



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM (2014)230

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES sobre a avaliação *ex post* do Fundo Europeu de Regresso relativamente ao período 2008-2010 (relatório apresentado em conformidade com o artigo 50.º, n.º 3, alínea c), da Decisão n.º 575/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

NOTA INTRODUTÓRIA

1. 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 o RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES sobre a avaliação *ex post* do Fundo Europeu de Regresso relativamente ao período 2008-2010 (relatório apresentado em conformidade com o artigo 50.º, n.º 3, alínea c), da Decisão n.º 575/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007) [COM(2014) 230].

2. A presente iniciativa, elaborada pela Comissão Europeia, constitui um relatório de avaliação *ex post* do Fundo de Regresso, para o período de 2008-2010.

O documento foi enviado à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias que o analisou e aprovou o respetivo relatório, o qual reflete o conteúdo da iniciativa com rigor e detalhe. Assim sendo, deve dar-se por integralmente reproduzido. Desta forma, evita-se uma repetição de análise e conseqüente redundância.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

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, 3 de setembro de 2015

A Deputada Autora do Parecer

(Ana Catarina Mendes)

O Vice-Presidente da Comissão

(Vitalino Canas)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

ANEXO

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2014) 230 – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a avaliação *ex post* do Fundo Europeu de Regresso relativamente ao período 2008-2010

1 - Introdução

Nos termos da Lei nº 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, foi distribuído à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2014) 230 – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a avaliação *ex post* do Fundo Europeu de regresso relativamente ao período 2008-2010.

2 – Objectivos e conteúdo

O Fundo Europeu de Regresso (FR) foi criado em 2007 para o período de 2008 a 2013 no quadro do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios», e tem por objetivo apoiar os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros para melhorar a gestão do regresso em todas as suas dimensões («gestão integrada do regresso»), nomeadamente através da cooperação entre os Estados-Membros para efeitos de economias de escala.

Os recursos do Fundo – num total de 676 milhões de euros – são repartidos entre 26 Estados-Membros.

A decisão que institui o Fundo prevê que a Comissão apresente uma avaliação *ex post* para o período de 2008 a 2010, com base nos relatórios nacionais de avaliação dos resultados e do impacto das ações cofinanciadas pelo Fundo, e é precisamente disso que trata a iniciativa em escrutínio, a qual apresenta os dados relativos à avaliação *ex post* da aplicação dos programas

anuais 2008-2010, que abrange mais de 199 milhões de euros de dotações para os Estados-Membros.

- **A importância do Fundo**

O regresso dos nacionais de países terceiros que não preenchem, ou deixaram de preencher, as condições de entrada, de presença ou de residência nos territórios dos Estados-Membros da União Europeia é fundamental para não comprometer a política de admissão e para reforçar o princípio do Estado de direito.

Na prática, contudo, pôr em prática a política de regresso representa um desafio considerável, quer para os Estados-Membros cujo PIB é relativamente baixo quer para aqueles outros que enfrentam fluxos migratórios desproporcionados, devido à sua situação geográfica ou ao seu perfil económico atrativo.

A fim de tornar mais eficaz a luta contra a migração irregular a nível nacional, o Fundo Europeu de Regresso foi criado para apoiar o regresso voluntário e, se for caso disso, o regresso forçado de nacionais de países terceiros em situação ilegal, no quadro comum de uma «gestão integrada do regresso» e em conformidade com normas comuns, com vista a assegurar que os princípios da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades são respeitados pelos Estados-Membros, prestando-lhes uma assistência financeira para apoiar os seus esforços para melhorar a gestão do regresso em todas as suas dimensões.

O Fundo visa quatro prioridades:

- Prioridade 1: Apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento de uma abordagem estratégica de gestão dos regressos;
- Prioridade 2: Apoio à cooperação entre Estados-Membros em matéria de gestão dos regressos;
- Prioridade 3: Apoio a instrumentos inovadores (inter)nacionais específicos para a gestão dos regressos;
- Prioridade 4: Apoio a normas comunitárias e melhores práticas em matéria de gestão dos regressos.

A transposição da **Diretiva Regresso**¹, por outro lado, racionalizou o processo da gestão do regresso, introduzindo a possibilidade de os nacionais de países terceiros optarem por medidas de regresso voluntário e incluindo normas para a detenção das pessoas que são alvo de uma decisão de regresso.

Alguns Estados-Membros introduziram medidas alternativas para a detenção de nacionais de países terceiros vulneráveis.

No período considerado, as ações foram, por vezes, completadas por legislação suplementar destinada à luta contra a migração irregular e ao repatriamento de migrantes irregulares.

A tais factos não serão estranhos os movimentos de revolta no Norte de África de 2011, que contribuíram significativamente para o aumento da pressão migratória para os países do Mediterrâneo e, por conseguinte, em termos gerais, para os esforços nacionais no domínio do regresso.

- **O Fundo, os orçamentos nacionais e os demais instrumentos financeiros**

A função do Fundo, em matéria de gestão das migrações, é complementar à do Fundo para as Fronteiras Externas, à do Fundo Europeu para os Refugiados e à do Fundo Europeu para a integração de nacionais de países terceiros, todos eles inseridos no programa geral da UE «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios» (2007-2013).

Outros financiamentos da UE, por vários estados membros considerados como complemento do FR, incluíam o Fundo Social Europeu e as ações preparatórias do FR antes do atual período de programação.

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. A diretiva é aplicável a todos os Estados-Membros, com exceção da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido. O prazo de transposição era 24 de dezembro de 2010.

A complementaridade do Fundo aos investimentos nacionais em matéria de regresso varia entre os 100 % de financiamento aos orçamentos nacionais (v.g., Portugal) e menos de 1 % (v.g., República Checa).

A contribuição do Fundo é fixada num montante máximo de 50 % do custo total de uma ação e num máximo de 75 % dos custos para os Estados-Membros abrangidos pelo Fundo de Coesão e para as ações que correspondem a prioridades específicas.

- **Eficiência do Fundo**

A contribuição do Fundo para os Estados-Membros ao abrigo dos programas anuais de 2008 a 2010 ascendeu a mais de 199 milhões de euros: os financiamentos variaram entre um pouco mais de um milhão de euros para o Luxemburgo e mais de 29 milhões de EUR para o Reino Unido e mais de 27 milhões de euros para a Grécia.

As maiores dotações foram concedidas aos Estados-Membros que têm os afluxos mais elevados de migrantes irregulares e o maior número de repatriados: Reino Unido, Grécia, França, Espanha e Itália, que, em conjunto, beneficiam de 59 % da contribuição total da UE que foi atribuída aos Estados-Membros nesse período.

No total, os Estados-Membros conseguiram gastar 76 % das dotações que lhes foram concedidas no quadro dos programas anuais de 2008 a 2010 (cerca de 151 MEUR gastos dos 199 MEUR atribuídos).

A maioria dos Estados-Membros considerou a execução dos programas eficiente, embora alguns a tenham considerado ineficiente, sobretudo devido a dificuldades na obtenção de cofinanciamento, aos mecanismos de execução complexos e pesados do ponto de vista administrativo, e ao elevado rácio entre os custos administrativos e a dotação total.

Os principais problemas sentidos na execução dos programas foram os seguintes:

- atrasos na aprovação de documentos do lado dos Estados-Membros e da Comissão;
- dificuldades na obtenção de cofinanciamento;
- mecanismos e procedimentos de execução longos, o que conduziu a atrasos na execução dos projetos;
- falta de comunicação e cooperação eficazes com os representantes dos países terceiros;
- informação insuficiente sobre o âmbito do grupo de beneficiários alvo ou dificuldades no seu regresso.

Numa panorâmica geral das realizações e resultados obtidos através dos programas anuais de 2008 a 2010, em cada uma das quatro prioridades do Fundo, os resultados globais e as realizações do Fundo foram considerados positivos ou muito positivos por vinte e três Estados-Membros².

- **Forma como as intervenções do Fundo contribuíram para o leque global das atividades consagradas ao regresso**

Para alguns Estados-Membros, o apoio ao **regresso voluntário** foi citado como tendo um valor acrescentado essencial, nomeadamente, por:

- Ter permitido a introdução de programas de regresso voluntário em três Estados-Membros;
- Ter permitido facilitar ou alargar o acesso aos programas de regresso voluntário;
- Ter conduzido a um claro aumento da vontade de regressar voluntariamente, graças à introdução de medidas de aconselhamento e assistência à reintegração, ao fornecimento de incentivos financeiros para o regresso, à disponibilidade de informações exaustivas (por exemplo, em matéria de assistência à criação de empresas no país de

² A COM 2014 230 incorpora o “*Quadro 1 — Panorâmica geral das realizações e resultados globais das ações realizadas*”, no qual constam as categorias de acções e respectivos resultados, para o qual remetemos.

regresso), bem como a ações de promoção e de sensibilização para as possibilidades de regresso voluntário;

- Ter permitido promover a participação das ONG nas medidas de regresso voluntário assistido.

Diversos Estados-Membros declararam que o Fundo tinha também contribuído para um valor acrescentado significativo no domínio do **regresso forçado**, permitindo:

- A participação em voos conjuntos;
- Uma melhoria da cooperação entre os Estados-Membros e os países terceiros, mais especificamente, em relação a:
 - uma melhor identificação dos documentos oficiais e, por conseguinte, a uma redução do período de retenção e a um procedimento mais rápido de regresso;
 - ao estabelecimento de contactos em países terceiros, especialmente os que não têm presença consular nos Estados-Membros, com um impacto positivo na conclusão e aplicação dos acordos de readmissão;
- A modernização do equipamento para a polícia e da formação dos polícias em matéria de normas da UE.

Quanto à perceção do valor acrescentado dos programas, a maioria dos Estados-Membros associou o valor acrescentado do Fundo a um aumento dos meios financeiros — especialmente num período de restrições das finanças públicas — tanto no caso de regresso voluntário como forçado, em comparação com os programas nacionais e políticas existentes e em relação aos orçamentos nacionais.

- **Forma como o Fundo contribuiu para preparar os Estados-Membros para uma aplicação correta da Diretiva Regresso**

No que diz respeito à aplicação da Diretiva Regresso, dezassete de vinte e quatro Estados-Membros consideraram que o Fundo contribuiu de forma positiva para o estabelecimento de sistemas de regresso, tanto forçado como voluntário, conformes à Diretiva.

O Parlamento Europeu, refira-se, estabeleceu uma ligação política entre o Fundo de Regresso e a adoção da Diretiva Regresso, no intuito de assegurar que os fundos da UE para cofinanciar ações de regresso dos Estados-Membros apenas seriam concedidos se os Estados-Membros acordassem primeiro em adotar normas comuns que garantissem que as pessoas objeto de uma medida de regresso beneficiariam de um tratamento humano e digno.

Em jeito de conclusão, a Comissão tece as seguintes considerações:

- O balanço geral da execução dos programas de 2008-2010 do Fundo Europeu de Regresso foi bastante satisfatória: as organizações responsáveis pela execução dos projetos e as autoridades nacionais conseguiram obter bons resultados, ainda que o primeiro ano de aplicação do Fundo tenha sido difícil para alguns Estados-Membros;
- O Fundo mantém-se fiel à sua promessa de promover a execução da gestão integrada dos regressos nos Estados-Membros: em termos de resultados, os Estados-Membros comunicaram que as ações cofinanciadas pelo Fundo tinham contribuído, de forma significativa, para o desenvolvimento global de uma abordagem integrada da gestão dos regressos, a um aumento do número de regressos e para uma melhor qualidade dos procedimentos de regresso;
- O Fundo ajudou os Estados-Membros a recorrerem aos regressos voluntários em detrimento dos regressos forçados, tendo mesmo permitido a alguns Estados-Membros introduzir medidas de regresso voluntário e de reintegração;

- No domínio da cooperação entre os Estados-Membros, a pequena dimensão das dotações destinadas, por exemplo, à realização de voos conjuntos, revela dificuldades para estabelecer redes de cooperação ou uma preferência pelos voos conjuntos organizados pela Agência FRONTEX;
- No que diz respeito ao princípio da solidariedade subjacente à ação do Fundo, o Reino Unido, a Grécia, a França, a Espanha e a Itália obtiveram bons resultados na gestão do Fundo e na aplicação dos programas, com uma taxa de execução média de 83 % - praticamente todos estes estados (ocorreu uma exceção, apenas) consideraram muito positivos os resultados globais e as realizações do Fundo.

3 – Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade

Constituindo o documento em análise uma iniciativa não legislativa, não há lugar a análise da observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.


4 – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, relativamente à COM (2014) 230 – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a avaliação *ex post* do Fundo Europeu de regresso relativamente ao período 2008-2010, é de parecer que:

1. Sendo o documento em análise uma iniciativa não legislativa, não há lugar a análise da observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está cumprido;
3. O presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 14 de Julho de 2015

A Deputada Relatora,



(Teresa Anjinho)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)