



**RESOLUÇÃO N.º 147/2011**

**Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais [COM(2011)560]**

A Assembleia da República resolve, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição e da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, dirigir aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia o seguinte parecer fundamentado sobre o respeito do princípio da subsidiariedade pela proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais [COM(2011)560]:

- 1- A iniciativa viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia reservou estas matérias para a esfera de soberania nacional dos Estados-membros e que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de cada um dos Estados-membros de *per si* do que por uma acção comunitária.
- 2- A matéria em causa cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República.

Aprovada em 4 de Novembro de 2011

A PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA,

Maria da Assunção A. Esteves



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

---

## ANEXO

Parecer fundamentado da  
Assembleia da República



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

## Parecer

COM (2011) 560

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II - CONSIDERANDOS

PARTE III - OPINIÃO DO RELATOR

PARTE IV - PARECER

PARTE V - ANEXO



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei nº 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, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de Janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais [COM (2011) 560].

A supra identificada iniciativa foi remetida à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o seu objecto, que analisou a referida iniciativa e aprovou, por unanimidade, o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – Esta iniciativa europeia propõe uma alteração ao Código das Fronteiras Schengen (Regulamento CE nº 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006), no sentido de se estabelecerem regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais.

2 - É sublinhado nesta proposta de Regulamento que no intuito de instaurar o quadro normativo necessário para responder ao pedido do Conselho Europeu de 23 e 24 de Junho no sentido de criar um mecanismo para reagir a situações verdadeiramente críticas, é necessário alterar o Código das Fronteiras Schengen, estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 562/2006 que define, por um lado, as regras aplicáveis aos controlos nas fronteiras externas e prevê, por outro lado, a supressão dos controlos nas fronteiras internas, bem como a possibilidade da sua reintrodução nalguns casos limitados.



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

---

3 - A proposta de Regulamento propõe alterações nos procedimentos a utilizar para a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas (artigo 24º).

4 - Assim, o Estado-Membro que considere que deve ser introduzido um controlo nas fronteiras internas, deve apresentar um pedido à Comissão a quem compete tomar a decisão. O pedido deve ser apresentado no prazo de seis semanas antes da data prevista para o estabelecimento do controlo ou num prazo mais curto se as circunstâncias que o justifiquem forem conhecidas num período inferior a seis semanas.

5 - Refere ainda que nos casos em que uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna de um Estado-Membro exigir uma acção imediata, mantém-se a possibilidade de o Estado em causa poder reintroduzir, a título excepcional e de forma imediata, o controlo nas fronteiras internas devendo comunicar tal decisão à Comissão, aos demais Estados-Membros, ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

6 - No entanto, a iniciativa em análise estabelece que nestes casos o controlo deve ter um período limitado não superior a cinco dias (artigo 25º) e que a Comissão pode consultar os outros Estados-Membros para apreciar o fundamento daquela medida (artigo 25º, nº2). Se aquela situação se prolongar após o decurso dos cinco dias, cabe à Comissão decidir sobre a prorrogação do prazo de controlo nas fronteiras internas (artigo 25º, nº3).

7 - A proposta de Regulamento em análise, prevê ainda, a possibilidade de reintrodução temporária de certos controlos nas fronteiras internas no caso de se verificarem graves deficiências identificadas pelas avaliações de Schengen, efectuadas nos termos do artigo 15º do Regulamento que cria um mecanismo de avaliação e controlo para verificar a aplicação do acervo de Schengen, se as circunstâncias constituírem uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna, a nível da União ou a nível nacional (artigo 26º).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

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

#### **a) Da Base Jurídica**

A iniciativa europeia em análise indica como base jurídica da proposta o artigo 77º, nºs 1 e 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

A presente proposta altera o 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 das Fronteiras Schengen), que teve por base as disposições equivalentes do Tratado que institui a Comunidade Europeia, ou seja, respectivamente o artigo 62º, nº1 (fronteiras internas) e o nº2, alínea a) (fronteiras externas).

#### **a) Do Princípio da Subsidiariedade**

Importa sublinhar o seguinte:

- A proposta de Regulamento em análise propõe uma transferência do poder de decisão sobre a reintrodução temporária do controlo das fronteiras internas dos Estados-Membros para a Comissão.
- Nos termos da redacção actual do artigo 23º do Código das Fronteiras de Schengen (Regulamento nº 562/2006), "em caso de ameaça grave para a ordem pública ou segurança interna, um Estado-Membro pode excepcionalmente reintroduzir o controlo nas suas fronteiras internas durante um período limitado não superior a 30 dias...".
- Propõe-se, assim, nesta iniciativa europeia, que tal decisão seja da competência da Comissão após um pedido do Estado-Membro.
- Acresce que, nos casos em que se exija de forma imediata introduzir o controlo nas fronteiras internas, os Estados-membros mantêm esse poder decisão, mas é-lhes imposto um prazo máximo de cinco dias que só pode ser prorrogado por decisão da Comissão.
- A Comissão fundamenta juridicamente esta proposta com base no artigo 77º nº1 e nº2 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) que regula o âmbito de acção da União em relação aos controlos nas fronteiras.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

- No entanto, importa sublinhar que estamos no domínio do controlo de fronteiras internas e que o critério para a sua reintrodução é a existência da ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna.

Por conseguinte, o artigo 72º do TFUE dispõe que "O presente título [O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça] não prejudica o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna."

- De referir, ainda, que o artigo 276º do TFUE estabelece que "No exercício das suas atribuições relativamente às disposições dos Capítulos 4 e 5 do Título V da Parte 111, relativas ao espaço de liberdade, segurança e justiça, o Tribunal de Justiça da União Europeia não é competente para fiscalizar a validade ou a proporcionalidade de operações efectuadas pelos serviços de polícia ou outros serviços responsáveis pela aplicação da lei num Estado-Membro, nem para decidir sobre o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna".

- Assim, estas disposições salvaguardam a competência e soberania dos Estados-Membros no que respeita à manutenção da ordem pública e segurança interna.

- Deste modo, e concordando com o referido no relatório da Comissão competente, suscitam-se dúvidas de atribuição de competência do poder de decisão para a Comissão de reintrodução do controlo nas fronteiras internas com fundamento em ameaça grave para a ordem pública, quando o próprio Tratado de Funcionamento da União Europeia reservou estas matérias para a esfera de soberania nacional dos Estados-Membros.

Por último, e subscrevendo, nesta matéria, o referido no relatório da Comissão competente, importa referir que "os Estados-Membros têm melhores condições para procederem à avaliação e decisão da reintrodução do controlo nas fronteiras internas,



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

porquanto têm procedimentos próprios para ponderarem a existência ou não de ameaças à ordem pública e segurança interna.

Efectivamente são as autoridades de cada Estado que estão no terreno e conhecem as circunstâncias típicas (sociais, demográficas, tipos de criminalidade) dos respectivos Estados-Membros”.

#### *c) Do conteúdo da iniciativa*

1 – A proposta de Regulamento em análise propõe uma alteração ao Código das Fronteiras Schengen (Regulamento CE nº 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006), no sentido de se estabelecerem regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais.

2 – Ou seja, o Estado-Membro que considere que deve ser introduzido um controlo nas fronteiras internas, deve apresentar um pedido à Comissão a quem compete tomar a decisão.

3 - O pedido deve ser apresentado no prazo de seis semanas antes da data prevista para o estabelecimento do controlo ou num prazo mais curto se as circunstâncias que o justifiquem forem conhecidas num período inferior a seis semanas.

4 – Refere ainda que nos casos em que uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna de um Estado-Membro exigir uma acção imediata, mantém-se a possibilidade de o Estado em causa poder reintroduzir, a título excepcional e de forma imediata, o controlo nas fronteiras internas devendo comunicar tal decisão à Comissão, aos demais Estados-Membros, ao Parlamento Europeu e ao Conselho.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE III – OPINIÃO DO RELATOR

1 - Na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, os Parlamentos Nacionais viram alargado o seu poder de intervenção na apreciação das propostas legislativas comunitárias. Esta situação decorre de ter sido estabelecido pelo Tratado o controlo da aplicação do princípio da subsidiariedade pelos Parlamentos Nacionais conforme consta do Protocolo n.º 2 relativo à aplicação do princípio de subsidiariedade anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

2 - Perante uma proposta da Comissão Europeia e nos casos em que se considera não respeitado o princípio da subsidiariedade, os Parlamentos Nacionais, podem emitir um parecer fundamentado, forçando à verificação do dever de reanálise que é alcançado quando um quarto dos votos dos parlamentos nacionais indicar a inobservância do princípio da subsidiariedade.

3 - Estamos, assim, perante um projecto de acto legislativo apresentado com base no artigo 67º nº1 do TFUE, relativo ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça,

4 - A proposta da Comissão Europeia relativa à alteração do Regulamento (CE) n.º 562/2006 para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do Controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais estabelece um quadro de soluções que *a priori* parecem violar o referido princípio da subsidiariedade.

5 - Com efeito, a proposta da Comissão Europeia alarga o poder de intervenção da Comissão no poder de determinar o controlo nas fronteiras internas dos Estados Membros subscritores do Acordo de Schengen, o que condicionando as competências dos Estados-Membros, poderá limitar a respectiva soberania, ao fixar um complexo mecanismo para a reintrodução das fronteiras internas.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

6 - Importa, assim, proceder à análise mais aprofundada da matéria em causa e constante da referida Proposta da Comissão agora em análise.

7 - Desde logo decorrendo um conceito inalienável: a existência de fronteiras externas não impede que se mantenha a existência de fronteiras internas. O que por si só fixa um limite para a intervenção recíproca entre Estados e Instituições Comunitárias.

8 - O Artigo 23º do Código das Fronteiras Schengen já estabelece a possibilidade dos Estados Membros poderem, a título excepcional, reintroduzir o controlo nas suas fronteiras internas caso se deparem com uma situação que possa implicar uma ameaça grave para a ordem pública ou para a segurança interna.

9 - A reintrodução de controlos só poderá ser feita por um período limitado não superior a 30 dias, ou pelo período de duração previsível da ameaça grave se a duração desta exceder o período de 30 dias, de acordo com as disposições e os procedimentos previstos nos artigos 24º e 25º do Código de Fronteiras Schengen.

10 - A proposta da Comissão Europeia propõe uma alteração aos Artigos 23º, 24º, 25º e 26º do Código de Fronteiras Schengen (Regulamento 562/2006).

11 - De acordo com o estabelecido nesta iniciativa legislativa, o controlo nas fronteiras internas só poderá ser reintroduzido de acordo com três tipos de procedimentos:

- O Estado-Membro deverá apresentar um pedido fundamentado à Comissão, normalmente seis semanas antes da data prevista, cabendo à Comissão tomar a decisão;

- O Estado Membro pode introduzir a título excepcional e de forma imediata, caso esteja perante uma ameaça que exija acção imediata, mas apenas por um período limitado de 5 dias, cabendo à Comissão a decisão relativa a um eventual prolongamento;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

- A Comissão poderá tomar essa decisão, caso existam deficiências graves e persistentes no controlo das fronteiras externas ou nos procedimentos de regresso, identificadas no âmbito do Mecanismo de avaliação e controlo destinado a verificar a aplicação do acervo de Schengen num determinado Estado Membro.

12 - Traduz este elenco de alterações uma efectiva e acrescida participação, se não mesmo controlo por parte da Comissão Europeia, sob a justificação do estabelecimento de regras comuns sobre a reintrodução temporária de fronteiras em circunstâncias excepcionais.

13 - Ora, se constitui propósito louvável o estabelecimento de um comportamento uniforme na protecção das fronteiras externas, pode mostrar-se numa perspectiva jurídica violador da responsabilidade dos Estados membros, a transferência dessa responsabilidade para a Comissão Europeia no que concerne ao controlo do seu próprio território. Em consequência, estas disposições implicam a retirada de competências iminentemente soberanas dos Estados

Impossibilitando estes da plena liberdade de exercício de competências, mesmo no quadro das competências estabelecidas no Código de Fronteiras de Schengen.

#### **O princípio da subsidiariedade**

1 - O princípio da subsidiariedade constitui um dos princípios fundamentais na construção do Direito Comunitário, estabelecendo as regras e as formas como se definem os limites de repartição de competências entre a União e os Estados Membros, face ao que decorre do seu exercício uma maior proximidade das decisões com os respectivos destinatários e fixando o domínio dos Estados de assumirem a defesa dos seus interesses em conjugação com o desígnio da União e assim assegurar a busca permanente de uma bissectriz entre a integração europeia e o respeito pela soberania nacional.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

2 - Reservando o TFUE estas competências para a esfera da soberania dos Estados-Membros, mal se compreende o propósito de fazer transitar estas competências - para mais em circunstâncias excepcionais - para o controlo da Comissão Europeia.

3 - Os domínios de ordem pública e segurança interna constituem domínios de particular relevância para a manifestação da soberania do Estado. E propõe-se no caso em apreciação que essas competências deixem de estar no livre domínio do Estado? Tal não pode ser aceitável.

4 - Estamos em crer que o objectivo buscado pela proposta da Comissão Europeia constante da COM (2011) 560 final que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 não respeita o princípio da subsidiariedade.

5 - Ou seja, são os Estados-Membros que dispõem das melhores condições para que estas decisões sejam analisadas, ponderadas e decididas pelos Estados-Membros, de forma mais adequada e exequível em situações de excepcionalidade como as que resultam de eventuais ameaças à ordem pública e à segurança interna.

#### **PARTE IV – PARECER**

Em face dos considerandos expostos, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 - O presente parecer foi elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, que determina os poderes da Assembleia da República no *acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia*.



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

---

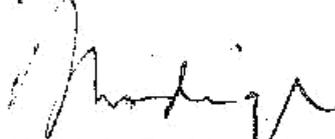
2 – A presente iniciativa viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de cada um dos Estados-Membros de *per si* do que por uma acção comunitária;

3 - A matéria em causa cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República, aplicando-se, como tal, o artigo 2º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto.

4 - Assim, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que nos termos do nº1 do artigo 3º, da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, deve ser remetido para plenário o projecto de resolução anexo ao presente parecer.

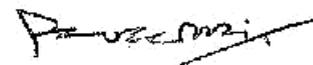
Palácio de S. Bento, 2 de Novembro de 2011.

**O Deputado Autor do Parecer**



(António Rodrigues)

**O Presidente da Comissão**



(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PROJECTO DE RESOLUÇÃO N.º /XII/1.ª

*Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais [COM(2011)560]*

1 – De acordo com o disposto no artigo 2.º do Protocolo (n.º 1) anexo ao Tratado de Lisboa, relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia, os projectos de actos legislativos dirigidos ao Parlamento Europeu e ao Conselho são enviados directamente pela Comissão Europeia aos Parlamentos nacionais.

Por seu turno, dispõe o artigo 3.º do referido Protocolo, que "os Parlamentos nacionais podem dirigir aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão um parecer fundamentado sobre a conformidade de determinado projecto de acto legislativo com o princípio da subsidiariedade, nos termos do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade". Este Protocolo (n.º 2), igualmente anexo ao Tratado de Lisboa, estatui no seu artigo 6.º que qualquer Parlamento nacional pode, "no prazo de oito semanas a contar da data de envio de um projecto de acto legislativo, nas línguas oficiais da União, dirigir aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão um parecer fundamentado em que exponha as razões pelas quais considera que o projecto em questão não obedece ao princípio da subsidiariedade".

2 – A proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais [COM(2011)560] surge na sequência das pressões migratórias verificadas em alguns Estados-Membros e do subsequente processo de legalização extraordinário, levando a perturbações em Estados vizinhos, tendo, em consequência, sido solicitado à UE que adoptasse medidas para fazer face a este tipo de situações extraordinárias.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

De acordo com o parágrafo 22 das Conclusões do Conselho Europeu de Junho de 2011, *“deverá ser criado um mecanismo destinado a reagir a circunstâncias excepcionais que ponham em risco o funcionamento global da cooperação Schengen. O mecanismo deverá incluir uma série de medidas a aplicar de forma gradual, diferenciada e coordenada, por forma a auxiliar um Estado-Membro que enfrente fortes pressões nas suas fronteiras externas. Estas medidas poderão incluir visitas de inspeção e apoio técnico e financeiro, bem como a assistência, coordenação e intervenção da Frontex. Como medida de último recurso, no âmbito desse mecanismo, poderá ser prevista uma cláusula de salvaguarda que autorize a reintrodução excepcional de controlos nas fronteiras internas em situações verdadeiramente críticas em que um Estado-Membro deixe de poder cumprir as obrigações decorrentes das regras de Schengen.”* Nessa ocasião, o Conselho Europeu convidou a Comissão Europeia a apresentar uma proposta sobre um tal mecanismo no mês de Setembro.

3 – Neste sentido, e nos termos do Protocolo (n.º 2) do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a Comissão Europeia enviou aos Parlamentos nacionais a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais [COM(2011)560], tendo o prazo de oito semanas, para efeito de emissão de um parecer fundamentado (expondo as razões pelas quais se considera que o projecto em questão não obedece ao princípio da subsidiariedade) começado a contar em 19 de Setembro de 2011, data da carta remetida pela Comissão Europeia para esse efeito.

4 – A Comissão de Assuntos Europeus remeteu a referida iniciativa à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, que, depois de a analisar, aprovou um Relatório e Parecer que concluiu pela não observância do princípio da subsidiariedade, o qual foi remetido à Comissão de Assuntos Europeus para elaboração de um Parecer final a enviar às instituições comunitárias. A Comissão de Assuntos Europeus detém a competência para emitir parecer acerca da conformidade da proposta supra referida com o princípio da subsidiariedade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

5 – A Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, estatui, no n.º 1 do seu artigo 3.º, que a Assembleia da República, por via de resolução, pode dirigir aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho, da Comissão Europeia e, se for caso disso, do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social um parecer fundamentado sobre as razões do incumprimento da observância do princípio da subsidiariedade de uma proposta de texto legislativo.

6 – A iniciativa em questão propõe uma alteração ao Código das Fronteiras Schengen<sup>1</sup>, com vista a serem definidas regras comuns quanto à reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas, em circunstâncias consideradas como excepcionais (artigo 23.º-A). Nos casos em que não seja exigida acção imediata (previstos no artigo 25.º), a Comissão Europeia ou o Estado-Membro deverão avaliar, segundo critérios definidos, a necessidade e a proporcionalidade dessa medida face à ameaça para a ordem pública ou a segurança interna a nível da União ou a nível nacional.

A iniciativa propõe, também, alterações procedimentais para a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas (artigo 24.º) em casos que não exijam acção imediata, passando a obrigar qualquer Estado-membro que pretenda recorrer a tal mecanismo a apresentar um pedido à Comissão – no Código actual a obrigação é de mera informação – com, pelo menos, 6 semanas de antecedência. Por outro lado, prestadas as informações constantes do n.º 1 do artigo 24.º, a Comissão passa a decidir – actualmente, limita-se a emitir parecer – sobre a reintrodução do controlo nas fronteiras internas.

Em caso de ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna de um Estado-membro, relativamente ao qual se exija acção imediata, mantém-se (no artigo 25.º) a possibilidade de o Estado em causa poder reintroduzir, a título excepcional e de forma imediata, o controlo nas fronteiras internas, devendo comunicar tal decisão à Comissão Europeia, aos demais Estados-membros, ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

Contudo, a iniciativa estabelece que, nestes casos, o controlo fronteiriço pode ser estabelecido por um período limitado não superior a cinco dias, devendo o Estado-membro em causa informar imeditamente a Comissão e os demais Estados-membros

<sup>1</sup> Regulamento CE n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

das razões e fundamentos que o levaram a adoptar tal medida. Por seu turno, a Comissão Europeia pode, recebida a informação já referida, consultar os outros Estados-membros para apreciar o fundamento daquela medida (n.º 2 do artigo 25.º). Se a situação de ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna se prolongar após os cinco dias, cabe à Comissão decidir sobre a prorrogação do prazo de controlo nas fronteiras internas (n.º 3 do artigo 25.º). Contudo, se se tornar necessário recorrer a nova acção imediata findo o prazo de cinco dias, a Comissão, por motivos de urgência, pode adoptar actos de execução imediatamente aplicáveis, nos termos do Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Fevereiro de 2011 (procedimento de comité).

Finalmente, a iniciativa prevê a possibilidade de reintrodução temporária de certos controlos nas fronteiras internas, caso se verifiquem graves deficiências identificadas pelas avaliações de Schengen, efectuadas nos termos do artigo 15.º do Regulamento que cria um mecanismo de avaliação e controlo para verificar a aplicação do acervo de Schengen, se as circunstâncias constituírem uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna, a nível da União ou a nível nacional (artigo 26.º).

7 – A iniciativa está a ser objecto de escrutínio pelos Parlamentos nacionais, tendo já sido emitidos pareceres fundamentados em algumas Câmaras e, noutras, sido manifestada preocupação com o teor da iniciativa, que parece, por um lado, ficar aquém do mandato, dado não regular o mecanismo de reacção a circunstâncias excepcionais que coloquem em risco a cooperação Schengen e que deveria incluir medidas destinadas a auxiliar o Estado-Membro sujeito a essa pressão na sua fronteira externa; e, por outro, ir além do mandato, na medida em que, relativamente à cláusula de salvaguarda, ultrapassa o mandato do Conselho Europeu, abrangendo a ameaça à ordem pública e segurança interna e as deficiências no controlo da fronteira externa ou procedimentos de retorno.

8 – O princípio da subsidiariedade constitui um dos princípios fundamentais na construção do Direito Comunitário, estabelecendo as regras e as formas como se definem os limites de repartição de competências entre a União e os Estados-Membros. Do seu exercício resulta uma maior proximidade das decisões com os respectivos destinatários e fixa-se o domínio dos Estados na assunção da defesa dos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

seus interesses em conjugação com o desígnio da União, assim se assegurando a busca permanente de uma bissetriz entre a integração europeia e o respeito pela soberania nacional.

Reservando o TFUE estas competências para a esfera da soberania dos Estados-Membros, mal se compreende o propósito de fazer transitar estas competências – para mais em circunstâncias excepcionais – para o controlo da Comissão Europeia.

Os domínios de ordem pública e segurança interna constituem domínios de particular relevância para a manifestação da soberania do Estado. Não pode ser aceitável que tais competências deixem de estar no livre domínio do Estado.

Nesse sentido, crê-se que o objectivo buscado pela proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais [COM(2011)560] não respeita o princípio da subsidiariedade.

Ou seja, são os Estados-Membros que dispõem das melhores condições para que estas decisões sejam analisadas, ponderadas e decididas de forma mais adequada e exequível em situações de excepcionalidade como as que resultam de eventuais ameaças à ordem pública e à segurança interna.

9 – Tendo em conta o que se acima expôs, a Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República considera:

Que a conclusão de que este objectivo da União pode ser mais bem alcançado ao nível desta não está suficientemente demonstrada. A proposta em análise “comunitariza” a cláusula de salvaguarda que permite aos Estados-Membros, unilateralmente, repor temporariamente o controlo nas suas fronteiras internas de modo a preservar a ordem pública e a segurança interna.

A presente proposta parece conferir à Comissão Europeia o papel de se substituir aos Estados-Membros na avaliação da manutenção da ordem pública e segurança nacional, matéria que o TFUE (artigos 72.º e 276.º) manteve sem alterações quanto à competência nacional.

Por outro lado, este domínio de actuação parece recair na esfera tradicional de soberania dos Estados-Membros, que estão em melhores condições para avaliar a existência de ameaças sérias à segurança interna e ordem pública que ocorram no seu território e, conseqüentemente, tomar as medidas que se impõem. A reposição de



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

controles nas fronteiras internas visa sobretudo uma abordagem preventiva de ameaças.

Dando cumprimento ao mandato conferido pelo Conselho Europeu, importa que a iniciativa se situe no contexto de um mecanismo mais abrangente, nomeadamente, de reacção a uma crise migratória e de excepcional pressão sobre a fronteira externa de um Estado-Membro, que o incapacite para o cumprimento das suas obrigações.

**Assim, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto e das disposições constantes dos Protocolos relativos ao Papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia e à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade, anexos ao Tratado de Lisboa, e tendo em conta as conclusões acima descritas, a Assembleia da República resolve dirigir aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia o seguinte parecer fundamentado (nos termos do parecer aprovado pela Comissão de Assuntos Europeus) sobre a inobservância do princípio da subsidiariedade pela proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais [COM(2011)560]:**

- 1. A presente iniciativa viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia reservou estas matérias para a esfera de soberania nacional dos Estados-Membros e que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de cada um dos Estados-Membros de *per se* do que por uma acção comunitária;**
- 2. A matéria em causa cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República.**

Assembleia da República, 2 de Novembro de 2011

**O Presidente da Comissão**

**(Paulo Mota Pinto)**



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

---

**PARTE V – ANEXO**

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



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

### PARECER

**COM (2011) 560 final** – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais

#### **1 - Introdução**

No quadro do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuído à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2011) 560 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais - para o efeito previsto no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação do Princípio da Subsidiariedade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

#### **2 – Enquadramento e objectivos da proposta**

Esta iniciativa propõe uma alteração ao Código das Fronteiras Schengen (Regulamento CE n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006), no sentido de se estabelecerem regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais.

Densifica-se um conjunto de dois critérios para a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas (artigo 23º-A). A Comissão ou o Estado-Membro (nos casos que exijam acção mediata - artigo 25º), devem avaliar a necessidade e a proporcionalidade dessa medida face à ameaça para a ordem pública ou a segurança interna a nível da União ou a nível nacional. Nessa avaliação devem ser apreciados os seguintes aspectos:

- O impacto provável das eventuais ameaças para a ordem pública ou a segurança interna a nível da União ou a nível nacional, incluindo os incidentes e as ameaças terroristas, bem como as ameaças relacionadas com a criminalidade organizada;
- A disponibilidade de medidas de apoio técnico ou financeiro que possam ser ou tenham sido utilizadas a nível nacional e/ou europeu, incluindo a assistência por parte de organismos da União como a Frontex, o GEAA ou a Europol, e a medida em que essas acções são susceptíveis de remediar adequadamente as ameaças para a ordem pública ou a segurança interna a nível da União ou a nível nacional;
- O impacto actual e futuro das eventuais deficiências graves relacionadas com o controlo das fronteiras externas ou os procedimentos de regresso identificadas no âmbito das avaliações de Schengen, em conformidade com o regulamento que cria um mecanismo de avaliação e controlo para verificar a aplicação do acervo de Schengen;
- O impacto provável dessa medida sobre a livre circulação no espaço sem controlos nas fronteiras internas;

A proposta de regulamento propõe, também, alterações nos procedimentos a utilizar para a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas (artigo 24º). O Estado-membro que considere que deve ser introduzido um controlo nas fronteiras internas, deve apresentar um pedido à Comissão a quem compete tomar a decisão. O pedido deve ser apresentado no prazo de seis semanas antes da data prevista para o estabelecimento do controlo ou num prazo mais curto se as circunstâncias que o justificam forem conhecidas num período inferior a seis semanas.

Nos casos em que uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna de um Estado-membro exigir uma acção imediata, mantém-se a possibilidade de o Estado em causa poder reintroduzir, a título excepcional e de forma imediata, o controlo nas fronteiras internas, devendo comunicar tal decisão à Comissão, aos demais Estados-membros, ao Parlamento Europeu e ao Conselho. No entanto, a iniciativa em análise estabelece que nestes casos o controlo deve ter um período limitado não superior a cinco dias (artigo 25º) e que a Comissão pode consultar os outros Estados-membros para apreciar o fundamento daquela medida (artigo 25º, nº2). Se aquela situação se prolongar após o decurso dos cinco dias, cabe à Comissão decidir sobre a prorrogação do prazo de controlo nas fronteiras internas (artigo 25º, nº3).

A iniciativa, prevê ainda, a possibilidade de reintrodução temporária de certos controlos nas fronteiras internas no caso de se verificarem graves deficiências identificadas pelas avaliações de Schengen, efectuadas nos termos do artigo 15.º do Regulamento que cria um mecanismo de avaliação e controlo para verificar a aplicação do acervo de Schengen, se as circunstâncias constituírem uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna, a nível da União ou a nível nacional (artigo 26º).

### **3 – Princípio da subsidiariedade**

A COM (2011) 560 final propõe uma transferência do poder de decisão sobre a reintrodução temporária do controlo das fronteiras internas dos Estados-membros para a Comissão. Nos termos da redacção actual do artigo 23º do Código das Fronteiras de Schengen (regulamento nº 562/2006), *"em caso de ameaça grave para a ordem pública ou segurança interna, um Estado-membro pode excepcionalmente reintroduzir o controlo nas suas fronteiras internas durante um período limitado não superior a 30 dias..."*. Propõe-se, com esta proposta de regulamento, que tal decisão seja da competência da Comissão após um pedido do Estado-membro. Acresce que, nos casos em que se exija de forma imediata introduzir o controlo nas fronteiras internas, os Estados-membros mantêm esse poder decisão, mas é lhes imposto um prazo máximo de cinco dias que só pode ser prorrogado por decisão da Comissão.

A Comissão fundamenta juridicamente esta proposta com base no artigo 77º, nº1 e nº2 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) que regula o âmbito de acção da União em relação aos controlos nas fronteiras. No entanto, sublinhamos que estamos no domínio do controlo de fronteiras internas e que o critério para a sua reintrodução é a existência da ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna. E, neste campo, o artigo 72º do TFUE dispõe que *"O presente título [O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça] não prejudica o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna."* Acresce que, o artigo 276º do TFUE estabelece que *"No exercício das suas atribuições relativamente às disposições dos Capítulos 4 e 5 do Título V da Parte III, relativas ao espaço de liberdade, segurança e justiça, o Tribunal de Justiça da União Europeia não é competente para fiscalizar a validade ou a proporcionalidade de operações efectuadas pelos serviços de polícia ou outros serviços responsáveis pela aplicação da lei num Estado-Membro, nem para decidir sobre o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna"*. Ora, estas disposições salvaguardam a

competência e soberania dos Estados-membros no que respeita à manutenção da ordem pública e segurança interna. Pelo que, se suscitam dúvidas de atribuição de competência do poder de decisão para a Comissão de reintrodução do controlo nas fronteiras internas com fundamento em ameaça grave para a ordem pública, quando o próprio Tratado de Funcionamento da União Europeia reservou estas matérias para a esfera de soberania nacional dos Estados-membros.

Acresce que, os Estados-membros têm melhores condições para procederem à avaliação e decisão da reintrodução do controlo nas fronteiras internas, porquanto têm procedimentos próprios para ponderarem a existência ou não de ameaças à ordem pública e segurança interna. Efectivamente, são as autoridades de cada Estado que estão no terreno e conhecem as circunstâncias típicas (sociais, demográficas, tipos de criminalidade) dos respectivos Estados. Por outro lado, deslocar esta esfera de decisão para a Comissão, tornará o processo mais complexo e moroso.

Face ao exposto, a COM (2011) 560 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais não respeita o princípio da subsidiariedade.

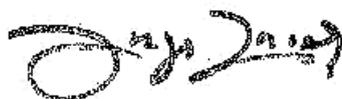
#### 4 – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a COM (2011) 560 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais não respeita o princípio da subsidiariedade e que o presente relatório deverá ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 19 de Outubro de 2011

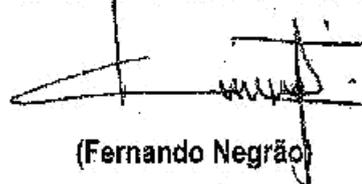
M

A Deputada Relatora,



(Isabel Oneto)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)