



Brussels, 4 November 2025
(OR. en, pt)

14851/25

**Interinstitutional File:
2025/0541 (COD)**

JAI 1586
FRONT 259
MIGR 404
VISA 183
SIRIS 14
CADREFIN 287
CODEC 1699
COMIX 390
INST 352
PARLNAT 168
CH
IS
LI
NO
PARLNAT

COVER NOTE

From: Portuguese Parliament
date of receipt: 23 October 2025
To: The President of the Council of the European Union
Subject: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the Union support for the Schengen area, for European integrated border management and for the common policy on visas for the period from 2028 to 2034 [11792/25 - COM(2025) 541 final]
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find enclosed the opinion¹ of the Portuguese Parliament on the above proposal.

¹Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2025-0541>



Comissão de Assuntos Europeus

Parecer COM (2025) 541

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece o apoio da União ao espaço Schengen, à gestão europeia integrada das fronteiras e à política comum de vistos para o período de 2028 a 2034.

Relator: José Dias Fernandes (CH)



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, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio, pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, e pela Lei n.º 44/2023, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece o apoio da União ao espaço Schengen, à gestão europeia integrada das fronteiras e à política comum de vistos para o período de 2028 a 2034.

A iniciativa anteriormente identificada foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, comissão competente em razão da matéria, que a analisou e aprovou o respetivo relatório que se anexa ao presente parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

A iniciativa em questão diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece o apoio da União ao espaço Schengen, à gestão europeia integrada das fronteiras e à política comum de vistos para o período de 2028 a 2034.

A presente proposta visa estabelecer, para o período de 2028 a 2034, o apoio da União Europeia ao espaço Schengen, à gestão europeia integrada das fronteiras externas e à política comum de vistos, isto é, pretende assegurar o bom funcionamento do espaço Schengen sem controlos internos, reforçando a sua governação, integridade e segurança, apoiando a gestão europeia integrada das fronteiras externas, em cooperação entre a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (Frontex) e as autoridades nacionais.

A proposta baseia-se na mudança significativa do contexto geopolítico Europeu, que afetou profundamente a gestão das fronteiras externas da União, o aumento das ameaças híbridas e de outras ameaças para a segurança, nomeadamente a utilização da migração como arma, e afirma que torna ainda mais urgente a proteção da fronteira externa. Ao mesmo tempo, ressalta que a migração irregular continua a ser uma questão essencial, destacando a necessidade de



Comissão de Assuntos Europeus

assegurar uma cooperação eficaz com países terceiros, juntamente com parcerias abrangentes com países de origem e de trânsito.

Além disso, é importante referir que tanto os cidadãos da UE como os cidadãos de países terceiros são objeto de controlos sistemáticos quando atravessam as fronteiras externas da UE. Tendo em conta que, só em 2023, o número registado de migrantes que passaram as fronteiras externas foi de quase 600 milhões e que, de acordo com as previsões, esse número continuará a aumentar nos próximos anos, existe uma necessidade de realizar controlos de forma rápida e eficiente com recurso a sistemas informáticos, mantendo ao mesmo tempo um elevado nível de segurança, garantindo que todos os viajantes são controlados.

Com este objetivo, a proposta recorre a métodos inovadores e novas tecnologias para facilitar a passagem lícita das fronteiras, prevenir e detetar a migração irregular, criminalidade transfronteiriça e a instrumentalização da migração como arma, reforçando, ainda, a eficácia das medidas de regresso.

Importa registrar que esta proposta também pretende dar apoio à política comum de vistos, garantindo uma abordagem harmonizada, digitalizada e eficiente bem como facilitará as viagens legítimas, prevenindo os abusos e aumente a segurança. Pretende, também, ter impacto no nível de segurança interna na UE, focando simultaneamente na ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas.

No âmbito da política sectorial, interessa salientar que a presente proposta, juntamente com a proposta de regulamento que estabelece o apoio da União ao asilo, à migração e à integração e a proposta de regulamento que estabelece o apoio da União à segurança interna, proporciona o quadro jurídico específico para a ação da União nos domínios da gestão europeia integrada das fronteiras externas, do bom funcionamento do espaço Schengen e da política europeia de vistos, da gestão eficiente dos fluxos migratórios e da segurança interna. Estes três regulamentos são complementares e servem de complemento ao Regulamento (UE) [...] que institui o Fundo Europeu para a Coesão Económica, Territorial e Social, a Agricultura e o Meio Rural, as Pescas e o Setor Marítimo, a Prosperidade e a Segurança, através do qual serão



Comissão de Assuntos Europeus

aplicados, contribuindo para os seus objetivos e introduzindo novos mecanismos para a atribuição de financiamento à gestão partilhada, direta e indireta.

Com efeito, esta iniciativa é um dos três instrumentos financeiros que acompanham a execução do Pacto em matéria sobre a Migração e Asilo, em vigor desde 2024, incluindo a triagem e gestão do asilo e migração e a reserva anual de solidariedade.

Em suma, esta iniciativa traduz-se num instrumento financeiro e jurídico para reforçar a gestão das fronteiras externas e a política de vistos, com um orçamento para o período 2028-2034, que tem como objetivo responder a desafios como migração irregular, ameaças híbridas e necessidades de modernização tecnológica.

Por fim, importa registar que a presente proposta de regulamento é composta por 10 artigos, encontrando-se sintetizado da seguinte forma:

O artigo 1.º da presente proposta define o âmbito do apoio da União à gestão integrada das fronteiras da UE e à política de vistos da UE para o período de 1 de janeiro de 2028 a 31 de dezembro de 2034.

Para o efeito, o artigo 2.º apresenta as definições fundamentais e o artigo 3.º estabelece os objetivos a alcançar em conformidade com o apoio da União que será prestado ao abrigo das regras horizontais do Fundo Europeu para a Coesão Económica, Territorial e Social, a Agricultura e o Meio Rural, as Pescas e o Setor Marítimo, a Prosperidade e a Segurança, estabelecidas em Regulamento.

A proposta estabelece disposições relativas ao financiamento do apoio da União (artigo 4.º), aos países associados a Schengen (artigo 5.º) e à aplicação do regime de trânsito especial na Lituânia (artigo 6.º).

O regulamento proposto estabelece igualmente, no artigo 7.º, as regras sobre o tratamento orçamental dos recursos destinados a cobrir os custos de funcionamento do Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem nos termos do Regulamento (UE) 2018/1240 e, no



Comissão de Assuntos Europeus

artigo 8.º, as regras sobre o tratamento orçamental das contribuições financeiras dos Estados-Membros destinadas à reserva anual de solidariedade criada pelo Regulamento (UE) 2024/1351 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024.

O artigo 9.º estabelece disposições transitórias. A data de entrada em vigor do regulamento proposto é fixada no artigo 10.º, que estipula que o regulamento será obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros, em conformidade com os Tratados, a partir de 1 de janeiro de 2028.

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

a) *Da Base Jurídica*

O artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia estabelece que a «União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno».

A base jurídica da presente proposta assenta nas disposições a que se referem o artigo 77.º, n.º 2, e o artigo 79.º, n.º 2, alíneas c) e d), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

b) *Do Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade*

Analisando, em concreto, o respeito pelo princípio da subsidiariedade, os objetivos da presente proposta não podem ser alcançados pelos Estados-Membros individualmente, uma vez que os desafios são de natureza transnacional e não se limitam a um único Estado-Membro ou a um conjunto de Estados-Membros.

Relativamente à escolha do instrumento legislativo, tratando-se de um regulamento, consideramos que tal opção é adequada e proporcional, já que se trata do único mecanismo, ao nível da União, suscetível de assegurar a aplicação direta, uniforme e imediata em todos os Estados-Membros.

Justifica-se, por isso, o regulamento como o instrumento mais adequado para aplicar a presente proposta que estabelece o apoio da União ao espaço Schengen, à gestão europeia integrada das



Comissão de Assuntos Europeus

fronteiras e à política comum de vistos para o período de 1 de janeiro de 2028 a 31 de dezembro de 2034.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A União Europeia tem vindo a reconhecer a necessidade de reforçar a segurança da Europa face aos desafios e ameaças que cercam cada vez mais o território europeu. Assim sendo, um maior controlo das fronteiras torna-se fundamental na medida em que protege o território da entrada de elementos que possam constituir uma ameaça à segurança interna, à sustentabilidade das instituições e à liberdade dos cidadãos. Assim sendo, a presente proposta faz parte de um conjunto de medidas que visam executar a estratégia europeia para responder às pressões migratórias e aumentar a segurança, neste caso em concreto, aumentar o controlo das fronteiras externas da União e dinamizar a políticas de visto.

Considerando o objeto da presente proposta de regulamento e a realidade migratória europeia, é imprescindível salientar que é necessário priorizar e respeitar a soberania nacional na gestão das fronteiras nacionais, principalmente para garantir a segurança interna do espaço Schengen e o combate eficaz e justo dos crimes transfronteiriços e da migração irregular. Uma vez que são preferíveis soluções concertadas que considerem as necessidades e interesses nacionais de cada Estado-membro em contraste com políticas homogéneas que podem negligenciar a realidade vivida por cada nação soberana europeia.

Desta forma, e reconhecendo a relevância da atual proposta nesta matéria enquanto um dos instrumentos financeiros que acompanham a execução do Pacto em matéria sobre a Migração e Asilo, é importante reconhecer os riscos do reforço de mecanismos supranacionais europeus assim como mecanismos como o da “solidariedade obrigatória”, plasmados neste mesmo pacto. É fundamental salientar que um acolhimento obrigatório, no âmbito dos pedidos de asilo, ou a opção de pagamentos dos Estados-membros para evitar tal acolhimento, constitui uma violação da soberania nacional e a liberdade dos Estados-membros, que deveria por natureza ser intocável, de determinar quem permanece ou não nos seus próprios territórios.

Por outro lado, o pacto invoca a necessidade de controlo de fronteiras externas para incluir mecanismos e regras que permitem uma maior interferência da União Europeia no território e nas fronteiras nacionais ao mesmo tempo que que não apresenta medidas eficazes ou medidas



Comissão de Assuntos Europeus

que tragam soluções reais e definitivas ao problema da pressão migratória, em particular da imigração ilegal, que assola não apenas Portugal, mas toda a Europa. O que verdadeiramente é possível identificar é uma falta de foco no efetivo controlo das fronteiras externas e nas medidas que verdadeiramente trariam resultados reais, como é o caso dos retornos.

Desta forma, a gestão da crise migratória, o combate aos crimes transfronteiriços e à imigração ilegal e o aumento do controlo das fronteiras externas, apesar de serem extremamente necessários, carecem de medidas e soluções que verdadeiramente respondem eficazmente aos desafios sem interferirem nas prerrogativas nacionais de cada Estado-membro. Deste modo, enquanto deputado relator pertencente o Grupo Parlamentar do CHEGA, enfatizo que somos expressamente contra o Pacto em matéria sobre a Migração e Asilo e a sua implementação.

PARTE IV – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 – A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da Proporcionalidade.

2 – A Comissão de Assuntos Europeus dá por concluído o processo de escrutínio da iniciativa em questão.

Palácio de São Bento, 22 de outubro de 2025

O Deputado Autor do Parecer

(José Dias Fernandes)

A Presidente da Comissão

(Edite Estrela)

PARTE V – ANEXOS



Comissão de Assuntos Europeus

- Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias de 24 de setembro de 2025.
- Nota Técnica realizada pela Comissão de Assuntos Europeus.

8



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

RELATÓRIO

COM (2025) 541 final - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece o apoio da União ao espaço Schengen, à gestão europeia integrada das fronteiras e à política comum de vistos para o período de 2028 a 2034

I - Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio, pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro e pela Lei n.º 44/2023, de 14 de agosto, 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 a COM(2025) 541 final – “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o apoio da União ao espaço Schengen, à gestão europeia integrada das fronteiras e à política comum de vistos para o período de 2028 a 2034”.

Tal relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade, de acordo com o disposto no n.º 6 do artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, na sua redação atual, e 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”).



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

II- Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

O objeto da presente proposta de regulamento consiste em estabelecer, para 2028–2034, para o período de 2028 a 2034, o apoio da União Europeia ao espaço Schengen, à gestão europeia integrada das fronteiras externas e à política comum de vistos.

Em concreto, de acordo com a exposição de motivos, a proposta visa assegurar o bom funcionamento do espaço Schengen sem controlos internos, reforçando a sua governação, integridade e segurança, apoiando a gestão europeia integrada das fronteiras externas, em cooperação entre a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (Frontex) e as autoridades nacionais.

Nessa medida, recorrendo a métodos inovadores e novas tecnologias será facilitada a passagem lícita das fronteiras, previne-se e deteta-se a migração irregular, criminalidade transfronteiras e a instrumentalização da migração, reforçando, ainda, a eficácia das medidas de regresso.

Adita ainda o apoio que esta proposta dará à política comum de vistos, garantindo uma abordagem harmonizada, digitalizada e eficiente bem como facilitará as viagens legítimas, prevenindo os abusos e aumente a segurança. Pretende contribuir, também, para um elevado nível de segurança interna na UE, assegurando simultaneamente a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas.

Em suma, esta iniciativa traduz-se num instrumento financeiro e jurídico para reforçar a gestão das fronteiras externas e a política de vistos, com um orçamento para o período 2028-2034, de modo a responder a desafios como migração irregular, ameaças híbridas e necessidades de modernização tecnológica.

A presente proposta de regulamento é composta por 10 artigos, encontrando-se sintetizado da seguinte forma:

O artigo 1.º da presente proposta define o âmbito do apoio da União à gestão integrada das fronteiras da UE e à política de vistos da UE para o período de 1 de janeiro de 2028 a 31 de dezembro de 2034.

Para o efeito, o artigo 2.º apresenta as definições fundamentais e o artigo 3.º estabelece os objetivos a alcançar em conformidade com o apoio da União que será



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

prestado ao abrigo das regras horizontais do Fundo Europeu para a Coesão Económica, Territorial e Social, a Agricultura e o Meio Rural, as Pescas e o Setor Marítimo, a Prosperidade e a Segurança, estabelecidas em Regulamento.

A proposta estabelece disposições relativas ao financiamento do apoio da União (artigo 4.º), aos países associados a Schengen (artigo 5.º) e à aplicação do regime de trânsito especial na Lituânia (artigo 6.º).

O regulamento proposto estabelece igualmente, no artigo 7.º, as regras sobre o tratamento orçamental dos recursos destinados a cobrir os custos de funcionamento do Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem nos termos do Regulamento (UE) 2018/1240 e, no artigo 8.º, as regras sobre o tratamento orçamental das contribuições financeiras dos Estados-Membros destinadas à reserva anual de solidariedade criada pelo Regulamento (UE) 2024/1351 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024.

O artigo 9.º estabelece disposições transitórias. A data de entrada em vigor do regulamento proposto é fixada no artigo 10.º, que estipula que o regulamento será obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros, em conformidade com os Tratados, a partir de 1 de janeiro de 2028.

III – Coerência com as disposições da mesma política sectorial

As orientações políticas para a Comissão Europeia 2024-2029¹ salientam a necessidade de assegurar, através de fronteiras externas mais seguras, um espaço Schengen completo e plenamente operacional sem controlos nas fronteiras internas, dando prioridade à segurança, à gestão da migração e à eficiência.

Esta iniciativa é um dos três instrumentos financeiros que acompanham a execução do Pacto em matéria sobre a Migração e Asilo², em vigor desde 2024, incluindo a triagem e gestão do asilo e migração e a reserva anual de solidariedade.

¹ https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029_pt

² <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-asylum-reform-pact/>



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Assegura ainda uma estreita complementaridade com a proposta de regulamento que institui o Fundo Europeu para a Coesão Económica, Territorial e Social, a Agricultura e o Meio Rural, as Pescas e o Setor Marítimo, a Prosperidade e a Segurança, ao introduzir novos mecanismos para a atribuição de financiamento à gestão partilhada, direta e indireta.

A nota técnica faz, ainda, menção às seguintes iniciativas europeias que se encontram relacionadas com a matéria objeto da presente proposta:

- COM (2016) 747, anexo da comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o modelo de acordo relativo ao estatuto referido no artigo 54.º, n.º 5 do Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira;
- COM (2020) 612, anexo da proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817;
- COM (2022) 303, documento estratégico que desenvolve uma política estratégica plurianual para a gestão europeia integrada das fronteiras em conformidade com o artigo 8.º, n.º 4, do Regulamento (UE) 2019/1896;
- COM (2023) 45, documento estratégico “Rumo a uma estratégia operacional para um regresso mais eficaz”;
- COM (2023) 1763, Recomendação (UE) 2023/682 da Comissão de 16 de março de 2023 relativa ao reconhecimento mútuo das decisões de regresso e à agilização dos regressos na aplicação da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho;
- COM (2023) 146, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho que estabelece a política estratégica plurianual para a gestão europeia integrada das fronteiras;
- COM (2024) 251, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Plano de Execução Comum do Pacto em matéria de Migração e Asilo”;



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- COM (2025) 319, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Ponto da situação da aplicação do Pacto em matéria de Migração e Asilo”.

IV - Princípio da Subsidiariedade e Princípio da Proporcionalidade

O artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia estabelece que a «*União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno*».

A base jurídica da presente proposta assenta nas disposições a que se referem o artigo 77.º, n.º 2, e o artigo 79.º, n.º 2, alíneas c) e d), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade regem o exercício das competências da UE, nos termos do artigo 5.º, n.ºs 3 e 4, do TUE³ e do Protocolo n.º 2⁴ relativo à aplicação de ambos os princípios. Assim, nos domínios em que a UE não tenha competência exclusiva, o princípio da subsidiariedade visa proteger a capacidade de decisão dos Estados-Membros e legitimar a intervenção da União. Excluir-se-á a intervenção da UE sempre que uma questão possa ser tratada de forma eficaz pelos próprios Estados-Membros, ao nível central, regional ou local.

³ Artigo 5º

(...)

3. Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo, contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.

As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no referido Protocolo.

4. Em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados.

As instituições da União aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008M/PRO/02:PT:HTML>



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

No que respeita ao princípio da proporcionalidade, este encontra-se consagrado no artigo 5.º, n.º 4, do TUE. Exige-se, assim, que o conteúdo e a forma da ação da União não excedam o necessário para alcançar os objetivos dos tratados.

Analizando, em concreto, o respeito pelo princípio da subsidiariedade, os objetivos da presente proposta não podem ser alcançados pelos Estados-Membros individualmente, uma vez que os desafios são de natureza transnacional e não se limitam a um único Estado-Membro ou a um conjunto de Estados-Membros.

Nesta perspetiva, o apoio da União cria valor acrescentado ao promover uma abordagem comum em todos os Estados-Membros aquando da aplicação do acervo e das normas da UE e ao incentivar a colaboração entre os Estados-Membros em questões transnacionais.

Relativamente à escolha do instrumento legislativo, tratando-se de um regulamento, consideramos que tal opção é adequada e proporcional, já que se trata do único mecanismo, ao nível da União, suscetível de assegurar a aplicação direta, uniforme e imediata em todos os Estados-Membros.

Justifica-se, por isso, o regulamento como o instrumento mais adequado para aplicar a presente proposta que estabelece o apoio da União ao espaço Schengen, à gestão europeia integrada das fronteiras e à política comum de vistos para o período de 1 de janeiro de 2028 a 31 de dezembro de 2034.

V- Conclusões

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

- a) A presente iniciativa COM (2025) 541 – que “Estabelece o apoio da União ao espaço Schengen, à gestão europeia integrada das fronteiras e à política comum de vistos para o período de 2028 a 2034” não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;

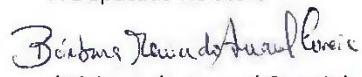


Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

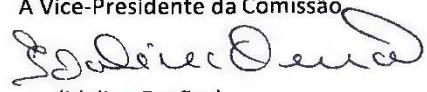
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, na sua redação atual, para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 24 de setembro de 2025

A Deputada Relatora


(Bárbara do Amaral Correia)

A Vice-Presidente da Comissão


(Idalina Durães)



Nota Técnica – Iniciativas Europeias

COM (2025) 541

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece o apoio da União ao espaço Schengen, à gestão europeia integrada das fronteiras e à política comum de vistos para o período de 2028 a 2034

Data de entrada na CAE:

Prazo de subsidiariedade: 30/10/2025

Índice

- I. OBJETIVO DA INICIATIVA
- II. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO
- III. ANTECEDENTES
- IV. INICIATIVAS EUROPEIAS SOBRE MATÉRIA RELACIONADA
- V. POSIÇÃO DO GOVERNO (QUANDO DISPONÍVEL) E CONTEXTO NACIONAL
- VI. POSIÇÃO DE OUTROS ESTADOS-MEMBROS (IPEX)

Elaborada por: Gonçalo Sousa Pereira

Data: 16/09/2025

I. OBJETIVO DA INICIATIVA

O objetivo da proposta é estabelecer, para o período de 2028 a 2034, o apoio da União Europeia ao espaço Schengen, à gestão europeia integrada das fronteiras externas e à política comum de vistos.

De forma concreta, a proposta visa assegurar o bom funcionamento do espaço Schengen sem controlos internos, reforçando a sua governação, integridade e segurança, apoiando a gestão europeia integrada das fronteiras externas, em cooperação entre a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (Frontex) e as autoridades nacionais. Nessa medida, recorrendo a métodos inovadores e novas tecnologias será facilitada a passagem lícita das fronteiras, previne-se e deteta-se a migração irregular, criminalidade transfronteiras e a instrumentalização da migração como arma, reforçando, ainda, a eficácia das medidas de regresso.

Adita ainda o apoio que esta proposta dará à política comum de vistos, garantindo uma abordagem harmonizada, digitalizada e eficiente bem como facilitará as viagens legítimas, prevenindo os abusos e aumente a segurança. Pretende contribuir, também, para um elevado nível de segurança interna na UE, assegurando simultaneamente a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas.

Em suma, esta iniciativa traduz-se num instrumento financeiro e jurídico para reforçar a gestão das fronteiras externas e a política de vistos, com um orçamento para o período 2028-2034, de modo a responder a desafios como migração irregular, ameaças híbridas e necessidades de modernização tecnológica.

II. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO

A iniciativa é proposta nos termos do artigo 3º, n.º 2 do Tratado da União Europeia (TUE) onde prescreve que a União deve proporcionar aos cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, com medidas adequadas em matéria de controlos nas fronteiras externas, asilo, imigração e prevenção da criminalidade.

A iniciativa é igualmente apresentada com base em diversos artigos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nomeadamente o artigo 67º, n.º 1 que estabelece o objetivo de criar um espaço de liberdade, segurança e justiça, assegurando a ausência de controlos nas fronteiras internas, o artigo 77º, n.º 2 que permite a União a adotar medidas relativas



Nota Técnica – Iniciativas Europeias

ao controlo das fronteiras externas e à política comum de vistos e o artigo 79.º, n.º 2, alíneas c) e d) onde permite à UE estabelecer medidas relativas à imigração irregular, incluindo o afastamento e repatriamento de nacionais de países terceiros.

A proposta constitui, de igual modo, um desenvolvimento do acervo de Schengen com implicação na aplicação das disposições especiais dos Protocolos n.º 19 (posição da Irlanda) e n.º 22 (posição da Dinamarca), anexos ao TUE e ao TFUE, exigindo a notificação e aceitação por parte dos países terceiros associados a Schengen (Islândia, Noruega, Suíça e Lístenstaine).

Destacar, também, que as orientações políticas para a Comissão Europeia 2024-2029 salientam a necessidade de assegurar, através de fronteiras externas mais seguras, um espaço Schengen completo e plenamente operacional sem controlos nas fronteiras internas, dando prioridade à segurança, à gestão da migração e à eficiência. Com efeito, esta iniciativa é um dos três instrumentos financeiros que acompanham a execução do Pacto em matéria sobre a Migração e Asilo¹, em vigor desde 2024, incluindo a triagem e gestão do asilo e migração e a reserva anual de solidariedade. Assegura ainda uma estreita complementaridade com a proposta de regulamento que institui o Fundo Europeu para a Coesão Económica, Territorial e Social, a Agricultura e o Meio Rural, as Pescas e o Setor Marítimo, a Prosperidade e a Segurança, ao introduzir novos mecanismos para a atribuição de financiamento à gestão partilhada, direta e indireta.

Em suma, esta proposta consolida a tendência de europeização da gestão das fronteiras externas, equilibra a liberdade e segurança através da articulação o princípio da livre circulação (ausência de controlos internos) com o da segurança interna, integra a política de vistos no quadro securitário, reforça a lógica de solidariedade financeira e operacional uma vez que a proposta cria mecanismos de partilha de encargos entre Estados-Membros, refletindo o princípio da responsabilidade partilhada, essencial para a governação de Schengen.

III. ANTECEDENTES

- Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen);

¹ Plano de Execução Comum do Pacto em matéria de Migração e Asilo (2024) – [COM(2024) 251]

² Ponto da situação da aplicação do Pacto em matéria de Migração e Asilo (2025) – [COM(2025) 319]



Nota Técnica – Iniciativas Europeias

- [Regulamento \(UE\) 2019/1896](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624;
- [Regulamento \(UE\) 2021/1148](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de julho de 2021 que cria, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos;
- [Regulamento \(UE\) 2024/1356](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que introduz a triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817;
- [Regulamento \(UE\) 2024/1351](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativo à gestão do asilo e da migração, que altera os Regulamentos (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e que revoga o Regulamento (UE) n.º 604/2013
- [Regulamento \(UE\) 2018/1240](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2018, que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.º 1077/2011, (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226

IV. INICIATIVAS EUROPEIAS SOBRE MATÉRIA RELACIONADA

- [COM\(2016\) 747](#) anexo da comunicação da comissão ao parlamento europeu e ao conselho sobre o modelo de acordo relativo ao estatuto referido no artigo 54.º, n.º 5 do Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira;
- [COM\(2020\) 612](#) anexo da proposta de regulamento do parlamento europeu e do conselho que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras extemas e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817;
- [COM\(2022\) 303](#) documento estratégico que desenvolve uma política estratégica plurianual para a gestão europeia integrada das fronteiras em conformidade com o artigo 8.º, n.º 4, do Regulamento (UE) 2019/1896;

- COM(2023) 45 documento estratégico Rumo a uma estratégia operacional para um regresso mais eficaz;
- C(2023) 1763 Recomendação (UE) 2023/682 da Comissão de 16 de março de 2023 relativa ao reconhecimento mútuo das decisões de regresso e à agilização dos regressos na aplicação da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho;
- COM(2023) 146 comunicação da comissão ao parlamento europeu e ao conselho que estabelece a política estratégica plurianual para a gestão europeia integrada das fronteiras;
- COM(2024) 251 Comunicação Da Comissão Ao Parlamento Europeu, Ao Conselho, Ao Comité Económico E Social Europeu E Ao Comité Das Regiões Plano de Execução Comum do Pacto em matéria de Migração e Asilo;
- COM(2025) 319 Comunicação Da Comissão Ao Parlamento Europeu, Ao Conselho, Ao Comité Económico E Social Europeu E Ao Comité Das Regiões Ponto da situação da aplicação do Pacto em matéria de Migração e Asilo;

V. POSIÇÃO DO GOVERNO (QUANDO DISPONÍVEL) E CONTEXTO NACIONAL

No Programa do XXV Governo Constitucional, no âmbito do Eixo IV - « Imigração regulada e humanista», é referida a «Criação de um novo regime rápido e eficaz de afastamento de estrangeiros em situação ilegal, em sintonia com a nova regulamentação em discussão nas instâncias europeias».

VI. POSIÇÃO DE OUTROS ESTADOS-MEMBROS (IPEX)

PAÍS		DATA ESCRUTÍNIO	ESTADO DO ESCRUTÍNIO	DOCUMENTOS/OBSERVAÇÕES
Alemanha	<u>German Bundesrat</u>	16.07.2025	Em curso	Referred to Committees on: European Union Questions Finance Internal Affairs

PAÍS		DATA ESCRUTÍNIO	ESTADO DO ESCRUTÍNIO	DOCUMENTOS/OBSERVAÇÕES
Chéquia	<u>Czech Senate</u>	16.07.2025	Em curso	Selection for scrutiny: July 22, 2025 Designated Committee has asked the following specialized Committees for opinion: Committee on Foreign Affairs, Defence and Security
Letónia	<u>Latvian Saeima</u>	16.07.2025	Em curso	Document is scrutinized according to the ordinary scrutiny procedure defined in the Rules of Procedure of Saeima Article 185. "The European Affairs Committee shall examine the official positions of the Republic of Latvia prepared in accordance with the procedure set by the Cabinet of Ministers and shall rule on them before they are communicated to European Union institutions".
Lituânia	<u>Lithuanian Seimas</u>	16.07.2025	Em curso	-
Suécia	<u>Swedish Parliament</u>	16.07.2025	Em curso	Referred to the Committee on Justice. The Committee will examine whether the draft is in compliance with the principle of subsidiarity. The Committee will report on its findings to the Chamber.