



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

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão de  
Assuntos Europeus

Ofício nº 324/1ª -CACDLG (Pós RAR) /2008

Data: 19-03-2008

ASSUNTO: Pareceres - COM/2007/805 FIN, SEC (2007) 833, COM/2007/861 FIN, COM/2007/0837 FIN, COM/2007/0838 FIN, COM (2007) 298 final, COM (2007) 466 Final.

Para os devidos efeitos, junto se envia pareceres referentes às Iniciativas Legislativas Europeias nºs:

- COM/2007/805 FIN - RELATÓRIO DA COMISSÃO com base no artigo 6.º da Decisão-Quadro do Conselho, de 24 de Fevereiro de 2005, relativa à perda de produtos, instrumentos e bens relacionados com o crime (2005/212/JAI);
- SEC (2007) 833 - Desenvolvimento do Sistema de Informação sobre Vistos - Relatório de acompanhamento 2006;
- COM/2007/861 FIN - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho - que altera o Regulamento (CE) n.º460/2004, que cria a Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação, no que respeita à duração da agência;
- COM/2007/0837 FIN - Proposta de Decisão do Conselho relativa aos testes da segunda geração do Sistema de Informação de Schengen (SIS II);
- COM/2007/0838 FIN - Proposta de Regulamento do Conselho relativo aos testes da segunda geração do Sistema de Informação Schengen (SIS II);
- COM (2007) 298 final - Proposta de Directiva do Conselho Europeu que altera a Directiva 2003/109/CE de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de protecção internacional;
- COM (2007) 466 Final - Proposta de DECISÃO DO CONSELHO que cria uma REDE EUROPEIA DAS MIGRAÇÕES {SEC (2007) 1062};

, tendo os respectivos pareceres sido aprovados por unanimidade, com ausência do PEV, na reunião de 19 de Março de 2008 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>253385</u>
Entrada/Saida n.º <u>324</u> Data: <u>19.03.2008</u>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM(2007)466 FINAL – PROPOSTA DE DECISÃO DO CONSELHO QUE  
CRIA UMA REDE EUROPEIA DAS MIGRAÇÕES {SEC(2007)1062}

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus (CAE) solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, nos termos e para os efeitos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, (“*acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*”), a emissão de parecer relativamente às matérias da sua competência sobre a **COM(2007)466 FIN**, referente à *Proposta de Decisão do Conselho que cria uma Rede Europeia das Migrações*.

A aprovação da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto supra citada veio exigir, por parte da Assembleia da República, um acompanhamento mais rigoroso e intenso daquela que é a participação portuguesa no âmbito do processo de construção da União Europeia.

É, então, neste contexto que a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias sustenta a sua competência para proceder à análise da presente proposta, focando particular ênfase no que concerne aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e emitir respectivo parecer, o qual deverá ser, posteriormente, remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Uma última nota para referir que a proposta em apreço foi remetida à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias acompanhada do respectivo documento de trabalho {SEC(2007)1062} que esteve na sua base e a partir do qual foi exarada a proposta em discussão, pelo que a análise da proposta significa necessariamente a análise do documento de trabalho que esteve na sua origem.

### II. Enquadramento da iniciativa

#### 1) Contexto

A Comissão Europeia apresentou a sua primeira comunicação em matéria de políticas de imigração e asilo, em 1994, onde sublinhava a necessidade de criar um mecanismo destinado a controlar os fluxos migratórios de forma aprofundada, e mais importante, a nível de toda a União Europeia<sup>1</sup>. Como resultado desta comunicação, em 1996 foi elaborado um estudo de viabilidade relativo a um “Observatório Europeu das Migrações” que veio posteriormente a ser designado como “Rede Europeia das Migrações”.

Na sequência da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, a União Europeia comprometeu-se a elaborar uma política comum em matéria de imigração e asilo para assegurar uma gestão mais eficaz dos fluxos migratórios com destino à UE.

Assim, em Dezembro de 2001, o Conselho Europeu de Laeken, convidou a Comissão a desenvolver “um sistema europeu de troca de informações sobre o asilo, a migração e os países de origem”; foi, então, como resposta a este convite que foi criada a **Rede Europeia das Migrações (REM)** em 2002 enquanto **projecto-piloto**. Este projecto prosseguiu sob a forma de uma acção preparatória de 2003 até 2006.

---

<sup>1</sup> COM(94)23 – Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre as políticas de imigração e asilo.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

No Conselho Europeu de Salónica de Junho de 2003 foi reconhecida “a importância do controlo e da análise do fenómeno pluridimensional que são as migrações” e foi proposta ainda, “a possibilidade de **criar futuramente uma estrutura permanente**”.

Em 04 de Novembro de 2004, o Conselho Europeu aprovou um programa plurianual, conhecido como Programa de Haia<sup>2</sup>, que exige o lançamento da segunda fase de uma política comum nos domínios do asilo, migração, vistos e fronteiras, graças a uma cooperação mais estreita entre os Estados-Membros e à melhoria do intercâmbio de informações.

Cumpram ainda sublinhar a afirmação constante do Programa de Haia que reforça que “a política europeia de asilo e migração deverá continuar a ser desenvolvida com base numa análise comum dos fenómenos migratórios em todos os seus aspectos. Reforçar a recolha, prestação, troca e utilização eficaz de informações e dados actualizados sobre todos os desenvolvimentos migratórios pertinentes é de primordial importância”.

Por último, tendo em vista a consulta das partes interessadas sobre o futuro da REM, a Comissão adoptou, em 28 de Novembro de 2005, o “Livro Verde sobre o futuro da Rede Europeia das Migrações”<sup>3</sup> que, apoiando-se nos primeiros anos de funcionamento da REM, examinou aspectos como o mandato e a futura estrutura da REM. Importa referir, que desta consulta pública resultou que a maioria das partes interessadas é favorável à continuação e intensificação das actividades da REM.

### **2) Objectivo**

A criação da Rede Europeia das Migrações vem colmatar uma série de lacunas e ultrapassar algumas dificuldades sentidas por parte dos Estados-Membros, mormente após a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão que pressupôs um desenvolvimento constante das

---

<sup>2</sup> O Programa de Haia versa sobre todos os aspectos das políticas relacionadas com o espaço de liberdade, segurança e justiça e a sua dimensão externa, designadamente os direitos fundamentais e a cidadania, o asilo e a migração, a gestão das fronteiras, a integração, a luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada, a justiça e a cooperação policial.

<sup>3</sup> COM(2005) 606



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

políticas europeias comuns em matéria de migração e asilo apoiado por informações e dados comparáveis, fiáveis e objectivos, a nível nacional e europeu.

A avaliação do funcionamento da REM<sup>4</sup> (enquanto acção preparatória) realizada em 2005 veio apontar exactamente para esta necessidade premente de informações no domínio da migração e do asilo.

Uma primeira dificuldade prende-se com a falta de centralização da enorme quantidade de informação existente sobre variadíssimos aspectos da migração internacional. Em segundo lugar, verificou-se a inexistência de informações fiáveis, comparáveis e actualizadas, bem como a insuficiência de análises sobre a evolução da situação jurídica e política neste domínio. Uma outra dificuldade advém da falta de dados estatísticos exactos, comparáveis e actualizados em matéria de migração e asilo.

Assim, em sentido lato, o desiderato da criação da **Rede Europeia das Migrações** – como uma **estrutura permanente** – visa suplantar os obstáculos sentidos afim de cumprir a exigência do Programa de Haia de uma “prestação eficaz de informações e dados actualizados sobre todos os desenvolvimentos migratórios pertinentes”.

Concretamente, para alcançar o objectivo proposto, a iniciativa em apreço propõe-se a:

- 1) Criar um centro de informação: um ponto único de referência para filtrar e sintetizar informações, no sentido de concentrar o grande número de dados dispersos e descentralizados;
- 2) Criar uma estrutura baseada numa rede, com uma coordenação central, para colmatar lacunas em matéria de informações fiáveis, comparáveis e actualizadas, bem como análises sobre a evolução da situação jurídica e política no domínio do asilo e da migração.

---

<sup>4</sup> Avaliação das actividades da Rede Europeia das Migrações, 2005.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### 2.1) Estrutura

Inicialmente, para facilitar o lançamento do projecto piloto/acção preparatória da REM foi adoptada uma abordagem gradual e ascendente que se materializou na criação de uma **rede de contactos nacionais**. Designados pelos Estados-Membros, estes pontos de contacto constituem o núcleo central da REM e desenvolvem actividades de documentação, análise e investigação.

A presente proposta de criação da REM como estrutura permanente continua a adoptar esta **estrutura de rede**, apesar de lhe serem imprimidos novos aspectos que deverão contribuir para melhorar o seu funcionamento. Assim, as melhorias propostas são sucintamente as seguintes:

- 1) No sentido de assegurar uma participação efectiva dos Estados-Membros e fornecer orientação política à REM, é criado um **Comité director** em que estarão representados os Estados-Membros, a Comissão e o Parlamento Europeu;
- 2) Os **pontos de contacto nacionais** devem preencher um certo número de requisitos, nomeadamente competências a nível de asilo e migração, conhecimentos e equipamentos, trabalho em rede com outras organizações e instituições, entre outros;
- 3) A **Comissão** será responsável por assegurar a coordenação da REM, adoptar o seu programa anual de actividades, entre outras faculdades no domínio da coordenação da REM como seja a concessão de subvenções de funcionamento e co-financiamento dos programas de trabalho anuais. Mais, a Comissão deverá empenhar-se em criar sinergias e evitar sobreposições entre a actividade da REM e de outros instrumentos e estruturas existentes neste domínio;
- 4) Para que a REM divulgue as informações que produz, será criado um **sistema de intercâmbio de informação** gerido sob a supervisão da Comissão, onde constarão relatórios e estudos preparados pela REM, um “thesaurus” sobre migração e asilo, bem como uma base de dados com a legislação nacional e comunitária referente a esta matéria.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### 2.2) Síntese da Proposta

A finalidade primordial da proposta em apreço consiste em formalizar a Rede Europeia das Migrações, conferindo-lhe uma base jurídica adequada que defina os seus objectivos, funções e estrutura, bem como outros elementos estruturantes para o funcionamento da REM.

A actual REM funcionou primeiramente como projecto-piloto e depois como acção preparatória, não sendo para o efeito necessária uma base jurídica. Contudo, as acções preparatórias não podem ter duração superior a 3 anos<sup>5</sup>. Por conseguinte a continuação das actividades da REM exige um instrumento jurídico.

Deste modo, a Rede Europeia das Migrações passa a funcionar como uma estrutura permanente, sendo ainda ultrapassadas as dificuldades de acção denunciadas nestes últimos três anos de funcionamento pela inserção de novos mecanismos auxiliares ao objectivo estruturante da REM enunciado no artigo 1.º da presente Proposta de Decisão do Conselho: “(...) satisfazer as necessidades das instituições comunitárias, das autoridades e instituições dos Estados-Membros e do público em geral no que diz respeito a informações sobre migração e asilo (...) tendo em vista apoiar a elaboração de políticas e a tomada de decisões na União Europeia nestes domínios”.

Para alicerçar o objectivo acima referido, a REM deve realizar um conjunto de actividades inscritas e descritas no artigo 2.º da supra citada proposta como sejam a publicação de relatórios ou a cooperação com outros organismos europeus e internacionais competentes em matéria de asilo e migração.

---

<sup>5</sup> Em conformidade com a alínea b) do n.º 2 do artigo 49.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho de 25 de Junho de 2002.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### III. Base Jurídica

O Tratado que Institui a Comunidade Europeia dedica o seu Título IV à temática de “Vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas” onde figura nomeadamente o artigo 66.º que constitui a base jurídica para a presente proposta. A saber,

#### Artigo 66.º

*“O Conselho, deliberando nos termos do artigo 67.º, adopta medidas destinadas a assegurar uma cooperação entre os serviços competentes das Administrações dos Estados-Membros nos domínios abrangidos pelo presente título, bem como entre esses serviços e a Comissão.”*

Este artigo 66.º do Tratado CE concerne à cooperação administrativa entre serviços competentes das administrações dos Estados-Membros numa série de domínios, incluindo a imigração e o asilo, assim como entre esses serviços e a Comissão. As administrações dos Estados-Membros desempenharão um papel importante através da designação dos pontos de contacto nacionais e da sua participação no Comité director. Ora, prevendo que muitos destes pontos de contacto nacionais venham, provavelmente, a ser organismos públicos, as administrações nacionais participarão certamente de forma activa no funcionamento da REM. Estas razões justificam a escolha do artigo 66º do TCE como base jurídica da proposta.

### IV. Princípio da subsidiariedade

Nos termos do segundo parágrafo do artigo 5.º do Tratado que institui a Comunidade 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 ao nível comunitário”.*





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A presente proposta inscreve-se no quadro da criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Concretamente, o objectivo desta medida é melhorar a cooperação e produzir dados e análises à escala europeia em matéria de asilo e migração, objectivo este que não é possível realizar apenas através da acção dos Estados-Membros, pelo que é necessária uma acção a nível comunitário. A proposta de decisão em apreço visa, então, consolidar de forma coordenada e uniforme em toda a União, os mecanismos de informação relacionados com todos os fenómenos migratórios.

### **V. Princípio da proporcionalidade**

Nos termos do terceiro parágrafo do artigo 5.º do Tratado que institui a Comunidade 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, visando 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, ou seja, 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.

Ora, a presente *Proposta de Decisão do Conselho que cria uma Rede Europeia das Migrações* visa unicamente reforçar a cooperação entre as administrações nacionais e outras organizações activas nos domínios da migração e do asilo, limitando-se a adoptar os requisitos mínimos para alcançar esses objectivos, não excedendo o necessário para o efeito não prejudicando com isso os mecanismos e estruturas de cooperação já existentes.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**VI. Parecer**

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a “*Proposta de Decisão do Conselho que cria uma Rede Europeia das Migrações - COM (2007) 466 FIN*” não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, devendo o presente relatório ser remetido à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, aos 30 de Janeiro de 2007

A Deputada Relatora

(Celeste Correia)

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)