(2018)474].

Assim, o novo **Fundo para a Gestão Integrada das Fronteiras (FGIF)**, tal como proposto pela Comissão e com uma dotação global de 9 318 M€, é composto por dois instrumentos financeiros:

- 1- O instrumento de apoio à gestão das fronteiras e dos vistos [COM(2018)473] com uma dotação global de 8 018 M€;
- 2- O instrumento de apoio financeiro aos equipamentos de controlo aduaneiro [COM(2018)474] com uma dotação global de 1 300 M€.

***Instrumento de apoio à gestão das fronteiras e dos vistos [COM(2018)473]***

Com uma dotação global de 8 018 M€, este instrumento financeiro de gestão partilhada (art. 6.º) tem como objetivo geral *“assegurar uma gestão europeia integrada das fronteiras, rigorosa e efetiva nas fronteiras externas, garantindo simultaneamente a livre circulação de pessoas no território da União, no pleno respeito dos compromissos*

---

<sup>4</sup> Cfr. Artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 515/2014.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

*da União em matéria de direitos fundamentais, e contribuindo assim para assegurar um elevado nível de segurança da União” (artigo 3.º, n.º 1).*

Os **objetivos específicos** do Fundo são agora:

- Apoiar a gestão integrada das fronteiras externas através da FRONTEX (Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira), no quadro da responsabilidade partilhada pelo controlo da fronteira externa, a fim de facilitar a passagem lícita das fronteiras, prevenir e detetar a imigração ilegal e a criminalidade transnacional e gerir eficazmente os fluxos migratórios;
- Apoiar a política comum de vistos, a fim de facilitar e prevenir os riscos migratórios e de segurança.

O **orçamento** deste instrumento, para período compreendido entre 2021 e 2027, é o seguinte:

a) 4.811 M€ - para os **programas nacionais** (ca. de 60%), dos quais 157M€ são atribuídos à Lituânia para compensar a aplicação do regime de trânsito facilitado, incluindo os emolumentos não cobrados (art. 7.º, n.º 2, al. a), 10.º );

- 4.009 M€ para os programas nacionais, que deverão ser elaborados em cooperação com a FRONTEX e a eu-LISA; Cada EM recebe um montante inicial fixo de 5 M€ e o remanescente é atribuído com base numa chave de repartição e num relatório da FRONTEX de repartição dos recursos, que têm em consideração as necessidades e as pressões dos Estados-Membros em matéria de gestão das fronteiras e de vistos. O financiamento será repartido tendo em consideração o tipo de fronteira (30% para as fronteiras terrestres, 35% para as fronteiras marítimas; 20% para os aeroportos; 15% para os postos consulares) e critérios de ponderação estabelecidos no Anexo I, como a extensão da fronteira terrestre ou marítima e a carga de trabalho nestas fronteiras, nos aeroportos e nos postos consulares (número de passagens, número de recusas de



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

entrada, número de pedidos de visto), bem como o nível de ameaça para cada troço da fronteira. 30% do montante atribuído ao programa nacional pode financiar apoio operacional às entidades competentes em matéria de controlo da fronteira externa e de vistos (art. 15.º).

- 802 M€ - montante adicional a atribuir aos Estados-Membros após avaliação intercalar, em 2024 (art.13.º).

b) 3 207 M€ - para o **instrumento temático** (ca. de 40%) que permite o financiamento flexível, em gestão partilhada ou de gestão direta e indireta, de ações específicas (financiamento adicional de ações específicas no âmbito dos programas nacionais, que tenham elevado valor acrescentado para a UE), ações da União (projetos transnacionais ou de interesse para a União geridos em regime de gestão direta ou indireta) e ajuda de emergência resultante de afluxo elevado ou desproporcionado de nacionais de países terceiros (art. 7.º, n.º 2, al. b,, 18.º, 23.º)

A taxa de cofinanciamento (art. 11.º, Anexo IV) é de 75% das despesas elegíveis, podendo elevar-se a 90% (ações específicas; aquisição de equipamentos operacionais conjuntos com a FRONTEX; destacamento conjunto de agentes de ligação de imigração; instalação e gestão das zonas de pontos de crise nos EM com pressão migratória desproporcionada, existente e potencial, aumento da representação consular nos Estados sujeitos à obrigação de visto, etc.) e mesmo a 100% (apoio operacional, regime de trânsito especial, ajuda de emergência).

Em termos de ações elegíveis, o instrumento pode financiar desde a aquisição de infraestruturas, equipamentos operacionais (incluindo meios de transporte) para controlo e vigilância de fronteiras, formação, destacamento de oficiais de ligação conjuntos em países terceiros, destacamento de guardas de fronteiras, estudos, sistemas de informação e comunicação, entre outras identificadas no anexo III, desde que satisfaçam os objetivos operacionais identificados no Anexo II (reforço do controlo



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

e da vigilância fronteiriça, apoio à busca e salvamento, apoio aos Estados-Membros com pressão migratória desproporcionada, desenvolvimento da FRONTEX, reforço da cooperação interagências, sistemas informáticos, prestação de serviços eficientes aos requerentes de visto, etc.).

O conteúdo da proposta leva também em consideração o princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades, previsto no artigo 80.º do TFUE, na medida em que a chave de repartição dos recursos financeiros irá “favorecer” aqueles Estados-Membros que tenham uma fronteira externa mais exigente em termos de controlo e vigilância, sofram pressões mais significativas nas suas fronteiras ou tenham uma atividade consular mais intensa em países terceiros cujos nacionais estejam sujeitos à obrigação de visto para entrar na União Europeia.

***Instrumento de apoio financeiro aos equipamentos de controlo aduaneiro***  
***[COM(2018)474]***

Com uma dotação global de 1 300 M€, este instrumento de gestão direta, tem como objetivos gerais apoiar a união aduaneira e as autoridades aduaneiras, proteger os interesses financeiros da UE e dos seus Estados-Membros, proteger a União do comércio desleal e ilegal e facilitar as atividades legítimas. São objetivos específicos contribuir para dotar os Estados-Membros de equipamentos de controlo aduaneiro, como por ex. equipamentos de deteção de objetos ocultos em seres humanos, aparelhos portáteis de inspeção, entre outros (art. 3.º e 6.º), mas não infraestruturas, sistemas de comunicações ou meios de transporte (art. 9.º). A taxa de cofinanciamento pode ir até 80%, embora em circunstâncias excecionais possa ser superior (art. 8.º). Trata-se de um instrumento inovador que vem colmatar uma lacuna do atual quadro financeiro plurianual da União Europeia. Com efeito, o chamado programa Alfândega prevê um financiamento para ações de cooperação entre as autoridades aduaneiras, mas não



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

financia especificamente equipamentos necessários à realização de controlos aduaneiros nas fronteiras externas da UE.

Por último, cumpre mencionar que o Relatório apresentado pela Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades reflete o conteúdo da iniciativa com rigor e detalhe. Por conseguinte, e de modo a evitar uma repetição de análise e consequente redundância, subscreve-se e anexa-se ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

**a) Da Base Jurídica**

A Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria, no âmbito do Fundo para a Gestão Integrada das Fronteiras, o instrumento de apoio financeiro à gestão das fronteiras e dos vistos [COM(2018)473] tem a sua base legal nos artigos 77.º, n.º 2 (controlo de fronteiras e política comum de vistos), 79.º, n.º 2, al. d) (combate ao tráfico de seres humanos) do TFUE.

A Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, o instrumento de apoio financeiro aos equipamentos de controlo aduaneiro [COM(2018)474] tem a sua base legal nos artigos 33.º (cooperação aduaneira), 114.º (aproximação de legislações) e 207.º (política comercial comum) do TFUE.

**b) Do princípio da subsidiariedade**

No que concerne à verificação do princípio da subsidiariedade, considera-se que as iniciativas em apreço, respeitam este princípio, uma vez que os objetivos visados só podem ser adequadamente realizados através da adoção de medidas comunitárias.





**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

O aumento exponencial da dotação global do “Fundo Fronteiras”, na parte que visa o controlo das fronteiras externas não aduaneiro (de 2 760M€ para 8 018 M€) revela bem a prioridade dada pela Comissão Europeia ao reforço do controlo da fronteira externa e do acesso de nacionais de países terceiros ao território da União Europeia, como resposta à chamada “crise dos refugiados” de 2014/15, com o intuito de diminuir os fluxos.

Esta prioridade também está refletida na redefinição dos seus objetivos, na medida em que secundariza e até omite a questão da obrigação moral e jurídica da Europa de proporcionar proteção internacional às pessoas em risco de perseguição ou de violação grave dos seus direitos humanos, que gozam não apenas do direito a procurar asilo, consagrado na Declaração Universal dos Direitos do Homem, como também do direito fundamental à proteção contra *refoulement*, tal como consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da UE e decorrente da Convenção de Genebra de 1951 relativa aos refugiados e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Embora o reforço do controlo da fronteira externa seja legítimo e necessário, ele não constitui, por si só, um instrumento de regulação de fluxos migratórios, cuja complexidade e diversidade exigem outro tipo de soluções, que quebrem o círculo vicioso da irregularidade, que tantas tragédias humanas tem causado.

A doutrina é praticamente unânime ao considerar que os controlos de fronteiras, por si só, são ineficazes para regular fluxos migratórios e lutar contra a imigração irregular. Citando António Guterres, num artigo publicado na Time, em 23 de abril de 2015, *“border surveillance alone is not an answer (...). This stems from a simple truth: we can’t deter people fleeing for their lives. They will come. The choice we have is how well we*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

*manage their arrival, and how humanely. (...) Without realistic alternative channels for people to reach safety, the much-needed increase in international efforts to crack down smuggles and traffickers is unlikely to be effective."*

Desde os anos 90, que se assiste, na União Europeia, a um processo de securitização das migrações, que conduziu, nas últimas décadas, a um crescente investimento em medidas securitárias no âmbito da gestão das migrações, com especial enfoque no controlo de fronteiras e medidas restritivas de acesso dos nacionais de países terceiros ao seu território. Isto significa, na prática, que o acesso de refugiados à proteção na União Europeia tenha sido cada vez mais dificultado, de nada lhes servindo o seu direito fundamental a pedir asilo e a obter proteção, garantido pelo Direito Internacional e pelo Direito da União Europeia, se a esta não podem aceder de forma legal e segura, antes são forçados a recorrer às redes de imigração clandestina, mesmo com sacrifício da própria vida ou submetendo-se a tratamentos desumanos e degradantes.

Por falta de vias legais de imigração, que proporcionem aos refugiados e migrantes uma migração regular e segura, estes são forçados a recorrer a redes criminosas e a viagens cada vez mais perigosas e desumanas, na sua tentativa de fugir à guerra, à insegurança, à miséria ou, mesmo, às alterações climáticas.

Por outro lado, a imigração irregular transformou-se num foco de insegurança crescente para os Estados e para os migrantes, pois é organizada por redes criminosas de auxílio à imigração irregular, cada vez mais sofisticadas e poderosas, que atuam no mercado global de acordo com a lei da oferta e da procura, para além de ter originado tensões de vária ordem, que colocam em causa a coesão entre os Estados-Membros e no seio das sociedades de acolhimento. E esta situação tem legitimado o contínuo reforço de medidas de controlo da fronteira externa, sem contudo conseguir eliminar a imigração irregular e as tragédias a ela associadas, como todos os dias vemos a acontecer no



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

Mediterrâneo, a fronteira mais letal do Mundo, e que teve o seu expoente máximo em 2015/16, com sucessivos recordes de mortes registadas na sua travessia.

E estas tragédias não irão terminar, se a política de controlos de fronteiras, necessária e legítima, não for acompanhada de políticas ativas de combate às causas remotas do fenómeno migratório (tanto nos países de origem, como a insegurança, a miséria, os conflitos, o desrespeito dos direitos humanos, etc., como nos países de destino, como a existência de economia paralela que alimenta as suas necessidades de mão-de-obra com recurso aos imigrantes em situação irregular, o declínio demográfico que afeta o mercado de trabalho, etc.) e de promoção da imigração legal, mediante vias legais, que possam ser respeitadas pelos estrangeiros que procuram na União Europeia proteção, a reunificação familiar ou uma oportunidade razoável de encontrar trabalho e melhores condições de vida.

Sem contestar a legitimidade, a necessidade e a importância do controlo da fronteira externa da União Europeia, que justifica plenamente o instrumento em análise, considero lamentável que, na atual proposta e ao contrário do que acontece com o instrumento financeiro para o controlo das fronteiras externas em vigor, não exista nenhuma disposição que também estabeleça como objetivo geral ou específico deste instrumento garantir um controlo das fronteiras externas que não inviabilize o acesso de refugiados à proteção internacional na União Europeia, em conformidade com o *princípio do non refoulement* e outras obrigações em matéria de direitos humanos (artigo 3.º do Regulamento (UE) n.º 515/2014). A atual proposta apenas ressalva de forma lacónica a necessidade de assegurar o respeito dos compromissos da União em matéria de direitos fundamentais (artigo 3.º, n.º 1 da proposta).



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV - PARECER**

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

- 1 – As presentes iniciativas respeitam o Princípio da Subsidiariedade, na medida em que os objetivos que visam alcançar só podem ser eficazmente atingidos através de uma ação da União;
- 2- No que concerne às presentes iniciativas o processo de escrutínio está concluído;
- 3- Todavia, atendendo à importância da matéria em causa, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento dos respetivos processos legislativos, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 18 de setembro de 2018

**A Deputada Autora do Parecer**

**(Constança Urbano de Sousa)**

**A Presidente da Comissão**

**(Regina Bastos)**

Anexo I: Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV - PARECER**

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

- 1 – As presentes iniciativas respeitam o Princípio da Subsidiariedade, na medida em que os objetivos que visam alcançar só podem ser eficazmente atingidos através de uma ação da União;
- 2- No que concerne às presentes iniciativas o processo de escrutínio está concluído;
- 3- Todavia, atendendo à importância da matéria em causa, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento dos respetivos processos legislativos, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 18 de setembro de 2018

**A Deputada Autora do Parecer**

**(Constança Urbano de Sousa)**

**A Presidente da Comissão**

**(Regina Bastos)**

Anexo I: Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

#### RELATÓRIO

**COM (2018) 473 final – Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria, no âmbito do Fundo para a Gestão Integrada das Fronteiras, o instrumento de apoio financeiro à gestão das fronteiras e dos vistos**

**COM (2018) 474 final – Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, o instrumento de apoio financeiro aos equipamentos de controlo aduaneiro**

**C (2018) 3658 – RECOMENDAÇÃO DA COMISSÃO que adita os apêndices A e B à Recomendação C (2006) 5186 da Comissão, de 6 de novembro de 2006, relativa ao estabelecimento de um «Manual prático para os guardas de fronteira (Manual Schengen)» a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros quando procedem ao controlo de pessoas nas fronteiras**

#### I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no artigo 7º, n.º 2, da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada 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 solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre as seguintes iniciativas europeias:

- COM (2018) 473 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Gestão Integrada das Fronteiras, o instrumento de apoio financeiro à gestão das fronteiras e dos vistos;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- COM (2018) 474 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, o instrumento de apoio financeiro aos equipamentos de controlo aduaneiro;
- C (2018) 3658 – Recomendação da Comissão que adita os apêndices A e B à Recomendação C(2006) 5186 da Comissão, de 6 de novembro de 2006, relativa ao estabelecimento de um «Manual prático para os guardas de fronteira (Manual Schengen)» a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros quando procedem ao controlo de pessoas nas fronteiras.

O relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, nos termos 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).

### **II. Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas**

#### **a) Fundo para a Gestão Integrada das Fronteiras**

As iniciativas em escrutínio visam dar resposta à necessidade de uma maior flexibilidade na gestão, no âmbito do Fundo para a Gestão Integrada das Fronteiras (FGIF), dos futuros instrumentos de apoio financeiro à gestão das fronteiras.

O FGIF contribuirá para o desenvolvimento da política comum de vistos e assegurará uma gestão europeia integrada e uniforme das fronteiras - nas fronteiras externas -, com vista a uma gestão eficiente da passagem nessas fronteiras, considerando os principais desafios que se lhe colocam:





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Desafios migratórios e potenciais ameaças futuras nessas fronteiras;
- Combate à criminalidade grave com dimensão transfronteiriça;
- Garantir um elevado nível de segurança na União, no pleno respeito dos direitos fundamentais e salvaguardando ao mesmo tempo a livre circulação de pessoas no seu interior.

O FGIF desempenha um papel essencial na garantia de uma maior uniformidade na execução dos controlos aduaneiros nas fronteiras externas, eliminando os atuais desequilíbrios entre os Estados-Membros resultantes não só de diferenças geográficas, como também de diferenças relativas a capacidades e recursos disponíveis.

As fronteiras externas da UE são fronteiras comuns, que requerem ações coletivas e conjuntas pelas autoridades nacionais competentes e intervenientes relevantes da UE e da União no seu conjunto, constituindo, portanto, uma responsabilidade partilhada entre os Estados-Membros e a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex). O reforço da gestão europeia integrada das fronteiras externas, conforme definido no Regulamento (UE) 2016/1624, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, constitui um pilar essencial da ação da UE e um requisito prévio para o funcionamento normal do sistema de Schengen.

É de salientar que, no financiamento da União para estes instrumentos de ação externa, a parte dedicada aos programas dos Estados-Membros corresponde a aproximadamente 60 % da dotação financeira total, pagos da seguinte forma:

- Cerca de 50 % da dotação financeira no início do período de programação;
- Atribuição de um complemento fixo de 10 % da dotação na fase intermédia, sob reserva do desempenho financeiro do Estado-Membro,



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

que deverá ter apresentado pedidos de pagamento no valor de 10 % do montante inicial das dotações de pagamento.

Os restantes 40 % da dotação global devem ser geridos através do instrumento temático, que financiará periodicamente um certo número de prioridades definidas nas decisões da Comissão em matéria de financiamento. Este instrumento oferece flexibilidade na gestão, permitindo o desembolso de fundos para assistência técnica por iniciativa da Comissão e para as seguintes componentes do instrumento temático:

- Apoio a ações específicas, fornecendo financiamento adicional destinado a ações específicas de elevado valor acrescentado da UE, através dos programas nacionais dos Estados-Membros;

- Apoio às ações da União, geridas em regime de gestão direta e indireta; e

- Ajuda de emergência.

O orçamento da União, para o período 2021-2027, que proporcionará um apoio vital e reforçado aos Estados-Membros para levarem a cabo estas políticas em matéria de segurança das fronteiras externas comuns da União, tem uma dotação de 9 318 MEUR.

O presente pacote de iniciativas estabelece uma data de aplicação a partir de 1 de janeiro de 2021, sendo apresentadas para uma União de 27 Estados-Membros, após a notificação do Reino Unido do processo de saída da União Europeia e da Euratom, com base no artigo 50.º do Tratado da União Europeia, recebida pelo Conselho Europeu em 29 de março de 2017.

**b) Proposta de criação do novo instrumento de apoio financeiro à gestão das fronteiras e dos vistos (COM 473)**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O novo instrumento de apoio financeiro à gestão das fronteiras e dos vistos visa garantir um controlo uniforme e de elevada qualidade nas fronteiras externas, facilitando as viagens legítimas através destas fronteiras, contribuindo para o desenvolvimento da gestão europeia integrada das fronteiras.

Nele se incluem medidas de cooperação política, jurídica e sistemática e de partilha de encargos, a avaliação da situação e a alteração das condições nos pontos de passagem de migrantes em situação irregular, os equipamentos e as tecnologias adotadas a vários níveis pelas autoridades competentes dos Estados-Membros e pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, atuando em cooperação com outros intervenientes, tais como países terceiros e outros organismos da UE, em particular a Agência Europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no domínio da liberdade, segurança e justiça (eu-LISA), a Europol e organizações internacionais.

Deve igualmente apoiar a concretização da interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE (Sistema de Entrada/Saída-SES), o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS), o Eurodac, o Sistema de Informação de Schengen (SIS), bem como o Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais de nacionais de países terceiros (ECRIS-NPT), para que esses sistemas e respetivos dados se completem mutuamente. Este instrumento deve contribuir igualmente para as necessidades e evoluções nacionais necessárias, na sequência da implementação das componentes da interoperabilidade a nível central.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

As medidas propostas, que se baseiam no artigo 77.º, n.º 2, do TFUE, constituem um desenvolvimento do acervo de Schengen em matéria de fronteiras e de vistos.

Esta iniciativa é dividida em três capítulos e compõe-se de 32 artigos, assim distribuídos:

— Capítulo I, que contém as *Disposições Gerais* do regulamento proposto:

- Objeto (art.º 1.º);
- Definições (art.º 2.º);
- Objetivos do instrumento (art.º 3.º);
- Âmbito de aplicação do apoio (art.º 4.º);
- Entidades elegíveis (art.º 5.º)

— Capítulo II, que prevê o *Quadro financeiro e de execução* do regulamento em escrutínio:

- Princípios gerais (art.º 6.º);
- Orçamento (art.º 7.º);
- Disposições gerais sobre a execução do instrumento temático (art.º 8.º);
- Âmbito de aplicação (art.º 9.º - este é o primeiro artigo da Secção 2, denominada *Apoio e Execução em Regime de Gestão Partilhada*);
- Recursos orçamentais (art.º 10.º);



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Taxas de cofinanciamento (art.º 11.º);
- Programas (art.º 12.º);
- Avaliação intercalar (art.º 13.º);
- Ações específicas (art.º 14.º);
- Apoio operacional (art.º 15.º);
- Apoio operacional ao regime de trânsito especial (art.º 16.º);
- Âmbito de aplicação (art.º 17.º - este é o primeiro artigo da Secção 3, denominada *Apoio e Execução em Regime de Gestão Direta e Indireta*);
- Acções da União (art.º 18.º);
- Operações de financiamento misto (art.º 19.º);
- Assistência técnica ao nível da Comissão (art.º 20.º);
- Auditorias (art.º 21.º);
- Informação, comunicação e publicidade (art.º 22.º);
- Ajuda de emergência (art.º 23.º - este é o primeiro artigo da Secção 4, denominada *Apoio e Execução em Regime de Gestão Partilhada, Direta e Indireta*);
- Financiamento cumulativo, complementar e combinado (art.º 24.º);
- Acompanhamento e relatórios (art.º 25.º - este é o primeiro artigo da Secção 5, denominada *Acompanhamento, apresentação de relatórios e avaliação*);



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Avaliação (art.º 26.º);
- Relatórios anuais sobre o desempenho (art.º 27.º);
- Acompanhamento e relatórios (art.º 28.º);

— Capítulo III, que contém as *Disposições Finais e Transitórias*:

- Exercício da delegação (art.º 29.º);
- Procedimento de comitologia (art.º 30.º);
- Disposições transitórias (art.º 31.º);
- Entrada em vigor e aplicação (art.º 32.º).

### **c) Proposta de criação do novo instrumento relativo aos equipamentos de controlo aduaneiro (COM 474)**

Quanto à proposta do novo instrumento relativo aos equipamentos de controlo aduaneiro, visa a mesma aumentar a equivalência em matéria de desempenho dos controlos aduaneiros em todos os Estados-Membros, a fim de evitar o desvio dos fluxos de mercadorias para os pontos mais fracos.

Complementarmente à iniciativa atrás referida, com efeito, é necessária uma intervenção específica da União em matéria de equipamentos de controlo aduaneiro, de modo a permitir apoiar a aquisição, manutenção e modernização dos equipamentos de deteção elegíveis para a realização de controlos aduaneiros. Este instrumento pretende abranger, igualmente, os equipamentos de deteção que são utilizados para efeitos de controlo não aduaneiros, desde que tenham também como principal objetivo o dito controlo aduaneiro.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Esta iniciativa é dividida em seis capítulos e compõe-se de 18 artigos, assim distribuídos:

— Capítulo I, que contém as *Disposições Gerais* do regulamento proposto:

- Objeto (art.º 1.º);
- Definições (art.º 2.º);
- Objetivos do instrumento (art.º 3.º);
- Orçamento (art.º 4.º);
- Execução e formas de financiamento da União (art.º 5.º);

— Capítulo II, denominado *Elegibilidade*:

- Ações elegíveis (art.º 6.º);
- Entidades elegíveis (art.º 7.º);
- Taxa de cofinanciamento (art.º 8.º);
- Custos elegíveis (art.º 9.º);

— Capítulo III, que trata das *Subvenções*:

- Atribuição, complementaridade e financiamento combinado (art.º 10.º);

— Capítulo IV, sobre *Programação, Monitorização e Avaliação*:

- Programa de trabalho (art.º 11.º);
- Monitorização e prestação de informações (art.º 12.º);
- Avaliação (art.º 13.º);

— Capítulo V, denominado *Exercício de Delegação de Poderes e Procedimento de Comité*:

- Exercício da delegação (art.º 14.º);
- Procedimento de comité (art.º 15.º);



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

— Capítulo VI, que contém as *Disposições Transitórias e Finais*:

- Informação, comunicação e publicidade (art.º 16.º);
- Disposições transitórias (art.º 17.º);
- Entrada em vigor (art.º 18.º).

### **II. Princípio da subsidiariedade**

A gestão das fronteiras externas é um domínio em que é óbvio o valor acrescentado das intervenções concertadas da União, por comparação com a ação isolada dos Estados-Membros: a UE encontra-se em melhor posição do que os Estados-Membros para proporcionar um enquadramento que exprima a solidariedade da União em matéria de controlo das fronteiras, política de vistos e gestão dos fluxos migratórios e, naturalmente, para disponibilizar uma plataforma destinada ao desenvolvimento de sistemas informáticos comuns que contribuam para a execução dessas políticas.

Neste contexto, o apoio financeiro previsto ao abrigo dos presentes regulamentos contribui, nomeadamente, para reforçar as capacidades nacionais e europeias nesses domínios.

Para os efeitos do disposto no artigo 5º, n.ºs 1 e 2, do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que a concretização do objetivo proposto através das Propostas de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho em escrutínio só pode ser cabalmente alcançado ao nível da União Europeia.

Daí que se conclua que a proposta em causa é conforme ao princípio da subsidiariedade.





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### III. Princípio da proporcionalidade

As iniciativas em escrutínio respeitam o princípio da proporcionalidade, inserindo-se no âmbito das ações no domínio da liberdade, segurança e justiça, na aceção do título V do TFUE.

Os objetivos e os níveis de financiamento correspondentes são proporcionais aos objetivos que as mesmas visam alcançar.

As ações previstas abarcam a dimensão europeia da gestão das fronteiras e da política comum de vistos.

### IV. Conclusões

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui o seguinte:

- a) Que a COM (2018) 473 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, no âmbito do Fundo para a Gestão Integrada das Fronteiras, o instrumento de apoio financeiro à gestão das fronteiras e dos vistos; a COM (2018) 474 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, o instrumento de apoio financeiro aos equipamentos de controlo aduaneiro; e a C (2018) 3658 – Recomendação da Comissão que adita os apêndices A e B à Recomendação C(2006) 5186 da Comissão, de 6 de novembro de 2006, relativa ao estabelecimento de um «Manual prático para os guardas de fronteira (Manual Schengen)» a utilizar pelas autoridades competentes



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

dos Estados-Membros quando procedem ao controlo de pessoas nas fronteiras não violam o princípio da subsidiariedade;

- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 24 de julho de 2018

A Deputada Relatora

(Vânia Dias da Silva)

O Presidente da Comissão

(Bacelar de Vasconcelos)