



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

## Parecer

**Proposta de DECISÃO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO  
relativa à mobilização da margem para imprevistos em 2020 com vista a  
assegurar a continuidade do apoio humanitário aos refugiados na Turquia  
COM (2020) 422 final**



## 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, e pela Lei nº 18/2018, de 2 de maio bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DECISÃO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à mobilização da margem para imprevistos em 2020 com vista a assegurar a continuidade do apoio humanitário aos refugiados na Turquia [COM (2020) 422]

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

#### **PARTE II – CONSIDERANDOS**

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de DECISÃO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à mobilização da margem para imprevistos em 2020 com vista a assegurar a continuidade do apoio humanitário aos refugiados na Turquia.

2 – Importa começar por relembrar que ao abrigo da Declaração UE-Turquia, a Comissão e os Estados-Membros autorizaram um montante de 6 mil milhões de EUR, em duas parcelas, a título de assistência da UE aos refugiados na Turquia para o período 2016-2019, disponibilizado através do Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia. A dotação operacional deste financiamento foi autorizada na íntegra e a contratação será concluída no decurso de 2020. Os desembolsos atingiram 3,2 mil milhões de EUR até ao final de abril de 2020.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

3 – A presente iniciativa refere que em março de 2019 na reunião do Conselho de Associação UE-Turquia, a Turquia solicitou apoio da UE, para além do mecanismo, a fim de apoiar os refugiados. Nos últimos meses, vários Estados-Membros solicitaram igualmente a continuidade do apoio aos refugiados na Turquia. A situação económica na Turquia está a deteriorar-se devido ao surto de COVID-19 e os refugiados vulneráveis contam-se entre os mais afetados pela crise.

4 - Neste contexto, e a fim de evitar a suspensão da referida ajuda e as graves consequências humanitárias e políticas daí decorrentes, é urgente mobilizar os meios necessários para financiar a continuidade das duas principais ações de apoio humanitário da UE: a Rede de Segurança Social de Emergência (ESSN) e as transferências condicionais de dinheiro para a educação (CCTE).

5 – Deste modo, a Rede de Segurança Social de Emergência através da qual são efetuadas transferências mensais de dinheiro a cerca de 1,7 milhões de refugiados, deverá ver os seus recursos esgotados, o mais tardar, em março de 2021, sendo necessário um montante de 400 milhões de EUR para a prorrogar até ao final de 2021. As transferências condicionais de dinheiro para a educação fornecem dinheiro a famílias de refugiados cujos filhos frequentam a escola em vez de trabalharem. O atual contrato para as CCTE termina em setembro de 2020, sendo urgentemente necessário disponibilizar um montante de 85 milhões de EUR para permitir que o programa funcione por mais um ano, até ao final de dezembro de 2021.

6 – A Comissão apresenta, assim, o Projeto de Orçamento Retificativo (POR) nº 5/2020<sup>1</sup> que visa continuar a prestar apoio aos refugiados e às comunidades de acolhimento em resposta à crise síria na Jordânia, no Líbano e na Turquia. Através do presente POR, a Comissão propõe afetar, no âmbito da rubrica 4 (*Europa Global*), dotações de autorização no valor de 100 milhões de EUR para o apoio à resiliência dos refugiados e das comunidades de acolhimento na Jordânia e no Líbano, e de 485 milhões de EUR para assegurar a continuidade do apoio humanitário urgente aos refugiados na Turquia.

---

<sup>1</sup> COM(2020) 421 de 3.6.2020.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

7 - Por último, e nesta sequência, mencionar que o Regulamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 do Conselho, de 2 de dezembro de 2013, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020<sup>2</sup> prevê a mobilização da margem para imprevistos no valor máximo de 0,03 % do rendimento nacional bruto da UE-28, como instrumento de último recurso para reagir a circunstâncias imprevistas.

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

#### ***a) Da Base Jurídica***

A base jurídica da presente iniciativa é o artigo 312º do TFUE.

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

O objetivo da presente iniciativa é o de permitir que uma ação de apoio a refugiados por parte da União Europeia prossiga até finais de 2021.

Este objetivo só pode ser alcançado ao nível da União Europeia não podendo ser concretizado pelos Estados-Membros de forma isolada.

É, pois, cumprido e respeitado o Princípio da Subsidiariedade consagrado no n.º 3 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

### **PARTE III - PARECER**

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

1 – A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.

2 - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

---

<sup>2</sup> JO L 347 de 20.12.2013, p. 884.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

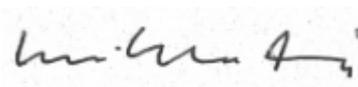
Palácio de S. Bento, 21 de julho de 2020

**O Deputado Autor do Parecer**



**(Duarte Marques)**

**O Presidente da Comissão**



**(Luís Capoulas Santos)**

**PARTE IV – ANEXO**

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



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

**RELATÓRIO**

**PROPOSTA DE DECISÃO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO  
CONSELHO RELATIVA À MOBILIZAÇÃO DA MARGEM PARA  
IMPREVISTOS EM 2020 COM VISTA A ASSEGURAR A  
CONTINUIDADE DO APOIO HUMANITÁRIO AOS REFUGIADOS  
NA TURQUIA**

**PARTE I - CONSIDERANDOS**

**1. Nota introdutória**

Os propósitos da Proposta de Decisão COM (2020) 422 nela enunciados são os de garantir a continuidade do financiamento das duas principais ações de apoio humanitário da União Europeia a refugiados no território da Turquia, a saber a Rede de Segurança Social de Emergência e as transferências condicionais de dinheiro para a educação.

No quadro das suas funções de acompanhamento, apreciação e pronúncia sobre iniciativas legislativas da União Europeia, é a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias chamada a pronunciar-se sobre a específica questão do cumprimento do princípio geral da subsidiariedade nesta proposta de Decisão.

Cumpra apreciar.

**2. Objeto e conteúdo da proposta**



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

No quadro da Declaração UE-Turquia de 2016, foi aprovada pela Comissão e pelos Estados-Membros a afetação ao Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia de 6 mil milhões de euros, em duas parcelas, para assistência aos refugiados no território da Turquia até 2019.

A eclosão da pandemia de COVID-19 foi, entretanto, invocada por vários Estados-Membros e pela Turquia como razão para dar continuidade ao referido apoio, aduzindo os referidos Estados em favor dessa continuidade a extrema vulnerabilidade das condições de vida das populações refugiadas e uma alegada deterioração da situação económica naquele país.

No plano factual, o ponto de situação das duas ações de apoio humanitário envolvidas nesta situação é o seguinte:

- Os recursos da Rede de Segurança Social de Emergência – com base nos quais se efetuam transferências mensais de dinheiro para 1,7 milhões de refugiados – deverão estar esgotados em março de 2021, pelo que se afigura necessário um montante de 400 milhões de euros para que a ação prossiga até ao final desse ano;
- A base contratual das transferências condicionais de dinheiro para educação – que apoiam famílias de refugiados cujos filhos frequentam a escola – cessa em setembro próximo, pelo que, para que a ação possa ser prorrogada até ao final de 2021, se afigura necessária uma verba de 85 milhões de euros.

No plano jurídico, e na impossibilidade de recorrer a outros instrumentos de financiamento por esgotamento dos respetivos recursos, o artigo 13.º n.º 1 do Regulamento (UE/Euratom) n.º 1311/2013 do Conselho, de 2 de dezembro de 2013, que define o quadro financeiro plurianual para 2014-2020, estabelece que a “margem para imprevistos” é o instrumento de último recurso apto a dar uma resposta às exigências referidas. É precisamente esse o sentido e o alcance da Proposta de Decisão ora em apreço.



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

Refira-se ainda que a dotação, fundada na mencionada margem para imprevistos, concretizar-se-á através de um Orçamento Retificativo n.º 5 do Orçamento Geral para 2020 – “Continuidade do Apoio aos Refugiados e às comunidades de acolhimento em resposta à crise síria na Jordânia, no Líbano e na Turquia (COM (2020) 421 final).

**3. Sobre o princípio da subsidiariedade**

O objeto da presente Proposta de Decisão é o de permitir que uma ação de apoio a refugiados por parte da União Europeia prossiga até finais de 2021. Não vislumbramos que tal desiderato possa ser atingido senão no plano da União como um todo, não fazendo, assim cremos, sentido considerar outro patamar de decisão. Assim sendo, não se nos afigura existir qualquer incumprimento do princípio da subsidiariedade.

**PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR**

O objeto do presente relatório é tão só o de avaliar do cumprimento do princípio da subsidiariedade pela Proposta de Decisão COM (2020) 422.

Não ignora, porém, o relator que a Decisão em causa se inscreve no quadro da política de apoio da UE à Turquia para controlo dos fluxos de pessoas em busca de proteção internacional no espaço europeu. E, neste contexto, não pode deixar de sublinhar que, em sua opinião, se verifica uma dualidade de registos na apreciação desta Decisão. Por um lado, o que há nela de genuíno apoio humanitário a muitas dezenas de milhar de pessoas cujo quotidiano tem nas verbas objeto da Decisão agora em análise a sua condição mínima de



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

sobrevivência. Por outro lado, a intermediação de um Estado – a Turquia – entre a União Europeia e os refugiados em concreto, um Estado cujas práticas em matéria de respeito pelos direitos fundamentais tem sido objeto de importantes e frequentes decisões condenatórias pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e que, como é público e notório, não se tem coibido de usar a presente condição criada pelo acordo com a União Europeia para granjear ganhos de poder relacional alheios à condição humanitária das pessoas refugiadas.

Trata-se de uma opinião que extravasa a apreciação estrita a que este relatório diz respeito, mas que, em nome da transparência e da lealdade parlamentar, o relator entende dever expressar nesta circunstância.

**PARTE III – CONCLUSÕES**

1. A proposta de Decisão COM (2020) 422 visa garantir a continuidade do financiamento das duas principais ações de apoio humanitário da União Europeia a refugiados no território da Turquia até ao final de 2021.
2. Face a este propósito formal enunciado na Proposta de Decisão em apreço, não se vislumbra que ele possa ser atingido senão no plano da União como um todo. Assim sendo, é entendimento da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, que não existe incumprimento do princípio da subsidiariedade.

**PARTE IV – ANEXOS**

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.



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

Palácio de S. Bento, 14 de julho de 2020

O Deputado Relator

(José Manuel Pureza)

O Presidente da Comissão

(Luís Marques Guedes)