038234/EU XXVI. GP
Eingelangt am 12/10/18

Council of the
European Union

Brussels, 12 October 2018
(OR. en, pt)

13078/18

Interinstitutional File:
2018/0248(COD)

JAI 994
FRONT 325
ASIM 123
MIGR 150
INST 365
PARLNAT 213
CODEC 1659

COVER NOTE

From:	The Portuguese Parliament
date of receipt:	21 September 2018
To:	The President of the Council of the European Union
No. prev. doc.:	10153/18 - COM(2018) 471 final, 10153/18 ADD 1 - COM(2018) 471 FV2, 10153/18 ADD 2 - SWD(2018) 347 final, 10153/18 ADD 3 - SWD(2018) 348 final
Subject:	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Asylum and Migration Fund - ANNEXES [10153/18 - COM(2018) 471 final, 10153/18 ADD 1 - COM(2018) 471 FV2] – Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality[1]

Delegations will find attached the opinion of the Portuguese Parliament on the above.

[1] The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM2018471.do

www.parlament.gv.at

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2018)471

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria o Fundo para o Asilo e Migração

1

www.parlament.gv.at

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e Lei n.º 18/2018, de 02 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus, recebeu a seguintes iniciativa: Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria o Fundo para o Asilo e Migração [COM(2018)471].

A presente iniciativa, atendendo ao seu objeto, foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades e Garantias, que a analisou e aprovou o respetivo Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

A proposta de Regulamento em apreciação insere-se no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual para o período 2021-2027, no qual é proposto a criação do Fundo para o Asilo e a Migração (FAM) que vai substituir o atual Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração - FAMI (2014-2020)[1]. Com uma dotação global proposta de 10 415 000 000€ (a preços correntes) o FAM irá aumentar exponencialmente a dotação global atual do

[1] REGULAMENTO (UE) N.º 516/2014 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 16 de abril de 2014 que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração.

FAMI (2 752 000 € a preços correntes), revelando bem a prioridade que a União Europeia dá às questões das migrações.

Atualmente, o FAMI tem como objetivo geral "*contribuir para a gestão eficiente dos fluxos migratórios e para a execução, reforço e desenvolvimento da política comum em matéria de asilo, da proteção subsidiária e da proteção temporária e da política comum em matéria de migração, no pleno respeito dos direitos e princípios consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*".[2] Os seus objetivos específicos são: (1) O reforço e desenvolvimento do Sistema Comum Europeu de Asilo[3]; (2) O apoio à migração legal para os Estados-Membros, de acordo com as suas necessidades económicas e sociais e salvaguardando a integridade dos sistemas nacionais de imigração; (3) A promoção da integração efetiva dos nacionais de países terceiros; (4) A promoção do afastamento e da readmissão, que contribua para a luta contra a imigração ilegal; (5) O aumento da solidariedade e da partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros, em especial a favor dos mais afetados por fluxos migratórios e de requerentes de asilo. Para o efeito, e tendo em consideração os seus objetivos gerais, específicos e operacionais, o FAMI financia: (1) Os sistemas nacionais de acolhimento de requerentes de asilo, refugiados e beneficiários de proteção subsidiária ou temporária (por exemplo, infraestruturas e serviços de acolhimento, estruturas e serviços administrativos no âmbito, formação, apoio jurídico, prestação de assistência social, criação e desenvolvimento de estratégias nacionais de reinstalação, transferência de pessoas necessitadas de proteção internacional e outras formas ad hoc de admissão humanitária, etc[4].; (2) Medidas no domínio da integração dos nacionais de países terceiros (por ex. organização de cursos de línguas, de cursos de formação profissional, aconselhamento e assistência aos imigrantes, etc.) e no domínio da imigração legal (por

[2] Artigo 3.º, n.º 1 do Regulamento (UE) n.º 516/2014.
[3] Artigo 3.º, n.º 1 do Regulamento (UE) n.º 516/2014.
[4] Artigos 5.º a 7.º do Regulamento (UE) n.º 516/2014.

ex. assistência no contexto dos pedidos de reagrupamento familiar, elaboração de estratégias de incentivo à imigração legal, etc.)[5]; (3) Medidas no domínio do afastamento de nacionais de países terceiros em situação irregular e do regresso voluntário de imigrantes (por ex. medidas alternativas à detenção, prestação de assistência e aconselhamento jurídico; infraestruturas de detenção ou acolhimento; operações de afastamento, medidas de reintegração e acolhimento das pessoas regressadas nos países terceiros, etc.)[6]

Os recursos do FAMI são aplicados da seguinte forma: (1) 2 752 M€ para os programas nacionais, devendo os Estados-Membros atribuir pelo menos 20% ao sistema de asilo e 20% à imigração legal e integração. (2) 360 M€ para ações específicas dos Estados Membros (por ex. centros para tratamento de pedidos de reinstalação de refugiados, criação, em países terceiros, de centros comuns para a migração, operações de regresso conjuntas, etc.), para a reinstalação ao abrigo do Programa de Reinstalação da União (6.000€ por pessoa, que pode elevar-se a 10.000€ se forem especialmente vulneráveis ou se se encontrarem em determinados países, por ex. Egito, Líbano, ou possuírem nacionalidade síria ou iraquiana) e para a transferência de beneficiários de proteção internacional de outros Estados-Membros (6.000€ por pessoa). (3) 25 M€ para ações da União, ajuda de emergências, apoio à Rede Europeia das Migrações e assistência técnica da Comissão[7].

Com uma dotação global de 10 415 M€ (a preços correntes), o novo FAM tem como objetivo geral *"contribuir para uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, em conformidade com o acervo da UE pertinente e no respeito dos compromissos da UE em matéria de direitos fundamentais* (artigo 3.º, n.º 1). São **objetivos específicos** do FAM

[5] Artigos 8.º a 10.º do Regulamento (UE) n.º 516/2014.
[6] Artigos 11.º a 13.º do Regulamento (UE) n.º 516/2014.
[7] Artigos 15.º a 23.º do Regulamento (UE) n.º 516/2014.

(artigo 3.º n.º 2): *a) Reforçar e desenvolver todos os aspetos do Sistema Europeu Comum de Asilo, incluindo a sua dimensão externa; b) Apoiar a migração legal para os Estados-Membros, nomeadamente contribuir para a integração dos nacionais de países terceiros; c) Contribuir para lutar contra a migração irregular e garantir um regresso durável e uma readmissão efetiva nos países terceiros.*

O **orçamento** do FAM para período compreendido entre 2021 e 2027 é o seguinte (artigo 8.º):

(1) 6. 269 M€ (cerca de 60%) - para os **programas nacionais** executados em regime de gestão partilhada (artigos 10.º e 11.º)

- 5.205,5 M€ para os **programas nacionais**, que deverão ser elaborados em cooperação com a FRONTEX e a futura Agência da União Europeia para o Asilo (artigo 13.º); Cada Estado-Membro recebe um montante inicial fixo de 5 M€ e o remanescente é repartido com base numa chave de repartição (Anexo I) que tem em consideração não apenas o tipo de política a financiar mas o peso proporcional das várias categorias de estrangeiros abrangidos: 30% para o asilo (30% do número proporcional de refugiados e beneficiários de proteção temporária; 60% do número proporcional de requerentes de asilo; 10% do número proporcional de reinstalados), 30% para a imigração legal e integração (40% - proporção de imigrantes legais; 60% - proporção de estrangeiros que obtiveram a primeira autorização de residência, com exceção de trabalhadores temporários, estudantes, investigadores, estrangeiros admitidos para formação profissional ou voluntariado) e 40% para a luta contra a imigração irregular e o afastamento (50% - proporção de estrangeiros em situação ilegal que tenham sido objeto de uma decisão de afastamento; 50% - proporção de estrangeiros que tenham sido objeto de afastamento efetivo, voluntário ou coercivo).

Para além desta dotação os Estados-Membros recebem 10.000€ por cada pessoa reinstalada ao abrigo do programa de reinstalação da União (artigo 16.º), por cada

www.parlament.gv.at

requerente de asilo de outro Estado-Membro que acolham ao abrigo da recolocação ou por cada refugiado reconhecido por outro Estado-Membro, bem como 500€ por cada requerente de asilo transferido para outro Estado-Membro ao abrigo do Regulamento de Dublim (artigo 17.º).

- 1.041 M€ - montante adicional a atribuir aos EM após avaliação intercalar, em 2024 (art. 14.º)

(2) 4 166 M€ (cerca de 40%) para o **instrumento temático** que permite o financiamento flexível, em gestão partilhada ou gestão direta e indireta, de ações específicas dos Estados-Membros (projetos transnacionais ou nacionais elegíveis para receber dotação adicional), ações da União (projetos transnacionais ou de interesse para a União geridos em regime de gestão direta ou indireta), reinstalação, contribuição para esforços de solidariedade e partilha de responsabilidades (recolocação de requerentes de asilo, acolhimento de refugiados que se encontram em outros Estados-Membros) e outras formas de apoio à Rede Europeia das Migrações e ajuda de emergência aos Estados-Membros, quando sofrem um afluxo importante ou desproporcionado de nacionais de países terceiros ou for aplicado o regime da UE de proteção temporária, bem como a Estados terceiros com pressão migratória que possa ter impacto sobre o fluxo em direção à UE (art. 9.º, 20.º, 21.º, 26.º)

A taxa de cofinanciamento (artigo 12.º e Anexo IV) é de 75% das despesas elegíveis de um projeto, podendo elevar-se a 90% (medidas de integração executadas pelas autarquias locais e pelas organizações da sociedade civil; desenvolvimento de medidas alternativas à detenção; programas de regresso voluntário e reintegração; medidas destinadas a pessoas vulneráveis e requerentes de asilo com necessidades especiais, em especial menores não acompanhados) e mesmo a 100% (apoio operacional e ajuda de emergência).

Os Estados-Membros podem utilizar até 10% do montante atribuído aos programas nacionais para financiar as autoridades públicas que prestem um serviço à União em matéria de asilo e de luta contra a imigração irregular, incluindo o afastamento (artigo 18.º).

Em termos de ações elegíveis, o FAM pode financiar desde a criação de estruturas a nível administrativo, serviços de assistência, ações de informação sobre políticas de asilo e imigração, infraestruturas de acolhimento de requerentes de asilo, ações no domínio da reinstalação, transferência de beneficiários de proteção internacional, ações de reforço das capacidades de proteção em países terceiros, campanhas de sensibilização sobre vias legais de imigração, desenvolvimento de sistemas de migração circular ou temporária, medidas de integração, ações de promoção de diálogo intercultural, infraestruturas de detenção de imigrantes em situação irregular, programas de regresso voluntário, operações de afastamento, infraestruturas e equipamentos em países terceiros que contribuam para melhorar a cooperação em matéria de regresso e admissão , entre outras identificadas no anexo III, desde que satisfaçam as medidas de execução ou objetivos operacionais identificados no Anexo II.

As ações que receberam uma contribuição ao abrigo do FAM, podem receber financiamento cumulativo, complementar e combinado do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo de Coesão ou do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, desde que não cubra os mesmos custos e não exceda os custos totais elegíveis, nos termos do artigo 27.º

O conteúdo da proposta leva também em consideração o princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades, previsto no artigo 80.º do TFUE, na medida em que a chave de repartição dos recursos financeiros irá "favorecer" aqueles Estados-Membros que tenham, proporcionalmente, um maior número de requerentes de asilo,

www.parlament.gv.at

refugiados e beneficiários de proteção internacional, imigrantes a residir legalmente ou imigrantes em situação irregular.

a) Da Base Jurídica

A proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria o Fundo para o Asilo e Migração [COM(2018)471] encontra a sua base legal no artigo 78.º, n.º 2 (política comum de asilo) e artigo 79.º, n.º 2 (política comum de imigração) e n.º 4 (apoio às políticas de integração dos Estados-Membros) do TFUE.

b) Do princípio da subsidiariedade

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

PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A prioricade política que a União Europeia dá às migrações e asilo, com especial enfoque nas políticas de "contenção e controlo" de fluxos migratórios para a Europa, tem uma tradução concreta no próximo Quadro Financeiro Plurianual para o período 2021-2027, que prevê um aumento exponencial do financiamento comunitário dedicado à securitização da fronteira externa da União Europeia e ao combate à imigração irregular (por ex., aumento do "Fundo Fronteiras" de 2 760M€ para 8 018 M€; previsão de mais de 12.000 M€ para a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira – FRONTEX) bem como à sua externalização (por ex., afetação de parte substancial do financiamento

da ação externa, nomeadamente do Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional, no montante global de 89.2M€ à capacitação de países terceiros, em especial africanos, para controlar fronteiras, proteger refugiados e conter fluxos migratórios).

A proposta do FAM, objeto do presente parecer, insere-se nesta estratégia política de contenção e controlo. Além do aumento exponencial dos recursos (de 2 752 000 € para 10 415 000 000€), afeta 40% das verbas à luta contra a imigração irregular e ao afastamento e parte considerável das restantes verbas consignadas à imigração legal e ao asilo podem ser aplicadas em políticas de contenção de fluxos (por exemplo reforço da capacidade de Estados terceiros para proteger refugiados e gerir fluxos migratórios).

É, no fundo, parte da resposta reativa da União Europeia à chamada "crise dos refugiados" de 2014/15, que, com todo o seu impacto mediático, colocou o tema das migrações no centro da agenda política da UE e de muitos dos Estados-Membros, gerando debates emotivos, nem sempre esclarecidos e esclarecedores, que conduziram a um clima "anti-imigração". Um clima, muito baseado em perceções negativas das migrações internacionais como ameaça à integridade territorial do Estado-nação, à identidade nacional e à paz social, perceções estas que são alimentadas e são o alimento dos partidos de extrema-direita na Europa.

A prioridade de "contenção, diminuição, controlo" de fluxos migratórios também está refletida na redefinição dos objetivos do FAM, pois secundariza a política de imigração legal para a União Europeia, associando-a à política de integração, que é conceptualmente distinta, e, no domínio do asilo, o respeito pelo direito de asilo e pelo princípio de *non refoulement*, consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da EU: 40% do FAM é dedicado à luta contra a imigração irregular, e mesmo boa parte dos restantes recursos financeiros dedicados à migração legal e ao asilo podem ser aplicados em países terceiros, numa lógica da sua capacitação para gerir/impedir fluxos

www.parlament.gv.at

migratórios, proteger refugiados e pessoas deslocadas e cooperar na readmissão de imigrantes em situação irregular.

Não contesto a necessidade e a legitimidade da luta contra a imigração irregular nem de uma política efetiva de retorno de imigrantes sem condições para residir na Europa, mas é preciso ter em consideração que é a inexistência de vias legais de imigração que torna os migrantes e os refugiados cada vez mais dependentes destas organizações criminosas, que estão cada vez mais globais e complexas e que constituem, elas mesmas, uma ameaça à segurança dos Estados e à segurança dos migrantes. E também é a inexistência de um investimento consistente em políticas de integração que é muito responsável pelo clima de xenofobia que se vive um pouco por toda a Europa.

Por outro lado, esta estratégia política de contenção e controlo é muito motivada pelas perceções exacerbadas e negativas sobre as migrações ("invasão"; maior incidência da criminalidade, etc.) que não têm correspondência com a realidade dos factos rem com as necessidades da Europa. E estas perceções estão a originar tensões sem precedentes recentes, que estão afetar um dos princípios estruturantes da União Europeia: a livre circulação de cidadãos da União. Não é só o fecho das fronteiras, como medida unilateral de contenção de fluxos migratórios que afeta este princípio. É todo o clima anti-imigração e o acentuar da dicotomia fraturante "nós"-"eles" que atinge não só os nacionais de países terceiros da Ásia, África, América Latina, América do Norte, Europa que vivem na UE, mas também os cerca de 20 milhões de cidadãos da União Europeia que emigraram para um outro Estado-Membro (como um numero muito significativo de Portugueses), como o BREXIT bem demonstrou.

E porque, em minha opinião, a política não deve andar a reboque de perceções nem criar perceções, por vezes injustificadas, aqui ficam alguns dados que me parecem relevantes para a apreciação da proposta da Comissão Europeia, objeto do presente parecer.

www.parlament.gv.at

(1) Hoje, o nível de desemprego na UE está no nível mais baixo da década e já existem necessidades estruturais de mão-de-obra em setores importantes da economia (no primeiro trimestre de 2018 havia, na UE, 3.8 milhões de postos de trabalho por ocupar e a proporção de postos de trabalho vagos no total de postos de trabalho tem aumentado, atingindo 2,2% (em países como a República Checa, a Alemanha, a Suécia, os Países Baixos e a Áustria é mesmo superior a 3%). A percentagem de empregadores que reportam dificuldades na ocupação dos postos de trabalho qualificados e não qualificados atinge uma percentagem média de 40% e em países como a Alemanha, a Polónia, a Eslováquia e a Hungria é superior a 50%. Com o envelhecimento demográfico e a diminuição da população em idade ativa, esta tendência vai agravar-se. De acordo com as projeções demográficas e já contando com os níveis atuais de imigração, nas próximas duas décadas a UE perderá 22 milhões de pessoas em idade ativa. Mesmo se se compensar esta perda com uma maior participação das mulheres e das pessoas idosas no mercado de trabalho, estima-se que até 2035 a UE perca 18,3 milhões de pessoas em idade ativa[8].

(2) Um recente estudo para o Joint Research Centre da Comissão Europeia, faz projeções assustadoras sobre as consequências do envelhecimento demográfico e de políticas de contenção da migração internacional ("zero imigração") para a economia da UE e seus Estados-Membros até 2060: mantendo um nível de imigração para a UE de 1 milhão de pessoas por ano, a UE terá um crescimento populacional de 4 % em 2060, mas sofrerá um decréscimo de 12% da sua população ativa (15-65 anos). Sem imigração terá uma redução de 14% da sua população e perderá 29% da sua força de trabalho em 2060. Em ambos os cenários (com imigração anual de 1 milhão de pessoas e sem imigração) as

[8] Comissão Europeia – Enhancing legal pathways to Europe: an indispensable part of a balanced and comprehensive migration policy, COM (2018) 635, 12.09.2018., p. 2-3.

www.parlament.gv.at

projeções apontam para uma redução da força de trabalho, do PIB, do crescimento económico e do rendimento per capita (que afetaria cerca de 90% dos cidadãos). Mas sem imigração e se comparado com o cenário "com imigração", as perdas são muito mais acentuadas: a UE perderia mais 23% do seu PIB, do que com imigração (alguns Estados, como a Alemanha, perderiam mais 35%), o que implicaria uma perda acumulada de 20 anos de crescimento económico, uma taxa média de crescimento económico inferior a 1% e uma perda de mais 10% do rendimento per capita, do que com imigração. O estudo conclui que a imigração para a Europa é largamente benéfica para o seu crescimento económico: aumenta a oferta de trabalho, favorece a acumulação de capital e tem efeitos positivos sobre a produtividade, reduzindo o impacto negativo do envelhecimento demográfico[9].

(3) As migrações internacionais estão intrinsecamente associadas ao processo de globalização que incentivou e liberalizou os movimentos de capitais, mercadorias e serviços à escala mundial e são, devido aos seus múltiplos fatores, uma inevitabilidade. Não obstante se ter verificado, na última década, um aumento das migrações internacionais (ou seja, do número de pessoas que residem fora do país onde nasceram), incluindo o aumento do número de refugiados, a verdade é que apenas 3,4% da população mundial é migrante. Na União Europeia o cenário não é muito diferente: em 2017 residiam na UE 21.6 milhões de nacionais de países terceiros (imigrantes), o que representa 4.8% da

[9] Mongelli, I., Ciscar J.-C, Economic consequences of zero international migration in the EU – Na asessement for Europe based on the Eurostat population projections, Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2018. Disponível in: https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/economic-consequences-zero-international-migration-eu-assessment-europe-based-eurostat

população UE-28[10] No entanto, as migrações internacionais tornaram-se mais complexas e diversificadas e atingem todos os continentes e não apenas a Europa, embora esta tenha uma visão eurocêntrica do fenómeno, ignorando a elevadíssima taxa de emigração que ainda tem (o segundo maior continente do mundo de origem de fluxos migratórios, com 61 milhões de migrantes europeus). Por exemplo, de acordo com os dados da ONU, entre 2000 e 2017 foi a África o continente onde mais cresceu a migração com origem na Europa (3.5% ao ano)[11].

(4) Em 2015, de acordo com a FRONTEX, foram detetadas um total 1.8 milhões de pessoas a atravessar "irregularmente" a fronteira externa (6 vezes mais do que em 2014), embora na rota do Mediterrâneo Central o número de deteções tenha decrescido 10% (153.000). A maioria entrou pela Grécia, nomeadamente, 885.360 pessoas - a esmagadora maioria originária da Síria (496 340), do Afeganistão (213.635) e do Iraque (92.721) - e pela Rota dos Balcãs (Croácia, Hungria), nomeadamente 764.038)[12]. Estes números têm, no entanto, de ser lidos em perspetiva, já que, como reconhece a própria FRONTEX a maioria das pessoas que entraram pela Hungria e pela Croácia, já tinham entrado na Grécia e seguiram pelos países da ex-Jugoslávia, pelo que não se pode excluir uma dupla contagem. Por outro lado, a esmagadora maioria das pessoas detetadas a entrar "irregularmente" nestas fronteiras são de nacionalidade síria, pelo que à luz do Direito da União Europeia, têm direito a obter proteção internacional e, portanto, não podem ser qualificadas como imigrantes em situação irregular, já

[10] EUROSTAT – Migration and migrant population statistics. In: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Migrant_population:_almost_22_million_non-EU_citizens_living_in_the_EU

[11] NAÇÕES UNIDAS, cit., p. 13.

[12] FRONTEX – Risk Analysis for 2016, in: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf

que juridicamente é irrelevante a forma como entraram. E de facto, em 2015, 1.257 nacionais de países terceiros pediram asilo na União Europeia[13], a maioria de nacionalidade síria. Comparando estes números, podemos conduir que apenas uma percentagem reduzida das pessoas que foram detetadas a entrar "irregularmente" na Europa, em 2015, pode ser qualificada de imigrante irregular ou clandestino. Também a FRONTEX reconhece que muitas das deteções de entradas e permanências irregulares referem-se a migrantes que são requerentes de asilo e que, portanto, não podem ser afastados[14]. Não obstante, em 2016, o número de pessoas detetadas a entrar irregularmente decresceu para 511.047 (-89%) e, em 2017, para 204 719 (-60%)[15]. Também o número de primeiros pedidos de asilo decresceu, sobretudo em 2017, para 649.000.

(5) O fenómeno da imigração irregular ou dos imigrantes indocumentados não pode ser apreciado, pelas razões supra referidas, apenas em função do número de "entradas irregulares" detetadas pela FRONTEX, sob pena de poder ser sobredimensionado. Existem, no entanto, outros dados que nos podem fornecer uma visão mais clara e esclarecida do mesmo, como por exemplo os relativos às decisões de afastamento por entrada e/ou permanência irregular (pois essas atestam mesmo a irregularidade migratória). Vários estudos indicam que a maioria dos imigrantes irregulares entraram de forma regular na Europa (com visto de turista, sem visto) e permanecem irregularmente (*overstayers*). Em 2017, e de acordo com a FRONTEX, os Estados-Membros reportaram 279 215

[13] EUROSTAT – Asylum Statistics , in: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Countries_of_destination:_Germany.2C_Italy_and_France_the_main

[14] FRONTEX – Risk Analysis for 2018, p. 25, in: https://frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2018-aJ5nJu

[15] FRONTEX – Risk Analysis for 2018, in: https://frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2018-aJ5nJu

decisões de retorno ou afastamento (um decréscimo de 8,6% em 2016) por entrada e/ou permanência irregular e executaram 151.398 afastamentos efetivos. Pese embora estes dados não serem fiáveis (muitos afastamentos são executados através do regresso voluntário não registado, desfasamento temporal entre a decisão e a execução do afastamento, registo de várias decisões de retorno que visam a mesma pessoa, etc.), estes números revelam, no entanto, uma tendência: a dimensão reduzida do fenómeno da imigração irregular, em termos absolutos e relativos (pois a percentagem de imigrantes que são objeto de uma decisão de retorno é muito reduzida se comparada com o número de imigrantes a residir na Europa legalmente e extremamente reduzida se comparada com a população) e confirmam o que muitos estudos indicam. A este propósito gostaria apenas de mencionar o Banco Mundial, que estima que entre 2009-2017 apenas 6% dos imigrantes que entraram na Europa estava indocumentada[16].De qualquer forma, existe sempre, nesta matéria, uma "cifra negra" que não pode ser adequadamente estimada e que varia muito de estudo para estudo.

(6) Não obstante, a verdade é que a imigração através do Mediterrâneo é um fenómeno endémico de décadas e tem associada a ideia de "vulnerabilidade da fronteira" e de "ameaça à integridade territorial", que, com todo o impacto mediático que teve a partir de 2015, acentuou a perceção de "invasão", de "ameaça", de "descontrolo" e de "incapacidade" de controlo da fronteira externa. E esta é, sem dúvida, a fronteira mais letal do Mundo, pois os fluxos são, predominantemente, geridos por organizações criminosas, que procuram rotas cada vez mais perigosas, que só desde 2014 custaram a vida a cerca de 17.000

[16] World Bank Group – Migration and Remittances, Recent Developments and Outlook, Abril de 2018, p. 19

pessoas, de acordo com os dados da OIM. Só em 2016, a travessia do Mediterrâneo custou a vida a mais de 5.000 pessoas, pese embora todo o investimento da UE nas operações FRONTEX e na Operação Militar EUNAVFOR-Sophia[17].

(7) É também um facto relevante o aumento exponencial do número de requerentes de asilo e de refugiados em 2015 e 2016, afetando sobretudo a Alemanha e a Suécia, a maioria oriunda da Síria. Mas este afluxo de refugiados não é uma novidade na história recente da Europa. Também nos anos 90 existiu um crescimento muito abrupto de pessoas deslocadas e de refugiados decorrente da guerra da ex-Jugoslávia, que atingiu o seu pico em 1992 (672.000 pedidos de asilo na UE-15). Mas também temos de ver os números dos refugiados em perspetiva. Em 2017, de acordo com o ACNUR, existiam 25.4 milhões de refugiados; 68% são originários de 5 países (Síria, Afeganistão, Sudão do Sul, Myanmar e Somália); 85 % encontram-se em países em desenvolvimento (como a Turquia, o Paquistão, o Uganda, o Líbano, o Bangladesh ou o Sudão); em toda a Europa (não apenas UE) existiam 6.1 milhões refugiados, mas 3.5 milhões na Turquia e cerca de 1 milhão na Alemanha[18], sobretudo de nacionalidade síria. De acordo com o ACNUR, existem cerca de 5.6 milhões de refugiados sírios (ou seja, pessoas que conseguiram sair do país, já que a maioria está deslocada internamente no país e com necessidade de proteção), sobretudo na Turquia (3.5 milhões), no Líbano (cerca de 1 milhão) ou na Jordânia (mais de 670.000)[19]. Se compararmos o Líbano com a União Europeia, que também acolheu cerca de 1

[17] OIM, Missing Migrants – Tracking deaths along Migratory Routes, in https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean (consultado em 7 de setembro de 2018)

[18] UNHCR - Global Trends. Forced Displacement in 2017. In: http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html

[19] Dados publicados pelo ACNUR in http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php (consultado em 7 de setembro de 2018)

milhão de refugiados sírios (sobretudo a Alemanha e a Suécia) [20], não é difícil concluir quem assume a maior quota parte de responsabilidade com a proteção de refugiados, um dever jurídico e moral das nações civilizadas e que a UE no seu conjunto e os seus Estados-Membros, isoladamente considerados, têm, objetivamente, maior capacidade para cumprir, para além do seu especial compromisso com o asilo: na UE é garantido o direito de asilo (artigo 18.º da CDFUE) e o princípio do *non refoulement*, que impede o afastamento de qualquer pessoa para um Estado onde possa ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos desumanos ou degradantes (artigo 19.º, n.º 2 da CDFUE) no âmbito de uma política comum de asilo "*destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão*" (artigo 78.º, n.º 1 TFUE)

(8) Um outro dado importante tem a ver com a ajuda ao desenvolvimento dos países terceiros de origem e de trânsito e o seu impacto sobre a contenção de fluxos migratórios. Vários estudos indicam que os países mais pobres têm taxas menos elevadas de emigração, pois a pobreza extrema imobiliza as pessoas, porque, simplesmente, não têm recursos financeiros para sair do seu país, seja por via legal, seja de forma irregular[21]. Mesmo a Comissão Europeia admite que o desenvolvimento económico que garanta um rendimento anual de 7.000-10.000 €/per capita aumenta a propensão das pessoas para emigrar[22]. Por outro lado, é ilusório pensar que o condicionamento da ajuda ao desenvolvimento a países terceiros à sua capacidade para cooperar em matéria de controlo de fronteiras, contenção de fluxos e readmissão dos seus nacionais afastados por permanência

[20] MIGRATION POLICY CENTRE – Syrian Refugees in http://syrianrefugees.eu

[21] Ver, entre muitos outros, Hein de Haas – Myths of migration: Much of what we think we know is wrong, in: http://heindehaas.blogspot.com/2017/03/myths-of-migration-much-of-what-we.html.

[22] Comissão Europeia – Enhancing legal pathways to Europe: an indispensable part of a balanced and comprehensive migration policy, COM (2018) 635, 12.09.2018., p. 8.

irregular poderá ser eficaz. Isto porque para esses países a emigração tem um enorme impacto económico (remessas dos seus emigrantes, estejam eles no país de destino de forma regular ou irregular) e é fator de paz social (na medida em que dá uma perspetiva de futuro à sua população mais jovem e afetada pelo desemprego, que contribui para a sobrevivência das suas famílias e para o desenvolvimento do país). E para termos uma noção desta realidade, basta comparar o volume de remessas para África e a ajuda ao desenvolvimento que a UE pretende dar nos próximos anos. No âmbito do NDCI (2021-2027) a Comissão Europeia propõe gastar com a África subsariana 32.000M€ em sete anos. De acordo com o Banco Mundial, só em 2017, as remessas dos imigrantes para a África subsariana contabilizaram 38.000M US dólares e, em 2018, prevê que esse montante atinja os 41.000M US dólares, e em 2019, 43. 000 M US dólares[23]. Estes dados falam por si!

É neste contexto que posso afirmar que as políticas que visam tão só a contenção unilateral de fluxos são ineficazes para alcançar o seu objetivo, pelo que se deveria adotar uma estratégia de gestão e de promoção da migração legal em benefício de todos, incluindo um muito maior investimento em políticas de integração, como forma de manter a coesão e paz sociais. Isto porque políticas unilaterais de contenção e controlo de migrações internacionais serão sempre de reduzida eficácia, enquanto persistirem os fatores multidimensionais e complexos que as impulsionam (insegurança, miséria, conflitos, desrespeito dos direitos humanos, alterações climáticas, desigualdades muito acentuadas de desenvolvimento, declínio demográfico que afeta o mercado de trabalho originando carências de mão de obra, qualificada e sem qualificação, etc.).

[23] World Bank Group – Migration and Remittances, Recent Developments and Outlook, Abril de 2018

Assim, em minha opinião o FAM proposto não tem em consideração a realidade complexa das migrações internacionais, e deveria, por isso, dar maior prevalência ao financiamento de vias legais de imigração (como a forma mais eficaz de lutar contra a imigração irregular, promover a migração circular e temporária, satisfazer as necessidades de mão-de-obra, mitigar os efeitos negativos do envelhecimento e o declínio demográfico para a economia, etc.), à proteção de refugiados e pessoas carecidas de proteção internacional (uma obrigação jurídica, moral e civilizacional da Europa) e, sobretudo, à integração dos migrantes nas sociedades de acolhimento (essencial à preservação da paz e coesão sociais das sociedades europeias que, na era da globalização, serão confrontadas com migrações internacionais inevitáveis, e, assim, minimizar os conflitos inerentes à sua transição para sociedades racial, cultural e religiosamente mais heterogéneas). Só assim o necessário financiamento de operações de afastamento de imigrantes irregulares, que enfrentam muitos obstáculos de ordem jurídica (por ex., a obrigação de *non refoulement* ou o respeito pela vida familiar) e prática (por ex., falta de documentação ou de cooperação dos países de origem) poderiam contribuir para uma política de afastamento eficaz, necessária e legítima, enquanto parte integrante de uma política de imigração abrangente, pese embora o número de destinatários ser proporcionalmente muito mais reduzido, do que o das outras vertentes de uma estratégia global para as migrações.

PARTE IV - PARECER

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

www.parlament.gv.at

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

1 – A presente iniciativa respeita o Princípio da Subsidiariedade, na medida em que os objetivos que visa alcançar só podem ser eficazmente atingidos através de uma ação da União;

2- No que concerne à presente iniciativa o processo de escrutínio está concluído;

3- Todavia, atendendo à importância da matéria em causa, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 18 de setembro de 2018

A Deputada Autora do Parecer

(Constança Urbano de Sousa)

A Presidente da Comissão

(Regina Bastos)

20

www.parlament.gv.at

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE V - ANEXO

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades e Garantias.

www.parlament.gv.at

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

COM (2018) 471 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para o Asilo e a Migração (FAM)

I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no artigo 7º, n.º 2, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, relativa ao *"Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia"*, a Comissão de Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre a COM (2018) 471 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para o Asilo e a Migração.

Tal relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, nos termos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da

www.parlament.gv.at

União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE).

II. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2018) 471 final refere-se à proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para o Asilo e a Migração.

Em outubro de 2017, o Conselho Europeu reafirmou a necessidade de adotar uma abordagem global para a gestão da migração com o objetivo de restabelecer o controlo das fronteiras externas, reduzir o número de entradas e de mortes no mar e que se deveria basear na utilização flexível e coordenada de todos os instrumentos disponíveis da União e dos Estados-Membros[1].

Neste contexto, no âmbito da sua proposta de 2 de maio de 2018 relativa ao enquadramento financeiro plurianual para o período de 2021-2027, a Comissão propôs aumentar consideravelmente a parte do orçamento global da União consagrado à gestão da migração e das fronteiras externas, incluindo um aumento do financiamento atribuído às agências descentralizadas neste domínio de intervenção.

É neste sentido que a presente proposta de Regulamento visa a criação do Fundo para o Asilo e a Migração (FAM) com uma gestão mais flexível em

[1] http://www.consilium.europa.eu/media/21621/19-euco-final-conclusions-pt.pdf

www.parlament.gv.at

comparação com o atual período de programação, assim como de ferramentas de forma a assegurar que o financiamento da UE é encaminhado para as prioridades e ações com um valor acrescentado significativo para a União.

O Regulamento que cria o Fundo para o Asilo e a Migração (FAM), baseia-se nos investimentos e realizações conseguidos com base nos seus predecessores: o Fundo Europeu para os Refugiados (FER), o Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros (FEI) e o Fundo Europeu de Regresso (FR), para o período de 2007-2013, e o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), criado pelo Regulamento (UE) 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho para o período de 2014-2020.

O FAM manterá o apoio às políticas globais da UE no domínio da migração, da integração e do regresso, designadamente reforçando o desenvolvimento do Sistema Europeu Comum de Asilo, o apoio à solidariedade e partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros - com especial enfoque nos mais afetados pelos fluxos migratórios e pelos fluxos de requerentes de asilo - o apoio à migração legal para os Estados-Membros e o desenvolvimento de estratégias proactivas em matéria de imigração que respeitem o processo de integração de nacionais de países terceiros, contribuindo para a promoção de estratégias de regresso equitativas e eficazes, e o desenvolvimento de parcerias e cooperação com países não pertencentes à UE.

www.parlament.gv.at

Para tal, o FAM terá uma dotação de 10,4 mil milhões de EUR. Deste montante, serão afetados 4,2 mil milhões de EUR (40 %) ao longo do período de financiamento para apoio específico aos Estados-Membros, de forma a responder a necessidades urgentes ou canalizar financiamento de emergência para os Estados-Membros. Os restantes 60% (6,3 mil milhões de EUR) serão afetados ao financiamento de longo prazo de forma a apoiar os Estados-Membros na gestão da migração.

O Fundo será aberto à participação de países terceiros, em conformidade com as condições estabelecidas num acordo específico que preveja a participação do país terceiro no Fundo para o Asilo e a Migração, que especificará a contribuição do país e os benefícios que dele retira, bem como as condições da sua participação.

Destacam-se de seguida os principais pontos desta proposta:

Capítulo I - Disposições Gerais do regulamento proposto, que apresentam o seu objeto e âmbito de aplicação e as definições essenciais. Exige que todas as ações apoiadas a título do regulamento cumpram a legislação nacional e da União aplicáveis. Apresentam igualmente os objetivos do regulamento. O âmbito proposto destes artigos assenta, em grande medida, no atual regulamento do FAMI, tendo também em consideração as novas evoluções, como a Agenda Europeia da Migração, e a necessidade de agilizar a resposta à evolução dos desafios migratórios tanto na UE como em cooperação com outros países.

www.parlament.gv.at

Capítulo II - Quadro financeiro e de execução, estabelece os princípios gerais para o apoio prestado ao abrigo do regulamento e salienta a importância de assegurar a coerência e a complementaridade entre os instrumentos de financiamento pertinentes da UE. Estabelece as modalidades de execução das ações apoiadas no âmbito do regulamento: gestão partilhada, direta e indireta. A combinação das modalidades de execução proposta tem por base a experiência positiva adquirida com esta combinação na execução do atual instrumento de financiamento.

A primeira secção do capítulo apresenta o quadro financeiro. A proposta indica um montante para a dotação global do Fundo e a respetiva utilização através de diversas modalidades de execução.

A segunda, terceira e quarta secções descrevem o quadro de execução destinado à aplicação do Fundo, tais como programas da Comissão e dos Estados-Membros. Define disposições pormenorizadas relativas à revisão intercalar e à execução de ações específicas, de ações da União, da ajuda de emergência, da assistência técnica, dos instrumentos financeiros, das garantias orçamentais e do apoio operacional.

A última secção estabelece as disposições necessárias sobre os relatórios de desempenho dos Estados-Membros, bem como sobre o acompanhamento e a avaliação.

Capítulo III - Disposições transitórias e finais, contém disposições relativas à delegação de poderes à Comissão para adotar atos delegados e ao procedimento do Comité de Coordenação do Fundo para o Asilo e a Migração.

www.parlament.gv.at

Contempla ainda a aplicabilidade do Regulamento Disposições Comuns ao regulamento proposto, propõe a revogação do instrumento de financiamento que o precede e estabelece um conjunto de disposições transitórias. É fixada a data de entrada em vigor do regulamento proposto, ficando estipulado que será obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros a partir de 1 de janeiro de 2021.

Nas disposições transitórias (artigo 34º) salvaguarda-se a continuação das ações abrangidas pelo atual FAMI – Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, período de 2014-2020, criado pelo Regulamento (EU) nº 516/2014, o qual continuará a aplicar-se às ações em causa até à sua conclusão.

III. Princípio da subsidiariedade

A base jurídica desta proposta são os artigos 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia que prevê que «*a União deve proporcionar 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*» e 77.º, 79.º, 80.º, 82.º, 84.º e 87.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)[2], nomeadamente as medidas constantes do artigo 77.º, n.º 2,

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.POR&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202PT.01004701

bem como do artigo 79.º, n.º 2, alínea d), do TFUE, tais como, a política comum de vistos, os controlos de pessoas nas fronteiras externas, quaisquer medidas para a introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas e a luta contra o tráfico de pessoas.

É igualmente relevante o disposto no artigo 80.º do TFUE que realça que as políticas da União estabelecidas na parte III, título V, capítulo 2, do TFUE, bem como a sua execução, deverão reger-se pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro.

A gestão dos fluxos migratórios apresenta desafios de ordem cada vez mais transnacional e de tal amplitude que não podem ser resolvidos através da ação isolada dos Estados-Membros, pelo que se considera que existe um valor acrescentado evidente na intervenção da União neste domínio e na mobilização do orçamento da EU para este fim.

Prevê-se, assim, que o Fundo para o Asilo e a Migração acrescente valor, assegurando uma utilização dos fundos públicos mais eficiente ao reforçar o Sistema Europeu Comum de Asilo através do estabelecimento de normas e procedimentos comuns, desenvolvendo as capacidades dos Estados-Membros para acolher pessoas necessitadas de proteção internacional, promovendo a utilização de vias de entrada legal para os migrantes, assegurando a competitividade da União a longo prazo e o futuro do seu modelo social,

www.parlament.gv.at

apoiando a integração de nacionais de países terceiros e reduzindo os incentivos à migração ilegal através de uma política sustentável de regresso e readmissão.

Neste contexto, e para os efeitos do disposto no artigo 5º, n.ºs 1 e 2, do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, conclui-se que o diploma é conforme ao princípio da subsidiariedade.

IV – Conclusões

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

a) Que a COM (2018) 471 final – "Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para o Asilo e para a Migração não viola o princípio da subsidiariedade;
b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 11 de setembro de 2018

www.parlament.gv.at

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A Deputada Relatora	O Presidente da Comissão
(Sandra Pereira)	*(Bacelar de Vasconcelos)*

9

www.parlament.gv.at