



Council of the  
European Union

050740/EU XXVII.GP  
Eingelangt am 16/02/21

Brussels, 16 February 2021  
(OR. en, pt)

6221/21

ASILE 14  
MIGR 35  
CODEC 221  
CADREFIN 79  
INST 51  
PARLNAT 26

#### COVER NOTE

---

From:	The Portuguese Parliament
date of receipt:	15 February 2021
To:	The President of the Council of the European Union

---

No. prev. doc.:	ST 11213/20 - COM (2020)610
Subject:	Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]

Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality<sup>1</sup>

---

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

---

<sup>1</sup> 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/search.do>



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

## Parecer

**COM(2020)610**

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX [Fundo para o Asilo e a Migração]

---

1



## 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, pela Lei nº 18/2018, de 2 de maio e pela Lei 64/2020 de 2 de Novembro, 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 relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX [Fundo para o Asilo e a Migração] COM(2020)610

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

#### **PARTE II – CONSIDERANDOS**

1 - A presente iniciativa diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX [Fundo para o Asilo e a Migração].

2 – Importa começar por relembrar que nas orientações políticas para a Comissão Europeia, a presidente Ursula von der Leyen anunciou um novo pacto em matéria de migração e asilo, caracterizado por uma abordagem abrangente das fronteiras externas, dos sistemas de asilo e de regresso, do espaço Schengen de livre circulação e da dimensão externa. Com efeito, esse novo pacto, apresentado em conjunto com a presente iniciativa, representa um novo começo no domínio da migração baseado numa abordagem abrangente da gestão da migração.

2



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

3 – Neste contexto, é referido na presente iniciativa que a mesma cria um quadro comum para a gestão do asilo e da migração a nível da UE, dando um importante contributo para a abordagem abrangente, e procura promover a confiança mútua entre os Estados-Membros. Com base nos princípios orientadores da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades, o novo pacto defende uma elaboração integrada das políticas, agregando políticas nos domínios do asilo, da migração, do regresso, da proteção das fronteiras externas, do combate à introdução clandestina de migrantes e das relações com países terceiros estratégicos, refletindo uma abordagem holística da governação.

4 – A presente iniciativa reconhece, assim, que uma abordagem abrangente também significa uma expressão mais forte, sustentável e tangível do princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades, que encontra o seu equilíbrio num contexto mais amplo, que vai além da questão de saber qual o Estado-Membro responsável por analisar um pedido de proteção internacional.

Por conseguinte, os princípios acima referidos devem ser aplicados a toda a gestão da migração, desde o acesso à proteção internacional ao combate à migração irregular e aos movimentos não autorizados.

5 – Nesta sequência, é referido que *os desafios da gestão da migração, que vão desde assegurar um equilíbrio de esforços no tratamento dos pedidos de asilo a garantir uma identificação rápida das pessoas que necessitam de proteção internacional ou ao regresso efetivo das pessoas que dela não necessitam, não devem ser abordados pelos Estados-Membros individualmente, mas pela UE no seu conjunto.*

*Além disso, a pressão sobre os sistemas de asilo dos Estados-Membros continua a sobrecarregar os Estados-Membros de primeira chegada, bem como os sistemas de asilo de outros Estados-Membros devido aos movimentos não autorizados.*

*O atual sistema de migração é, pois, insuficiente para fazer face a estas realidades.*

*Em especial, não existe atualmente um mecanismo de solidariedade eficaz nem regras eficientes em matéria de responsabilidade. É, por isso, necessário um quadro europeu que consiga gerir a interdependência entre as políticas e as decisões dos Estados-Membros. Tal quadro deve ter em conta as realidades em constante evolução*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

*da migração, que vieram acentuar a complexidade e a necessidade de reforçar a coordenação.*

6 – A presente iniciativa visa, deste modo, substituir o atual Regulamento de Dublin, e relança a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) prevendo um *novo mecanismo de solidariedade que é flexível e reativo a nível da conceção, a fim de se ajustar às diferentes situações apresentadas pelos vários desafios migratórios que os Estados-Membros enfrentam, através da criação de medidas de solidariedade que os Estados-Membros podem escolher para dar o seu contributo. Esta nova abordagem da solidariedade assegura um apoio contínuo e diversificado aos Estados-Membros sob pressão ou em risco de o ficarem, e inclui um processo concreto para dar resposta às especificidades dos desembarques na sequência de operações de busca e salvamento. Além disso, os Estados-Membros poderão oferecer contribuições voluntárias em qualquer momento. A Comissão assegurará sempre a coordenação de tais medidas.*

7 – Serão, igualmente, *incluídas disposições para reforçar o regresso dos migrantes em situação irregular, através da introdução de um mecanismo que procura facilitar a cooperação com os países terceiros no âmbito do regresso e da readmissão, complementando o mecanismo estabelecido pelo artigo 25.º-A do Regulamento (UE) n.º 810/2009 (Regulamento Código de Vistos)*<sup>1</sup>.

*Este novo mecanismo habilita a Comissão a apresentar ao Conselho um relatório que identifique medidas eficazes para incentivar e melhorar a cooperação com países terceiros a fim de facilitar o regresso e a readmissão, bem como a cooperação entre os Estados-Membros com o mesmo objetivo, tendo em devida consideração os interesses gerais da União e as relações com os países terceiros em causa. A Comissão contará com os contributos do Serviço Europeu para a Ação Externa e das delegações da União. A Comissão e o Conselho considerarão então outras ações apropriadas a aplicar nesse domínio, nos limites das respetivas competências. Este mecanismo e o novo coordenador responsável pelos regressos da UE, apoiado por*

---

<sup>1</sup> Regulamento (UE) 2019/1155 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que altera o Regulamento (CE) n.º 810/2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

*uma rede de representantes de alto nível, anunciado no novo pacto em matéria de migração e asilo, contribuirão para uma abordagem estratégica comum e coordenada no âmbito do regresso e da readmissão entre os Estados-Membros, a Comissão e as agências da União.*

8 – A presente iniciativa refere, ainda, que as medidas de solidariedade incluirão também novas possibilidades para os Estados-Membros prestarem assistência mútua nos regressos, sob a forma de patrocínio de regressos, em que os Estados-Membros comprometem-se a fazer regressar migrantes em situação irregular em nome de outro Estado-Membro, realizando todas as atividades necessárias para o efeito diretamente a partir do território do Estado-Membro beneficiário (por exemplo, disponibilizando aconselhamento em matéria de regresso, encetando o diálogo político com países terceiros e prestando apoio ao regresso voluntário e à reintegração).

Tais atividades são adicionais às realizadas pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) e incluem, nomeadamente, medidas que a Agência não pode levar a cabo em virtude do seu mandato (como oferecer apoio diplomático ao Estado-Membro beneficiário nas relações com países terceiros). No entanto, quando o regresso não ficar concluído no prazo de oito meses, é indicado que os *migrantes em situação irregular serão transferidos para o território do Estado-Membro patrocinador, com vista a prosseguir os esforços para fazer cumprir as decisões de regresso a partir do mesmo.*

9 – Nesta sequência, é destacado que a *nova abordagem da gestão da migração inclui, também, a melhoria das regras em matéria de responsabilidade pela análise de um pedido de proteção internacional, a fim de contribuir para reduzir os movimentos não autorizados de uma forma proporcional e razoável estabelecendo ainda um quadro de governação assente nas estratégias nacionais dos Estados-Membros, que será integrado numa Estratégia Europeia de Gestão do Asilo e da Migração, que definirá a abordagem estratégica da gestão do asilo e da migração a nível europeu, e na execução das políticas de asilo, migração e regresso em conformidade com a abordagem abrangente.*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

10 – Por último, e em síntese, importa sublinhar os objetivos da presente iniciativa.

Assim, a mesma visa, nomeadamente:

- estabelecer um quadro comum que contribua para a abordagem abrangente da gestão do asilo e da migração com base nos princípios da elaboração integrada de políticas e da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades;
- garantir a partilha de responsabilidades através de um novo mecanismo de solidariedade, instituindo um sistema de solidariedade contínua em situações normais e de ajuda aos Estados-Membros com medidas eficazes (recolocação ou patrocínio de regressos e outras contribuições destinadas a reforçar a capacidade dos Estados-Membros no domínio do asilo, do acolhimento e regresso e na dimensão externa) para gerir a migração na prática, sempre que se vejam confrontados com pressões migratórias. Tal abordagem também inclui um processo específico de solidariedade a aplicar às chegadas na sequência de operações de busca e salvamento;
- reforçar a capacidade do sistema para determinar de forma eficiente e eficaz um único Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional. Em particular, tal limitaria as cláusulas relativas à cessação da responsabilidade, bem como as possibilidades de transferência de responsabilidade entre Estados-Membros devido às ações do requerente, e encurtaria significativamente os prazos de envio de pedidos e de receção de respostas, de modo a assegurar que os requerentes tenham uma determinação mais rápida do Estado-Membro responsável e, conseqüentemente, um acesso mais rápido aos procedimentos de concessão de proteção internacional;
- desencorajar os abusos e impedir os movimentos não autorizados dos requerentes dentro da UE, nomeadamente estabelecendo a obrigação clara de os requerentes apresentarem o pedido no Estado-Membro de primeira entrada ou permanência legal e de permanecerem no Estado-Membro designado responsável. Tal torna também necessário prever conseqüências materiais proporcionadas em caso de incumprimento destas obrigações.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

11 - Quanto à incidência orçamental, é referido na presente iniciativa que os recursos financeiros totais necessários para apoiar a sua aplicação ascendem a 1 113,500 milhões de EUR no período 2021-2027, sendo indicado que as necessidades financeiras são compatíveis com o atual quadro financeiro plurianual.

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

#### **a) Da Base Jurídica**

A presente iniciativa tem por base jurídica o artigo 78.º, n.º 2, alínea e), e o artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

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

A presente iniciativa tem como principais objetivos definir um quadro comum para a gestão do asilo e da migração na União, criar um mecanismo de solidariedade, e estabelecer os critérios e os mecanismos para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional.

A persecução destes objetivos exige medidas a nível da União, uma vez que a sua natureza é transfronteiriça. É, evidente que estes objetivos, não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros isoladamente, e podem, pois, devido às dimensões e efeitos da presente iniciativa, ser mais bem alcançados a nível da União.

A União pode, assim, adotar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

É, pois, respeitado e cumprido o princípio da subsidiariedade.

#### **c) Do Princípio da Proporcionalidade**

Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia, a presente iniciativa não excede o necessário para alcançar os seus objetivos.

É, pois, respeitado e cumprido o princípio da proporcionalidade.





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### **PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

A migração é uma questão complexa, com muitos aspetos que devem ser ponderados em simultâneo. A segurança das pessoas que procuram proteção internacional ou uma vida melhor, as preocupações dos países nas fronteiras externas da UE, que temem que as pressões migratórias excedam as suas capacidades e que necessitam da solidariedade de outros. Ou ainda as preocupações de outros Estados-Membros da UE, que temem que, se os procedimentos não forem respeitados nas fronteiras externas, os seus próprios sistemas nacionais de asilo, integração ou regresso não sejam capazes de lidar com eventuais fluxos de grande dimensão.

Com o novo Pacto sobre a Migração e o Asilo, a Comissão propõe soluções europeias comuns para um desafio europeu. Defendemos que a União Europeia deve afastar-se de soluções pontuais e criar um sistema de gestão da migração previsível e fiável.

Os Estados-Membros deverão estar vinculados a uma obrigação de ação responsável e solidária entre si. Cada Estado-Membro, sem exceção, deve contribuir em solidariedade em momentos de maior exigência, para ajudar a estabilizar todo o sistema, apoiar os Estados-Membros sob pressão e garantir que a União cumpre as suas obrigações humanitárias.

É, pois, positivo, o facto de a Comissão propor um novo pacto em matéria de migração, assim como as propostas legislativas apresentadas.

É importante uma solução global permanente e previsível para a problemática da migração, que passe por um Sistema Europeu Comum de Asilo resiliente, funcional e à prova de crises, que estabeleça o equilíbrio necessário entre responsabilidade e solidariedade.

#### **PARTE IV – PARECER**

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



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

- 1 - A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.
- 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, nos termos do artigo 5º da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, com todas as alterações introduzidas.

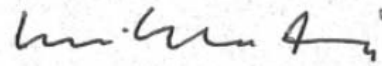
Palácio de S. Bento, 5 de janeiro de 2021

O Deputado Autor do Parecer



(Carlos Alberto Gonçalves)

O Presidente da Comissão



(Luís Capoulas Santos)

**PARTE V – ANEXO**

- Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.
- Nota técnica elaborada pelos serviços da Comissão de Assuntos Europeus.



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
DEPUTADO LUÍS CAPOULAS SANTOS  
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE  
ASSUNTOS EUROPEUS

Offício n.º 232 /1.ª-CACDLG-XIV/2020

Data: 16-12-2020

NU: 668096

ASSUNTO: Relatório sobre as Iniciativas Europeias COM (2020) 614; 612; 610; 611 e 613

*Caro Presidente,*

Nos termos do disposto no artigo 262.º do RAR e dos artigos 2.º, 3.º e 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto (na sua redação atual), junto se envia o relatório sobre as Iniciativas Europeias **COM (2020) 614** - *Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de dados biométricos para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) XXX/XXX [Regulamento Gestão do Asilo e da Migração] e do Regulamento (UE) XXX/XXX [Regulamento Reinstalação], da identificação de nacionais de países terceiros ou apátridas em situação irregular, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera os Regulamentos (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818; **COM (2020) 612** - *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 (2020) 610** - *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX [Fundo para o Asilo e a Migração]; **COM (2020) 611** - *Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/EU; **COM (2020)613** - *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e*****

*Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias*  
Assembleia da República – Palácio de S. Bento | Praça da Constituição de 1976 | 1249-068 Lisboa, Portugal  
Tel. 21 391 96 67 / 93 93 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: [comissao\\_la-cacdlexiv@ar.parlamento.pt](mailto:comissao_la-cacdlexiv@ar.parlamento.pt)



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

*do Conselho relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo, que foi aprovado por unanimidade, na reunião de 16 de dezembro de 2020 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.*

Com os melhores cumprimentos, *e considerações*

**O PRESIDENTE DA COMISSÃO**

**(Luís Marques Guedes)**

*Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias*  
Assembleia da República – Palácio de S. Bento | Praça da Constituição de 1976 | 1249-068 Lisboa, Portugal  
Tel. 21 391 96 67 / 93 93 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: [comissao\\_la-cacdlexiv@ar.parlamento.pt](mailto:comissao_la-cacdlexiv@ar.parlamento.pt)



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

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

COM(2020)610; COM(2020)611; COM(2020)612;  
COM(2020)613; COM(2020)614

**Relatora:** Deputada  
Beatriz Gomes Dias

**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO** relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX (Fundo para o Asilo e a Migração).

**Proposta alterada de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO** que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/UE.

**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.

**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO** relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo.

**Proposta alterada de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO** relativo à criação do sistema “Eurodac” de comparação de dados biométricos para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) XXX/XXX (Regulamento Gestão do Asilo e da Migração) e do Regulamento (UE) XXX/XXX (Regulamento Reinstalação), da identificação de nacionais de países terceiros ou apátridas em situação irregular, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera os Regulamentos (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818.



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

**ÍNDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA**

**PARTE IV – CONCLUSÕES**



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

### PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 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, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, as iniciativas **Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX (Fundo para o Asilo e a Migração) [COM (2020) 610], Proposta alterada de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/UE [COM (2020) 611], 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 (2020) 612], Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo [COM (2020) 613] e Proposta alterada de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à criação do sistema “Eurodac” de comparação de dados biométricos para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) XXX/XXX (Regulamento Gestão do Asilo e da Migração) e do Regulamento (UE) XXX/XXX (Regulamento Reinstalação), da identificação de nacionais de países terceiros ou apátridas em situação irregular, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera os Regulamentos (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 [COM (2020) 614], foram enviados à Comissão de Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, em 2 de dezembro de 2020, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.**

### PARTE II – CONSIDERANDOS

As iniciativas em apreço incidem sobre matéria de migrações e asilo. Resultam das orientações políticas para a Comissão apresentadas pela presidente Ursula Von der Leyen quando anunciou em setembro um novo pacto em matéria de migração e asilo.



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

A comissão europeia apresentou um novo Pacto para as migrações que engloba todos os diversos elementos necessários para uma abordagem mais abrangente da migração. Este pacto define procedimentos melhorados e mais rápidos em todo o sistema de asilo e de migração e estabelece um equilíbrio entre os princípios de partilha equitativa de responsabilidades e da solidariedade.

Os instrumentos foram construídos tendo por base uma abordagem abrangente das fronteiras externas, dos sistemas de asilo e de regresso, do espaço Schengen de livre circulação e da dimensão externa.

Pretende-se que estas medidas representem um novo começo no domínio da migração baseado numa abordagem abrangente da gestão da migração.

Na comunicação sobre o novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, são apresentadas várias propostas conexas onde se incluem as que são analisadas no presente relatório.

Com o novo pacto das migrações e do asilo a comissão europeia propõe soluções europeias comuns para um desafio europeu. A UE deve afastar-se de soluções pontuais e criar um sistema de gestão de migração previsível e fiável.

A comissão europeia propõe melhorar o sistema no seu conjunto. A consecução deste objetivo inclui procurar formas de melhorar a cooperação com os países de origem e de trânsito, assegurando a eficácia dos procedimentos, a integração bem-sucedida dos refugiados e o regresso dos que não têm direito de permanecer. Nesse sentido foi apresentado a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX (Fundo para o Asilo e a Migração).

Esta proposta visa substituir o atual Regulamento de Dublin, e relança a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), através do estabelecimento de um quadro comum que contribui para a abordagem abrangente da gestão da migração através da elaboração integrada de políticas no domínio da gestão do asilo e da migração, incluindo as suas componentes internas e externas.

4





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

Pretende-se estabelecer um quadro comum que contribua para a abordagem abrangente da gestão do asilo e da migração com base nos princípios da elaboração integrada de políticas, da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades.

Com as alterações introduzidas promove-se a partilha de responsabilidades através de um novo mecanismo de solidariedade, instituindo um sistema de solidariedade contínua em situações normais e de ajuda aos Estados-Membros com medidas eficazes (recolocação ou patrocínio de regressos e outras contribuições destinadas a reforçar a capacidade dos Estados-Membros no domínio do asilo, do acolhimento e regresso e na dimensão externa) para gerir a migração na prática, sempre que se vejam confrontados com pressões migratórias. Tal abordagem também inclui um processo específico de solidariedade a aplicar às chegadas na sequência de operações de busca e salvamento.

Considera-se relevante reforçar a capacidade do sistema para determinar de forma eficiente e eficaz um único Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional. Em particular, tal limitaria as cláusulas relativas à cessação da responsabilidade, bem como as possibilidades de transferência de responsabilidade entre Estados-Membros devido às ações do requerente, e encurtaria significativamente os prazos de envio de pedidos e de receção de respostas, de modo a assegurar que os requerentes tenham uma determinação mais rápida do Estado-Membro responsável e, conseqüentemente, um acesso mais rápido aos procedimentos de concessão de proteção internacional.

Tem como objetivo desencorajar os abusos e impedir os movimentos não autorizados dos requerentes dentro da UE, nomeadamente estabelecendo a obrigação clara de os requerentes apresentarem o pedido no Estado-Membro de primeira entrada ou permanência legal e de permanecerem no Estado-Membro designado responsável. Tal torna também necessário prever consequências materiais proporcionadas em caso de incumprimento destas obrigações.

Procede-se à alteração da Diretiva 2003/109/CE (Diretiva Residentes de Longa Duração). Com esta alteração são criadas condições para que os beneficiários de proteção internacional possam obter o estatuto de residente de longa duração no



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

Estado-Membro que lhes concedeu proteção internacional após três anos de residência legal e ininterrupta nesse Estado-Membro, assegurando ao mesmo tempo que, para outras condições de obtenção do estatuto, os beneficiários de proteção internacional estarão sujeitos às mesmas condições que os outros nacionais de países terceiros.

A proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/UE tem por objetivo proceder a alterações específicas à proposta de 2016 da Comissão de um Regulamento de Procedimentos de Asilo e, em conjunto com a proposta de um Regulamento que introduz uma Triagem e a proposta de alteração da Diretiva Regresso.

Com esta medida estabelece-se uma ligação sem descontinuidades entre todas as fases do processo de migração, desde a chegada até ao tratamento de pedidos de asilo e à concessão de proteção internacional ou, se for caso disso, ao regresso dos que não necessitam de proteção internacional.

No âmbito deste procedimento de fronteira será criado um procedimento de asilo comum que substitua vários procedimentos divergentes nos Estados-Membros e que se aplique a todos os pedidos efetuados nos Estados-Membros. A abordagem da comissão consiste na introdução de procedimentos mais simples, mais claros e mais curtos, a par de garantias e instrumentos processuais adequados para responder a uma utilização abusiva dos procedimentos de asilo e impedir movimentos não autorizados.

A implementação destes mecanismos conduzirá a uma utilização mais eficiente dos recursos, reforçando os direitos dos requerentes, permitindo que quem necessite de proteção internacional a receba mais rapidamente e assegurando um regresso célere dos requerentes com pedidos indeferidos e sem um direito de permanência na União

Além disso, as garantias processuais dos requerentes devem ser salvaguardadas, assegurando, em especial, o direito de estarem informados dos seus direitos, obrigações e consequências do incumprimento das suas obrigações, bem como o



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

direito de serem ouvidos no quadro de uma entrevista pessoal, serviços de interpretação, bem como assistência jurídica e representação a título gratuito.

A 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 tem por objetivo criar uma triagem antes da entrada que deve ser aplicável a todos os nacionais de países terceiros que se apresentam nas fronteiras externas sem preencherem as condições de entrada ou após o desembarque, na sequência de uma operação de busca e salvamento.

Esta proposta apresenta regras uniformes relativas aos procedimentos a seguir na fase antes da entrada para a avaliação das necessidades individuais dos nacionais de países terceiros e regras uniformes relativas à duração do processo de recolha de informações relevantes para a identificação dos procedimentos a seguir no que diz respeito a essas pessoas.

Pretende-se com a triagem contribuir para a nova abordagem global da migração e dos fluxos mistos, assegurando que a identidade das pessoas e os eventuais riscos para a saúde e a segurança são determinados rapidamente e que todos os nacionais de países terceiros que se apresentam nas fronteiras externas sem preencherem as condições de entrada ou após o desembarque, na sequência de uma operação de busca e salvamento, são rapidamente encaminhados para o procedimento aplicável.

A partilha equitativa de responsabilidades e a solidariedade são um dos pilares do pacto. Cada estado-membro, sem exceção, deve contribuir em solidariedade em momentos de maior exigência, para ajudar a estabilizar todo o sistema, apoiar os estados-membros sob pressão e garantir que a união cumpre as suas obrigações humanitárias.

A proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo pretende consubstanciar o objetivo da partilha solidária de responsabilidades criando regras específicas para assegurar um âmbito mais abrangente e um procedimento mais

7



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

célere do que o previsto no Regulamento Gestão do Asilo e da Migração proposto. Pretende-se assegurar o funcionamento permanente de um sistema eficaz e eficiente que permita fazer face a uma situação de crise em que se ocorra um afluxo maciço de nacionais de países terceiros ou de apátridas que chegam de forma irregular a um Estado-Membro, assumindo uma dimensão e uma natureza tais que são suscetíveis de inviabilizar o sistema de asilo, acolhimento ou regresso de um Estado-Membro e de comprometer seriamente o funcionamento do Sistema Europeu Comum de Asilo e do sistema de gestão da migração da União ou de impossibilitar a sua aplicação, assim como as situações em que há um risco de tais chegadas.

O regulamento proposto também aborda situações de força maior no domínio da gestão do asilo e da migração dentro da União.

O objetivo geral da proposta é proporcionar a adaptação necessária das regras em matéria de procedimentos de asilo e de regresso (Regulamento Procedimentos de Asilo e Diretiva Regresso<sup>1</sup>), bem como do mecanismo de solidariedade, estabelecido no Regulamento Gestão do Asilo e da Migração, de modo a garantir que os Estados-Membros conseguem fazer face a situações de crise e de força maior no domínio da gestão do asilo e da migração na UE.

A comissão propõe a introdução de um procedimento de fronteira integrado que, pela primeira vez, inclui um exame preliminar de dossiês que abrange a identificação de todas as pessoas que atravessam as fronteiras externas da UE sem autorização ou que tenham desembarcado após uma operação de busca e salvamento. Este exame inclui igualmente um controlo sanitário e de segurança, a recolha de impressões digitais e o registo na base de dados Eurodac.

A concretização desta medida é alcançada através da proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema "Eurodac" de comparação de dados biométricos para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) XXX/XXX (Regulamento Gestão do Asilo e da Migração) e do

<sup>1</sup> Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.



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

Regulamento (UE) XXX/XXX (Regulamento Reinstalação), da identificação de nacionais de países terceiros ou apátridas em situação irregular, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera os Regulamentos (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 visa apoiar os Estados-Membros na identificação de nacionais de países terceiros em situação irregular na UE e que tenham entrado irregularmente nas fronteiras externas da União, a fim de utilizar essas informações para apoiar um Estado-Membro na emissão de novos documentos para nacionais de países terceiros tendo em vista o seu repatriamento.

### **a) Da base jurídica**

A proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX (Fundo para o Asilo e a Migração) tem por base jurídica adequada o artigo 78.º, n.º 2, alínea e), e o artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

A proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/EU baseia-se nos artigos 78.º, n.º 2, alínea d), e 79.º, n.º 2, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

A 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 tem por base o artigo 77.º, n.º 2, alínea b) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que diz respeito ao desenvolvimento de uma política com vista a assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas.

A proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo deve ser adotada em conformidade com a base jurídica adequada, designadamente o artigo



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

78.º, n.º 2, alíneas c), d) e e), e o artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do TFUE, de acordo com o processo legislativo ordinário

A base jurídica da proposta para tornar a recolha de dados biométricos um passo obrigatório no quadro do procedimento de proteção internacional é o artigo 78.º, n.º 2, alínea d), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). A proposta tem o artigo 78.º, n.º 2, alínea e), como base jurídica no respeitante aos critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de proteção subsidiária. Tem ainda o artigo 78.º, n.º 2, alínea g), como base jurídica no respeitante às disposições relativas a reinstalação. Além disso, a proposta tem o artigo 79.º, n.º 2, alínea c), como base jurídica no respeitante aos elementos de identificação de um nacional de país terceiro ou apátrida em situação irregular no domínio da imigração irregular e residência não autorizada, incluindo o afastamento e o repatriamento de residentes sem autorização, bem como o artigo 87.º, n.º 2, alínea a), como base jurídica no respeitante aos elementos relacionados com a recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes para efeitos de aplicação da lei; e o artigo 88.º, n.º 2, alínea a), como base jurídica no respeitante ao domínio de ação e às funções da Europol, nomeadamente a recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações.

### ***b) Posição do Governo e Contexto Nacional***

Pode-se ler na nota técnica que o Governo Português e no quadro do trio de Presidências do Conselho da União Europeia entre 1 de julho de 2020 e 31 de dezembro de 2021, que partilha com a Alemanha e a Eslovénia, anuiu com a inscrição, no Programa do Trio, do seguinte texto: “As três Presidências congratulam-se com o anúncio da Comissão de propor um novo pacto em matéria de migração, assim como as propostas legislativas conexas, e comprometem-se a dar prioridade a estas propostas. A UE necessita de uma solução global permanente e previsível para a problemática da migração, que deverá passar por um Sistema Europeu Comum de Asilo resiliente, funcional e à prova de crises, que estabeleça o equilíbrio necessário entre responsabilidade e solidariedade. Haverá que encontrar soluções para as situações de pressão migratória desproporcionada que afetem um ou mais Estados-



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

Membros. Estas soluções deverão ser complementadas com o reforço das vias legais para a migração e, ao mesmo tempo, com a melhoria dos regressos”.

### **C) Princípio da Subsidiariedade**

Atendendo que as iniciativas incidem sobre as matérias de migração e asilo, controlo de fronteiras externas, sistemas de asilo e de regresso, espaço Schengen de livre circulação e a dimensão externa da união, pode-se considerar que os objetivos das propostas não podem ser suficientemente cumpridos pelos Estados-Membros e que podem ser mais bem alcançados a nível da União, pelo que a União pode implementar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5º do tratado da União Europeia. Por conseguinte, esta respeita e cumpre o princípio da subsidiariedade.

### **PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA**

A Comissão Europeia apresentou o Pacto em matéria de migrações e de asilo como um instrumento para implementação de políticas com uma abordagem mais humana e humanitária. No entanto as propostas e as medidas apresentadas reificam a estratégia securitária da EU, reforçando o modelo da Europa Fortaleza. Este pacto foi projetado na realidade para aumentar os muros e reforçar as vedações.

As propostas incidem sobretudo no retorno. Sublinham que será feita uma distinção clara entre os que têm direito a ficar e os que não têm esse direito, sem nunca explicar como serão definidos esses critérios. Estas medidas discricionárias são o fermento para o crescimento de vias ilegais e inseguras, o reforço de redes de passadores e criam condições para a precariedade e exploração laboral.

Esta proposta é omissa sobre a criação de vias legais de acesso para migrantes no espaço europeu. O modelo apresentado parte da premissa de que os migrantes recorrem quase todos a processos de asilo de forma abusiva. O que é uma perspetiva redutora que reitera preconceitos, potencia a discriminação e a xenofobia contra pessoas migrantes.



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

### PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades e Garantias conclui o seguinte:

1. As presentes iniciativas não violam o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar deve, com evidente vantagem, ser prosseguido de forma homogénea em todo o espaço da União, pelo que será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.

2. A análise das presentes iniciativas, não obstante se constatar o genérico cumprimento dos princípios gerais do Direito e dos direitos fundamentais que, neste plano, devem sempre ser observados, suscita as seguintes dúvidas relativamente à:

- repartição solidária de responsabilidades, [(COM 2020) 613] proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo. Nesta proposta é importante clarificar se serão, e por iniciativa de quem, criadas unidades de missão, constituídas por polícias de fronteira especialistas em migrações, advogados, tradutores e outros técnicos, para apoiar os Estados-membros quando tiverem de acolher um número significativamente elevado de pessoas migrantes;
- aos mecanismos de triagem e deliberação rápida nas fronteiras, [COM(2020)612] proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/UE tem por objetivo proceder a alterações específicas à proposta de 2016 da Comissão de um Regulamento Procedimentos de Asilo e, em conjunto com a proposta de um Regulamento que introduz uma Triagem e a proposta de alteração da Diretiva Regresso, anuncia processos de decisão rápida na fronteira para requerentes provenientes de países que as/os cidadãs/ãos tem uma taxa muito baixa de admissão. Esta medida pode suscitar dúvidas legais pois não está claro qual





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

será o sistema jurídico que irá sustentar as decisões. Será possível recorrer? E junto de que jurisdição?

- proposta para tornar a recolha de dados biométricos como um passo obrigatório no quadro do procedimento de proteção internacional suscita preocupações relativamente à proteção de dados das pessoas migrantes, que devem ser devidamente acauteladas.

3. A Comissão de Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades e Garantias dá por concluído o escrutínio das presentes iniciativas, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para elaboração de Parecer.

Palácio de S. Bento, 16 de dezembro de 2020

**A Deputada Relatora**

**(Beatriz Gomes Dias)**

**O Presidente da Comissão**

**(Luís Marques Guedes)**