



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

---

**Parecer**

**COM (2020) 612 final**

**Autor:**

**Deputado Bruno Dias (PCP)**

---

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 e (EU) 2019/817



## 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 pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei 64/2020, de 2 de novembro, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 e (EU) 2019/817.

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Comissão competente em razão da matéria, para que procedesse à sua análise, tendo emitido o Relatório, que se anexa ao presente Parecer, aprovado por unanimidade na sua reunião Plenária do passado dia 16 de dezembro e que dele faz parte integrante.

### **PARTE II – CONSIDERANDOS**

A presente iniciativa está incluída numa comunicação sobre o novo Pacto em matéria de Migração e Asilo apresentada em setembro de 2020, em conjunto com uma série de propostas legislativas que sustentam as orientações políticas da Comissão Europeia presidida pela Senhora Ursula Von der Leyen.

Esta Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817 tem por objetivo criar uma triagem antes da entrada que deve ser aplicável a todos os nacionais de países terceiros que se apresentam nas fronteiras externas sem preencherem as condições de entrada ou após o desembarque, na sequência de uma operação de busca e salvamento. A proposta introduz regras uniformes relativas aos procedimentos a seguir na fase antes da entrada para a



## Comissão de Assuntos Europeus

---

avaliação das necessidades individuais dos nacionais de países terceiros e regras uniformes relativas à duração do processo de recolha de informações relevantes para a identificação dos procedimentos a seguir no que diz respeito a essas pessoas.

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

Em particular, a triagem deverá ser composta por:

- a) Um controlo preliminar da saúde e da vulnerabilidade;
- b) Um controlo de identidade mediante consulta das bases de dados europeias;
- c) Registo dos dados biométricos (isto é, dados de impressões digitais e dados de imagens faciais) nas bases de dados adequadas, na medida em que esse registo ainda não tenha sido efetuado;
- d) Um controlo de segurança através de uma consulta das bases de dados nacionais e da União relevantes, sobretudo o Sistema de Informação de Schengen (SIS), para verificar que a pessoa não constitui uma ameaça para a segurança interna.

A proposta prevê que os direitos fundamentais das pessoas em questão sejam protegidos com a ajuda de um mecanismo de acompanhamento independente criado pelos Estados-Membros. O mecanismo de acompanhamento deve abranger sobretudo o respeito dos direitos fundamentais relativos à triagem, bem como o respeito das regras nacionais aplicáveis em caso de detenção e o cumprimento do princípio da não repulsão. Além disso, deve assegurar que as queixas são tratadas com celeridade e de forma apropriada.

Por último, a proposta reconhece o papel das agências da UE – Frontex e Agência da União Europeia para o Asilo –, que podem acompanhar e apoiar as autoridades competentes no exercício das suas funções em matéria de triagem. Também atribui um papel importante à Agência dos Direitos Fundamentais no apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento dos



## Comissão de Assuntos Europeus

---

mecanismos de acompanhamento independentes dos direitos fundamentais relativos à triagem.

A triagem proposta deve ser aplicável às fronteiras externas a:

- todos os nacionais de países terceiros que passam as fronteiras externas fora dos pontos de passagem de fronteira aos quais os Estados-Membros são obrigados a tirar as respetivas impressões digitais, ao abrigo do Regulamento Eurodac, incluindo as pessoas que pedem proteção internacional;
- nacionais de países terceiros desembarcados na sequência de uma operação de busca e salvamento; e ainda
- nacionais de países terceiros que se apresentam nos pontos de passagem de fronteira sem preencherem as condições de entrada e que pedem proteção internacional nesses pontos.

A proposta cria ainda um quadro da UE através da aplicação de regras uniformes para a triagem dos migrantes em situação irregular que forem detidos no território e que escaparam aos controlos das fronteiras no momento de entrada no espaço Schengen. Tal visa contribuir para a proteção do espaço Schengen e garantir uma gestão eficaz da migração irregular.

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



## Comissão de Assuntos Europeus

---

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

### **Incidência orçamental**

As despesas relacionadas com estas novas tarefas podem ser cobertas pelos recursos disponíveis para os Estados-Membros ao abrigo do novo quadro financeiro plurianual para o período 2021-2027.

No que concerne à incidência orçamental, o regulamento proposto tem implicações para o orçamento da UE. Segundo as estimativas, os recursos financeiros totais necessários para apoiar a aplicação da presente proposta ascendem a 417,626 milhões de EUR no período 2021-2027. Em especial, os seguintes elementos da triagem poderão necessitar de apoio financeiro:

- Infraestruturas para a triagem: criação e utilização/melhoria das instalações existentes nos pontos de passagem de fronteira, nos centros de acolhimento, etc.;
- Acesso às bases de dados relevantes em novos locais;
- Contratação de mais pessoal para a realização da triagem;
- Formação dos guardas de fronteira e de outro pessoal para a realização da triagem;
- Recrutamento de pessoal médico;
- Equipamentos e instalações médicas para exames médicos preliminares, se necessário;
- Criação de um mecanismo de acompanhamento independente dos direitos fundamentais durante a triagem.

### ***a) Da Base Jurídica***

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

Comissão de Assuntos Europeus

---

No que diz respeito às alterações dos regulamentos que estabelecem diferentes bases de dados (VIS, SES, ETIAS) e ao regulamento que cria a interoperabilidade, a proposta tem ainda por base o artigo 77.º, n.º 2, alínea d) do TFUE, que diz respeito ao desenvolvimento de uma política com vista a qualquer medida necessária à introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas.

***b) Do Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade***

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

Quanto ao princípio da proporcionalidade, que visa que a ação da União seja limitada ao necessário para alcançar os objetivos da União estabelecidos nos Tratados, necessário será cumprir os requisitos que a própria iniciativa refere designadamente os relativos à salvaguarda do respeito pelos direitos fundamentais.

Na verdade, atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

A proposta é omissa sobre a criação de vias legais de acesso para migrantes no espaço europeu;

Não determina com clareza qual o sistema judicial que sustenta as decisões, nem a legislação aplicável.

Pelo que, a expressa determinação da garantia e salvaguarda dos direitos fundamentais expressa na iniciativa em apreço assume especial relevância.



SE E E Ú

---

Palácio de S. Bento, 5 de janeiro de 2021

O Deputado Autor do Parecer

(Bruno Dias)

O Vice-Presidente da Comissão

(Paulo Moniz)



Comissão de Assuntos Europeus

---

**Anexos:**

- **Anexo I - Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**
- **Anexo II - Nota Técnica**



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

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

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

**Relatora:** Deputada  
Beatriz Gomes Dias

---

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

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

**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817.**

---

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

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



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

**ÍNDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA**

**PARTE IV – CONCLUSÕES**

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

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, as iniciativas **Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX (Fundo para o Asilo e a Migração) [COM (2020) 610], Proposta alterada de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/UE [COM (2020) 611], Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817 [COM (2020) 612], Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo [COM (2020) 613] e Proposta alterada de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à criação do sistema “Eurodac” de comparação de dados biométricos para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) XXX/XXX (Regulamento Gestão do Asilo e da Migração) e do Regulamento (UE) XXX/XXX (Regulamento Reinstalação), da identificação de nacionais de países terceiros ou apátridas em situação irregular, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera os Regulamentos (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 [COM (2020) 614], foram enviados à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, em 2 de dezembro de 2020, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817 tem por objetivo criar uma triagem antes da entrada que deve ser aplicável a todos os nacionais de países terceiros que se apresentam nas fronteiras externas sem preencherem as condições de entrada ou após o desembarque, na sequência de uma operação de busca e salvamento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

### *a) Da base jurídica*

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

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

A proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817 tem por base o artigo 77.º, n.º 2, alínea b) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que diz respeito ao desenvolvimento de uma política com vista a assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### PARTE IV – CONCLUSÕES

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

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

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

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

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

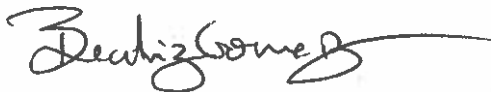
será o sistema jurídico que irá sustentar as decisões. Será possível recorrer? E junto de que jurisdição?

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

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

Palácio de S. Bento, 16 de dezembro de 2020

**A Deputada Relatora**



**(Beatriz Gomes Dias)**

**O Presidente da Comissão**



**(Luís Marques Guedes)**