



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2014) 199

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO
EUROPEU - sobre a política da UE em matéria de regresso**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU sobre a política da UE em matéria de regresso [[COM\(2014\)199](#)].

Atento o seu objeto, a presente iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos, Liberdades e Garantias, que a analisou e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

A presente iniciativa, respeitante à política de migração da UE, centra-se fundamentalmente no domínio da política de regresso dos imigrantes em situação irregular. Responde à imposição decorrente da Diretiva “Regresso”¹ que estabelece a obrigatoriedade da Comissão Europeia apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho, um relatório sobre a aplicação da Diretiva, bem como ao compromisso político assumido pela Comissão no âmbito do Regulamento Frontex, em 2011.

De mencionar que a Diretiva visa garantir que o regresso dos nacionais de países terceiros que não tenham uma base jurídica para permanecer na UE, seja efetuado

¹ Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

eficazmente através de procedimentos transparentes e equitativos que respeitem plenamente os direitos fundamentais e a dignidade das pessoas em causa.

Por conseguinte, o documento em análise descreve e analisa os progressos realizados decorrentes da aplicação da Diretiva, elencando também um conjunto de ações que deve ser concretizado no futuro.

Assim, reconhece-se que a Diretiva “Regresso” teve um contributo positivo na evolução em matéria de direitos fundamentais, com procedimentos mais justos e eficientes, com redução do número de casos em que os migrantes são privados de um estatuto jurídico claro, com prioridade às partidas voluntárias e com promoção da reintegração e de alternativas à detenção.

Contudo, apesar de se verificar uma evolução positiva, considera-se que há ainda aspetos que carecem de melhorias, quer quanto à aplicação da Diretiva, quer quanto às políticas de regresso, em geral.

Deste modo, assinala-se que devem ser empreendidos e centrados esforços nos aspetos ligados às condições de detenção, ao recurso mais sistemático a alternativas à detenção, ao estabelecimento de sistemas independentes de acompanhamento do regresso forçado e à eficácia global das políticas.

São assim identificados cinco domínios em que os esforços devem ser concentrados:

- **Garantir a aplicação adequada e efetiva da Diretiva “Regresso”** – Deverá ser reforçada o controlo da aplicação pelos Estados-Membros, das disposições da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Diretiva relativas à detenção das pessoas objeto de uma decisão de regresso, às garantias e às vias de recurso, bem como ao tratamento dos menores e de outras pessoas vulneráveis no âmbito dos procedimentos de regresso;

- **Promover práticas mais coerentes e compatíveis com os direitos fundamentais** – Deverá ser adotado pela Comissão um “manual relativo ao regresso” com orientações comuns, boas práticas e recomendações destinadas às autoridades competentes dos Estados-Membros. Deverão ser também apoiadas as iniciativas do Conselho da Europa no sentido de codificar as normas pormenorizadas de detenção;
- **Continuar a reforçar o diálogo e a cooperação com os países terceiros** – As questões do regresso e da readmissão deverão continuar a ser regularmente abordadas, de forma equilibrada, no quadro da cooperação com os países terceiros, nomeadamente no âmbito da Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade (AGMM), bem como das Parcerias para a Mobilidade. Também deverão ser reforçadas e aperfeiçoadas as iniciativas destinadas a criar competências em países terceiros, em especial no que concerne a melhorar a sua capacidade de prestar assistência e apoio à reintegração dos repatriados;
- **Melhorar a cooperação operacional entre os Estados Membros em matéria de regresso** – A Comissão irá utilizar a Rede Europeia das Migrações como plataforma de cooperação, sobretudo para a recolha e a partilha de informações no domínio do regresso voluntário;
- **Reforçar o papel da Frontex no domínio do regresso** - Deverá ser reforçado o papel de coordenação da Agência Frontex em matéria de operações conjuntas de regresso, de forma a assegurar o cumprimento das normas comuns relativas ao tratamento digno dos repatriados. Deverá também prosseguir o apoio aos Estados-Membros em ações de formação sobre questões ligadas ao regresso,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

que incidam especialmente na proteção dos direitos fundamentais dos repatriados durante o procedimento de regresso.

Pretende-se através das medidas apresentadas assegurar uma aplicação correta e plena da Diretiva “Regresso”, de modo a promover e a melhorar “práticas compatíveis com os direitos fundamentais e a cooperação entre os Estados-Membros e com os países terceiros.” Sublinha-se que as medidas elencadas “melhorarão a execução e a aplicação prática das políticas de regresso, consolidando e aprofundando os resultados alcançados pela política de regresso da UE ao longo dos próximos anos, no pleno respeito dos direitos inalienáveis e da dignidade de todas as pessoas, independentemente da sua condição de imigrante”.

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. O presente documento constitui uma iniciativa não legislativa, pelo que não cabe aqui a apreciação do cumprimento do Princípio da Subsidiariedade;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 15 de Janeiro de 2014

O Deputado Autor do Parecer

(Ana Catarina Mendes)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

COM (2014) 199 final – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU sobre a política da UE em matéria de regresso

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido no artigo 7º, n.º 1, e n.º 2 da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, relativa ao *“Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”*, remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a COM (2014) 199 final.

Todavia, tratando-se de uma iniciativa não legislativa, não cabe a esta Comissão aferir sobre o cumprimento do princípio da subsidiariedade no âmbito da emissão do presente relatório.

II. Breve análise

A COM (2014) 199 final, reporta-se à Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a política da UE em matéria de regresso.

A presente comunicação centra-se na política da UE em matéria de regresso dos migrantes em situação irregular, e dá conta da sua evolução nos últimos anos, analisa o seu



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

impacto e apresenta ideias para o futuro. Esta política estabelece uma estreita ligação com a de readmissão e reintegração, fazendo ambas parte da abordagem global¹ para a migração e a mobilidade (AGMM), que constitui o quadro global da política externa da União em matéria de asilo e migração.

No âmbito da evolução da política de regresso, cumpre salientar a importância da Diretiva Regresso no quadro jurídico europeu, cujo objetivo é garantir que o regresso dos nacionais de países terceiros que não tenham uma base jurídica para permanecer na UE seja conduzido de modo eficaz, através de procedimentos transparentes e equitativos que respeitem plenamente os direitos fundamentais e a dignidade das pessoas em causa. A par deste, outros instrumentos jurídicos têm desempenhado papéis fundamentais, como o Regulamento relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS)², e o Sistema de Informação de Schengen (SIS), que se revelou um instrumento útil para dar pleno efeito à Diretiva Regresso. No que concerne ao apoio financeiro, O Fundo Europeu de Regresso (2008-2013) teve uma dotação global de 674 milhões de Euros, tendo as ONG desempenhado um importante papel. Em termos de cooperação prática e operacional, existem programas de promoção de partida voluntária, bem como operações de regresso conjuntas coordenadas pela Frontex³.

De futuro, tendo em conta a evolução registada com a transposição da Diretiva Regresso para o direito interno dos Estados-Membros, que permitiu melhorar e tornar mais coerentes as práticas neste domínio, importa garantir a aplicação adequada e efetiva da referida Diretiva (a Comissão, enquanto guardiã do direito da União, esta e os Estados-Membros, colocando mais ênfase no respeito do acervo da UE em matéria de regresso no âmbito do novo mecanismo de avaliação Schengen, e os organismos nacionais de controlo dos regressos forçados); promover práticas mais coerentes e compatíveis com os direitos fundamentais (no prazo de um ano a Comissão adotará um manual relativo ao regresso, continuará a tratar a questão das práticas de detenção compatíveis com os direitos fundamentais com o grupo de contacto, a Rede Europeia

¹ Cujo esforço foi iniciado em 1999.

² Regulamento n.º 767/2008.

³ Sendo que em 7 de outubro de 2013 foi adotado um Código de Conduta da Frontex para as operações de regresso conjuntas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

das migrações realizará um estudo sobre promoção de alternativas à detenção, a Comissão debruçar-se-á sobre a questão da criminalização da permanência irregular das pessoas objeto de uma decisão de regresso e procurará as melhores práticas no que concerne às pessoas objeto de uma decisão de regresso que não podem ser afastadas, apoiando ainda a codificação das normas do Conselho da Europa em matéria de detenção); continuar a reforçar o diálogo e a cooperação com os países terceiros (inclusão da política de regresso na AGMM acrescida de parcerias para a mobilidade e programas comuns sobre migração e mobilidade, incentivos, reforço das capacidades, especial atenção à sustentabilidade do regresso e da migração acompanhamento das questões resultantes da avaliação de 2011 dos acordos de readmissão da UE); melhorar a cooperação operacional entre os Estados-Membros em matéria de regresso (utilização da Rede Europeia das Migrações enquanto plataforma especial no âmbito do regresso voluntário, o qual será encorajado; introdução de melhorias no domínio do trânsito por via terrestre dos repatriados voluntários; maior cooperação entre os Estados-Membros em matéria de aplicação dos procedimentos de regresso e reintegração dos menores não acompanhados; melhoria das informações estatísticas relacionadas com o regresso; reforço do intercâmbio de boas práticas entre os organizadores nacionais de controlo dos regressos forçados; reforço do potencial do VIS e SIS no domínio da política de regresso; cooperação entre Estados-Membros e países terceiros no sentido da identificação e emissão de documentos de viagem; realização, em 2014, do estudo da Rede Europeia de Migrações “As boas práticas em matéria de regresso e de reintegração dos migrantes em situação irregular: proibições de entrada dos Estados-Membros, política e utilização dos acordos de readmissão”). Importa ainda reforçar o significativo papel de coordenação no domínio do regresso (garantir o pleno respeito das normas comuns relativas ao tratamento humano e digno dos repatriados, devendo a Frontex adaptar o seu Código de Conduta sobre as operações de regresso conjuntas, e continuar a apoiar os Estados-Membros com propostas de formação sobre questões relacionadas com o regresso).

Do relatório de aplicação relativo ao impacto da Diretiva “Regresso” (2008/115/CE) sobre as políticas dos Estados-Membros em matéria de regresso, resulta o seguinte:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Desde que a diretiva foi adotada os serviços da Comissão organizaram 14 reuniões do grupo de contacto, tendo sido realizados 6 estudos comparativos⁴, e com base no referente à adequada transposição jurídica da Diretiva “regresso” pelos Estados-Membros, a Comissão realizou um programa de trabalho estruturado sobre a transposição da Diretiva “Regresso” (2012-2013)⁵.

No que se reporta à aplicação prática da Diretiva “Regresso” nos Estados-Membros, em outubro de 2013 foi concluído um estudo para o período de 2012-2013, sendo que a Comissão procederá a um acompanhamento sistemático de todas as lacunas identificadas no presente relatório de aplicação. Foram identificadas várias questões no presente relatório⁶ referentes à detenção de pessoas objeto de uma decisão de regresso para efeitos de afastamento (motivos de duração da detenção - art. 15.º; condições de detenção, incluindo dos menores e das famílias - art. 16.º e 17.º), à partida voluntária (art. 7.º) e controlo dos regressos forçados (art. 8.º, n.º6), às garantias (art. 12.º e 14.º) e vias de recurso (art. 13.º), à criminalização da entrada e permanência irregulares, ao lançamento de procedimentos de regresso (art. 6.º) e proibições de entrada (art. 11.º), e à jurisprudência do TJUE relacionada com a Diretiva “Regresso”.

Em conclusão, a criação de um acervo da UE em matéria de regresso conduziu a grandes alterações legislativas e práticas em todos os Estados-Membros, em cujo âmbito teve influência muito positiva a Diretiva “Regresso” (contribuindo, por exemplo, para a convergência dos períodos máximos de detenção em toda a UE). Atualmente, os Estados-Membros aceitam os objetivos de respeito pelos direitos fundamentais, procedimentos equitativos e eficazes, redução do número de casos em que os migrantes são privados de um estatuto jurídico claro, prioridade às partidas voluntárias, e promoção da reintegração e de alterações à detenção.

Não obstante as evoluções positivas, há ainda margem para melhorias; pelo que, as medidas apresentadas na presente comunicação visam assegurar uma aplicação correta e efetiva das normas existentes, a promoção de práticas compatíveis com os direitos fundamentais e a

⁴ Os menores nos procedimentos de regresso, o controlo dos regressos forçados, a reintegração das pessoas objeto de uma decisão de regresso, a situação dos repatriados não sujeitos ao afastamento, a adequada transposição jurídica da Diretiva “regresso” pelos Estados-Membros, e o impacto concreto da Diretiva “Regresso”.

⁵ Sendo que foram já observados resultados tangíveis deste programa estruturado.

⁶ Tendo já sido lançados vários procedimentos UE Pilot e outros mais sê-lo-ão proximamente.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

cooperação entre os Estados-Membros e os países terceiros; as quais melhorarão a execução da Diretiva, consolidando e aprofundando os resultados já obtidos ao longo dos próximos anos, no pleno respeito dos direitos inalienáveis e da dignidade de todas as pessoas, independentemente da sua condição de migrantes.

III – Conclusão

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

Que o presente relatório referente à COM (2014) 199 final, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a política da UE em matéria de regresso, seja remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

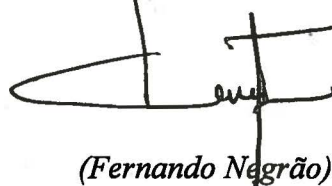
Palácio de S. Bento, 02 de dezembro de 2014

A Deputada Relatora



(Andreia Neto)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)