



Council of the  
European Union

050874/EU XXVII.GP  
Eingelangt am 17/02/21

Brussels, 17 February 2021  
(OR. en, es)

6249/21

---

---

**Interinstitutional File:**  
**2016/0224(COD)**

---

---

ASILE 15  
CODEC 222  
FRONT 58  
INST 53  
PARLNAT 27

#### 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 11202/20 - COM(2020) 611   |
| Subject:         | Amended 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<br><br>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)611 final**

**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.**

---

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 n.º 18/2018 de 2 de maio e pela Lei n.º 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 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.

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

Ao abrigo da nova metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada pela Comissão de Assuntos Europeus, os serviços desta Comissão elaboraram uma nota técnica sobre a iniciativa em análise, que será, igualmente, anexada ao presente parecer.

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

A presente iniciativa começa por referir que em setembro de 2019, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, anunciou um novo pacto em matéria de migração e asilo, com vista a propiciar uma abordagem global das fronteiras externas, dos sistemas de asilo e de regresso, do espaço Schengen de livre circulação e da dimensão externa – ou seja, um “novo começo no domínio da migração”. De entre as várias propostas legislativas conexas a esse novo pacto, encontra-se a presente iniciativa.

Nesta fase inicial, é igualmente importante mencionar que a iniciativa estabelece como objetivo do novo pacto para a migração e asilo a implementação de um quadro baseado na abordagem global da gestão da migração, através de uma partilha

2



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

equitativa de responsabilidades, políticas integradas nos domínios da migração, do regresso, da proteção das fronteiras externas e das relações com países terceiros estratégicos.

Posteriormente, alude-se à necessidade de uma atuação conjunta relativamente às matérias acima referidas que permita fazer face às mudanças constantes da migração e à necessidade de uma crescente complexidade e coordenação operacional. Ademais, são apontados problemas estruturais que permanecem, pese embora a descida de 92% do número de chegadas irregulares a território da União desde 2015, entre os quais o número crescente de requerentes de proteção internacional que dificilmente recebem proteção da UE (mas que resultam em maiores encargos administrativos e atrasos na concessão da proteção a quem verdadeiramente necessita) e as deslocações secundárias de migrantes na UE.

A proposta releva que a percentagem de migrantes oriundos de países com taxas de reconhecimento inferiores a 20% aumentou de 13%, em 2015, para 55%, em 2018, e que houve um aumento da percentagem de processos complexos, que implicam um maior consumo de recursos.

Por sua vez, a iniciativa alega que o aumento da percentagem de pedidos de asilo que dificilmente são suscetíveis de receber proteção internacional da UE acarreta encargos acrescidos, tanto no que diz respeito ao tratamento dos pedidos de asilo em geral, bem como ao regresso destes migrantes que não necessitam de proteção internacional. Além disso, pelo facto de serem indeferidos anualmente 370 mil pedidos de proteção internacional de nacionais de países terceiros que têm de ser encaminhados para o procedimento de regresso, o que equivale a cerca de 80 % do número total de decisões de regresso emitidas todos os anos, é necessário estabelecer uma ligação sem descontinuidades entre os procedimentos de asilo e de regresso para aumentar a eficiência e a coerência global do sistema de asilo e migração. Julga-se, portanto, que os migrantes irregulares sem necessidades de proteção ou sem intenção de pedir proteção internacional devem ser encaminhados rapidamente para o procedimento de regresso.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Ainda relativamente a este procedimento de regresso, a proposta pretende desenvolver um sistema "mais europeu". Significa isto que a Diretiva Regresso, apresentada em 2018 pela Comissão e que visa melhorar a gestão e a eficácia dos regressos, prevenir e reduzir a fuga e os movimentos não autorizados, reforçar as ligações com os procedimentos de asilo, promover a utilização de programas de regresso voluntário assistido e melhorar o controlo e a aplicação, exige uma aplicação plena do Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, com a Frontex na qualidade de componente operacional em matéria de regressos.

De igual forma, argumenta-se que o atual sistema de gestão da migração continua a sobrecarregar os Estados Membros da primeira chegada, bem como os sistemas de asilo de outros Estados Membros através de movimentos não autorizados, não sendo suficientemente eficaz para fazer face a estas realidades.

Por isso, e pelo facto de se considerar que não existe atualmente qualquer mecanismo de solidariedade nem normas claras que desincentivem e regulem os movimentos não autorizados, a iniciativa defende que, juntamente com a proposta que introduz uma triagem<sup>1</sup>, é assegurada uma ligação descontínua entre todas as fases do procedimento de migração, desde a nova fase prévia à entrada até ao resultado de um pedido de asilo, ou seja, quer na integração daqueles a quem se reconhece a necessidade de proteção, quer no regresso do requerente sem direito a permanecer na União.

A proposta visa, assim, criar um procedimento de asilo comum harmonioso que substitua e unifique vários procedimentos divergentes nos Estados-Membros, através de procedimentos "mais simples, mais claros e mais curtos", bem como de garantias e instrumentos processuais adequados para responder ao que se considera ser uma "utilização abusiva dos procedimentos de asilo", impedindo movimentos não autorizados.

---

<sup>1</sup> COM (2020)xxx, XX.09.2020, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que introduz a triagem de nacionais de países terceiros intercetados aquando da passagem não autorizada das fronteiras externas, que desembarcam na sequência de operações de busca e salvamento ou que requereram proteção internacional em pontos de passagem de fronteira e que altera o Regulamento (UE) 2019/817, o Regulamento (UE) 2019/818, o Regulamento (UE) 2017/2226, o Regulamento (UE) 2018/1240, o Regulamento (CE) n.º 767/2008 e o Regulamento (CE) 2019/816.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

De resto, as questões relacionadas com a triagem ganham uma nova ênfase com esta proposta, sendo os migrantes registados e rastreados para melhor estabelecer a sua identidade, os riscos para a saúde e a segurança (supostamente a sua e a dos demais). Após esta fase, os migrantes são encaminhados para o procedimento mais adequado ao seu perfil: asilo, recusa de entrada ou regresso. Por fim, será determinado se um pedido de asilo deve ser avaliado sem autorizar a entrada do requerente no território do Estado-Membro num procedimento de fronteira em matéria de asilo ou num procedimento normal de asilo.

Outro objetivo, refere a iniciativa, é de garantir uma rápida avaliação de pedidos de asilo abusivos ou pedidos de asilo efetuados na fronteira externa por requerentes oriundos de países terceiros com uma taxa de reconhecimento baixa, com vista a fazer regressar rapidamente aqueles que não têm o direito de permanecer na União.

Tendo em conta estas questões, considera-se que a utilização do procedimento de fronteira beneficiaria o sistema de asilo em geral, uma vez que uma melhor gestão de pedidos de asilo abusivos e inadmissíveis contribuiria positivamente para o tratamento eficiente dos processos genuínos internos.

Por último, a presente proposta não impõe quaisquer encargos financeiros ou administrativos para a União Europeia, não tendo, por isso, incidência no seu orçamento.

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

#### **a) Da Base Jurídica**

A presente proposta 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.

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

Atendendo a que esta iniciativa incide sobre as matérias de migração e asilo, controlo das 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 da presente proposta não podem ser suficientemente cumpridos pelos Estados-Membros



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

e que podem ser mais bem alcançados a nível da União, pelo que a União pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Por conseguinte, esta respeita e cumpre o princípio da subsidiariedade.

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

Esta proposta centra-se em domínios que possuem uma dimensão comunitária clara, precisamente por incidir sobre matérias de migração e asilo.

Refere a proposta, por um lado, que no que se refere ao objetivo de criar novos procedimentos, todos os elementos da proposta se limitam ao necessário para criar e facultar esse procedimento comum, para o racionalizar e simplificar, a fim de garantir a igualdade de tratamento em termos de direitos e garantias dos requerentes e evitar discrepâncias entre os procedimentos nacionais, que tenham a consequência indesejável de incentivar movimentos não autorizados.

Por outro lado, no que respeita ao objetivo de introduzir um procedimento comum para a concessão e retirada de proteção internacional com uma maior harmonização, a iniciativa menciona que é necessária uma limitação das possibilidades de recurso a uma instância de recurso efetivo para as decisões tomadas no procedimento de fronteira, a fim de simplificar os procedimentos e reforçar a sua eficácia. Assim, a proposta considera que as presentes alterações visam encontrar o justo equilíbrio entre o direito dos requerentes a um direito de recurso efetivo e a necessidade de assegurar que os sistemas de asilo dos Estados-Membros não são objeto de uma utilização abusiva da parte dos requerentes, dos nacionais de países terceiros ou dos apátridas que apenas pretendam impedir o seu afastamento da União. Contudo, é referido que foram postas em prática todas as salvaguardas necessárias, a fim de assegurar que ninguém se aproveita de lacunas e que o direito de asilo é sempre garantido.

Atendendo a que a presente iniciativa pretende reforçar a aplicação do direito da União sem exceder o necessário para o alcançar, considera-se que esta respeita e cumpre o princípio da proporcionalidade.



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

---

Palácio de S. Bento, 5 de janeiro de 2021

**A Deputada Autora do Parecer**

**(Beatriz Gomes Dias)**

**O Vice-Presidente da Comissão**

**(Paulo Moniz)**



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

---

**PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

A presente proposta parte da premissa que os migrantes recorrem ao processo de asilo de uma forma abusiva e têm de ser devolvidos aos seus países de origem.

Ao estabelecer, de uma forma discricionária, a distinção entre os que têm direito a permanecer e os que não têm esse direito, institucionaliza a desconfiança e o preconceito.

Os argumentos enunciados ao longo da proposta reificam a narrativa de que a maioria das pessoas que requerem proteção internacional, são na realidade migrantes económicos que sob falsos pretextos procuram permanecer na União.

Estas conceções desconsideram os obstáculos que as pessoas que fogem da fome e da guerra à procura de uma vida melhor e mais segura tiveram de ultrapassar. Naturalizam a discriminação e estigmatizam as pessoas requerentes de asilo.

As medidas apresentadas traduzem a visão e políticas essencialmente focadas na securitização da Europa e das suas fronteiras; estão nas antípodas do compromisso assumido de adotar uma abordagem mais humana e humanitária das migrações.

Mais uma vez as pessoas migrantes, refugiadas ou requerentes de asilo ficam á porta; são criminalizadas, tratadas como um empecilho.

Ao acelerar os processos de retorno dos migrantes aos países de origem, com o argumento de que a grande maioria das pessoas que chegam não são verdadeiros refugiados, reforçam-se os muros e vedações da Europa fortaleza em vez de se construir as fundações de uma Europa de oportunidades 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:

1. A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

7



**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.

3



## **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.



## **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)**