



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

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos
Europeus

Ofício n.º 364/1ª – CACDLG (Pós RAR)/2009

Data: 13-05-2009

ASSUNTO: Parecer - COM (2009) 066, SEC (2009) 0153 e SEC (2009) 0154.

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer referente à **Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (COM (2009) 066)** e dos **Documentos de trabalho da Comissão sobre Avaliação de Impacto (SEC (2009) 0153 e SEC (2009) 0154)**, que foi aprovado por unanimidade, registando-se a ausência do PEV, na reunião de 13 de Maio de 2009 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
N.º Único <u>311307</u>
Entrada/Saída n.º <u>364</u> Data: <u>13/05/2009</u>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

PARECER

COM (2009) 0066 – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo.

SEC (2009) 0153 – Documento de trabalho da Comissão – Avaliação do Impacto

SEC (2009) 0154 – Documento de trabalho da Comissão – Sumário da Avaliação de Impacto.

I – Nota introdutória

A Comissão de Assuntos Europeus, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao *“Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”*, remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, bem como dois documentos de trabalho da Comissão sobre a avaliação de impacto da medida, para seu conhecimento e emissão de eventual parecer.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II – Enquadramento das iniciativas

2.1 Contexto Geral

Na sequência das várias acções desenvolvidas neste domínio, designadamente o estipulado no Programa de Haia de 2004 referente à política global em matéria de asilo, a Comissão adoptou, em Junho de 2008, o Plano de acção em matéria de asilo¹ que, por um lado, visava rever os instrumentos legislativos existentes, de modo a alcançar uma maior harmonização das normas em vigor e, por outro lado, pretendia reforçar a cooperação prática entre os Estados-Membros no procedimento a seguir nesta matéria. Com o objectivo de satisfazer este último propósito a Comissão anunciou a intenção de apresentar uma proposta legislativa para a criação do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (a seguir designado por “Gabinete Europeu de Asilo” ou “Gabinete”).

Também no final de Setembro de 2008, o Conselho Europeu adoptou o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, tendo acordado que o Gabinete deveria ser instituído em 2009, devendo estar operacional a partir de 2010.

Assim, a presente proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, bem como o Documento de trabalho da Comissão – Sumário da Avaliação de Impacto – e o Documento de trabalho da Comissão – Avaliação de Impacto – inserem-se nos esforços envidados pela União Europeia para alcançar a criação de um sistema europeu comum em matéria de asilo.

Neste sentido, as presentes iniciativas têm como objectivo principal responder aos pedidos do Conselho e do Conselho Europeu no âmbito do Plano de acção em matéria de asilo, adoptado pela Comissão em Junho de 2008 e, desse modo, definir um quadro jurídico claro e global para a criação do Gabinete Europeu de Asilo, bem como da missão a desenvolver e a prosseguir por este Gabinete.

¹ COM (2008) 360



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2.2 Objectivo

Neste contexto, a criação do presente Gabinete Europeu de Asilo, objecto da proposta de Regulamento em análise, permite prestar o apoio adequado, reforçar e coordenar a cooperação prática em matéria de asilo entre os Estados-Membros, bem como entre estes e a Comissão. A missão confiada ao Gabinete Europeu de Asilo contribui, desse modo, para melhorar o modo como as regras comunitárias relativas ao asilo são executadas, bem como para consolidar a aplicação do sistema europeu comum de asilo.

Com a criação do Gabinete pretende-se complementar os instrumentos do sistema europeu comum de asilo já existentes e aumentar a convergência dos processos decisórios dos Estados-Membros, designadamente no que diz respeito ao tratamento dos pedidos de protecção internacional. Na prossecução dos objectivos *supra* enunciados, o Gabinete Europeu de Asilo desenvolverá apenas actividades de apoio, como emissão de recomendações, avaliação da aplicação e execução das normas e regras existentes, assistência científica, convergência de informações e boas práticas, entre outras actividades de apoio.

O Gabinete Europeu de Asilo deve ser, por isso, um centro europeu de conhecimentos especializados em matéria de asilo cuja actuação e missão gravita em torno de três tarefas principais:

- Cooperação prática em matéria de asilo;
- Apoio aos Estados-Membros sujeitos a fortes pressões; e
- Contribuição para a aplicação do sistema europeu comum de asilo.

Por sua vez, os Estados-Membros devem colaborar com o Gabinete Europeu de Asilo de forma a assegurar o melhor cumprimento possível da sua missão.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

III – Da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho e Dos Documentos de Trabalho

3.1 Da consulta das partes interessadas e avaliação de impacto

A Comissão apresentou, em Julho de 2007, um Livro Verde que pretendia identificar as várias opções possíveis para a segunda fase do sistema europeu comum de asilo. No referido Livro Verde foram suscitadas perguntas específicas referentes à eventual criação de um Gabinete de apoio no domínio do asilo. As respostas obtidas evidenciavam a necessidade de reforço da cooperação prática neste domínio e, nesse sentido, demonstravam um grande apoio à criação de uma estrutura de apoio às actividades inerentes a essa cooperação.

Em conformidade, tendo por base as opções mencionadas no Livro Verde, a Comissão, em Junho de 2008, adoptou o Plano de acção em matéria de asilo no qual inclui expressamente a criação de um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo.

Também, em 2008, a Comissão procedeu a um estudo de viabilidade externo sobre a criação de uma estrutura de apoio à cooperação prática nesta temática². O estudo foi concluído no final de 2008 tendo os serviços da Comissão preparado uma avaliação de impacto de modo a elaborar a presente proposta de regulamento³.

Assim, no âmbito da avaliação de impacto preparada pelos serviços da Comissão, procedeu-se a uma análise pormenorizada dos principais problemas que obstavam a uma melhor aplicação do sistema comum de asilo e avaliam-se as várias soluções pretendidas, bem como a opção preferida.

Dessa avaliação concluiu-se que os principais problemas inerentes à cooperação prática em matéria de asilo estavam relacionados com as disparidades práticas entre os Estados-Membros no que diz respeito às medidas adoptadas, à concessão e às formas de

² No âmbito do estudo de viabilidade realizaram-se entrevistas a mais de 50 partes interessadas e efectuaram-se dez estudos de casos. Ainda em Abril e em Junho de 2008 foram realizadas duas reuniões de trabalho com o objectivo de dar às partes interessadas a possibilidade de apresentarem as suas contribuições.

³ SEC (2009) 0153 (*Office Impact Assessment*); SEC (2009) 0154 (*Office Summary of the impact Assessment*).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

protecção; às pressões específicas que determinados Estados-Membros estão sujeitos devido à sua situação geográfica ou demográfica; à cooperação e coordenação limitadas quando considerada a dimensão externa do espaço comum europeu de asilo.

Os objectivos gerais definidos nesse relatório de avaliação quanto à criação de uma estrutura de apoio à cooperação prática em matéria de asilo prendem-se com (i) harmonizar e tornar mais justo o processo de pedidos de protecção internacional no âmbito da União Europeia; (ii) fomentar a solidariedade e a divisão de responsabilidades entre os Estados-Membros e (iii) melhorar a gestão de vagas de refugiados que tenham o espaço comunitário como destino.

O relatório analisa ainda a melhor opção a adoptar quanto à forma institucional que a estrutura de apoio ao asilo deve assumir, tendo preferido, de entre oito opções, a criação de um Gabinete de Apoio em matéria de asilo sob a forma de uma agência de regulação. Isto porque, de acordo com a análise efectuada às várias formas institucionais propostas, conclui o relatório da avaliação de impacto que a forma de agência de regulação é a melhor solução para alcançar os objectivos pretendidos pela criação da estrutura de apoio ao asilo, bem como configura a forma institucional com maior viabilidade legal e política.

De entre as várias opções referentes às funções e missão a prosseguir pela agência de regulação, optou-se por defender que o Gabinete de Apoio deveria ser uma entidade jurídica independente, centralizadora de conhecimento sobre o asilo, cuja função seria permitir que os Estados Membros ficassem familiarizados com os sistemas existentes e práticas desenvolvidas uns pelos outros, de forma a desenvolver uma maior proximidade entre os serviços de asilo ao nível operacional, construindo confiança entre os vários sistemas de asilo de modo a alcançar uma consistência na política comunitária nesta matéria.

Face ao exposto, conclui o relatório de avaliação de impacto que a criação de um Gabinete de Apoio em matéria de Asilo sob a forma de uma agência de regulação é a melhor forma de reforçar a cooperação prática entre os Estados-Membros no âmbito desta temática, permitindo atenuar as diferentes tradições e práticas desenvolvidas por



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

estes, de modo a alcançar uma convergência entre Estados-Membros no que diz respeito ao tratamento dos pedidos de protecção internacional e assim contribuir para uma melhor aplicação do sistema europeu de asilo. A proposta de Regulamento ora em apreço segue, então, o sentido proposto pela avaliação de impacto.

3.2 Descrição da Proposta

Capítulo I – Criação e Missão do Gabinete Europeu de Apoio em Matéria De Asilo

Artigos 1.º e 2.º

Este capítulo enuncia em termos gerais os objectivos que presidiram à criação do Gabinete Europeu de Asilo e define as respectivas funções e apoio que este Gabinete deve prestar no âmbito da sua missão, nomeadamente prestar apoio operacional, assistência científica e técnica ao Estados-Membros.

Capítulo II – Tarefas do Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo

Este capítulo está dividido em três secções de acordo com as tarefas principais que incumbem ao Gabinete Europeu de Asilo: apoio à cooperação prática em matéria de asilo (secção 1), apoio aos Estados-Membros sujeitos a fortes pressões (secção 2) e contribuição para a aplicação do sistema europeu comum de asilo (secção 3).

Secção 1 (artigos 3.º a 7.º): apoio à cooperação prática em matéria de asilo.

Estes artigos definem as funções do Gabinete no que diz respeito ao intercâmbio de boas práticas, informações relativas ao país de origem, apoio à cooperação entre Estados-Membros no âmbito do Regulamento de Dublin, apoio no âmbito da transferência intracomunitária dos beneficiários de protecção internacional, apoio à tradução e à interpretação, apoio à formação das administrações e tribunais dos Estados-Membros, apoio técnico e apoio em matérias externas de política de asilo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Secção 2 (artigos 8.º a 10.º): apoio aos Estados-Membros sujeitos a fortes pressões.

Estes artigos definem a noção de fortes pressões, organizam a recolha e a análise de informações, bem como as acções de apoio aos Estados-Membros sujeitos a pressões (nomeadamente o sistema de alerta rápido, a primeira análise dos pedidos de asilo, a rápida disponibilização de instalações de acolhimento adequadas pelo Estado-Membro sujeito a pressões e a coordenação das equipas de apoio no domínio do asilo), cujas regras de funcionamento são definidas no Capítulo 3 do presente regulamento.

Secção 3 (artigos 11.º e 12.º): contribuição para a aplicação do sistema europeu comum de asilo.

Estes artigos definem as funções do Gabinete no que diz respeito à recolha e ao intercâmbio de informações, bem como aos relatórios e outros documentos do Gabinete (nomeadamente o relatório anual sobre a situação do asilo na União e documentos gerais relativos à aplicação dos instrumentos comunitários em matéria de asilo, como por exemplo, directrizes ou manuais operacionais).

Capítulo III – Equipas de Apoio no Domínio do Asilo

Artigos 13.º a 21.º

Este capítulo consagra o modo como o Gabinete Europeu de Asilo organiza e coordena a assistência operacional e técnica das equipas de apoio no domínio do asilo. Estas equipas são constituídas por peritos em questões de asilo que prestam apoio operacional e técnico, durante o período necessário, aos Estados-Membros requerentes sujeitos a fortes pressões.

As equipas de apoio no domínio do asilo contribuirão nomeadamente com a sua experiência em matéria de serviços de interpretação, informações relativas aos países de origem e conhecimentos sobre o tratamento e gestão dos dossiers de asilo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Capítulo IV – Organização do Gabinete

Artigos 22.º a 32.º

Estes artigos prevêm a estrutura institucional do Gabinete Europeu de Asilo definindo os respectivos órgãos e regras de funcionamento. A estrutura de direcção e de gestão do Gabinete é composta por um conselho de administração, um director executivo e respectivos colaboradores, um comité executivo e um fórum consultivo. O Gabinete será dirigido pelo conselho de administração, composto por representantes dos Estados-Membros (cada Estado-Membro tem direito a um voto), da Comissão (a Comissão dispõe de dois votos) e do ACNUR (sem direito de voto), bem como por um comité executivo (cujas missões são a de aconselhar o director executivo e transmitir pareceres ao conselho de administração). A gestão diária do Gabinete compete por sua vez ao director executivo que é nomeado pelo conselho de administração sob proposta da Comissão.

De salientar ainda que, de modo a assegurar a estreita colaboração do Gabinete Europeu de Asilo com o ACNUR, este Alto Comissariado é plenamente associado aos trabalhos do Gabinete através da participação nos vários órgãos que compõem a estrutura institucional do Gabinete Europeu de Asilo.

Capítulo V – Disposições Financeiras

Artigos 33.º a 37.º

Estes artigos descrevem as disposições financeiras e orçamentais que regem o Gabinete Europeu de Asilo (trata-se de disposições normalizadas num acto fundador de uma agência de regulação). O Gabinete deve ter um orçamento próprio, financiado essencialmente por uma contribuição da Comunidade. Esta medida visa assegurar a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

plena autonomia e independência do Gabinete Europeu de Asilo. O orçamento é elaborado pelo conselho de administração e a verificação das contas deve ser assegurada pelo Tribunal de Contas.

Capítulo VI – Disposições Relativas Ao Pessoal

Artigos 38.º e 39.º

Estes artigos descrevem as disposições relativas ao pessoal que regem o Gabinete (trata-se de disposições normalizadas num acto fundador de uma agência de regulação).

Capítulo VII – Disposições Gerais

Artigos 40.º a 52.º

Estes artigos indicam as disposições gerais que regem o Gabinete (trata-se de disposições normalizadas num acto fundador de uma agência de regulação), designadamente estatuto jurídico, acesso e protecção de documentos e informação, regime de responsabilidades, avaliação e revisão e cooperação com o ACNUR, com a FRONTEX, a FRA e com outros organismos com intervenção neste domínio.

3.3 Análise dos Elementos Jurídicos

3.3.1 Fundamento

As bases jurídicas da proposta de Regulamento ora em análise são os n.ºs 1 e 2 do artigo 63.º e o artigo 66.º do Tratado da União Europeia, que conferem à Comunidade competência para adoptar medidas em matéria de asilo, refugiados e referente às pessoas deslocadas, bem como para adoptar medidas que assegurem uma



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

cooperação entre serviços das administrações dos Estados-Membros e entre esses serviços e a Comissão.

Os artigos 63º, n.º 1 e n.º 2 e 66.º atribuem, então, competência legislativa à Comunidade para criar um Gabinete de Apoio em matéria de Asilo com vista à coordenação prática entre Estados-Membros e à consolidação do sistema comum europeu. Pelo que, se conclui que a proposta em apreço tem uma incidência transfronteiriça e se afigura como uma mais valia para o bom funcionamento do mercado interno.

3.3.2 Princípio da Subsidiariedade

Nos termos do segundo parágrafo do art. 5º do Tratado da União Europeia,

“Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados a nível comunitário.”

Este princípio tem como objectivo assegurar uma tomada de decisões o mais próxima possível dos cidadãos, ponderando se a acção a realizar à escala comunitária se justifica face às possibilidades oferecidas a nível nacional, regional ou local. Trata-se de um princípio segundo o qual a União só deve actuar quando a sua acção for mais eficaz de que uma acção desenvolvida pelos Estados-membros, excepto quando se trate de competências exclusivas da União.

Em ordem a garantir o cumprimento rigoroso dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, que se encontram intimamente relacionados, foi estabelecido o Protocolo relativo à sua aplicação, anexo ao Tratado de Amesterdão.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Assim, são duas as condições que têm de se verificar para que se possa desencadear uma intervenção comunitária:

- Os objectivos da acção visada não podem ser prosseguidos pelos Estados-membros (**teste de necessidade**). A necessidade da acção comunitária é aferida através da insuficiência dos meios ou instrumentos ao dispor dos Estados-membros para prosseguir idêntico objectivo, sendo certo que o ónus da prova incumbe aos órgãos comunitários. Deve ser realizada uma avaliação que leve em conta diversos factores, como os financeiros, económicos e sociais, bem como deve ser tida em linha de conta a possibilidade de cooperação intergovernamental e não apenas a capacidade individual dos Estados-membros para atingir o objectivo visado. Além de que a questão em apreço deve ter carácter transnacional, que não pode ser regulado de forma satisfatória por meio de uma acção dos Estados-membros.
- Os objectivos serem melhor realizados a nível comunitário (**teste do valor acrescentado**). Após provar a insuficiência dos Estados-membros, é ainda necessário demonstrar que a intervenção da Comunidade é a forma mais eficaz de atingir o objectivo em causa, através de uma análise comparativa de medidas equivalentes dos Estados-membros e da Comunidade, corroborada por indicadores qualitativos e, quando tal for possível, quantitativos.

Tendo em conta o exposto, e depois de analisado o conteúdo da presente proposta, pode afirmar-se que os Estados-membros, através de uma acção unilateral, não conseguem levar a cabo o objectivo geral da proposta. Ou seja, nenhum Estado-Membro de forma isolada da União Europeia consegue proporcionar um quadro jurídico claro e global em matéria de aplicação de um sistema comum europeu de asilo e, assim, conceber uma política global nesta matéria. Concluimos que se os Estados agissem individualmente correr-se-ia o risco de perdurarem as diferenças no tratamento reservado por cada um deles aos requerentes de protecção internacional



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

De igual modo, consideramos que a hipótese de uma cooperação intergovernamental também não se afigura como a opção mais eficaz, dada a natureza transfronteiriça das questões a tratar, a dimensão internacional do problema, a missão a desempenhar pelo Gabinete dentro do espaço Europeu e o objectivo de harmonização do procedimento a aplicar em matéria de asilo entre os Estados-Membros.

Entendemos ainda que, só através da intervenção das instâncias comunitárias se conseguem prosseguir de forma célere e eficaz os objectivos já amplamente designados, nomeadamente o intercâmbio de boas práticas, a organização de acções de formação adequadas e a redução das diferenças e divergências na aplicação da legislação relativa ao asilo.

Face ao exposto, consideramos que a proposta de Regulamento respeita e satisfaz o princípio comunitário da subsidiariedade.

3.3.3 Princípio da Proporcionalidade

Por sua vez, este princípio encontra-se consagrado no terceiro parágrafo do art. 5º do Tratado da União Europeia,

“A acção da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objectivos do presente Tratado”

À semelhança do princípio da subsidiariedade, o princípio da proporcionalidade regula o exercício das competências exercidas pela União Europeia. Visa delimitar e enquadrar a actuação das instituições comunitárias. Por força desta regra, a actuação das instituições deve limitar-se ao estritamente necessário para atingir os objectivos dos tratados, por outras palavras, a intensidade da acção deve estar relacionada com a finalidade prosseguida (**proibição do excesso**). Isto significa que, quando a União dispuser de vários modos de intervenção de igual eficácia, deve escolher aquele que permita maior liberdade aos Estados-membros.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A proposta em análise está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, limitando-se ao necessário para atingir o seu objectivo. Isto porque, o Gabinete Europeu de Asilo foi criado sob a forma de uma agência de regulação sem poderes decisórios. Por conseguinte, o Gabinete tem a missão de apenas desenvolver actividades de apoio à cooperação prática e à melhor aplicação e execução da legislação em matéria de asilo, de modo a reforçar o sistema comum de asilo.

3.3.4 Instrumento Utilizado

De acordo com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a Comunidade legislará apenas na medida do necessário. Em igualdade de circunstâncias, deve optar-se por directivas em vez de regulamentos e por directivas-quadro em vez de medidas pormenorizadas. Todavia, optar por uma directiva iria contra a natureza e objectivo da proposta. O regulamento é o instrumento legislativo apto a cumprir a finalidade da presente proposta, uma vez que uma agência de regulação é sempre criada com base num regulamento fundador, que determina o respectivo mandato e organização.

Assim, em conformidade com o disposto no artigo 249º do Tratado da Comunidade Europeia, o regulamento tem carácter geral, é obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-membros.

IV – Do Parecer

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, tomou conhecimento do conteúdo da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo [COM (2009) 0066], bem como dos documento de trabalho que a acompanham [SEC (2009)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

0153 e SEC (2009) 0154], devendo o presente relatório ser remetido à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus;

Palácio de S. Bento, 13 de Maio de 2009

A Deputada Relatora

Celeste Correia

Celeste Correia

O Presidente da Comissão

Oswaldo de Castro

Oswaldo de Castro