



Comissão de Assuntos Europeus

Parecer
COM(2020) 613

Autor: Deputado
JOÃO PINHO DE
ALMEIDA (CDS-PP)



Comissão de Assuntos Europeus

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

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA



Comissão de Assuntos Europeus

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV- ANEXOS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos 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, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do Processo de Construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de Março de 2016, a iniciativa 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 foi recebida na Comissão de Assuntos Europeus, tendo dado entrada a 25 de outubro de 2020.

A supra identificada iniciativa, atento o seu objeto, foi sinalizada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, que elaborou respetivo relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

A presente iniciativa incide sobre matéria de migrações e asilo, e resulta das orientações políticas dadas a conhecer pela presidente da Comissão quando, em setembro de 2020, anunciou um novo pacto nesta matéria.

Segundo a Nota Técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República, a comunicação sobre o novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo, apresentada em conjunto com uma série de propostas legislativas, incluindo a presente, “representa um novo começo no domínio da migração baseado numa abordagem abrangente da gestão da migração”.

A presente 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 visa “criar regras específicas para assegurar um âmbito mais abrangente e um procedimento mais célere do que o previsto no Regulamento Gestão do Asilo e da Migração proposto, a fim de assegurar o funcionamento permanente de um sistema eficaz e eficiente para fazer face a uma situação de crise”, pode ler-se na Nota Técnica. Este instrumento,

Comissão de Assuntos Europeus

acrescenta o documento, “abrange situações excecionais de 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 aborda ainda situações de força maior no domínio da gestão do asilo e da migração dentro da União Europeia (UE).

Deste modo, e citando a Nota Técnica produzida pelos serviços da Assembleia da República, a presente proposta tem por objetivo geral proporcionar a adaptação necessária das regras em matéria de procedimentos de asilo e de regresso (Regulamento Procedimentos de Asilo e Diretiva Regresso), bem como do mecanismo de solidariedade, estabelecido no Regulamento Gestão do Asilo e da Migração, por forma a assegurar que os Estados-membros consigam fazer face a situações de crise e de força maior no domínio da gestão do asilo e da migração na UE.

De acordo com o documento elaborado pelos serviços do Parlamento da República Portuguesa, “as regras e as medidas estabelecidas na presente proposta constituem um acréscimo ao apoio operacional e técnico que a Agência da União Europeia para o Asilo pode conceder caso os sistemas de asilo ou acolhimento dos Estados-membros estejam sujeitos a uma pressão desproporcionada”.

A proposta “inclui igualmente disposições relativas a situações de crise que permitem determinadas derrogações do Regulamento Procedimentos de Asilo proposto, designadamente o alargamento do âmbito de aplicação do procedimento de fronteira a nacionais de países terceiros e a apátridas cuja taxa de reconhecimento em primeira instância a nível da UE seja de 75% ou menos, para além dos motivos já mencionados no Regulamento Procedimentos de Asilo, bem como a prorrogação, por mais oito semanas, do prazo de apreciação de um pedido de proteção internacional no âmbito do procedimento de fronteira”, refere a Nota Técnica. Propõe-se igualmente autorizar os Estados-membros a derrogar as disposições em matéria de registo dos pedidos de proteção internacional com um prazo mais longo de quatro semanas.

Comissão de Assuntos Europeus

Por outro lado, a proposta prevê a possibilidade de derrogar determinadas disposições relativas ao procedimento de fronteira para realizar o regresso conforme estabelecido no Regulamento Procedimentos de Asilo proposto e na Diretiva Regresso, por forma a facilitar a execução desses procedimentos em situações de crise, quando são necessários ajustamentos específicos para permitir às autoridades competentes sob pressão exercerem as suas tarefas de forma diligente e darem resposta a volumes de trabalho significativos. Para esse efeito, a proposta prorroga, por mais oito semanas, o prazo máximo do procedimento de fronteira para a realização dos regressos (o Regulamento Procedimentos de Asilo proposto fixa o prazo máximo em 12 semanas) e introduz novos casos específicos e bem orientados, para além dos casos previstos na proposta de reformulação da Diretiva Regresso, em que pode ser presumida a existência de um risco de fuga em casos concretos, salvo prova em contrário. O procedimento de gestão de crises de regresso é aplicável sem prejuízo da possibilidade de os Estados-membros derrogarem a aplicação da Diretiva Regresso em virtude do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da dita diretiva, no que se refere a nacionais de países terceiros em situação irregular que sejam detidos quando da passagem ilícita das fronteiras externas terrestres, marítimas ou aéreas de um Estado-membro e que, na sequência da triagem realizada em conformidade com o *Regulamento Triagem dos Nacionais de Países de Terceiros*, não tenham posteriormente obtido autorização ou o direito de permanência nesse Estado-membro.

“Ademais, para permitir que os Estados-membros e a União lidem eficazmente com situações de força maior, como é o caso da situação decorrente da pandemia de COVID-19, a proposta também prevê a possibilidade de um Estado-membro prorrogar os prazos fixados no Regulamento Procedimentos de Asilo proposto para o registo dos pedidos de proteção internacional e prorrogar os prazos de envio e de resposta a pedidos de tomada a cargo e a notificações de retomada a cargo e para a realização da transferência para o Estado-membro responsável estabelecida no Regulamento Gestão do Asilo e da Migração proposto”, refere a Nota Técnica. Prevê, ainda, uma prorrogação do prazo para o cumprimento da obrigação de recolocar ou efetuar o patrocínio de regressos quando um Estado-membro se encontra numa situação de força maior que impossibilita o cumprimento destas obrigações, conforme estabelecido no presente regulamento e no Regulamento Gestão do Asilo e da Migração.

Comissão de Assuntos Europeus

De acordo com a Nota Técnica, esta proposta “contribui para a abordagem global da gestão da migração e para as propostas legislativas efetuadas em conjunto com o Pacto em matéria de Migração e Asilo”. É uma proposta que “inclui uma série de disposições relativas ao Regulamento Procedimentos de Asilo proposto e ao Regulamento Gestão do Asilo e da Migração proposto, bem como disposições em matéria de concessão do estatuto de proteção imediata em situações de crise”. Ou seja, “deve ser adotada em conformidade com a base jurídica adequada, designadamente o artigo 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 tutela dos fluxos migratórios e a proteção dos requerentes de asilo “surge expressamente reconhecida nos atos jurídicos estruturantes do Direito da União Europeia. Assim é na [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#), cujo artigo 18.º, sob epígrafe *Direito de asilo*, o garante *no quadro da Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 e do Protocolo de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e nos termos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*”, refere a Nota Técnica. E acrescenta que assim é, também, no [Tratado da União Europeia](#), onde o artigo 3.º, número 2, assegura que a “*União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno*”.

Também o [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) dedica-lhes atenção em título próprio, o Título V, referente a um *Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça* (artigos 67.º e seguintes), particularmente no seu segundo capítulo, sobre *políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração* (artigos 77.º a 80.º). Sob esta base normativa, reconhece o Tratado margem legiferante para que a União desenvolva uma política comum em matéria de asilo (artigo 78.º) e, quer em matéria de asilo, quer de imigração (artigo 77.º), que “assegure a ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas”; que “assegure o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas”; e que “introduza gradualmente um sistema

Comissão de Assuntos Europeus

integrado de gestão das fronteiras externas”. Nessa ordem, pode a União adotar medidas relativas:

- i) À política comum de vistos e outros títulos de residência de curta duração;*
- ii) Aos controlos a que são submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas;*
- iii) Às condições aplicáveis à livre circulação de nacionais de países terceiros na União durante um curto período;*
- iv) A qualquer medida necessária à introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas;*
- v) À ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas.*

Segundo os serviços da Assembleia da República, a UE tem vindo a trabalhar desde 1999 para criar um [Sistema Europeu Comum de Asilo](#) (SECA), o qual deve incluir os seguintes elementos:

- Um estatuto uniforme de asilo;
- Um estatuto uniforme de proteção subsidiária;
- Um sistema comum de proteção temporária;
- Procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária;
- Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido;
- Normas relativas às condições de acolhimento;
- Uma parceria e cooperação com países terceiros.

A Nota Técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República recorda ainda que “foram elaborados vários instrumentos jurídicos, designadamente a [Diretiva reformulada relativa às pessoas elegíveis](#), o [Regulamento Eurodac](#), o [Regulamento](#)

Comissão de Assuntos Europeus

[Dublin III](#), a [Diretiva que estabelece normas em matéria de acolhimento](#) e a [Diretiva relativa ao estatuto de proteção internacional](#)". E "tendo em conta a pressão migratória desde 2014, a Comissão elaborou, em maio de 2015, a [Agenda Europeia da Migração](#), onde propôs várias medidas para enfrentar esta pressão, incluindo a abordagem dos pontos críticos que se destina igualmente a contribuir para a implementação dos mecanismos de recolocação de emergência para pessoas que necessitem de proteção internacional". A Agenda, refere o documento, "definiu também novas medidas no sentido de uma reforma do SECA apresentadas em dois pacotes de propostas legislativas em maio e julho de 2016".

2. Antecedentes

A Proposta em apreço tem os seguintes antecedentes:

- [Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões Agenda Europeia da Migração \(COM\(2015\) 240 final\)](#);
- Diretiva Cartão Azul EU - [Diretiva 2009/50/CE do Conselho, de 25 de Maio de 2009, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado](#);
- Diretiva relativa aos estudantes e aos investigadores - [Diretiva \(UE\) 2016/801 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação au pair](#);
- Diretiva relativa aos residentes de longa duração - [Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de Novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração](#);
- Diretiva Autorização Única - [Diretiva 2011/98/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e](#)

trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro;

- Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, que altera a Decisão 2008/381/CE do Conselho e que revoga as Decisões n.º 573/2007/CE e n.º 575/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão 2007/435/CE do Conselho.

3. Matéria relacionada

O contexto Segundo a Nota Técnica produzida pelos serviços da Assembleia da República, há as seguintes iniciativas europeias sobre matéria relacionada:

- 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 final](#));
- Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/EU ([COM/2020/611 final](#));
- 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 final](#));
- Proposta de Regulamento relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo, de 23 de setembro de 2020 ([COM \(2020\) 613](#));
- 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

Comissão de Assuntos Europeus

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 final](#));

- Recomendação da Comissão de 23 de setembro de 2020 relativa ao mecanismo da UE de preparação para a migração e gestão de crises relacionadas com a migração (Mecanismo de preparação para a migração e gestão de crises migratórias) – [C\(2020\) 6469 final](#);

- Comunicação da Comissão sobre a Estratégia da UE para a União da Segurança ([COM/2020/0605 final](#));

- Orientações da Comissão sobre a aplicação das regras da UE em matéria de definição e prevenção do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares, ([C\(2020\) 6470 de 23 de setembro de 2020](#));

- Recomendação da Comissão sobre as vias legais de acesso a uma proteção na UE: *promover a reinstalação, a admissão por motivos humanitários e outras vias complementares*, de 23 de setembro de 2020 ([C \(2020\) 6467](#));

- Recomendação da Comissão relativa à cooperação entre os Estados-Membros no que respeita a operações efetuadas por navios pertencentes ou operados por entidades privadas para efeitos de atividades de busca e salvamento – [C\(2020\) 6468 de 23 de setembro de 2020](#);

- [Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional - COM/2016/0465 final](#);

- [Proposta alterada de regulamento que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento \(UE\) n.º 439/2010 – COM/2018/633](#);

- [Recomendação \(UE\) 2020/1364 da Comissão de 23 de setembro de 2020 sobre as vias legais de acesso a uma proteção na UE: promover a reinstalação, a admissão por motivos humanitários e outras vias complementares](#);

- [Recomendação \(UE\) 2020/1365 da Comissão, de 23 de setembro de 2020, relativa à cooperação entre os Estados-Membros no que respeita a operações efetuadas por navios pertencentes ou operados por entidades privadas para efeitos de atividades de busca e salvamento](#);

Comissão de Assuntos Europeus

- [Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular – COM/2018/634](#);
- [Orientações da Comissão sobre a aplicação das regras da UE em matéria de definição e prevenção do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares \(2020/C 323/01\)](#);
- Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho *Proteção das crianças no contexto da migração* ([COM\(2017\) 211 final](#)).

4. Posição do Governo e contexto nacional

O Governo português, 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, segundo a Nota Técnica dos serviços da Assembleia da República, 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-Membros. Estas soluções deverão ser complementadas com o reforço das vias legais para a migração e, ao mesmo tempo, com a melhoria dos regressos.”

5. Princípio da subsidiariedade

Tendo em conta que a presente iniciativa incide sobre matérias de migração e asilo, pode considerar-se que o objetivo da proposta não pode ser suficientemente cumprido pelos Estados-membros e que pode mais bem ser alcançado a nível da União, pelo que está a implementar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do tratado da União Europeia. Por conseguinte, esta respeita e cumpre o princípio da subsidiariedade.

PARTE III - CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Assuntos Europeus conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar deve ser prosseguido de forma homogénea em todo o espaço da União Europeia, sendo mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
2. A Comissão de Assuntos Europeus dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa.

PARTE IV- ANEXOS

Nota Técnica produzida pelos serviços da Assembleia da República.

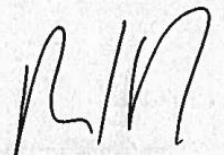
Palácio de S. Bento, 05 de janeiro de 2021

O Deputado autor do Parecer



(JOÃO PINHO DE ALMEIDA)

O Vice-Presidente da Comissão



(PAULO MONIZ)

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

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

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

Relatora: Deputada
Beatriz Gomes Dias

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

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

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

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

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



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

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

PARTE IV – CONCLUSÕES

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

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

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

PARTE II – CONSIDERANDOS

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

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

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

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

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

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

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

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

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

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 Regresso¹), 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

¹ 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**

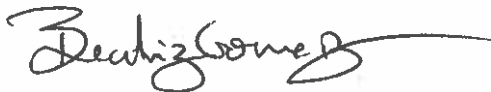
será o sistema jurídico que irá sustentar as decisões. Será possível recorrer? E junto de que jurisdição?

- 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)