Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 2 de junho de 2017
(OR. en)

9781/17

Dossiês interinstitucionais:
2016/0131 (COD)
2016/0132 (COD)
2016/0133 (COD)
2016/0222 (COD)
2016/0223 (COD)
2016/0224 (COD)
2016/0225 (COD)

ASILE 38
ASIM 64
CSC 115
EURODAC 17
ENFOPOL 277
RELEX 467
CODEC 936

NOTA

de:	Presidência
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.° doc. Com.:	8715/1/16 REV 1 ASILE 11 CODEC 613 11318/1/16 REV 1 ASILE 28 CODEC 1078 11316/16 ASILE 26 CODEC 1076 + ADD 1 11317/16 ASILE 27 CODEC 1077 + ADD 1 + ADD 2 8765/1/16 REV 1 ASILE 13 EURODAC 3 ENFOPOL 132 CODEC 630 8742/16 ASILE 12 CODEC 619 11313/16 ASIM 107 RELEX 650 COMIX 534 CODEC 1073
Assunto:	**Reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo e da Reinstalação** – Dublim: Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação) (primeira leitura) – Condições de acolhimento: Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação) (primeira leitura) – Condições de asilo: Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, bem como normas relativas ao estatuto uniforme dos refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (primeira leitura) – Procedimentos de asilo: Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32/UE (primeira leitura) – **Eurodac**: Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema "Eurodac" de comparação de dados biométricos para efeitos da aplicação efetiva do [Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida], de identificação de nacionais de países terceiros ou de apátridas em situação irregular, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei (reformulação) – **EASO**: Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) n.º 439/2010 (primeira leitura) – Quadro de Reinstalação: Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho (primeira leitura) = Relatório intercalar

I. INTRODUÇÃO

Em 4 de maio de 2016 e em 13 de julho de 2016, a Comissão apresentou sete propostas legislativas destinadas a reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo, a saber, a reformulação do Regulamento de Dublim e do Regulamento EURODAC, a proposta de regulamento relativa à criação da Agência da União Europeia para o Asilo (AUEA), a proposta de regulamento que estabelece um procedimento comum na UE, a proposta de Regulamento Condições de Asilo, a reformulação da Diretiva Condições de Acolhimento e a proposta de regulamento que institui o Quadro de Reinstalação da União.

A Presidência maltesa prosseguiu a análise das referidas propostas que fora iniciada pelas Presidências neerlandesa e eslovaca. O presente relatório intercalar baseia-se no anterior relatório apresentado ao Conselho em 27 de março, tal como consta do documento 6851/17.

II. ABORDAGEM TEMÁTICA

As instâncias preparatórias do Conselho prosseguiram o debates de algumas das questões, no âmbito de uma abordagem temática, incluindo a análise conjunta de determinados artigos em quatro propostas (Regulamento de Dublim, Regulamento que estabelece um procedimento comum, Regulamento Condições de Asilo e Diretiva Condições de Acolhimento). Esta abordagem foi seguida para continuar a análise dos seguintes temas horizontais específicos:

- limitação dos abusos e movimentos secundários; e
- garantias para pessoas com necessidades especiais.

Foram igualmente examinadas conjuntamente as definições comuns a diferentes propostas. Foi assim possível ao Grupo do Asilo abordar as principais questões que são motivo de preocupação geral e trabalhar no sentido de chegar a um compromisso final que deverá ser devidamente equilibrado. Esta abordagem temática foi bem acolhida pelos Estados-Membros e permitiu realizar importantes progressos relativamente às propostas, tendo sido concluídos os debates sobre estes temas.

III. REGULAMENTO DE DUBLIM

Para além de avançar com vista a encontrar um compromisso para a aplicação efetiva dos princípios da responsabilidade e solidariedade, como descrito no ponto X do presente relatório, foram analisados, no âmbito da abordagem temática, vários artigos do Regulamento de Dublim que se prendem com a tutela e a limitação dos abusos e movimentos secundários.

IV. DIRETIVA CONDIÇÕES DE ACOLHIMENTO

O Grupo do Asilo continuou a analisar a reformulação da Diretiva Condições de Acolhimento no quadro da referida abordagem temática, bem como com base noutros textos de compromisso revistos propostos pela Presidência.

Na reunião do Grupo do Asilo, em 10 de maio, registaram-se progressos relativamente a muitos aspetos da proposta. No entanto, alguns elementos sensíveis continuam pendentes, nomeadamente as disposições relacionadas com o acesso dos requerentes de asilo ao mercado de trabalho, bem como as medidas destinadas a evitar os movimentos secundários, incluindo a atribuição de um lugar de residência, a detenção e a redução e retirada das condições materiais de acolhimento. Além disso, os progressos sobre uma série de questões ainda não resolvidas estão dependentes dos progressos que vierem a ser alcançados no âmbito das negociações de outras propostas relativas ao SECA, nomeadamente o Regulamento de Dublim e o Regulamento Procedimentos de Asilo.

A Presidência tenciona apresentar a breve trecho uma nova proposta de compromisso revista, para debate na reunião do Grupo do Asilo, em 14 de junho.

V. REGULAMENTO CONDIÇÕES DE ASILO

Os projetos de propostas de compromisso para o texto do Regulamento Condições de Asilo foram debatidos em cinco reuniões dos Conselheiros JAI (24 de março, 10 de abril, 27 de abril, 16 de maio e 31 de maio de 2017).

Algumas das questões sensíveis, que exigem um debate mais aprofundado, prendem-se nomeadamente com a definição de membros da família e famílias formadas fora do país de origem, a proteção que poderia ser conseguida em certas partes do país de origem (alternativa da proteção interna) e o ónus da prova nesses casos, os efeitos retroativos de uma decisão de retirar o estatuto de proteção internacional, o papel dos aspetos relacionados com a segurança no que toca aos fundamentos que permitem a retirada do estatuto de refugiado, bem como o conteúdo e a definição de segurança social e de assistência social (os direitos e benefícios que podem ser concedidos aos beneficiários).

Em 16 de maio de 2017, o Coreper chegou a acordo sobre um dos aspetos mais difíceis da proposta, ou seja, o período de validade da autorização de residência.

O objetivo da Presidência é apresentar um texto ao COREPER para acordo sobre uma orientação geral parcial antes do final do seu mandato.

VI. REGULAMENTO PROCEDIMENTOS DE ASILO

Foi prosseguida a análise da proposta de Regulamento Procedimentos de Asilo, tendo sido debatidos projetos de propostas de compromisso relativas aos artigos incluídos no quadro da abordagem temática. As disposições relativas aos requerentes com necessidades especiais (menores não acompanhados e tutela, exames médicos, pedidos apresentados por menores não acompanhados) revelaram-se particularmente difíceis em termos de conteúdo, coordenação e coerência com disposições similares noutras propostas do pacote. Neste contexto, procurou-se coordenar melhor os procedimentos, o calendário, os papéis e as funções previstos nas diferentes propostas. Algumas delegações manifestaram preocupação relativamente a certas disposições destinadas a limitar os movimentos secundários que, na sua opinião, não conseguiram um justo equilíbrio entre o combate aos abusos e a concessão de proteção, sempre que necessário.

VII. REGULAMENTO EURODAC

Enquanto se aguarda a adoção da posição do Parlamento Europeu[1], as instâncias preparatórias do Conselho analisaram várias questões que não faziam parte da orientação geral parcial acordada em dezembro de 2016, com vista a alargar o mandato para as negociações com o Parlamento Europeu. Com base em duas avaliações de impacto efetuadas pela eu-LISA, foram objeto de análise circunstanciada a inclusão de cópias a cores de documentos de viagem na base de dados e a possibilidade de as autoridades responsáveis pela aplicação da lei poderem consultar o EURODAC com recursos a dados alfanuméricos. Além disso, foi igualmente analisada a inclusão no projeto de regulamento de dados sobre pessoas registadas para efeitos de realização de um procedimento de admissão. À luz destes debates, a Presidência tenciona apresentar antes do final do seu mandato um texto revisto com as alterações relevantes, para aprovação pelo Coreper.

VIII. REGULAMENTO AUEA

Na sequência do acordo sobre uma orientação geral parcial a que se chegou no Conselho em 20 de dezembro de 2016, a Presidência encetou negociações com o Parlamento Europeu em janeiro de 2017. Até à data, tiveram lugar cinco trílogos informais, em 7 de fevereiro, 8 de março, 21 de março, 2 de maio (com continuação em 11 de maio), e 1 de junho. No âmbito dos preparativos para estes trílogos informais, foi organizada uma série de reuniões técnicas com o Parlamento Europeu. No quadro do Conselho, a Presidência convocou uma série de reuniões de Conselheiros JAI a fim de ficar a conhecer os pontos de vista dos Estados-Membros sobre as alterações do Parlamento Europeu, bem como sobre as eventuais sugestões de compromisso.

[1] A votação na Comissão LIBE sobre o relatório do PE teve lugar em 30 de maio de 2017.

Em 7 de fevereiro, durante o primeiro trílogo, a Presidência e o relator do Parlamento Europeu apresentaram as respetivas posições acerca das questões mais importantes da proposta, a saber, o "controlo", a "organização da agência", e a "assistência operacional e técnica". Em 8 de março, por ocasião do segundo trílogo, os negociadores procederam a um debate aprofundado sobre a "assistência operacional e técnica", que prosseguiu durante o terceiro trílogo em 21 de março. Em 2 e 11 de maio (quarto trílogo), os colegisladores procederam a um debate aprofundado sobre o mecanismo de controlo, bem como sobre as diversas alterações do Parlamento Europeu relativas à proteção dos direitos fundamentais. Em 1 de junho (quinto trílogo), os colegisladores analisaram as disposições relativas à "informação e orientação sobre a situação de certos países", bem como à "organização da agência". No início de cada trílogo, foi aprovada ad referendum uma lista das disposições acordadas a nível técnico nos intervalos entre os trílogos. Em resultado destas negociações, chegou-se a um acordo ad referendum entre os colegisladores sobre o capítulo 2 ("Cooperação prática e informações sobre o asilo"), o capítulo 4 ("Normas Operacionais e Diretrizes"), o capítulo 6 ("Assistência Operacional e Técnica") e o capítulo 10 ("Disposições Financeiras") da proposta, com exceção de algumas disposições que ainda estão a ser examinadas. Além disso, foram já amplamente debatidos a nível técnico os capítulos 7 ("Intercâmbio de Informações e Proteção de Dados"), 8 ("Cooperação promovida pela Agência"), 5 ("Controlo"), 11 ("Disposições gerais") e 12 ("Disposições finais").

Em 31 de maio, o Coreper foi informado dos progressos alcançados neste dossiê. Além disso, o Coreper debateu a questão dos prazos para o destacamento de peritos nacionais para as equipas de apoio para o asilo e a reserva de intervenção para o asilo, bem como a duração mínima dos destacamentos. O Coreper apoiou as sugestões de compromisso apresentadas pela Presidência para as duas questões. Além disso, a Presidência informou o Coreper de que o número total de 500 peritos para a reserva de intervenção para o asilo não foi ainda alcançado e convidou os Estados-Membros a dar mostras de maior flexibilidade e a aumentar os compromissos assumidos. A Presidência congratulou-se com o aumento dos compromissos assumidos durante a reunião, bem como com a intenção anunciada por alguns dos outros Estados-Membros de reforçar os seus compromissos dentro em breve.

A Presidência e o Parlamento Europeu programaram várias reuniões técnicas e mais alguns trílogos para o mês de junho, com o objetivo de finalizar o trabalho iniciado durante a Presidência maltesa com base na orientação geral parcial.

IX. REGULAMENTO REINSTALAÇÃO

O Grupo do Asilo concluiu em 4 de abril de 2017 a análise da proposta para a instituição do Quadro de Reinstalação da União. Esta proposta foi de seguida apresentada para debate na reunião dos Conselheiros JAI, em 3 e 19 de maio de 2017 (8383/17). Embora as delegações tenham, na generalidade, acolhido favoravelmente os objetivos da proposta, há ainda algumas reservas de análise pendentes.

O Comité Estratégico da Imigração, Fronteiras e Asilo (CEIFA) examinou algumas destas questões na sua reunião de 30 de maio, a saber, as prerrogativas da Comissão para adotar atos de execução (programas da União em matéria de reinstalação e de admissão por motivos humanitários), a flexibilidade do procedimento de admissão por motivos humanitários e a possibilidade de conceder um estatuto temporário ao abrigo do direito nacional (9362/17).

De um modo geral, as delegações apoiaram a proposta da Presidência de suprimir a referência aos programas (fusão dos artigos 7.º e 8.º do regulamento). No que diz respeito à flexibilidade do procedimento de admissão por motivos humanitários, algumas delegações manifestaram preocupações quanto ao alargamento do seu âmbito de aplicação a pessoas que não necessitam de proteção internacional. Outras delegações pronunciaram-se a favor desta abordagem, embora reconhecendo que é ainda necessário prosseguir os trabalhos a nível técnico (nomeadamente, para melhor diferenciar a "reinstalação" e a "admissão por motivos humanitários" no texto). No que diz respeito à possibilidade de conceder um estatuto temporário ao abrigo do direito nacional, algumas delegações manifestaram reservas, enquanto outras pareciam ser mais ou menos favoráveis.

A Presidência está atualmente a trabalhar na elaboração de novas propostas de compromisso para o texto, com vista a continuar as discussões a nível dos Conselheiros JAI. O objetivo da Presidência é chegar a uma orientação geral para esta proposta antes do final do semestre em curso.

X. APLICAÇÃO EFETIVA DOS PRINCÍPIOS DE SOLIDARIEDADE E RESPONSABILIDADE

No contexto das negociações sobre a proposta da Comissão para a reforma do Regulamento de Dublim, prosseguiram os debates com vista a chegar a um compromisso para a aplicação efetiva dos princípios da solidariedade e da responsabilidade. Constatou-se que alguns elementos se apresentam geralmente estáveis, suscetíveis de reunir acordo, mas, ao mesmo tempo, continuam a ser necessários progressos em relação a uma série de questões específicas, a fim de consolidar o apoio necessário. Para muitos Estados-Membros, os aspetos estão interligados e um acordo sobre um elemento depende também dos seus diferentes componentes, bem como da evolução em relação a outros elementos.

Em resultado desses debates, cristalizou-se um consenso para apoiar uma abordagem global na qual a reforma do SECA é apenas um aspeto. Esta reforma deverá ser prosseguida em paralelo com outras políticas, nomeadamente a gestão dos fluxos migratórios fora da UE, a gestão das fronteiras externas, o reforço do regresso, e assegurando que os controlos nas fronteiras internas continuam a ser a exceção. Além disso, existe um consenso geral no sentido de que o SECA reformado deve assegurar o justo equilíbrio entre a responsabilidade e a solidariedade. Isto significa que os Estados-Membros têm de aplicar integralmente o acervo, que o sistema de asilo deve ser eficiente, evitar fatores de atração e desincentivar os movimentos secundários, e que deve acionar a solidariedade de forma efetiva e eficaz quando necessária, em particular quando um Estado-Membro se encontra sob pressão desproporcionada ou afetado por acontecimentos imprevistos. Contudo, ainda são necessários mais esforços, em particular no tocante a algumas das principais questões específicas.

XI. CONCLUSÃO

Solicita-se ao Coreper e ao Conselho que tomem nota do presente relatório intercalar.