



Brussels, 28 October 2016  
(OR. en, pt)

13835/16

**Interinstitutional Files:**

2016/0223 (COD)  
2016/0224 (COD)  
2016/0225 (COD)

ASILE 64  
CODEC 1555  
ASIM 141  
RELEX 900  
COMIX 713  
INST 452  
PARLNAT 317

**COVER NOTE**

From: Portuguese Parliament  
date of receipt: 26 October 2016  
To: General Secretariat of the Council  
No. prev. doc.: ST 11316/16 - COM(2016) 466 final  
ST 11317/16 - COM(2016) 467 final  
ST 11313/16 - COM(2016) 468 final  
Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (First reading)  
[doc. ST 11316/16 ASILE 26 CODEC 1076 - COM(2016) 466 final]  
Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU (First reading)  
[doc. ST 11317/16 ASILE 27 CODEC 1077 - COM(2016) 467 final]  
Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council  
[doc. ST 11313/16 ASIM 107 RELEX 650 COMIX 534 CODEC 1073 - COM(2016) 468 final]  
- Opinion<sup>1</sup> on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

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



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**Parecer**

**COM(2016)466**

**COM(2016)467**

**COM(2016)468**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### **PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu as seguintes Propostas:

- Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, bem como normas relativas ao estatuto uniforme dos refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração [COM(2016)466];
- Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que institui um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32/UE [COM(2016)467];
- Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho [COM(2016)468].

As supras identificadas iniciativas foram enviadas à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o seu objeto, a qual analisou as referidas iniciativas, tendo aprovado os respectivos Relatórios, que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

#### **PARTE II – CONSIDERANDOS**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

1 – As presentes iniciativas fazem parte de um “pacote legislativo”, que tem como base comum:

- a criação de legislação relativa à proteção internacional de nacionais de países terceiros ou apátridas e o estatuto uniforme de refugiados,
- o estabelecimento de um procedimento comum de proteção internacional da União Europeia, e
- a instituição do Quadro de Reinstalação da União.

2 – As iniciativas legislativas em análise têm, pois, como objetivo principal complementar a Agenda Europeia da Migração e o Sistema Europeu Comum de Asilo e harmonizar os conceitos e procedimentos relativos à entrada, reinstalação e proteção de nacionais de países terceiros e apátridas.

3 - Deste modo, as presentes iniciativas propõem a aprovação de Regulamentos sobre estas matérias, alterando a Diretiva 2003/109/CE, revogando a Diretiva 2013/32/UE e alterando o Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, respectivamente.

4 - No que diz respeito à primeira iniciativa, [COM (2016) 466], as principais alterações visam evitar que os Estados-Membros concedam um tratamento mais favorável a nacionais de países terceiros ou apátridas, embora lhes possam conceder um estatuto humanitário caso não sejam elegíveis ao abrigo do regulamento em causa. É ainda definida a obrigação de fundamentação por parte do requerente da necessidade de proteção internacional e a obrigação de avaliação desta necessidade.

5 - Relativamente à segunda iniciativa, [COM (2016) 467], que visa a instituição de um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia, o seu objetivo é assegurar um tratamento rápido e eficaz dos pedidos de proteção internacional,



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

---

estabelecendo um procedimento comum de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, substituindo os procedimentos dos diferentes Estados-Membros, simplificando-os.

6 – Quanto à terceira iniciativa [COM (2016) 468], visa o estabelecimento de um Quadro de Reinstalação da União, facilitar a aplicação da política de reinstalação da União, uniformizar o seu procedimento e, consequentemente, reduzir as divergências entre os Estados-Membros nesta sede. Para tal, é necessário definir uma abordagem comum para entrada segura e lícita na União, que proteja os migrantes e que permita a partilha de responsabilidades.

Este Quadro prevê a reinstalação anual de um certo número de nacionais de países terceiros ou apátridas no território dos Estados-Membros e prevê as condições de elegibilidade ou de exclusão, origem dos migrantes passíveis de reinstalação, os procedimentos normalizados (ordinários, de aceleração ou poderes delegados para a sua alteração) e o processo decisório.

7 – Neste contexto, importa mencionar, que a União desenvolveu a Agenda Europeia da Migração, estabelecendo as bases do trabalho da Comissão para uma gestão eficaz e abrangente dos fluxos migratórios que se fizeram sentir.

A Agenda Europeia da Migração traduz, pois, as orientações políticas do Presidente Juncker em iniciativas específicas que têm por objetivo uma melhor gestão dos fluxos migratórios em todas as suas dimensões. A Agenda, adotada em 13 de maio de 2015, avançava ações concretas para fazer face à crise imediata e para salvar vidas no mar, tendo proposto respostas estruturais para o médio e longo prazo.

8 – Referir, ainda, que as prioridades da Comissão Europeia, nesta matéria, foram definidas na Comunicação *Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa* que propunha -um Sistema de Dublin sustentável e equitativo para a determinação do Estado-membro responsável pela análise dos pedidos de asilo,



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- um reforço do sistema Eurodac<sup>1</sup>, e
- a criação de uma Agência Europeia para o Asilo.

Indicar, por conseguinte, que as iniciativas em análise, foram apresentadas nesse sentido.

8 - As presentes iniciativas procuram, pois, alcançar o objetivo de construção de um sistema europeu comum de asilo sólido, coerente e integrado, baseado em normas harmonizadas e conformes com as normas de proteção internacional da Convenção de Genebra.

Por último, indicar, que as alterações propostas vão ao encontro das orientações prioritárias da Comissão Juncker (ponto 8 – Migração).

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

#### a) *Da Base Jurídica*

Artigo 78º e nº 2 do artigo 67º do TFUE.

O artigo 78.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia determina que a União deve desenvolver *uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional (...).*

Também o nº2 do artigo 67º do TFUE refere o desenvolvimento de *uma política comum em matéria de asilo, imigração e de controlo das fronteiras externas, que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos*

<sup>1</sup> O sistema Eurodac permite aos países da União Europeia (UE) ajudar a identificar os requerentes de asilo, bem como as pessoas que foram interceptadas por ocasião da passagem ilegal de uma fronteira externa da União. Comparando as impressões digitais, os países da UE podem verificar se um requerente de asilo ou um estrangeiro que se encontra ilegalmente no seu território já formulou um pedido num outro país da UE ou se um requerente de asilo entrou irregularmente no território da União.

O Eurodac compõe-se de uma Unidade Central gerida pela Comissão Europeia, de uma base de dados central informatizada contendo impressões digitais e de meios electrónicos de transmissão entre os países da UE e a base de dados central.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

*nacionais de países terceiros, constando ainda da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia um artigo autónomo sob a epígrafe «Direito de asilo» (artigo 18.º).*

#### ***b) Do Princípio da Subsidiariedade***

Dado que o Sistema Europeu Comum de Asilo implica a adoção de normas comuns em toda a União para os requerentes de asilo e beneficiários de proteção internacional, estes objetivos não podem ser prosseguidos pelos Estados-Membros individualmente.

A ação a nível da União é necessária para facilitar uma maior convergência em termos de decisões em matéria de asilo na UE.

Referir, ainda, que de acordo com as presentes iniciativas, os Estados-Membros continuam a ser livres de conceder outras formas de proteção ao abrigo do direito nacional.

Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia, as presentes iniciativas não excedem o necessário para alcançar os seus objetivos.

## **PARTE III - PARECER**

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

1 - As presentes iniciativas não violam o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.

2 - A Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo, sugerindo-se que seja enviada informação, após cada Conselho de Ministros JAI, nos termos do artigo 5º da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 21/2012, de 17 de maio.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Palácio de S. Bento, 25 de outubro de 2016

A Deputada Relatora

(Rubina Berardo)

A Presidente da Comissão

(Regina Bastos)

**PARTE IV – ANEXO**

Relatórios da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

#### RELATÓRIO

**COM (2016) 466 final - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, bem como normas relativas ao estatuto uniforme dos refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração**

#### 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 (2016) 466 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, bem como normas relativas ao estatuto uniforme dos refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

### II. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

O Sistema Europeu Comum de Asilo baseia-se em regras que determinam o Estado-Membro responsável pelos requerentes de proteção internacional (incluindo uma base de dados com as impressões digitais dos requerentes de asilo), em normas comuns para os procedimentos de asilo, as condições de acolhimento, o reconhecimento e a proteção dos beneficiários de proteção internacional.

Não obstante os progressos significativos realizados no desenvolvimento do Sistema Europeu Comum de Asilo, existem ainda diferenças significativas entre os Estados-Membros ao nível do tipo de procedimentos aplicados, das condições de acolhimento dos requerentes, das taxas de reconhecimento e do tipo de proteção concedido aos beneficiários de proteção internacional.

No passado mês de abril, a Comissão definiu as suas prioridades para uma reforma estrutural do quadro europeu em matéria de asilo e migração, na sua comunicação “Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa”, apresentando as diferentes medidas a tomar para assegurar uma “política europeia de asilo mais humana, justa e eficaz”, bem como uma “melhor gestão da política de migração legal”<sup>1</sup>.

A presente proposta de Regulamento enquadra-se, assim, na reforma global do Sistema Europeu Comum de Asilo, em linha de coerência com o primeiro pacote de propostas de

---

<sup>1</sup> COM(2016) 197 final.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

reforma que foram apresentadas pela Comissão em 4 de maio de 2016<sup>2</sup>, e com as propostas de revisão da Diretiva Procedimentos de Asilo e da Diretiva Condições de Acolhimento, incluindo uma proposta destinada a transformar a primeira num regulamento e a criação de um sistema estruturado de reinstalação da União.

Embora a atual diretiva<sup>3</sup> relativa às condições para uma proteção internacional tenha contribuído para um certo nível de aproximação das regulamentações nacionais, verifica-se que as taxas de reconhecimento variam entre Estados-Membros, havendo igualmente falta de convergência quanto às decisões sobre o tipo de estatuto de proteção concedido por cada Estado-Membro. Encontra-se também uma variação considerável entre as políticas dos Estados-Membros relativamente à duração das autorizações de residência concedidas, bem como no que se refere ao acesso aos direitos.

Neste sentido, a presente proposta possui os seguintes objetivos:

1. Uma maior harmonização dos critérios comuns para o reconhecimento dos requerentes de proteção internacional. Preveem-se normas mais prescritivas e substituem-se as atuais disposições facultativas no que respeita à obrigação de o requerente fundamentar o seu pedido, à avaliação de alternativas de proteção interna e aos motivos de retirada do estatuto, no caso de o beneficiário de proteção internacional representar um perigo para a segurança do Estado-Membro ou tiver sido condenado por sentença transitada em julgado por um crime particularmente grave.
2. Uma maior convergência entre as decisões em matéria de asilo em toda a União Europeia, ao obrigar as autoridades competentes dos Estados-Membros a ter em conta, na avaliação

---

<sup>2</sup> Em 4 de maio de 2016, a Comissão apresentou um primeiro conjunto de propostas de reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo, para dar resposta a três prioridades identificadas na sua comunicação: estabelecer um sistema de Dublin sustentável e equitativo para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de asilo, reforçar o sistema Eurodac a fim de controlar melhor os movimentos secundários e facilitar o combate à migração irregular, bem como, criar uma verdadeira Agência da União Europeia para o Asilo a fim de garantir o bom funcionamento do sistema europeu de asilo.

<sup>3</sup> Diretiva 2011/95/UE que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

dos pedidos, a análise comum e as orientações sobre a situação no país de origem, fornecidas ao nível da União pela Agência da União Europeia para o Asilo e pelas redes europeias de informação sobre países de origem, em conformidade com as novas disposições da proposta de regulamento que cria a Agência da União Europeia para o Asilo.

3. Assegurar que a proteção só é concedida enquanto os motivos que estão na base da perseguição ou ofensa grave persistirem, sem afetar as perspetivas de integração da pessoa em causa. Neste sentido, a proposta impõe aos Estados-Membros a obrigação de realizarem avaliações sistemáticas e regulares do estatuto em caso de alterações significativas da situação no país de origem, bem como no momento em que tencionam renovar as autorizações de residência, pela primeira vez para os refugiados e pela primeira e a segunda vez para os beneficiários de proteção subsidiária.

4. No quadro do seu direito à proteção, considera-se que é essencial que os Estados-Membros promovam a integração dos beneficiários na sociedade. A este respeito, a proposta clarifica o âmbito dos direitos e obrigações dos beneficiários de proteção internacional. Além disso, prevêem-se incentivos para a sua integração ativa, enquanto a proteção for concedida, autorizando os Estados-Membros a subordinar a concessão de certas prestações de assistência social à participação efetiva em medidas de integração, em conformidade com o plano de ação em matéria de integração

5. As decisões que põem termo ao estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária só produzem efeitos após um período de três meses, dando às pessoas a quem o estatuto foi retirado uma possibilidade efetiva de requerer um novo estatuto jurídico, por exemplo por motivos de trabalho.

6. No que concerne aos movimentos secundários dos beneficiários de proteção internacional, clarifica-se o dever de o beneficiário permanecer no Estado-Membro que lhe concedeu proteção, prevendo-se novos desincentivos através da alteração da diretiva relativa aos residentes de longa duração, nomeadamente reiniciando o cálculo do período exigido para a obtenção de residência legal caso o beneficiário seja encontrado noutra Estado-Membro sem direito de residência ou permanência.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

7. Prevê-se ainda uma maior harmonização dos direitos dos beneficiários de proteção internacional, nomeadamente no que diz respeito à validade e formato das autorizações de residência, clarificando-se o âmbito dos direitos e obrigações dos beneficiários, em particular no que diz respeito à segurança social e à assistência social.

A entrada em vigor do presente Regulamento está prevista para o vigésimo dia seguinte à data da sua publicação.

### **- Base jurídica**

A base jurídica da proposta de Regulamento em apreço é o artigo 78.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)<sup>4</sup>. Estas disposições preveem que a União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão.

No âmbito destas competências a UE pode adotar medidas, nomeadamente para criar:

- a) Um estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União; e
- b) Um estatuto uniforme de proteção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de proteção internacional.

O artigo 79.º, n.º 2, alínea a), do TFUE é igualmente aditado como base jurídica devido à proposta de alteração da Diretiva 2003/109/CE relativa aos residentes de longa duração, que está relacionada com os beneficiários de proteção internacional.

<sup>4</sup> O artigo 78.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) determina que a União deve desenvolver *uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional (...)*. Cabe ao Parlamento Europeu e ao Conselho legislar sobre as medidas a adotar relativamente ao Sistema Europeu Comum de Asilo.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### - Princípio da subsidiariedade

O objetivo da presente proposta consiste em substituir a atual diretiva por um regulamento, a fim de facilitar uma maior convergência no tratamento de pedidos de asilo semelhantes no que se refere ao conteúdo da proteção internacional concedida, reduzindo assim os incentivos à deslocação no interior da UE e assegurando que os beneficiários de proteção internacional são tratados de forma idêntica em toda a UE.

Dado que o Sistema Europeu Comum de Asilo implica a adoção de normas comuns em toda a União Europeia para os requerentes de asilo e beneficiários de proteção internacional, considera-se que estes objetivos não podem ser prosseguidos pelos Estados-Membros individualmente. Neste sentido, a ação ao nível da União Europeia é necessária para facilitar uma maior convergência em termos de decisões em matéria de asilo na UE e atenuar essas consequências.

Assim, para os efeitos do disposto no artigo 5º, n.ºs 1 e 2, do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que os objetivos do presente Regulamento não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, mas podem, devido à dimensão e efeitos da ação prevista, ser alcançados de forma mais adequada a nível da União, concluindo-se, assim, que esta pode adotar tais medidas, cuja proposta é conforme ao princípio da subsidiariedade.

### III – Conclusões

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



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

- a) Que a COM (2016) 466 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, bem como normas relativas ao estatuto uniforme dos refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 19 de outubro de 2016

O Deputado Relator

(Fernando Negrão)

O Presidente da Comissão

(Bacelar de Vasconcelos)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

#### RELATÓRIO

**COM (2016) 467 final - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que institui um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32/UE**

#### 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 (2016) 467 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32/EU.

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



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### II. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A presente proposta de Regulamento insere-se no chamado segundo pacote legislativo, com o qual a Comissão pretende completar a reforma do sistema europeu comum de asilo através da adoção de quatro novas propostas: uma proposta que substitui a Diretiva Procedimentos de Asilo<sup>1</sup> por um regulamento, com o qual se pretende harmonizar as atuais disposições processuais díspares em todos os Estados-Membros e criar um verdadeiro procedimento comum; a proposta que substitui a Diretiva Condições de Asilo por um regulamento, que estabelece normas uniformes para o reconhecimento de pessoas que carecem de proteção internacional; e a proposta de revisão da Diretiva Condições de Acolhimento, para prosseguir a harmonização das condições de acolhimento na UE, com vista a aumentar as perspetivas de integração dos requerentes e diminuir os movimentos secundários.

O Regulamento ora em apreço pretende garantir que, independentemente do local onde se encontram na União Europeia, os requerentes de asilo sejam tratados de forma equitativa e adequada. Prevê ainda os instrumentos necessários para assegurar a rápida identificação de pessoas em situação de manifesta necessidade de proteção internacional e o regresso das que não têm necessidade de proteção.

A escolha da forma de Regulamento como instrumento jurídico (diretamente aplicável em todos os Estados-membros) fundamenta-se, segundo a Comissão, com a necessidade de eliminar elementos de apreciação, bem como simplificar, racionalizar e consolidar as disposições processuais, visando alcançar um maior grau de harmonização e uma maior uniformização dos resultados dos procedimentos de asilo em todos os Estados-Membros, eliminando assim incentivos à formulação de múltiplos pedidos em vários países e à prática de movimentos secundários entre os Estados-Membros.

<sup>1</sup> Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação) (JO L 180 de 29.6.2013, p. 60).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Neste sentido, as principais linhas de força da presente iniciativa são as seguintes:

1. Harmonização de procedimentos, tornando-os mais simples, mais claros e mais curtos em todas as fases processuais, a fim de substituir as atuais disposições processuais díspares dos Estados-Membros.
2. Reforço das garantias processuais de salvaguarda dos direitos dos requerentes, a fim de acautelar que os pedidos de asilo são devidamente avaliados no âmbito de um procedimento mais curto e simplificado. Neste sentido, entre outras, estão previstas garantias reforçadas para requerentes com necessidades processuais especiais e menores não acompanhados, nomeadamente normas mais pormenorizadas para avaliar, documentar e dar resposta às necessidades processuais especiais do requerente.
3. Normas mais rigorosas no sentido de evitar comportamentos abusivos e eliminar os incentivos aos movimentos secundários, através do estabelecimento de deveres claros para os requerentes colaborarem com as autoridades ao longo do processo e da aplicação de sanções em caso do seu incumprimento.
4. Harmonização das normas sobre países seguros como um aspeto crucial da eficácia do procedimento comum. Neste sentido, a Comissão tenciona avançar progressivamente no sentido de uma plena harmonização neste domínio, substituindo as listas nacionais de países de origem seguros por listas da UE de países seguros ou designados como seguros, no prazo de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do presente regulamento.

Prevê-se a entrada em vigor do presente Regulamento no vigésimo dia seguinte à data da sua publicação.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### - Base jurídica

A base jurídica da proposta é o artigo 78.<sup>2</sup>, n.º 2, alínea d), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que prevê a adoção de medidas relativas a procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária.

### - Princípio da subsidiariedade

O objetivo da presente proposta consiste em estabelecer um procedimento comum de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, que substitui os diversos procedimentos de asilo nos Estados-Membros. Os pedidos de proteção internacional apresentados por nacionais de países terceiros e apátridas com este novo instrumento jurídico passam a ser apreciados no âmbito de um procedimento que se rege pelas mesmas regras, independentemente do Estado-Membro onde forem apresentados, a fim de assegurar a igualdade do tratamento, garantindo clareza e segurança jurídica para os requerentes. Para além disso, os Estados-Membros não podem, isoladamente, criar regras comuns que reduzam os incentivos à apresentação de múltiplos pedidos e a prática de movimentos secundários entre os Estados-Membros.

Neste sentido, para os efeitos do disposto no artigo 5º, n.ºs 1 e 2, do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que os objetivos do presente Regulamento não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, mas podem, devido à dimensão e efeitos da ação prevista, ser alcançados de forma mais adequada a nível da União Europeia,

---

<sup>2</sup>O artigo 78.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) determina que a União deve desenvolver *uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional (...).* Cabe ao Parlamento Europeu e ao Conselho legislar sobre as medidas a adotar relativamente ao Sistema Europeu Comum de Asilo.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

concluindo-se, assim, que esta pode adotar tais medidas, cuja proposta é conforme ao princípio da subsidiariedade.

### III – Conclusões

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

- a) Deve ser transmitido ao Governo (MNE) a relevância e a sensibilidade que se prende com a questão da substituição das listas nacionais de países de origem seguros por listas da UE de países seguros ou designados como seguros, forma a não prejudicar as relações que Portugal desenvolve com países terceiros.
- b) Que a COM (2016) 467 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32/EU não viola o princípio da subsidiariedade;
- c) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 19 de outubro de 2016

O Deputado Relator

  
(Fernando Negrão)

O Presidente da Comissão

  
(Bacelar de Vasconcelos)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

#### RELATÓRIO

**COM (2016) 468 final – Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho**

##### 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 (2016) 468 final – Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho.

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

##### II. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A presente proposta faz parte do pacote de medidas que constituem o Sistema Europeu Comum de Asilo. Pretende-se com esta iniciativa legislativa contribuir para a gestão de



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

fluxos de nacionais de países terceiros ou apátridas que requerem proteção internacional, estabelecendo vias lícitas de proteção internacional em parceria e cooperação com países terceiros.

Assim, tomando por base as atuais iniciativas de reinstalação e admissão por motivos humanitários no quadro da União Europeia, bem como a experiência adquirida com programas nacionais de reinstalação, a presente proposta legislativa visa estabelecer o Quadro de Reinstalação da União, com o objetivo de facilitar a aplicação da política de reinstalação da União e prever uma abordagem harmonizada e coletiva com um procedimento igualmente harmonizado.

Este Quadro prevê a reinstalação anual de um certo número de nacionais de países terceiros ou apátridas no território dos Estados-Membros e prevê, nomeadamente: normas comuns europeias de admissão de nacionais de países terceiros através da reinstalação, incluindo as normas que fixam os critérios de elegibilidade e os motivos de exclusão; as normas e os procedimentos que regem todas as fases do processo de reinstalação; o estatuto a conferir às pessoas reinstaladas; os procedimentos de tomada de decisões, a fim de garantir condições uniformes para a execução do quadro; e o apoio financeiro para os esforços de reinstalação dos Estados-Membros.

A sua execução irá incluir o estabelecimento de planos anuais de reinstalação da União mediante atos de execução do Conselho e a adoção de regime específico de reinstalação da União através de atos de execução da Comissão.

São objetivos da presente proposta, em especial: definir uma abordagem comum para a entrada segura e lícita na União de nacionais de países terceiros que carecem de proteção internacional e, deste modo, protegê-los também da exploração por redes de contrabando de migrantes e do perigo para as suas vidas ao tentarem chegar à Europa; ajudar a reduzir a pressão de chegadas espontâneas sobre os sistemas de asilo dos Estados-Membros; permitir



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

a partilha da responsabilidade de proteção com países para os quais, ou nos quais, um grande número de pessoas com necessidade de proteção internacional tiverem sido deslocadas e contribuir para aliviar a pressão sobre esses países; prever um contributo conjunto da União para os esforços mundiais de reinstalação.

### **- Base jurídica**

A proposta tem por objetivo estabelecer um Quadro de Reinstalação da União, com procedimentos comuns de admissão dos nacionais de países terceiros ou apátridas com necessidade de proteção internacional provenientes de um determinado país terceiro, para o qual, ou dentro do qual, foram deslocados, no território dos Estados-Membros, com o objetivo de lhes oferecer proteção internacional. A proposta assenta, por conseguinte, no artigo 78.º<sup>1</sup>, n.º 2, alíneas d) (procedimentos comuns) e g) (parceria e cooperação com países terceiros), do TFUE.

### **- Princípio da subsidiariedade**

A presente proposta legislativa visa estabelecer o Quadro de Reinstalação da União, com o objetivo de facilitar a aplicação da política de reinstalação da União e prever uma abordagem harmonizada e coletiva com um procedimento igualmente harmonizado. Nesta medida, os objetivos propostos podem, devido à dimensão e aos efeitos do Quadro de Reinstalação da União, ser mais facilmente alcançados ao nível da União Europeia.

Neste sentido, 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),

<sup>1</sup> O artigo 78.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) determina que a União deve desenvolver *uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional (...).* Cabe ao Parlamento Europeu e ao Conselho legislar sobre as medidas a adotar relativamente ao Sistema Europeu Comum de Asilo.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, considera-se que os objetivos do presente Regulamento não podem ser satisfatoriamente realizados pelos Estados-Membros, isoladamente, mas podem, devido à dimensão e efeitos da ação prevista, ser alcançados de forma mais adequada ao nível da União, concluindo-se, assim, que esta pode adotar tais medidas, cuja proposta é conforme ao princípio da subsidiariedade.

### III – Conclusões

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

- a) Que a COM (2016) 468 final – Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 19 de outubro de 2016

O Deputado Relator

  
(Fernando Negrão)

O Presidente da Comissão

  
(Baceilar de Vasconcelos)