



A9-0164/2024

4.4.2024

*****I**

RELATÓRIO

sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um procedimento de fronteira para o regresso e que altera o Regulamento (UE) 2021/1148 (COM(2016)0467/COM(2020)0611) – C9- 0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relatora: Fabienne Keller

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

Alterações do Parlamento apresentadas em duas colunas

As supressões são assinaladas em *itálico* e a **negrito** na coluna da esquerda. As substituições são assinaladas em *itálico* e a **negrito** na coluna da esquerda e na coluna da direita. O texto novo é assinalado em *itálico* e a **negrito** na coluna da direita.

A primeira e a segunda linhas do cabeçalho de cada alteração identificam o passo relevante do projeto de ato em apreço. Se uma alteração disser respeito a um ato já existente, que o projeto de ato pretenda modificar, o cabeçalho comporta ainda uma terceira e uma quarta linhas, que identificam, respetivamente, o ato existente e a disposição visada do ato em causa.

Alterações do Parlamento apresentadas sob a forma de texto consolidado

Os trechos novos são assinalados em *itálico* e a **negrito**. Os trechos suprimidos são assinalados pelo símbolo **■** ou rasurados. As substituições são assinaladas formatando o texto novo em *itálico* e a **negrito** e suprimindo, ou rasurando, o texto substituído.

Exceção: as modificações de natureza estritamente técnica introduzidas pelos serviços com vista à elaboração do texto final não são assinaladas.

ÍNDICE

	Página
PROJETO DE RESOLUÇÃO LEGISLATIVA DO PARLAMENTO EUROPEU	5
PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS JURÍDICOS SOBRE A BASE JURÍDICA	33
PROCESSO DA COMISSÃO COMPETENTE QUANTO À MATÉRIA DE FUNDO	41

PROJETO DE RESOLUÇÃO LEGISLATIVA DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um procedimento de fronteira para o regresso e que altera o Regulamento (UE)

2021/1148

(COM(2016)0467/COM(2020)0611) – C9- 0039/2024 – 2016/0224B(COD))

(Processo legislativo ordinário: primeira leitura)

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta a proposta da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho (COM(2016)0467), bem como a proposta alterada (COM(2020)0611),
- Tendo em conta o artigo 294.º, n.º 2, o artigo 78.º, n.º 2, e o artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nos termos dos quais a proposta lhe foi apresentada pela Comissão (C9-0039/2024),
- Tendo em conta o parecer da Comissão dos Assuntos Jurídicos sobre a base jurídica proposta,
- Tendo em conta o artigo 294.º, n.º 3, e o artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,
- Tendo em conta os pareceres do Comité Económico e Social Europeu de 14 de dezembro de 2016¹ e de 25 de fevereiro de 2021²,
- Tendo em conta os pareceres do Comité das Regiões de 8 de fevereiro de 2017³ e de 19 de março de 2021⁴,
- Tendo em conta o acordo provisório aprovado pelas comissões competentes, nos termos do artigo 74.º, n.º 4, do seu Regimento, e o compromisso assumido pelo representante do Conselho, em carta de 8 de fevereiro de 2024, de aprovar essa posição, nos termos do artigo 294.º, n.º 4, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,
- Tendo em conta a decisão da Conferência dos Presidentes, de 21 de fevereiro de 2024, de autorizar a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos a cindir o processo legislativo e a proceder à apresentação de dois textos consolidados separados para apreciação em sessão plenária,
- Tendo em conta os artigos 40.º e 59.º do seu Regimento,
- Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos

¹ JO C 75 de 10.3.2017, p. 97.

² JO C 155 de 30.4.2021, p. 64.

³ JO C 207 de 30.6.2017, p. 67.

⁴ JO C 175 de 7.5.2021, p. 32.

Assuntos Internos (A9-0164/2024),

1. Aprova a posição em primeira leitura que se segue;
2. Requer à Comissão que lhe submeta de novo a sua proposta se a substituir, se a alterar substancialmente ou se pretender alterá-la substancialmente;
3. Encarrega a sua Presidente de transmitir a posição do Parlamento ao Conselho, à Comissão e aos parlamentos nacionais.

Alteração 1

ALTERAÇÕES DO PARLAMENTO EUROPEU*

à proposta da Comissão

de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um procedimento de fronteira para o regresso e que altera o Regulamento (UE) 2021/1148

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o *artigo 77.º, n.º 2*, e o artigo 79.º, n.º 2, alínea c),

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu⁵,

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões⁶,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário⁷,

Considerando o seguinte:

* Alterações: o texto novo ou alterado é assinalado em itálico e a negrito; as supressões são indicadas pelo símbolo **■**.

⁵ *JO C 75 de 10.3.2017, p. 97 e JO C 155 de 30.4.2021, p. 64.*

⁶ *JO C 207 de 30.6.2017, p. 67 e JO C 175 de 7.5.2021, p. 32.*

⁷ *Posição do Parlamento Europeu de ... [(JO ...)] / (ainda não publicada no Jornal Oficial)] e decisão do Conselho de ...*

- (1) *A União, na medida em que constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, deverá assegurar a ausência de controlos das pessoas nas fronteiras internas, formular uma política comum em matéria de asilo e migração, controlo das fronteiras externas e regressos e prevenir movimentos não autorizados entre os Estados-Membros, com base na solidariedade e numa partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros que seja igualmente justa para os nacionais de países terceiros e os apátridas, no pleno respeito pelos direitos fundamentais.*

- (2) *O presente regulamento tem por objetivo racionalizar, simplificar e harmonizar as disposições processuais dos Estados-Membros mediante a criação de um procedimento de regresso na fronteira. Esse procedimento deverá aplicar-se aos nacionais de países terceiros e aos apátridas, cujo pedido tenha sido rejeitado no âmbito do procedimento de asilo na fronteira previsto no Regulamento (UE).../... do Parlamento Europeu e do Conselho⁸⁺ («procedimento de asilo na fronteira»).*
- (3) *Para os Estados-Membros não vinculados pelo Regulamento (UE) 2024/...⁺⁺, as remissões no presente regulamento para as disposições do Regulamento (UE) 2024/...⁺⁺ deverão ser entendidas como remissões para as disposições equivalentes que os mesmos possam ter introduzido no seu direito nacional.*
- (4) *No que se refere ao tratamento das pessoas abrangidas pelo âmbito de aplicação do presente regulamento, os Estados-Membros encontram-se vinculados pelos instrumentos de direito internacional de que são partes.*
- (5) *O superior interesse da criança deverá constituir uma consideração primordial para os Estados-Membros na aplicação das disposições do presente regulamento que sejam suscetíveis de afetar os menores.*

⁸ *Regulamento (UE) 2024/... do Parlamento Europeu e do Conselho de ... que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/UE (JO L ..., ELI: ...).*

⁺ *JO: inserir no texto o número do regulamento constante do documento PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)) e inserir o número, a data e a referência do JO desse regulamento na nota de rodapé.*

⁺⁺ *JO: inserir no texto o número do regulamento constante do documento PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).*

(6) *Muitos pedidos de proteção internacional são feitos na fronteira externa ou numa zona de trânsito de um Estado-Membro, inclusive por pessoas intercetadas aquando da passagem não autorizada da fronteira externa, ou seja, no momento da passagem irregular da fronteira externa, ou próximo dessa fronteira após esta ter sido transposta, ou desembarcadas na sequência de uma operação de busca e salvamento. Para proceder à identificação e aos controlos sanitários e de segurança na fronteira externa e orientar os nacionais de países terceiros e os apátridas em causa para os procedimentos pertinentes, é necessária uma triagem. Após a triagem, os nacionais de países terceiros e os apátridas deverão ser encaminhados para o procedimento de asilo ou de regresso adequado, ou deverá ser-lhes recusada a entrada. Por conseguinte, deverá ser criada uma fase prévia à entrada, da qual façam parte a triagem e, consoante o caso, os procedimentos de asilo ou de regresso na fronteira. Deverão existir ligações eficientes e sem descontinuidades entre todas as fases dos procedimentos pertinentes para todas as chegadas irregulares.*

- (7) *A entrada no território não é autorizada quando o requerente não disponha de qualquer direito de permanência, quando não tenha solicitado autorização de permanência para efeitos do procedimento de recurso previsto no Regulamento (UE) 2024/...⁺, ou quando um órgão jurisdicional tenha decidido que o requerente não deverá ter autorização de permanência na pendência de um tal procedimento de recurso. Nestes casos, a fim de assegurar a continuidade entre o procedimento de asilo e o procedimento de regresso, este último deverá ser também levado a cabo no âmbito de um procedimento de fronteira num prazo não superior a 12 semanas. Esse prazo deverá ser calculado a partir do momento em que o requerente, o nacional de país terceiro ou o apátrida deixe de ter um direito de permanência ou já não seja autorizado a permanecer.*
- (8) *Para garantir um tratamento equitativo de todos os nacionais de países terceiros e apátridas cujo pedido de proteção internacional tenha sido indeferido no âmbito de um procedimento de fronteira, caso um Estado-Membro decida não aplicar o disposto na Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho⁹ nos termos da derrogação pertinente prevista nessa diretiva, aos nacionais de países terceiros e apátridas, e não emita uma decisão de regresso ao nacional de país terceiro em causa, o tratamento e o nível de proteção do requerente, do nacional de país terceiro ou do apátrida em causa deverão estar em conformidade com o disposto na Diretiva 2008/115/CE em matéria de disposições mais favoráveis em relação aos nacionais de países terceiros excluídos do âmbito da referida diretiva, e ser equivalentes aos aplicáveis às pessoas sujeitas a uma decisão de regresso.*

⁺ *JO: inserir no texto o número do regulamento constante do documento PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).*

⁹ *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 (JO L 348 de 24.12.2008, p. 98).*

(9) *Aquando da aplicação do procedimento de regresso na fronteira, deverão aplicar-se determinadas disposições da Diretiva 2008/115/CE, dado que estas regem elementos do procedimento de regresso na fronteira não estabelecidos pelo presente regulamento, nomeadamente quanto a definições, disposições mais favoráveis, não repulsão, interesse superior da criança, vida familiar e estado de saúde, risco de fuga, obrigação de cooperação, prazo para a partida voluntária, decisão de regresso, afastamento, adiamento do afastamento, regresso e afastamento de menores não acompanhados, proibições de entrada, garantias enquanto se aguarda o regresso, detenção, condições de detenção, detenção de menores e famílias e situações de emergência. Para reduzir o risco de entrada e circulação não autorizadas por parte de nacionais de países terceiros e apátridas em situação irregular sujeitos ao procedimento de regresso na fronteira, deverá ser concedido um prazo para a partida voluntária. O prazo para a partida voluntária só deverá ser concedido mediante pedido e não poderá exceder 15 dias nem conferir o direito de entrar no território do Estado-Membro em causa. As pessoas em causa deverão entregar às autoridades competentes todos os documentos de viagem válidos que se encontrem na sua posse, pelo tempo que for necessário para impedir a sua fuga. As disposições em matéria de regresso estabelecidas no presente regulamento não prejudicam a possibilidade discricionária de os Estados-Membros decidirem, a qualquer momento, conceder uma autorização de residência autónoma ou outra autorização que confira o direito de permanência por razões compassivas, humanitárias ou outras a um nacional de país terceiro em situação irregular no seu território.*

- (10) *Sempre que o nacional de país terceiro ou o apátrida em situação irregular não regressar ou não for sujeito a afastamento dentro do prazo máximo do procedimento de regresso na fronteira, o procedimento de regresso deverá continuar tal como previsto na Diretiva 2008/115/CE.*
- (11) *Quando um requerente, um nacional de país terceiro ou um apátrida que tenha sido detido durante o procedimento de asilo na fronteira previsto no Regulamento (UE) .../... + deixar de ter direito de permanência e já não for autorizado a permanecer, os Estados-Membros deverão poder continuar a detenção a fim de impedir a entrada no território e levar a cabo um procedimento de regresso, em conformidade com as garantias e as condições de detenção previstas na Diretiva 2008/115/CE. Deverá também ser possível deter um requerente, um nacional de país terceiro ou um apátrida que não tenha sido detido durante o referido procedimento de asilo na fronteira, que deixe de ter direito de permanência e que não tenha sido autorizado a permanecer, caso exista um risco de fuga, se o requerente evitar ou entravar o regresso, ou se constituir um risco para a ordem ou segurança pública ou para a segurança nacional. Essa detenção deverá durar o menos tempo possível e não deverá ultrapassar a duração máxima prevista do procedimento de regresso na fronteira. Caso o nacional de país terceiro ou o apátrida em situação irregular não regresse ou não seja sujeito a afastamento nesse prazo e o procedimento de regresso na fronteira deixe de se aplicar, deverá aplicar-se o disposto na Diretiva 2008/115/CE. O prazo máximo de detenção estabelecido nessa diretiva deverá incluir o prazo de detenção aplicado durante o procedimento de regresso na fronteira.*

⁺ *JO: inserir no texto o número do regulamento constante do documento PE-CONS 16/24 (2016/0224(COD)).*

(12) *Numa situação de crise, na aceção do Regulamento (UE) 2024/... do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁰⁺, o procedimento de regresso na fronteira deverá facilitar o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular ou de apátridas cujos pedidos tenham sido indeferidos no âmbito de uma crise no procedimento de asilo na fronteira e que não tenham direito de permanência nem sejam autorizados a permanecer, conferindo às autoridades nacionais competentes os instrumentos necessários e o tempo suficiente para a realização dos procedimentos de regresso com a devida diligência. Para se poder dar uma resposta eficaz a situações de crise, deverá também ser possível aplicar o procedimento de regresso na fronteira em situações de crise aos requerentes, aos nacionais de países terceiros e aos apátridas sujeitos ao procedimento de regresso na fronteira cujos pedidos tenham sido indeferidos antes da adoção de uma decisão de execução do Conselho tal como prevista no Regulamento (UE) 2024/...⁺⁺ a declarar que determinado Estado-Membro se confronta com uma situação de crise, e que não tenham direito de permanência nem sejam autorizados a permanecer após a adoção dessa decisão.*

¹⁰ *Regulamento (UE) 2024/... do Parlamento Europeu e do Conselho de ... relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo (JO L ..., ELI: ...).*

⁺ *JO: inserir no texto o número do regulamento que consta do documento PE-CONS 19/24 [2020/0277(COD)], e inserir na nota de rodapé o número, a data e a referência do JO desse regulamento.*

⁺⁺ *JO: inserir no texto o número do regulamento constante do documento PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

- (13) *Em conformidade com o artigo 72.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o presente regulamento não prejudica o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna.*
- (14) *A fim de assegurar uma aplicação coerente das disposições relativas ao procedimento de regresso na fronteira previsto no presente regulamento no momento da sua aplicação, deverão ser elaborados e aplicados planos de execução a nível da União e a nível nacional que identifiquem lacunas e medidas operacionais para cada Estado-Membro.*
- (15) *A aplicação do presente regulamento deverá ser avaliada periodicamente.*
- (16) *O objetivo estratégico do Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (IGFV), criado, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, pelo Regulamento (UE) 2021/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho¹¹, é assegurar uma gestão europeia integrada das fronteiras que seja rigorosa e efetiva nas fronteiras externas, nomeadamente através da prevenção e deteção da imigração ilegal e da gestão eficaz dos fluxos migratórios. Permitir a prestação de apoio financeiro ao abrigo desse instrumento para ações de solidariedade no contexto do Regulamento (UE) 2024/... do Parlamento Europeu e do Conselho¹²⁺ contribuiria para alcançar os objetivos do Regulamento (UE) 2021/1148. Por conseguinte, o Regulamento (UE) 2021/1148 deverá ser alterado.*
- (17) *Deverá ser possível mobilizar os recursos do IGFV e de outros fundos pertinentes da União («fundos») para apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para aplicar o Regulamento (UE) 2024/...⁺⁺, em conformidade com as regras que regem a utilização dos fundos e sem prejuízo de outras prioridades apoiadas pelos fundos.*

¹¹ Regulamento (UE) 2021/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2021, que cria, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (JO L 251 de 15.7.2021, p. 48).

¹² Regulamento (UE) 2024/... do Parlamento Europeu e do Conselho, de..., relativo à gestão do asilo e da migração, que altera os Regulamentos (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e revoga o Regulamento (UE) n.º 604/2013 (JO L ..., ELI : ...).

⁺ JO: inserir no texto o número do regulamento que consta do documento PE-CONS 21/24 [2020/0279(COD)], e inserir na nota de rodapé o número, a data e a referência do JO desse regulamento.

⁺⁺ JO: inserir no texto o número do regulamento constante do documento PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).

Nesse contexto, os Estados-Membros deverão poder utilizar as dotações previstas nos respetivos programas, incluindo os montantes disponibilizados na sequência da revisão intercalar. Deverá poder ser disponibilizado apoio adicional ao abrigo dos instrumentos temáticos pertinentes, nomeadamente aos Estados-Membros que possam precisar de reforçar as suas capacidades nas fronteiras.

- (18) *O Regulamento (UE) 2021/1148 deverá ser alterado para garantir uma contribuição total do orçamento da União para o total das despesas elegíveis das ações de solidariedade, bem como para introduzir requisitos específicos em matéria de apresentação de relatórios em relação a essas ações, no quadro das atuais obrigações de apresentação de relatórios sobre a execução dos fundos. Esse regulamento deverá também ser alterado para permitir que os Estados-Membros contribuam financeiramente para o IGFV sob a forma de receitas afetadas externas.*
- (19) *Atendendo a que os objetivos do presente regulamento, a saber, estabelecer um procedimento de regresso na fronteira, prever regras específicas temporárias a fim de assegurar que os Estados-Membros possam fazer face a situações de crise e permitir a prestação de apoio financeiro ao abrigo do Regulamento (UE) 2021/1148 para ações de solidariedade no contexto do Regulamento (UE) 2024/...⁺, não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, mas podem, devido à dimensão e aos efeitos do presente regulamento, ser mais bem alcançados a nível da União, a União pode tomar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE). De acordo com o princípio da proporcionalidade, consagrado no mesmo artigo, o presente regulamento não excede o necessário para alcançar aqueles objetivos.*
- (20) *Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca anexo ao TUE e ao TFUE, a Dinamarca não participa na adoção do presente regulamento e não fica a ele vinculada nem sujeita à sua aplicação. Uma vez que o presente regulamento desenvolve o acervo de Schengen, a Dinamarca decide, nos termos do artigo 4.º do Protocolo acima referido e no prazo de seis meses a contar da decisão do Conselho relativa ao presente regulamento, se procede à sua transposição para o seu direito interno.*

⁺ JO: inserir no texto o número do regulamento constante do documento PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).

- (21) *O presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen em que a Irlanda não participa, nos termos da Decisão 2002/192/CE do Conselho¹³. Por conseguinte, a Irlanda não participa na sua adoção e não fica a ele vinculada nem sujeita à sua aplicação.*
- (22) *Em relação à Islândia e à Noruega, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Acordo celebrado pelo Conselho da União Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação dos dois Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen¹⁴, que se inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto A, da Decisão 1999/437/CE do Conselho¹⁵.*
- (23) *Em relação à Suíça, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen¹⁶, que se inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto A, da Decisão 1999/437/CE, em conjugação com o artigo 3.º da Decisão 2008/146/CE do Conselho¹⁷.*

¹³ *Decisão 2002/192/CE do Conselho, de 28 de fevereiro de 2002, sobre o pedido da Irlanda para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen (JO L 64 de 7.3.2002, p. 20).*

¹⁴ *JO L 176 de 10.7.1999, p. 36.*

¹⁵ *Decisão 1999/437/CE do Conselho, de 17 de maio de 1999, relativa a determinadas regras de aplicação do Acordo celebrado pelo Conselho da União Europeia com a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação dos dois Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen (JO L 176 de 10.7.1999, p. 31.)*

¹⁶ *JO L 53 de 27.2.2008, p. 52.*

¹⁷ *Decisão 2008/146/CE do Conselho, de 28 de janeiro de 2008, respeitante à celebração, em nome da Comunidade Europeia, do Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen (JO L 53 de 27.2.2008, p. 1).*

- (24) *Em relação ao Listenstaine, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Protocolo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia, a Confederação Suíça e o Principado do Listenstaine relativo à adesão do Principado do Listenstaine ao Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen¹⁸, que se inserem nos domínios a que se refere o artigo 1.º, ponto A, da Decisão 1999/437/CE, em conjugação com o artigo 3.º da Decisão 2011/350/UE do Conselho¹⁹.*
- (25) *O presente regulamento respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos designadamente na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia («Carta»). Em especial, o presente regulamento procura assegurar o pleno respeito pela dignidade humana e promover a aplicação dos artigos 1.º, 4.º, 8.º, 18.º, 19.º, 21.º, 23.º, 24.º e 47.º da Carta,*

ADOTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

¹⁸ JO L 160 de 18.6.2011, p. 21.

¹⁹ Decisão 2011/350/UE do Conselho, de 7 de março de 2011, respeitante à celebração, em nome da União Europeia, do Protocolo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia, a Confederação Suíça e o Principado do Listenstaine relativo à adesão do Principado do Listenstaine ao Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, no que respeita à supressão dos controlos nas fronteiras internas e à circulação das pessoas (JO L 160 de 18.6.2011, p. 19).

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 1.º

Objeto e âmbito de aplicação

- 1. O presente regulamento estabelece um procedimento de regresso na fronteira. Aplica-se aos nacionais de países terceiros e aos apátridas cujos pedidos tenham sido indeferidos no âmbito do procedimento de asilo na fronteira previsto nos artigos 43.º a 54.º do Regulamento (UE) 2024/...⁺ («procedimento de asilo na fronteira»). Prevê igualmente regras específicas temporárias relativas ao procedimento de regresso na fronteira em situações de crise, a que se refere o artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento (UE) 2024/...⁺⁺.**

O presente regulamento altera igualmente o Regulamento (UE) 2021/1148, com o objetivo de permitir a prestação de apoio financeiro ao abrigo desse regulamento para ações de solidariedade no contexto do Regulamento (UE) 2024/...⁺⁺⁺.
- 2. As medidas temporárias adotadas nos termos do capítulo III do presente regulamento devem satisfazer os requisitos de necessidade e proporcionalidade, ser adequadas para alcançar os seus objetivos declarados e assegurar a proteção dos direitos dos requerentes, bem como ser coerentes com as obrigações dos Estados-Membros que decorrem da Carta e do direito internacional.**
- 3. As medidas previstas no capítulo III do presente regulamento só devem ser aplicadas na medida do estritamente exigido pela situação, com caráter temporário e limitado e apenas em circunstâncias excecionais. Na sequência de um pedido, os Estados-Membros podem aplicar as medidas previstas no capítulo III, mas apenas nos termos previstos na decisão a que se refere o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2024/...⁺.**

Artigo 2.º

Referências ao Regulamento (UE) 2024/...⁺

Para os Estados-Membros não vinculados pelo Regulamento (UE) 2024/...⁺, as remissões no presente regulamento para as disposições do Regulamento (UE) 2024/...⁺ deverão ser entendidas como remissões para as disposições equivalentes que os mesmos possam ter introduzido no seu direito nacional.

Artigo 3.º

Definições

Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

- (a) «Pedido de proteção internacional», o pedido de proteção internacional na aceção do artigo 3.º, ponto 12, do Regulamento (UE) 2024/...⁺;*
- (b) «Requerente», o requerente na aceção do artigo 3.º, ponto 13, do Regulamento (UE) 2024/...⁺.*

⁺ *JO: inserir no texto o número do regulamento constante do documento PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).*

⁺⁺ *JO: inserir no texto o número do regulamento constante do documento PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

⁺⁺⁺ *JO: inserir no texto o número do regulamento constante do documento PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).*

⁺ *JO: inserir no texto o número do regulamento constante do documento PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

⁺ *JO: inserir no texto o número do regulamento constante do documento PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).*

CAPÍTULO II

PROCEDIMENTO DE REGRESSO NA FRONTEIRA

Artigo 4.º

Procedimento de regresso na fronteira

- 1. Os nacionais de países terceiros e os apátridas, cujos pedidos tenham sido indeferidos no âmbito do procedimento de asilo na fronteira, não são autorizados a entrar no território do Estado-Membro em causa.**
- 2. Os Estados-Membros exigem que as pessoas a que se refere o n.º 1 residam, por um período não superior a 12 semanas, em locais na fronteira externa ou nas zonas de trânsito, ou na sua proximidade. Caso o Estado-Membro não consiga acolher essas pessoas nesses locais, pode recorrer a outros locais no seu território. O período de 12 semanas tem início na data em que o requerente, o nacional de país terceiro ou o apátrida deixar de ter direito de permanência e não for autorizado a permanecer. A obrigação de residir num determinado local nos termos do presente número não pode ser considerada uma autorização de entrada ou de permanência no território de um Estado-Membro. As condições nesses locais devem satisfazer as normas equivalentes às das condições materiais de acolhimento e dos cuidados de saúde em conformidade com os artigos 19.º e 20.º da Diretiva (UE) 2024/... do Parlamento Europeu e do Conselho²⁰⁺⁺, uma vez que se aplicam a pessoas ainda consideradas requerentes.**
- 3. Para efeitos do disposto no presente artigo, aplica-se o artigo 3.º, o artigo 4.º, n.º 1, o artigo 5.º, o artigo 6.º, n.ºs 1 a 5, o artigo 7.º, n.ºs 2 e 3, os artigos 8.º a 11.º, o artigo 12.º, o artigo 14.º, n.º 1, o artigo 15.º, n.ºs 2 a 4, e os artigos 16.º a 18.º da Diretiva 2008/115/CE.**
- 4. Se a decisão de regresso não puder ser executada no máximo dentro do período a que se refere o n.º 2, os Estados-Membros continuam os procedimentos de regresso em conformidade com a Diretiva 2008/115/CE.**

²⁰ Diretiva (UE) 2024/... do Parlamento Europeu e do Conselho de ... que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação) (JO L ..., ELI: ...).

⁺⁺ JO: inserir no texto o número do regulamento constante do documento PE-CONS 69/23 (2016/0222 (COD)) e inserir o número, a data e a referência do JO desse regulamento na nota de rodapé.

5. *Sem prejuízo da possibilidade de regressarem voluntariamente em qualquer momento, é concedido um prazo para a partida voluntária às pessoas a que se refere o n.º 1, salvo se houver risco de fuga, ou se o seu pedido no âmbito do procedimento de asilo na fronteira tiver sido indeferido por ser considerado manifestamente infundado, ou se a pessoa em causa constituir um risco para a ordem pública, a segurança pública ou a segurança nacional dos Estados-Membros. O prazo para a partida voluntária só é concedido mediante pedido e não pode exceder 15 dias nem conferir o direito de entrar no território do Estado-Membro em causa. Para efeitos do presente número, as pessoas em causa entregam às autoridades competentes todos os documentos de viagem válidos que se encontrem na sua posse, pelo tempo que for necessário para impedir a fuga.*
6. *Os Estados-Membros que, após o indeferimento de um pedido no âmbito do procedimento de asilo na fronteira, emitirem uma recusa de entrada nos termos do artigo 14.º do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho²¹ e que tenham decidido não aplicar a Diretiva 2008/115/CE nos casos abrangidos pelo artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da mesma diretiva, asseguram que o tratamento e o nível de proteção dos nacionais de países terceiros e dos apátridas objeto de uma recusa de entrada estejam em conformidade com o disposto no artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115/CE e sejam equivalentes ao tratamento e ao nível de proteção previstos no n.º 2 do presente artigo e no artigo 5.º, n.º 4, do presente regulamento.*

Artigo 5.º

Detenção

1. *A detenção só pode ser imposta como medida de último recurso, se se revelar necessária com base numa apreciação individual de cada caso e se não for possível aplicar com eficácia outras medidas menos coercivas.*

²¹ Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

2. *As pessoas a que se refere o artigo 4.º, n.º 1, do presente regulamento, que tenham sido detidas durante o procedimento de asilo na fronteira, que deixem de ter direito de permanência e que não sejam autorizadas a permanecer podem continuar detidas com o intuito de impedir a sua entrada no território do Estado-Membro em causa, de preparar o seu regresso ou de concretizar o processo de afastamento.*
3. *As pessoas a que se refere o artigo 4.º, n.º 1, do presente regulamento, que não tenham sido detidas durante o procedimento de asilo na fronteira, que deixem de ter direito de permanência e que não sejam autorizadas a permanecer podem ser detidas caso exista um risco de fuga na aceção da Diretiva 2008/115/CE, caso evitem ou entrem a preparação do regresso ou o processo de afastamento, ou caso constituam um risco para a ordem pública, a segurança pública ou a segurança nacional.*
4. *A detenção mantém-se pela menor duração possível, apenas enquanto existir uma perspetiva razoável de afastamento e enquanto o procedimento para tal estiver em curso e for executado com a devida diligência. O período de detenção não pode exceder a duração do período referido no artigo 4.º, n.º 2, do presente regulamento e, se for emitida uma detenção consecutiva imediatamente após o período de detenção nos termos do presente artigo, esse período de detenção deve ser incluído no cálculo dos prazos máximos de detenção previstos no artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Diretiva 2008/115/CE.*
5. *Até ... [seis meses após a data de entrada em vigor do presente regulamento], a Agência da União Europeia para o Asilo, criada pelo Regulamento (UE) 2021/2303 do Parlamento Europeu e do Conselho²², elabora, em conformidade com o artigo 13.º, n.º 2, desse regulamento, orientações sobre várias práticas alternativas à detenção suscetíveis de serem utilizadas no âmbito de um procedimento de fronteira.*

²² Regulamento (UE) 2021/2303 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de dezembro de 2021, relativo à Agência da União Europeia para o Asilo e que revoga o Regulamento (UE) n.º 439/2010 (JO L 468 de 30.12.2021, p. 1).

CAPÍTULO III

DERROGAÇÕES APLICÁVEIS EM SITUAÇÕES DE CRISE

Artigo 6.º

Medidas aplicáveis no procedimento de regresso na fronteira numa situação de crise

1. *Numa situação de crise, na aceção do artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento (UE) 2024/...⁺, e em relação aos nacionais de países terceiros em situação irregular ou aos apátridas cujos pedidos de proteção internacional tenham sido indeferidos no âmbito do procedimento de asilo na fronteira nos termos do artigo 11.º, n.ºs 3, 4 e 6 do Regulamento (UE) 2024/...⁺, e que não tenham direito de permanência nem sejam autorizados a permanecer, os Estados-Membros podem estabelecer as seguintes derrogações:*
 - (a) *Em derrogação do disposto no artigo 4.º, n.º 2, do presente regulamento, os Estados-Membros podem prorrogar a duração máxima do período durante o qual esses nacionais de países terceiros ou esses apátridas sejam mantidos nos locais a que se refere esse artigo por um período adicional máximo de seis semanas;*
 - (b) *Em derrogação do disposto no artigo 5.º, n.º 4, do presente regulamento, o período de detenção não pode exceder o prazo referido na alínea a) do presente número e deve ser incluído no cálculo dos prazos máximos de detenção fixados no artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Diretiva 2008/115/CE.*
2. *O n.º 1 do presente artigo também é aplicável aos requerentes, aos nacionais de países terceiros e aos apátridas sujeitos ao procedimento de asilo na fronteira, cujo pedido tenha sido indeferido antes da adoção da decisão de execução do Conselho a que se refere o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento (UE).../...⁺, e que não tenham direito de permanência nem sejam autorizados a permanecer após a adoção dessa decisão de execução.*

⁺ JO: inserir no texto o número do regulamento constante do documento PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).

⁺ JO: inserir no texto o número do regulamento constante do documento PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).

3. *As organizações e pessoas autorizadas, nos termos do direito nacional, a prestar assistência e aconselhamento devem ter acesso efetivo aos requerentes que se encontrem em centros de detenção ou em pontos de passagem de fronteira. Os Estados-Membros podem impor limites a tais ações se, por força do direito nacional, esses limites forem objetivamente necessários por motivos de segurança, ordem pública ou gestão administrativa de um centro de detenção, desde que o acesso não seja fortemente limitado ou impossibilitado.*

Artigo 7.º

Normas processuais

Caso um Estado-Membro considere que se encontra numa situação de crise na aceção do artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento (UE).../...⁺, pode apresentar um pedido para aplicar as derrogações previstas no artigo 6.º do presente regulamento. Sempre que um Estado-Membro apresente tal pedido, são aplicáveis, consoante o caso, os artigos 2.º a 6.º e o artigo 17.º, n.ºs 3 e 4, do Regulamento (UE).../...⁺. Caso já tenha sido iniciado um procedimento nos termos do artigo 2.º do Regulamento (UE) 2024/...⁺ com vista à obtenção de uma derrogação, os Estados-Membros podem, no âmbito desse procedimento, apresentar um pedido para aplicar as derrogações previstas no artigo 6.º do presente regulamento.

Artigo 8.º

Disposições específicas e garantias

Ao aplicar a derrogação prevista no artigo 6.º do presente regulamento, o Estado-Membro informa devidamente os nacionais de países terceiros ou os apátridas em causa, utilizando uma língua que eles compreendam, ou que seja razoável presumir que compreendam, para lhes dar a conhecer as medidas aplicadas e a duração das mesmas.

⁺ *JO: inserir no texto o número do regulamento constante do documento PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

CAPÍTULO IV
ALTERAÇÃO DO REGULAMENTO (UE) 2021/1148

Artigo 9.º

Alteração do Regulamento (UE) 2021/1148

O Regulamento (UE) 2021/1148 é alterado do seguinte modo:

(1) Ao artigo 2.º é aditado o seguinte ponto:

« 11) «Ação de solidariedade», uma ação cujo âmbito é definido no artigo 56.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (UE) 2024/... do Parlamento Europeu e do Conselho*+, financiada por contribuições financeiras dos Estados-Membros, a que se refere o artigo 64.º, n.º 1, do mesmo regulamento.

**** Regulamento (UE) 2024/... do Parlamento Europeu e do Conselho de ... relativo à gestão do asilo e da migração, que altera os Regulamentos (UE) n.º 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e que revoga o Regulamento (UE) n.º 604/2013 (JO L ..., ELI: ...).»;***

(2) Ao artigo 10.º, é aditado o seguinte número:

«3. O apoio prestado ao abrigo do presente regulamento para fins de ações de solidariedade pode ser financiado por contribuições dos Estados-Membros e de outros doadores públicos ou privados enquanto receitas afetadas externas, em conformidade com o artigo 21.º, n.º 5, do Regulamento Financeiro.»;

(3) No artigo 12.º, é inserido o seguinte número:

«7-A. A contribuição do orçamento da União pode ser aumentada até 100 % do total das despesas elegíveis para as ações de solidariedade.»;

(4) No artigo 29.º, n.º 2, primeiro parágrafo, é inserida a seguinte alínea:

«a-A) a execução das ações de solidariedade, incluindo uma repartição das contribuições financeiras por ação e uma descrição dos principais resultados alcançados com o financiamento;»;

+ JO: inserir no texto o número do regulamento que consta do documento PE-CONS 21/24 [2020/0279(COD)], e inserir na nota de rodapé o número, a data e a referência do JO desse regulamento.

(5) Ao anexo II, ponto 1, é aditada a seguinte alínea:

«h) apoiar ações de solidariedade, em conformidade com o âmbito do apoio estabelecido no anexo III, ponto 1.»;

(6) O anexo VI é alterado do seguinte modo:

(a) Ao quadro 1, ponto I, é aditado o seguinte código:

«030 Ações de solidariedade»;

(b) O quadro 3 é alterado do seguinte modo:

i) Os códigos 005 e 006 passam a ter a seguinte redação:

«005 Regime de trânsito especial a que se refere o artigo 17.º

006 Ações abrangidas pelo artigo 85.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2018/1240»;

ii) São aditados os seguintes códigos:

«007 Ações abrangidas pelo artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2018/1240

008 Ajuda de emergência

009 Ações de solidariedade».

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 10.º

Impugnação por autoridades públicas

O presente regulamento não afeta a possibilidade de as autoridades públicas impugnarem decisões administrativas ou judiciais nos termos do direito nacional.

Artigo 11.º

Cálculo dos prazos

Os prazos previstos no presente regulamento são calculados do seguinte modo:

- a) Se um prazo fixado em dias, semanas ou meses começar a correr a partir do momento em que ocorre um evento ou se pratica um ato, não se inclui na contagem o próprio dia em que esse evento ou ato ocorre;***
- b) Um prazo fixado em semanas ou em meses termina no final do dia da última semana ou mês correspondente ao mesmo dia da semana ou ao mesmo dia do mês em que ocorreu o evento ou em que foi praticado o ato a partir do qual se deve contar o prazo; se, num prazo fixado em meses, o dia determinado para o seu termo não existir no último mês do prazo, o prazo termina à meia-noite do último dia desse último mês;***
- c) Os prazos incluem os sábados, os domingos e os feriados oficiais do Estado-Membro em causa; se o prazo terminar num sábado, domingo ou feriado oficial, é contabilizado o dia útil seguinte como o último dia do prazo.***

Artigo 12.º

Medidas transitórias

Até ... [três meses após a entrada em vigor do presente regulamento], a Comissão, em estreita cooperação com os Estados-Membros e os órgãos e organismos competentes da União, apresenta ao Conselho um plano de execução comum, para assegurar que os Estados-Membros estão devidamente preparados para aplicar o capítulo II do presente regulamento a partir de ... [o primeiro dia do vigésimo quinto mês seguinte ao da entrada em vigor do presente regulamento], avaliando as lacunas e as medidas operacionais necessárias, e informa desse facto o Parlamento Europeu.

Com base nesse plano de execução comum, até ... [seis meses após a entrada em vigor do presente regulamento], cada Estado-Membro cria, com o apoio da Comissão e dos órgãos e organismos competentes da União, um plano nacional de execução que defina as ações a executar e fixe o calendário para a respetiva execução. Cada Estado-Membro deve concluir a execução do seu plano até ... [o primeiro dia do vigésimo quinto mês seguinte ao da entrada em vigor do presente regulamento].

Para efeitos da aplicação do presente artigo, os Estados-Membros podem recorrer ao apoio dos órgãos e organismos competentes da União, e os fundos da União podem prestar apoio financeiro aos Estados-Membros, em conformidade com os atos jurídicos que regem os referidos órgãos, organismos e fundos.

A Comissão acompanha de perto a aplicação dos planos nacionais de execução.

Artigo 13.º

Acompanhamento e avaliação

Até ... [dois anos a contar da data de aplicação do presente regulamento] e, posteriormente, de cinco em cinco anos, a Comissão apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a aplicação do presente regulamento nos Estados-Membros e, se for caso disso, propõe alterações.

A pedido da Comissão e, o mais tardar, em ... [nove meses antes da data referida no primeiro parágrafo], os Estados-Membros enviam as informações necessárias à elaboração do relatório.

Artigo 14.º

Entrada em vigor e aplicação

1. O presente regulamento entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.
2. O presente regulamento é aplicável a partir de ... [***dois anos*** após a data de entrada em vigor].

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável nos Estados-Membros em conformidade com os Tratados.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente

26.3.2024

PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS JURÍDICOS SOBRE A BASE JURÍDICA

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

Assunto: Parecer sobre a base jurídica da proposta de regulamento que estabelece um procedimento de fronteira em matéria de regresso e que altera o Regulamento (UE) 2021/1148 (COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Ex.^{mo} Senhor Presidente,

Por carta de 15 de fevereiro de 2024¹, solicitou V. Ex.^a à Comissão dos Assuntos Jurídicos (JURI), ao abrigo do disposto no artigo 40.º, n.º 2, do Regimento, que esta analisasse a pertinência, nomeadamente, da base jurídica da proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um procedimento de fronteira em matéria de regresso e que altera o Regulamento (UE) 2021/1148 («proposta de regulamento»).

A Comissão JURI procederá à análise da supracitada questão na sua reunião extraordinária de 11 de março de 2024.

I - Contexto

Em dezembro de 2023, o Parlamento Europeu e o Conselho chegaram a um acordo provisório sobre as propostas legislativas incluídas no Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo², apresentado pela Comissão em setembro de 2020. No âmbito desse Pacto estava prevista igualmente uma proposta alterada de regulamento que institui um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32/UE³ (Regulamento Procedimento de Asilo) e uma proposta de regulamento relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo⁴ (Regulamento Crise).

Na sequência do acordo provisório, foi solicitado aos Serviços Jurídicos do Parlamento Europeu e do Conselho que avaliassem os resultados das negociações interinstitucionais e apresentassem recomendações técnicas destinadas a assegurar a operacionalidade e a coerência do acervo de Schengen.

¹ D(2024)5159.

² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo (COM(2020) 609 de 23.9.2020).

³ COM(2016) 467 de 13.7.2016 e proposta alterada COM(2020) 611 de 23.9.2020 (2016/0224A(COD)).

⁴ COM(2020) 613 of 23.9.2020 (2020/0277(COD)).

Depois de efetuarem a avaliação, os Serviços Jurídicos recomendaram que as disposições com pertinência para efeitos do Acordo de Schengen fossem incluídas num ato autónomo. O resultado foi a proposta de regulamento que inclui essencialmente as disposições sobre o procedimento de fronteira em matéria de regresso, negociadas e acordadas a título provisório ao abrigo do Regulamento Procedimento de Asilo, juntamente com derrogações ao Regulamento Crise e com alterações ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos, criado pelo Regulamento (UE) 2021/1148⁵. Durante a reunião do Grupo de Contacto em matéria de Asilo com as cinco Presidências rotativas do Conselho⁶, o Parlamento Europeu e o Conselho aprovaram provisoriamente esta recomendação e a resultante proposta de regulamento sob a forma de projeto de ato autónomo. Em seguida, a Comissão LIBE apresentou um pedido de parecer da Comissão JURI sobre a pertinência de utilizar o artigo 77.º, n.º 2, e o artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) como base jurídica da proposta de regulamento.

II - Artigos pertinentes do Tratado

O capítulo 2 («Políticas Relativas aos Controlos nas Fronteiras, ao Asilo e à Imigração») do título V da parte III do TFUE tem, nomeadamente, a seguinte redação (negrito nosso):

Artigo 77.º
(ex-artigo 62.º TCE)

1. *A União desenvolve uma política que visa:*
 - a) *Assegurar a ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas;*
 - b) *Assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas;*
 - c) *Introduzir gradualmente um sistema integrado de gestão das fronteiras externas.*
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) *À política comum de vistos e outros títulos de residência de curta duração;*
 - b) *Aos controlos a que são submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas;*
 - c) *Às condições aplicáveis à livre circulação de nacionais de países terceiros na União durante um curto período;*

⁵ Regulamento (UE) 2021/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2021, que cria, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (JO L 251 de 15.7.2021, p. 48).

⁶ Formato estabelecido no âmbito do Roteiro Conjunto PE-Conselho para as negociações sobre o SECA e o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, assinado em setembro de 2022.

- d) *A qualquer medida necessária à introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas;*
- e) *À ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas.*

(...)

*Artigo 79.º
(ex-pontos 3) e 4) do artigo 63.º TCE)*

1. *A União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos.*
2. ***Para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam 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.*

(...)

III – Jurisprudência do TJUE sobre a escolha da base jurídica

Por norma, o Tribunal de Justiça considera a questão da pertinência da base jurídica como sendo uma matéria de importância constitucional, que garante o respeito pelo princípio das competências atribuídas (artigo 5.º do Tratado da União Europeia) e determina a natureza e o âmbito das competências da União⁷.

Segundo a jurisprudência constante, a base jurídica de um ato da União não depende da convicção de uma instituição quanto ao fim prosseguido, mas tem de ser determinada de acordo com critérios objetivos, suscetíveis de controlo jurisdicional, entre os quais figuram, nomeadamente, a finalidade e o conteúdo do ato⁸.

⁷ Parecer 2/00 («Protocolo de Cartagena») (ECLI:EU:C:2001:664, n.º 5).

⁸ Processo C-300/89, Comissão/Conselho («Dióxido de titânio»), ECLI:EU:C:1991:244, n.º 10.

Se o exame de um ato demonstrar que este prossegue uma dupla finalidade ou que tem duas componentes e se uma destas finalidades ou componentes for identificável como principal ou preponderante, enquanto a outra é apenas acessória, esse ato deve ter por fundamento uma única base jurídica, a saber, a base jurídica exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante⁹. Só excepcionalmente, quando se provar que o ato visa simultaneamente vários objetivos ligados de forma indissociável, sem que um seja secundário e indireto relativamente ao outro, pode esse ato fundamentar-se nas diferentes bases jurídicas correspondentes¹⁰. Contudo, tal só será possível se os procedimentos previstos para as respetivas bases jurídicas não forem incompatíveis entre si e não puserem em causa o direito do Parlamento Europeu¹¹.

IV – Finalidade e conteúdo da proposta de regulamento

As explicações sobre o objetivo da proposta de regulamento constam da exposição de motivos da proposta alterada de Regulamento Procedimento de Asilo, que a Comissão apresentou em 2020 no âmbito do Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo. A Comissão afirmou que *«não considera ser necessário proceder a alterações consideráveis à proposta de 2016, em relação à qual os colegisladores realizaram já progressos significativos»*, mas que procedeu a *«alterações direcionadas à proposta de 2016, a fim de responder a problemas específicos, que promovem os objetivos e que, em conjunto com a proposta que introduz uma triagem, implementam uma ligação sem descontinuidades entre todas as fases do processo de migração, desde a chegada até ao tratamento de pedidos de asilo e, se for caso disso, do regresso»* (sublinhado nosso). Durante a triagem, os migrantes seriam registados e rastreados para estabelecer a sua identidade, os riscos para a saúde e segurança. Em seguida, os migrantes seriam encaminhados *«para o procedimento adequado: asilo, recusa de entrada ou regresso»* (sublinhado nosso). Em seguida, seria determinado se um pedido de asilo deve ser avaliado sem autorizar a entrada do requerente no território do Estado-Membro num procedimento de fronteira em matéria de asilo ou num procedimento normal de asilo. Se fosse utilizado um procedimento de fronteira de asilo e se fosse determinado que a pessoa não necessitava de proteção, seguir-se-ia um procedimento de fronteira em matéria de regresso.

Foi na sequência desta conceção do procedimento na fronteira que a Comissão alterou o Regulamento Procedimento de Asilo, introduzindo disposições em matéria de regresso de nacionais de países terceiros através da criação de um procedimento de fronteira para a realização desses regressos, e aditou o artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do TFUE como base jurídica do Regulamento Procedimento de Asilo. No primeiro ponto sobre a base jurídica, no ponto 2 da exposição de motivos da alteração de 2020 da proposta de Regulamento Procedimento de Asilo, a Comissão explicou que as bases jurídicas do Regulamento Procedimento de Asilo são os *«artigos 78.º, n.º 2, alínea d), e 79.º, n.º 2, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Estes preveem a adoção de medidas relativas a procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária, bem como no domínio da imigração clandestina e residência ilegal,*

⁹ C-137/12, *Comissão/Conselho*, ECLI:EU:C:2013:675 n.º 53 e jurisprudência referida.

¹⁰ Processo C-300/89, n.ºs 13 e 17; processo C-42/97, *Parlamento/Conselho*, ECLI: EU:C:1999:81, n.º 38; parecer 2/00, n.º 23; processo C-94/03, *Comissão/Conselho* («Convenção de Roterdão»), ECLI:EU:C:2006:2, e processo C-178/03, *Comissão/Parlamento e Conselho*, ECLI: EU:C:2006:4, n.ºs 36 e 43.

¹¹ Processo C-300/89, n.ºs 17 a 25; processo C-268/94, *Portugal/Conselho*, ECLI:EU:C:1996:461.

incluindo o afastamento e o repatriamento de residentes em situação ilegal, respetivamente» e que era «necessário acrescentar a segunda base jurídica para prever disposições específicas que regulam o regresso de requerentes de asilo com pedidos indeferidos, nomeadamente no que respeita à emissão conjunta de uma decisão de regresso na sequência de uma decisão de indeferimento de um pedido, direito efetivo de recurso conjunto contra essas decisões e procedimentos de fronteira sem descontinuidades em matéria de asilo e regresso».

Durante as negociações interinstitucionais, os legisladores chegaram a um acordo provisório sobre o procedimento de fronteira em matéria de regresso no contexto do Regulamento Procedimento de Asilo, nomeadamente sobre os artigos 41.º-G e 41.º-H relativos ao procedimento de fronteira para concretizar o regresso e à detenção, respetivamente. No entanto, nas etapas finais, os legisladores concordaram que, por razões relacionadas com a «geometria variável de Schengen», o regulamento proposto tinha de ser dividido em dois: embora o primeiro texto incluísse todas as disposições que estabelecem um procedimento comum de proteção internacional na União (a saber, o Regulamento Procedimento de Asilo), as disposições relativas ao procedimento de fronteira em matéria de regresso seriam suprimidas e inseridas no segundo texto (proposta de regulamento, objeto do presente parecer).

O resultado é um ato autónomo, cujo objetivo é *«racionalizar, simplificar e harmonizar as disposições processuais dos Estados-Membros mediante a criação de um procedimento de fronteira em matéria de regresso»*. Os considerandos da proposta de regulamento estipulam igualmente que *«a fim de assegurar a continuidade entre o procedimento de asilo e o procedimento de regresso, este deve ser concretizado também no âmbito de um procedimento de fronteira»*. A proposta de regulamento clarifica igualmente a relação com a Diretiva relativa ao regresso «regular»¹². Estabelece regras para a detenção de uma pessoa que deixou de ter direito de permanência e que não foi autorizada a permanecer, com o objetivo de impedir a entrada no território e de efetuar um regresso. O procedimento de fronteira em matéria de regresso deve igualmente *«facilitar, numa situação de crise, o regresso de nacionais de países terceiros ou apátridas em situação irregular cujos pedidos tenham sido indeferidos no contexto de uma crise [...] e que não tenham direito de permanência nem estejam autorizados a permanecer»*. Tal reflete-se nos artigos, nomeadamente nos artigos 4.º, 5.º e 6.º relativos ao procedimento de fronteira em matéria de regresso, à detenção e às medidas aplicáveis ao procedimento de fronteira em matéria de regresso numa situação de crise, respetivamente.

Por último, a proposta de regulamento altera igualmente o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos, criado pelo Regulamento (UE) 2021/1148¹³ (artigo 9.º), a fim de permitir que esse instrumento seja mobilizado para apoiar os Estados-Membros nos seus esforços de aplicação do regulamento proposto.

V – Análise

¹² 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 (JO L 348 de 24.12.2008, p. 98).

¹³ Regulamento (UE) 2021/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2021, que cria, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (JO L 251 de 15.7.2021, p. 48).

A proposta de regulamento contém essencialmente os artigos 41.º-G e 41.º-H no Regulamento Procedimento de Asilo (artigos 4.º e 5.º da proposta de regulamento) e no artigo 14.º do Regulamento Crise (artigo 6.º da proposta de regulamento), bem como os considerandos correspondentes. Essas disposições dizem respeito ao regresso de nacionais de países terceiros que inicialmente faziam parte da Convenção de Schengen (artigos 23.º e 24.º) no âmbito do capítulo 4 do título II, intitulado «*Supressão dos controlos nas fronteiras internas e circulação de pessoas*». Por conseguinte, fazem incontestavelmente parte do acervo de Schengen, mas não foram incluídas num ato com pertinência para efeitos do Acordo de Schengen.

É essencial preservar a operacionalidade e a coerência do acervo¹⁴ de Schengen, bem como a sua plena conformidade com, por um lado, os protocolos JAI¹⁵ pertinentes e, por outro, os Acordos de Associação a Schengen celebrados pela União com a Noruega, a Islândia, a Suíça e o Listenstaine. Além disso, todos os regressos de nacionais de países terceiros a partir do espaço Schengen têm de ser considerados um desenvolvimento do acervo de Schengen, uma vez que todos os nacionais de países terceiros que entram no espaço Schengen estão igualmente sujeitos às condições uniformes de entrada, estabelecidas no Código das Fronteiras Schengen.

Por conseguinte, o procedimento de fronteira em matéria de regresso, inclusivamente em situação de crise, deve também ser considerado parte do acervo de Schengen no domínio da gestão integrada das fronteiras. Por conseguinte, estas disposições parecem ter sido incluídas, com os respetivos considerandos, num ato autónomo com pertinência para efeitos do Acordo de Schengen, corretamente baseado no artigo 79.º, n.º 2, alínea c), TFUE.

Além disso, as alterações do Regulamento (UE) 2021/1148 foram igualmente introduzidas na proposta de regulamento, a fim de alterar o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos, a mobilizar para apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para assegurar uma gestão europeia integrada das fronteiras sólida e eficaz nas fronteiras externas. O artigo 77.º, n.º 2, do TFUE constitui a base jurídica das medidas relativas, nomeadamente, aos vistos, aos controlos nas fronteiras, ao sistema integrado de gestão das fronteiras da União e à ausência de controlos nas fronteiras internas. Por conseguinte, esta disposição parece ser corretamente utilizada para além do artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do TFUE, uma vez que os objetivos visados estão intrinsecamente ligados, não sendo apenas secundários e indiretos entre si. A utilização da dupla base jurídica seria, por conseguinte, coerente com os critérios referidos no ponto III da presente nota.

VI – Conclusão e recomendação

¹⁴ Ver, nomeadamente, o acórdão de 26 de outubro de 2010, Reino Unido/Conselho (VIS), C-482/08, ECLI:EU:C:2010:631, n.º 48, em que o Tribunal se refere à «*necessária coerência deste acervo [Schengen] e a necessidade de manter essa coerência na sua possível evolução*»; ver igualmente os n.ºs 49 e 58 desse acórdão.

¹⁵ Protocolos (n.º 19) relativo ao acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia, (n.º 21) relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, e (n.º 22) relativo à posição da Dinamarca.

Assim, na sua reunião de 11 de março de 2024, a Comissão dos Assuntos Jurídicos decidiu, com 17 votos a favor, nenhum voto contra e 1 abstenção¹⁶, recomendar à Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos que considere pertinentes o artigo 79.º, n.º 2, alínea c), e o artigo 77.º, n.º 2, do TFUE como base jurídica da proposta de regulamento.

Aproveito a oportunidade para reiterar a V. Ex.^a os protestos da minha elevada consideração.

Adrián Vázquez Lázara

¹⁶ Encontravam-se presentes no momento da votação final: Adrián Vázquez Lázara (Presidente), Marion Walsmann (Vice-presidente), Lara Wolters (Vice-presidente), Alessandra Basso, Ilana Cicurel, Ibán García Del Blanco, Pascal Durand, Daniel Freund (suplente de Sergey Lagodinsky nos termos do artigo 209.º, n.º 7, do Regimento), Heidi Hautala, Pierre Karleskind, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, René Repasi, Franco Roberti, Michaela Šojdová (suplente de Jiří Pospíšil, nos termos do artigo 209.º, n.º 7, do Regimento), Axel Voss, Javier Zarzalejos.

**ANEXO: ENTIDADES OU PESSOAS SINGULARES DE QUEM O RELATOR
RECEBEU CONTRIBUTOS**

O relator declara, sob a sua responsabilidade exclusiva, não ter recebido quaisquer contributos de entidades ou pessoas singulares que, em virtude do artigo 8.º do anexo I do Regimento, devessem ser indicadas no presente anexo.

PROCESSO DA COMISSÃO COMPETENTE QUANTO À MATÉRIA DE FUNDO

Título	Estabelecimento de um procedimento de fronteira para o regresso e que altera o Regulamento (UE) 2021/1148
Referências	COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD)
Data de apresentação ao PE	13.7.2016
Comissão competente quanto ao fundo Data de comunicação em sessão	LIBE 29.2.2024
Relatores Data de designação	Fabienne Keller 9.11.2020
Contestação da base jurídica Data do parecer JURI	JURI 11.3.2024
Data de aprovação	14.2.2024
Resultado da votação final	+: 40 –: 23 0: 4
Deputados presentes no momento da votação final	Abir Al-Sahlani, Konstantinos Arvanitis, Malik Azmani, Pietro Bartolo, Vladimír Bilčík, Malin Björk, Vasile Blaga, Ioan-Rareş Bogdan, Karolin Braunsberger-Reinhold, Saskia Briemont, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Patricia Chagnon, Lena Düpont, Cornelia Ernst, Laura Ferrara, Nicolaus Fest, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Patryk Jaki, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Fabienne Keller, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Erik Marquardt, Nadine Morano, Javier Moreno Sánchez, Emil Radev, Karlo Ressler, Isabel Santos, Birgit Sippel, Sara Skytvedal, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Tomas Tobé, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Jadwiga Wiśniewska, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Suplentes presentes no momento da votação final	Patricia Caro Maya, Romeo Franz, Balázs Hidvéghi, Leopoldo López Gil, Jaak Madison, Matjaž Nemeč, Carina Ohlsson, Philippe Olivier, Róza Thun und Hohenstein, Dragoş Tudorache, Charlie Weimers, Juan Ignacio Zoido Álvarez
Suplentes (art. 209.º, n.º 7) presentes no momento da votação final	Mathilde Androuët, Laura Ballarín Cereza, Chiara Gemma, Svenja Hahn, Antonio López-Istúriz White, Gabriel Mato, Francisco José Millán Mon, Javier Nart, Nacho Sánchez Amor, Michal Wiezik
Data de entrega	4.4.2024