



**2018/2271(INL)**

26.11.2018

# **PROJETO DE RELATÓRIO**

que contém recomendações à Comissão sobre os vistos humanitários  
(2018/2271(INL))

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relator: Juan Fernando López Aguilar

(Iniciativa – artigo 46.º do Regimento)

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....	3
ANEXO À PROPOSTA DE RESOLUÇÃO RECOMENDAÇÕES QUANTO AO CONTEÚDO DA PROPOSTA REQUERIDA .....	6
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	12

## PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

### que contém recomendações à Comissão sobre os vistos humanitários (2018/2271(INL))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o artigo 225.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,
  - Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente os artigos 4.º, 18.º e 19.º,
  - Tendo em conta a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951, e o respetivo Protocolo, de 1967,
  - Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos)<sup>1</sup>,
  - Tendo em conta o Pacto Global para Migrações Seguras, Ordeiras e Regulares e o Pacto Global sobre Refugiados das Nações Unidas, na sequência da Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes, adotada por unanimidade pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de setembro de 2016,
  - Tendo em conta a avaliação do valor acrescentado europeu dos vistos humanitários, preparada pelo Serviço de Estudos do Parlamento Europeu,
  - Tendo em conta os artigos 46.º e 52.º do Regimento,
  - Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (A8-0000/2018),
- A. Considerando que, apesar dos inúmeros anúncios e pedidos no sentido de proporcionar vias legais e seguras que permitam o acesso ao território europeu de pessoas que requerem proteção internacional, atualmente, não existe, a nível da União, qualquer harmonização no que diz respeito aos procedimentos de entrada protegida (PEP), nem qualquer quadro jurídico em matéria de vistos humanitários, ou seja, vistos emitidos com o objetivo de permitir a chegada ao território dos Estados-Membros em busca de proteção internacional;
- B. Considerando que no entendimento do Tribunal de Justiça da União Europeia, expresso no acórdão que proferiu em 7 de março de 2017 no processo C-638/16<sup>2</sup>, *X e X / État belge*, os Estados-Membros não são obrigados, ao abrigo do direito da União, a emitir vistos humanitários a pessoas que queiram entrar no seu território no intuito de pedir asilo, mas podem fazê-lo, regendo-se para tal pelo respetivo direito nacional; considerando que o referido Acórdão interpreta a legislação da União em vigor que

---

<sup>1</sup> JO L 243 de 15.9.2009, p. 1.

<sup>2</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça, de 7 de março de 2017, *X. e X./Estado belga*, C-638/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:173.

poderá ser modificada;

- C. Considerando que vários Estados-Membros dispõem, ou já dispuseram, de sistemas nacionais de emissão de vistos humanitários ou de títulos de residência, a fim de garantir procedimentos nacionais de entrada protegida para as pessoas necessitadas;
- D. Considerando que o número de pessoas admitidas com base em procedimentos nacionais de entrada para efeitos de proteção humanitária ou por via da reinstalação continua a ser baixo em relação às necessidades existentes a nível global, apresentando uma discrepância significativa entre os Estados-Membros; considerando que o âmbito de aplicação dos procedimentos nacionais de entrada para efeitos de proteção humanitária e reinstalação é definido de forma restrita e que, no caso da reinstalação, está estritamente associado aos critérios de vulnerabilidade e ao registo como refugiado junto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados;
- E. Considerando que, em resultado desta situação, se estima que 90 % das pessoas a quem foi concedida proteção internacional tenha chegado à União recorrendo a meios irregulares, o que levou à sua estigmatização antes mesmo da sua chegada às fronteiras externas dos Estados-Membros;
- F. Considerando que as mulheres que viajam sozinhas ou com filhos, as mulheres chefes de família, as mulheres grávidas ou lactantes, as pessoas com deficiência, as adolescentes e as mulheres idosas estão entre as pessoas mais vulneráveis nas rotas de migração para a Europa, sendo as que enfrentam riscos mais elevados de serem vítimas de violência baseada no género, como a violação e a violência, bem como de serem o alvo de passadores e traficantes para fins de exploração económica e sexual; considerando que, além disso, ao longo das rotas de migração para a União, as mulheres e as raparigas têm tendência para ser as mais vulneráveis a todas as formas de exploração, nomeadamente a exploração laboral e a exploração sexual, sendo, muitas vezes, forçadas ao sexo de sobrevivência em troca da continuação da viagem;
- G. Considerando que o custo humano resultante destas políticas foi estimado em pelo menos 30 000 mortes nas fronteiras da União desde o início da década de 2000; considerando a necessidade imperiosa de dispor de um quadro jurídico da União como meio de pôr termo ao número intolerável de mortes no Mediterrâneo e nas rotas migratórias para a União, de combater verdadeiramente a introdução clandestina de migrantes, a exposição ao tráfico de seres humanos, a exploração laboral e a violência, de gerir de forma ordenada a chegada, bem como o acolhimento digno e o tratamento leal dos pedidos de asilo, de otimizar o orçamento dos Estados-Membros e da União em matéria de asilo, procedimentos, controlo das fronteiras e atividades de busca e salvamento, bem como de estabelecer práticas coerentes no quadro do acervo da União;
- H. Considerando que o Parlamento fez uma tentativa de incorporar disposições nesse sentido no Regulamento (CE) n.º 810/2009, através das alterações que apresentou;
- I. Considerando que tanto o Conselho como a Comissão rejeitaram essas alterações, alegando, designadamente, que tais disposições não deviam ser incluídas no Regulamento (CE) n.º 810/2009, uma vez que o seu âmbito de aplicação abrange apenas vistos de curta duração;

- J. Considerando que, perante a inação da Comissão, o Parlamento decidiu, por conseguinte, proceder à elaboração da presente resolução sobre vistos humanitários;
- K. Considerando o intenso trabalho realizado, nomeadamente com o contributo de peritos, com vista à elaboração das recomendações contidas no anexo à presente resolução;
1. Solicita à Comissão que apresente, até 31 de março de 2019, com base no artigo 77.º, n.º 2, alínea a), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), uma proposta de regulamento sobre o estabelecimento de um visto humanitário europeu, dando seguimento às recomendações indicadas em anexo à presente resolução;
  2. Considera que os Estados-Membros devem ter a possibilidade de conceder um visto humanitário europeu às pessoas que solicitem proteção internacional, a fim de permitir que essas pessoas entrem no território do Estado-Membro que emitiu o visto, única e exclusivamente para apresentarem um pedido de proteção internacional no Estado-Membro em causa;
  3. Considera que os vistos humanitários europeus devem complementar e não substituir os procedimentos nacionais de entrada existentes para efeitos de proteção humanitária, os procedimentos de reinstalação e os pedidos espontâneos apresentados ao abrigo do direito internacional dos refugiados;
  4. Considera que toda e qualquer iniciativa relativa ao visto humanitário europeu não deve prejudicar outras iniciativas em matéria de política de migração, incluindo as que visam combater as causas profundas da migração;
  5. Realça a necessidade premente de estabelecer vias seguras e legais para a União – devendo uma delas seros vistos humanitários, que, além disso, se revestem de uma importância especial numa perspetiva de género, uma vez que as mulheres são particularmente vulneráveis, estando, por conseguinte, mais expostas à violência sexual e à violência baseada no género ao longo do caminho e nos centros de acolhimento; salienta que a vulnerabilidade económica e outros tipos de dependência colocam as mulheres e as raparigas de países terceiros com frequência numa situação que torna ainda mais difícil para elas do que para os homens requerer asilo em segurança;
  6. Entende que as incidências financeiras da proposta requerida deverão ser cobertas pelo orçamento geral da União como expressão concreta do princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades, incluindo as suas implicações financeiras, entre os Estados-Membros, em conformidade com o artigo 80.º do TFUE;
  7. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução e as recomendações que figuram em anexo à Comissão e ao Conselho, bem como aos parlamentos nacionais, ao Tribunal de Justiça Europeu, ao Serviço Europeu para a Ação Externa, ao Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, à Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, à Agência da União Europeia para a Cooperação Policial e à Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

## **ANEXO À PROPOSTA DE RESOLUÇÃO RECOMENDAÇÕES QUANTO AO CONTEÚDO DA PROPOSTA REQUERIDA**

O Parlamento Europeu entende que o ato legislativo a aprovar deve:

### **1. FORMA E TÍTULO DO INSTRUMENTO A ADOTAR**

- ser um ato jurídico independente a adotar sob a forma de um regulamento, intitulado «Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um Visto Humanitário Europeu»,

### **2. BASE JURÍDICA**

- ter o artigo 77.º, n.º 2, alínea a), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) como base jurídica,

### **3. JUSTIFICAÇÃO**

- ser justificado pelo seguinte:
  - a atual lacuna jurídica no direito da União, que, para além dos procedimentos de reinstalação aplicáveis a refugiados vulneráveis, não prevê – nem no acervo em matéria de vistos, nem no acervo em matéria de fronteiras ou asilo – procedimentos aplicáveis à admissão, no território dos Estados-Membros, das pessoas que procuram proteção, estimando-se que 90 % das pessoas que mais tarde são reconhecidas como refugiados, beneficiando de proteção subsidiária, chegue ao território dos Estados-Membros de forma irregular<sup>1</sup>, muitas vezes através de rotas potencialmente fatais,
  - o risco de fragmentação, uma vez que os Estados-Membros estabelecem cada vez mais os seus próprios procedimentos e programas de admissão por razões humanitárias, contrariando o objetivo geral previsto no artigo 78.º, n.º 1, do TFUE, de desenvolver uma política comum em matéria de asilo e proteção subsidiária e proteção temporária, para além de dar azo ao risco de estes diferentes regimes comprometerem a aplicação uniforme das disposições comuns em matéria de entrada no território dos Estados-Membros de nacionais de países terceiros, tal como estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 810/2009<sup>2</sup> e pelo

---

<sup>1</sup> HEIN/DONATO (REC), 2012: Exploring avenues for protected entry in Europe, p. 17 (Explorar vias de entrada protegida na Europa, p. 17).

<sup>2</sup>Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos) (JO L 243 de 15.9.2009, p. 1).

Regulamento (UE) 2016/399<sup>1</sup> do Parlamento Europeu e do Conselho,

- os custos elevados, em termos humanos, sociais, económicos e orçamentais, que decorrem do «status quo» para os nacionais dos países terceiros em causa (os montantes pagos aos passadores, o risco de tráfico, de exploração, de perseguição, de morte e de maus tratos, etc.), bem como para os Estados-Membros e a União (orçamento elevado para as atividades de busca e salvamento, incluindo para os armadores privados, a proteção das fronteiras, a cooperação com países terceiros, os procedimentos de asilo e o eventual regresso em caso de rejeição do pedido de proteção internacional, bem como para a luta contra a criminalidade organizada, o tráfico e a introdução clandestina de migrantes, etc.),
- o valor acrescentado da ação da União, em termos de garantia da conformidade com os valores da UE, nomeadamente os direitos fundamentais, a confiança mútua entre os Estados-Membros e a confiança no sistema por parte dos requerentes de asilo, a segurança jurídica, a previsibilidade e a aplicação e execução uniformes das normas, a realização de economias de escala e a redução dos custos acima referidos relacionados com o «status quo»,
- Recorda que a Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>2</sup> e o Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>3</sup> só são aplicáveis no território dos Estados-Membros, embora, atualmente, as vias legais para que os requerentes de asilo cheguem o referido território sejam insuficientes,
- Recorda que, após apresentação de um pedido de asilo num Estado-Membro, se aplicam as disposições do Sistema Europeu Comum de Asilo da União,
- Salaria que a recusa de um pedido de visto humanitário europeu não afeta de forma alguma o direito de requerer asilo na União, nem tão pouco impede o requerente de usufruir de outros sistemas de proteção disponíveis,

#### **4. DISPOSIÇÕES GERAIS**

- ter como objetivo estabelecer disposições sobre os procedimentos e as condições ao abrigo dos quais um Estado-Membro pode emitir um visto humanitário europeu às pessoas que solicitam proteção internacional, a fim de permitir que essas pessoas possam entrar no território do Estado-Membro que emitiu o visto, exclusivamente para apresentar um pedido de proteção internacional nesse Estado-Membro,

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (JO L 180 de 29.6.2013, p. 60).

<sup>3</sup> Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (JO L 180 de 29.6.2013, p. 31).

- abranger no seu âmbito de aplicação os nacionais de países terceiros detentores de um visto para transposição das fronteiras externas dos Estados-Membros, nos termos do Regulamento (CE) n.º 539/2001<sup>1</sup> do Conselho, cujas alegações de que estão expostos ou correm o risco de perseguição, na aceção da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>2</sup>, são manifestamente fundadas, mas que não se encontram já no processo de reinstalação, tal como definido pelos regimes nacionais de reinstalação ou pelo

Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>3</sup> ou pela Diretiva 2001/55/CE do Conselho<sup>4</sup>,

- excluir do seu âmbito de aplicação quem, de outra forma, tenha o direito de, em tempo útil, se juntar a familiares residentes num Estado-Membro, ao abrigo de outros instrumentos jurídicos de direito nacional ou da UE,

## **5. PROCEDIMENTOS PARA A EMISSÃO DE VISTOS HUMANITÁRIOS**

- prever que os pedidos de visto sejam apresentados diretamente, por via eletrónica ou por escrito, em qualquer consulado ou embaixada dos Estados-Membros,
- prever modalidades práticas para tais pedidos de visto, incluindo o preenchimento de um formulário de pedido, a prestação de informações sobre a identidade do requerente, nomeadamente identificadores biométricos e a apresentação de uma justificação documentada, na medida do possível, do receio de perseguição ou de ofensa grave,
- prever a convocação do requerente de visto assistido, se necessário, por intérprete, para uma entrevista, que também pode ser realizada à distância através de meios de comunicação áudio e vídeo, que assegurem um nível adequado de segurança, proteção e confidencialidade,
- prever a avaliação dos documentos apresentados, incluindo a sua autenticidade, por uma autoridade competente, independente e imparcial, com experiência e conhecimentos adequados em matéria de proteção internacional,
- prever que os pedidos de visto sejam submetidos a uma avaliação, com base na

---

<sup>1</sup> Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, de 15 de março de 2001, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (JO L 81 de 21.3.2001, p. 1).

<sup>2</sup> Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (JO L 337 de 20.12.2011, p. 9).

<sup>3</sup> 2016/0225(COD).

<sup>4</sup> Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento (JO L 212 de 7.8.2001, p. 12).



declaração e entrevista do candidato e, quando disponível, na documentação de apoio, sem que seja realizado um processo completo de determinação do estatuto,

- prever que, antes da emissão de um tal visto, cada requerente seja submetido a uma investigação de segurança, no pleno respeito das disposições aplicáveis em matéria de proteção de dados, recorrendo para tal às bases de dados nacionais e da União pertinentes, a fim de assegurar que a pessoa em causa não representa um risco para a segurança,
- prever que as decisões relativas aos pedidos de visto sejam tomadas no prazo de 15 dias de calendário, a contar da data de apresentação do pedido,
- prever que a decisão sobre o pedido seja comunicada ao requerente e que seja personalizada, fundamentada e apresentada por escrito,
- garantir que um nacional de um país terceiro a quem tenha sido recusado o visto tenha a possibilidade de recurso, tal como atualmente previsto em caso de recusa de um visto de curta duração ou de recusa de entrada na fronteira;

## **6. EMISSÃO DE VISTOS HUMANITÁRIOS**

- prever a emissão dos vistos através de uma vinheta comum e a sua inserção no Sistema de Informação sobre Vistos,
- garantir que, assim que o visto humanitário tenha sido emitido, o seu titular possa entrar no território do Estado-Membro que emitiu o visto exclusivamente para apresentar um pedido de proteção internacional nesse Estado-Membro,

## **7. GESTÃO ADMINISTRATIVA E ORGANIZAÇÃO**

- prever que os pedidos de visto sejam avaliados por pessoal com formação adequada,
- estabelecer que o referido pessoal possa trabalhar em embaixadas, consulados ou nos Estados-Membros, e, numa tal eventualidade, os pedidos são apresentados por via eletrónica e as entrevistas realizadas à distância,
- prever que determinados aspetos do processo, que não impliquem qualquer pré-seleção dos casos, ou avaliação ou tomada de decisão, possam ser geridos por prestadores externos de serviços, incluindo a prestação de informações, a gestão da marcação de entrevistas e a recolha de identificadores biométricos,
- prever que sejam adotadas as medidas necessárias para garantir a proteção e a segurança dos dados, bem como a confidencialidade das comunicações,
- estabelecer que os Estados-Membros devem cooperar entre si, com as agências da UE, as organizações internacionais, as organizações governamentais e não governamentais e outras partes interessadas, a fim de assegurar a uma aplicação harmonizada,

- assegurar que as informações sobre os procedimentos e as condições para a emissão do visto, bem como sobre os procedimentos e as condições para a obtenção de proteção internacional no território dos Estados-Membros, sejam amplamente divulgadas, incluindo nos sítios Web das embaixadas e dos consulados dos Estados-Membros e através do Serviço Europeu para a Ação Externa,

## **8. DISPOSIÇÕES FINAIS**

- prever um apoio financeiro significativo a partir do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras a ser disponibilizado aos Estados-Membros para a sua aplicação,
- prever que um Estado-Membro que emita um visto humanitário tenha acesso à mesma compensação através do Fundo para o Asilo e a Migração que um Estado Membro que receba um refugiado no âmbito do Quadro de Reinstalação da União,

## **9. ALTERAÇÃO DE OUTROS ATOS JURÍDICOS**

- prever alterações ao seguinte:
  - Regulamento (CE) n.º 810/2009, para clarificar que as disposições do Regulamento que estabelece um visto humanitário europeu se aplicam às pessoas que procuram proteção internacional,
  - Regulamento (CE) n.º 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>1</sup>, a fim de prever que os pedidos de vistos humanitários europeus sejam introduzidos no Sistema de Informação sobre Vistos,
  - Regulamento (UE) 2016/399, a fim de adaptar as condições de entrada aplicáveis às pessoas que tenham obtido um visto humanitário europeu,
  - Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, a fim de conceder financiamento aos Estados-Membros para a aplicação do Regulamento que estabelece um Visto Humanitário Europeu,
  - Artigo 26.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa, relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns<sup>2</sup>, e à Diretiva 2001/51/CE do Conselho<sup>3</sup>, a fim de isentar as transportadoras nacionais de países terceiros de responsabilidade, obrigações e sanções sempre que os nacionais de países

---

<sup>1</sup> Regulamento (CE) n.º 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de julho de 2008, relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre os vistos de curta duração (Regulamento VIS) (JO L 218 de 13.8.2008, p. 60).

<sup>2</sup> JO L 239 de 22.9.2000, p. 19.

<sup>3</sup> Diretiva 2001/51/CE do Conselho, de 28 de junho de 2001, que completa as disposições do artigo 26.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de junho de 1985 (JO L 187 de 10.7.2001, p. 45).

terceiros afetados declarem a sua intenção de requerer proteção internacional ou humanitária no território dos Estados-Membros.

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

### Antecedentes<sup>1</sup>

O Parlamento Europeu começou a solicitar a concessão de vistos humanitários no contexto da crise migratória e do número inaceitável de mortes no Mediterrâneo. Manifestou os seus pontos de vista, entre outros documentos, na Resolução, de 12 de abril de 2016, sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração.

A concessão de vistos humanitários já tinha sido debatida no contexto da UE, sem a obtenção de resultados concretos. Atualmente, existem alguns programas nacionais específicos, mas não um quadro jurídico a nível do direito da UE.

A Comissão LIBE tentou colmatar esta lacuna jurídica no âmbito da revisão do Código de Vistos (2014/0094 (COD)), mas o Conselho e a Comissão manifestaram a sua oposição às alterações sobre esta matéria incluídas nas negociações do tríplice, que tiveram início em maio de 2016. Em setembro de 2017, após meses de impasse, com a recusa do Conselho em prosseguir as negociações se estas alterações não fossem retiradas, a equipa de negociação do Parlamento Europeu retirou-as. Em vez disso, a Comissão LIBE decidiu elaborar o presente relatório de iniciativa legislativa.

Apesar deste passo, o Conselho e a Comissão suspenderam as negociações.

Em 6 de dezembro de 2017, a Comissão LIBE obteve autorização para elaborar o presente relatório de iniciativa legislativa com base no artigo 225.º do TFEU e no artigo 46.º do Regimento.

Para elaborar o presente relatório, o relator solicitou o contributo de relatores-sombra, da sociedade civil e do mundo académico. Ademais, a sua elaboração baseou-se numa avaliação sobre o valor acrescentado europeu, preparada pelo Serviço de Estudos do Parlamento Europeu. O relator deseja manifestar a sua gratidão pela cooperação e pelo apoio prestado.

### Pedidos do Parlamento à Comissão

É necessário solicitar claramente à Comissão que apresente, até março de 2019, uma proposta legislativa que estabeleça um visto humanitário europeu. Embora este prazo possa parecer curto, é plenamente justificado, tendo em conta a urgência da questão, os extensos debates que tiveram lugar, os estudos realizados e as recomendações exaustivas formuladas no presente relatório.

### Explicação pormenorizada das recomendações

---

<sup>1</sup> Para mais informações, ver o documento de trabalho sobre vistos humanitários, de 5 de abril de 2018, elaborado pelo relator.

A ordem das recomendações, anexas à proposta de resolução, mas que fazem parte da mesma, tem por base a estrutura de um instrumento legislativo. As recomendações abrangem os elementos essenciais que tal instrumento legislativo deve conter.

O instrumento legislativo em questão deve ser um ato jurídico novo e independente. Os debates sobre o Código de Vistos demonstraram que é efetivamente necessário um ato distinto. O relator considera que o instrumento mais adequado seria um regulamento, à semelhança dos outros instrumentos que compõem o acervo em matéria de vistos.

### **Base jurídica**

O relator considera que uma combinação dos artigos 77.º, n.º 2, alínea b) e 78.º, n.º 2, alínea g), do TFUE, que versam sobre os controlos das fronteiras externas e a gestão dos fluxos de requerentes de asilo, constituiria uma base jurídica adequada.

### **Justificação da proposta**

Os considerandos do novo instrumento legislativo devem começar por explicar as principais razões subjacentes ao instrumento.

Estas deveriam começar pela atual situação paradoxal da inexistência no direito da UE de qualquer disposição sobre a forma como os refugiados devem chegar à União, o que dá lugar a uma situação em que quase todas as chegadas ocorrem de forma irregular. Esta situação tem consequências graves para os indivíduos, bem como para os Estados-Membros. As pessoas que fogem são obrigadas a recorrer a traficantes para, a troco de enormes quantias de dinheiro, realizarem uma viagem que coloca as suas vidas em risco e durante a qual estão expostas à exploração, a maus tratos e a abusos. Entre as consequências negativas para os Estados-Membros encontram-se os efeitos da chegada descontrolada de migrantes (sem que os países disponham de informação sobre o número de pessoas que chegam, ou sobre as suas identidades) e os esforços cada vez maiores que são necessários para gerir essas chegadas em termos de um melhor controlo e vigilância das fronteiras, das atividades de busca e salvamento, da cooperação com os países terceiros, etc. Simultaneamente, os Estados-Membros têm de enfrentar redes de criminalidade organizada cada vez mais fortes, que obtêm lucros financeiros através do tráfico de seres humanos.

Um outro argumento a favor deste novo instrumento legislativo é o risco de fragmentação. É evidente que os Estados-Membros estão a criar regimes nacionais, mas são todos diferentes. O relator congratula-se com todas as iniciativas que garantem uma passagem segura. Ao mesmo tempo, dado que a União proporciona um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas (artigo 3.º, n.º 2, do TUE), deve ser dada uma maior ênfase às políticas comuns.

Uma vez que a UE se funda nos valores do respeito pela dignidade humana e do respeito pelos direitos do Homem (artigo 2.º do TUE), um instrumento desta natureza também é, em última instância, necessário para que a União cumpra as obrigações que lhe são impostas pelos seus próprios Tratados.

## **Disposições gerais**

O objetivo do novo instrumento deve limitar-se ao estabelecimento de disposições sobre os procedimentos e as condições para a emissão de um visto humanitário. Deve tratar-se de um visto com validade territorial limitada que permita que o titular viaje para um território determinado para aí apresentar um pedido de proteção internacional. O Estado-Membro que emite o visto torna-se, por conseguinte, responsável pelos procedimentos de asilo.

Foi debatida a possibilidade de se criar um mecanismo de recolocação. Após uma cuidadosa reflexão, o relator opta por não propor um mecanismo desse tipo, a fim de evitar que o sistema se torne demasiado complicado.

O novo instrumento deve abranger os nacionais de países terceiros que estejam sujeitos à obrigação de visto, que necessitem de proteção contra um risco real de exposição a perseguições ou ofensas graves e que não se encontrem abrangidos por qualquer outro instrumento, como a reinstalação. O relator é um firme defensor da reinstalação, mas este não pode constituir o único meio legal e seguro, uma vez que é aplicável apenas a um grupo limitado de refugiados já reconhecidos como tal.

## **Procedimentos e condições para a emissão de vistos humanitários**

Os procedimentos para a emissão desses vistos devem ser semelhantes aos utilizados para a emissão de vistos de curta duração, sempre que a sua natureza o permita. É o caso, por exemplo, das fases do procedimento, dos prazos para o tratamento dos pedidos, da obrigação de apresentar um formulário de pedido e dados biométricos, do envolvimento dos prestadores externos de serviços, das investigações de segurança e do direito de recurso. Os procedimentos devem, todavia, ser adaptados quando a situação específica da pessoa assim o exija. Por exemplo, deve realizar-se sempre uma entrevista (nomeadamente para abordar o risco de tráfico) e deve ser possível apresentar o pedido por via eletrónica. Ademais, a fim de reduzir os custos e ter em conta a situação da pessoa, poderia recorrer-se mais do que atualmente a ferramentas de comunicação modernas para os pedidos de visto. Deve, por exemplo, ser possível realizar entrevistas à distância de forma a permitir que os Estados-Membros possam trabalhar com peritos em matéria de asilo que não se encontram necessariamente em países terceiros.

O pedido de visto deve ser submetido a uma avaliação *prima facie* para verificar se existem indícios fundamentados de uma exposição dos requerentes a um risco real de perseguições ou de ofensas graves. O relator considera que essa avaliação é necessária para conferir credibilidade ao procedimento, salientando que se trata de uma avaliação do pedido de visto e não um tratamento externo do pedido de asilo. Este tratamento colocaria demasiadas questões de índole jurídica e prática.

## **Gestão administrativa e organização**

O instrumento exigirá esforços administrativos para os quais os Estados-Membros devem ter a possibilidade de receber apoio, nomeadamente financeiro. A este respeito, podem ser

efetuadas alterações aos programas financeiros do novo QFP, em particular o Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras. Ademais, preveem-se poupanças noutras domínios, uma vez que as chegadas podem ocorrer de forma mais organizada e chegarão menos pessoas que claramente não necessitam de proteção internacional. A utilização das tecnologias de comunicação modernas deve permitir poupanças adicionais.

## **Disposições finais**

O relator reconhece plenamente que são necessários inúmeros preparativos práticos antes de se proceder à aplicação deste novo instrumento aqui descrito. Será necessário repensar a interligação entre os procedimentos em matéria de vistos e de asilo e organizar o fluxo de trabalho administrativo em conformidade. Por este motivo, o relator propõe um período de transição de dois anos antes da aplicação das novas normas. Posteriormente, devem ser selecionados determinados países terceiros como regiões-piloto, a fim de criar um ambiente controlado no qual as normas possam ser testadas. Esta situação permitiria realizar e analisar experiências antes de dar continuidade à aplicação.

Importa estabelecer estruturas de apoio específicas para os Estados-Membros nas regiões-piloto. Devem poder beneficiar de um financiamento significativo da UE (por exemplo, a partir do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras) para adaptar as suas instalações, formar o seu pessoal e reorganizar os fluxos de trabalho e as infraestruturas informáticas. O aconselhamento especializado deve ser prestado por agências, nomeadamente, pela EASO, Frontex, Europol e FRA. A aplicação do instrumento nas regiões-piloto deve ser acompanhada de perto para permitir a formulação de conclusões. Decorridos dois anos, os resultados desse acompanhamento devem ser integrados na avaliação. Esses resultados devem ser submetidos a uma análise rigorosa e, se necessário, o novo instrumento poderá ser alterado. Na sequência das adaptações necessárias, o novo instrumento deve continuar a ser aplicado de forma mais abrangente.

## **Alteração de outros atos jurídicos**

Será necessário proceder à alteração de uma série de atos do acervo em matéria de vistos, em particular o Código de Vistos e o VIS, no sentido de os adaptar a este instrumento completamente novo. O mesmo será verdade para os instrumentos legislativos que sejam aplicáveis ao titular de um visto humanitário quando este viajar para a UE. Por exemplo, o Código das Fronteiras Schengen tem de ser alterado para reconhecer um visto deste género. Por último, são também necessárias algumas adaptações no acervo em matéria de asilo. Embora seja evidente que o procedimento de asilo ocorreria totalmente no território da UE, este deveria ter em conta que o requerente é titular de um visto humanitário. Por exemplo, as avaliações que já tivessem sido realizadas no âmbito do pedido de visto deveriam ser aproveitadas igualmente para o procedimento de asilo, a fim de evitar a duplicação desnecessária de esforços.

## **Conclusão**

O relator considera que chegou o momento de encontrar soluções inovadoras para colmatar

tanto as necessidades das pessoas que requerem proteção, como as dos Estados-Membros. O atual pensamento compartimentado relativo ao acervo em matéria de vistos, por um lado, e ao acervo em matéria de asilo, por outro, afigura-se artificial e não está adaptado à realidade do mundo de hoje. É necessário uma decisão ousada para a UE honrar os seus valores.