



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

EXMO. SENHOR
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE
ASSUNTOS EUROPEUS

Ofício n.º 230/XII/1ª – CACDLG /2012

Data: 01-02-2012

ASSUNTO: Parecer – COM (2011) 751.

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer sobre o “*Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o fundo para o asilo e a migração – COM (2011) 751 Final*”, que foi aprovado por unanimidade, registando-se a ausência do PEV, na reunião de 1 de Fevereiro de 2012 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

também por via

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

Tel: 21 391 95 30/21 391 96 67

Fax: 21 393 69 41

ASSEMBLEIA DA REPUBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões CACDLG	
N.º Útilco	420358
Entrada/Saida n.º	230 Data: 01/02/12



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

PARECER

**COM (2011) 751 final – Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO
EUROPEU E DO CONSELHO QUE CRIA O FUNDO PARA O ASILO E A MIGRAÇÃO**

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido na 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”*, e para os efeitos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE), remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para análise e emissão de parecer sobre a conformidade com o princípio da subsidiariedade, a COM (2011) 751 final – *“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para o Asilo e a Migração”*.

II. Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2011) 751 final refere-se à Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para o Asilo e a Migração.

Esta proposta, inserida no âmbito das políticas relacionadas com o espaço de liberdade, segurança e justiça, surge no seguimento do Programa de Estocolmo de 2009 e do respectivo Plano de Acção, cuja aplicação é uma prioridade estratégica para os próximos cinco anos, e abrange domínios como a migração, a segurança e a gestão das fronteiras externas, bem como a dimensão externa dessas políticas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Consequentemente, por proposta relativa ao próximo quadro financeiro plurianual, 2014-2020, de 29/06/2011, a Comissão, no âmbito dos domínios internos, que abrange a segurança, a migração e a gestão das fronteiras externas, propôs a simplificação da estrutura dos instrumentos de financiamento através da redução do número de programas, para dois: um Fundo para o Asilo e a Migração e um Fundo para a Segurança Interna. O presente regulamento cria o Fundo para o Asilo e a Migração que se baseia no processo de reforço das capacidades graças à assistência do Fundo Europeu para os Refugiados, do Fundo Europeu para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros e do Fundo Europeu de Regresso¹.

O Fundo agora proposto deve exprimir solidariedade proporcionando assistência financeira aos Estados-Membros, e otimizar a eficácia da gestão dos fluxos migratórios para a União. Assim, para efeitos da sua gestão e execução, deve fazer parte de um quadro coerente constituído pelo presente regulamento e pelo Regulamento (UE) n.º [.../...] do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece disposições gerais aplicáveis ao Fundo para o Asilo e a Migração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises.

O Fundo para o Asilo e a Migração será composto por um montante base e um montante variável, tendo sido propostos para o período de 2014-2020, 3 869 milhões de Euros; o primeiro estabelecido com base nos últimos dados estatísticos relativos aos fluxos migratórios, e o montante variável na sequência de diálogo político. Parte dos recursos será ainda reservada para uma dotação intercalar. O diálogo político, pretendendo dar resposta às necessidades dos Estados-Membros, visa também apoiar objectivos obrigatórios como consolidar o estabelecimento do Sistema Europeu Comum de Asilo, garantindo uma aplicação eficaz e uniforme do acervo da União em matéria de asilo ou desenvolver um programa de regressos voluntários assistido que inclua uma componente de integração.

¹ Respectivamente, Decisão n.º 573/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, Decisão n.º 2007/435/CE do Conselho e Decisão n.º 575/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Dentro dos limites dos recursos disponíveis ao abrigo do Regulamento ora proposto, a Comissão prevê recorrer à possibilidade de delegar² nas agências cujas atribuições abrangam as tarefas específicas no interesse da UE, e sejam complementares aos seus programas de trabalho; nomeadamente, à Agência Frontex³ e ao GEAA⁴.

A presente proposta é acompanhada por uma Ficha Financeira Legislativa, que explicita o contexto da proposta/iniciativa (denominação da proposta/iniciativa, domínio(s) de intervenção abrangido(s) segundo a estrutura ABM/ABB⁵, natureza da proposta/iniciativa, objectivo(s), justificação da proposta/iniciativa, duração da acção e do seu impacto financeiro, e modalidade(s) de gestão prevista(s)), as medidas de gestão (disposições em matéria de acompanhamento e prestação de informações, sistemas de gestão e de controlo, e medidas de prevenção de fraude e irregularidades), o impacto financeiro estimado da proposta/iniciativa (rubricas do quadro financeiro plurianual e rubrica(s) orçamental(is) de despesas envolvida(s), impacto estimado nas despesas, síntese do impacto estimado nas despesas, impacto estimado nas dotações operacionais, impacto estimado nas dotações de natureza administrativa, compatibilidade com o actual quadro financeiro plurianual, participação de terceiros no financiamento, e impacto estimado nas receitas).

O presente Regulamento tem por objectivo, entre outros, reforçar e desenvolver o Sistema Europeu Comum de Asilo, de forma a promover a solidariedade e a partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros, especialmente a favor dos mais afectados pelos fluxos migratórios e de asilo, bem como fomentar o desenvolvimento de estratégias de imigração proactivas relevantes e incentivadoras do processo de integração dos nacionais de países terceiros e promover a integração dos nacionais de países terceiros especialmente a nível local e regional dos Estados-Membros, reforçar a capacidade dos Estados-Membros de promoverem estratégias de regresso equitativas e eficazes e apoiar o desenvolvimento de

² Artigo 26.º da proposta de Regulamento.

³ Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia.

⁴ Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo.

⁵ ABM – Activity Based Management (gestão por actividades); ABB – Activity Based Budgeting (orçamentação por actividades).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

parcerias e a cooperação com países terceiros. O financiamento a partir do orçamento da União deverá concentrar-se nas actividades em que a intervenção desta pode gerar maior valor acrescentado do que a acção isolada dos Estados-Membros.

As características principais da proposta podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- **Objecto e âmbito de aplicação (art. 1.º)**

O presente regulamento cria o Fundo para o Asilo e a Migração para o período de 2014 a 2020. O Regulamento estabelece ainda os objectivos de apoio financeiro e as acções elegíveis, o quadro geral para a execução das acções elegíveis, os recursos disponíveis e sua distribuição, os princípios e o mecanismo aplicáveis para estabelecer as prioridades comuns da União em matéria de reinstalação, bem como os objectivos, as atribuições e a composição da Rede Europeia das Migrações. Este Regulamento prevê também a aplicação das normas do Regulamento Horizontal⁶.

- **Objectivos (art. 3.º)**

O objectivo geral do Fundo é contribuir para a gestão eficaz dos fluxos migratórios na União no âmbito do espaço de liberdade, segurança e justiça, em conformidade com a partilha comum em matéria de asilo, de protecção subsidiária e de protecção temporária, bem como com a política comum em matéria de imigração. Apresenta também os objectivos específicos de reforçar e desenvolver o Sistema Europeu Comum de Asilo, apoiar a migração legal para a União, promover estratégias de regresso equitativas e eficazes nos Estados-Membros, e aumentar a solidariedade e a partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros.

- **Grupos-alvo (artigo 4.º)**

O Fundo deve contribuir para o financiamento de acções dirigidas a uma ou mais das categorias de pessoas identificadas, sendo que o grupo-alvo inclui os respectivos familiares (nacionais de países terceiros ou apátridas que beneficiem ou tenham solicitado

⁶ Regulamento UE n.º .../2012 – nos termos do artigo 29.º.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

uma das formas de protecção elencadas, ou se encontrem em alguma das formas referidas, em território de um Estado-Membro).

- **Sistema Europeu Comum de Asilo:**

- **Sistemas de acolhimento e de asilo e acompanhamento das políticas de asilo (art.º 5.º e 6.º)**

O Fundo apoia acções dirigidas aos grupos-alvo e relacionadas com uma ou mais das finalidades indicadas, como por exemplo, prestação de ajuda material, prestação de assistência social, jurídica e linguística, e assistência específica a pessoas vulneráveis. O regulamento define as acções elegíveis no âmbito do reforço e desenvolvimento do Sistema Europeu Comum de Asilo.

- **Reinstalação e recolocação (art.º 7.º)**

Quer no âmbito do reforço e desenvolvimento do Sistema Europeu Comum de Asilo; quer no do aumento da solidariedade e da partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros, o Fundo apoia acções tais como, a criação e o desenvolvimento de programas nacionais e de reinstalação, prestação de informações e de assistência imediata à chegada, entre outras.

- **Integração dos Nacionais de Países Terceiros e Migração Legal:**

- **Imigração e medidas prévias à partida, medidas de integração a nível local e regional e de desenvolvimento das capacidades (art.º 8.º a 10.º)**

Com vista a facilitar a migração legal para a União, são definidas as acções elegíveis a realizar no país de origem, devendo ser especificamente concebidas para a integração a nível local e/ou regional para determinados grupos-alvo; devem ainda ser levadas a cabo no quadro de estratégias coerentes, executadas por organizações não-governamentais, autoridades locais e/ou regionais. Ainda, à luz das conclusões aprovadas no diálogo político previsto no Regulamento Horizontal, são também definidas as acções elegíveis.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- **Regresso:**
 - **Medidas de acompanhamento dos procedimentos de regresso, medidas de regresso e cooperação prática e medidas de reforço das capacidades (art.º 11.º a 13.º)**

No âmbito da promoção de estratégias de regresso equitativas e eficazes nos Estados-Membros, e à luz das conclusões aprovadas no diálogo político previsto no Regulamento Horizontal, o Fundo apoia acções dirigidas a pessoas cuja situação não tem ainda uma definição duradoura e definitiva, e relacionadas com a criação e melhoria de infra-estruturas, de estruturas administrativas, prestação de ajuda material, de assistência jurídica e linguística, e acções específicas de assistência a pessoas vulneráveis. As medidas de regresso a apoiar pelo Fundo aos grupos-alvo referidos, estão especialmente relacionadas com a cooperação com autoridades consulares e serviços de imigração de países terceiros, medidas tendo em vista o regresso voluntário assistido, medidas destinadas a iniciar o progresso da reintegração, instalações e serviços em países terceiros para assegurar alojamento temporário, e acções específicas de assistência a pessoas vulneráveis. O regulamento elenca ainda as acções elegíveis para efeitos de cooperação prática e medidas de reforço da capacidade.

- **Quadro Financeiro e de Execução:**
 - **Recursos (art.º 14.º a 19.º)**

O montante global para a execução do presente regulamento é de 3 869 milhões de Euros, sendo indicada a sua utilização. No que respeita a recursos para acções elegíveis nos Estados-Membros, é atribuído, a título indicativo, o montante de 3 232 milhões de Euros. Em relação a recursos para as acções específicas enumeradas no Anexo II, é estabelecida a possibilidade de os Estados-Membros poderem receber um montante suplementar. No que toca aos recursos para o programa de reinstalação da União, para além da dotação de acordo com o Anexo I, os Estados-Membros recebem de dois em dois anos um montante suplementar com base num montante fixo por pessoa. Como recursos para recolocação, para além da supra-referida dotação, e quando tal for adequado, os Estados-Membros recebem um montante suplementar com base num montante fixo por pessoa recolocada. Para afectação dos recursos no quadro da avaliação intercalar, deve a Comissão avaliar as necessidades dos Estados-



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Membros em função dos seus sistemas de asilo e de acolhimento, da situação em matérias de fluxos migratórios entre 2014 e 2016, e das evoluções previstas.

○ **Programas nacionais** (art.º 20.º)

Os programas nacionais ao abrigo do presente Fundo, devem procurar atingir os seguintes objectivos: reforço do Sistema Europeu Comum de Asilo, contribuição para o estabelecimento e desenvolvimento de programas de reinstalação da União, elaboração e desenvolvimento de estratégias de integração a nível local e regional, e elaboração de um programa de regresso voluntário. Os Estados-Membros devem assegurar que todas as acções apoiadas pelo Fundo são compatíveis com o acervo da União em matéria de asilo e imigração.

○ **Acções da União** (art.º 21.º)

Mediante iniciativa da Comissão, poderá o presente instrumento ser utilizado para financiar acções transnacionais ou acções de especial interesse para a União, que se enquadrem nos objectivos gerais e específicos do Fundo, como por exemplo, aprofundar a cooperação a nível da União para aplicação da legislação e boas práticas em matéria de asilo; favorecer a criação de redes de cooperação e projectos-piloto transnacionais, promover estudos, e encorajar a cooperação com países terceiros.

○ **Ajuda de emergência** (art.º 22.º)

O instrumento proposto no presente regulamento deve prestar apoio financeiro para fazer face a necessidades urgentes e específicas no caso de uma situação de emergência.

○ **Rede Europeia das Migrações** (art.º 23.º)

O Fundo apoia a Rede Europeia de Migrações, que tem por objectivo servir de conselho consultivo da União para o asilo e a migração, dar resposta às necessidades de informação sobre migração e asilo das instituições da União e dos Estados-Membros e transmiti-las ao público em geral. A Rede, o GEAA e Agência Frontex devem assegurar coerência e coordenação das respectivas actividades.

• **Disposições finais**

○ **Delegação e procedimento de comité** (art.º 27.º e 28.º)

É conferido à Comissão, por um período de 7 anos, o poder de adoptar actos delegados, cuja adopção casuística deve ser simultaneamente comunicada ao Parlamento



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Europeu e ao Conselho. A Comissão é assistida pelo comité comum “Asilo, Migração e Segurança”⁷.

○ **Revogação, disposições transitórias e reexame** (art.º 30.º, 31.º e 28.º)

A partir de 01/01/2014, são revogadas as Decisões que criam o Fundo Europeu para os Refugiados para o período de 2008 a 2013; o Fundo Europeu de Regresso para o período de 2008 a 2013; o Fundo Europeu para a Integração de Países Terceiros para o período de 2007 a 2013; e a Rede Europeia das Migrações⁸; sem que, no entanto, sejam afectadas a continuação ou alteração dos projectos ou assistência financeira aprovados no seu âmbito, e até ao seu encerramento, nos termos definidos. O Parlamento Europeu e o Conselho devem reexaminar o presente regulamento com base numa proposta da Comissão, até 30/06/2020.

○ **Entrada em vigor e aplicação** (art.º 32.º)

O presente regulamento entra em vigor no dia seguinte à sua publicação no JOUE⁹, sendo obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável nos Estados-Membros em conformidade com os Tratados.

A proposta de Regulamento vem acompanhada de três anexos:

- Anexo I – contém a repartição indicativa plurianual por Estados-Membro para o período de 2014-2020;
- Anexo II – contém a lista de acções específicas em conformidade com o artigo 16.º;
- Anexo III – contém a lista de prioridades comuns da União em matéria de reinstalação para o período de 2014-2015.

○ **Base jurídica**

A base jurídica da proposta de Regulamento em apreço é o artigo 78.º, n.º 2, e 79.º, n.ºs 2 e 4 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

⁷ Criado pelo Regulamento Horizontal.

⁸ Respectivamente, Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 573/2007/CE, 55/2007/CE, e 2007/435/CE do Conselho 2008/381/CE.

⁹ Jornal Oficial da União Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Os artigos e números citados estabelecem:

“Artigo 78º

(...).

2. Para efeitos do nº 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam 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 protecção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de protecção internacional;
- c) Um sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a protecção temporária das pessoas deslocadas;
- d) Procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de protecção subsidiária;
- e) Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de protecção subsidiária;
- f) Normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo ou de protecção subsidiária;
- g) A parceria e a cooperação com países terceiros, para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo ou de protecção subsidiária ou temporária.

(...).”

“Artigo 79º

(...).

2. Para efeitos do nº 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam medidas nos seguintes domínios:

- a) Condições de entrada e de residência, bem como normas relativas à emissão, pelos Estados-Membros, de vistos e de títulos de residência de longa duração, inclusive para efeitos de reagrupamento familiar;
- b) Definição dos direitos dos nacionais de países terceiros que residam legalmente num Estado-Membro, incluindo as condições que regem a liberdade de circulação e de permanência nos outros Estados-Membros;
- c) Imigração clandestina e residência ilegal, incluindo o afastamento e o repatriamento de residentes em situação ilegal;
- d) Combate ao tráfico de seres humanos, em especial de mulheres e de crianças.

(...).

4. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas para incentivar e apoiar a acção dos Estados-Membros destinada a fomentar a integração dos nacionais de países terceiros que residam legalmente no seu território, excluindo-se qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros.”



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

o Princípio da subsidiariedade

Para os efeitos do disposto no artigo 5º do Tratado da União Europeia (TUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE), relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que os objectivos desta proposta de Regulamento, atendendo à abrangência e dimensão transfronteiriça subjacentes à mesma, não podem ser realizados adequadamente através de uma acção isolada de cada Estado-Membro, mas podem ser melhor alcançados ao nível da União Europeia, mediante a adopção desta proposta de Regulamento.

Daí concluir-se que a proposta em apreço é conforme ao princípio da subsidiariedade.

III – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

- a) Que a COM (2011) 751 final – “*Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para o Asilo e a Migração*” não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 27 de Janeiro de 2012.

A Deputada Relatora

(Paula Cardoso)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)