



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Relatório
COM (2015) 668 final

Autor:
Deputado
Carlos Páscoa Gonçalves

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um documento de viagem europeu para o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

INDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV- CONCLUSÕES

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada 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”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou, à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a COM (2015) 668 Final - “**Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um documento de viagem europeu para o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular**”, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Contexto da Proposta

Na *Agenda Europeia da Migração*¹, a Comissão apresentou um conjunto de medidas e de iniciativas que visam proporcionar soluções estruturais para melhorar todos os aspetos da

¹COM (2015) 240 final - A Comissão Europeia apresentou várias medidas concretas para dar resposta aos atuais desafios em matéria de migração:

- **Relocalização: mecanismo de resposta de emergência para ajudar a Itália e a Grécia:** a Comissão Europeia propõe utilizar o mecanismo de resposta de emergência previsto no artigo 78.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Esta disposição, que é ativada pela primeira vez, será utilizada para estabelecer um programa de relocalização de emergência destinado a ajudar a Itália e a Grécia. Este programa será aplicável aos nacionais sírios e eritreus que necessitem de proteção internacional que tiverem chegado a Itália ou à Grécia após 15 de abril de 2015 ou que cheguem a estes países após a ativação do mecanismo. Um total de 40 000 pessoas deverão ser transferidas da Itália e da Grécia para outros Estados-Membros da UE, com base numa chave de repartição (ver anexos 1 e 2) nos próximos dois anos. Este número corresponde a aproximadamente 40 % do total de requerentes de asilo que necessitam claramente de proteção internacional que entraram no território destes países em 2014. A Comissão está disposta a lançar um programa do mesmo tipo se outros Estados-Membros — como Malta — estiverem também confrontados com um afluxo repentino de migrantes. Os Estados-Membros receberão 6 000 EUR por cada pessoa relocalizada no seu território.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

gestão da migração. O regresso efetivo dos nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de entrada, estada ou residência num Estado-Membro da União constitui uma parte essencial da abordagem geral destinada a assegurar o bom funcionamento das políticas da UE em matéria de migração e a manter a confiança dos cidadãos no sistema de migração da União.

Segundo a iniciativa europeia, “o aumento da taxa de regresso dos migrantes em situação irregular liberta capacidades para acolher as pessoas que realmente necessitam de proteção, como sublinham os esforços renovados da União para proteger as pessoas necessitadas, nomeadamente através da recolocação e da reinstalação”. Afirma ainda, o documento, que “uma política de regresso efetiva e credível deve ser acompanhada de uma política de migração mais aberta”.

No entanto, tal como evidenciado na proposta que aqui se analisa, o sistema da União Europeia de repatriamento dos migrantes em situação irregular não é suficientemente

- **Reinstalação:** a Comissão adotou uma recomendação que convida os Estados-Membros a reinstalar, num período de dois anos, 20 000 pessoas oriundas de países terceiros que a ACNUR identificou como necessitando claramente de proteção internacional, com base numa chave de repartição (ver anexo 3). Os Estados-Membros que participarem no programa terão direito a uma ajuda financeira. A UE colocará à disposição 50 milhões de EUR no período 2015-2016.
- **Um plano de ação da UE contra o tráfico de migrantes:** o plano para o período 2015-2020 define ações concretas para prevenir e combater o tráfico de migrantes. Entre estas incluem-se a elaboração de uma lista de embarcações suspeitas; a utilização de plataformas especializadas para melhorar a cooperação e o intercâmbio de informações com as instituições financeiras; e a cooperação com os fornecedores de serviços Internet e as redes sociais para assegurar que os conteúdos publicados na Internet pelos passadores para dar a conhecer as suas atividades sejam rapidamente detetados e suprimidos.
- **Orientações sobre a recolha de impressões digitais:** para garantir a eficácia do Sistema Europeu Comum de Asilo, as impressões digitais dos migrantes devem ser sistematicamente recolhidas aquando da sua chegada. Os serviços da Comissão publicaram orientações destinadas aos Estados-Membros que estabelecem as melhores práticas para a recolha das impressões digitais dos requerentes de proteção internacional recém-chegados. Equipas do EASO, da Frontex e da Europol trabalharão nos «pontos de acesso» no terreno para proceder rapidamente à identificação, registo e recolha das impressões digitais dos migrantes e avaliar quem tem necessidade de proteção.
- **Uma consulta pública sobre o futuro da Diretiva Cartão Azul:** a Comissão pretende melhorar o atual sistema de cartão azul da UE, cujo objetivo é permitir aos nacionais de países terceiros altamente qualificados entrar mais facilmente na UE para efeitos de trabalho, mas que atualmente é pouco utilizado. A consulta pública convida as partes interessadas (migrantes, empregadores, organizações governamentais, sindicatos, ONG, agências de emprego, etc.) a partilharem os seus pontos de vista sobre o cartão azul da UE, bem como sobre a forma de o melhorar.

Fonte: site da representação da Comissão Europeia em Portugal
(http://ec.europa.eu/portugal/comissao/destaques/20150528_agenda_europeia_migracao_pt.htm)

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

eficaz. Por exemplo, em 2014 foram executadas menos de 40 % das decisões de regresso adotadas pelos Estados-Membros. Neste âmbito, em 9 de setembro de 2015, a Comissão apresentou um *Plano de Ação da UE sobre o regresso*², a fim de abordar as razões

subjacentes a esta situação, nomeadamente, formas de melhorar a aceitação do documento de viagem normalizado para a expulsão de nacionais de países terceiros.

A falta de documentos de viagem válidos emitidos pelo país de destino do repatriado constitui um dos principais obstáculos ao êxito do regresso. Atualmente, os Estados-Membros podem emitir um documento de substituição³ para os nacionais de países terceiros em situação irregular que não possuam um documento de viagem válido. A recomendação do Conselho de 30 de novembro de 1994 estabelece um documento de viagem normalizado para a expulsão de nacionais de países terceiros⁴; contudo, a taxa de reconhecimento deste documento por parte dos países terceiros é baixa, nomeadamente pelo facto de os seus elementos e normas de segurança serem insatisfatórios.

Reforça ainda a iniciativa europeia que a necessidade de abordar esta questão foi também salientada nas conclusões do Conselho de 8 de outubro de 2015, nas quais os Estados-Membros se comprometeram a utilizar o documento de viagem normalizado mais regularmente nas operações de regresso. As conclusões do Conselho Europeu de 15 de outubro de 2015 sublinharam uma vez mais esta necessidade.

Assim, a presente proposta tem por objectivo estabelecer um documento de viagem europeu específico para o regresso dos nacionais de países terceiros objeto de uma decisão de regresso, prevendo um modelo-tipo e características técnicas e de segurança reforçadas que assegurem uma aceitação mais ampla por parte dos países terceiros e um recurso crescente a este documento para efeitos de readmissão. Pretende-se ainda que a

² COM(2015) 453 final.

³ JO C 274 de 19.9.1996, p. 18.

⁴ Note-se que o termo «livre-trânsito» (*laissez-passer*) é comumente utilizado em referência ao documento de viagem de substituição para efeitos de regresso; no entanto, é desaconselhável utilizar este termo neste contexto, dado que pode ser confundido com os livres-trânsitos emitidos pela União Europeia com base no Regulamento (UE) n.º 1417/2013 do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que fixa a forma dos livres-trânsitos emitidos pela União Europeia (JO L 353 de 28.12.2013, p. 26).

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

sua utilização seja promovida nos acordos de readmissão bilaterais e da União ou noutros acordos.

2. Base Jurídica, Subsidiariedade e Proporcionalidade

A base jurídica adequada para o estabelecimento de um documento de viagem europeu para o regresso é o artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do TFUE que habilita o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, a adotarem medidas no domínio da imigração clandestina e da residência ilegal, incluindo o afastamento e o repatriamento de residentes em situação ilegal

No que diz respeito ao **princípio da subsidiariedade**, considera-se que o objectivo da presente proposta, ou seja, o estabelecimento de um documento de viagem europeu para o regresso dos nacionais de países terceiros, com elementos de segurança reforçados para melhorar o reconhecimento deste documento por parte dos países terceiros, não pode ser suficientemente alcançado pelos Estados-Membros individualmente. Considera-se até que a existência e coexistência de diferentes documentos de viagem nacionais para o regresso, utilizando diferentes formatos, normas e elementos de segurança, prejudicaria o reconhecimento desses documentos de viagem nos acordos de readmissão celebrados pela UE com países terceiros, o que teria um impacto negativo sobre a eficácia do regresso e da readmissão de nacionais de países terceiros em situação irregular. Desta forma, entende-se que o objectivo da presente proposto pode ser melhor alcançado a nível da União Europeia.

No plano do **princípio da proporcionalidade**, consideram as instituições europeias que apresentam a iniciativa aqui em apreço que, uma vez que a proposta de regulamento harmoniza o formato e as especificações técnicas do documento de viagem europeu para o regresso e não altera as normas comuns e as regras nesta matéria estabelecidas pela Diretiva Regresso, em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia, a presente proposta não excede o necessário para alcançar o seu objetivo. Acrescenta ainda que uma vez que já foram estabelecidos

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

elementos de segurança específicos e fiáveis para o modelo uniforme de impresso para a aposição de vistos concedidos pelos Estados-Membros a titulares de documentos de viagem não reconhecidos pelo Estado-Membro que emite o impresso⁵, os referidos elementos⁶ são utilizados para o documento de viagem europeu para o regresso, sendo deste modo evitados custos adicionais para os Estados-Membros.

3. Análise da iniciativa

A proposta visa harmonizar o formato e as especificações técnicas do documento de viagem europeu para o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular, a fim de assegurar normas técnicas e de segurança mais elevadas, nomeadamente no que se refere à proteção contra contrafação e a falsificação. Tal facilitaria o reconhecimento deste documento por parte dos países terceiros para efeitos de regresso e de readmissão, nomeadamente no contexto dos acordos de readmissão ou outros acordos com países terceiros, bem como da cooperação em matéria de regresso com países terceiros não abrangida por acordos formais.

Ao mesmo tempo e tal como destacado na iniciativa europeia, documento de viagem europeu para o regresso contribuiria para aumentar a flexibilidade das autoridades dos países terceiros, bem como para reduzir a carga administrativa das autoridades consulares competentes. Desta forma, os custos do documento de viagem europeu para o regresso seriam limitados ao mínimo e ao acelerar os procedimentos administrativos de regresso, o documento contribuiria para reduzir o período durante o qual as pessoas que aguardam o repatriamento são mantidas em detenção administrativa.

Fica salvaguardado que os Estados-Membros poderão considerar a emissão de um documento de viagem europeu para o regresso quando um documento que não é válido ou já não é válido para viajar, um certificado, ou uma cópia dos mesmos, comprovar a nacionalidade do residente em situação irregular nacional de um país terceiro objeto de uma decisão de regresso (por exemplo, o

⁵ Regulamento (CE) n.º 333/2002 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2002, relativo a um modelo uniforme de impresso para a aposição de vistos concedidos pelos Estados-Membros a titulares de documentos de viagem não reconhecidos pelo Estado-Membro que emite o impresso (JO L 53 de 23.2.2002, p. 4).

⁶ Decisão C(2010) 319 da Comissão, de 27 de janeiro de 2010, que substitui a Decisão C(1996) 352 da Comissão, de 7 de fevereiro de 1996, que estabelece especificações técnicas complementares para o modelo-tipo de visto (versão consolidada da Decisão C(1996) 352 e que altera as Decisões C(2000) 4332, de 28 de dezembro de 2000, C(2002) 2002, de 3 de junho de 2002, e C(2009) 3769, de 20 de maio de 2009) (anexo à presente decisão com a classificação EU Secret).

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

passaporte, o documento de identidade ou o livre-trânsito de um país terceiro caducados; o cartão de identidade militar ou marítimo, a carta de condução; a certidão de nacionalidade, de nascimento, de casamento ou de outro tipo; a informação sobre a identidade constante do Sistema de Informação de Vistos). Além disso, os Estados-Membros poderão considerar a possibilidade de emitir o documento de viagem europeu no caso de um nacional de um país terceiro, cuja nacionalidade tenha sido confirmada pelas autoridades competentes de um país terceiro, não ter recebido um documento de viagem válido num prazo razoável.

O regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho é composto pelos seguintes artigos:

Artigo 1.º: define o objeto da proposta, ou seja, estabelecer o formato e as especificações técnicas do documento de viagem europeu para o regresso.

Artigo 2.º: define os termos fundamentais.

Artigo 3.º: define o formato, o conteúdo, a língua e a validade do documento de viagem europeu para o regresso, e habilita a Comissão a alterar o seu formato através de atos delegados.

Artigo 4.º: define as características técnicas e os elementos de segurança do documento de viagem europeu para o regresso, que são os estabelecidos no artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 333/2002 do Conselho e não são públicos por razões de segurança.

Artigo 5.º: estabelece as normas relativas às taxas de emissão do documento de viagem europeu para o regresso, que será gratuito para os nacionais de países terceiros.

Artigo 6.º: estabelece as normas para o exercício dos poderes delegados pela Comissão, em conformidade com o artigo 290.º do TFUE.

Artigo 7.º: estabelece que a atual recomendação do Conselho relativa a um documento de viagem normalizado para a expulsão de nacionais de países terceiros é revogada e substituída.

Artigo 8.º: estabelece as normas para a entrada em vigor e o âmbito geográfico de aplicação do regulamento.

Finalmente, é de salientar que o presente Regulamento não se aplica ao Reino Unido pois é um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen em que este não participa.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Deputado autor do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em análise.

PARTE IV- CONCLUSÕES

- 1- Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada 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”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um documento de viagem europeu para o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular.
- 2- Atenta a matéria em causa, propõe-se o acompanhamento da Assembleia da República em cooperação com o governo dos desenvolvimentos futuros das medidas relacionadas com a presente iniciativa e dela decorrentes à luz da declaração dos Direitos Humanos
- 3- A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

- 4- A Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas dá, assim, por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente Parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto de 2006, ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

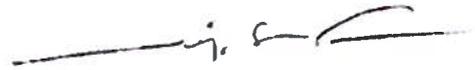
Palácio de S. Bento, 17 de março de 2016.

O Deputado Autor do Parecer



(Carlos Pascoa)

O Presidente da Comissão



(Sérgio Sousa Pinto)

