



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXMO. SENHOR
PRESIDENTE DA COMISSÃO
PARLAMENTAR DE ASSUNTOS
EUROPEUS

Ofício n.º 638/XII/1ª – CACDLG /2013

Data: 15-05-2013

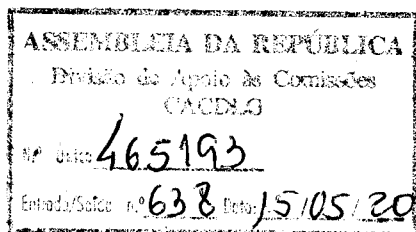
ASSUNTO: Relatório – COM (2013) 197.

Para os devidos efeitos, junto se envia o relatório sobre a *“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia – COM (2013) 197,”* que foi aprovado por unanimidade, registando-se a ausência do PEV, na reunião, de 15 de maio de 2013, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Fernando Negrão)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

Tel: 21 391 95 30/21 391 96 67

Fax: 21 393 69 41



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

RELATÓRIO

COM (2013) 197 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas fronteiras externas dos Estados-membros da União Europeia

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 o princípio da subsidiariedade, a COM (2013) 197 final – *“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas fronteiras externas dos Estados-membros da União Europeia”*.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II. Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

Na génese da COM (2013) 750 final está a Decisão 2010/252/UE (a seguir designada «Decisão»), adoptada pelo Conselho, em 2010, em resposta a apelos do Conselho Europeu à Comissão no sentido de reforçar as operações de vigilância das fronteiras coordenadas pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, bem como estabelecer regras de empenhamento claras para as patrulhas conjuntas e para o desembarque das pessoas intercetadas ou socorridas, a fim de garantir a segurança das pessoas que necessitam de protecção internacional e evitar a perda de vidas no mar.

A Decisão, adotada em 26 de abril de 2010, enquanto decisão do Conselho em conformidade com o procedimento de regulamentação com controlo, foi considerada necessária e adequada para concretizar o objetivo da vigilância das fronteiras, nomeadamente impedir a passagem não autorizada das mesmas, incorporando, num único instrumento jurídico, as disposições do direito da UE e do direito internacional em vigor.

O Parlamento Europeu, contudo, considerou que o procedimento legislativo adoptado não havia sido o mais adequado, pelo que instaurou uma ação junto do Tribunal de Justiça da União Europeia solicitando a anulação da Decisão.

O Tribunal, por sua vez, em 5 de Setembro de 2012, decidiu dar provimento ao recurso quanto ao mérito e anular a decisão impugnada, mantendo os efeitos da mesma até que seja substituída por nova regulamentação, num prazo razoável.

É isso que se pretende com a presente proposta de Regulamento.

Vale a pena referir, em jeito de parêntesis, que a Comissão consultou os Estados-Membros e a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Externas dos Estados-Membros da União Europeia, a fim de determinar em que medida a presente proposta deveria refletir o teor da Decisão.

Em geral, os Estados-Membros consideraram necessário que a proposta assegurasse o seguinte:

- Que era baseada na Decisão;
- Que deveria limitar o seu âmbito de aplicação às operações no mar coordenadas pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, reforçando as disposições em matéria de protecção dos direitos fundamentais;
- Que deveria clarificar a distinção entre medidas de intercepção e medidas de salvamento, abordando a questão do desembarque e assegurando a coerência com as obrigações internacionais, tendo simultaneamente em conta as evoluções jurídicas e judiciárias, tanto a nível da UE como à escala internacional.

Por outro lado, embora o acórdão não defina o que deve ser considerado «prazo razoável», ficou subentendido que a Comissão devia actuar com diligência. Em consequência, considerou-se que a presente proposta não necessita de ser acompanhada de uma avaliação de impacto.

O objetivo da política da União Europeia no domínio das suas fronteiras externas consiste em assegurar um controlo eficaz da passagem das fronteiras externas, nomeadamente através da vigilância das mesmas.

A vigilância das fronteiras deve permitir, impedir e desencorajar as pessoas de iludir os controlos nos pontos de passagem de fronteira, devendo por isso – e para o efeito que aqui nos interessa – abranger medidas como a intercepção de barcos suspeitos de tentarem entrar na União sem se submeterem a controlos fronteiriços, disposições destinadas a fazer face a situações como as operações de busca e salvamento, que podem revelar-se necessárias durante as operações no mar, bem como disposições destinadas a levar a bom termo essas operações.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Ora, entende-se que os objetivos da medida a tomar não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros devido às diferenças existentes entre as suas leis e práticas, podendo, pois, devido ao caráter multinacional das operações, ser melhor alcançados a nível da União – tal como sucedia com a Decisão, de resto, a presente proposta só se aplica no contexto da cooperação operacional coordenada pela Agência e não diz respeito às atividades de vigilância conduzidas pelos Estados-Membros a título individual ou em cooperação fora do referido contexto.

Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, consignado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia, o presente regulamento não excede o necessário para alcançar aqueles objetivos.

Refira-se, ainda, que a proposta não acarreta quaisquer encargos financeiros ou administrativos para a União Europeia. Por conseguinte, não tem incidência no seu orçamento.

A proposta tem a seguinte composição / divisão:

- **Capítulo I – Disposições Gerais** (artigos 1º e 2º):

O art.º 1º dispõe sobre o “Âmbito de aplicação” (“...operações de vigilância das fronteiras realizadas pelos Estados-membros nas suas fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas fronteiras externas dos Estados-membros da União Europeia”);

O art.º 2º compreende as “Definições” legais;

- **Capítulo II – Regras Gerais** (artigos 3º e 4º)

O art.º 3º estatui sobre “Segurança no mar”;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O art.º 4º ocupa-se da “Protecção dos direitos fundamentais e princípio da não repulsão”;

- **Capítulo III – Regras específicas** (artigos 5º a 10º)

As regras específicas consagradas neste capítulo são:

Art.º 5º (“*Detecção*”);

Art.º 6º (“*Intercepção no mar territorial*”);

Art.º 7º (“*Intercepção no alto-mar*”);

Art.º 8º (“*Intercepção na zona contígua*”);

Art.º 9º (“*Situações de busca e salvamento*”);

Art.º 10º (“*Desembarque*”);

- **Capítulo IV – Disposições finais** [art.º 11º (“*Entrada em vigor*”)]

- **Base jurídica**

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

O artigo 77º do TFUE estabelece:

“Artigo 77º

1. A União desenvolve uma política que visa:

- a) Assegurar a ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas;*
- b) Assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas;*
- c) Introduzir gradualmente um sistema integrado de gestão das fronteiras externas.*

2. Para efeitos do nº 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam as medidas relativas:

- a) À política comum de vistos e outros títulos de residência de curta duração;*
- 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;*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

d) A qualquer medida necessária à introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas;

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

3. Se, para facilitar o exercício do direito referido na alínea a) do n.º 2 do artigo 20.º, for necessária uma acção da União sem que para tal os Tratados tenham previsto poderes de acção, o Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, pode adoptar disposições relativas aos passaportes, bilhetes de identidade, títulos de residência ou qualquer outro documento equiparado. O Conselho delibera por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu.

4. O presente artigo não afecta a competência dos Estados-Membros no que respeita à definição geográfica das respectivas fronteiras, de acordo com o direito internacional.”

Com efeito, o desenvolvimento de uma política em matéria de fronteiras externas, incluindo a garantia de uma vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas, implica, de acordo com o disposto no artigo 77.º, n.º 2, alínea d), que o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptem «*qualquer medida necessária à introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas*».

○ Princípio da subsidiariedade

Para os efeitos do disposto no artigo 5.º 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, e pelos fundamentos já *supra* referidos, considera a Comissão que a proposta em apreço é conforme ao princípio da subsidiariedade.

III – Parecer

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



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- a) Que a COM (2013) 197 final – “*Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas fronteiras externas dos Estados-membros da União Europeia*” não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 15 de Maio de 2013

A Deputada Relatora

(Teresa Anjinho)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)