



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**Parecer**

**COM(2016) 197**

**COM(2016) 270**

**COM(2016) 271**

**COM(2016) 272**

---



## 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:

- **COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO REFORMAR O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO E MELHORAR AS VIAS DE ENTRADA LEGAL NA EUROPA [COM(2016)197]**
- Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação) [COM(2016)270]
- Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) n.º 439/2010 [COM(2016)271]
- Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do [Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de pedidos de proteção internacional apresentados num dos Estados-Membros por nacionais de países terceiros ou apátridas], 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 o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (reformulação) [COM(2016)272]



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

As iniciativas supra identificadas foram enviadas à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDGL) e à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (CNECP), atento o seu objeto, as quais votaram os respectivos Relatórios tendo sido aprovados e que se anexam 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

### 1. Contexto das propostas

Estas quatro iniciativas foram sinalizadas pela Comissão de assuntos Europeus como parte integrante de um “pacote conjunto”, subordinadas ao tema da política de migração e asilo da União Europeia, e corresponderam a três atos legislativos e a uma comunicação.

As medidas descritas nestes documentos vêm no mesmo contexto, dentro da ótica da Comissão Europeia explanada na Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de reformar o sistema europeu comum de asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa. Segundo a Comissão, “a migração tem sido e continuará a ser nas próximas décadas uma questão decisiva para a Europa” e, como tal, é essencial uma “resposta contínua à atual crise da migração e dos refugiados, (...) aplicar as normas em vigor e melhorar o funcionamento dos instrumentos e mecanismos existentes para retomar o controlo da situação”.

De referir que as iniciativas em apreço referem que estas medidas “constituirão uma importante reforma do SECA” e que “este primeiro pacote de medidas inclui também uma proposta de reformulação do Regulamento Eurodac e uma proposta relativa à criação de uma Agência da União Europeia para o Asilo. A proposta relativa ao Eurodac inclui as alterações necessárias para adaptar o sistema às normas de Dublin propostas, em conformidade com o seu objetivo principal de contribuir para a aplicação do Regulamento de Dublin. O Eurodac tornar-se-á igualmente uma base de dados para fins mais vastos no domínio da migração, facilitando os regressos e a luta contra a migração irregular”.



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

---

**2. Análise das iniciativas**

**COM(2016) 197**

- A presente iniciativa diz respeito à **COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO REFORMAR O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO E MELHORAR AS VIAS DE ENTRADA LEGAL NA EUROPA.**
- Esta comunicação “enumera as medidas a adotar para tornar a política de asilo europeia mais humana, justa e eficaz, bem como para gerir melhor a política de migração legal”. Segundo a mesma, “a Comissão está, pois, plenamente empenhada em atingir o ambicioso objetivo de conceber uma política de migração da UE integrada, sustentável e global”.
- Os temas abordados nesta comunicação são:
  - **Rumo a uma política comum de asilo sólida e sustentada:** Deficiências estruturais do Sistema Europeu Comum de Asilo em tempos de crise migratória; Corrigir as deficiências estruturais: cinco prioridades – Estabelecer um sistema sustentável e equitativo de determinação do Estado-Membro responsável pelos requerentes de asilo, reforçar o sistema Eurodac, alcançar um maior grau de convergência no sistema de asilo da EU, prevenir os movimentos secundários dentro da EU e novas atribuições do EASO;
  - **Criar e Melhorar Vias de Migração Legais e Seguras:** Gerir melhor a proteção dos refugiados na UE: um sistema estruturado de reinstalação; Uma política de migração legal mais inteligente e bem gerida.
- Neste contexto, importa mencionar que a comunicação enumera como objetivo da Comissão Europeia o de “lançar o debate sobre as principais questões tratadas” e “abrir o caminho a uma política europeia em matéria de migração e asilo humana e eficaz, assente numa partilha equitativa das responsabilidades”, sendo à posteriori, em função do acolhimento que for dispensado à presente comunicação, apresentar as propostas que possam considerar adequadas.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### COM(2016) 270

- A presente iniciativa diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação).
- A iniciativa em análise apresenta como objetivo “uma abordagem mais sustentável da gestão da migração, tanto no que se refere às pessoas que necessitam de proteção internacional como às que se deslocam por outros motivos”. É ainda acrescentado que “a referida abordagem tem por objetivo pôr termo aos movimentos irregulares e perigosos e ao modelo de negócio dos passadores, e substituí-los por formas seguras e legais de entrar na UE para as pessoas que necessitam de proteção e que “a proteção na região de partida e a reinstalação a partir da mesma na UE deverão tornar-se o modelo no futuro e constituem a melhor forma de proteger os interesses e a segurança dos refugiados”.
- Segundo esta proposta de regulamento, esta “constitui uma reformulação do Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (a seguir designado por «Regulamento Dublin III»)”.
- Refere ainda que pretende ser “coerente com a estratégia global de longo prazo para uma melhor gestão da migração, como apresentada pela Comissão na Agenda Europeia da Migração [COM(2015) 240]”, assenta em quatro pilares: “reduzir os incentivos à migração irregular, garantir a segurança das fronteiras externas e salvar vidas, aplicar uma política de asilo forte e definir uma nova política de migração legal”.

#### COM(2016) 271



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

- A presente iniciativa diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) n.º 439/2010.
- A iniciativa em análise apresenta como objetivo “dotar a Agência da União Europeia para o Asilo dos meios necessários para facilitar a aplicação e melhorar o funcionamento do SECA [Sistema Europeu Comum de Asilo]”.
- O Sistema Comum de Asilo (SECA), idêntico em toda a União Europeia e que se apoia nas diretivas do Parlamento Europeu «Procedimentos de asilo», «Procedimentos de asilo» e «Estatuto de Refugiado», no Regulamento de Dublin e no Regulamento Eurodac, sustenta-se num direito fundamental e a sua concessão constitui uma obrigação internacional por força da Convenção de Genebra de 1951 relativa à proteção dos refugiados.
- A Diretiva «Procedimentos de asilo»<sup>1</sup> regulamenta todo o processo para a apresentação de um pedido de asilo, nomeadamente como formular o pedido; de que forma este será analisado; de que ajuda pode o requerente beneficiar; como interpor recurso de uma decisão e se esse recurso permite à pessoa permanecer no território; o que pode ser feito em caso de ausência do requerente ou como tratar os pedidos de asilo apresentados várias vezes.
- A Diretiva «Condições de acolhimento»<sup>2</sup> procura garantir condições de acolhimento adequadas aos requerentes de asilo enquanto estes aguardam o resultado da análise do seu pedido. Visa assegurar o acesso dos requerentes a habitação, alimentação, cuidados de saúde e emprego, assim como cuidados médicos e psicológicos.
- A Diretiva «Estatuto de refugiado»<sup>3</sup> define as condições para a concessão de proteção internacional. As suas disposições preveem uma série de direitos em matéria de proteção contra a expulsão, autorizações de residência e documentos de viagem, acesso ao emprego, educação, segurança social, cuidados de saúde, alojamento, mecanismos de integração, bem como disposições específicas para as crianças e as pessoas vulneráveis.

---

<sup>1</sup> Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013.

<sup>2</sup> Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013.

<sup>3</sup> Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

- O princípio fundamental do Regulamento de Dublin<sup>4</sup> é que a responsabilidade pela análise do pedido deve incumbir, em primeiro lugar, ao Estado-Membro que tiver tido a principal responsabilidade na entrada ou residência do requerente na União Europeia.
- O Regulamento Eurodac<sup>5</sup> cria uma base de dados de impressões digitais da União Europeia em matéria de asilo. Quando alguém apresenta um pedido de asilo na União, independentemente do local em que o faça, as suas impressões digitais são transmitida ao sistema central do Eurodac.
- A presente iniciativa menciona, também, que a “proposta é coerente com a estratégia global de longo prazo para uma melhor gestão das migrações, prevista pela Comissão na Agenda Europeia da Migração, que traduziu as diretrizes políticas do Presidente Juncker num conjunto de iniciativas coerentes e que se reforçam mutuamente, com base em quatro pilares, a saber, reduzir os incentivos à migração irregular, garantir a segurança das fronteiras externas e salvar vidas, uma política de asilo forte e uma nova política de migração legal”.
- Refere ainda que “a presente proposta também aplica a Agenda Europeia da Migração, mais concretamente no que se refere ao objetivo de reforçar a política de asilo da União, uma vez que a Agência da União Europeia para o Asilo garantirá a aplicação plena e coerente do SECA”.

#### COM(2016) 272

- A presente iniciativa diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do [Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de pedidos de proteção internacional apresentados num dos Estados-Membros por nacionais de países terceiros ou apátridas], 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

---

<sup>4</sup> Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013.

<sup>5</sup> Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (reformulação).

- A iniciativa em análise apresenta como objetivo alterar “o atual Regulamento (UE) n.º 603/2013 (Regulamento Eurodac) e alarga o seu âmbito de aplicação para efeitos de identificação de nacionais de países terceiros em situação irregular na UE e que tenham entrado irregularmente nas fronteiras externas, a fim de utilizar essas informações em apoio de um Estado-Membro na emissão de novos documentos para migrantes em situação irregular tendo em vista o seu regresso”.
- O sistema Eurodac permite aos países da União Europeia (UE) 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 encontre 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 eletrónicos de transmissão entre os países da UE e a base de dados central. Para além das impressões digitais, os dados transmitidos pelos países da UE incluem: o país da UE de origem; o sexo da pessoa; o lugar e a data do pedido de asilo ou da interceção da pessoa; o número de referência; a data da recolha das impressões; a data da transmissão dos dados à Unidade Central.
- É demonstrada nesta iniciativa a intenção de tornar o Eurodac “igualmente uma base de dados para fins mais vastos no domínio da migração, facilitando os regressos e a luta contra a migração irregular”.

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

#### **a) Da Base Jurídica**

A base jurídica destas quatro propostas baseiam-se no n.ºs 1 e 2 do artigo 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

**COM(2016) 197:** n.ºs 1 e 2 do artigo 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;

**COM(2016) 270:** n.º 1 do artigo 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;

**COM(2016) 271:** n.ºs 1 e 2 do artigo 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;

**COM(2016) 272:** n.º 1 do artigo 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

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

Atendendo a que este “pacote conjunto” de iniciativas diz respeito ao tema da política de migração e asilo da União Europeia, pode-se considerar que os objetivos das presentes propostas e comunicação não podem ser suficientemente cumpridos pelos Estados-Membros 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 este pacote de iniciativas respeita e cumpre o princípio da subsidiariedade.

#### **PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

As respostas europeias ao número crescente de refugiados demonstram uma falta de coesão e ameaçam, de forma grave, a livre circulação de pessoas. Também o dever de asilo a que a convenção de Genebra nos obriga está em risco e a ser desrespeitado por alguns países: fechando fronteiras, detendo pessoas ou confiscando bens. Atitudes como a tomada pelo parlamento dinamarquês só fazem aumentar as tensões, depois das posições semelhantes por parte da Suíça e Alemanha.

Sabe-se ainda que em Itália o número de requerentes de asilo aumentou sete vezes mais em relação a 2013 e que cerca de 1.800 pessoas vindas de Itália foram impedidas de entrar na Suíça na primeira quinzena de agosto. Este aumento deve-se precisamente a países como a Suíça, França e Áustria recusarem pedidos de asilo, seguindo as disposições do regulamento de Dublin, que tem como regra base que o primeiro país a receber o refugiado no espaço comum passa a ser o responsável pelo tratamento do pedido de asilo.

Assim, a política de asilo e de imigração da União Europeia tem deixado muito a desejar no que toca ao cumprimento de disposições internacionais, mas também de cumprimento dos



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

direitos humanos no caso das deslocações de requerentes de asilo. A política geral prosseguida, na esteira da qual vêm as propostas em apreço, tem tido uma vertente de centralizar informação e dados, e aumentar dispositivos que tendem a aumentar a securitização e militarização das fronteiras. Assim, a UE em vez de oferecer uma solução humanitária que responda às atuais necessidades, reforçou o orçamento dedicado ao fortalecimento das fronteiras exteriores e dos mecanismos de controlo de fronteiras, envolvendo inclusivamente a NATO nesta operação de segurança fronteiriça dominada por grandes empresas da indústria de armamento.

Por outro lado, autorizar os Estados a partilhar ficheiros da polícia, da justiça e de circulação de pessoas, tem grave consequências em termos de direitos, liberdades e garantias.

Assim, e de acordo com as preocupações aqui enunciadas, o Bloco de Esquerda absteve-se na votação deste relatório na 1ª - CACDLG Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, elaborado pelo deputado Pedro Delgado Alves (PS), e votou contra o relatório apresentado na 2ª - CNECP Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, da autoria do deputado Filipe Lobo D'Avila (CDS-PP).

Alerta-se ainda para o facto de, apesar de juridicamente e tecnicamente podermos não estar perante a violação do princípio da subsidiariedade, levantam-se muitas dúvidas nas opções políticas tomadas pelas iniciativas ora em apreço, que além de necessitarem de um acompanhamento muito próximo, podem violar preceitos decorrentes da proteção internacional de Direitos Fundamentais.

Aconselha-se, assim, um acompanhamento da execução das propostas por forma a perceber se o seu funcionamento está, ou não, a afetar a circulação de pessoas de forma negativa, nomeadamente os migrantes e requerentes de asilo.

#### **PARTE IV - PARECER**

Em face dos considerandos expostos a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

- 1 – As presentes iniciativas não violam o princípio da subsidiariedade, na medida em que as propostas dizem respeito a um assunto de âmbito internacional e que envolve um princípio de circulação de pessoas.
- 2 – As questões da migração e a necessidade de respostas para os refugiados são matérias que merecem a atenção desta Comissão, pelo que deve ser devidamente acompanhada;
- 3 – Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.



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

---

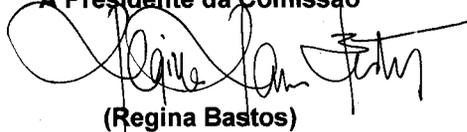
Palácio de S. Bento, 26 de Setembro de 2016

**A Deputada Autora do Parecer**

(Isabel Pires)

*Isabel Pires*

**A Presidente da Comissão**



(Regina Bastos)

**PARTE V – ANEXO**

-Relatórios Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDGL);

-Relatório da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (CNECP);

-Nota técnica da CAE.





Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

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

COM (2016) 197

**Relator:** Deputado Pedro  
Delgado Alves

---

Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu e ao Parlamento com vista a reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e a melhorar as vias de entrada legal na Europa.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

## **ÍNDICE**

**I – NOTA PRELIMINAR**

**II – DO OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA**

**III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

**IV - CONCLUSÕES**

**V – ANEXOS**

## **I – NOTA PRELIMINAR**

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, a Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu e ao Parlamento com vista a reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e a melhorar as vias de entrada legal na Europa. – COM (2016) 197 - foi distribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

## **II – DO OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA**

A presente comunicação assenta em dois eixos de intervenção distintos e complementares, o primeiro dos quais aponta para a necessidade de traçar um rumo para uma política comum de asilo sólida e sustentável para fazer face ao desafio migratório sentido intensamente pela União, não descurando, no seu segundo eixo, a necessidade de criação e melhoria de vias de migração legais e seguras.

A comunicação em análise resulta do diagnóstico realizado em torno de uma necessidade de rever os modelos vigentes na União Europeia em matéria de asilo, provocada pelo aumento em larga escala de requerentes de asilo em 2015, o que colocou redobrada pressão quer sobre os Estados-membros mais diretamente afetados com os fluxos, quer sobre o próprio Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). O pacote legislativo no qual a presente comunicação se enquadra foca-se não apenas no traçar de uma nova estratégia, mas também na necessidade de repensar o modelo institucional (transformando o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo – EASO – em Agência Europeia para o Asilo), a revisão dos principais normativos vigentes (com enfoque particular para o Regulamento Dublin)

## **1. Aspetos relevantes**

### **I. RUMO A UMA POLÍTICA COMUM DE ASILO SÓLIDA E SUSTENTÁVEL**

A crise atual evidenciou que o sistema de Dublin não foi concebido para assegurar uma partilha sustentável da responsabilidade relativamente aos requerentes de asilo em toda a UE, uma vez que definia como principal critério de atribuição da responsabilidade pelos pedidos de asilo a entrada irregular através do território de um Estado-Membro, sem atender ao facto de a capacidade de exercer um controlo eficaz dos afluxos irregulares na fronteira externa depende, em certa medida, da cooperação com os países terceiros, e não apenas de cada Estado-membro individualmente considerado (onerando desproporcionadamente aqueles Estados que se afiguram como ponto de entrada ou de destino das migrações no seio da União).

Adicionalmente, porque muitos migrantes também recusam muitas vezes apresentar pedidos de asilo ou cumprir as obrigações de identificação no primeiro Estado-Membro a que chegam, prosseguindo o seu caminho para o Estado-Membro em que desejam instalar-se e apresentando o pedido de asilo nesse país, estes movimentos secundários estiveram na origem da apresentação de muitos pedidos de asilo em Estados-Membros que não são os da primeira entrada, o que, por seu turno, levou vários Estados-Membros a reintroduzir controlos nas fronteiras internas para poderem gerir o afluxo de migrantes, colocando todo o sistema em cheque.

Para além dos problemas exacerbados pela atual crise, outras eram já as questões diagnosticadas:

- Dificuldade em obter e chegar a acordo sobre as provas da responsabilidade de um Estado-Membro pela análise de um pedido de asilo;
- Mesmo quando os Estados-Membros aceitam pedidos de transferência, só cerca de um quarto desses casos dão lugar a transferências efetivas e, uma vez concretizada uma transferência, são frequentes os casos de movimentos secundários de retorno ao Estado-Membro que procedeu à transferência.

- Subsistência de regras que determinam uma transferência da responsabilidade entre Estados-Membros decorrido um certo período de tempo, levando a que se um requerente se esconder durante um período suficientemente longo num Estado-Membro sem ser efetivamente transferido, este último Estado-Membro acabará por se tornar responsável pelo seu dossiê.
- Dificuldade em transferir requerentes para Estados-Membros que apresentam falhas sistémicas em aspetos essenciais dos seus procedimentos de asilo ou condições de acolhimento.
- Existência de diferenças de tratamento dos requerentes de asilo nos vários Estados-Membros, nomeadamente no que diz respeito à duração dos procedimentos de asilo e às condições de acolhimento.
- Falta de convergência no que se refere à decisão de concessão do estatuto de refugiado (que deve ser concedido às pessoas que fogem de perseguições) ou de proteção subsidiária (que deve ser concedida às pessoas que fogem do risco de sofrerem danos graves, incluindo de conflitos armados) aos requerentes de um determinado país de origem.

A Comunicação apresenta 5 áreas prioritárias para melhoria do SACE, fixando os respetivos objetivos e principais ações a desenvolver, a saber:

**1) Estabelecer um sistema sustentável e equitativo de determinação do Estado-Membro responsável pelos requerentes de asilo**

Objetivo: Adaptar o Sistema Europeu Comum de Asilo de modo a que este seja capaz de lidar melhor com a chegada de um elevado número de requerentes de asilo/refugiados através de pontos de entrada específicos e assegurar um elevado grau de solidariedade e uma partilha equitativa da responsabilidade entre os Estados-Membros graças a uma repartição equitativa dos requerentes de asilo.

Ações: A Comissão proporá a alteração do Regulamento de Dublin, quer racionalizando-o e complementando-o com um mecanismo corretor para assegurar a equidade, quer passando para um novo sistema baseado numa chave de repartição. Os traços a destacar do debate a realizar são os seguintes:

- O Regulamento de Dublin estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional, sendo o seu objetivo assegurar um acesso rápido por parte dos requerentes de asilo a um procedimento de asilo e a análise de um pedido por um único Estado-Membro claramente determinado.
- A Comissão tenciona apresentar, com carácter prioritário, uma proposta de reforma, importando nesta fase considerar duas opções principais para reformar o modo de determinar a responsabilidade no âmbito do sistema de Dublin. Em ambos os casos, o Estado Membro do primeiro ponto de entrada deve identificar, registar e recolher as impressões digitais de todos os migrantes, bem como repatriar aqueles que não necessitam de proteção. Além disso, enquanto expressão de solidariedade adicional, poderá ser necessário ponderar o financiamento da UE em relação a ambas as opções.

*a) Opção 1: Complementar o atual sistema com um mecanismo corretor para assegurar a equidade*

No âmbito desta opção, seriam preservados na sua essência os atuais critérios de atribuição da responsabilidade, mas o sistema seria complementado com um mecanismo corretor para assegurar a equidade, baseado numa chave de repartição, que permitiria fazer ajustamentos na atribuição da responsabilidade em determinadas circunstâncias. Esta opção permitiria enfrentar mais eficazmente as situações de afluxo maciço através de determinados Estados-Membros e garantiria uma maior equidade na atribuição da responsabilidade entre os Estados-Membros.

b) Opção 2: Criar um novo sistema de atribuição dos pedidos de asilo na UE com base numa chave de repartição

Ao abrigo de um novo sistema de atribuição dos pedidos de asilo na UE, a determinação da responsabilidade deixaria de estar ligada, na maior parte dos casos, ao primeiro Estado-Membro em que é apresentado o pedido ou em que o migrante entra de forma irregular. Em vez disso, a responsabilidade seria atribuída, principalmente, com base numa chave de repartição que reflita a dimensão, a riqueza e as capacidades de absorção relativas dos Estados-Membros. Tal implicaria uma alteração fundamental do sistema atual.

Neste quadro, determinados critérios – nomeadamente os laços familiares ou de dependência, o interesse superior da criança e a posse de um visto ou de uma autorização de residência – prevaleceriam, como sucede atualmente, sobre a aplicação da chave de repartição e poderiam dar origem a uma redução correspondente do número de migrantes atribuídos ao Estado-Membro ao abrigo da chave de repartição.

c) Perspetiva a longo prazo

Tal como já foi assinalado na Agenda Europeia da Migração, a longo prazo poderá ponderar-se a possibilidade de transferir a responsabilidade pelo tratamento dos pedidos de asilo do nível nacional para o nível da UE, por exemplo transformando o EASO num organismo de tomada de decisão em primeira instância a nível da União, com representações nacionais em cada Estado Membro, e criando uma estrutura de recurso a nível da UE.

**2) Reforçar o sistema Eurodac**

Objetivo: Apoiar a aplicação do Regulamento de Dublin e facilitar a luta contra a migração irregular.

Ações: A Comissão proporá a adaptação do sistema Eurodac de modo a refletir as alterações introduzidas no mecanismo de Dublin e a alargar a sua finalidade para além do asilo.

### **3) Alcançar um maior grau de convergência no sistema de asilo da UE**

Objetivo: Continuar a reforçar e a harmonizar o Sistema Europeu Comum de Asilo, a fim de garantir uma maior igualdade de tratamento em toda a UE e reduzir os fatores de atração indevidos para entrar na UE.

Ações: A Comissão proporá um novo regulamento que institui um procedimento de asilo único e comum na UE e que substituirá a Diretiva Procedimentos de Asilo, um novo regulamento relativo às condições a preencher pelos requerentes de asilo que substituirá a Diretiva sobre a mesma matéria, bem como alterações específicas à Diretiva Condições de Acolhimento. Cumpre destacar alguns eixos fundamentais:

- No quadro da harmonização global dos procedimentos em toda a UE, transformando a atual Diretiva Procedimentos de Asilo num novo regulamento que estabelece um procedimento de asilo único e comum na UE, que substituiria as atuais disposições díspares dos Estados-Membros e reduziria os incentivos à entrada na UE e à circulação no seu interior, colocam-se na mesa a adoção de novas normas sobre os aspetos essenciais do procedimento de asilo, e em particular a harmonização da sua duração máxima, tanto em primeira instância como na fase de recurso.
- Um aspeto crucial da abordagem comum prende-se com a utilização do mecanismo de designação de «países seguros», estabelecendo uma lista comum da UE de «países de origem seguros», a fim de facilitar o tratamento rápido dos pedidos apresentados por pessoas provenientes desses países.
- Além disso, deve ser garantida a concessão aos requerentes do tipo de proteção a que têm direito (estatuto de refugiado ou proteção subsidiária), mas apenas enquanto dela necessitarem, bem como

de um conjunto mais harmonizado de direitos, mantendo ao mesmo tempo a coerência com a Convenção de Genebra e a CEDH. Por conseguinte, a Comissão tenciona propor a substituição da atual Diretiva relativa às condições a preencher pelos requerentes de asilo por um regulamento que estabeleça normas uniformes sobre os procedimentos e os direitos a conceder aos beneficiários de proteção internacional.

- A concessão de alguns desses direitos poderia corresponder ao regime aplicável em cada Estado Membro em relação aos outros nacionais de países terceiros ou aos nacionais desse Estado-Membro. No entanto, embora respeitando plenamente os direitos fundamentais e as normas internacionais, a Comissão examinará cuidadosamente a necessidade de adaptar o nível dos direitos, a fim de reduzir tanto os fatores de atração indevidos como os movimentos secundários. A Comissão tenciona também clarificar melhor a diferença entre o estatuto de refugiado e o estatuto de proteção subsidiária, bem como diferenciar melhor os direitos correspondentes a cada um deles.
- Serão igualmente propostas normas mais harmonizadas sobre os documentos de identidade dos beneficiários de proteção internacional. Além disso, poderão ser tomadas novas iniciativas a mais longo prazo para desenvolver o reconhecimento mútuo da proteção concedida nos vários Estados-Membros, que poderão servir de base a um quadro para as transferências de proteção.
- Também serão propostas alterações à Diretiva Condições de Acolhimento, na sequência de consultas com os Estados-Membros, a fim de aumentar o mais possível o nível de harmonização entre os Estados-Membros. É essencial prosseguir a harmonização do tratamento dos requerentes de asilo em toda a UE, não só para lhes garantir um tratamento humano, mas também para reduzir os incentivos à entrada na Europa e à circulação para outros Estados-Membros no interior da Europa.

#### **4) Prevenir os movimentos secundários dentro da UE**

Objetivo: Assegurar que o funcionamento do mecanismo de Dublin não é perturbado por abusos e pelo fenómeno da introdução de pedidos múltiplos em vários países (asylum shopping) pelos requerentes e beneficiários de proteção internacional.

Ações: A Comissão incluirá medidas reforçadas a nível dos procedimentos nas suas propostas de novos regulamentos sobre procedimentos de asilo e condições a preencher pelos requerentes de asilo, bem como na proposta de diretiva sobre condições de acolhimento, a fim de dissuadir e sancionar os movimentos irregulares para outros Estados-Membros. Destacam-se as seguintes medidas que a Comissão tenciona propor neste domínio, cobrindo todo o acervo em matéria de asilo, a fim de garantir que o funcionamento do sistema não é perturbado pelos movimentos secundários dos requerentes:

- Se os requerentes não permanecerem no Estado-Membro responsável pelo seu caso, deverão ser lhes aplicadas sanções proporcionadas.
- Os outros Estados-Membros terão a obrigação de reenviar os requerentes de asilo que tiverem fugido para o Estado-Membro responsável pelo seu pedido, onde ficarão sujeitos a um procedimento de apreciação acelerado no âmbito do qual o seu direito de permanecer no território na pendência do recurso não será automático, sem prejuízo do princípio da não repulsão e do direito a vias de recurso efetivas.
- Além disso, um requerente que tenha fugido ou seja provável que o faça deve ser dirigido para uma zona designada no Estado-Membro ou, se necessário, detido e, sempre que possível, as condições materiais de acolhimento só devem ser fornecidas em espécie.
- Por outro lado, poderão ser desenvolvidas e reforçadas as atuais disposições do acervo que associam o facto de um requerente não ter apresentado um pedido o mais rapidamente possível, apesar de o ter podido fazer, à avaliação da credibilidade do mesmo.

- O facto de uma pessoa ter saído de forma irregular do Estado-Membro responsável poderá ser tido em consideração na apreciação do respetivo pedido de asilo.
- Será estabelecido de forma clara que os refugiados só gozam de direitos e benefícios no Estado Membro que lhes concedeu proteção e no qual têm a obrigação de permanecer.
- O Regulamento de Dublin será alterado a fim de obrigar os Estados-Membros a voltarem a receber os beneficiários de proteção internacional que devem permanecer no Estado-Membro que lhes concedeu proteção.
- O facto de uma pessoa ter saído de forma irregular do território desse Estado-Membro poderá constituir um motivo para se iniciar a reavaliação do respetivo estatuto.
- A concessão de qualquer direito associado ao procedimento de asilo, incluindo condições materiais de acolhimento, será subordinada ao registo, recolha de impressões digitais, presença e permanência no Estado-Membro responsável.
- Serão reforçadas as disposições em matéria de informação aos requerentes sobre a obrigação de apresentar um pedido de asilo o mais rapidamente possível após a chegada à UE, bem como de permanecer no Estado-Membro responsável.
- Também serão reforçadas as normas relativas à obrigação de os requerentes cooperarem e de comunicarem com as autoridades, e serão adotadas medidas específicas para lidar com os requerentes que apresentem um risco elevado de fuga, nomeadamente o recurso a procedimentos de apreciação acelerados.
- A Diretiva relativa aos residentes de longa duração também será alterada, a fim de prever que o período de cinco anos após o qual os beneficiários de proteção internacional são elegíveis para beneficiar do estatuto de residente de longa duração deve ser reiniciado

sempre que a pessoa em causa abandonar sem autorização o território do Estado-Membro que lhe concedeu proteção.

- De um modo geral, os Estados-Membros devem ser obrigados a prever sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas para os movimentos secundários irregulares.

### 5) Novas atribuições do EASO

Objetivo: Facilitar o funcionamento do Sistema Europeu Comum de Asilo e do mecanismo de repartição de Dublin revisto, elaborar ações direcionadas em domínios essenciais e assegurar uma abordagem mais harmonizada das necessidades de proteção em todos os Estados-Membros

Ações: A Comissão proporá a alteração do mandato do EASO, de modo a que este possa desempenhar um novo papel na aplicação das políticas e funções operacionais reforçadas, proporcionando recursos financeiros e meios jurídicos suficientes para o efeito

## II. CRIAR E MELHORAR VIAS DE MIGRAÇÃO LEGAIS E SEGURAS

Adicionalmente, a Comunicação inclui igualmente uma reflexão sobre medidas destinadas a assegurar o que descreve como uma “gestão inteligente da migração”, assente em quatro eixos fundamentais:

- Uma política sólida para prevenir os fluxos de migrantes em situação ilegal e proporcionar proteção a quem precisa, garantindo mais vias de acesso legais para que as pessoas que necessitam de proteção internacional possam chegar à UE de forma mais disciplinada, bem gerida, segura e digna, ajudando, desse modo, a salvar vidas humanas, a reduzir a migração irregular e a destruir o modelo de negócio dos passadores. Neste plano, a Comissão irá apresentar uma **proposta para enquadrar a política da UE em matéria de reinstalação**, que definirá uma abordagem comum que permita a entrada na UE em condições de segurança e dentro da legalidade a quem precisa de proteção. Por outro lado, os Estados-Membros deveriam também ponderar novas formas

---

de aumentar as opções legais de entrada para quem precise de proteção internacional.

- Uma política proactiva de criação de vias de acesso legais, sustentáveis, transparentes e acessíveis, que permita atrair as competências e qualificações necessárias para enfrentar os desafios demográficos e a falta de mão de obra qualificada, a fim de contribuir para o crescimento económico e a sustentabilidade dos nossos sistemas de proteção social. De um modo mais geral, a UE deve aproveitar esta oportunidade para analisar e melhorar o quadro geral aplicável à migração legal e laboral, apontando-se para três tópicos relevantes: a atração de trabalhadores altamente qualificados para a Europa através de um cartão azul mais eficaz, a atração de empresários inovadores para a UE e a criação um modelo mais coerente e eficaz para gerir a migração legal a nível da UE.

Um reconhecimento do contributo positivo dos migrantes para o crescimento inclusivo e do facto de a realidade multidimensional da migração exigir uma resposta coerente e global (em conformidade com a Agenda Global para o Desenvolvimento Sustentável até 2030) na qual a integração efetiva dos nacionais de países terceiros que residem legalmente na UE é essencial, tanto à luz dos recentes problemas suscitados pela crise dos refugiados, como dos desafios atuais e futuros associados à migração, através da adoção de um plano de ação da UE em matéria de integração.

- Um reforço da cooperação da União Europeia com os principais países terceiros de origem de migrantes, a fim de gerir melhor e de forma mais abrangente a migração e a mobilidade. Neste quadro, procurar-se-á aprofundar a cooperação com os parceiros com quem se partilham interesses comuns e que estão preparados para assumir compromissos mútuos com a UE e os seus Estados-Membros, nomeadamente no âmbito da cooperação em matéria de readmissão. A UE deve proporcionar também uma gama mais vasta de mecanismos operacionais e incentivos para implementar a Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade de forma mais estruturada e sistemática, como sucedeu no quadro dos diálogos de alto nível, no âmbito dos quais os países

---

terceiros manifestam frequentemente o desejo de dispor de mais vias de migração legal.

## **2. Base jurídica**

A base jurídica da proposta é o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). É nesta sede que se encontram vertidos os objetivos e atribuições da União em matéria de asilo, fixando-se os vetores determinantes da construção de uma política comum, com respeito pelas convenções internacionais pertinentes em relação da matéria e pela necessidade de assegurar proteção subsidiária e temporária.

## **3. Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade**

O título V do TFUE, que trata do espaço de liberdade, segurança e justiça confere à União Europeia determinadas competências nestas matérias, que são exercidas em conformidade com o artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE).

O n.º 3 do artigo 5.º do TUE estabelece que *«em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.»*

Neste contexto, uma vez que se trata de um interesse comum e partilhado para garantir a correta aplicação do quadro normativa do asilo, através da ação concertada entre Estados-Membros, com o apoio da Agência da União Europeia para o Asilo, de modo a consolidar a estabilidade e a ordem no funcionamento do SECA, os objetivos da presente proposta não podem ser suficientemente cumpridos pelos Estados-Membros e 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.

Encontramo-nos, pois, perante questões que ultrapassam a fronteira de um Estado-Membro e que carecem, como a realidade recente tem vindo a demonstrar à saciedade, de respostas europeia coordenadas e estruturadas com alocação de meios (financeiros, humanos e também institucionais).

No que concerne ao princípio da proporcionalidade, o n.º 4 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE), estabelece que *«em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da acção da União não devem exceder o necessário para alcançar os objectivos dos Tratados. As instituições da União aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade»*.

A proposta em análise afigura-se plenamente compatível com esta finalidade, atenta a forma como define a prossecução dos seus objetivos de garantir:

- Que as normas legislativas e operacionais em matéria de asilo são plena e corretamente aplicadas pelos Estados-Membros;
- Que a cooperação prática e as informações entre Estados-Membros e com países terceiros é reforçada; e
- Que são tomadas medidas adequadas para manter o bom funcionamento do SECA e para gerir pressões desproporcionadas de forma eficaz, com a ajuda do quadro institucional europeu.;

### **III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

Para além da análise relativa à aplicação dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, realizada no ponto anterior, cumpre apenas deixar uma preocupação sobre um dos eixos vertidos na comunicação.

No quadro geral, a comunicação realiza uma importante reflexão sobre a necessidade de revisão profunda dos mecanismos institucionais, jurídicos e de cooperação em sede de asilo e migrações, focando os aspetos mais críticos, evidenciados ao longo dos últimos anos de crise de refugiados (que exacerbaram dificuldades já pré-existentes no sistema). A comunicação, aliás, não coloca a tónica estritamente na necessidade de reforma do sistema de asilo, antes procurando diagnosticar as suas

causas e oferecer um quadro compreensivo de medidas no plano das migrações, cooperação com países terceiros e valorização dos fluxos migratórios legais.

No entanto, devem ser merecedores de especial atenção e cautela, de forma a assegurar o pleno respeito pelos normativos de Direito da União Europeia e decorrentes da proteção internacional de Direitos Fundamentais, as propostas de medidas destinadas a evitar os denominados movimentos secundários no espaço da União. Parecem-nos particularmente problemáticos dois conjuntos distintos de matérias:

1) Por um lado, a reflexão sobre a concessão de direitos aos requerentes (antes e/ou após a concessão de asilo) que poderá ou não ser feita corresponder ao regime aplicável em cada Estado Membro em relação aos outros nacionais de países terceiros ou aos nacionais desse Estado-Membro, deve ser realizada sem perigar a plena garantia do princípio da igualdade e não-discriminação. Ainda que se reitere o pleno respeito pelos direitos fundamentais e as normas internacionais, remete-se para uma ponderação pela Comissão quanto à necessidade de adaptar o nível dos direitos, a fim de reduzir tanto os fatores de atração indevidos como os movimentos secundários.

2) Por outro lado, algumas das medidas dissuasoras de movimentos secundários irregulares entre Estados-membros devem igualmente ser objeto de extrema cautela e especial garantia do respeito pela proporcionalidade na sua efetiva implementação e regulação. São, em especial, matérias sensíveis as que respeitam a:

- Aplicação de sanções se os requerentes não permanecerem no Estado-Membro responsável pelo seu caso;
- Direcionamento de um requerente que tenha fugido ou que seja provável que o faça para uma zona designada no Estado-Membro ou, se necessário, detido.
- O facto de uma pessoa ter saído de forma irregular do Estado-Membro responsável poder ser tido em consideração na apreciação do respetivo pedido de asilo.
- O facto de uma pessoa ter saído de forma irregular do território desse Estado-Membro poder constituir um motivo para se iniciar a reavaliação do respetivo estatuto.

#### IV - CONCLUSÕES

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

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União, assim como apenas a esta caber a habilitação dos Tratados para alterar um ato jurídico da União atualmente vigente;
2. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, 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 os devidos efeitos.

#### V – ANEXOS

Nada a anexar.

Palácio de S. Bento, 23 de setembro de 2016.

O Deputado Relator



(Pedro Delgado Alves)

O Presidente da Comissão



(Bacelar de Vasconcelos)





Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

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

COM (2016) 270

**Relator:** Deputado Pedro  
Delgado Alves

---

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

## **ÍNDICE**

**I – NOTA PRELIMINAR**

**II – DO OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA**

**III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

**IV - CONCLUSÕES**

**V – ANEXOS**

## I – NOTA PRELIMINAR

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, a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação) - COM(2016) 270 - foi distribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

## II – DO OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA

A abordagem da União Europeia (UE) na gestão da migração tem sido norteadada pelos objetivos de pôr termo aos «*movimentos irregulares e perigosos*» e ao «*modelo de negócio dos passadores*» de imigrantes ilegais e pela necessidade de substituir essas formas de entrada na UE por meios seguros e legais, destinados às pessoas que necessitam de proteção. Quanto ao modelo futuro, a proteção dos imigrantes passará a ocorrer na «*região de partida e a reinstalação a partir da mesma na UE*», constituindo a «*melhor forma de proteger os interesses e a segurança dos refugiados*».

Contudo, as fronteiras externas da UE convivem com um cenário de pressão externo, dado que é «*provável que, a curto e a médio prazo, continuem a chegar pessoas*», o que exigirá uma resposta da UE, a qual passará pelo repatriamento quando não seja solicitada proteção internacional e às que o fizerem, a UE providenciará para que beneficiem de «*tratamento eficaz dos seus pedidos, de estruturas de acolhimento dignas, bem como de apoio no Estado-Membro responsável pelo tratamento dos seus pedidos, durante o procedimento e também posteriormente, se os seus pedidos forem considerados fundamentados*».

A pressão excessiva sobre os sistemas de asilo dos Estados-Membros, resultantes de chegadas descontroladas e em larga escala, conduz ao *«desrespeito crescente das regras»* e desse modo, a UE pretende retomar o *«controlo da situação através da aplicação das normas em vigor em matéria de gestão das fronteiras Schengen e em matéria de asilo, bem como do reforço da cooperação com os países terceiros estratégicos, em particular a Turquia»*.

A Comissão expôs as suas prioridades para melhorar o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), em 6 de abril de 2016, através da Comunicação *«Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa»*, tendo como finalidade o estabelecimento de um *«sistema sustentável e equitativo de determinação do Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de asilo»*, o reforço do sistema Eurodac e obter uma *«maior convergência no sistema de asilo»*, prevenindo os movimentos secundários e definindo um mandato *«reforçado»* para o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de asilo (EASO). A necessidade de reforma do SECA foi reconhecida pelo Parlamento Europeu<sup>1</sup> e pelo Conselho Europeu<sup>2</sup>.

A proposta de regulamento pretende reformar o Regulamento Dublin III e faz parte do primeiro pacote de iniciativas legislativas para a reforma do SECA, onde se inclui, ainda, as propostas de reformulação do Regulamento Eurodac e a proposta relativa à criação da Agência da União Europeia para o Asilo.

Tratando-se de um pacote legislativo, a proposta relativa ao Eurodac pretende incluir as alterações necessárias para adaptar o sistema às normas de Dublin ora em apreciação. É intenção da UE que o Eurodac se torne igualmente uma *«base de dados para fins mais vastos no domínio da migração, facilitando os regressos e a luta contra a migração irregular»*. Já a proposta respeitante à Agência da União Europeia para o Asilo pretende melhorar a aplicação e o funcionamento do SECA, transformando o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo em agência, conferindo a esta a competência para facilitar o funcionamento do sistema e assegurar

---

<sup>1</sup> Resoluções do Parlamento Europeu de 12 de abril de 2016 sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE no que respeita à migração (2015/2095(INI)) e de 10 de setembro de 2015 sobre a migração e os refugiados na Europa (2015/2833(RSP)).

<sup>2</sup> EUCO 19.2.2016, SN 16/16.

---

a «convergência» na avaliação dos pedidos de proteção internacional e monitorizar a aplicação operação e técnica do direito da União em matéria de migração.

Após este pacote e numa segunda fase, serão apresentadas propostas legislativas com o objetivo de rever a Diretiva Procedimentos de Asilo, a Diretiva Condições de Asilo e a Diretiva Condições de Acolhimento, de modo a garantir a reforma completa do quadro legislativo que regula o sistema de asilo da UE, evitando a rutura do mecanismo de Dublin e acelerando e tornando os procedimentos de asilo mais consonantes, definindo normas uniformes sobre os procedimentos e os direitos dos beneficiários de proteção internacional, bem como as condições de acolhimento, com a finalidade de as uniformizar, tanto quanto possível, ao nível dos vários Estados-Membros.

A crise migratória e de refugiados revelou deficiências e lacunas estruturais significativas na conceção e aplicação do sistema europeu de asilo, em particular das normas de Dublin, conforme reconhecido pela Comunicação da Comissão já aqui referida. Em suma, reconhece-se que o sistema de Dublin «*não foi concebido para assegurar uma partilha sustentável das responsabilidades em relação aos requerentes em toda a União*» e que a eficácia do sistema é comprometida por um conjunto de normas «*complexas e contestáveis*» sobre a determinação da responsabilidade e por procedimentos pouco céleres.

De acordo com a exposição de motivos, os objetivos do Regulamento Dublin permanecem válidos, devendo aquele contudo ser simplificado, de modo a aumentar a sua eficácia, com a finalidade de responder às situações em que os sistemas de asilo dos Estados-Membros são submetidos a uma «*pressão desproporcionada*».

É neste contexto que a presente proposta se constitui como uma reformulação do Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida, designado por Regulamento Dublin III.

## 1. Aspetos relevantes

- Análise e pronúncia sobre questões de substância da iniciativa:

A presente proposta de Regulamento é constituída por 61 artigos, distribuídos por 9 capítulos.

A proposta visa, nomeadamente:

- «*Reforçar a capacidade do sistema [de Dublin] para determinar de forma eficiente e eficaz um único Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional*», suprimindo as disposições relativas à «*cessação da responsabilidade*» e reduz «*significativamente os prazos para o envio dos pedidos, a receção das respostas e a execução das transferências entre Estados-Membros*».
- «*Garantir uma partilha equitativa das responsabilidades entre os Estados-Membros, completando o sistema atual com um mecanismo corretivo da repartição*», que será ativado automaticamente perante os casos em que os Estados-Membros recebem um número «*desproporcionado*» de requerentes de asilo.
- «*Desencorajar os abusos e prevenir os movimentos secundários dos requerentes dentro da UE, nomeadamente estabelecendo a obrigação clara de os requerentes apresentarem o pedido no Estado-Membro de primeira entrada e de permanecerem no Estado Membro designado responsável*».

Passemos em revista, em seguida, as principais disposições da proposta e respetiva explicação:

No capítulo I aborda-se as matérias respeitantes ao objeto e definições para efeitos do regulamento. O capítulo II debruça-se sobre os princípios gerais e garantias e o capítulo III consagra os critérios de determinação do Estado-Membro responsável. A situação dos dependentes e as cláusulas discricionárias são reguladas no capítulo IV.

No capítulo V constam as obrigações do Estado-Membro responsável, bem como no capítulo seguinte – o capítulo VI – constam os procedimentos, em particular, o início do procedimento, o registo do pedido e monitorização, a apresentação de um pedido de tomada a cargo, resposta e notificações desse pedido, assim como as garantias

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

processuais, a retenção para efeitos de transferência, as transferências, nomeadamente, modalidades, prazos e custos.

O mecanismo corretivo da repartição encontra-se plasmado no capítulo VII. Por outro lado, a cooperação administrativa encontra-se no capítulo VIII. Por fim, o capítulo IX ocupa-se das disposições transitórias e finais.

- Consulta às partes interessadas e recolha e utilização de conhecimentos especializados:

Além da avaliação externa, a Comissão promoveu consultas específicas a coordenadores dos grupos políticos da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu, dos Estados-Membros e de outras partes interessadas.

Os coordenadores dos grupos políticos foram consultados com base num documento de reflexão e nos resultados preliminares da avaliação externa do Regulamento de Dublin. Desta consulta resultou o apoio, de forma ampla, a uma reforma profunda do sistema de Dublin e reconhecida a insustentabilidade do atual sistema.

Do mesmo modo foram consultados os Estados-Membros, que concordaram na complexidade do atual regulamento, que regula de «*forma excessiva*», tornando a sua aplicação de acrescida dificuldade pelas entidades responsáveis dos Estados-Membros.

Da consulta aos Estados-Membros resultou a perceção de dois pontos de vista, «*alguns Estados-Membros solicitaram um sistema permanente de partilha dos encargos, através de uma chave de repartição*», enquanto «*outros se pronunciaram a favor da manutenção e racionalização do atual sistema, incluindo o critério da entrada irregular*».

Por outro lado, alguns Estados-Membros afirmaram que as preferências dos requerentes «*não podem ser completamente ignoradas*» e outros defenderam a necessidade de «*critérios claros e objetivos*». Além disso, os Estados-Membros lembraram, nesta sede, que os requerentes procuram «*proteção internacional ou fogem à perseguição e que, por conseguinte, não lhes deve ser dada uma margem*

*excessiva no que respeita à escolha do país de asilo final, uma vez que a lógica de Dublin não é a de um regime de migração (económica)».*

O ACNUR e organizações não-governamentais que trabalham no domínio do asilo também foram consultadas e entendem que *«o atual Regulamento Dublin III encerra graves lacunas no que diz respeito à motivação subjacente – o critério da entrada irregular como critério que se aplica automaticamente em primeiro lugar – e que a prática dos últimos meses demonstrou a necessidade de uma reforma fundamental. A opinião geral era que as preferências ou as características dos requerentes devem ser tidas em conta para a atribuição de um Estado-Membro responsável, para efeitos de integração, bem como para reduzir os movimentos secundários. Com o mesmo objetivo, o critério relativo aos familiares deve ser alargado».*

Por fim, salienta-se que *«muitas partes interessadas sublinharam a necessidade de avançar no sentido de uma igualdade de condições em todos os Estados-Membros, nomeadamente no que se refere às condições de acolhimento e aos procedimentos».*

## **2. Base jurídica**

A base jurídica da proposta é a alínea e) do n.º 2 do artigo 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O n.º 1 do artigo 78.º do TFUE consagra 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. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes».*

De acordo com o TFUE, para efeitos do n.º 1 do artigo 78.º, *«o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo que inclua: e) Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de proteção subsidiária.».*

### **3. Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade**

O título V do TFUE, que trata do espaço de liberdade, segurança e justiça confere à União Europeia determinadas competências nestas matérias, que são exercidas em conformidade com o artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE).

O n.º 3 do artigo 5.º do TUE estabelece que *«em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.»*.

Neste contexto, a proposta *«racionaliza as atuais normas de Dublin e complementa-as com um novo mecanismo corretivo da repartição, a fim de criar um sistema que permita fazer face a situações de pressão desproporcionada sobre os sistemas de asilo dos Estados-Membros»*.

O objetivo da União é assim *«alcançar uma repartição equitativa das responsabilidades entre os Estado-Membros»*, de modo a aliviar *«aqueles sobre os quais pesa uma carga desproporcionada e distribuindo essa carga pelos restantes»*, exigindo-se assim, para esse efeito, uma ação a nível da UE.

A proposta de regulamento propõe-se *«garantir a correta aplicação do sistema de Dublin em situações de crise e resolver o problema dos movimentos secundários de nacionais de países terceiros entre Estados-Membros»*.

Encontramo-nos perante questões que ultrapassam a fronteira de um Estado-Membro, tornando-se claro que, caso se deixasse aos Estados-Membros a decisão individual para a tomada de decisão sobre medidas cabais para responder a estas matérias, aquelas não teriam uma resposta satisfatória face a um problema e a uma abordagem que é comum ao nível da União Europeia e que se destina a resolver também um problema comum.

No que concerne ao princípio da proporcionalidade, o n.º 4 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE), estabelece que *«em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da acção da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados. As instituições da União aplicam o princípio da*

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

*proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade».*

Assim, importa considerar que o «*funcionamento eficaz do sistema, tanto em termos de um acesso mais rápido dos requerentes ao procedimento de concessão de proteção internacional, como de capacidade das administrações dos Estados-Membros para aplicarem o sistema*» é o fim a prosseguir pela proposta de regulamento e o conteúdo daquele limita-se ao estritamente necessário para assegurar a eficácia do sistema, um rápido acesso ao sistema de asilo e a interpretação e aplicação uniforme do respetivo quadro normativo.

O Regulamento (UE) n.º 604/2013 não prevê instrumentos que permitam dar uma resposta satisfatória às situações em que os sistemas de asilo dos Estados-Membros são confrontados com uma pressão desproporcionada, desse modo, é introduzido um novo mecanismo corretivo da repartição. Com efeito, as disposições relativas ao mecanismo corretivo da repartição que a proposta introduz procuram suprir esta lacuna e estas disposições não vão além do que é necessário para atingir o objetivo que consiste em responder eficazmente à situação de pressão desproporcionada.

Neste contexto, importa considerar que a proposta de regulamento não excede o necessário para alcançar o objetivo dos Tratados, respeitando o princípio da proporcionalidade, tanto na forma de ação da União como no conteúdo, cingindo-se ao estritamente necessário para alcançar os objetivos dos Tratados.

### **III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

Para além da análise relativa à aplicação dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, realizada no ponto anterior, cumpre apenas deixar duas breves notas sobre o alcance da proposta:

- 1) As medidas adotadas, ainda que pressionada por uma crise migratória de alcance extraordinário e especificamente enquadradas num pacote legislativo motivado pela melhoria das respostas europeia, corresponde a uma leitura que sempre se nos afigura correta quanto à necessária evolução do quadro de resposta normativa da União aos desafios (juridicamente) complexos que convocam;

- 2) Deve no entanto sublinhar-se que o presente pacote de medidas corresponde ao primeiro lote de intervenções consensualizadas no plano europeu, importando realçar a indispensabilidade de nova reflexão, detalhada e abrangente, na passagem à segunda fase que o próprio programa legislativo enuncia, no quadro da qual serão apresentadas propostas legislativas com o objetivo de rever a Diretiva Procedimentos de Asilo, a Diretiva Condições de Asilo e a Diretiva Condições de Acolhimento.

Só nesse quadro será possível evitar a rutura do mecanismo de Dublin, dotando a União de normas uniformes sobre os procedimentos e os direitos dos beneficiários de proteção internacional, bem como as condições de acolhimento, com a finalidade de as uniformizar, tanto quanto possível, ao nível dos vários Estados-Membros.

#### **IV - CONCLUSÕES**

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

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União, assim como apenas a esta caber a habilitação dos Tratados para alterar um ato jurídico da União atualmente vigente;
2. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, 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 os devidos efeitos.

**V – ANEXOS**

Nada a anexar.

Palácio de S. Bento, 23 de setembro de 2016.

**O Deputado Relator**



**(Pedro Delgado Alves)**

**O Presidente da Comissão**



**(Bacelar de Vasconcelos)**



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

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

COM (2016) 271

**Relator:** Deputado Pedro  
Delgado Alves

---

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) n.º 439/2010



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

## **ÍNDICE**

**I – NOTA PRELIMINAR**

**II – DO OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA**

**III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

**IV - CONCLUSÕES**

**V – ANEXOS**

## **I – NOTA PRELIMINAR**

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, a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) n.º 439/2010 – COM (2016) 271 - foi distribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

## **II – DO OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA**

A 6 de abril de 2016, a Comissão adotou uma comunicação intitulada «Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) e melhorar as vias de entrada legal na Europa», na qual apresentou as suas prioridades para este sistema. A Comissão anunciou, em resposta aos apelos do Conselho Europeu, que iria trabalhar na reforma progressiva do quadro normativo vigente da União, mediante a criação de um sistema sustentável e equitativo de determinação dos Estados-Membros responsáveis pelos requerentes de asilo, o reforço do sistema Eurodac, a obtenção de maior convergência no sistema de asilo, prevenindo deste modo os movimentos secundários, e o desenvolvimento de um mandato reforçado para o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO).

A presente proposta é apresentada como parte de um primeiro pacote de reforma do SECA, juntamente com duas outras propostas, a saber, de reforma do sistema de Dublin e de alteração do sistema Eurodac, também sob escrutínio pela Assembleia da República.

O Regulamento (UE) n.º 439/2010 criou o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) e previu que o seu papel seria o de reforçar a cooperação prática entre Estados Membros e prestar ou coordenar a prestação de apoio operacional aos Estados Membros. O EASO tinha competência para promover o intercâmbio de informações e a partilha de boas práticas, prestar apoio para formação e recolocação,

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

coordenar atividades relacionadas com as informações sobre países de origem, prestar apoio relacionado com a aplicação e a dimensão externa do SECA, elaborar documentos técnicos sobre a aplicação dos instrumentos da União em matéria de asilo e prestar apoio operacional aos Estados-Membros sujeitos a forte pressão.

A presente proposta parte do atual mandato do EASO e amplia-o de modo a transformá-lo numa agência de pleno direito. A proposta em análise prevê ainda que o EASO passa a designar-se Agência da União Europeia para o Asilo, a fim de refletir o mandato reforçado deste organismo. A Agência surge dotada dos instrumentos necessários para:

- Reforçar a cooperação prática e o intercâmbio de informações em matéria de asilo;
- Promover o direito e as normas operacionais da União para garantir um elevado grau de uniformidade na aplicação do quadro normativo em matéria de asilo;
- Garantir maior convergência na avaliação das necessidades de proteção no território da União;
- Controlar e avaliar a aplicação do SECA;
- Prestar maior assistência operacional e técnica aos Estados-Membros na gestão dos sistemas de asilo e acolhimento, sobretudo nos casos de pressão desproporcionada.

Após este pacote e numa segunda fase, serão apresentadas propostas legislativas com o objetivo de rever a Diretiva Procedimentos de Asilo, a Diretiva Condições de Asilo e a Diretiva Condições de Acolhimento, de modo a garantir a reforma completa do quadro legislativo que regula o sistema de asilo da UE, evitando a rutura do mecanismo de Dublin e acelerando e tornando os procedimentos de asilo mais consonantes, definindo normas uniformes sobre os procedimentos e os direitos dos beneficiários de proteção internacional, bem como as condições de acolhimento, com a finalidade de as uniformizar, tanto quanto possível, ao nível dos vários Estados-Membros.

A crise migratória e de refugiados revelou deficiências e lacunas estruturais significativas na conceção e aplicação do sistema europeu de asilo, em particular das

normas de Dublin, conforme reconhecido pela Comunicação da Comissão já aqui referida. Assim como se reconhece que o sistema de Dublin «*não foi concebido para assegurar uma partilha sustentável das responsabilidades em relação aos requerentes em toda a União*» e que a eficácia do sistema é comprometida por um conjunto de normas «*complexas e contestáveis*» sobre a determinação da responsabilidade e por procedimentos pouco céleres, importa igualmente robustecer o quadro institucional e alterar o alcance e meios da missão do ESAO.

### **1. Aspetos relevantes**

- Análise e pronúncia sobre questões de substância da iniciativa:

A presente iniciativa tem por objeto essencial o reforço do papel do EASO, através da sua transformação numa agência de pleno direito, que facilite a execução do SECA e melhore o seu funcionamento, no quadro de um pacote legislativo mais abrangente em matéria de política comum de asilo. Neste sentido, opta-se pela red denominação da entidade, que passa a designar-se Agência Europeia para o Asilo.

A proposta assenta no reconhecimento de que, desde a entrada em funcionamento do EASO, em 2011, as suas funções têm vindo a evoluir progressiva e sistematicamente, de modo a responder às crescentes necessidades dos Estados-Membros e do SECA no seu todo, num contexto de particular exigência face à crise migratória enfrentada pelos países vizinhos da União e pela própria União Europeia.

Estando em cima da mesa a reforma do SECA, importa igualmente dotar a Agência de um mandato que corresponda às exigências decorrentes da reforma, reforçando também os meios necessários para ajudar os Estados-Membros em situações de crise, e criando um sólido quadro normativo, operacional e prático para a Agência poder reforçar e complementar os sistemas de asilo e acolhimento dos Estados-Membros.

Trata-se de um objetivo já traduzido em inúmeros documentos da União, desde logo:

- Na Agenda Europeia da Migração , na qual a Comissão reconheceu a importância do papel do EASO no desenvolvimento e manutenção de uma forte política comum em matéria de asilo;

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Na Comunicação de 6 de abril de 2016, na qual a Comissão anunciou que iria propor um mandato mais forte para o EASO, que lhe permitisse desempenhar um novo papel na aplicação da política de asilo e um papel operacional reforçado; e
- Nas diretrizes políticas da Comissão Juncker num conjunto de iniciativas coerentes e que se reforçam mutuamente, com base em quatro pilares, a saber, reduzir os incentivos à migração irregular, garantir a segurança das fronteiras externas e salvar vidas, uma política de asilo forte e uma nova política de migração legal.

**Questões substanciais da proposta**

1) Reforçar a cooperação prática e o intercâmbio de informações

No Capítulo 2 da proposta de regulamento, relativo à cooperação prática e intercâmbio de informações entre Estados-Membros e com a Agência, define-se o modo como a Agência desempenhará as suas funções de facilitar, coordenar e reforçar a cooperação prática e o intercâmbio de informações entre Estados-Membros sobre diferentes aspetos do asilo.

Em certa medida, trata-se de reforçar o alcance das competências anteriormente já detidas pelo ESAO, a saber:

- O EASO era já responsável por promover o intercâmbio de informações e facilitar a cooperação prática, no entanto dependia das informações prestadas de forma voluntária pelos Estados-Membros, passando a Agência e os Estados-Membros a ter o dever de cooperar e de proceder ao intercâmbio de informações.
- A Agência terá de reforçar as suas capacidades próprias de recolha e análise de informações sobre a situação do asilo na União e países terceiros, na medida em que possam ter um impacto para a União, bem

como sobre a aplicação do SECA. Neste sentido, a Agência deverá colaborar estreitamente não só com os Estados-Membros mas também com outras agências competentes da União, com o Serviço Europeu para a Ação Externa e com organizações internacionais, tais como o ACNUR.

- A Agência continuará a desempenhar um papel importante para o desenvolvimento e a organização de formação destinada aos membros das administrações, tribunais e serviços nacionais responsáveis em matéria de asilo nos Estados-Membros. Devido à maior participação do seu pessoal na prestação de assistência operacional e técnica aos Estados Membros, a Agência terá igualmente de garantir formação adequada aos seus próprios quadros.
- Paralelamente, e na sequência da reforma do sistema de Dublin, a Agência passará a ter funções e deveres adicionais. A Agência é a escolha natural no que se refere à prestação do apoio de que os Estados-Membros necessitam para aplicar e gerir o mecanismo de correção.

## 2) Garantir maior convergência na avaliação das necessidades de proteção no território da União

Na sequência das conclusões do Conselho de 21 de abril de 2016 sobre a convergência nas práticas decisórias em matéria de asilo, assinalou-se a necessidade de suprimir disparidades importantes entre os Estados-Membros em termos de taxas de reconhecimento, natureza e qualidade da proteção internacional concedida e, em termos mais gerais, de resultado dos procedimentos.

- A fim de assegurar maior convergência e reduzir as disparidades na apreciação dos pedidos de proteção internacional, a presente proposta confere à Agência a função de coordenar os esforços dos Estados-Membros para iniciar e desenvolver uma análise comum que forneça

orientações sobre a situação em países terceiros de origem, nos termos previstos no Capítulo 3.

- Uma nova função da Agência consiste em ajudar a Comissão a proceder à revisão periódica da situação nos países terceiros que figuram na lista comum da UE de países de origem seguros. Ao ponderar a possibilidade de juntar um país terceiro a essa lista da UE de países seguros, a Comissão poderá solicitar à Agência informações sobre o país em questão.

3) Promover o direito e as normas operacionais da União

No seu Capítulo 4, a proposta trata de normas operacionais, diretrizes e boas práticas:

- Alargam-se os tipos de documentos técnicos que podem ser adotados pela Agência
- A Agência passa a poder definir diretrizes e boas práticas relacionadas com a aplicação desses instrumentos.
- Se os Estados-Membros necessitarem de assistência para aplicar essas normas operacionais, diretrizes e boas práticas, podem solicitar à Agência que lhes forneça conhecimentos especializados ou assistência operacional e técnica.

4) Controlar e avaliar a aplicação do SECA

O Capítulo 5 da proposta prevê uma nova função da Agência, que consiste em controlar e avaliar todos os aspetos do SECA, em especial os procedimentos de asilo, o sistema de Dublin, as taxas de reconhecimento e a qualidade e natureza da proteção internacional concedida, a fim de controlar o cumprimento das normas operacionais e diretrizes, bem como verificar os sistemas de asilo e acolhimento e a capacidade dos Estados-Membros para os gerir de forma eficaz, sobretudo se forem sujeitos a pressão desproporcionada,

em articulação com a Comissão e com a faculdade de emissão de recomendações aos Estado-membros, onde deve especificar as medidas necessárias para suprir as deficiências identificadas.

O diploma prevê ainda o procedimento para os casos em que, findo o prazo fixado, o Estado-Membro em causa continue em situação de incumprimento e a gravidade das deficiências seja suscetível de comprometer o funcionamento do SECA.

Nessa fase, prevê-se que a Comissão proceda à sua própria avaliação da gravidade das deficiências, podendo adotar recomendações e, se necessário, indicar as medidas a tomar pela Agência para ajudar o Estado-Membro em causa. Esse Estado-Membro deve apresentar à Comissão um relatório sobre a aplicação das recomendações. Se, no termo do prazo fixado nas recomendações da Comissão, o Estado-Membro se mantiver em situação de incumprimento, a Comissão poderá adotar novas medidas, apelando à Agência que intervenha para ajudar o Estado-Membro.

#### 5) Prestar maior assistência operacional e técnica aos Estados-Membros

Noutro plano, o Capítulo 6 da proposta amplia significativamente o papel e as funções da Agência em matéria de assistência operacional e técnica, à semelhança do que foi proposto pela Comissão para a Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras, destacando-se:

- A possibilidade de a Agência facilitar a apreciação dos pedidos de proteção internacional na fase de análise pelas autoridades nacionais competentes;
- A possibilidade de envio de equipas de apoio para o asilo para prestar assistência operacional e técnica aos Estados-Membros.
- A possibilidade de, nos casos em que os sistemas de asilo e acolhimento estejam sujeitos a pressões desproporcionadas que representam exigências excepcionalmente elevadas e urgentes, a Agência poder organizar e coordenar um vasto conjunto de medidas

operacionais e técnicas, a pedido de um Estado Membro ou por iniciativa própria;

- A possibilidade de nos casos em que, não obstante a pressão desproporcionada, não for feito um pedido de assistência, ou a proposta da Agência não for aceite, ou se não forem tomadas medidas suficientes pelo Estado-Membro em causa, a ponto de comprometer o funcionamento do SECA, a Comissão pode adotar uma decisão, por meio de um ato de execução, em que indique uma ou mais medidas operacionais e técnicas a tomar pela Agência para ajudar o Estado-Membro em causa.

A fim de garantir a coordenação adequada e eficiente no terreno, a proposta transforma o que até agora tem sido designado como «ponto de contacto da União» num agente de coordenação da Agência, semelhante ao agente de coordenação utilizado em operações coordenadas pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia. O papel do agente de coordenação consiste em promover a cooperação e coordenação entre o Estado-Membro de acolhimento e os Estados Membros participantes. O agente de coordenação recebe instruções apenas da Agência e deve comunicar ao diretor executivo a eventual execução deficiente do plano operacional.

6) Outros aspetos

- No Capítulo 7, a proposta inclui disposições sobre a proteção de dados pessoais e confere à Agência poderes para proceder ao tratamento deste tipo de dados.
- O Capítulo 8 trata da cooperação da Agência com a Dinamarca e com países associados, com países terceiros, com outros organismos da União e com organizações internacionais, sobretudo o ACNUR. Estes aspetos não são inteiramente novos relativamente ao atual mandato do EASO, em que a cooperação com as partes interessadas constitui um aspeto importante. A principal alteração deste capítulo consta do artigo 35.º, relativo à cooperação com países terceiros, que é agora mais

estruturado e prevê com maior clareza as possibilidades de cooperação da Agência com esses países.

- O Capítulo 9 regula a organização da Agência. Este capítulo reflete a atual organização do EASO e segue a abordagem comum sobre as agências descentralizadas, acordada pelo Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão.
  - O Capítulo 10 inclui as disposições financeiras e o Capítulo 11, as gerais. Nos termos das disposições financeiras, foi conferida à Agência a possibilidade de conceder subvenções.
- Consulta às partes interessadas e recolha e utilização de conhecimentos especializados:

Para a elaboração da proposta em análise, a Comissão baseou-se nos debates que tiveram lugar regularmente no Conselho Europeu e no Conselho de Ministros, bem como no Parlamento Europeu, sobre a evolução da política de migração e asilo da União e a utilização das agências da União para melhor gerir as migrações, bem como no resultado da atividade, desde 2011, do Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO)

Adicionalmente, realizaram-se intercâmbios de informações regulares com outras agências da União, sobretudo com a Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia e a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Além disso, foram organizados vários debates com a sociedade civil e os meios académicos.

Foi ainda efetuada uma avaliação do EASO com base no artigo 46.º do Regulamento (UE) n.º 439/2010, que prevê a realização de uma avaliação externa independente que abranja o impacto do EASO sobre a cooperação prática em matéria de asilo e o SECA. A Comissão procedeu a uma avaliação interna do EASO em 2013. Em 2014, o EASO foi objeto de uma avaliação por uma empresa externa, que abrangeu todo o período desde a entrada em funcionamento da Agência.

## **2. Base jurídica**

A base jurídica da proposta é o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). É nesta sede que se encontram vertidos os objetivos e atribuições da União em matéria de asilo, fixando-se os vetores determinantes da construção de uma política comum, com respeito pelas convenções internacionais pertinentes em relação da matéria e pela necessidade de assegurar proteção subsidiária e temporária. Neste sentido, encontra-se assegurada a habilitação para a criação de uma Agência Europeia para o Asilo, enquanto eixo fundamental da realização da política comum e da coordenação da resposta europeia a crises migratórias.

## **3. Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade**

O título V do TFUE, que trata do espaço de liberdade, segurança e justiça confere à União Europeia determinadas competências nestas matérias, que são exercidas em conformidade com o artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE).

O n.º 3 do artigo 5.º do TUE estabelece que *«em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.»*.

Neste contexto, uma vez que se trata de um interesse comum e partilhado para garantir a correta aplicação do quadro normativa do asilo, através da ação concertada entre Estados-Membros, com o apoio da Agência da União Europeia para o Asilo, de modo a consolidar a estabilidade e a ordem no funcionamento do SECA, os objetivos da presente proposta não podem ser suficientemente cumpridos pelos Estados-Membros e 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.

Encontramo-nos, pois, perante questões que ultrapassam a fronteira de um Estado-Membro e que carecem, como a realidade recente tem vindo a demonstrar à

sociedade, de respostas europeia coordenadas e estruturadas com alocação de meios (financeiros, humanos e também institucionais).

No que concerne ao princípio da proporcionalidade, o n.º 4 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE), estabelece que *«em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da acção da União não devem exceder o necessário para alcançar os objectivos dos Tratados. As instituições da União aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade»*.

A proposta em análise afigura-se plenamente compatível com esta finalidade, atenta a forma como define a prossecução dos seus objetivos de garantir:

- Que as normas legislativas e operacionais em matéria de asilo são plena e corretamente aplicadas pelos Estados-Membros;
- Que a cooperação prática e as informações entre Estados-Membros e com países terceiros é reforçada; e
- Que são tomadas medidas adequadas para manter o bom funcionamento do SECA e para gerir pressões desproporcionadas de forma eficaz, com a ajuda da Agência e em cooperação com ela;
- Que a Agência pode ajudar os Estados-Membros a apreciar os pedidos de proteção internacional, a pedido dos Estados-Membros e no âmbito de uma estrutura claramente definida no plano operacional;
- Que a Agência pode ser obrigada a intervir e prestar assistência a um Estado Membro **apenas nos casos em que, na sequência de um exercício de controlo ou em caso de pressão desproporcionada sobre os sistemas de asilo e acolhimento, esse país não tomar qualquer medida** ou se as que tomar forem insuficientes, comprometendo assim o funcionamento do SECA.

### **III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

Para além da análise relativa à aplicação dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, realizada no ponto anterior, cumpre apenas deixar duas breves notas sobre o alcance da proposta:

- 1) A transformação da EASO em Agência Europeia para o Asilo, ainda que pressionada por uma crise migratória de alcance extraordinário e especificamente enquadrada num pacote legislativo motivado pela melhoria das respostas europeia, corresponde a uma leitura que sempre se nos afigura correta quanto à necessidade de um quadro institucional dotado de plena capacidade de intervenção, a par das demais congéneres e com possibilidades acrescidas de fornecimento de apoio aos Estados-membros;
- 2) É especialmente de saudar a possibilidade, admitida no Regulamento, de especial acompanhamento e formulação de recomendações aos Estados-membros especialmente afetados pela pressão de migrações, a possibilidade de elaboração de intervenções ajustadas à escala do problema em cada território e a consagração de mecanismos adicionais de mobilização, em articulação com a Comissão, de meios para o fazer.

### **IV - CONCLUSÕES**

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

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União, assim como apenas a esta caber a habilitação dos Tratados para alterar um ato jurídico da União atualmente vigente;
2. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, 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 os devidos efeitos.

**V – ANEXOS**

Nada a anexar.

Palácio de S. Bento, 23 de setembro de 2016.

**O Deputado Relator**



**(Pedro Delgado Alves)**

**O Presidente da Comissão**



**(Bacelar de Vasconcelos)**





Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

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

COM (2016) 272

**Relator:** Deputado Pedro  
Delgado Alves

---

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação da aplicação efetiva do [Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de pedidos de proteção internacional apresentados num dos Estados-Membros por nacionais de países terceiros ou apátridas], 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 o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (reformulação)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

## **ÍNDICE**

**I – NOTA PRELIMINAR**

**II – DO OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA**

**III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

**IV - CONCLUSÕES**

**V – ANEXOS**

## **I – NOTA PRELIMINAR**

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, a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema "Eurodac" de comparação de impressões digitais para efeitos de aplicação efetiva do [Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de pedidos de proteção internacional apresentados num dos Estados-Membros por nacionais de países terceiros ou apátridas], 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 o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas de informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (reformulação) - COM(2016) 272 - foi distribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

## **II – DO OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA**

O Eurodac foi estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 2725/2000 relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva da Convenção de Dublin, tendo sido reformulado em 2013, de modo a melhorar o seu funcionamento e a estabelecer as condições para o acesso dos serviços competentes, sob condições estritas, para fins de prevenção, deteção e investigação de infrações penais graves e infrações terroristas.

O sistema Eurodac tem atuado no sentido de fornecer impressões digitais como prova para ajudar a determinar o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado na União Europeia.

De acordo com a exposição de motivos, o objetivo principal do sistema Eurodac «foi sempre o de apoiar a aplicação do Regulamento (UE) n.º 604/2013 (a seguir denominado «Regulamento de Dublin») e, em conjunto, os dois instrumentos constituem o que é geralmente referido como o «sistema de Dublin»».

Na agenda europeia em matéria de migração, a Comissão anunciou que teria de avaliar o sistema de Dublin e determinar se seria necessária uma revisão das regras do sistema para alcançar uma distribuição mais equitativa dos requerentes de asilo na Europa.

A Comissão propôs igualmente a estudar a possibilidade de adicionar identificadores adicionais biométricos no âmbito do EURODAC, designadamente imagens faciais e o uso de *software* de reconhecimento facial. A crise de refugiados expôs as deficiências estruturais e de conceção e execução da política de migração europeia de asilo, incluindo os sistemas de Dublin e o EURODAC, o que levou à consciencialização para a necessidade de implementar uma reforma.

Em 6 de abril de 2016, na Comunicação da Comissão intitulada «Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa», a Comissão considerou uma prioridade apresentar uma reforma do Regulamento Dublin e estabelecer um sistema justo e sustentável para a determinação do Estado-Membro responsável pelos requerentes de asilo, propondo um sistema que garanta um elevado grau de solidariedade e uma partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, propondo, ainda, um mecanismo de alocação corretiva, de modo a repartir essa responsabilidade.

Assim, a Comissão considerou que o sistema EURODAC deveria ser reforçado para refletir as alterações ao mecanismo de Dublin e para se certificar de que continua a recolher as provas de impressão digital que necessita para funcionar. Considerou-se, igualmente, o sistema EURODAC pode contribuir para a luta contra a migração irregular, armazenando dados de impressão digital em todas as categorias e permitindo que sejam feitas comparações com todos os dados armazenados para o efeito.

Mais especificamente, a presente proposta faz parte de um primeiro conjunto de propostas legislativas a Comissão apresenta no contexto de uma grande reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo, é neste conjunto de propostas que se inclui o presente projeto de regulamento que visa alargar o âmbito do regulamento Eurodac,

para efeitos de identificação de nacionais de países terceiros em situação irregular na UE e que tenham entrado irregularmente nas fronteiras externas, a fim de utilizar essas informações em apoio de um Estado-Membro na emissão de novos documentos para migrantes em situação irregular tendo em vista o seu regresso.

## 1. Aspetos relevantes

- Análise e pronúncia sobre questões de substância da iniciativa:

O âmbito de aplicação do novo Regulamento EURODAC foi alargado para incluir a possibilidade dos Estados-Membros recolherem e armazenarem dados de pesquisa pertencentes a nacionais de países terceiros ou apátridas que não são requerentes de proteção internacional e que se encontram em situação irregular na UE, de modo a poderem ser identificados para efeitos de regresso e de readmissão.

O armazenamento de dados e informações pessoais, a nível central, no Eurodac, permitirá que as autoridades de imigração e de asilo possam identificar facilmente um candidato nacional de um país terceiro em situação irregular, sem a necessidade de solicitar essa informação a partir de outro Estado-Membro.

A proposta estabelece regras de acesso restrito ao sistema Eurodac e as garantias necessárias, de modo a assegurar o respeito pelo enquadramento legal sobre a proteção de dados.

Por outro lado, a retenção de dados pessoais dos requerentes de asilo será de 10 anos, tendo esse prazo como finalidade a garantia de que os Estados-Membros podem acompanhar os movimentos secundários na União Europeia, na sequência da concessão do estatuto de proteção internacional. Desse modo, os dados a recolher podem ser utilizados para transferir os refugiados ou pessoas que beneficiam de proteção subsidiária de volta para o Estado-Membro que lhes concedeu proteção.

Com efeito, os dados dactiloscópicos dos nacionais de países terceiros em situação irregular e de requerentes de proteção internacional serão retidos para cinco anos. Isto irá assegurar que a imigração ilegal e os movimentos possam ser monitorados adequadamente. Realça-se que, de acordo com a nota de explicação das disposições específicas da proposta, este período de armazenamento está em linha e é coerente com a restante legislação da UE, designadamente, com o artigo 11.º da Diretiva

Regresso 2008/115/CE, com o artigo 23.º do Regulamento Vistos e com o artigo 31.º do EES.

É ainda proposto acrescentar identificadores biométricos adicionais para o EURODAC a fim de mitigar alguns dos desafios que os Estados-Membros vinham enfrentando com os dedos danificados e em situação de não-conformidade, no âmbito do processo de recolha de impressões digitais. A introdução destes identificadores constitui uma nova obrigação e exigência para os Estados-Membros, a fim de recolher a imagem facial e proceder à sua transmissão e inserção no sistema central.

Quanto à idade para recolha de impressões digitais e imagens faciais, foi considerado que muitos nacionais de países terceiros candidatos a proteção internacional e os que chegam de forma irregular à União Europeia viajam acompanhados das respetivas famílias e, em muitos casos, com crianças muito jovens. É neste sentido que é proposto que a recolha de impressões digitais e imagens faciais dos menores para o EURODAC seja alterado para seis anos de idade, o que irá ajudar a identificar as crianças nos casos em que estas são separadas das suas famílias, permitindo dessa forma que um Estado-Membro possa acompanhar a movimentação respetiva.

A proposta visa também reforçar a proteção dos menores não acompanhados, que nem sempre procuram formalmente proteção internacional. O atual quadro de normas torna mais difícil a identificação destes menores, colocando-os em risco.

A proposta prevê igualmente garantias, destinadas a enquadrar a recolha da biometria junto de menores. As referidas garantias têm em vista a assegurar que a recolha decorre no pleno respeito pelos seus direitos e tendo em conta os seus melhores interesses.

Para efeitos de regresso e de readmissão, a identificação e redocumentação de um nacional de um país terceiro em situação irregular, vai exigir a partilha de dados em algumas circunstâncias com os países terceiros da UE. A proposta define condições restritas quanto à partilha desses dados, cingindo-a à finalidade da execução do regresso da pessoa, proibindo perentoriamente o acesso à base de dados por um país terceiro que não seja parte no Regulamento de Dublin ou que um Estado-Membro possa verificar dados em nome de um país terceiro. Nestes termos, a proposta mostra-se coerente com as regras relativas a outras bases de dados, como o Sistema de Informação sobre Vistos e o Sistema de Entrada/Saída.

As autoridades nacionais competentes e a Europol continuarão a dispor de poderes para efetuar pesquisas no Eurodac, destinadas a prevenir, detetar e investigar um crime grave ou infração terrorista. No entanto, foram introduzidas disposições com o objetivo de garantir que todas as três categorias de dados armazenados no Sistema Central podem ser comparados quando se consulta o sistema para efeitos de aplicação da lei, e permitir, no futuro, uma consulta com base na imagem facial.

A nova proposta de regulamento permite que os Estados-Membros possam aplicar sanções, nos termos da respetiva legislação nacional, nos casos em que os indivíduos se recusem a cumprir com o procedimento de recolha de impressões digitais. Cabe ao Estado-Membro para decidir a forma das penalidades ou sanções a serem introduzidas no ordenamento nacional, desde que não violem os direitos fundamentais do indivíduo em causa, sendo que, a este respeito, o recurso à detenção ou qualquer forma de coerção só deverá ser usada como medida de último recurso.

#### Análise do articulado

A presente proposta de Regulamento é constituída por 47 artigos, distribuídos por 9 capítulos. Passemos em revista, em seguida, as principais disposições da proposta e respetiva explicação:

- No Capítulo I consta as disposições gerais do Sistema Eurodac, nomeadamente, entre outros, o objetivo do mesmo, as definições, arquitetura e princípios base.
- O Capítulo II aborda as matérias relativas aos requerentes de proteção internacional, em particular, a recolha e transmissão de impressões digitais e de dados da imagem facial, bem como o registo daqueles dados.
- No Capítulo III debruça-se sobre as matérias dos nacionais de países terceiros ou apátridas intercetados por ocasião da passagem ilegal de uma fronteira externa, constando aí o quadro normativo sobre a recolha e transmissão dos dados dactiloscópicos e de imagem facial.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

- O Capítulo IV trata da comparação, recolha e transmissão dos mesmos dados quantos aos nacionais de países terceiros ou apátridas em situação irregular num Estado-Membro.
- O procedimento relativo à comparação de dados dos requerentes de proteção internacional e nacionais de países terceiros intercetados quando passam a fronteira de forma irregular ou permanecem ilegalmente no território de um Estado-Membro consta do Capítulo V.
- Por outro lado, o Capítulo VI trata da conservação, apagamento antecipado e marcação de dados recolhidos no âmbito do Sistema Central.
- O Capítulo VII ocupa-se do procedimento de comparação e transmissão de dados para fins de aplicação da lei e o capítulo VIII do tratamento e proteção dos dados e responsabilidade pelo seu tratamento.
- Os custos, relatório anual, acompanhamento, avaliação e outras disposições finais encontram-se reguladas no Capítulo IX.
- Consulta às partes interessadas e recolha e utilização de conhecimentos especializados:

As instituições europeias debruçaram-se nos debates realizados ao nível do Conselho Europeu e do Conselho de Ministros, bem como do Parlamento Europeu, tendo ainda em conta as necessidades dos Estados-Membros, que se tornaram evidentes na sequência da crise dos refugiados e a crise migratória.

As conclusões do Conselho Europeu, de 25 e 26 de junho de 2015, tornaram clara a necessidade de reforço da gestão das fronteiras externas da União para controlar com maior eficácia os fluxos crescentes da migração ilegal. Por outro lado, no seguimento da realização da reunião de Chefes de Estado e de Governo realizada em outubro de 2015, o Conselho Europeu concluiu que os Estados-Membros deveriam acelerar a aplicação da Diretiva Regresso, com a finalidade de que todas as pessoas que convirjam aos centros de registo sejam identificadas, registadas e recolhidas as suas impressões digitais e, simultaneamente, garantir a sua recolocação e regressos.

Por fim, salienta-se que a Comissão também consultou informalmente a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados sobre os novos elementos da presente proposta que estão sujeitos ao novo quadro jurídico relativo à proteção de dados.

## 2. Base jurídica

A base jurídica da proposta é a alínea e) do n.º 2 do artigo 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O n.º 1 do artigo 78.º do TFUE consagra 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. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes».*

De acordo com o TFUE, para efeitos do n.º 1 do artigo 78.º, *«o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo que inclui: e) Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de proteção subsidiária.».*

Por outro lado, a base jurídica inclui, ainda, o quadro normativo presente na alínea c) do n.º 2 do artigo 79.º do TFUE, na alínea a) do n.º 2 do artigo 87.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 88.º do mesmo Tratado.

Assim, o artigo 79.º do TFUE estabelece que *«a União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos»* e que *«para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam medidas nos seguintes domínios: c) Imigração clandestina e residência ilegal, incluindo o afastamento e o repatriamento de residentes em situação ilegal.».*

Com efeito, nos termos do n.º 1 do artigo 87.º do TFUE, «a União desenvolve uma cooperação policial que associa todas as autoridades competentes dos Estados-Membros, incluindo os serviços de polícia, das alfândegas e outros serviços responsáveis pela aplicação da lei especializados nos domínios da prevenção ou deteção de infrações penais e das investigações nessa matéria», sendo que com essa finalidade, de acordo com o n.º 2 do mesmo preceito, «o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas sobre: a) Recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes.»

Por fim, em observância do n.º 1 do artigo 88.º do TFUE, «a Europol tem por missão apoiar e reforçar a ação das autoridades policiais e dos outros serviços responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros, bem como a cooperação entre essas autoridades na prevenção das formas graves de criminalidade que afetem dois ou mais Estados-Membros, do terrorismo e das formas de criminalidade lesivas de um interesse comum que seja objeto de uma política da União, bem como no combate contra esses fenómenos», sendo que, de acordo com o n.º 2 do artigo 88.º, «o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, determinam a estrutura, o funcionamento, o domínio de ação e as funções da Europol. As funções da Europol podem incluir: a) A recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio das informações transmitidas, nomeadamente, pelas autoridades dos Estados-Membros ou de instâncias ou países terceiros».

Parece, ainda de salientar, que a base legal do TFUE é a correspondente à do Tratado que institui a Comunidade Europeia, ou seja, a da proposta original.

### **3. Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade**

O Título V do TFUE, que trata do espaço de liberdade, segurança e justiça confere à União Europeia determinadas competências nestas matérias, que são exercidas em conformidade com o artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE).

O n.º 3 do artigo 5.º do TUE estabelece que «em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não

*possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.».*

A iniciativa proposta constitui um novo desenvolvimento do Regulamento de Dublin e da política de migração da UE, procurando garantir que as normas comuns para a recolha de dados dactiloscópicos e da imagem facial dos nacionais de países terceiros em situação irregular para efeitos do Eurodac são aplicadas de modo uniforme em todos os Estados-Membros.

É assim criado um instrumento transversal aos Estados-Membros que proporcionará à União Europeia informações sobre o número de nacionais de países terceiros que entram irregularmente no território da UE e nele solicitam asilo. Também concede o acesso das autoridades responsáveis ao Eurodac para fins de aplicação da lei. Desse modo confere-se um mecanismo que permite *«identificar nacionais de países terceiros em situação irregular que sejam suspeitos (ou vítimas) de terrorismo ou de um crime grave»*.

A proposta apoiará, ainda, 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 em apoio de um Estado-Membro na emissão de novos documentos para nacionais de países terceiros tendo em vista o seu repatriamento.

Considerando a natureza transnacional dos problemas relacionados com o asilo e a proteção dos refugiados, a União Europeia está bem colocada para propor soluções no quadro do sistema europeu comum de asilo para as questões descritas anteriormente, designadamente os problemas associados ao Regulamento Eurodac.

Também é necessária uma alteração do Regulamento Eurodac tendo em vista aditar um objetivo adicional, ou seja, permitir o acesso para fins de controlo da migração ilegal e dos movimentos secundários de migrantes irregulares na UE. Este objetivo não pode ser suficientemente alcançado apenas a nível dos Estados-Membros.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Encontramo-nos perante questões que ultrapassam a fronteira de um Estado-Membro, tornando-se claro que, caso se deixasse aos Estados-Membros a decisão individual para a tomada de decisão sobre medidas cabais para responder a estas matérias, aquelas não teriam uma resposta satisfatória face a um problema e a uma abordagem que é comum ao nível da União Europeia e que se destina a resolver também um problema comum.

No que concerne ao princípio da proporcionalidade, o n.º 4 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE), estabelece que *«em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da acção da União não devem exceder o necessário para alcançar os objectivos dos Tratados. As instituições da União aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade»*.

A proposta em apreço não excede o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados, protegendo os dados pessoais, porquanto, não requer que os mesmos sejam recolhidos e armazenados durante um período mais longo que o estritamente necessário para garantir a eficácia, o funcionamento e a adequação do Sistema face aos seus objetivos.

Para além disso, não será necessário promover harmonizações ou processos a nível da UE para garantir o funcionamento do sistema, dado que desta forma é possível em termos de ação da UE alcançar os objetivos traçados no âmbito da agenda europeia para as migrações.

Neste contexto, importa considerar que a proposta de regulamento não excede o necessário para alcançar o objetivo dos Tratados, respeitando o princípio da proporcionalidade, tanto na forma de ação da União como no conteúdo, cingindo-se ao estritamente necessário para alcançar os objetivos dos Tratados.

### **III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

A presente iniciativa enquadra-se no pacote legislativo global de revisão de procedimentos em matéria de asilo, configurando-se como elemento instrumental relevante na uniformização de procedimentos de transmissão e partilha de informações.

Em relação a um dos pontos mais sensíveis do projeto, a possibilidade de alargamento da autorização da recolha de dados biométricos as crianças menores de 14 anos (já sendo atualmente possível a recolha de impressões digitais até aos 14 anos), cumpre-nos apenas sublinhar que, não obstante a necessidade de garantias de proteção de dados pessoais e de respeito pelo quadro de proteção de Direitos Fundamentais da União, se afigura adequada e suficientemente fundamentada a opção, atentas duas razões particularmente atendíveis, a saber, a presença de muitos menores entre as pessoas que integram fluxos migratórios e de requerentes de asilo, no contexto da atual crise e a existência de um aumento manifesto do tráfico de crianças abaixo dessa idade em direção e no interior da EU.

### **IV - CONCLUSÕES**

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

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União, assim como apenas a esta caber a habilitação dos Tratados para alterar um ato jurídico da União atualmente vigente;
2. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, 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 os devidos efeitos.

**V – ANEXOS**

Consta do anexo a nota técnica elaborada pelos serviços da Comissão.

Palácio de S. Bento, 23 de setembro de 2016.

**O Deputado Relator**



**(Pedro Delgado Alves)**

**O Presidente da Comissão**



**(Bacelar de Vasconcelos)**

**Relatórios**

**COM (2016) 197**

**COM (2016) 270**

**COM (2016) 271**

**COM (2016) 272**

**Autor:**  
Filipe Lobo d'Avila

---

**Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e Melhorar as Vias de Entrada Legal na Europa**

**Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida**

**Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) n.º 439/2010**

**Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do [Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de pedidos de proteção internacional apresentados num dos Estados-Membros por nacionais de países terceiros ou apátridas], 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 o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça**



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

## INDICE

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

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

**PARTE IV- CONCLUSÕES**

## PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada 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 enviou, à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas os seguintes relatórios:

- Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e Melhorar as Vias de Entrada Legal na Europa – **COM (2016) 197**
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida – **COM (2016) 270**
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) n.º 439/2010 – **COM (2016) 271**
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do [Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de pedidos de proteção internacional apresentados num dos Estados-Membros por nacionais de países terceiros ou apátridas], 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 o Regulamento (UE) n.º

---

1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça – **COM (2016) 272**

## **PARTE II – CONSIDERANDOS**

### **1. Contexto das Propostas**

A Comissão Europeia tem razão quando afirma que esta é a pior crise de refugiados desde a II Guerra Mundial. No ano passado, a Europa registou a chegada de mais de 1 milhão de refugiados. Estamos, de facto, perante a maior crise de refugiados mas estamos também perante uma diversificação das vias de entrada na Europa: Lampedusa, as Ilhas Gregas ou os Balcãs. E mais do que isso, estamos perante uma reacção diversificada dentro da UE face àquilo que é uma tragédia que afecta “pessoas que precisam de protecção contra a guerra e a perseguição”.

A magnitude destes recentes fluxos migratórios afeta desigualmente os Estados-membros e reclama uma solução europeia, uma vez que nenhum Estado-Membro consegue responder sozinho e com eficácia ao fenómeno da migração. Uma política de imigração mais positiva, mais coerente nas suas várias dimensões, só faz sentido a um nível europeu. Nessa lógica, torna-se evidente a necessidade de recorrer a todas as políticas e instrumentos de que dispomos, combinando políticas internas com políticas externas para melhores resultados.

Para responder a este desafio, a Comissão elaborou, liminarmente, um plano de ação de dez pontos para ação imediata. Esta resposta foi imediata, mas revelou-se insuficiente. As

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

medidas de emergência foram necessárias porque a política europeia coletiva sobre a matéria ficou aquém do necessário<sup>1</sup>.

Mas a **Agenda Europeia para as Migrações**<sup>2</sup> não se esgota, portanto, nestas medidas de emergência. Prevê, igualmente, um conjunto de outras propostas, de médio e longo prazo, em torno de **quatro eixos**:

1. Reduzir os incentivos à imigração irregular, através da promoção de uma política eficaz de retorno, da luta contra o tráfico de pessoas e do aumento da assistência humanitária e da política de cooperação para atacar as causas profundas do fenómeno migratório;
2. Melhorar a gestão das fronteiras, através do reforço das capacidades da FRONTEX e da capacitação dos Estados de origem para a gestão das suas fronteiras;
3. **Reforçar o Sistema Europeu Comum de Asilo, designadamente através da promoção da identificação e da recolha de impressões digitais, bem como na prevenção dos abusos do sistema; e**
4. Uma nova Política de Migração Legal para combater o envelhecimento demográfico na Europa e maximizar as sinergias entre as migrações e o desenvolvimento dos países de origem dos migrantes.

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pt.pdf)

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pt.pdf)

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

Este relatório versa sobre a terceira parte desta Agenda Europeia da Migração e sobre a necessidade de melhorar o funcionamento dos instrumentos e mecanismos existentes para retomar o controlo da situação.

Segundo a Comunicação **“Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e Melhorar as Vias de Entrada Legal na Europa”**, *“o objectivo geral é passar de um sistema que, devido à conceção ou aplicação deficiente, faz pesar uma responsabilidade desproporcionada sobre determinados Estados-Membros e encoraja os fluxos descontrolados e irregulares, para um sistema mais justo que proporcione canais ordeiros e seguros de entrada na EU aos nacionais de países terceiros que necessitem de proteção ou que sejam susceptíveis de contribuir para o desenvolvimento económico da União.”*<sup>3</sup>

Nos últimos meses, foram tomadas medidas positivas no sentido de combater determinadamente os fluxos de migração ilegal, organizados essencialmente por contrabandistas e traficantes, e de controlar as fronteiras externas da UE.

A questão é extremamente complexa. A situação política e de segurança nalguns países da nossa vizinhança, em particular na Líbia – um país em total desestruturação, marcado pela ausência de uma autoridade central e pela ação de grupos terroristas e de criminalidade organizada –, abre as portas à exploração das pessoas que fogem de situações de fome, da insegurança e da intolerância, e que olham para a Europa como um melhor destino.

O desespero de muitos é aproveitado pela crueldade de alguns, abrindo o caminho para o tráfico de seres humanos, a todos os títulos repulsivo. Mas reduzir eficazmente estes fluxos só é possível se considerarmos o fenómeno da migração numa perspectiva alargada e global.

O reforço dos mecanismos de solidariedade internos à União no tratamento de pedidos de asilo e no acolhimento de pessoas sob proteção humanitária afigura-se como fundamental para melhor a gestão europeia das migrações.

---

<sup>3</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PT/1-2016-197-PT-F1-1-1.PDF>

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

A chegada descontrolada e em larga escala de migrantes e requerentes de asilo em 2015 e a pressão sobre os países de chegada evidenciou a fragilidade dos sistemas de asilo nacionais e das deficiências na conceção e aplicação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) no seu conjunto, designadamente as disposições do Regulamento de Dublin, a pedra angular do SECA. Este Regulamento estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um período de protecção internacional, segundo o qual “as pessoas que requerem os às quais foi concedida protecção não têm o direito de escolher o Estado-Membro em que pretendem instalar-se”.

De acordo com a Comunicação em análise, “o sistema de Dublin não foi concebido para assegurar uma partilha sustentável da responsabilidade relativamente aos requerentes de asilo em toda a UE, uma lacuna que foi evidenciada pela crise atual”. O sistema de Dublin é a base do Sistema Europeu Comum de Asilo, que determina o EM responsável pela análise dos pedidos de asilo.

O texto identifica a “dificuldade em transferir requerentes para EM que apresentem falhas sistémicas em aspetos essenciais dos seus procedimentos de asilo ou condições de acolhimento” e “a dificuldade em obter e chegar a acordo sobre as provas da responsabilidade de um EM pela análise de um pedido de asilo, que conduz, por conseguinte, a um aumento do número de recusas de pedidos para aceitar a transferência de requerentes” como os maiores obstáculos ao funcionamento eficaz do sistema de Dublin.

Merece, também, particular atenção, na iniciativa mencionada, as “diferenças de tratamento dos requerentes de asilo nos vários Estados-Membros, nomeadamente no que diz respeito à duração dos procedimentos de asilo e às condições de acolhimento, o que, por seu turno, encoraja movimentos secundários”. A este respeito, é mencionado “a falta de convergência no que se refere à decisão de concessão do estatuto de refugiado ou de protecção subsidiária aos requerentes de um determinado país de origem”.

## 2. Análise das iniciativas

Da Comunicação constam as **cinco áreas principais** que a Comissão considera que devem ser melhoradas, são elas:

- a) Definição de um sistema sustentável e equitativo de determinação do EM responsável pelos requerentes de asilo, por forma *“a adaptar o SECA de modo a que este seja capaz de lidar melhor com a chegada de um elevado número de requerentes de asilo/refugiados através de pontos de entrada específicos e assegurar um elevado grau de solidariedade e uma partilha equitativa de responsabilidade entre os EM graças a uma repartição equitativa dos requerentes de asilo”*:
- b) Reforço do sistema Eurodac<sup>4</sup>, com vista a *“apoiar a aplicação do Regulamento de Dublin e facilitar a luta contra a migração regular”*;
- c) Estabelecimento de um maior grau de convergência no sistema asilo da UE, reforçando e harmonizando o SECA, *“a fim de garantir uma maior igualdade de tratamento em toda a UE e reduzir os fatores de atração indevidos para entrar na UE”*;
- d) Prevenção dos movimentos secundários dentro da UE, com o objetivo de *“assegurar que o funcionamento do mecanismo não é perturbado por abusos e pelo fenómeno da introdução de pedidos múltiplos em vários países (asylum shopping) pelos requerentes e beneficiários de proteção internacional”*.

---

<sup>4</sup> O sistema Eurodac permite aos países da União Europeia (UE) ajudar a identificar os requerentes de asilo, bem como as pessoas que foram intercetadas 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 encontre 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.

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

- e) Alargamento de atribuições do EASO, com o propósito de “facilitar o funcionamento do SECA e do mecanismo de repartição de Dublin revisto, elaborar ações direcionadas em domínios essenciais e assegurar uma abordagem mais harmonizada das necessidades de proteção em todos os EM”.

O lançamento das restantes iniciativas legislativas teve por base estas cinco prioridades. A primeira proposta de reforma do Regulamento Dublin III faz parte deste pacote de medidas legislativas, que serão estruturantes para consolidar a estabilidade e a ordem no funcionamento do SECA.

Enquanto existirem sistema de asilo nacionais distintos no interior da União, torna-se imperioso para uma resposta eficaz à pressão migratória a UE dispor de um instrumento que estabeleça critérios e mecanismos de determinação do EM responsável pela análise de um pedido.

Nesse sentido, a *“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida”* visa **3 objetivos principais**:

- *“Reforçar a capacidade do sistema para determinar de forma eficiente e eficaz um único EM responsável pela análise de um pedido de proteção internacional. Em especial, suprime as disposições relativas à cessação da responsabilidade e encurta significativamente os prazos para o envio dos pedidos, a receção das respostas e a execução das transferências entre EM;*
- *Garantir uma partilha equitativa das responsabilidades entre os EM completando o sistema atual com um mecanismo corretivo da repartição. Este mecanismo será ativado automaticamente nos casos em que os EM*

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

*tiverem de fazer face a um número desproporcionado de requerentes de asilo;*

- *Desencorajar os abusos e prevenir os movimentos secundários dos requerentes dentro da UE, nomeadamente estabelecendo a obrigação clara de os requerentes apresentarem o pedido do EM de primeira entrada e de permanecerem no EM designado responsável. Isto torna também necessário prever consequências processuais e materiais proporcionadas em caso de incumprimento destas obrigações”.*

A par destes objetivos principais, encontram-se também previstas, na referida iniciativa, “*novas regras para determinar o EM responsável pela análise de um pedido apresentado por um menor não acompanhado, ou seja, na ausência de laços familiares, é responsável o EM*”, no qual “*foi apresentado o primeiro pedido, a menos que tal não corresponda ao interesse superior do menor*”. Este novo enquadramento permitirá rapidamente o EM responsável, o que significará, conseqüentemente, “*um acesso rápido deste grupo de requerentes vulneráveis ao procedimento, igualmente graças à redução dos prazos propostos*”.

Numa outra perspectiva, juntamente com a iniciativa supramencionada, a “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) n.º 439/2010” integra o pacote de reforma do SECA, com vista à reestruturação do sistema de Dublin e à alteração do sistema Eurodac.

A proposta em análise sublinha a “*experiência e a credibilidade*” adquiridas pelo EASO em prol da cooperação prática entre EM e a ajuda prestada aos mesmos para atingirem os objetivos impostos pelo SECA.

### Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Com o reforço do papel do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) – o organismo que apoia a aplicação do quadro jurídico e facilita a cooperação entre os EM<sup>5</sup> - pretende-se facilitar a execução do SECA e melhorar o seu funcionamento.

Ora, o desempenho demonstrado pelo EASO ao serviço do SECA justifica, segunda a iniciativa, a sua evolução para um *“centro especializado autónomo que possa deixar de depender consideravelmente das informações e peritagem fornecidas pelos EM”*. O EASO é, na ótica da Comissão, um dos instrumentos a utilizar para combater eficazmente as deficiências estruturais do SECA. Para isso, é necessário dotá-lo dos meios necessários para ajudar os EM em situação de crise, mas também enquadrá-lo num *“quadro normativo sólido, operacional e prático”*, orientado para reforçar e complementar os sistemas de asilo e acolhimento dos EM.

Assim, a proposta propõe a alteração do EASO para Agência da União Europeia para Asilo. Com esta alteração abre-se a possibilidade de transformar a EASO numa agência de pleno direito com condições para:

- *“Prestar assistência operacional e técnica aos EM”;*
- *Aumentar a cooperação prática e o intercâmbio de informações entre EM”;*
- *Apoiar a distribuição sustentável e equitativa dos pedidos de proteção internacional”;*
- *Controlar e avaliar a aplicação do SECA e a capacidade dos sistemas de asilo e acolhimento dos EM; e*
- *Promover a convergência na apreciação dos pedidos de proteção internacional em toda a União”;*

Finalmente, a última proposta<sup>6</sup> que integra o pacote de reforma do SECA pretende alargar o âmbito de aplicação do sistema Eurodac *“para efeitos de indefinição de nacionais de países*

---

<sup>5</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PT/1-2016-197-PT-F1-1.PDF>

<sup>6</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do [Regulamento (UE) n.º 604/2013, que

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

*terceiros em situação irregular na UE e que tenham entrado irregularmente nas fronteiras externas, por forma de utilizar essas informações em apoio de um EM na emissão de novos documentos para migrantes em situação irregular tendo em vista o seu regresso”.*

Assim, o Eurodac, até ao momento, o sistema responsável pelo fornecimento de impressões digitais como prova para ajudar a determinar o EM responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado na UE, podia contribuir para lutar contra a migração irregular, graças à conservação de dados dactiloscópicos de todas as categorias, permitindo efetuar comparações com todos os dados armazenados para esse efeito. Uma vez que, atualmente, não existe nenhum sistema que permita aos EM detetar os nacionais de países terceiros que permanecem no território da UE ilegalmente e que entram de forma ilegal nas fronteiras externas.

Partindo dessa necessidade, o principal fim desta proposta é, pela facilitação da *“identificação de nacionais de países terceiros em situação irregular ou de apátridas através da utilização da biometria, através do Eurodac, contribuir para melhor a eficácia da política da UE em matéria de regresso, sobretudo no que diz respeito aos migrantes em situação irregular que utilizam meios enganadores para evitar a identificação e impossibilitar a emissão de novos documentos”.*

Para além disso, a proposta em apreço permite, entre outras facilidade, segundo a Comissão, *“que os dados sobre a identidade de um migrante em situação irregular sejam partilhados com um país terceiro sempre que tal partilha seja necessária unicamente para efeitos de regresso”.* Ou já, *“a readmissão no seu país de origem e a emissão de novos documentos para os nacionais de países terceiros em situação irregular implicam a partilha de informações sobre essas pessoas com as autoridades desse país quando é necessário*

---

estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de pedidos de proteção internacional apresentados num dos Estados-Membros por nacionais de países terceiros ou apátridas], 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 o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça”

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

*garantir a segurança de um documento de viagem". A presente proposta permitirá a partilha de dados nesse contexto e no respeito das normas de protecção de dados.*

Em suma, a proposta referida constitui um instrumento essencial para a cooperação entre os EM em matéria de identificação de nacionais de países terceiros em situação irregular, e complementa outras dimensões da União, como o sistema europeu comum de asilo, a política da UE em matéria de regresso, a segurança interna ou, ainda, a protecção de dados.

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

Este conjunto de medidas vai no bom sentido, ao reforçar os mecanismos de solidariedade internos à União no tratamento de pedidos de asilo e no acolhimento de pessoas sob protecção humanitária. Convém sublinhar que na última Cimeira de Bratislava de 27 EM<sup>[1]</sup>, no passado dia 16 de setembro, foi definido como objetivo primordial da UE para o futuro: *"nunca permitir que voltem a ocorrer os fluxos descontrolados do ano passado e reduzir ainda mais o número de migrantes irregulares"*. Se a Europa não der estes passos, existirá um problema grave ao nível do SECA, porque os EM têm tomado medidas restritivas umas atrás das outras, tentando que o seu sistema de asilo nacional seja mais restritivo do que o do país vizinho, condicionando e limitando a escolha dos migrantes. Temos visto isso, até em países com uma tradição extraordinária de acolhimento. Se a Europa não for capaz de ultrapassar estas dificuldades de coordenação e não puser em cima da mesa um plano sério de resposta a montante e de organização deste movimento, devemos temer pelo sistema europeu de asilo e pelo espaço Schengen e por outros aspectos da construção europeia.

---

<sup>[1]</sup> <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>

Mas, dada a magnitude dos desafios que decorrem das atuais pressões migratórias, consideramos que é este pacto de políticas representa uma partilha maior do esforço entre Estados-membros, pelo que saudamos a apresentação deste pacto legislativo.

#### PARTE IV- CONCLUSÕES

1. Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada 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 enviou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, as seguintes iniciativas:
  - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e Melhorar as Vias de Entrada Legal na Europa – **COM (2016) 197**
  - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida – **COM (2016) 270**
  - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) n.º 439/2010 – **COM (2016) 271**
  - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de pedidos de proteção internacional apresentados num dos Estados-Membros por nacionais de países terceiros ou apátridas], 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 o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça – **COM (2016) 272**

2. Atenta a matéria em causa, para Portugal e para a União, propõe-se o acompanhamento atento dos desenvolvimentos futuros das medidas relacionadas com as presentes iniciativas e delas decorrentes.
3. A Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas dá, assim, por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente Relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto de 2006, ser remetido, para os devidos efeitos legais e regimentais aplicáveis, à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 23 de setembro de 2016.

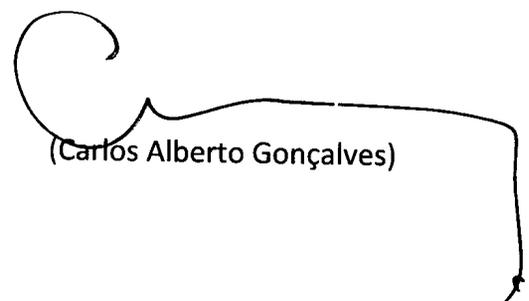
O Deputado Autor do Parecer



(Filipe Lobo d'Avila)

O Presidente da Comissão

(em exercício)



(Carlos Alberto Gonçalves)





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Divisão de Apoio às Comissões
<b>CAE</b>
N.º Único <u>558484</u>
Entrada/Senda n.º <u>213</u> Data <u>23/09/2016</u>
Proc.º _____

Exma. Senhora  
Presidente da Comissão Parlamentar  
de Assuntos Europeus  
Dra. Regina Bastos

Of. n.º 111/CNECP/2016

23-setembro-2016

**Assunto: COM (2016) 197, 270, 271, 272.**

Junto remeto a V. Exa. o Relatório das seguintes iniciativas:

**Apreciação e votação do Relatório da COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO** Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e Melhorar as Vias de Entrada Legal na Europa - **COM(2016) 197;**

**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO** que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação) - **COM(2016) 270 ;**

**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO** que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) n.º 439/2010 - **COM(2016) 271;**

**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO** relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do [Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de pedidos de proteção internacional apresentados num dos Estados-Membros por nacionais de países terceiros ou apátridas], 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 que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça - **COM(2016) 272**, aprovado na Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, em reunião de 23 de setembro de 2016, com os votos favoráveis dos Grupos Parlamentares do PSD, PS, CDS-PP, com abstenção do PCP e contra do BE.

Junta-se em anexo a declaração de voto do Grupo Parlamentar do PCP.

Com a expressão dos meus melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

(Sérgio Sousa Pinto)





**PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS**  
**Grupo Parlamentar**

## **DECLARAÇÃO DE VOTO**

### **RELATIVA AO PARECER SOBRE:**

**COM (2016) 197 – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho- Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e Melhorar as Vias de Entrada Legal na Europa.**

**COM (2016) 270 - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida.**

**COM (2016) 271 - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) nº 439/2010.**

**COM (2016) 272- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema “Eurodac” de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do [Regulamento (EU) nº 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de pedidos de proteção internacional apresentados num dos Estados-Membros por nacionais de países terceiros ou apátridas], 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 o Regulamento (UE) nº 1077/2011 que cria a agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça.**

O PCP demarca-se completamente dos pressupostos e dos conteúdos vertidos nas diversas propostas, na medida em que aprofundam os aspetos negativos da política de imigração da UE, ou seja, repressivo e seletivo.

Mais, as iniciativas contêm aspetos preocupantes pelo que constituem de condicionamento de liberdade e garantias essenciais, assim como violam convenções internacionais e desrespeitam o direito de proteção internacional de asilo.

Aqueles que tanto se autoproclamam defensores da liberdade são os primeiros a planificar a asfixia de direitos, liberdades e garantias individuais.

Por fim, as iniciativas em apreço podem violar o princípio da subsidiariedade.

A Deputada  
Carla Cruz



**NOTA PRÉVIA:** O GT-IE sinalizou quatro iniciativas a tratar como um “pacote conjunto” dado que, embora se refiram a três atos legislativos e a uma comunicação, estão todas subordinadas ao mesmo tema. Estas foram objeto de deliberação em reunião da CAE. No mesmo sentido, as Comissões Permanentes às quais foram distribuídas, 1ª e 2ªs Comissões, estão a elaborar um Relatório conjunto para as quatro iniciativas em apreço. Donde, e por este, motivo é produzida apenas uma Nota Técnica. Porém, atendendo ao facto de até à presente data não se encontrarem disponíveis os textos em português das iniciativas COM(2016)270 e COM(2016)272, a presente Nota Técnica privilegia a análise das COM(2016)197 e COM(2016)271.

### **COM(2016)197**

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO reformar o sistema europeu comum de asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa**

Data de entrada na CAE: 08-04-2016

### **COM(2016)270**

**Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)**

Data de entrada na CAE:

### **COM(2016)271**

**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) n.º 439/2010**

Data de entrada na CAE: 01-07-2016

Prazo: 21-09-2016

### **COM(2016)272**

**Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person] , for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast)**

Data de entrada na CAE:

## Índice

- I. Objetivo da iniciativa
- II. Enquadramento legal e doutrinário
- III. Antecedentes
- IV. Iniciativas europeias sobre a mesma matéria
- V. Posição do Governo (quando disponível)
- VI. Posição de outros Estados-Membros - IPEX

---

## I. Objetivo da iniciativa

Relativamente à COM(2016)271, que, conforme consta da nota prévia será a iniciativa sobre a qual irá incidir primordialmente a análise a efetuar, o objetivo da proposta é o de reforçar o papel do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), transformando-o numa agência que facilite a execução do Sistema Europeu de Asilo (SECA) e melhore o seu funcionamento. Para tanto, visa-se dotar a Agência da União Europeia para o Asilo dos meios necessários para facilitar a aplicação e melhorar o funcionamento do SECA, complementando os instrumentos jurídicos e políticos em matéria de asilo, em especial no que se refere aos procedimentos de asilo, normas de qualificação das pessoas para proteção internacional, sistema de Dublin, recolocação e reinstalação.

Tal resulta do facto de a matéria de asilo ter tido uma profunda evolução, cujo expoente máximo se encontra na denominada “crise dos refugiados”, e, para dar eco a esta evolução, a proposta altera o nome do EASO para Agência da União Europeia para o Asilo atribuindo-lhe um mandato reforçado, previsto na presente proposta, e transformando o EASO numa agência de pleno direito com condições para prestar assistência operacional e técnica aos Estados-Membros, aumentar a cooperação prática e o intercâmbio de informações entre Estados-Membros, apoiar a distribuição sustentável e equitativa dos pedidos de proteção internacional, controlar e avaliar a aplicação do SECA e a capacidade dos sistemas de asilo e acolhimento dos Estados-Membros, e promover a convergência na apreciação dos pedidos de proteção internacional em toda a União.

Neste contexto, e conforme ficou dito, propõe-se a criação da Agência da União Europeia para o Asilo e a revogação do Regulamento (UE) nº 439/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio, que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo.

## II. Enquadramento legal e doutrinário

O Sistema Europeu de Asilo integra a Política Comum em Matéria de Asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, a qual se encontra prevista no artigo 78º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) quando, no seu nº 1, determina que esta é “...*destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância da não repulsão...*” acrescentado o nº 2 do mesmo artigo que esta atribuição é exercida pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, de acordo com o processo legislativo ordinário, os quais devem adotar as medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo, descriminando em sete alíneas as medidas em causa. Donde, a proposta legislativa aqui em análise, COM(2016)271, tem a sua base legal no antedito artigo 78º do TFUE.

A COM(2016)197 resulta das Conclusões do Conselho Europeu de 18 e 19 de Fevereiro de 2016, conforme maior detalhe no ponto seguinte dado que, embora autónoma e também objeto de análise, esta Comunicação da Comissão Europeia é simultaneamente um antecedente das propostas de iniciativas legislativas em apreço.

### III. Antecedentes

Na sequência do Conselho Europeu de 18 e 19 de Fevereiro de 2016 e de acordo com as suas conclusões [(vd. Ponto II. Migration, pág. 3 a 5, em especial alínea f)], o Conselho considera ser necessário avançar no sentido de reformar o atual quadro normativo europeu, a fim de garantir uma política de asilo humana e eficaz. Instada pelo Conselho, a Comissão apresenta a seguinte Comunicação, a qual também se inclui no presente “pacote de iniciativas legislativas”:

#### **COM(2016)197 – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO REFORMAR O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO E MELHORAR AS VIAS DE ENTRADA LEGAL NA EUROPA.**

A 6 de abril de 2016, a Comissão adotou uma comunicação intitulada “Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa”, na qual apresentou as suas prioridades para este sistema (SECA). A Comissão anunciou, em resposta aos apelos do Conselho Europeu, que iria trabalhar na reforma progressiva do quadro normativo vigente da União, mediante a criação de um sistema sustentável e equitativo de determinação dos Estados-Membros responsáveis pelos requerentes de asilo, o reforço do sistema Eurodac, relativo à comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva da Convenção de Dublin, previsto no Regulamento nº 2725/2000, do Conselho, de 11 de dezembro, e a obtenção de maior convergência no sistema de asilo, prevenindo deste modo os movimentos secundários, e o desenvolvimento de um mandato reforçado para o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO).

Donde, a presente proposta, COM(2016)271, é apresentada como parte de um primeiro pacote de reforma do SECA, juntamente com duas outras propostas, a saber, de reforma do sistema previsto na Convenção de Dublin, sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias, bem como de alteração do acima aludido sistema Eurodac.

Assim, a Comissão confirmou que o objetivo geral da política de migração e asilo da União consiste em pôr de parte um sistema que, por má conceção ou má aplicação, coloca responsabilidades desproporcionadas sobre alguns Estados-Membros e incentiva movimentos sem controlo para outros Estados-Membros. Pretende-se que a União passe a dispor de um sistema sólido e eficaz para gerir as migrações de forma sustentável, assente nos princípios da responsabilidade e solidariedade.

Esta Comunicação, por seu turno, tem os seguintes antecedentes:

- COM(2015)240 – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES AGENDA EUROPEIA DA MIGRAÇÃO – Escrutinada pela AR: RPE-UE-670XII-1;
- COM(2015)285 – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS

---

REGIÕES Plano de Ação da UE contra o tráfico de migrantes (2015 - 2020) – Escrutinada pela AR: RPE-UE-672XII-1;

- COM(2015)490 - COMUNICAÇÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU E AO CONSELHO Gerir a crise dos refugiados: medidas operacionais, orçamentais e legislativas imediatas no contexto da Agenda Europeia da Migração;
- COM(2015)510 - ANEXO da COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU E AO CONSELHO Gerir a crise dos refugiados: balanço da execução das ações prioritárias no quadro da Agenda Europeia da Migração;
- COM(2016)85 - COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO Comunicação sobre a situação de execução das ações prioritárias da Agenda Europeia da Migração;
- COM(2014)287 – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a aplicação da Diretiva 2009/50/CE relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado («Cartão Azul UE»);
- COM(2015)550 COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Melhorar o Mercado Único: mais oportunidades para os cidadãos e as empresas;

#### IV. Iniciativas europeias sobre matéria relacionada

- 
- COM(2016)377 - COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Action Plan on the integration of third country nationals;
  - COM(2016)196 – Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE) 2016/399 no respeitante à utilização do Sistema de Entrada/Saída;
  - COM(2016)194 – Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (EES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia, que determina as condições de acesso ao EES para efeitos de aplicação da lei e que altera o Regulamento (CE) n.º 767/2008 e o Regulamento (UE) n.º 1077/2011.

V. Posição do Governo (quando disponível)

Informação não disponível.

VI. Posição de outros Estados-Membros – IPEX

COM(2016)197				
	País	Data escrutínio	Estado do escrutínio	Documentos/Observações
Alemanha	<u>German Bundestag</u>	13-05-2016	Em curso	
	<u>Bundesrat</u>	13-05-2016	Terminado	<u>Decision of the Bundesrat - COM20160197 (DE)</u> Diálogo político
Eslováquia	<u>National Council of the Slovak Republic</u>	20-05-2016	Em curso	
Finlândia	<u>Finnish Parliament</u>		Em curso	<u>Eduskunta dossier E 31/2016 (in Finnish)</u> <u>Eduskunta dossier U 30/2016 (in Finnish)</u>
Luxemburgo	<u>Luxembourg Chamber of Deputies</u>	28-04-2016	Em curso	
Polónia	<u>Polish Sejm</u>	19-05-2016	Terminado	<u>COM(2016) 197 in EDL-S database, 8th Sejm [EN]</u>
Reino Unido	<u>UK House of Lords</u>	05-05-2016	Em curso	
	<u>UK House of Commons</u>	11-05-2016	Em curso	<u>Thirty-Third Report (37653 ) 7665/16 HC 342-xxxii (2015-16)</u>
República Checa	<u>Czech Senate</u>	27-04-2016	Terminado	<u>Final statement of the Czech Senate (EN)</u>
	<u>Czech Chamber of Deputies</u>	12-05-2016	Terminado	<u>Letter to the European Commission (EN)</u> Diálogo político
Roménia	<u>Romanian Chamber of Deputies</u>	14-04-2016	Terminado	<u>Opinia finală CDep COM(2016) 197 (RO)</u> Diálogo político
Suécia	<u>Swedish Parliament</u>	07-04-2016	Em curso	

COM(2016)270				
País		Data escrutínio	Estado do escrutínio	Documentos/Observações
Alemanha	<u>German Bundestag</u>	24-06-2016	Em curso	<p><b>Committee responsible:</b> Committee on Internal Affairs</p> <p><b>Committees asked for an opinion:</b> Committee on the Affairs of the European Union Committee on Human Rights and Humanitarian Aid Committee on Legal Affairs and Consumer Protection Committee on Foreign Affairs</p>
Hungria	<u>Hungarian National Assembly</u>	23-05-2016	Em curso	<p><u>Information on parliamentary scrutiny</u> The Committee on European Affairs (hereinafter called the Committee) of the Hungarian National Assembly discussed the proposal on its meeting of <b>23 May 2016</b>. The key points of the proposal as well as the state of play of the discussions in the Council working groups were highlighted by the representative of the Ministry of Interior. On <b>30 May 2016</b> the Committee carried out the subsidiarity check concerning the proposal.</p>
Finlândia	<u>Finnish Parliament</u>		Em curso	<u>Eduskunta dossier U 31/2016 (in Finnish)</u>
República Checa	<u>Czech Senate</u>	22-06-2016	Em curso	
Suécia	<u>Swedish Parliament</u>	30-05-2016	Em curso	<p>Passed on to the Committee on Social Insurance. The Committee on Social Insurance deliberated with the Government on the matter on 2016-05-26.</p>

COM(2016)271				
País		Data escrutínio	Estado do escrutínio	Documentos/Observações
Alemanha	<u>German Bundestag</u>	24-06-2016	Em curso	<b>Information on parliamentary scrutiny</b> <b>Committee responsible:</b> Committee on Internal Affairs <b>Committees asked for an opinion:</b> Committee on the Affairs of the European Union Committee on Human Rights and Humanitarian Aid Committee on Legal Affairs and Consumer Protection Committee on Foreign Affairs
Finlândia	<u>Finnish Parliament</u>		Em curso	<u>Eduskunta dossier U 29/2016 (in Finnish)</u>  <u>Eduskunta dossier TS 40/2016 (in Finnish)</u>
Grécia	<u>Hellenic Parliament</u>	04-07-2016	Em curso	
Holanda	<u>Dutch Senate</u>	20-06-2016	Em curso	<u>Information on parliamentary scrutiny</u> On 17 May 2016 the committee for Immigration & Asylum/ JHA-Council decided to provide input for written consultation with the government on 14 June 2016. The letter had been send to the government on 20 June 2016.
República Checa	<u>Czech Senate</u>	22-06-2016	Em curso	
Reino Unido	<u>UK House of Commons</u>	11-05-2016	Em curso	<u>Thirty-Third Report ( 37494) 5640/16 HC 342-xxxii (2015-16)</u>
Suécia	<u>Swedish Parliament</u>	04-07-2016	Em curso	The Committee on Social Insurance deliberated with the Government on the matter on 2016-05-24. Referred to the Committee on Social Insurance. The Committee will examine whether the draft is in compliance with the principle of subsidiarity. The Committee will report on its findings to the Chamber.

COM(2016)272				
País		Data escrutínio	Estado do escrutínio	Documentos/Observações
Alemanha	<u>German Bundestag</u>	24-06-2016	Em curso	<p><b>Committee responsible:</b> Committee on Internal Affairs</p> <p><b>Committees asked for an opinion:</b> Committee on the Affairs of the European Union Committee on Human Rights and Humanitarian Aid Committee on Legal Affairs and Consumer Protection Committee on Foreign Affairs</p>
Finlândia	<u>Finnish Parliament</u>		Em curso	<u>Eduskunta dossier U 30/2016 (in Finnish)</u>
Holanda	<u>Dutch Senate</u>	20-06-2016	Em curso	<p>On 17 May 2016 the committee for Immigration &amp; Asylum/ JHA-Council decided to provide input for written consultation with the government on 14 June 2016.</p> <p>The letter had been send to the government on 20 June 2016.</p>
República Checa	<u>Czech Senate</u>	22-06-2016	Em curso	
Suécia	<u>Swedish Parliament</u>	30-05-2016	Em curso	<p>Passed on to the Committee on Social Insurance.</p> <p>The Committee on Social Insurance deliberated with the Government on the matter on 2016-05-26.</p>

