



A7-0063/2012

22.3.2012

*****II**

RECOMENDAÇÃO PARA SEGUNDA LEITURA

sobre a posição do Conselho aprovada em primeira leitura tendo em vista a aprovação de uma decisão do Parlamento europeu e do Conselho que altera a Decisão n.º 573/2007/CE que cria o Fundo Europeu para os Refugiados para o período de 2008 a 2013 no âmbito do programa geral “Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios”
(06444/2/2012 – C7-0072/2012 – 2009/0127(COD))

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relator de parecer: Rui Tavares

Legenda dos símbolos utilizados

- * Processo de consulta
- *** Processo de aprovação
- ***I Processo legislativo ordinário (primeira leitura)
- ***II Processo legislativo ordinário (segunda leitura)
- ***III Processo legislativo ordinário (terceira leitura)

(O processo indicado tem por fundamento a base jurídica proposta no projeto de ato)

Alterações a um projeto de ato

Nas alterações do Parlamento, as diferenças em relação ao projeto de ato são assinaladas simultaneamente em ***itálico e a negrito***. A utilização de itálico sem negrito constitui uma indicação destinada aos serviços técnicos e tem por objetivo assinalar elementos do projeto de ato que se propõe sejam corrigidos, tendo em vista a elaboração do texto final (por exemplo, elementos manifestamente errados ou lacunas numa dada versão linguística). Estas sugestões de correção ficam subordinadas ao aval dos serviços técnicos visados.

O cabeçalho de qualquer alteração relativa a um ato existente, que o projeto de ato pretenda modificar, comporta uma terceira e uma quarta linhas, que identificam, respetivamente, o ato existente e a disposição visada do ato em causa. As partes transcritas de uma disposição de um ato existente que o Parlamento pretende alterar, sem que o projeto de ato o tenha feito, são assinaladas a **negrito**. As eventuais supressões respeitantes a esses excertos são evidenciadas do seguinte modo: [...].

ÍNDICE

	Página.
PROJETO DE RESOLUÇÃO LEGISLATIVA DO PARLAMENTO EUROPEU.....	5
DECLARAÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU	7
PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS JURÍDICOS SOBRE A BASE JURÍDICA .	8
PROCESSO.....	15

PROJETO DE RESOLUÇÃO LEGISLATIVA DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a posição do Conselho aprovada em primeira leitura tendo em vista a aprovação de uma decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão n.º 573/2007/CE que cria o Fundo Europeu para os Refugiados para o período de 2008 a 2013 no âmbito do programa geral “Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios” (06444/2/2012 – C7-0072/2012 – 2009/0127(COD))

(Processo legislativo ordinário: segunda leitura)

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta a posição do Conselho em primeira leitura (06444/2/2012 – C7-0072/2012),
 - Tendo em conta a sua posição em primeira leitura¹ sobre a proposta da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho (COM(2009) 0456),
 - Tendo em conta o n.º 7 do artigo 294.º e a alínea g) do n.º 2 do artigo 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,
 - Tendo em conta o parecer da Comissão dos Assuntos Jurídicos sobre a base jurídica proposta,
 - Tendo em conta os artigos 72.º e 37.º do seu Regimento,
 - Tendo em conta a recomendação para segunda leitura da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (A7-0063/2012),
1. Aprova a posição do Conselho em primeira leitura;
 2. Aprova a sua declaração anexa à presente resolução;
 3. Regista a declaração do Conselho e a declaração da Comissão anexas à presente resolução;
 4. Verifica que o presente ato é adotado em conformidade com a posição do Conselho;
 5. Encarrega o seu Presidente de assinar o referido ato, conjuntamente com o Presidente do Conselho, nos termos do n.º 1 do artigo 297.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;
 6. Encarrega o seu Secretário-Geral de assinar o ato em causa, após verificação do cumprimento de todos os trâmites previstos e de, em concordância com o Secretário-Geral do Conselho, proceder à respetiva publicação no Jornal Oficial da União Europeia;
 7. Encarrega o seu Presidente de transmitir a posição do Parlamento ao Conselho e à

¹ JO C 161 E, 31.5.2011, p. 161.

Comissão, bem como aos parlamentos nacionais.

DECLARAÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu declara que a Decisão n.º .../2012/UE dá expressão concreta, na sua parte dispositiva, ao princípio da solidariedade, nomeadamente sob a forma de novos incentivos financeiros para encorajar a reinstalação pelos Estados-Membros. A fim de assegurar a sua adoção imediata, o Parlamento Europeu concordou com a formulação da decisão na sua forma atual, num espírito de compromisso, em que a referência explícita ao artigo 80.º TFUE se limita a um considerando da decisão. O Parlamento Europeu afirma que a aprovação desta decisão não prejudica a gama de bases jurídicas disponíveis, em especial quanto à futura utilização do artigo 80.º TFUE.

PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS JURÍDICOS SOBRE A BASE JURÍDICA

Exmo. Senhor Deputado Juan Fernando López Aguilar
Presidente
Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos
BRUXELAS

Objeto: Parecer sobre a base jurídica da proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão n.º 573/2007/CE que cria o Fundo Europeu para os Refugiados para o período de 2008 a 2013 no âmbito do programa geral "Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios" e que revoga a Decisão 2004/904/CE do Conselho (COM(2009)0456 – C7-0123/2009 – 2009/0127 (COD))

Senhor Presidente,

Por carta de 28 de fevereiro de 2012, solicitou V. Ex.^a à Comissão dos Assuntos Jurídicos, ao abrigo do disposto no artigo 37.º do Regimento, que desse o seu parecer sobre se a eliminação do artigo 80.º TFUE da base jurídica para aprovar a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão n.º 573/2007/CE que cria o Fundo Europeu para os Refugiados será correta.

A Comissão apresentou a sua proposta com base na alínea b) do ponto 2 do artigo 63.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. O Parlamento Europeu aprovou a sua posição em primeira leitura em 18 de maio de 2010. Na posição do Parlamento em primeira leitura, mencionam-se os artigos 78.º e 80.º TFUE como base jurídica. O Conselho está atualmente a proceder à negociação prévia da sua posição em primeira leitura com o Parlamento. No que respeita à base jurídica, o mandato do Conselho refere-se apenas à alínea g) do n.º 2 do artigo 78.º do TFUE e não ao artigo 80.º TFUE.

Contexto

I. A proposta

A proposta pretende modificar a decisão que cria o Fundo Europeu para os Refugiados à luz da criação de um Programa Conjunto de Reinstalação da UE. Na exposição de motivos e na comunicação que o acompanha¹, a Comissão explica que os esforços para criar um programa conjunto de reinstalação da UE são uma resposta a solicitações do Conselho no sentido de avançar com esse programa a fim de remediar as deficiências atuais. A ideia é aumentar o impacto dos esforços de reinstalação da UE na proteção aos refugiados e maximizar o impacto estratégico da reinstalação através de uma melhor orientação para as pessoas que se encontram em maior necessidade de reinstalação, e formular prioridades comuns de reinstalação a nível da UE numa base regular.

Em pormenor, a decisão alterada – como acordada, em substância, entre o Conselho e o Parlamento – identifica prioridades de reinstalação, incluindo prioridades comuns anuais de reinstalação da UE (especificadas no Anexo para 2013, ou seja, o único ano remanescente abrangido pela decisão). Os Estados-Membros receberão assistência financeira adicional por pessoa a reinstalar de acordo com essas prioridades. Os Estados-Membros fornecerão também à Comissão uma estimativa do número de pessoas que reinstalarão no decurso do ano civil seguinte, de acordo com essas prioridades.

II. As bases jurídicas em questão

1. Base jurídica da proposta da Comissão

A proposta da Comissão tem como base jurídica a alínea b) do ponto 2 do artigo 63.º do TFUE, que tem a seguinte redação:

"Artigo 63.º

O Conselho, deliberando nos termos do artigo 67.º, adota, no prazo de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do Tratado de Amesterdão:

[...]

2. Medidas relativas aos refugiados e às pessoas deslocadas, nos seguintes domínios:

[...]

(b) Medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem refugiados e pessoas deslocadas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento;

A Comissão explica a base jurídica na exposição de motivos de seguinte forma: *"A proposta baseia-se no artigo 63.º, n.º 2, alínea b), do Tratado que institui a Comunidade Europeia, que*

¹ Comunicação da Comissão de 2.9.2009 ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a criação de um programa conjunto de reinstalação da UE (COM(2009)0447).

constitui a base jurídica do ato alterado."

Após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a Comissão adotou uma Comunicação sobre as consequências da entrada em vigor do Tratado de Lisboa sobre os processos decisórios interinstitucionais em curso (COM(2009)665 final). No Anexo 4 a essa comunicação, a Comissão estabeleceu uma lista indicativa das propostas pendentes que apresentara antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, indicando, simultaneamente, as consequências da entrada em vigor do Tratado de Lisboa para cada uma das propostas. No que respeita à proposta em questão, a Comissão menciona os artigos 78.º e 80.º como nova base jurídica ao abrigo do TFUE.

O artigo 78.º do TFUE tem a seguinte redação:

"1. A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes.

2. Para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo que inclua:

(a) Um estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União;

(b) Um estatuto uniforme de proteção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de proteção internacional;

(c) Um sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a proteção temporária das pessoas deslocadas;

(d) Procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária;

(e) Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de proteção subsidiária;

(f) Normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária;

(g) A parceria e a cooperação com países terceiros, para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo ou de proteção subsidiária ou temporária.

3. *No caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu."*

O artigo 80.º enuncia:

As políticas da União referidas no presente capítulo e a sua execução são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro. Sempre que necessário, os atos da União adotados por força do presente capítulo conterão medidas adequadas para a aplicação desse princípio.

A posição do Parlamento em primeira leitura¹ refere-se ao n.º 2 do artigo 78.º e ao artigo 80.º TFUE como base jurídica.

2. A proposta de alteração da base jurídica

A LIBE solicitou o parecer da Comissão dos Assuntos Jurídicos quanto a saber se a eliminação do artigo 80.º como base jurídica será correta. Explica, estabelecendo o contexto, que as negociações com o Conselho "resultaram num acordo positivo, exceto quanto ao ponto da base jurídica em que o Conselho quer basear-se no artigo 78.º- 2.-g), em vez da dupla base jurídica dos artigos 78.º e 80.º do TFUE".

III. Análise

Da jurisprudência do Tribunal emergem certos princípios no que respeita à escolha da base jurídica. Em primeiro lugar, tendo em conta as consequências da base jurídica em termos de competência substantiva e de processo, a escolha da base jurídica correcta reveste-se de importância constitucional². Em segundo lugar, nos termos do n.º 2 do artigo 13.º do TUE, cada instituição deve atuar dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelos Tratados³. Em terceiro lugar, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça "A escolha da base jurídica de um ato comunitário deve fundar-se em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, nomeadamente, a finalidade e o conteúdo do ato"⁴. Finalmente, no que respeita às bases jurídicas múltiplas, se o exame de um ato comunitário demonstrar que este persegue uma dupla finalidade ou que tem duas componentes e se uma destas for identificável como principal ou preponderante, sendo a outra apenas acessória, o ato deverá ter por fundamento uma única base jurídica, ou seja, a exigida

¹ Posição do Parlamento aprovada em primeira leitura em 18 de maio de 2010 tendo em vista a aprovação da Decisão n.º .../2010/UE do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão n.º 573/2007/CE que cria o Fundo Europeu para os Refugiados para o período de 2008 a 2013 no âmbito do programa geral "Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios", P7_TA(2010)0160.

² Parecer 2/00 Protocolo de Cartagena, Coletânea de Jurisprudência 2001 I-9713, ponto 5; Processo C-370/07 Comissão contra Conselho, n.ºs 46-49; Parecer 1/08, Geral sobre o Comércio de Serviços, Coletânea 2009 I-11129, n.º 110.

³ Processo C-403/07 (Parlamento contra Comissão Coletânea 2007 I-9045, n.º . 49, e o processo nele referido.

⁴ Ver mais recentemente Processo C-411/06 Comissão v. Parlamento e Conselho, Coletânea 2009, I-7585.

pela finalidade ou componente principal ou preponderante¹. Por outro lado, quando uma medida prosseguir duas finalidades contemporâneas ou tiver duas componentes que se encontrem ligadas de forma indissociável, sem que uma seja secundária e indireta relativamente à outra, o ato deve assentar nas diferentes bases jurídicas correspondentes nos Tratados².

O objetivo da decisão em questão é alterar a decisão que cria o Fundo Europeu dos Refugiados à luz da criação de um Programa Conjunto de Reinstalação da UE, como um instrumento, tal como a Comissão explica na sua comunicação de acompanhamento³, "em primeiro lugar incrementar o impacto humanitário da UE, garantindo que a União apoia mais e de forma mais bem dirigida a proteção internacional de refugiados através da reinstalação; em segundo lugar, para reforçar a utilização estratégica da reinstalação, garantindo a sua integração adequada nas políticas externa e humanitária da UE, e, em terceiro lugar, tornando os esforços de reinstalação da UE mais eficazes de modo a garantir que os benefícios sejam concedidos da forma menos dispendiosa possível".

O ato alterado, isto é, a Decisão n.º 573/200/CE⁴, baseia-se, como o menciona a Comissão na sua proposta de ato modificativo, no artigo 63.º, n.º 2, alínea b) do Tratado CE. O n.º 1 do artigo 2.º dessa decisão descreve o objetivo geral do Fundo Europeu para os Refugiados como "apoiar e encorajar os esforços realizados pelos Estados-Membros para acolher refugiados e pessoas deslocadas e suportar as consequências desse acolhimento". Tal é coerente com a manutenção da alínea b) do n.º 2 do artigo 63.º do Tratado CE como base jurídica.

A questão que se coloca então é por que artigo deveria ser substituído o artigo 63.º, n.º 2, alínea b) do Tratado CE após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa ou, mais especificamente, se o artigo 78.º do TFUE seria suficiente ou se haveria antes que incluir o artigo 80.º TFUE.

A enumeração da lista indicativa estabelecida no Anexo 4 à Comunicação da Comissão COM(2009)665 menciona ambos os artigos, 78.º e 80.º.

Em primeiro lugar, há que mencionar que o artigo 78.º no seu conjunto não proporciona a base jurídica no caso vertente: enquanto que o n.º 1 do artigo 78.º estipula que a União desenvolverá uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, e o n.º 3 do artigo 78.º se ocupa de situações de emergência, é o n.º 2 do artigo 78.º que prevê a adoção de uma série de medidas específicas de acordo com o processo legislativo ordinário. A alínea g) parece ser a disposição adequada aqui, uma vez que o ato em questão se ocupa sem dúvida da gestão dos fluxos de refugiados, e da parceria e cooperação com países terceiros a esse propósito.

¹ Processo C-42/97 *Parlamento v Conselho*, Coletânea 1999-868, n.ºs 39-40; Processo C-36/98 *Espanha v. Conselho*, Coletânea 2001. I-779, n.º 59; Processo C-211/98 *Comissão v Conselho*, Coletânea 2003 -8913, ponto 39.

² Caso C-165/07, *Comissão/ Conselho*, Coletânea 1988, 5545, n.º 11; Processo C-178/07 *Comissão contra Parlamento Europeu e Conselho*, Coletânea 2006. I-107, n.ºs. 43-56.

³ (COM(2009)0447)(ver nota de pé-de-página 1), p. 7.

⁴ Decisão n.º 573/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007, que cria o Fundo Europeu para os Refugiados para o período de 2008 a 2013 no âmbito do programa geral Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios e que revoga a Decisão 2004/904/CE do Conselho (JO L 144, 6.6.2007, p. 1).

Assim, uma vez que a alínea g) do n.º 2 do artigo 78.º TFUE constitui a base jurídica adequada para a decisão em questão, não é necessária qualquer análise mais aprofundada no que respeita ao artigo 80.º TFUE.

A Comissão dos Assuntos Jurídicos procedeu à apreciação da questão supra na sua reunião de 1 de março de 2012. Nessa reunião, decidiu em conformidade, com 20 votos a favor e 2 abstenções¹, recomendar como base jurídica adequada para a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão n.º 573/2007/CE que cria o Fundo Europeu para os Refugiados a alínea g) do artigo 78.º do TFUE, e que o artigo 80.º TFUE não deve ser incluído.

Com os melhores cumprimentos,

Klaus-Heiner Lehne

¹ Estiveram presentes na votação os seguintes deputados: Klaus-Heiner Lehne (presidente), Raffaele Baldassarre (vice-presidente), Evelyn Regner (vice-presidente), Sebastian Valentin Bodu (vice-presidente), Françoise Castex (vice-presidente), Marielle Gallo, Giuseppe Gargani; Alajos Mészáros, Rainer Wieland, Tadeusz Zwiefka, Luigi Berlinguer, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Antonio Masip Hidalgo, Bernhard Rapkay, Evelyn Regner, Alexandra Thein, Cecilia Wikström, Christian Engström, Sajjad Karim, Jiří Maštálka, Jacek Włosowicz, Kurt Lechner, Angelika Niebler, Dagmar Roth-Behrendt, Cristian Silviu Buşoi, Eva Lichtenberger.

PROCESSO

Título	Fundo Europeu para os Refugiados para o período 2008-2013 (modificação da Decisão n.º 573/2007/CE do Conselho)
Referências	06444/2/2012 – C7-0072/2012 – 2009/0127(COD)
Data da 1ª leitura do PE – Número P	18.5.2010 T7-0160/2010
Proposta da Comissão	COM(2009)0456 - C7-0123/2009
Recepção da posição do Conselho em primeira leitura: data de comunicação em sessão	15.3.2012
Comissão competente quanto ao fundo Data de comunicação em sessão	LIBE 15.3.2012
Relator(es) Data de designação	Rui Tavares 20.3.2012
Relator(es) substituído(s)	Rui Tavares
Contestação da base jurídica Data do parecer JURI	JURI 1.3.2012
Data de aprovação	21.3.2012
Resultado da votação final	+: 44 -: 3 0: 0
Deputados presentes no momento da votação final	Roberta Angelilli, Edit Bauer, Arkadiusz Tomasz Bratkowski, Philip Claeyns, Carlos Coelho, Rosario Crocetta, Frank Engel, Cornelia Ernst, Tanja Fajon, Kinga Góncz, Nathalie Griesbeck, Sylvie Guillaume, Anna Hedh, Salvatore Iacolino, Livia Járóka, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Juan Fernando López Aguilar, Monica Luisa Macovei, Svetoslav Hristov Malinov, Véronique Mathieu, Anthea McIntyre, Jan Mulder, Antigoni Papadopoulou, Judith Sargentini, Csaba Sógor, Renate Sommer, Rui Tavares, Kyriacos Triantaphyllides, Wim van de Camp, Renate Weber, Josef Weidenholzer, Cecilia Wikström
Suplente(s) presente(s) no momento da votação final	Vilija Blinkevičiūtė, Andrew Henry William Brons, Michael Cashman, Anna Maria Corazza Bildt, Ana Gomes, Nadja Hirsch, Stanimir Ilchev, Iliana Malinova Iotova, Franziska Keller, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Mariya Nedelcheva, Hubert Pirker, Zuzana Roithová, Kārlis Šadurskis
Suplente(s) (nº 2 do art. 187º) presente(s) no momento da votação final	Luis de Grandes Pascual
Data de entrega	22.3.2012