



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 19 April 2011**

**9295/11**

**ASIM 41  
INST 220  
PARLNAT 128**

**COVER NOTE**

---

from: Mr. Jaime Gama, President of Portuguese Assembly of the Republic  
date of receipt: 15 April 2011  
to: Mr. Victor Orban, President of the Council of the European Union  
Subject: Report from the Commission to the European Parliament and the Council -  
First annual report on Immigration and Asylum (2009)  
[doc. ST 9273/10 ASIM 53 - COM (2010) 214 final]  
- Opinion<sup>1</sup> on the application of the Principles of Subsidiarity and  
Proportionality

---

Delegations will find attached a copy of the above letter.

  

---

---

<sup>1</sup> This opinion is available in English on the Interparliamentary EU information exchange Internet site (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/pid/10>

*Assembleia da República*

Sua Excelência  
Senhor Viktor Orbán  
Presidente do Conselho da União Europeia  
Bruxelas

**Assunto: Processo de escrutínio parlamentar das iniciativas europeias  
Parecer – COM (2010) 214**

*Senhor Presidente,*

Junto envio a Vossa Excelência o Parecer elaborado pela Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República de Portugal, bem como o Relatório produzido pela Comissão Parlamentar competente em razão da matéria (Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias), no âmbito do processo de escrutínio parlamentar das iniciativas europeias, sobre:

- *COM (2010) 214 – Primeiro Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a imigração e o asilo (2009).*

Mais se informa que fica assim concluído, pela Assembleia da República, o processo de escrutínio da iniciativa mencionada.

Nesta data foi, igualmente, dado conhecimento dos referidos documentos ao Presidente do Parlamento Europeu e ao Presidente da Comissão Europeia.

Queira Vossa Excelência aceitar, Senhor Presidente, a expressão do meu respeito e muito apreço. *e sub*

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA,

  
JAIME GAMA

Lisboa, 8 de Abril de 2011  
Ofício 304/PAR/11/hr



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**Comissão de Assuntos Europeus**

**PARECER**

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO -**  
**Primeiro relatório anual sobre a imigração e o asilo (2009)**

**COM (2010) 214**

**I. Nota preliminar**

No cumprimento do estabelecido na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, sobre o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias, elaborou um relatório sobre o "Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo ao - Primeiro relatório anual sobre a imigração e o asilo (2009)".

1



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
Comissão de Assuntos Europeus

II. Análise do relatório

1. Análise do relatório

Analisado o relatório supracitado, verifica-se o seguinte:

1. O documento em análise, constitui o primeiro relatório anual da Comissão sobre a aplicação do Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, adoptado em Outubro de 2008, e no qual o Conselho Europeu assumiu cinco compromissos fundamentais sobre: a imigração legal e a integração; a imigração ilegal; os controlos nas fronteiras; o asilo e uma parceria com os países de origem e de trânsito (Abordagem Global).
2. O relatório resume e avalia os progressos alcançados a nível da UE e a nível nacional e apresenta um conjunto de recomendações em relação a cada um dos cinco domínios do Pacto. Atendendo que se trata de um relatório anual, as recomendações destacam os aspectos que a Comissão considera exigirem especial atenção no ano de 2010. Os compromissos assumidos no Pacto serão também desenvolvidos no âmbito do Programa de Estocolmo e do seu Plano de Acção.
3. De mencionar que o período de referência sobre o qual incide o presente relatório vai de Outubro de 2008 até final de 2009. Pelo que a crise económica constituiu um relevante factor de análise pelos seus efeitos na migração.
4. Salienta-se, das conclusões do relatório, que foram registados progressos tanto a nível nacional, como da UE, na formulação de políticas de imigração e de asilo em concordância com o Pacto. É sublinhada a existência de uma "primeira geração de instrumentos da política global da UE em matéria de migração: legislação, quatro Fundos, agências e redes, acordos com países



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**Comissão de Assuntos Europeus**

terceiros". Sendo referido que estes instrumentos devem ser integralmente implementados, explorados e avaliados. Todavia, refere-se que alguns quadros de acção necessitam de um maior desenvolvimento, nomeadamente o Programa de acção relativo à migração legal e a Abordagem Global.

5. Refere-se, também que em alguns domínios, a Comissão apresentou propostas para melhorar os instrumentos de primeira geração, criando um Sistema Europeu Comum de Asilo e reforçando o papel da Frontex.
6. No entanto, considera-se que é necessário prosseguir o desenvolvimento da política da UE em matéria de migração, tal como é reconhecido no Programa de Estocolmo.
7. Salieta-se que a Estratégia Europa 2020 releva a importância de uma política global em matéria de migração de mão-de-obra, bem como, a uma melhor integração dos migrantes.
8. De salientar que as recomendações constantes do presente relatório, identificam as prioridades políticas nestes domínios. O relatório contribuirá, assim, para a preparação do debate anual do Conselho Europeu sobre as políticas de imigração e de asilo.
9. No que concerne à verificação do princípio da subsidiariedade considera-se que o mesmo não se aplica, ao documento em análise, dado tratar-se de uma iniciativa não legislativa.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
Comissão de Assuntos Europeus

III. Conclusões

1. As matérias em causa não recaem no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2º da Lei 43/2006, de 25 de Agosto.
2. Constituindo o documento em análise uma iniciativa não legislativa entende-se que o princípio da subsidiariedade não se aplica.

IV. Parecer

Assim, a Comissão dos Assuntos Europeus é de parecer que em relação ao relatório supracitado está concluído o processo de escrutínio previsto pela da Lei 43/2006, de 25 de Agosto.

Assembleia da República, 31 de Março de 2010

A Deputada Relatora,

Ana Catarina

O Presidente da Comissão,

Vitalino Canas



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

#### PARECER

COM (2010) 214 final – Primeiro Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a imigração e o asilo (2009)

#### 1 - Introdução

No quadro do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República, no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2010) 214 final – Primeiro Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a imigração e o asilo (2009) - para apreciação e votação de parecer.

#### 2. Enquadramento

O relatório em análise resume e avalia os progressos alcançados a nível da União Europeia e a nível nacional e apresenta recomendações para o ano de 2010 em relação a cada um dos cinco domínios do Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo que passaremos a analisar: imigração legal; integração; imigração ilegal; controlo nas fronteiras; asilo; abordagem global das migrações. O período de referência vai de Outubro de 2008 até final de 2009.

#### 2.1 Imigração legal

Ao nível da União Europeia, sublinha-se que um dos progressos em 2009 foi a adopção da Directiva “Cartão Azul” da União Europeia que proporcionará um procedimento de admissão próprio à UE aos trabalhadores altamente qualificados. Um dos aspectos negativos referidos é a identificação de problemas na transposição da Directiva relativa ao direito de reagrupamento familiar



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Ao nível nacional, a Comissão refere que a migração de mão-de-obra continuou a ser gerida em relação às necessidades do mercado de trabalho e à preferência pelos cidadãos da UE, verificando-se uma tendência positiva de simplificação de procedimentos.

Considerando os progressos verificados neste domínio em 2009, a Comissão apresenta as seguintes recomendações para o ano de 2010:

- os Estados-Membros e a Comissão devem, em cooperação com países terceiros, continuar a melhorar a adequação entre as necessidades do mercado de trabalho e o reconhecimento das qualificações, paralelamente às medidas de promoção de uma política global de migração de mão-de-obra no âmbito de uma das iniciativas emblemáticas da Estratégia Europa 2020 intitulada «Uma agenda para novas qualificações e novos empregos». Estas medidas ajudarão igualmente a ultrapassar os desafios demográficos.

- deve ser implementado o Plano de Acção sobre a migração legal: os Estados-Membros devem envidar esforços para assegurar uma transposição atempada e ambiciosa da Directiva «Cartão Azul» da UE; o Conselho e o Parlamento devem aproveitar a nova dinâmica gerada pelo Tratado de Lisboa para chegarem a um acordo sobre a directiva-quadro relativa a uma autorização única e aos direitos socioeconómicos dos trabalhadores migrantes.

- a informação mútua continua a ser um aspecto importante: os Estados-Membros e a Comissão devem melhorar a comunicação de informações sobre evoluções nacionais importantes através dos futuros relatórios anuais sobre a imigração e o asilo.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### 2.2 Integração

No domínio da integração, a Comissão refere que o quadro da UE foi consolidado. A política de integração continuou a ser desenvolvida a nível da União Europeia e a nível nacional, em conformidade com os princípios básicos comuns da UE aplicáveis à integração e a agenda comum de 2005 para a integração. Por outro lado, refere-se que está a ser conferida atenção tanto aos direitos (emprego, não discriminação) como às obrigações (aprendizagem da língua). Valoriza-se positivamente a tendência para a continuação do desenvolvimento de estruturas da UE e nacionais a favor de políticas globais de intercâmbio de informações e de diálogo.

Atenta a avaliação referida, a Comissão apresenta as seguintes Recomendações para o ano de 2010:

- deve ser dada **prioridade ao desenvolvimento de indicadores** tendo em vista o controlo dos resultados das políticas de integração;
  
- devem ser iniciados os **trabalhos sobre uma nova agenda da UE para a integração dos migrantes** a adoptar em 2011, conforme previsto na Estratégia Europa 2020, e tomando em consideração o Programa de Estocolmo e a nova base jurídica expressa (artigo 79.º, n.º 4, do TFUE) introduzida pelo Tratado de Lisboa;

### 2.3 Imigração ilegal

No domínio da imigração ilegal, a Comissão refere que a política de regresso e os acordos de readmissão foram as áreas que mereceram maior atenção. Salienta-se que a partida voluntária é a opção mais utilizada em matéria de regresso, em conformidade com a Directiva relativa ao regresso. Sendo certo que vários Estados-Membros adoptaram igualmente uma política mais rigorosa em matéria de regresso forçado, com vista a reforçar sobretudo o seu efeito dissuasivo. Também se refere que existe, ainda, um elevado número de migrantes em situação irregular que



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

temporariamente não podem ser repatriados, o que exige mais atenção. Relativamente às medidas de regularização, o relatório refere que não existe um entendimento comum entre os Estados-Membros quanto à sua utilização como instrumento de combate à imigração ilegal.

Pelo que, a Comissão apresenta as seguintes recomendações:

- os Estados-Membros devem dedicar especial atenção à **transposição integral e atempada da Directiva relativa ao regresso e da Directiva relativa às sanções contra os empregadores.**
- os Estados-Membros devem **aumentar o número e a eficácia das inspecções** efectuadas aos locais de trabalho em sectores associados a um risco acrescido de exploração de trabalhadores em situação irregular.
- os Estados-Membros devem aproveitar a oportunidade proporcionada pela Directiva relativa ao regresso para **promover as partidas voluntárias** e recorrer ao Fundo de Regresso.
- é necessário **reforçar a promoção da utilização dos voos comuns de regresso**, fazendo pleno uso do Fundo de Regresso e da coordenação da Frontex.
- tomando em consideração diferentes abordagens, deve ser promovido o **intercâmbio de informações e o acompanhamento das medidas de regularização nacionais**, em conformidade com as recomendações do Pacto.
- devem ser desenvolvidos esforços adicionais para **negociar e celebrar acordos de readmissão** com os principais países terceiros.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- em virtude do elevado número de **migrantes em situação irregular que temporariamente não podem ser repatriados**, a Comissão realizará um estudo sobre o seu tratamento, mantendo simultaneamente o objectivo principal de execução dos regressos (termo da permanência ilegal) o mais rapidamente possível.

- A UE e os Estados-Membros devem assegurar que as medidas destinadas a melhorar o controlo da migração tenham em devida consideração **os direitos fundamentais e os direitos das crianças** consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e na Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas.

### 2.4 – Controlo nas fronteiras

A Comissão sublinha que todos os Estados-Membros assumiram com determinação o compromisso de assegurar um controlo mais eficaz das fronteiras externas. Foram desenvolvidos esforços significativos neste domínio que incluíram o recurso às modernas tecnologias. E mencionou-se frequentemente a utilidade de um financiamento do Fundo para as Fronteiras Externas. Por outro lado, vários Estados-Membros lamentaram os problemas técnicos e os consequentes atrasos no funcionamento do VIS, tendo alguns deles manifestado dúvidas quanto ao desenvolvimento de outros sistemas informáticos de grande escala (designadamente o sistema de entrada/saída da UE) neste momento. Acresce que também é mencionado que ainda não foi possível dar seguimento ao compromisso de melhorar o processo de avaliação de Schengen.

As recomendações nesta área são as seguintes:

- os Estados-Membros e a Comissão devem **utilizar da melhor forma os principais instrumentos jurídicos** e assegurar a sua **correcta aplicação** (Código das Fronteiras, Código de Vistos [que revoga as ICC], o Regulamento Frontex, o VIS e o Fundo para as Fronteiras Externas), bem como adoptar as medidas de execução necessárias;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- sempre que exista um amplo apoio para aprofundar a harmonização (tal como o reforço do papel da Frontex proposto pela Comissão, ou a alteração de determinadas disposições da legislação em vigor), devem ser envidados esforços, nos debates legislativos, para honrar os compromissos assumidos no Pacto no sentido da mobilização de todos os recursos disponíveis para assegurar um controlo mais eficaz nas fronteiras e para dotar a Frontex dos recursos necessários ao cumprimento da sua missão;

- a cooperação Schengen tem sido um sucesso extraordinário e o processo de avaliação de Schengen é um mecanismo de revisão único, que deve ser mantido e reforçado em conformidade com as disposições do Tratado. Este mecanismo deve assentar na confiança entre todas as partes envolvidas e numa repartição clara das competências. Agora que o Tratado de Lisboa entrou em vigor, a Comissão irá apresentar brevemente uma nova proposta. Para obter resultados, será necessária alguma flexibilidade por parte das instituições da UE e o reconhecimento das realidades jurídicas;

### 2.5 – Asilo

A Comissão realça que estão em curso medidas destinadas a implementar todos os compromissos relacionados com asilo assumidos no Pacto. No entanto, refere-se que a maioria dos Estados-Membros não tem demonstrado grande interesse na adopção de medidas de solidariedade sob a forma de realojamento na UE dos beneficiários de protecção internacional.

Atento o exposto, a Comissão apresenta as seguintes recomendações:

- o Conselho e o Parlamento devem intensificar os seus esforços, nos debates legislativos em curso, para respeitar os compromissos em matéria de estabelecimento de um Sistema Europeu Comum de Asilo que proporcione um nível mais elevado de protecção e de normas;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- todas as partes interessadas devem prestar total apoio, a fim de que o **Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo** possa funcionar rapidamente.

- um número maior de Estados-Membros deve intensificar esforços para apoiar os **Estados-Membros mais afectados por pressões em matéria de asilo**, aceitando o realojamento de beneficiários de protecção internacional ou tomando outras medidas como, por exemplo, a prestação de assistência técnica, em consonância com o princípio de solidariedade e de partilha equilibrada das responsabilidades entre os Estados-Membros instaurado pelo Tratado de Lisboa (artigo 80.º do TFUE);

### 2.6 – Abordagem global das Migrações

O documento em análise menciona que se registaram progressos consideráveis no diálogo em matéria de migração com países terceiros. No entanto, refere-se que é necessário racionalizar os vários processos de diálogo e reforçar as sinergias entre migração e desenvolvimento. Os perfis migratórios, sendo um instrumento fundamental para uma política da migração baseada em dados concretos, foram encorajados de forma positiva.

As recomendações neste domínio são as seguintes:

- a UE deve, com o apoio constante dos Estados-Membros, **desenvolver e consolidar a Abordagem Global das Migrações**, com base no Programa de Estocolmo, graças à utilização estratégica, objectiva e sistemática de todos os seus instrumentos, da racionalização dos processos de diálogo e do reforço da cooperação operacional. O equilíbrio entre os três elementos (migração legal, migração ilegal, migração e desenvolvimento) deve ser reforçado;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- deve continuar a ser dada prioridade à cooperação com os países de origem e de trânsito mais relevantes em África e no Leste e Sudeste da Europa. É necessário aprofundar também o diálogo e a cooperação com os países asiáticos, designadamente a Índia e a China, e os países da América Latina e das Caraíbas;

### 3. Efeitos da crise económica

O relatório faz uma abordagem sobre os efeitos da crise económica na migração apresentando também neste âmbito algumas recomendações.

Refere-se que a crise económica afectou os fluxos migratórios em dois terços dos estados-membros provocando sobretudo uma redução da procura de trabalhadores estrangeiros. Por outro lado, também se menciona que os migrantes constituem um dos grupos da população mais afectados pela crise, sendo certo que o impacto varia em função do sector, do nível da instrução e das qualificações profissionais. Ao nível do sector os mais afectados são a construção civil, a produção industrial, o turismo e os serviços financeiros.

As recomendações neste domínio são as seguintes:

- a UE e os Estados-Membros devem maximizar os benefícios da migração de mão-de-obra, reconhecendo que constitui um importante instrumento para responder à escassez registada no mercado de trabalho no quadro da Estratégia Europa 2020.

- a UE deve responder à crise económica em conjunto com os países terceiros particularmente afectados pelos seus efeitos a longo prazo.

### 4. Metodologia

A Comissão recomenda que relativamente ao próximo relatório, os Estados-membros devam continuar a fornecer um relatório político à Comissão, mas as informações



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

factuais pertinentes devem ser fornecidas nos relatórios dos Pontos de Contacto Nacionais (PCN) da Rede Europeia das Migrações (REM).

**5. Conclusões**

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias tomou conhecimento do conteúdo do *Primeiro Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a imigração e o asilo (2009)*, devendo o presente parecer ser remetido à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 14 de Julho de 2010.

A Deputada Relatora

(Celeste Corrêia)

O Presidente da Comissão,

(Osvaldo de Castro)