



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 23.9.2020
COM(2020) 611 final

2016/0224 (COD)

Proposta alterada de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

**que institui um procedimento comum de proteção internacional na União
e que revoga a Diretiva 2013/32/UE**

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Contexto e fundamentação da proposta

Em setembro de 2019, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, anunciou um novo pacto em matéria de migração e asilo, que implica uma abordagem global das fronteiras externas, dos sistemas de asilo e de regresso, do espaço Schengen de livre circulação e da dimensão externa.

A comunicação sobre o novo pacto em matéria de migração e asilo, apresentada em conjunto com uma série de propostas legislativas, incluindo a presente proposta que altera a proposta de 2016 de reformulação do Regulamento Procedimentos de Asilo, representa um novo começo no domínio da migração. O objetivo é implementar um quadro amplo baseado numa abordagem global da gestão da migração, através da promoção da confiança mútua entre os Estados-Membros. Com base nos princípios horizontais da solidariedade e de uma partilha equitativa de responsabilidades, o novo pacto defende uma elaboração integrada das políticas, a união das políticas nos domínios do asilo, da migração, do regresso, da proteção das fronteiras externas e das relações com países terceiros estratégicos.

Não devem ser os Estados-Membros individualmente, mas a UE no seu conjunto, a dar conta dos desafios da gestão da migração, incluindo os relacionados com as chegadas e os regressos. É necessário um quadro europeu que consiga gerir a interdependência entre as políticas e as decisões dos Estados-Membros, que tem de ter em conta as realidades em constante mutação da migração, o que se traduz numa maior complexidade e numa necessidade aprofundada de coordenação. Apesar da descida vertiginosa de 92 % do número de chegadas irregulares à União desde 2015, prevalecem ainda alguns problemas estruturais que colocam sob pressão os sistemas de asilo, acolhimento e regresso dos Estados-Membros. Entre estes problemas encontra-se o número crescente de requerentes de proteção internacional que dificilmente recebem proteção da UE, mas que resultam em maiores encargos administrativos e atrasos na concessão da proteção a quem verdadeiramente necessita, bem como um fenómeno persistente de deslocações secundárias de migrantes na UE. Acresce ainda o facto de ser necessário reconhecer igualmente os problemas que as autoridades dos Estados-Membros e o seu pessoal enfrentam para garantir a segurança dos requerentes perante a crise de COVID-19.

Embora o número de chegadas irregulares tenha baixado desde 2015, a percentagem de migrantes oriundos de países com taxas de reconhecimento inferiores a 20 % aumentou de 13 %, em 2015, para 55 %, em 2018. Verificou-se ao mesmo tempo um aumento da percentagem de processos complexos, que implicam um maior consumo de recursos no seu tratamento, uma vez que a chegada de nacionais de países terceiros com claras necessidades de proteção internacional em 2015-2016 tem sido substituída, parcialmente, por chegadas mistas de pessoas com taxas de reconhecimento mais divergentes. Além disso, não obstante a diminuição de chegadas irregulares em toda a UE, o número de pedidos de proteção internacional tem continuado a aumentar, atingindo uma diferença quatro vezes superior em relação ao número de chegadas. Esta tendência remete para requerentes que não efetuam o pedido no primeiro Estado-Membro de chegada, a vários pedidos de proteção internacional na UE e a necessidade de reformar o atual sistema de Dublin. Por último, em 2019, metade de todas as chegadas irregulares por mar resultaram de desembarques na sequência de operações

de busca e salvamento que colocam pressão específica num determinado Estado-Membro unicamente devido à sua localização geográfica.

O aumento da percentagem de pedidos de asilo que dificilmente são suscetíveis de receber proteção internacional da UE acarreta encargos acrescidos, não só no que respeita ao tratamento dos pedidos de asilo em geral, mas também no que respeita ao regresso destes migrantes que não necessitam de proteção internacional. Em média, são indeferidos anualmente 370 mil pedidos de proteção internacional de nacionais de países terceiros que têm de ser encaminhados para o procedimento de regresso, o que equivale a cerca de 80 % do número total de decisões de regresso emitidas todos os anos. Por conseguinte, é necessário estabelecer uma ligação sem descontinuidades entre os procedimentos de asilo e de regresso para aumentar a eficiência e a coerência global do sistema de asilo e migração. Os migrantes irregulares sem necessidades de proteção ou sem intenção de pedir proteção internacional devem ser encaminhados rapidamente para o procedimento de regresso. É necessário resolver as lacunas processuais existentes, tais como a emissão de decisões em matéria de asilo e de regresso em atos autónomos e a emissão tardia da decisão de regresso, vias de recurso independentes e requerentes que retardam os procedimentos com o único intuito de tentar travar o seu regresso da União, utilizando indevidamente a proteção fornecida pelo sistema de asilo, bem como a possibilidade de permitir que os requerentes se mantenham no território dos Estados-Membros na pendência de um segundo ou outro nível de recurso.

Reveste igual importância trabalhar para um sistema de regresso mais europeu. A Comissão apresentou em 2018 uma proposta de reformulação da Diretiva Regresso que visa melhorar a gestão e a eficácia dos regressos. Esta proposta tem por objetivo prevenir e reduzir a fuga e os movimentos não autorizados, reforçando as ligações com os procedimentos de asilo, promovendo a utilização de programas de regresso voluntário assistido e melhorando o controlo e a aplicação, com o apoio dos sistemas nacionais de gestão de processos. Além das questões processuais abrangidas pela presente proposta de regulamento e a proposta de reformulação da Diretiva Regresso, um sistema de regresso mais europeu exige uma aplicação plena do Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, com a Frontex na qualidade de componente operacional em matéria de regressos, um instrumento operacional abrangente para melhorar a gestão de processos de regresso, uma estratégia sustentável relativa a regressos e reintegração, com a participação de países terceiros na readmissão, e uma cooperação estruturada de alto nível liderada por um coordenador de regressos da UE.

O atual sistema de gestão da migração continua também a sobrecarregar os Estados-Membros da primeira chegada, bem como os sistemas de asilo de outros Estados-Membros através de movimentos não autorizados, não sendo suficientemente eficaz para fazer face a estas realidades. Em especial, não existe atualmente qualquer mecanismo de solidariedade nem normas claras que desincentivem e regulem os movimentos não autorizados.

O novo pacto assenta nas propostas da Comissão para reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo de 2016 a 2018, bem como acrescenta novos elementos para garantir o equilíbrio necessário para um quadro comum que reúna todos os aspetos da política de asilo e migração.

A presente proposta que altera a proposta de 2016 relativa a um Regulamento Procedimentos de Asilo¹, em conjunto com a nova proposta de regulamento relativo à gestão do asilo e da

¹ JO L [...] de [...], p. [...].

migração, a proposta que introduz uma triagem², a proposta que altera a proposta do Eurodac, bem como a proposta que cria procedimentos e mecanismos para responder a situações de crise, estabelece o quadro legislativo que coloca em prática esta abordagem abrangente da gestão do asilo e da migração.

Em conjunto com a proposta de regulamento que introduz uma triagem, assegura uma ligação sem descontinuidades entre todas as fases do procedimento de migração, desde a nova fase prévia à entrada até ao resultado de um pedido de asilo, ou seja, quer na integração daqueles a quem se reconhece a necessidade de proteção, quer no regresso do requerente sem direito a permanecer na União. A fase prévia à entrada compreende uma triagem composta por controlos de identidade, sanitários e de segurança na chegada, para um rápido encaminhamento para o procedimento de apreciação do pedido de proteção internacional ou para o procedimento de regresso ou recusa de entrada.

A proposta que altera a proposta de 2016 de reformulação do Regulamento Eurodac estabelece uma ligação clara e coerente entre indivíduos específicos e os procedimentos aos quais são sujeitos, a fim de garantir um melhor apoio do controlo da migração irregular e a deteção de movimentos não autorizados. Apoiar igualmente a aplicação do novo mecanismo de solidariedade criado pelo Regulamento relativo à Gestão do Asilo e Migração, prevê as consequentes alterações necessárias que permitirão ao Eurodac funcionar dentro do quadro de interoperabilidade e apoiará os Estados-Membros no controlo da concessão de assistência para o regresso voluntário e a reintegração.

Por fim, a Comissão, em conjunto com estas propostas, apresenta uma proposta de regulamento relativo à gestão de situações de crise, com vista a uma descrição dos instrumentos necessários para lidar com crises. Este instrumento de crise abrange situações excecionais de afluxo maciço de nacionais de países terceiros ou de apátridas que chegam de forma irregular a um Estado-Membro, que assumem uma dimensão e uma natureza que inviabilizaria o sistema de asilo, acolhimento ou regresso de um Estado-Membro, bem como situações em que exista um risco iminente de chegadas deste tipo que podem ter consequências graves para o funcionamento ou resultar na impossibilidade de execução do Sistema Europeu Comum de Asilo e do sistema de gestão da migração da União. O regulamento estabelece procedimentos para fazer face a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo na UE, cria eventuais derrogações às disposições aplicáveis do acervo da UE em matéria de asilo e de regresso e estabelece regras específicas para a aplicação, em situações de crise, do mecanismo de solidariedade previsto no Regulamento relativo à Gestão do Asilo e Migração.

A reforma visa resolver o facto de os sistemas de asilo, de acolhimento e de regresso dos Estados-Membros continuarem, em grande parte, a não estar harmonizados, não obstante o aumento da cooperação a nível da UE, designadamente no que diz respeito ao apoio por parte de agências da UE. Esta situação gera ineficiências, bem como a consequência indesejada de não proporcionar um tratamento equitativo aos requerentes de asilo em toda a Europa e, por conseguinte, incentivar a movimentação de grandes números de migrantes pela Europa em busca de melhores condições e perspetivas para a sua permanência. Neste contexto, a

² COM (2020)xxx, XX.09.2020, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que introduz a triagem de nacionais de países terceiros intercetados aquando da passagem não autorizada das fronteiras externas, que desembarcam na sequência de operações de busca e salvamento ou que requereram proteção internacional em pontos de passagem de fronteira e que altera o Regulamento (UE) 2019/817, o Regulamento (UE) 2019/818, o Regulamento (UE) 2017/2226, o Regulamento (UE) 2018/1240, o Regulamento (CE) n.º 767/2008 e o Regulamento (CE) 2019/816.

Comissão apoia os acordos políticos provisórios já alcançados no que respeita ao Regulamento Condições de Asilo, à Diretiva Condições de Acolhimento, ao Regulamento Quadro de Reinstalação da UE e ao Regulamento da Agência da União Europeia para o Asilo. Estes regulamentos e diretivas devem ser adotados o mais rapidamente possível. As negociações relativas à Diretiva Regresso devem ainda ser concluídas rapidamente, juntamente com a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo, a fim de garantir o sucesso das normas da UE que visam prevenir as fugas, prestar assistência aos regressos voluntários, simplificar os procedimentos administrativos e judiciais e reforçar o funcionamento eficaz do sistema de migração e asilo.

- **Objetivos da proposta**

Os objetivos da proposta de 2016 de um Regulamento Procedimentos de Asilo continuam a ser pertinentes e devem ser prosseguidos, sendo necessária a criação de um procedimento de asilo comum que substitua vários procedimentos divergentes nos Estados-Membros e que se aplique a todos os pedidos efetuados nos Estados-Membros. Para assegurar um processo de tomada de decisões eficaz e de elevada qualidade, é igualmente necessário instituir procedimentos mais simples, mais claros e mais curtos, a par de garantias e instrumentos processuais adequados para responder a uma utilização abusiva dos procedimentos de asilo e impedir movimentos não autorizados. Tal conduzirá a uma utilização mais eficiente dos recursos, reforçando os direitos dos requerentes, permitindo que quem necessite de proteção internacional a receba mais rapidamente e assegurando um regresso célere dos requerentes com pedidos indeferidos e sem um direito de permanência na União.

As garantias processuais dos requerentes devem ser salvaguardadas, assegurando, em especial, o direito de estarem informados dos seus direitos, obrigações e consequências do incumprimento das suas obrigações, bem como o direito de serem ouvidos no quadro de uma entrevista pessoal, serviços de interpretação, bem como assistência jurídica e representação a título gratuito. Todos estes elementos essenciais que concorrem para um procedimento de asilo equitativo fazem parte da proposta de 2016 da Comissão e mantêm-se válidos, sendo necessário serem acordados pelos legisladores.

Além disso, são também necessárias normas simples e harmonizadas relativas a países de origem seguros e países terceiros seguros. O EASO pode apoiar os legisladores nesta análise, com vista a facultar-lhes informações atualizadas sobre a situação atual nos países pertinentes.

Neste contexto, a Comissão não considera ser necessário proceder a alterações consideráveis à proposta de 2016, em relação à qual os legisladores realizaram já progressos significativos. Contudo, as negociações existentes até ao momento não permitiram chegar a um acordo entre os Estados-Membros quanto às condições de utilização do procedimento de fronteira e em que medida este deve constituir uma obrigação para os Estados-Membros. Esta questão foi assinalada como um elemento-chave, pela maioria dos Estados-Membros consultados, para um compromisso global em relação ao pacote de propostas no seu conjunto. Além disso, muitos Estados-Membros destacaram os problemas colocados por pedidos subsequentes de pessoas que não necessitam de proteção internacional e por procedimentos de recurso ineficazes, constituindo obstáculos graves aos esforços de regresso. Por conseguinte, a presente proposta procede 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.

O aumento da pressão resultante das chegadas de migrantes com hipóteses reduzidas de receber proteção tem de ser enfrentado com novos instrumentos de gestão da migração, incluindo procedimentos mais harmonizados, em especial na fronteira externa. Para tal, é criada uma fase prévia à entrada da qual fazem parte uma triagem e um procedimento de fronteira para o asilo e o regresso. Durante a triagem, os migrantes serão registados e rastreados para estabelecer a identidade, os riscos para a saúde e segurança. Os migrantes serão, em seguida, encaminhados para o procedimento adequado: asilo, recusa de entrada ou regresso. Por fim, será 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. Quando se utilize um procedimento de fronteira e se determinar que a pessoa não necessita de proteção, segue-se um procedimento de fronteira em matéria de regresso.

O procedimento de fronteira de asilo e de regresso conjunto tem por objetivo uma rápida avaliação de pedidos de asilo abusivos ou pedidos de asilo efetuados na fronteira externa por requerentes oriundos de países terceiros com uma taxa de reconhecimento baixa, a fim de fazer regressar rapidamente aqueles que não têm o direito de permanecer na União. O procedimento de fronteira de asilo e de regresso conjunto é um importante instrumento de gestão para impedir entradas não autorizadas e movimentos não autorizados, em especial pelo facto de os fluxos mistos incluírem uma percentagem significativa de requerentes de asilo oriundos de países com uma taxa de reconhecimento baixa. Ao mesmo tempo, para que sirva o seu propósito, deve ser de fácil aplicação e fornecer a flexibilidade necessária para a sua execução eficaz por parte dos Estados-Membros, no pleno respeito pelos direitos fundamentais.

Ao mesmo tempo, a utilização do procedimento de fronteira beneficiaria o sistema de asilo em geral, uma vez que uma melhor gestão de pedidos de asilo abusivos e inadmissíveis contribuiria positivamente para o tratamento eficiente dos processos genuínos internos.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

A presente proposta está em total consonância com as iniciativas que acompanham o pacto, nomeadamente a proposta de Regulamento relativo à Gestão do Asilo e Migração, a proposta de Regulamento que introduz uma Triagem e a proposta alterada de reformulação do Regulamento Eurodac.

É assegurada uma ligação estreita entre a presente proposta e a proposta do Regulamento que introduz uma Triagem. Após a referida triagem, os nacionais de países terceiros serão encaminhados para o procedimento de asilo ou para o procedimento de regresso e, se for caso disso, para o procedimento de fronteira. Em qualquer caso, as informações recolhidas durante a triagem serão tidas em conta na análise do pedido de asilo ou ao iniciar os procedimentos de regresso.

A proposta também complementa e está em consonância com a proposta de reformulação da Diretiva Regresso, que já apresenta medidas específicas que visam uma melhor ligação dos procedimentos de asilo e de regresso, nomeadamente no que respeita à emissão de uma decisão de regresso após o término da permanência regular, aos recursos interpostos contra uma decisão de regresso na sequência de uma decisão final de indeferimento de um pedido de proteção internacional e a um procedimento de fronteira de regresso. As disposições previstas na presente proposta de regulamento reforçarão uma ligação sem descontinuidades entre os procedimentos de asilo e de regresso, colmatando as lacunas existentes e reduzindo ainda mais as possibilidades de uma utilização abusiva do sistema de asilo. Em resultado das alterações propostas no âmbito do presente regulamento, devem ocorrer negociações do procedimento de fronteira de regresso.

No que respeita à proposta de regulamento relativo à gestão do asilo e da migração, a presente proposta, em conjunto com a proposta de um Regulamento que introduz uma Triagem, assegura a possibilidade de os migrantes que entram na fase prévia à entrada serem sujeitos a recolocação ou a regressos patrocinados como parte do novo mecanismo de solidariedade ou, se for caso disso, serem transferidos para o Estado-Membro responsável pela apreciação de um pedido de proteção internacional com base nos critérios previstos na legislação. Assegura igualmente que, após a recolocação ou transferência, o Estado-Membro que efetua a recolocação ou transferência pode prosseguir o procedimento de fronteira no seu território. A presente proposta assegura também a coerência com o regime especial proposto para o tratamento dos migrantes desembarcados na sequência de uma operação de busca e salvamento, nos termos do Regulamento relativo à Gestão do Asilo e Migração e da proposta alterada de reformulação do Regulamento Eurodac, nomeadamente quanto ao modo como se definem as categorias de pessoas elegíveis para recolocação e pela introdução de uma nova categoria no Eurodac para estes migrantes.

Por fim, a coerência também é assegurada com os acordos políticos provisórios já alcançados no que respeita ao Regulamento Condições de Asilo, à Diretiva Condições de Acolhimento, ao Regulamento que institui o Quadro de Reinstalação da União, e ao regulamento que cria a Agência da União Europeia para o Asilo.

- **Coerência com outras políticas da União**

A presente proposta é coerente com a abordagem global de longa duração da gestão da migração definida no novo pacto em matéria de migração e asilo, destinado a colocar a política de migração no centro das relações com parceiros de países terceiros, criar vias legais eficazes na UE, integrar a gestão das fronteiras externas na política de gestão mais alargada da migração da UE, construir procedimentos sem descontinuidades, equitativos e eficazes em matéria de asilo e regresso, reforçar o espaço Schengen de livre circulação com base na confiança entre os Estados-Membros, e desenvolver políticas próprias para auxiliar a integração de nacionais de países terceiros em sociedades europeias.

A proposta aplica o novo pacto e, em especial, o objetivo de relançar a reforma relativa ao asilo proposta pela Comissão em 2016, nomeadamente através da procura de métodos de criação de um sistema de asilo e regresso sem descontinuidades. Nesta matéria, a fase prévia à entrada – antes de a pessoa ter sido autorizada a entrar no território e composta pela triagem e pelo procedimento de fronteira – aborda vários desafios relacionados com todo o processo de migração, desde a primeira chegada ao encaminhamento para o procedimento adequado de asilo ou de regresso. Estes desafios incluem a necessidade de manter uma pressão reduzida provocada pelas chegadas irregulares, fortes fronteiras externas, deslocações secundárias reduzidas, bem como um sistema de regresso e de readmissão célere e eficaz.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

A proposta legislativa baseia-se nos 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, incluindo o afastamento e o repatriamento de residentes em situação ilegal, respetivamente. A primeira base jurídica foi igualmente utilizada na proposta de 2016 da Comissão relativa a um Regulamento Procedimentos de Asilo. Mostra-se 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.

- **Geometria variável**

Em conformidade com o Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao TFUE, a Irlanda pode decidir participar na adoção e na aplicação de medidas que criem um Sistema Europeu Comum de Asilo.

Neste contexto, a Irlanda notificou a intenção de participar na adoção e na aplicação da Diretiva 2005/85/CE e a sua decisão de não participar na adoção da Diretiva 2013/32/UE. Por conseguinte, as disposições da Diretiva 2005/85/CE aplicam-se à Irlanda, ao passo que as disposições da atual diretiva não se aplicam à Irlanda. A Irlanda não notificou a intenção de participar na adoção do novo Regulamento Procedimentos de Asilo. Contudo, a posição da Irlanda nesta matéria não afeta a eventual participação na aplicação do novo regulamento, em conformidade com o disposto no Protocolo n.º 21.

Em conformidade com o Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao TUE e ao TFUE, a Diretiva 2005/85/CE e a Diretiva 2013/32/UE não vinculam a Dinamarca, nem este país está sujeito à sua aplicação. A Dinamarca também não participa na adoção do presente regulamento, não ficando por ele vinculada nem sujeita à sua aplicação.

- **Subsidiariedade**

A presente proposta tem por objetivo proceder a alterações direcionadas à proposta de 2016 de um Regulamento Procedimentos de Asilo e, em conjunto com a proposta de um regulamento que introduz uma triagem, implementar 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. Para tal, são necessários mais procedimentos harmonizados, em especial uma nova fase prévia à entrada da qual fazem parte uma triagem e procedimentos de fronteira relacionados com asilo e regresso.

O objetivo é igualmente a introdução de um procedimento comum para a concessão e retirada de proteção internacional com uma maior harmonização no que respeita à emissão de decisões em matéria de asilo e de regresso num único ato ou, quando em atos separados, em simultâneo e conjuntamente, e que seja objeto do mesmo direito de recurso efetivo e à possibilidade de permitir que os requerentes se mantenham no território dos Estados-Membros na pendência de um recurso de segunda instância ou outra instância superior. O objetivo é evitar também que os migrantes retardem os procedimentos com o único intuito de impedir o seu afastamento da União e utilizar de forma abusiva o sistema de asilo.

Os novos procedimentos devem reger-se pelas mesmas regras, independentemente do Estado-Membro que as aplique, a fim de assegurar a igualdade do tratamento dos requerentes, dos nacionais de países terceiros ou dos apátridas sujeitos às mesmas, garantindo às pessoas a clareza e a segurança jurídica. Além disso, os Estados-Membros não podem, isoladamente, criar regras comuns que reduzam os incentivos à apresentação de múltiplos pedidos e a prática de movimentos não autorizados entre os Estados-Membros. Por conseguinte, os objetivos da presente proposta não podem ser suficientemente alcançados pelos

Estados-Membros e podem, tendo em conta a dimensão e os efeitos do presente regulamento, ser mais bem alcançados a nível da União. Consequentemente, a União tem de atuar e pode adotar medidas de acordo com o princípio da subsidiariedade, consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

- **Proporcionalidade**

Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, consignado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia, o presente regulamento não excede o necessário para alcançar aqueles objetivos.

No que se refere ao objetivo de criar novos procedimentos, em especial uma nova fase prévia à entrada, composta por uma triagem e procedimentos sem descontinuidade na fronteira de asilo e de regresso, todos os elementos da proposta se limitam ao necessário para criar e facultar esse procedimento comum, para o racionalizar e simplificar, a fim de garantir a igualdade de tratamento em termos de direitos e garantias dos requerentes e evitar discrepâncias entre os procedimentos nacionais, que tenham a consequência indesejável de incentivar movimentos não autorizados.

No que respeita ao objetivo de introduzir um procedimento comum para a concessão e retirada de proteção internacional com uma maior harmonização no que respeita à emissão de decisões em matéria de asilo e regresso num único ato ou, quando em atos separados, em simultâneo e conjuntamente, e que seja objeto do mesmo direito de recurso efetivo, é necessária uma limitação das possibilidades de recurso a uma instância de recurso efetivo para as decisões tomadas no procedimento de fronteira, a fim de simplificar os procedimentos e reforçar a sua eficácia. As presentes alterações visam encontrar o justo equilíbrio entre o direito dos requerentes a um direito de recurso efetivo e a necessidade de assegurar que os sistemas de asilo dos Estados-Membros não são objeto de uma utilização abusiva da parte dos requerentes, dos nacionais de países terceiros ou dos apátridas que apenas pretendam impedir o seu afastamento da União. Contudo, foram postas em prática todas as salvaguardas necessárias, a fim de assegurar que ninguém se aproveita de lacunas e que o direito de asilo é sempre garantido.

- **Escolha do instrumento**

A proposta alterada não modifica a escolha do instrumento da proposta de 2016 para um Regulamento Procedimentos de Asilo. Neste contexto, o grau de harmonização dos processos nacionais de concessão e de retirada do estatuto de proteção internacional, conseguido através da Diretiva 2013/32/UE, não se revelou suficiente para resolver as diferenças a nível dos tipos de procedimentos utilizados, dos prazos dos procedimentos, bem como dos direitos e garantias processuais dos requerentes. Só um regulamento que institua um procedimento comum de asilo na União, cujas disposições sejam diretamente aplicáveis, pode proporcionar o nível adequado de uniformidade e eficácia necessário na aplicação das normas processuais da União em matéria de asilo.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Recolha de conhecimento de execução e aplicação da legislação em vigor**

Em 2016, a Comissão encomendou um estudo para determinar se as disposições da Diretiva Procedimentos de Asilo (Diretiva 2013/32/UE) constavam corretamente do quadro jurídico de cada Estado-Membro. O estudo avaliou se as obrigações da diretiva se encontravam

introduzidas nos sistemas jurídicos nacionais, se os Estados-Membros cumpriam o respetivo dever de notificação (controlo da transposição) e se as medidas de execução nacionais eram compatíveis com as disposições da diretiva (controlo da conformidade). Para efeitos da avaliação, foi dada uma perspetiva exaustiva da legislação nacional de cada Estado-Membro, de modo a incluir todos os diplomas nacionais pertinentes que contribuem para a execução da diretiva, não se limitando apenas a medidas de transposição diretas.

De acordo com o estudo, a diretiva foi corretamente transposta, na generalidade, pela maioria dos Estados-Membros. No entanto, o estudo detetou casos de execução incompleta ou incorreta em quase todos os Estados-Membros relativamente a certas matérias, tais como os requisitos aplicáveis à entrevista pessoal, as garantias dos menores não acompanhados ou o procedimento de apreciação. A Comissão tem abordado estas preocupações junto dos Estados-Membros em causa, incluindo pela abertura de procedimentos de infração.

Em 2019, o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) publicou as *Orientações do EASO sobre o procedimento de asilo: normas operacionais e indicadores*, com o objetivo geral de apoiar os Estados-Membros na aplicação prática de disposições fundamentais da Diretiva Procedimentos de Asilo (2013/32/UE). As orientações constituem um importante contributo para a formulação de normas operacionais e indicadores comuns que sejam realistas e concretizáveis em todos os Estados-Membros, bem como uma compilação de boas práticas. As orientações foram precedidas de dados recolhidos pelo EASO, particularmente no que respeita a recursos e a procedimentos especiais de asilo. O EASO emitiu também dois guias práticos: o Guia prático sobre a avaliação da idade (2018) e o Guia prático sobre o superior interesse da criança nos procedimentos de asilo (2019). Além disso, o EASO emitiu um relatório sobre procedimentos de asilo para crianças, destacando boas práticas e formulando recomendações sobre questões como o princípio do interesse superior da criança e condições especiais relacionadas com crianças, mecanismos de referência e formação do pessoal.

Durante cerca de quase quatro anos de negociações sobre a proposta da Comissão de um Regulamento Procedimentos de Asilo, apresentada em 13 julho de 2016, foram igualmente recolhidas informações significativas relativas aos sistemas de asilo dos Estados-Membros, bem como as posições dos Estados-Membros e do Parlamento Europeu. O Parlamento Europeu adotou a sua posição sobre a proposta em 22 de maio de 2018. Apesar dos avanços significativos na redação do texto, o Conselho ainda não conseguiu adotar uma abordagem comum, principalmente devido a divergências quanto ao procedimento de fronteira. Além disso, o Conselho não assumiu uma posição quando à lista europeia de países de origem seguros proposta pela Comissão. De igual forma, o Conselho ponderou, sem assumir uma posição, se o regulamento proposto deveria incluir também uma lista europeia de países terceiros seguros.

No que respeita à utilização de procedimentos acelerados ou de fronteira, em 2016, a Comissão propôs que o procedimento acelerado deveria ser obrigatório em determinados casos, com normas específicas quanto à possibilidade da sua aplicação no que respeita a menores não acompanhados. Em 2016, a Comissão propôs um procedimento de fronteira opcional. O Parlamento Europeu concordou que o procedimento acelerado deveria ser obrigatório em determinados casos, mas num número mais reduzido de casos em comparação com a proposta da Comissão, em especial não seria obrigatório no caso de menores não acompanhados. O Parlamento Europeu excluiu igualmente os menores não acompanhados do procedimento de fronteira. O Conselho pendeu para um alargamento das situações em que o procedimento acelerado pode ser utilizado, incluindo para os menores não acompanhados.

Relativamente ao procedimento de fronteira, o Conselho dividiu-se quanto a tornar ou não obrigatório o procedimento de fronteira, pelo menos, até certa medida. Os Estados-Membros a favor da obrigação de aplicar o procedimento de fronteira assinalaram a sua importância como instrumento de gestão da migração, em especial quando uma grande percentagem de pedidos de asilo é oriunda de países com uma taxa de reconhecimento baixa. O procedimento de fronteira pode, assim, aumentar as hipóteses de regressos bem-sucedidos diretamente na fronteira externa, num curto espaço de tempo após a chegada, nomeadamente graças a um procedimento de regresso mais célere e ligações mais fortes entre asilo e regresso, bem como diminuir o risco de fuga ou de movimentos não autorizados por parte dos requerentes. Os Estados-Membros manifestaram ceticismo durante as negociações acerca de uma obrigação de aplicar o procedimento de fronteira, indicando alguns desafios na aplicação sistemática desses procedimentos, tais como: dificuldades em avaliar rapidamente se um requerente reúne as condições para uma apreciação no procedimento de fronteira e a necessidade de, entretanto, manter o requerente na fronteira, procedimentos de recurso que demoram demasiado e, por isso, o prazo para a conclusão do procedimento de fronteira termina antes de ser possível tomar uma decisão sobre o pedido, necessidade de existirem importantes investimentos e recursos (infraestruturas, pessoal e equipamento), relevância limitada da aplicação do procedimento de fronteira se não existirem perspetivas de regresso do requerente cujo pedido foi indeferido.

Na proposta de 2018 de reformulação da Diretiva Regresso, a Comissão propôs que os Estados-Membros deveriam emitir uma decisão de regresso imediatamente após a decisão que põe termo à permanência regular de um nacional de um país terceiro, nomeadamente uma decisão de indeferimento de um pedido de proteção internacional. A mesma proposta criava igualmente um procedimento de regresso na fronteira aplicável a nacionais de países terceiros cujos pedidos de proteção internacional tenham sido indeferidos no âmbito do procedimento de asilo na fronteira. Embora o Parlamento Europeu não tenha ainda adotado uma posição quanto à proposta da Comissão, o Conselho chegou a uma abordagem geral parcial em maio de 2019, que abrange todos os elementos da proposta, exceto o procedimento de fronteira em matéria de regresso, devido, nomeadamente, às suas ligações com o procedimento de fronteira em matéria de asilo da proposta de 2016 de um Regulamento Procedimentos de Asilo, relativamente ao qual não se chegou a acordo.

No que respeita ao direito de recurso efetivo, a fim de reduzir as possibilidades de uma utilização abusiva do sistema de asilo, a Comissão propôs, em 2016, que os recursos de segunda ou outra instância superior interpostos perante um órgão jurisdicional não devem ter efeitos suspensivos, salvo se o órgão jurisdicional decidir em contrário, oficiosamente ou a pedido do requerente. No seu relatório, o Parlamento Europeu apoiou esta disposição, ao passo que o Conselho considerou que o procedimento de asilo, nos termos regulado pelo direito da UE, deveria terminar após a decisão tomada por um órgão jurisdicional de primeira instância. A Comissão propôs igualmente estabelecer prazos harmonizados para a interposição pelos requerentes de recursos em órgãos jurisdicionais de primeira instância, bem como prazos para os órgãos jurisdicionais decidirem os recursos. O Parlamento Europeu concordou quanto aos prazos para os requerentes interpor os recursos, mas não apoiou a introdução de prazos para a decisão por parte dos órgãos jurisdicionais. O Conselho favoreceu a definição de intervalos temporais na legislação nacional, em vez de prazos harmonizados a nível europeu, para os requerentes interpor recursos, não tendo apoiado a introdução de prazos dentro dos quais os órgãos jurisdicionais teriam de decidir. No entanto, o Conselho aceitaria o estabelecimento desses prazos a nível nacional.

- **Consultas das partes interessadas**

A Comissão consultou por diversas vezes os Estados-Membros, o Parlamento Europeu e as partes interessadas para recolher as suas opiniões quanto ao novo Pacto em matéria de Migração e Asilo. Paralelamente, as presidências romena, finlandesa e croata defenderam intercâmbios estratégicos e técnicos quanto ao futuro de vários aspetos da política de migração, incluindo o asilo, o regresso, as relações com países terceiros na readmissão e a reintegração. Estas consultas demonstraram o apoio a um novo começo na política europeia de asilo e migração para resolver urgentemente as falhas existentes no Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), melhorar a eficácia dos regressos e criar um verdadeiro sistema de regressos europeu, reforçar as nossas relações com países terceiros na readmissão e assegurar uma reintegração sustentável dos migrantes após o seu regresso aos países de origem.

Antes do lançamento do novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, a Comissão envolveu-se em intensas consultas continuadas com o Parlamento Europeu. A Comissão organizou duas rondas de intensas visitas e consultas bilaterais com cada Estado-Membro individualmente nos primeiros 100 dias da tomada de posse e também, mais recentemente, antes da apresentação do pacto. Os Estados-Membros e o Parlamento Europeu apoiaram a necessidade de avanços na resolução das deficiências do sistema atual, a necessidade de um novo sistema com uma partilha equitativa da responsabilidade para o qual todos os Estados-Membros podem contribuir, uma proteção resiliente das fronteiras, o respeito pelos direitos fundamentais em todas os aspetos da política de migração da UE, a importância da dimensão externa da migração, incluindo vias legais e seguras, e melhores regressos.

Durante a presidência finlandesa, realizaram-se diversos seminários e debates em vários fóruns do Conselho, incluindo a conferência Tampere 2.0, realizada nos dias 24 e 25 de outubro de 2019 em Helsínquia, e o fórum de Salzburgo, realizado nos dias 6 e 7 de novembro de 2019, em que os Estados-Membros saudaram a intenção da Comissão Europeia de relançar a reforma de Dublin para encontrar novas formas de solidariedade para as quais todos os Estados-Membros devem ser obrigados a contribuir. Os Estados-Membros sublinharam que as medidas de solidariedade têm de fazer parte do sistema reformado, mas que estas devem ser acompanhadas de medidas de responsabilidade. Além disso, sublinharam a necessidade urgente de combater movimentos não autorizados na UE, bem como de impor os regressos a quem não tem necessidade de proteção internacional. O Parlamento Europeu sublinhou por diversas vezes a necessidade de proteger suficientemente as famílias com crianças e ter um cuidado especial com os menores não acompanhados. Por diversas ocasiões, o comissário Johansson realizou consultas específicas com organizações internacionais, organizações da sociedade civil, organizações não governamentais locais pertinentes nos Estados-Membros, parceiros sociais e económicas. Neste processo de consulta, foram apresentadas recomendações relativamente à necessidade de maior desenvolvimento de uma abordagem comum para as normas específicas para as crianças, em consonância com a comunicação de 2017 relativa a crianças no contexto da migração³. A sociedade civil também foi consultada no processo do Fórum de Consulta constituído pelo EASO sobre temáticas como as fases iniciais do procedimento de asilo (2019).

³

A iniciativa relativa a crianças em contexto de migração apelou a uma abordagem comum para solucionar o problema das crianças (não acompanhadas e separadas) que desaparecem, criar mecanismos eficazes para combater os riscos de tráfico e dotar os procedimentos de asilo de normas específicas para crianças.

A Comissão teve também em consideração recomendações específicas de autoridades nacionais e locais⁴, organizações não governamentais e internacionais, tais como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)⁵, a Organização Internacional para as Migrações (OIM)⁶, bem como grupos de reflexão e a academia, quanto ao modo de prever um novo começo sobre a migração e resolver os atuais problemas de migração, salvaguardando ao mesmo tempo as normas dos direitos humanos. Na opinião destas entidades, um novo começo da reforma deve rever determinadas normas para efeitos de determinação da responsabilidade e prever um mecanismo de solidariedade obrigatório, incluindo para as pessoas que desembarcam na sequência de uma operação de busca e salvamento. As organizações não governamentais defendem também um entendimento comum de responsabilidade entre os Estados-Membros e apelam a que o Regulamento de Dublin revisto inclua um mecanismo de recolocação mais permanente⁷.

A Comissão teve igualmente em conta os contributos e os estudos da Rede Europeia das Migrações⁸, lançados por iniciativa própria e que nos últimos anos produziram diversos estudos especializados e consultas *ad hoc*.

Políticas baseadas em factos

A Comissão favorece políticas baseadas em factos e remete para o documento autónomo (XXX) que inclui os dados e elementos pertinentes de apoio à abordagem proposta para os diversos desafios identificados desde 2016 para a conclusão da reforma do SECA e para o reforço do quadro jurídico europeu em matéria de regresso.

• Direitos fundamentais

A presente proposta respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, em especial pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como as obrigações decorrentes do direito internacional, principalmente a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, o Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos, a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.

Protege-se o direito à liberdade e à livre circulação em virtude de, caso se recorra à detenção no âmbito de um procedimento de fronteira, ao abrigo da Diretiva Condições de Acolhimento e da Diretiva Regresso, essa detenção só se justificaria com base em motivos específicos claramente definidos naquelas diretivas, tendo por base uma avaliação individual de cada um dos processos objeto de recurso judicial e enquanto medida de último recurso, quando não seja possível uma aplicação eficaz de quaisquer medidas alternativas menos coercivas.

A proposta garante que o princípio do interesse superior da criança será sempre protegido, nomeadamente por, em regra, se excluir a aplicação do procedimento de fronteira no caso de

⁴ Por exemplo, o *Berlin Action Plan on a new European Asylum Policy* (plano de ação de Berlim sobre uma nova política de asilo europeia), de 25 de novembro de 2019, assinado por 33 organizações e municípios.

⁵ *UNHCR Recommendations for the European Commission's proposed Pact on Migration and Asylum*, janeiro de 2020.

⁶ *IOM Recommendations for the new European Union Pact on Migration and Asylum*, fevereiro de 2020.

⁷ Relatório do projeto do CEPS, *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?*, junho de 2019.

⁸ Todos os estudos e relatórios da Rede Europeia das Migrações estão disponíveis em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en.

menores não acompanhados e famílias com crianças com menos de 12 anos, salvo quando forem considerados um perigo para a segurança nacional ou para a ordem pública de um Estado-Membro, ou o requerente tiver sido objeto de decisão executória de expulsão por motivos graves de segurança e ordem pública nos termos da legislação nacional.

O direito a um recurso efetivo é adequadamente assegurado, na medida em que apenas em situações devidamente justificadas previstas no presente regulamento, em que os pedidos sejam suscetíveis de ser infundados, é que um requerente não dispõe de um direito automático de permanência para efeitos de recurso.

Assegura-se também o respeito pelo princípio da não repulsão, uma vez que a proposta prevê que todos os efeitos de uma decisão de regresso serão suspensos enquanto o requerente tiver um direito de permanência ou for autorizado a permanecer para efeitos de um pedido de proteção internacional. Além disso, por força das disposições da Diretiva Regresso, o princípio de não repulsão tem de ser respeitado em todas as fases dos procedimentos de regresso e os recursos interpostos contra decisões de regresso suspendem automaticamente a execução de decisões que constituam um risco de violação desse princípio.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A presente proposta não impõe quaisquer encargos financeiros ou administrativos para a União Europeia. Por conseguinte, não tem incidência no seu orçamento. Os Estados-Membros utilizarão os fundos afetados ao abrigo dos respetivos programas nacionais no âmbito do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e do novo Fundo para o Asilo e a Migração, a fim de apoiar os investimentos necessários na infraestrutura para a utilização do procedimento de fronteira. O EASO e a Frontex podem apoiar os Estados-Membros com pessoal para o mesmo efeito, no âmbito dos respetivos mandatos.

- **Disposições em matéria de acompanhamento, avaliação e comunicação de informações**

A Comissão elabora um relatório sobre a aplicação do Regulamento Procedimentos de Asilo ao Parlamento Europeu e ao Conselho, no prazo de dois anos a contar da sua entrada em vigor e de cinco em cinco anos a partir desse momento. Os Estados-Membros devem enviar informações pertinentes para a elaboração do relatório à Comissão e à Agência da União Europeia para o Asilo. A Agência deve também controlar o cumprimento do regulamento por parte dos Estados-Membros através do mecanismo de acompanhamento que a Comissão propôs criar na sua revisão do mandato da Agência⁹.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

A presente proposta tem por objetivo proceder a alterações específicas à proposta de 2016 da Comissão de um Regulamento Procedimentos de Asilo e, em conjunto com a proposta de um Regulamento que introduz uma Triagem e a proposta de alteração da Diretiva Regresso, implementar uma ligação sem descontinuidades entre todas as fases do processo de migração, desde a chegada até ao tratamento de pedidos de asilo e à concessão de proteção internacional ou, se for caso disso, ao regresso dos que não necessitam de proteção internacional.

1. **Nova fase prévia à entrada**

⁹ COM(2016) 271 final.

O aumento da pressão resultante das chegadas de fluxos mistos com uma elevada percentagem de pessoas com hipóteses reduzidas de receber proteção tem de ser enfrentado com novos instrumentos eficazes de gestão da migração, incluindo procedimentos mais harmonizados, em especial na fronteira externa, a fim de assegurar uma rápida identificação e encaminhamento dos migrantes para o procedimento correto e para uma apreciação célere das suas pretensões. Para tal, é criada uma nova fase prévia à entrada da qual fazem parte uma triagem, nos termos do [COM (2020)xxx final], um procedimento acelerado mais desenvolvido e um procedimento de fronteira para o asilo e o regresso.

Relativamente ao procedimento de fronteira, e de acordo com o descrito atrás em maior detalhe, a presente proposta visa, por um lado, tornar o procedimento de fronteira mais flexível, mas igualmente mais eficaz na prática para os Estados-Membros, adaptando-o à experiência prática e aos fluxos reais das principais rotas migratórias. Tal implica prever motivos adicionais para a sua utilização, alargando ao mesmo tempo a duração máxima de um procedimento deste tipo. Um procedimento de fronteira mais eficaz como este permitirá às autoridades competentes em matéria de asilo e migração avaliarem de forma mais eficiente e internamente pedidos genuínos, tomar decisões mais rápidas e, assim, contribuir para um melhor e mais credível funcionamento das políticas de asilo e de regresso, no pleno respeito pelos direitos fundamentais. Por outro lado, a natureza obrigatória de um procedimento de fronteira em determinadas categorias de requerentes tem de ser perspectivada no contexto mais vasto do conjunto global de medidas apresentadas pela Comissão no pacto e nas propostas que o acompanham, bem como nas que ainda se encontram pendentes. Neste contexto, é também necessário ter em conta as experiências práticas, nomeadamente deve ser fácil e rápido aplicar na prática os critérios para avaliar se um pedido deve ser apreciado no âmbito de um procedimento de fronteira. Por fim, é necessário ter também em conta que várias pessoas cujos pedidos de asilo tenham sido indeferidos não regressarão, pelo menos no curto prazo, devido a falta de cooperação da parte de países terceiros.

É mais fácil utilizar um procedimento de fronteira se for possível concluir, logo à partida (no momento da entrada, durante a triagem) e com base num critério objetivo, que uma pessoa deve ser sujeita ao mesmo.

É igualmente importante esclarecer em que momento se começa a aplicar o procedimento de fronteira em matéria de asilo. Por esse motivo, os artigos 26.º e 27.º são alterados, a fim de esclarecer que o Estado-Membro deve registar o pedido de asilo assim que terminar a triagem. Isto não afeta o direito de a pessoa efetuar um pedido de asilo imediatamente no momento em que chega ao território de um Estado-Membro, significa apenas que o respetivo pedido será registado assim que a triagem estiver concluída e estejam disponíveis as informações necessárias para se decidir se deve ser utilizado o procedimento de fronteira.

2. Âmbito do procedimento de fronteira em matéria de asilo: determinar a quem se pode aplicar o procedimento de fronteira e a quem deve ser aplicado:
 - Em primeiro lugar, o artigo 41.º, n.ºs 1 e 2, esclarece que apenas podem ser avaliados num procedimento de fronteira os pedidos em que os requerentes não tenham ainda sido autorizados a entrar no território do Estado-Membro e que não cumpram as condições de entrada ao abrigo do Código das Fronteiras Schengen. O procedimento de fronteira dará sequência à triagem realizada de acordo com o Regulamento (UE) XXX/XXX [Regulamento Triagem], no qual foram efetuados pedidos num ponto de passagem de fronteira externa ou zona de trânsito, após uma intercetção relacionada

com uma passagem irregular da fronteira externa ou após um desembarque na sequência de uma operação de busca e salvamento.

- Num procedimento de fronteira, só podem ser tomadas decisões quanto à admissibilidade do pedido ou quanto ao mérito do pedido quando este for apreciado em procedimento acelerado. Inclui-se aqui a possibilidade de existir um procedimento de fronteira em casos em que um Estado-Membro eventualmente considere um país terceiro como «país de origem seguro» ou «país terceiro seguro» para o requerente e que exija uma avaliação mais aprofundada da situação do requerente. Por conseguinte, é aditado um novo motivo de aceleração que se baseia em critérios mais objetivos e de mais fácil utilização, nos termos do qual o Estado-Membro deve agilizar a apreciação dos pedidos efetuados por requerentes oriundos de países terceiros em relação aos quais a percentagem de deferimento das decisões de asilo face ao número total de decisões de asilo é inferior a 20 %, de acordo com os dados anuais mais recentes disponíveis do Eurostat para a média da União. Esta percentagem justifica-se pelo significativo aumento do número de pedidos efetuados por requerentes oriundos de países com uma baixa taxa de reconhecimento, inferior a 20 %, e, por conseguinte, pela necessidade de implementar procedimentos eficientes para tratar estes pedidos que provavelmente são infundados.
- Nos termos do novo artigo 41.º, n.º 7, ao aplicar o procedimento de fronteira em matéria de asilo, os Estados-Membros podem também realizar o procedimento para determinar o Estado-Membro responsável pela análise do pedido.
- O novo artigo 41.º, n.º 6, esclarece que os requerentes sujeitos ao procedimento de fronteira em matéria de asilo não devem ser autorizados a entrar no território do Estado-Membro.
- **Obrigação de o Estado-Membro aplicar o procedimento de asilo na fronteira em determinadas situações:** o novo artigo 41.º, n.º 3, obriga os Estados-Membros a aplicarem o procedimento de fronteira em casos de chegada irregular à fronteira externa ou após um desembarque na sequência de uma operação de busca e salvamento e caso se aplique um dos seguintes motivos: 1) o requerente constitui um risco para a segurança nacional ou para a ordem pública; 2) o requerente induziu em erro as autoridades, apresentando informações ou documentos falsos ou ocultando informações ou documentos importantes a respeito da sua identidade ou nacionalidade, suscetíveis de ter impacto negativo na decisão; 3) o requerente é oriundo de um país terceiro em relação ao qual a percentagem de deferimento das decisões de asilo face ao número total de decisões de asilo é inferior a 20 %.
- **Exceções à obrigação de realizar o procedimento de asilo na fronteira:** da leitura conjugada dos números 3 e 5 do novo artigo 41.º, os menores não acompanhados e os menores com menos de 12 anos e os respetivos membros da família só são sujeitos ao procedimento de fronteira caso sejam considerados um perigo para a segurança nacional ou para a ordem pública do Estado-Membro. O novo artigo 41.º, n.º 4, permite também aos Estados-Membros prever exceções da obrigação de realizar um procedimento de fronteira nos casos em que, desde o início, seja improvável uma readmissão bem-sucedida das pessoas em caso de indeferimento do respetivo pedido de asilo. Esta exceção aplicar-se-á a nacionais de países terceiros em relação aos quais esse Estado-Membro tenha notificado a Comissão, de acordo com o disposto no artigo 25.º-A, n.º 3, do Código de Vistos. A referida notificação pode ser efetuada quando o Estado-Membro seja confrontado com problemas

práticos significativos e persistentes na cooperação com o país terceiro em causa para a readmissão de migrantes irregulares. O artigo 41.º, n.º 4, especifica ainda as situações e os procedimentos aplicáveis nas situações em que os Estados-Membros eventualmente continuem a aplicar esta exceção ou em que deixem de o fazer e apliquem, por conseguinte, o procedimento de fronteira aos nacionais do país terceiro em causa.

- **Duração do procedimento de fronteira em matéria de asilo:** o novo artigo 41.º, n.º 11, especifica que o procedimento de fronteira deve ter uma duração máxima de 12 semanas a contar do momento em que o pedido é registado pela primeira vez. Em derrogação do habitual prazo de 10 dias para a apresentação do pedido, este deve ser apresentado no prazo máximo de cinco dias após o referido registo ou, caso o requerente tenha sido recolocado nos termos do artigo [x] do Regulamento relativo à Gestão do Asilo e Migração, no prazo de cinco dias a contar do momento em que o requerente se identifica perante as autoridades competentes do Estado-Membro responsável (novo artigo 41.º, n.º 10). Esta derrogação justifica-se pelo facto de, nestes casos, o requerente não ter sido autorizado a entrar no território e de não dever ser permitida uma apresentação tardia do pedido, atrasando o procedimento de fronteira e o correspondente prazo de 12 semanas.
- **Garantias no procedimento de fronteira em matéria de asilo:** o novo artigo 41.º, n.ºs 5 e 9, especifica os casos em que não se deve aplicar o procedimento de asilo na fronteira. O menores não acompanhados e famílias com crianças com menos de 12 anos só podem ser sujeitos a um procedimento de fronteira por motivos de segurança nacional ou ordem pública, nomeadamente quando o menor não acompanhado ou, no caso das famílias, algum membro da família for considerado um perigo para a segurança nacional ou para a ordem pública do Estado-Membro, ou tiver sido objeto de decisão executória de expulsão por motivos graves de segurança e ordem pública nos termos da legislação nacional. Em conformidade com o novo artigo 41.º, n.º 9, os Estados-Membros não aplicam nem deixam de aplicar o procedimento de fronteira em determinadas situações, incluindo quando não estejam ou deixem de estar preenchidos os motivos para a aplicação do procedimento de fronteira, quando não seja possível prestar o apoio necessário aos requerentes com necessidades processuais especiais, quando existam motivos médicos para não aplicar o procedimento de fronteira e quando não seja possível cumprir as condições para uma detenção, em conformidade com a Diretiva Condições de Acolhimento, e não seja possível aplicar o procedimento de fronteira sem uma detenção. Quando o procedimento de fronteira não for nem deixar de ser aplicado, o requerente é autorizado a entrar no território do Estado-Membro e o seu pedido é apreciado no procedimento de asilo aplicável (incluindo num procedimento acelerado, se for caso disso).
- **Locais para os requerentes sujeitos ao procedimento de asilo na fronteira:** o novo artigo 41.º, n.º 15, possibilita o acolhimento de requerentes sujeitos ao procedimento de fronteira não só em locais situados na fronteira externa ou zonas de trânsito, mas também na proximidade destes locais.
- No entanto, os Estados-Membros não têm de dispor das estruturas necessárias para a aplicação do procedimento de fronteira em todos os pontos de passagem da fronteira e em todas as secções da fronteira externa em que seja possível a intercetação ou desembarque de migrantes. Podem escolher os locais para a instalação das estruturas necessárias para esse efeito em qualquer parte da fronteira externa ou nas proximidades da fronteira externa e transferir os pedidos abrangidos pelo

procedimento de fronteira para esses locais, independentemente do local em que o pedido de asilo tenha sido inicialmente efetuado. No entanto, para evitar demasiadas transferências excessivamente morosas dos requerentes, os Estados-Membros devem visar a instalação das estruturas necessárias quando prevejam receber pedidos que, na sua maioria, estão abrangidos pelo procedimento de fronteira.

- Caso a capacidade operacional destes locais seja excedida no âmbito do tratamento dos pedidos em relação aos quais se aplique o procedimento de fronteira, os Estados-Membros podem, temporariamente e no mais curto espaço de tempo possível, acolher os requerentes noutros locais dentro do território do Estado-Membro. Esta exceção só se deve aplicar quando a capacidade operacional nestes locais for temporariamente excedida, uma vez que os Estados-Membros devem prever a disponibilização de capacidade suficiente nestes locais tendo em conta o volume previsto de pedidos.
- **Um novo procedimento de fronteira para concretizar o regresso:** o novo artigo 41.º-A introduz um procedimento de fronteira para concretizar o regresso que substitui o procedimento de regresso na fronteira, incluído na proposta de reformulação de 2018 da Diretiva Regresso. O procedimento de fronteira para concretizar o regresso aplica-se a requerentes, nacionais de países terceiros ou apátridas cujos pedidos tenham sido indeferidos no âmbito do procedimento de fronteira em matéria de asilo. As pessoas sujeitas a este procedimento não estão autorizadas a entrar no território do Estado-Membro e devem ser mantidas nas fronteiras externas, na proximidade destas ou em zonas de trânsito; no entanto, se os Estados-Membros não conseguirem manter os requerentes nos locais indicados, podem utilizar outros locais no seu território. Pode ser concedido aos nacionais de países terceiros e aos apátridas sujeitos ao procedimento um prazo, não superior a 15 dias, para a partida voluntária, sem prejuízo da possibilidade de cumprirem voluntariamente a obrigação de regresso, partindo de uma zona de fronteira ou zona de trânsito em qualquer momento. Deste modo, reduzir-se-á o risco de entrada e circulação não autorizadas por parte de nacionais de países terceiros em situação irregular, sujeitos ao procedimento de fronteira para concretizar o regresso, sem impedir a possibilidade de regressarem voluntariamente e, quando a legislação nacional o permita, de receberem apoio logístico, financeiro ou de outro tipo. O procedimento de fronteira para concretizar o regresso não pode ultrapassar as 12 semanas, a contar do momento em que a pessoa em causa deixa de ter um direito de permanência e deixa de ter autorização para permanecer, ou seja, quando um pedido efetuado por um requerente para a concessão do direito de permanência tenha sido indeferido por um órgão jurisdicional. Este é um prazo adicional ao estabelecido para o procedimento de fronteira para a apreciação dos pedidos de proteção internacional. Durante este prazo ou parte do mesmo, para facilitar e assegurar o regresso, os nacionais de países terceiros em situação irregular podem ser detidos em casos individuais, aplicando-se as salvaguardas e as garantias processuais previstas na Diretiva Regresso. Os nacionais de países terceiros que já tenham sido detidos (mediante todas as salvaguardas aplicáveis previstas na Diretiva Condições de Acolhimento) durante a apreciação do seu pedido de proteção internacional no âmbito de um procedimento de fronteira em matéria de asilo podem ser mantidos em detenção, a fim de impedir uma entrada irregular e concretizar o regresso. Noutros casos, nomeadamente quando os nacionais de países terceiros não tenham sido detidos durante o procedimento de fronteira em matéria de asilo, a detenção pode ser utilizada durante o mesmo prazo máximo, caso se mostrem preenchidos os motivos para detenção descritos na reformulação da Diretiva Regresso (existe um risco de

fuga, a pessoa em causa evita ou entrava a preparação do regresso ou o processo de afastamento, ou a pessoa constitui uma ameaça para a ordem ou segurança pública ou para a segurança nacional). Contudo, o prazo máximo de detenção previsto no artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Diretiva Regresso (máximo de seis meses, que pode ser prorrogado em determinadas circunstâncias por um prazo adicional até 12 meses) permanece inalterado, pelo que o prazo de detenção que eventualmente ocorra durante o procedimento de fronteira para concretizar o regresso deve ser incluído nesse prazo.

- **Conclusão do procedimento de fronteira e direito a entrar no território:** na pendência do procedimento de asilo, perante o término do prazo para a conclusão do procedimento de fronteira, o requerente é autorizado a entrar no território do Estado-Membro com vista à conclusão do procedimento de asilo. A entrada não é autorizada quando o requerente deixe de ter um direito de permanência e deixe de ter autorização para permanecer. No caso de já ter sido emitida uma decisão de regresso, o requerente é sujeito ao procedimento de fronteira em matéria de regresso, o qual não pode ter uma duração superior a 12 semanas. Uma vez decorrido este prazo, o nacional de país terceiro em situação irregular deve ser sujeito ao procedimento de regresso previsto na Diretiva Regresso.
- **Possibilidade de transferência do procedimento de fronteira em matéria de asilo e de regresso:** o procedimento de fronteira em matéria de asilo e de regresso pode ser aplicado num Estado-Membro diferente daquele em que foi efetuado o pedido de asilo. De acordo com o novo artigo 41.º, n.º 8, quando se verificarem as condições para aplicar o procedimento de fronteira no Estado-Membro em que o pedido foi efetuado, o Estado-Membro no qual o requerente foi recolocado nos termos do artigo [x] do Regulamento (UE) n.º XXX/XXX [Regulamento relativo à Gestão do Asilo e Migração] pode aplicar os procedimentos de asilo e de regresso na fronteira. Os procedimentos de asilo e de regresso na fronteira podem também ser aplicados pelo Estado-Membro da recolocação quando um pedido de proteção internacional for efetuado apenas nesse Estado-Membro, na sequência da recolocação [novo artigo 41.º, n.º 1, alínea d)].

Em suma, deve aplicar-se um procedimento de fronteira em matéria de asilo a pedidos de asilo que sejam manifestamente abusivos ou quando o requerente constitua uma ameaça para a segurança ou provavelmente não necessite de proteção internacional devido à taxa de reconhecimento da respetiva nacionalidade. Além disso, os Estados-Membros podem optar por utilizar um procedimento de fronteira em matéria de asilo tendo em conta a admissibilidade do pedido ou o mérito do pedido, quando este deva ser apreciado num procedimento acelerado. Por fim, nos casos em que, desde o início, seja improvável uma readmissão bem-sucedida destas pessoas, os Estados-Membros podem decidir não aplicar o procedimento de fronteira em matéria de asilo, mas o procedimento de asilo normal. O procedimento de asilo normal aplicar-se-á a todos os outros pedidos de asilo. Os menores não acompanhados e as crianças com menos de 12 anos, juntamente com os membros da sua família, devem ser dispensados do procedimento de fronteira, exceto se houver preocupações em matéria de segurança.

3. Um procedimento integrado de asilo e de regresso

É igualmente necessário criar uma ligação sem descontinuidades entre todas as fases do processo de migração para os migrantes que tenham contornado a triagem ou que tenham sido autorizados a entrar no território do Estado-Membro para que os respetivos pedidos de asilo sejam tratados no âmbito do procedimento de asilo normal. Para este efeito, são necessárias

alterações específicas à proposta de 2016 da Comissão para evitar que os migrantes retardem os procedimentos com o único intuito de impedir o seu afastamento da União e utilizar de forma abusiva o sistema de asilo. Trata-se, em particular, da eficácia do procedimento de recurso, em especial no que respeita ao procedimento de fronteira e o direito de permanência (efeito suspensivo) conexo do requerente, nomeadamente em relação a pedidos subsequentes, uma questão suscitada por vários Estados-Membros durante as consultas sobre o novo pacto.

- **Simplificação dos procedimentos de asilo e de regresso, incluindo recursos**
- O novo artigo 35.º-A impõe aos Estados-Membros a emissão de decisões em matéria de asilo e de regresso num único ato ou, quando em atos separados, em simultâneo e conjuntamente. O novo artigo 53.º, n.º 1, simplifica os procedimentos de recurso em matéria de asilo e de regresso, assegurando o direito a um recurso efetivo para o mesmo órgão jurisdicional, tanto em relação a decisões de asilo como decisões de regresso, no mesmo processo judicial e com os mesmos prazos. Estas normas asseguram que o procedimento de regresso não é objeto de atraso desnecessário e reduzem o risco de fuga do requerente de asilo, cujo pedido tenha sido indeferido, ou de evitar o seu afastamento, assegurando ao mesmo tempo o respeito pelo direito fundamental a um recurso efetivo para um órgão jurisdicional.
 - Na proposta de 2016, a Comissão propôs que os Estados-Membros possam prever uma derrogação ao direito de permanência no seu território em caso de pedidos subsequentes, caso um pedido subsequente seja indeferido pela autoridade responsável pela decisão como inadmissível ou manifestamente infundado, ou em caso de um segundo pedido subsequente. Tendo em conta as consultas efetuadas aos Estados-Membros, a Comissão considera haver margem para prever outras derrogações ao direito de permanência em caso de pedidos subsequentes, desde que as mesmas sejam cuidadosamente enquadradas. Por conseguinte, de acordo com o novo artigo 43.º, n.º 1, alínea a), um requerente que apresente um pedido subsequente não deve ser autorizado a permanecer na pendência da decisão que declara o pedido inadmissível quando se verificarem, cumulativamente, as seguintes condições: o afastamento está iminente; é claro que o pedido é apresentado apenas para atrasar ou impedir o afastamento; deve ser imediatamente evidente para a autoridade responsável pela decisão que não foram apresentados novos elementos; não existe risco de repulsão; o pedido subsequente foi apresentado no prazo de um ano a contar da decisão emitida pela autoridade responsável pela decisão do pedido inicial. Para que seja possível aplicar esta norma, os Estados-Membros terão de organizar os procedimentos de modo a que a autoridade responsável pela decisão possa tomar esta decisão, avaliando o preenchimento de todos estes critérios com a maior brevidade possível após a apresentação do pedido subsequente, caso contrário aplicar-se-á a norma geral de o requerente ter direito a permanecer durante a apreciação do pedido subsequente.
 - Por razões de clareza, os artigos 53.º e 54.º são incluídos na sua totalidade na presente proposta. Não são propostas alterações significativas à proposta de 2016 quanto às disposições relacionadas com o princípio básico do direito a um recurso efetivo, à interpretação e tradução na fase de recurso, e ao procedimento relacionado com a concessão de um direito de permanência.
 - O novo artigo 53.º, n.º 2, mantém a possibilidade, que hoje já existe ao abrigo da Diretiva Procedimentos de Asilo, de considerar inadmissível um recurso

contra uma decisão de indeferimento de um pedido considerado infundado relativamente ao estatuto de refugiado em conformidade com a legislação nacional, caso o estatuto de proteção subsidiária concedido por um Estado-Membro preveja os mesmos direitos e benefícios do estatuto de refugiado ao abrigo da legislação nacional e do direito da União.

- O novo artigo 53.º, n.º 7, prevê intervalos mínimos e máximos para a apresentação, por parte dos requerentes, de recursos de primeira instância, em vez de prazos fixos como era proposto em 2016, a fim de assegurar um certo nível de harmonização, tendo igualmente em conta as opiniões manifestadas pelos Estados-Membros nas negociações da proposta de 2016. Para esse efeito, é efetuada uma distinção entre as decisões tomadas no procedimento acelerado ou de fronteira, relativamente às quais os prazos para interpor recurso podem ser mais curtos, incluindo no que respeita a pedidos subsequentes, e outras decisões.
- Em conformidade com o novo artigo 53.º, n.º 9, no âmbito de uma decisão tomada no procedimento de fronteira, os Estados-Membros não devem conceder aos requerentes a possibilidade de interpor recurso contra uma primeira decisão de recurso.
- O novo artigo 54.º, n.º 1, esclarece que todos os efeitos jurídicos de uma decisão de regresso emitida em conjunto com uma decisão de indeferimento de um pedido de proteção internacional suspendem-se enquanto o requerente tiver direito de permanência ou esteja autorizado a permanecer em conformidade com o regulamento. Esta regra está em consonância com o acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia no processo C-181/16, *Gnandi*, que esclareceu que os efeitos jurídicos de uma decisão de regresso têm de ser suspensos na pendência de um recurso interposto contra o indeferimento de um pedido de proteção internacional e se o nacional de país terceiro gozar de um direito de permanência em conformidade com o Regulamento Procedimento de Asilo.
- O novo artigo 54.º, n.º 3, alarga as circunstâncias em que o requerente não tem um direito automático de permanência para efeitos de recurso, para incluir também decisões de indeferimento de pedidos subsequentes, decisões de retirar proteção internacional em casos específicos, quando se aplique um motivo de exclusão ou quando o beneficiário seja considerado um perigo para a segurança de um Estado-Membro, ou quando tenha sido condenado por crime particularmente grave.
- Nas situações descritas acima, a proposta mantém o princípio geral de que os requerentes têm direito de permanência no território dos Estados-Membros até caducar o prazo para pedir autorização para permanecer a um órgão jurisdicional e, quando o requerente tenha efetuado este pedido, na pendência da decisão do órgão jurisdicional quanto à autorização ou não de permanência do requerente. Contudo, a título de exceção, o novo artigo 54.º, n.º 7, prevê a possibilidade de não conceder o direito de permanência em caso de recurso contra uma decisão de indeferimento de um pedido subsequente, sem prejuízo do respeito pelo princípio de não repulsão. Nestas situações, os pedidos do requerente já foram objeto de uma análise do mérito pelo menos três vezes: o pedido inicial pela autoridade responsável pela decisão, pelo menos uma instância de recurso, e ainda uma outra avaliação do mérito no âmbito do pedido subsequente. Por conseguinte, nestas circunstâncias, é proporcionado

permitir a execução imediata da decisão de regresso. No entanto, esta possibilidade apenas deve ser prevista com sujeição a condições iguais às do artigo 43.º (ver acima), exceto a regra de um ano, uma vez que qualquer recurso de uma decisão sobre um pedido subsequente tem de ser interposto nos prazos previstos para o efeito.

- **Pedidos subsequentes:** para desincentivar a apresentação de pedidos subsequentes abusivos ou de última hora, propõem-se normas mais restritivas quando aos momentos em que os Estados-Membros podem autorizar os requerentes a permanecer em caso de pedidos subsequentes.
 - No seu conjunto, as normas atrás explicadas implicam o seguinte para os pedidos subsequentes:
 - Na fase administrativa, a apresentação de um pedido subsequente tem, por regra, um efeito suspensivo automático.
 - Excecionalmente, um pedido subsequente não tem efeito suspensivo na fase administrativa caso seja apresentado durante as últimas fases do procedimento de regresso, com o intuito de impedir o afastamento, e seja imediatamente evidente não terem sido apresentados novos elementos. Esta exceção só se aplica no prazo de um ano a contar do momento em que é tomada a decisão do primeiro pedido.
 - Um recurso interposto contra um pedido subsequente não tem efeito suspensivo automático, mas este pode ser pedido pelo requerente e, na pendência da decisão do órgão jurisdicional, o requerente tem o direito de permanência.
 - Os Estados-Membros podem, no entanto, derrogar esta norma e prever a inexistência de qualquer efeito suspensivo na fase de recurso e o requerente não tem qualquer direito de permanência na pendência de um pedido para a concessão desse direito, caso se verifiquem determinadas condições, de acordo com o acima explicado.
 - Um segundo recurso ou um recurso subsequente relativo a um pedido subsequente não tem qualquer efeito suspensivo automático.

Proposta alterada de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/UE

A proposta COM(2016) 467 final de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/UE é alterada do seguinte modo:

(1) A primeira citação passa a ter seguinte redação:

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os artigos 78.º, n.º 2, alínea d), e 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,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

(2) O considerando 31 passa a ter a seguinte redação:

«(31) Para garantir os direitos dos requerentes, a decisão sobre o seu pedido deve ser reduzida a escrito. Se a decisão não conceder proteção internacional, deve ser dado conhecimento ao requerente dos fundamentos de facto e de direito, bem como das informações sobre as consequências da decisão e as modalidades para a sua contestação.

(31-A) Para aumentar a eficiência dos procedimentos e reduzir o risco de fuga e a probabilidade de movimentos não autorizados, não devem existir lacunas processuais entre a emissão de uma decisão de indeferimento de um pedido de proteção internacional e de uma decisão de regresso. Deve ser emitida imediatamente uma decisão de regresso aos requerentes cujos pedidos sejam indeferidos. Sem prejuízo do direito a um recurso efetivo, a decisão de regresso deve ser parte da decisão de indeferimento do pedido de proteção internacional ou, quando emitida num ato autónomo, ser emitida em simultâneo e conjuntamente com a decisão de indeferimento.»

(3) Após o considerando (39), é inserido o seguinte considerando:

«(39-A) No interesse de procedimentos céleres e justos para todos os requerentes, assegurando ao mesmo tempo que a permanência dos requerentes que não preenchem as condições para beneficiar de proteção internacional não seja indevidamente prolongada, incluindo os nacionais de países terceiros não sujeitos à obrigação de visto nos termos do Regulamento (UE) n.º 2018/1806, os Estados-Membros devem acelerar a apreciação dos pedidos de requerentes que sejam nacionais ou, no caso de apátridas, que tenham tido anteriormente residência habitual num país terceiro em relação ao qual a percentagem de decisões de concessão de

proteção internacional é inferior a 20 % do número total de decisões relativas a esse país terceiro. Se tiverem ocorrido alterações significativas no país terceiro desde a publicação dos dados pertinentes do Eurostat e tendo em conta a nota de orientação ao abrigo do artigo 10.º do Regulamento XX/XX relativo à Agência Europeia para o Asilo, ou se o requerente pertencer a uma categoria específica de pessoas em relação à qual a baixa taxa de reconhecimento não possa ser considerada representativa das suas necessidades de proteção devido a um motivo específico de perseguição, a apreciação do pedido não deve ser acelerada. Os casos em que um país terceiro pode ser considerado um país de origem seguro ou um país terceiro seguro para o requerente, na aceção do presente regulamento, devem continuar a aplicar-se como fundamento autónomo para o procedimento acelerado ou para o procedimento de inadmissibilidade, respetivamente.

(4) O considerando 40 passa a ter a seguinte redação:

«(40) Muitos pedidos de proteção internacional são efetuados na fronteira externa ou numa zona de trânsito de um Estado-Membro, muitas vezes por pessoas intercetadas aquando da passagem não autorizada da fronteira externa ou que desembarcam 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. Devem existir ligações sem descontinuidades e eficientes entre todas as fases dos procedimentos pertinentes para todas as chegadas irregulares. Após a triagem, os nacionais de países terceiros e os apátridas devem ser encaminhados para o procedimento de asilo ou de regresso adequado, ou ser-lhes recusada a entrada. Por conseguinte, deve ser criada uma fase prévia à entrada, da qual fazem parte uma triagem e procedimentos de fronteira para o asilo ou o regresso.»

(5) Após o considerando (40), são inseridos os seguintes considerandos:

«(40-A) O procedimento de fronteira em matéria de asilo e de regresso deve ter por finalidade avaliar rapidamente, nas fronteiras externas, se se trata de pedidos infundados ou inadmissíveis e concretizar rapidamente o regresso de quem não possui um direito de permanência, assegurando ao mesmo tempo que os pedidos bem fundamentados são encaminhados para o procedimento regular e acedem rapidamente a proteção internacional. Por conseguinte, os Estados-Membros devem poder exigir que os requerentes de proteção internacional permaneçam na fronteira externa ou na zona de trânsito, a fim de avaliar a admissibilidade dos pedidos. Em circunstâncias bem definidas, os Estados-Membros devem poder prever a análise do mérito de um pedido e, em caso de indeferimento, o regresso dos nacionais de países terceiros e dos apátridas em causa nas fronteiras externas.

(40-B) O Estado-Membro deve avaliar os pedidos num procedimento de fronteira se o requerente constituir um perigo para a segurança nacional ou para a ordem pública, se o requerente tiver induzido em erro as autoridades, apresentando informações ou documentos falsos ou ocultando informações ou documentos importantes a respeito da sua identidade ou nacionalidade, suscetíveis de ter impacto negativo na decisão, e se se tratar de um pedido provavelmente infundado, uma vez que o requerente é nacional de um país terceiro em relação ao qual a percentagem de decisões de concessão de proteção internacional é inferior a 20 % do número total de decisões relativas a esse país terceiro. Noutros casos, por exemplo se o requerente for oriundo

de um país de origem seguro ou de um país terceiro seguro, a utilização do procedimento de fronteira deve ser uma opção para os Estados-Membros.

- (40-C) Ao aplicar o procedimento de fronteira na apreciação de um pedido de proteção internacional, os Estados-Membros devem assegurar que são efetuados os acordos necessários para acolher os requerentes na fronteira externa ou nas zonas de trânsito, ou nas proximidades das mesmas, em conformidade com a Diretiva XXX/XXX/UE [Diretiva Condições de Acolhimento]. Os Estados-Membros podem proceder ao tratamento dos pedidos num local na fronteira externa diferente daquele em que é efetuado o pedido de asilo, transferindo os requerentes para um local específico na fronteira externa desses Estados-Membros, ou nas proximidades da mesma, quando existam estruturas adequadas para o efeito. Os Estados-Membros devem manter o seu poder de decisão no que respeita aos locais específicos da fronteira externa em que devem ser instaladas as referidas estruturas. No entanto, os Estados-Membros devem procurar limitar a necessidade de transferir os requerentes para esse efeito e, por conseguinte, visar a instalação dessas estruturas com capacidade suficiente nos pontos de passagem da fronteira ou nas secções da fronteira externa onde é efetuada a maioria dos pedidos de proteção internacional, tendo também em conta a extensão da fronteira externa e o número de pontos de passagem da fronteira ou zonas de trânsito. Devem igualmente comunicar à Comissão os locais específicos na fronteira externa, zonas de trânsito ou nas proximidades da fronteira externa em que serão efetuados os procedimentos de fronteira.

Nos casos em que seja aplicado o procedimento de fronteira e a capacidade dos locais na fronteira externa, ou nas proximidades desta, exceda temporariamente o comunicado por um Estado-Membro, os Estados-Membros podem tratar esses pedidos num outro local no seu território, no mais curto prazo possível.

- (40-D) Caso a utilização do procedimento de fronteira seja uma obrigação, os Estados-Membros devem, a título excecional, não ser obrigados à sua aplicação em relação à apreciação de pedidos de proteção internacional de nacionais de um país terceiro que não coopera suficientemente na readmissão, uma vez que, nesse caso, seria improvável um regresso célere das pessoas em causa, após um indeferimento dos respetivos pedidos. A determinação de que um país terceiro coopera suficientemente na readmissão deve ter por base os procedimentos descritos no artigo 25.º-A do Regulamento (CE) n.º 810/2009.
- (40-E) O procedimento de fronteira para a apreciação de pedidos de proteção internacional deve ter a duração mais curta possível, garantindo ao mesmo tempo uma apreciação exaustiva e equitativa dos pedidos, não devendo, em qualquer caso, ser superior a 12 semanas. Este prazo deve ser entendido como um prazo autónomo para o procedimento de asilo na fronteira, que engloba tanto a decisão quanto à apreciação do pedido como a decisão do recurso de primeira instância, se for caso disso. Neste prazo, os Estados-Membros têm o direito de fixar um prazo na legislação nacional, quer para a fase administrativa, quer para a fase de recurso, mas de modo a assegurar que o procedimento de apreciação é concluído e, posteriormente, se for caso disso, a decisão do recurso de primeira instância é emitida dentro deste prazo máximo de 12 semanas. Decorrido este prazo, caso o Estado-Membro não tenha, ainda assim, tomado a decisão pertinente, o requerente deve, em princípio, ser autorizado a entrar no território do Estado-Membro. No entanto, a entrada no território não deve ser autorizada quando o requerente não disponha de qualquer direito de permanência, quando não tenha solicitado autorização para a sua permanência para efeitos de

interposição de recurso, ou quando um órgão jurisdicional tenha decidido que o requerente não deve ter autorização de permanência na pendência de um procedimento de recurso. Nestes casos, 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 num prazo não superior a 12 semanas. Este prazo deve ser contado desde o momento em que o requerente, o nacional de país terceiro ou o apátrida deixa de ter um direito de permanência ou deixe de estar autorizado a permanecer.

- (40-F) Embora o procedimento de fronteira para a apreciação de um pedido de proteção internacional possa ser aplicado sem recurso a detenção, os Estados-Membros devem, no entanto, poder aplicar os motivos para detenção durante o procedimento de fronteira, em conformidade com as disposições da Diretiva [Condições de Acolhimento] (UE) XXX/XXX para tomar uma decisão quanto ao direito de o requerente entrar no território. Caso se recorra à detenção durante o procedimento, aplicam-se as disposições relativas à detenção constantes da Diretiva [Condições de Acolhimento] (UE) XXX/XXX, incluindo as garantias para os requerentes detidos, bem como o facto de ser necessária uma avaliação individual de cada caso, controlo judicial e condições de detenção.
- (40-G) Se um pedido for indeferido no âmbito de um procedimento de fronteira, o requerente, nacional de país terceiro ou apátrida em causa deve ser imediatamente objeto de uma decisão de regresso ou, caso se verifiquem as condições previstas no artigo 14.º do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁰, de uma recusa de entrada. Para garantir um tratamento equitativo de todos os nacionais de países terceiros, cujo pedido tenha sido indeferido no âmbito de um procedimento de fronteira, quando um Estado-Membro decidir não aplicar a Diretiva XXX/XXX/UE [Diretiva Regresso] por força do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da mesma diretiva, e não emitir uma decisão de regresso ao nacional de país terceiro em causa, o tratamento e o nível de proteção do requerente, nacional de país terceiro ou apátrida em causa devem estar em conformidade com o disposto no artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva XXX/XXX/UE [Diretiva Regresso] e ser equivalentes aos aplicáveis às pessoas objeto de uma decisão de regresso.
- (40-H) Ao aplicar o procedimento de fronteira para concretizar o regresso, devem aplicar-se determinadas disposições da [Diretiva Regresso reformulada], em virtude de esta regular elementos do procedimento de regresso não determinados 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 em situação irregular, sujeitos ao procedimento de fronteira para concretizar o regresso, pode ser concedido um prazo, não superior a 15 dias, para a partida voluntária aos nacionais de países terceiros em situação

¹⁰ 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).

irregular, sem prejuízo da possibilidade de cumprirem voluntariamente a obrigação de regresso em qualquer momento.

- (40-I) Quando um requerente, nacional de país terceiro ou apátrida que tenha sido detido durante o procedimento de fronteira para a apreciação do respetivo pedido de proteção internacional deixar de ter direito de permanência e não tiver sido autorizado a permanecer, os Estados-Membros devem poder continuar a detenção a fim de impedir a entrada no território e concretizar o procedimento de regresso, respeitando as garantias e as condições de detenção previstas na Diretiva XXX/XXX/UE [Diretiva Regresso]. Um requerente, nacional de país terceiro ou apátrida, que não tenha sido detido durante o procedimento de fronteira para a apreciação de um pedido de proteção internacional e que deixe de ter direito de permanência e não tenha sido autorizado a permanecer, pode também ser detido, 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. A detenção deve durar o menos tempo possível e não ultrapassar a duração máxima prevista para o procedimento de fronteira concretizar o regresso. Se o nacional de país terceiro em situação irregular não regressar ou não for sujeito a afastamento nesse prazo e o procedimento de fronteira para concretizar o regresso deixe de se aplicar, aplicam-se as disposições da [Diretiva Regresso reformulada]. O prazo máximo de detenção nos termos do artigo 15.º da referida diretiva deve incluir o prazo de detenção aplicado durante o procedimento de fronteira para concretizar o regresso.
- (40-J) Deve ser possível que um Estado-Membro no qual um requerente tenha sido recolocado, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º XXX/XXX [Regulamento relativo à Gestão do Asilo e Migração], aprecie o pedido num procedimento de fronteira, desde que o requerente não tenha sido ainda autorizado a entrar no território dos Estados-Membros e se encontrem preenchidas as condições para a aplicação desse procedimento pelo Estado-Membro a partir do qual o requerente foi recolocado.»
- (6) Após o considerando (44), é inserido o seguinte considerando:
- (44-A) Um requerente que apresente um pedido subsequente de última hora unicamente com o intuito de atrasar ou impedir o seu afastamento não deve ser autorizado a permanecer na pendência de uma decisão que declara o pedido inadmissível, nos casos em que seja imediatamente evidente para a autoridade responsável pela decisão que não foram apresentados novos elementos e que não existe nenhum risco de repulsão e desde que o pedido seja efetuado no prazo de um ano a contar da decisão emitida pela autoridade responsável pela decisão em relação ao primeiro pedido. A autoridade responsável pela decisão deve emitir uma decisão ao abrigo da legislação nacional que confirme o preenchimento destes critérios para que o requerente não seja autorizado a permanecer.»
- (7) Os considerandos 65 e 66 passam a ter a seguinte redação:
- «(65) Para um requerente poder exercer o seu direito a um recurso efetivo contra uma decisão de indeferimento de um pedido de proteção internacional, todos os efeitos da decisão de regresso devem ser automaticamente suspensos enquanto o requerente tiver o direito de permanência ou tiver sido autorizado a permanecer no território de um Estado-Membro. Para melhorar a eficácia de procedimentos na fronteira externa, assegurando ao mesmo tempo o respeito pelo direito a um recurso efetivo, os recursos

contra as decisões tomadas no âmbito do procedimento de fronteira devem ser interpostos apenas numa instância de um órgão jurisdicional.

- (66) Em princípio, os requerentes têm o direito de permanecer no território de um Estado-Membro até ao termo do prazo de interposição de recurso num órgão jurisdicional de primeira instância e na pendência do recurso, quando o referido direito tiver sido exercido dentro do prazo. Este direito aplica-se apenas nas situações limitadas em que os pedidos são provavelmente infundados, em que o requerente não dispõe de um direito automático de permanência para efeitos de recurso.»
- (8) Após o considerando (66), são inseridos os seguintes considerandos:
- «(66-A) Nos casos em que o requerente não dispõe de um direito automático de permanência para efeitos de recurso, um órgão jurisdicional deve continuar a poder autorizar a permanência do requerente no território do Estado-Membro na pendência do recurso, a pedido do requerente ou por iniciativa própria. Nesses casos, os requerentes devem ter um direito de permanência até caducar o prazo para pedir autorização de permanência a um órgão jurisdicional e na pendência da decisão por parte do órgão jurisdicional competente, desde que o requerente tenha apresentado o referido pedido dentro do prazo previsto. Para desincentivar a apresentação de pedidos subsequentes abusivos ou de última hora, os Estados-Membros devem poder prever na legislação nacional que os requerentes não têm qualquer direito de permanência durante esse prazo no caso de pedidos subsequentes indeferidos, a fim de impedir mais pedidos subsequentes infundados. No âmbito do procedimento para determinar se o requerente deve ou não ser autorizado a permanecer durante o recurso, os direitos do requerente devem ser devidamente garantidos, providenciando acesso aos serviços de interpretação ou assistência jurídica necessários. Além disso, o órgão jurisdicional competente deve poder apreciar a matéria de facto e de direito da decisão que recusou a concessão de proteção internacional.
- (66-B) Para assegurar regressos efetivos, os requerentes não devem ter um direito de permanência no território do Estado-Membro na fase de um recurso de segunda ou outra instância superior interposto num órgão jurisdicional contra uma decisão de indeferimento de um pedido de proteção internacional, sem prejuízo da possibilidade de um órgão jurisdicional permitir a permanência do requerente. Além disso, os Estados-Membros não devem conceder aos requerentes a possibilidade de interpor um recurso contra uma primeira decisão de recurso relativa a uma decisão tomada num procedimento de fronteira.
- (66-C) Para assegurar a coerência da análise jurídica efetuada por um órgão jurisdicional sobre a decisão de indeferimento de um pedido de proteção internacional e a decisão de regresso conexa, e tendo em conta uma aceleração da análise do processo e uma redução da carga que recai sobre os órgãos judiciais competentes, tais decisões devem ser objeto de processos comuns no mesmo órgão jurisdicional.
- (66-D) Para assegurar a equidade e a objetividade na gestão dos pedidos e a eficácia do procedimento comum de proteção internacional, devem ser fixados prazos para o procedimento administrativo.»
- (9) [Reino Unido – Considerando 77]
- (10) Ao artigo 4.º, n.º 1, é aditada a seguinte subalínea:
- i) «membro da família».
- (11) Ao artigo 26.º é aditado o seguinte número:

«3. Relativamente a nacionais de países terceiros sujeitos à triagem a que se refere o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (UE) XXX/XXX [Regulamento relativo à Triagem], os n.ºs 1 e 2 só se aplicam após a triagem ter terminado.»

(12) Ao artigo 27.º são aditados os seguintes números:

«5. Relativamente a nacionais de países terceiros sujeitos à triagem a que se refere o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º XXX/XXX [Regulamento relativo à Triagem], os n.ºs 1 a 4 só se aplicam após a triagem ter terminado.

6. Quando não for possível obter dados biométricos durante a triagem em conformidade com o Regulamento (UE) n.º XXX/XXX [Regulamento Eurodac] ou quando o requerente não tiver sido sujeito a triagem, as autoridades competentes devem obter os dados biométricos, o mais tardar, com o registo do pedido de proteção internacional e transmitir os mesmos, em conjunto com os dados a que se refere o artigo 12.º, alíneas c) a p), do Regulamento (UE) n.º XXX/XXX [Regulamento Eurodac], para o sistema central e para o repositório comum de identidade, respetivamente, em conformidade com o referido regulamento.»

(13) É inserido o seguinte artigo 35.º-A:

«Artigo 35.º-A

Indeferimento de um pedido e emissão de uma decisão de regresso

Se um pedido for indeferido por ser considerado inadmissível, infundado ou manifestamente infundado no que respeita tanto ao estatuto de refugiado como ao de proteção subsidiária, ou como expressa ou implicitamente retirado, os Estados-Membros devem emitir uma decisão de regresso que respeite o disposto na Diretiva XXX/XXX/UE [Diretiva Regresso]. A decisão de regresso deve ser emitida como parte da decisão de indeferimento do pedido de proteção internacional ou num ato autónomo. Caso a decisão de regresso seja emitida num ato autónomo, deve ser emitida em simultâneo e conjuntamente com a decisão de indeferimento do pedido de proteção internacional.»

(14) O artigo 40.º é alterado do seguinte modo:

(a) Ao n.º 1 é aditada a seguinte alínea:

«i) O requerente é nacional ou, no caso de apátridas, era anteriormente um residente habitual de um país terceiro em relação ao qual a percentagem de deferimento de decisões da autoridade responsável pela decisão de conceder proteção internacional é igual ou inferior a 20 %, de acordo com os dados anuais mais recentes disponíveis do Eurostat para a média da União, salvo quando tenham ocorrido alterações significativas no país terceiro desde a publicação dos dados pertinentes do Eurostat ou o requerente pertença a uma categoria de pessoas em relação à qual a percentagem igual ou inferior a 20 % não possa ser considerada como representativa das suas necessidades de proteção;»

(b) Ao n.º 5 é aditada a seguinte alínea:

«c) O requerente é nacional ou, no caso de apátridas, era anteriormente um residente habitual de um país terceiro em relação ao qual a percentagem de decisões a conceder proteção internacional por parte da autoridade responsável pela decisão é igual ou inferior a 20 %, de acordo com os dados anuais mais recentes disponíveis do Eurostat para a média da União, salvo quando tenham ocorrido alterações significativas no país terceiro desde a publicação dos dados pertinentes do Eurostat

ou o requerente pertença a uma categoria de pessoas em relação à qual a percentagem igual ou inferior a 20 % não possa ser considerada como representativa das suas necessidades de proteção;»

- (15) O artigo 41.º passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 41.º

Procedimento de fronteira na apreciação dos pedidos de proteção internacional

1. Após o procedimento de triagem realizado em conformidade com o Regulamento (UE) n.º XXX/XXX [Regulamento relativo à triagem] e desde que o requerente não tenha ainda sido autorizado a entrar no território dos Estados-Membros, um Estado-Membro pode apreciar o pedido num procedimento de fronteira quando o pedido tenha sido efetuado por um nacional de país terceiro ou apátrida que não preencha as condições para a entrada no território de um Estado-Membro nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) 2016/399. O procedimento de fronteira pode realizar-se:
 - (a) Na sequência de um pedido efetuado num ponto de passagem de fronteira externa ou zona de trânsito;
 - (b) Na sequência de uma intercetação relacionada com uma passagem irregular da fronteira externa;
 - (c) Na sequência de um desembarque no território de um Estado-Membro após uma operação de busca e salvamento;
 - (d) Na sequência de uma recolocação em conformidade com o artigo [X] do Regulamento (UE) n.º XXX/XXX [anterior Regulamento de Dublin].
2. Se for aplicado um procedimento de fronteira, podem ser tomadas decisões sobre as seguintes matérias:
 - (a) Inadmissibilidade de um pedido em conformidade com o artigo 36.º;
 - (b) Mérito de um pedido num procedimento acelerado nos casos a que se refere o artigo 40.º, n.º 1.
3. O Estado-Membro aprecia um pedido num procedimento de fronteira nos casos referidos no n.º 1, quando se verificarem as circunstâncias previstas no artigo 40.º, n.º 1, alíneas c), f) ou i).
4. Um Estado-Membro pode decidir não aplicar o disposto no n.º 3 a nacionais ou apátridas que sejam residentes habituais de países terceiros em relação ao qual o Estado-Membro tenha notificado a Comissão nos termos do artigo 25.º-A, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 810/2009.

Quando, na sequência da apreciação efetuada em conformidade com o artigo 25.º-A, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 810/2009, a Comissão considerar que o país terceiro coopera suficientemente, o Estado-Membro deve aplicar novamente o disposto no n.º 3.

Quando a Comissão considerar que o país terceiro em causa não coopera suficientemente, o Estado-Membro pode continuar a não aplicar o disposto no n.º 3:

 - (a) Até à revogação ou alteração de um ato de execução anteriormente adotado pelo Conselho, nos termos do artigo 25.º-A, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 810/2009;

- (b) Se a Comissão não considerar essa ação necessária nos termos do artigo 25.º-A do Regulamento (CE) n.º 810/2009, até que a Comissão informe, na avaliação que efetua em conformidade com o n.º 2 do referido artigo, terem existido alterações significativas na cooperação do país terceiro em causa.
5. O procedimento de fronteira só pode ser aplicado a menores não acompanhados e menores com menos de 12 anos e os respetivos membros da família nos casos previstos no artigo 40.º, n.º 5, alínea b).
6. Os requerentes sujeitos ao procedimento de fronteira não são autorizados a entrar no território do Estado-Membro, sem prejuízo do disposto nos n.ºs 9 e 11.
7. Ao aplicar o procedimento de fronteira, os Estados-Membros podem realizar o procedimento para determinar qual o Estado-Membro responsável pela análise do pedido, nos termos do previsto no Regulamento (UE) n.º XXX/XXX [Regulamento relativo à Gestão do Asilo e Migração], sem prejuízo dos prazos previstos no n.º 11.
8. Quando se verificarem as condições para aplicar o procedimento de fronteira no Estado-Membro a partir do qual o requerente foi recolocado, o Estado-Membro no qual o requerente foi recolocado nos termos do artigo [x] do Regulamento (UE) n.º XXX/XXX [Regulamento relativo à Gestão do Asilo e Migração] pode aplicar o procedimento de fronteira, incluindo nos casos a que se refere o n.º 1, alínea d).
9. Os Estados-Membros não aplicam nem deixam de aplicar o procedimento de fronteira em qualquer fase do procedimento se:
- (a) A autoridade responsável pela decisão considerar que os motivos para indeferir um pedido como inadmissível ou para aplicar o procedimento acelerado não se aplicam ou deixaram de se aplicar;
- (b) Não for possível prestar o apoio necessário a requerentes com necessidades especiais nos locais referidos no n.º 14;
- (c) Existirem motivos médicos para não recorrer ao procedimento de fronteira;
- (d) A detenção for utilizada em casos individuais e as garantias e condições para a detenção, nos termos dos artigos 8.º a 11.º da Diretiva XXX/XXX/UE [Diretiva Condições de Acolhimento], não se encontrarem preenchidas ou deixarem de estar preenchidas e o procedimento de fronteira não puder ser aplicado ao requerente em causa sem detenção.
- Nestes casos, a autoridade competente autoriza o requerente a entrar no território do Estado-Membro.
10. Em derrogação do artigo 28.º do presente regulamento, os pedidos sujeitos a um procedimento de fronteira devem ser apresentados no prazo máximo de cinco dias a contar do registo pela primeira vez ou, após uma recolocação nos termos do artigo [x] do Regulamento (UE) n.º XXX/XXX [Regulamento relativo à Gestão do Asilo e Migração], cinco dias a contar do momento em que o requerente chega ao Estado-Membro responsável após uma transferência ao abrigo do artigo 56.º, n.º 1, alínea e), do mesmo regulamento.
11. O procedimento de fronteira deve ter a duração mais curta possível, permitindo ao mesmo tempo uma apreciação exaustiva e equitativa dos pedidos. Este prazo engloba a decisão referida nos n.ºs 2 e 3, bem como qualquer decisão de recurso, se for caso disso, devendo ser concluído no prazo de 12 semanas a contar do momento em que o pedido é registado. Decorrido este prazo, o requerente é autorizado a entrar no

território do Estado-Membro, salvo quando se aplicar o disposto no artigo 41.º-A, n.º 1.

Em derrogação dos prazos previstos nos artigos 34.º, 40.º, n.º 2, e 55.º, os Estados-Membros devem estabelecer disposições sobre a duração do procedimento de apreciação e do procedimento de recurso que assegurem que, em caso de recurso contra uma decisão de indeferimento no âmbito do procedimento de fronteira, a decisão do recurso é emitida no prazo de 12 semanas a contar do momento em que o pedido é registado.

12. Em derrogação do n.º 11 do presente artigo, o requerente não é autorizado a entrar no território do Estado-Membro se:

- (a) O seu direito de permanência tiver sido revogado nos termos do artigo 9.º, n.º 3, alínea a);
- (b) O requerente não tiver qualquer direito de permanência nos termos do artigo 54.º e não tiver solicitado autorização para permanecer para efeitos de um procedimento de recurso no prazo aplicável;
- (c) O requerente não tiver qualquer direito de permanência nos termos do artigo 54.º e um órgão jurisdicional tiver decidido que o requerente não deve ser autorizado a permanecer na pendência de um procedimento de recurso.

Nesses casos, quando o requerente tiver sido objeto de uma decisão de regresso emitida em conformidade com a Diretiva XXX/XXX/UE [Diretiva Regresso] ou de uma recusa de entrada nos termos do artigo 14.º do Regulamento (UE) 2016/399, aplica-se o disposto no artigo 41.º-A.

13. Durante a apreciação dos pedidos sujeitos a um procedimento de fronteira, os requerentes devem ser mantidos na fronteira externa ou nas zonas de trânsito, ou nas proximidades destas. Cada Estado-Membro comunica individualmente à Comissão, o mais tardar [*no prazo de dois meses após a data de aplicação do presente regulamento*], os locais em que será efetuado o procedimento de fronteira nas fronteiras externas, nas proximidades das fronteiras externas ou zonas de trânsito, incluindo quando aplicarem o n.º 3, assegurando que a capacidade desses locais é suficiente para o tratamento dos pedidos abrangidos por aquele número. Quaisquer alterações à identificação dos locais em que se aplique o procedimento de fronteira são notificadas à Comissão com uma antecedência de dois meses em relação à produção de efeitos das alterações.

14. Nas situações em que a capacidade dos locais identificados pelos Estados-Membros ao abrigo do n.º 14 seja temporariamente insuficiente para o tratamento dos requerentes abrangidos pelo n.º 3, os Estados-Membros podem designar outros locais no seu território e, mediante comunicação à Comissão, acolher aí os requerentes, temporariamente e no mais curto espaço de tempo possível.

(16) É inserido o seguinte artigo 41.º-A:

«Artigo 41.º-A

Procedimento de fronteira para concretizar o regresso

1. Os nacionais de países terceiros e os apátridas, cujos pedidos sejam indeferidos no âmbito do procedimento a que se refere o artigo 41.º, não são autorizados a entrar no território do Estado-Membro.
 2. As pessoas referidas no n.º 1 serão mantidas, por um prazo não superior a 12 semanas, em locais na fronteira externa ou zonas de trânsito, ou nas proximidades destas. Quando o Estado-Membro não consiga acolher essas pessoas nesses locais, pode recorrer a outros locais no seu território. O prazo de 12 semanas inicia-se quando o requerente, nacional de país terceiro ou apátrida deixar de ter um direito de permanência e não estiver autorizado a permanecer.
 3. Para efeitos do disposto no presente artigo, aplica-se o artigo 3.º, o artigo 4.º, n.º 1, os artigos 5.º a 7.º, o artigo 8.º, n.ºs 1 a 5, o artigo 9.º, n.ºs 2 a 4, os artigos 10.º a 13.º, o artigo 15.º, o artigo 17.º, n.º 1, o artigo 18.º, n.ºs 2 a 4, e os artigos 19.º a 21.º da Diretiva XXX/XXX/UE [Diretiva Regresso reformulada].
 4. Sem prejuízo da possibilidade de regressar voluntariamente em qualquer momento, pode ser concedido um prazo, não superior a 15 dias, para a partida voluntária às pessoas a que se refere o n.º 1.
 5. As pessoas referidas no n.º 1 que tenham sido detidas durante o procedimento a que se refere o artigo 41.º e que deixem de ter um direito de permanência e não tenham autorização para permanecer podem continuar detidos, para impedir a entrada no território do Estado-Membro, preparar o regresso ou concretizar o processo de afastamento.
 6. As pessoas referidas no n.º 1 que deixem de ter um direito de permanência, não tenham autorização para permanecer e não se encontravam detidas durante o procedimento a que se refere o artigo 41.º, podem ser detidas caso exista um risco de fuga na aceção da Diretiva XXX/XXX/UE [Diretiva Regresso], caso evitem ou entrem a preparação do regresso ou o processo de afastamento, ou caso constituam um risco para a ordem ou segurança pública ou para a segurança nacional.
 7. A detenção deve manter-se durante o período mais breve possível, enquanto o procedimento de afastamento estiver pendente e for executado com a devida diligência. O período de detenção não deve exceder o prazo referido no n.º 2 e deve ser incluído nos prazos máximos de detenção previstos no artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Diretiva XXX/XXX/UE [Diretiva Regresso].
 8. Os Estados-Membros que, após o indeferimento de um pedido no âmbito do procedimento a que se refere o artigo 41.º, emitirem uma recusa de entrada nos termos do artigo 14.º do Regulamento (UE) 2016/399 e que tenham decidido não aplicar a Diretiva XXX/XXX/UE [Diretiva Regresso] nos casos abrangidos pelo artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da mesma diretiva, devem assegurar que o tratamento e o nível de proteção dos nacionais de países terceiros e apátridas objeto de uma recusa de entrada estão em conformidade com o disposto no artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva XXX/XXX/UE [Diretiva Regresso] e são equivalentes aos previstos nos n.ºs 2, 4 e 7 do presente artigo.»
- (17) O artigo 43.º é alterado do seguinte modo:
- «a) É suprimida a alínea a).
- Ao artigo 43.º é aditada a seguinte alínea c):
- c) Um primeiro pedido subsequente tenha sido apresentado no prazo de um ano a contar da decisão da autoridade responsável pela decisão em relação ao primeiro

pedido unicamente com o intuito de atrasar ou impedir a execução de uma decisão de regresso, que resultaria no afastamento iminente do requerente do Estado-Membro, na pendência da decisão que declare esse pedido inadmissível, nos casos em que seja imediatamente evidente para a autoridade responsável pela decisão que não foram apresentados novos elementos nos termos do artigo 42.º, n.º 4.»

- (18) Os artigos 53.º e 54.º passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 53.º

Direito a um recurso efetivo

1. O requerente tem o direito de interpor recurso num órgão jurisdicional contra:
 - (a) A decisão de indeferimento de um pedido considerado inadmissível;
 - (b) A decisão de indeferimento de um pedido considerado infundado relativamente tanto ao estatuto de refugiado como ao de proteção subsidiária;
 - (c) A decisão de indeferimento de um pedido considerado implicitamente retirado;
 - (d) A decisão de retirada de proteção internacional;
 - (e) A decisão de regresso.

Os recursos contra uma decisão de regresso devem ser interpostos no mesmo órgão jurisdicional, no âmbito do mesmo processo judicial e com os mesmos prazos das decisões a que se referem as alíneas a), b), c) e d).
2. As pessoas consideradas elegíveis para proteção subsidiária têm o direito a um recurso efetivo contra a decisão que considere o respetivo pedido infundado relativamente ao estatuto de refugiado. Quando o estatuto de proteção subsidiária concedido por um Estado-Membro preveja os mesmos direitos e benefícios do estatuto de refugiado ao abrigo da legislação nacional e do direito da União, o recurso interposto contra essa decisão no Estado-Membro pode ser considerado inadmissível se for previsto na legislação nacional.
3. O recurso efetivo na aceção do n.º 1 prevê uma apreciação exaustiva e *ex nunc* da matéria de facto e de direito, pelo menos num órgão jurisdicional de primeira instância, incluindo, se aplicável, a análise das necessidades de proteção internacional, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º XXX/XXX [Regulamento Condições de Asilo].
4. Os requerentes devem ter acesso a serviços de interpretação para a audiência no órgão jurisdicional competente, sempre que esta ocorra e não seja possível assegurar de outro modo uma comunicação adequada.
5. Se o órgão jurisdicional o considerar necessário, deve assegurar a tradução de documentos pertinentes que não tenham ainda sido traduzidos em conformidade com o artigo 33.º, n.º 4. Em alternativa, a tradução de documentos pertinentes pode ser prestada por outras entidades e paga com fundos públicos de acordo com a legislação nacional.
6. Caso os documentos não sejam enviados atempadamente para o órgão jurisdicional assegurar a sua tradução, este pode recusar ter em conta tais documentos quando não se mostrem acompanhados por uma tradução providenciada pelo requerente.

7. Os Estados-Membros devem prever os prazos que se seguem na respetiva legislação nacional para os requerentes interpor recursos contra as decisões referidas no n.º 1:
 - (a) Pelo menos uma semana no caso de uma decisão de indeferimento de um pedido considerado inadmissível, implicitamente retirado ou infundado, caso se aplique alguma das circunstâncias previstas no artigo 40.º, n.ºs 1 ou 5, no momento da decisão;
 - (b) entre o mínimo de duas semanas e o máximo de dois meses, em todos os restantes casos.
8. Os prazos previstos no n.º 7 começam a contar a partir da data em que a decisão da autoridade responsável for notificada ao requerente ou ao respetivo representante legal ou consultor jurídico. O procedimento para a notificação deve ser previsto na legislação nacional.
9. Os Estados-Membros devem prever uma única instância de recurso contra uma decisão tomada no âmbito de um procedimento de fronteira.

Artigo 54.º

Efeito suspensivo do recurso

1. Os efeitos de uma decisão de regresso suspendem-se automaticamente enquanto o requerente tiver um direito de permanência ou esteja autorizado a permanecer nos termos do presente artigo.
2. Os requerentes têm o direito de permanecer no território dos Estados-Membros até ao termo do prazo para exercerem o seu direito de interposição de recurso num órgão jurisdicional de primeira instância e na pendência do recurso, quando o referido direito tiver sido exercido dentro do prazo.
3. O requerente não tem qualquer direito de permanência ao abrigo do n.º 2 se a autoridade competente tiver tomado uma das seguintes decisões:
 - (a) Uma decisão de indeferimento de um pedido considerado infundado ou manifestamente infundado, caso se aplique alguma das circunstâncias previstas no artigo 40.º, n.ºs 1 ou 5, no momento da decisão [incluindo o país de origem seguro] ou nos casos sujeitos ao procedimento de fronteira;
 - (b) Uma decisão de indeferimento de um pedido considerado inadmissível nos termos do artigo 36.º, n.º 1, alínea a) [primeiro país de asilo] ou c) [pedidos subsequentes em novos elementos];
 - (c) Uma decisão de indeferimento de um pedido considerado implicitamente retirado;
 - (d) Uma decisão de indeferimento de um pedido subsequente considerado infundado ou manifestamente infundado;
 - (e) Uma decisão de retirar a proteção internacional, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, alíneas b), d) e e), e do artigo 20.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º XXX/XXX [Regulamento Condições de Asilo].
4. Nos casos referidos no n.º 3, após uma apreciação da matéria de facto e de direito, o órgão jurisdicional tem competência para decidir se o requerente pode ou não permanecer no território do Estado-Membro na pendência do recurso, a pedido do

requerente. O órgão jurisdicional competente pode, ao abrigo da legislação nacional, ter competência para decidir oficiosamente sobre este assunto.

5. Para efeitos do n.º 4, aplicam-se as seguintes condições:
 - (a) O requerente tem um prazo de, pelo menos, 5 dias a contar da data em que lhe é notificada a decisão para requerer autorização de permanência no território na pendência do recurso;
 - (b) O requerente deve ter acesso a serviços de interpretação em caso de audiência no órgão jurisdicional competente, quando não seja possível assegurar de outro modo uma comunicação adequada;
 - (c) Mediante pedido, será concedida assistência jurídica e representação gratuitas ao requerente, nos termos do artigo 15.º, n.ºs 4 e 5;
 - (d) O requerente tem um direito de permanência:
 - i) até caducar o prazo para pedir autorização de permanência a um órgão jurisdicional;
 - ii) quando o requerente tiver requerido autorização para permanecer dentro do prazo previsto, na pendência da decisão do órgão jurisdicional quanto à autorização do requerente para permanecer no território.
6. Em derrogação do disposto no n.º 6, alínea d), do presente artigo, em caso de pedidos subsequentes, os Estados-Membros podem prever na legislação nacional que o requerente não tem um direito de permanência, sem prejuízo do respeito pelo princípio de não repulsão, se o recurso tiver sido interposto unicamente com o intuito de atrasar ou impedir a execução de uma decisão de regresso, que resultaria no afastamento iminente do requerente do Estado-Membro, nos casos em que seja imediatamente evidente para o órgão jurisdicional que não foram apresentados novos elementos nos termos do artigo 42.º, n.º 4.
7. O requerente que interponha recurso contra uma primeira decisão de recurso ou uma decisão subsequente não tem direito a permanecer no território do Estado-Membro, sem prejuízo da possibilidade de um órgão jurisdicional, a pedido do requerente ou oficiosamente, autorizar a sua permanência.»