



2019/2208(INI)

9.6.2020

PROJETO DE RELATÓRIO

sobre a aplicação da Diretiva Regresso
(2019/2208(INI))

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relatora: Tineke Strik

ÍNDICE

	Página
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS – SÍNTESE DOS FACTOS E CONCLUSÕES	3
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU	10

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS – SÍNTESE DOS FACTOS E CONCLUSÕES

O presente relatório inclui uma avaliação da aplicação da Diretiva Regresso (2008/115/CE), que visa promover uma política de regresso eficaz, em conformidade com as garantias processuais e os direitos fundamentais adequados. O objetivo da diretiva abrange, por conseguinte, elementos orientados para tanto para a proteção, como para a sua aplicação.

Nos termos do artigo 19.º da diretiva, a Comissão deve apresentar, de três em três anos e a partir de 2013, um relatório sobre a sua aplicação. A Comissão publicou o seu único relatório de avaliação em 2013, com base num meta-estudo das políticas de regresso em 31 Estados. No âmbito da sua comunicação de 2014 sobre a política da UE em matéria de regresso, a Comissão concluiu que a diretiva tinha contribuído para uma maior segurança jurídica, graças às garantias processuais, e reduzido a possibilidade de os Estados-Membros criminalizarem a permanência irregular. A Comissão concluiu que há ainda margem para melhorar a aplicação prática da diretiva, garantindo o respeito das normas em matéria de direitos fundamentais, bem como a sua eficácia.

A Comissão salientou que as principais razões para que o regresso não se concretize prendem-se com problemas práticos na identificação dos repatriados e na obtenção dos documentos necessários junto das autoridades dos países terceiros, considerando, por conseguinte, que a dimensão externa da política de regresso é um aspeto fundamental para garantir a sua eficácia. Estas conclusões apoiavam a decisão inicial da Comissão de não apresentar uma nova reformulação da Diretiva Regresso e de trabalhar no sentido de melhorar a sua aplicação e de intensificar os esforços de cooperação com os países de origem relativamente à readmissão dos seus cidadãos.

Na sua recomendação de 2017 sobre o reforço da eficácia dos regressos, a Comissão instou os Estados-Membros a harmonizarem as suas abordagens, com destaque para o aumento das taxas de regresso. Para além de confirmar algumas obrigações, a Comissão recomendou a redução de determinadas garantias, tais como o direito de recurso, bem como a utilização de períodos de detenção mais longos. Não foi publicada qualquer avaliação do impacto destas recomendações.

Apesar do compromisso da Comissão, expresso na sua comunicação de 2014, de apresentar alterações legislativas à Diretiva Regresso de 2008 somente após uma avaliação exaustiva da sua aplicação, a Comissão publicou uma proposta de reformulação da Diretiva Regresso em 2018. Uma vez que não foi realizada qualquer avaliação de impacto, o Parlamento Europeu publicou uma avaliação de impacto de substituição em março de 2019.

O presente relatório, que identifica várias lacunas na aplicação da Diretiva Regresso, não se destina a substituir a verdadeira avaliação da Comissão que ainda não foi concluída. Insta os Estados-Membros a garantirem o respeito pela Diretiva Regresso e a Comissão a assegurar um acompanhamento e apoio atempados e adequados à sua aplicação, bem como a garantir, se necessário, o seu cumprimento.

O relatório, baseado na avaliação europeia de 2020 do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS), que apresenta uma avaliação da aplicação da Diretiva Regresso e da sua dimensão externa, salienta aspetos específicos relativos à aplicação da diretiva. A relatora apresentará novas alterações ao projeto de relatório inicial, a fim de melhor destacar e analisar

de forma rigorosa as lacunas de aplicação identificadas e seguidamente enumeradas.

Âmbito de aplicação

O estudo mostra que os Estados-Membros recorrem à possibilidade, prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), de não aplicar a diretiva em «casos de fronteira», criando regimes paralelos, em que os procedimentos não abrangidos pelo âmbito de aplicação da diretiva oferecem menos garantias em comparação com o procedimento de regresso regular, por exemplo, nenhuma cláusula de regresso voluntário, nenhum efeito suspensivo de um recurso e menos restrições quanto à duração da detenção. Este nível inferior de proteção suscita graves motivos de preocupação, uma vez que **o facto de as situações nas fronteiras poderem permanecer fora do âmbito de aplicação da diretiva aumenta também os riscos de afastamento e repulsão.**

A diretiva obriga os Estados-Membros a emitirem uma decisão de regresso relativamente a uma pessoa que se encontre em situação irregular no seu território. De acordo com dados do Eurostat, em 2019, os Estados-Membros emitiram mais de 490 000 decisões de regresso, das quais 85 % foram emitidas pelos dez Estados-Membros que são objeto do presente estudo. A fiabilidade destes dados é menor do que aparenta, devido às práticas divergentes. Em alguns Estados-Membros, os migrantes recebem uma decisão de regresso mais do que uma vez, os menores não recebem uma decisão separada e as recusas na fronteira são excluídas.

A diretiva não prevê uma exceção de não repulsão relativa à obrigação de os Estados-Membros emitirem uma decisão de regresso para qualquer pessoa que se encontre em situação irregular. Em consequência, o risco de repulsão é raramente avaliado ex officio antes de se iniciar um procedimento de regresso. Esta lacuna no domínio da proteção é ainda mais preocupante se não houver um efeito suspensivo automático de um recurso, o que, por sua vez, conduz a um aumento dos encargos administrativos, devido a um elevado número de pedidos de medidas provisórias.

A relatora considera que é fundamental assegurar uma **avaliação adequada do risco de repulsão antes da emissão de uma decisão de regresso.** Tal já ocorre na Suécia e em França.

Embora os menores não acompanhados raramente sejam repatriados, a maioria dos Estados-Membros não proíbe oficialmente o seu regresso. O facto de os sujeitarem a um procedimento de regresso aumenta a vulnerabilidade da sua situação, devido à falta de garantias e de segurança jurídica.

Garantias processuais

As pessoas que recebem uma decisão de regresso têm percursos diferentes. Podem ser requerentes de asilo, cujos pedidos foram rejeitados, pessoas que entraram irregularmente no território, pessoas que ultrapassaram o período de estada autorizada, transmigrantes ou migrantes que perderam o direito de residência, por exemplo, como trabalhadores, estudantes ou membros de famílias. Estas situações podem requerer uma abordagem humanitária. Na maioria dos Estados-Membros existe a **possibilidade de conceder uma autorização de residência** nos termos do artigo 6.º, n.º 4, da diretiva. É positivo observar que, em alguns Estados, como os Países Baixos, a Bélgica e a Polónia, tal pode decorrer de uma avaliação ex officio após uma recusa.

Existem diferenças nacionais significativas no **direito de recurso**, em particular no que diz respeito ao tipo de instância de recurso e aos prazos de apresentação do mesmo. Uma vez que a diretiva é omissa nesta matéria, os Estados-Membros estabeleceram prazos diferentes. Em determinados casos, os prazos são semelhantes aos dos procedimentos administrativos normais - 30 dias -, ao passo que noutras situações, este prazo é reduzido para metade ou mesmo limitado a alguns dias, o que torna muito difícil ou até impossível a apresentação de um recurso.

Do mesmo modo, a concessão do efeito suspensivo automático também varia entre Estados-Membros. Embora a suspensão automática ofereça uma melhor proteção, a maioria dos Estados-Membros exige que o repatriado apresente um pedido sobre esta matéria. Na Bélgica e em Espanha, parece que tal é raramente concedido pelo tribunal.

Em particular, nos sistemas com prazos de recurso curtos e obrigatoriedade de apresentação de um pedido de efeito suspensivo do recurso, para o direito a recurso efetivo, é fundamental dispor de **informações** adequadas e acessíveis, bem como de **apoio jurídico**.

Partida voluntária e regresso voluntário

O princípio da **proporcionalidade** deve ser respeitado em todas as fases do procedimento de regresso, incluindo a fase relativa à decisão de regresso, no âmbito da qual o Estado-Membro em causa se deve pronunciar sobre a concessão de um prazo para a partida voluntária. Uma vez que **deve ser dada prioridade ao cumprimento voluntário** da obrigação decorrente da decisão de regresso, a diretiva impõe que os Estados-Membros prevejam um prazo adequado, entre sete a trinta dias, para a partida voluntária. A **redução ou a recusa** do prazo para a partida voluntária apenas se justifica como **medida de último recurso**, se as medidas referidas no artigo 7.º, n.º 3, se revelarem insuficientes. Porém, a Bélgica é o único país em que o incumprimento destas medidas pode conduzir à redução ou à recusa do prazo para a partida voluntária.

Os dados mostram igualmente que o regresso voluntário é mais eficaz em termos de custos e mais fácil de organizar, também no que se refere à cooperação com os países de destino. Não obstante o facto de o prazo para a partida voluntária constituir a regra, tal como confirmado pela legislação nacional na maior parte dos Estados-Membros, os quatro motivos de exceção são amplamente aplicados. Em Itália, é a pessoa interessada que deve solicitar um prazo para a partida voluntária para que este seja aplicado. Alguns Estados-Membros utilizam motivos diferentes daqueles enumerados exaustivamente no artigo 7.º, n.º 4, para reduzir ou recusar o prazo de regresso voluntário. Por exemplo, a Alemanha não concede um prazo aos migrantes que se encontrem detidos, a Espanha aplica a exceção se o afastamento for dificultado, os Países Baixos aplicam-na caso o pedido de asilo seja rejeitado com base no conceito de país de origem seguro e a Suécia caso uma pessoa tenha de ser expulsa na sequência de um crime.

Enquanto motivo de exceção, o **risco de fuga** deve ser estabelecido com base numa **avaliação individual** e em conformidade com o princípio da proporcionalidade, mesmo se forem estabelecidos critérios objetivos na legislação.

As estatísticas sobre a percentagem de partidas voluntárias revelam diferenças significativas entre os Estados-Membros: de 96 % na Polónia a 7 % em Espanha e em Itália. A Alemanha e os Países Baixos declararam não estar em condições de recolher dados relativos aos regressos voluntários não assistidos, o que é estranho à luz das informações fornecidas por outros

Estados-Membros. De acordo com a Frontex, quase metade das partidas são voluntárias.

Nos termos do considerando 10 da diretiva, os Estados-Membros devem investir em **programas de regresso voluntário assistido**. Embora estes programas estejam disponíveis em todos os Estados analisados, existem grandes diferenças no âmbito e na dimensão destes programas, bem como no número de regressos assistidos. Na Bélgica, uma metodologia bem-sucedida é o aconselhamento em matéria de regresso voluntário, no âmbito de uma orientação social individualizada e permanente durante a estada do migrante em instalações de acolhimento. A Comissão deve investir na coordenação e no apoio aos programas de regresso voluntário assistido (AVR).

Proibição de entrada

O artigo 11.º da diretiva obriga os Estados-Membros a impor uma proibição de entrada se não tiver sido concedido qualquer prazo para a partida voluntária ou se a partida não tiver ocorrido dentro do prazo para o regresso voluntário. Em todos os outros casos, os Estados-Membros podem impor uma proibição de entrada. As políticas relativas às proibições de entrada dependem, por conseguinte, do modo como os Estados-Membros regulam o prazo para a partida voluntária. Uma vez que o artigo 7.º, n.º 4, é frequentemente aplicado de forma automática e que o prazo para a partida voluntária é muitas vezes insuficiente para organizar a partida, **muitos repatriados ficam automaticamente sujeitos a uma proibição de entrada**. Devido às **diferentes interpretações do risco de fuga**, o âmbito da imposição obrigatória de uma proibição de entrada pode variar consideravelmente entre os países. A legislação e a prática em vigor na Bélgica, Bulgária, França, Países Baixos e Suécia preveem uma proibição automática de entrada se não tiver sido concedido um prazo para a partida voluntária ou se este não tiver sido respeitado pelo repatriado, sendo que noutros casos a imposição é facultativa. Porém, na Alemanha, Espanha, Itália, Polónia e Bulgária, a legislação e a prática preveem uma imposição automática de proibição de entrada em todos os casos, incluindo nos casos em que o repatriado deixa o país durante o prazo para a partida voluntária. Também nos Países Baixos, os migrantes a quem foi concedido um prazo para a partida voluntária podem receber uma proibição de entrada antes do termo do prazo. Esta situação levanta questões sobre o objetivo e a eficácia da imposição de uma proibição de entrada, uma vez que pode ter um **efeito dissuasor se imposta numa fase precoce**. Por que razão deixar o território voluntariamente dentro do prazo, se tal não é recompensado com a possibilidade de reentrada? Esta abordagem também é contrária à abordagem administrativa e não punitiva adotada na diretiva.

A **duração de uma proibição de entrada** tem de ser decidida numa base individual, tendo em conta todas as circunstâncias e interesses em causa. As práticas nacionais relativas à duração das proibições de entrada estão **longe de estar harmonizadas**, embora tenham impacto noutros Estados-Membros. A obrigação de se ter em conta as circunstâncias individuais, as razões humanitárias e o direito à vida familiar deve ser reforçada, a fim de proteger o princípio da proporcionalidade e os direitos fundamentais.

Detenção e definição do risco de fuga

A diretiva prevê que a detenção deve ser estabelecida nos termos da lei e ser necessária, razoável e proporcional aos objetivos a alcançar, devendo ocorrer por um período tão curto quanto possível. A relatora salienta que, em conformidade com os princípios da necessidade e

da proporcionalidade e com a natureza preventiva da detenção administrativa prevista na diretiva, a detenção administrativa prévia ao afastamento só pode ser justificada por uma combinação de um risco claro de fuga e de um teste de proporcionalidade.

As legislações nacionais que transpõem a definição de «risco de fuga» diferem significativamente e, embora vários Estados-Membros disponham de longas listas de critérios que justificam a determinação de um risco de fuga (Bélgica 11, França 8, Alemanha 7, Países Baixos 19), os critérios não são enumerados de forma exaustiva noutros Estados-Membros (Bulgária, Grécia, Polónia). Uma ampla base jurídica para a detenção permite que a **detenção seja utilizada de forma sistemática**, ao passo que as circunstâncias individuais são apenas marginalmente avaliadas. A prática nacional salientada neste contexto confirma igualmente estudos anteriores de que a maioria dos regressos se realiza nas primeiras semanas e que uma **detenção mais longa tem pouco valor acrescentado**.

O teste de proporcionalidade exige que os repatriados só possam ser detidos se não for possível aplicar outras medidas menos coercivas. Porém, o estudo mostra que, apesar da existência de **alternativas à detenção** na maior parte das legislações dos Estados-Membros, na prática, são disponibilizadas e aplicadas pelos Estados-Membros poucas alternativas viáveis à detenção.

A relatora manifesta a sua particular preocupação com a situação das crianças e das famílias detidas e salienta que a **detenção de crianças**, devido ao seu estatuto de residência ou ao estatuto de residência dos pais, constitui uma violação direta da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, uma vez que a detenção **nunca pode ser justificada com base no interesse superior da criança**.

Dimensão externa

Na sua comunicação de 2016 relativa ao estabelecimento de um novo Quadro de Parceria com os países terceiros ao abrigo da Agenda Europeia da Migração, a Comissão reconhece que a cooperação com países terceiros é fundamental para garantir um regresso eficaz e sustentável. Desde a adoção desta comunicação, foram celebrados vários acordos informais com países terceiros, nomeadamente com a Gâmbia, o Bangladeche, a Turquia, a Etiópia, o Afeganistão, a Guiné e a Costa do Marfim. A relatora lamenta que esses acordos informais sejam concluídos na total ausência do escrutínio parlamentar e do controlo democrático e judicial que a conclusão de acordos de readmissão formais com países terceiros asseguraria, em conformidade com os Tratados.

Com a cooperação informal com países terceiros no domínio da migração, incluindo com os países de trânsito, foi também atribuída uma maior importância à condicionalidade em termos de regresso e de readmissão. A relatora manifesta a sua preocupação com a possibilidade de o financiamento destinado à cooperação para o desenvolvimento ser cada vez mais redirecionado para outros objetivos e não para o desenvolvimento e a erradicação da pobreza.

A fim de obter uma melhor compreensão da conformidade da Diretiva Regresso com as obrigações em matéria de direitos fundamentais, qualquer avaliação da eficácia dos regressos deve incluir não só os dados relativos aos regressos forçados em termos de deslocamentos, mas também analisar as circunstâncias e o destino das pessoas repatriadas após a sua chegada ao país de destino. A Comissão deve garantir a eficácia desta monitorização, ou seja, a sua execução por organismos de controlo dotados de capacidade e de independência suficientes.

No caso dos menores não acompanhados, os Estados-Membros são obrigados a efetuar uma monitorização após o regresso, a fim de cumprir plenamente as condições estabelecidas no artigo 10.º da diretiva. A organização «Save the Children» efetuou recentemente entrevistas com crianças que regressaram ao Afeganistão e concluiu que quase três quartos das crianças não se sentiam seguras durante o processo de regresso. À chegada, as crianças receberam pouco ou nenhum apoio e apenas três tinham um plano de reintegração específico. A relatora manifesta a sua profunda preocupação com estes resultados e insta os Estados-Membros a procederem a uma melhor monitorização após o regresso e a publicarem os resultados desta monitorização de forma transparente.

Conclusões

Tendo em conta o duplo objetivo da Diretiva Regresso, nomeadamente promover regressos eficazes e assegurar que os regressos respeitem os direitos fundamentais e as garantias processuais, o presente relatório indica que a diretiva permite e apoia os regressos eficazes, mas que a maioria dos fatores que impedem o regresso eficaz não está presente no debate atual, uma vez que a eficácia é sobretudo salientada e entendida como taxa de regresso.

- **Promoção de regressos eficazes**

O relatório salienta que várias medidas previstas na diretiva não irão aumentar diretamente o número de pessoas repatriadas, podendo mesmo ter um efeito contraproducente. Em primeiro lugar, a possibilidade de impor uma proibição de entrada acompanhada de uma decisão de regresso voluntário pode ter um efeito dissuasor para o repatriado deixar efetivamente o Estado-Membro. Em segundo lugar, os prazos curtos para a partida voluntária podem impedir totalmente a partida, uma vez que o tempo necessário para preparar o regresso excede muitas vezes o prazo para a partida voluntária. Trata-se, em particular, de um risco com a aplicação frequente da possibilidade de encurtar ou recusar o prazo para a partida voluntária. Neste contexto, os Estados-Membros devem ser recordados de que o princípio da proporcionalidade e a estrutura da diretiva exigem que os critérios estabelecidos no artigo 7.º, n.º 4, sejam aplicados de forma rigorosa e avaliados numa base casuística, e que a redução e limitação do prazo sejam apenas medidas de último recurso. Em terceiro lugar, o período máximo de detenção no contexto de imigração não parece aumentar a taxa de regressos. A prática nacional confirma estudos anteriores de que a maioria dos regressos se realiza nas primeiras semanas e que uma detenção mais longa não tem valor acrescentado. Neste caso, a situação torna-se contraproducente, uma vez que a detenção de longa duração afeta os direitos fundamentais dos repatriados. Isto é particularmente preocupante no que se refere à prática da aplicação mais ou menos automática da medida de detenção em muitos Estados-Membros, em vez de a aplicar como medida de último recurso. Embora a diretiva exija que o processo de regresso seja gerido com a devida diligência, a possibilidade de períodos de detenção tão longos não oferece qualquer incentivo nesse sentido. A fim de evitar o controlo administrativo ou judicial da ordem de detenção, os Estados-Membros tendem a impor uma detenção pelo período máximo previsto na legislação. Períodos mais curtos aumentariam o controlo da detenção e poderiam também acelerar o processo de regresso.

- **Garantia dos direitos fundamentais**

O relatório salienta que a diretiva tem um impacto positivo em certas medidas de salvaguarda, mas que as cláusulas facultativas e as exceções frequentes reduzem significativamente esse

efeito. É o que acontece, por exemplo, com a cláusula facultativa de deixar as situações fronteiriças fora do âmbito de aplicação da diretiva. Uma vez que os migrantes se encontram frequentemente numa situação vulnerável na fronteira e que o princípio da não repulsão pode estar em risco, os Estados-Membros devem ser instados a aplicar a diretiva também às situações nas fronteiras. Ademais, a interpretação e a aplicação alargadas da definição de «risco de fuga» comprometem a garantia de uma avaliação individual em que todas as circunstâncias e interesses sejam tidos em conta. O acesso a apoio jurídico e a intérpretes é dificultado pela falta de capacidade e de financiamento. A falta de financiamento também afeta a monitorização eficaz após o regresso em vários Estados-Membros. A Comissão deve desempenhar um papel fundamental para garantir que as alternativas à detenção sejam utilizadas como medida proporcional e eficaz para evitar a fuga. Nos casos em que o regresso não é possível, as pessoas são frequentemente deixadas numa situação indefinida, sem um estatuto tolerado, que põe em risco a sua dignidade e os direitos fundamentais. Esta prática exige uma solução europeia.

Por último, existem lacunas evidentes nas políticas e práticas de aplicação, embora os Estados-Membros sejam obrigados a respeitar o princípio da não repulsão e a ter em devida conta o interesse superior da criança e a vida familiar. Embora isto diga respeito a todas as fases do procedimento de regresso, a detenção de menores, que nunca ocorre com base no interesse superior da criança, torna estas lacunas dolorosamente visíveis.

- **Integração da dimensão externa**

No que diz respeito aos regressos eficazes, os Estados-Membros referem que o fator mais importante que impede o regresso eficaz está relacionado com a sua cooperação com os países de origem. Tal contraria o facto de a grande maioria das referências ser feita à taxa de regresso como principal indicador da eficácia política da Diretiva Regresso. O presente relatório sublinha que uma política de regresso eficaz, em consonância com os direitos fundamentais, exige uma avaliação qualitativa da sustentabilidade dos regressos e da reintegração do repatriado, incluindo uma monitorização eficaz após o regresso. Do mesmo modo, os obstáculos ao regresso das pessoas ao seu país de origem devem ser tidos seriamente em conta, através de uma avaliação crítica da cooperação com países terceiros em matéria de migração, em que a condicionalidade e a informação suscitem preocupações no que se refere aos direitos humanos, ao controlo democrático e judicial, à igualdade de parcerias, bem como à coerência da política externa da UE.

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a aplicação da Diretiva Regresso (2019/2208(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta a Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 1948,
- Tendo em conta a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança,
- Tendo em conta a Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais,
- Tendo em conta a Convenção de 1951 e o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967 (Convenção de Genebra), nomeadamente o direito à não repulsão,
- Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente os artigos 1.º, 3.º, 4.º, 6.º, 7.º, 18.º, 19.º, 20.º e 47.º,
- Tendo em conta o Pacto Global para Migrações Seguras, Ordeiras e Regulares adotado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 19 de dezembro de 2018,
- Tendo em conta as «Vinte orientações sobre o regresso forçado», adotadas pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, em 4 de maio de 2005,
- Tendo em conta a 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 irregular¹ (Diretiva Regresso),
- Tendo em conta os acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia relacionados com a Diretiva 2008/115/CE, nomeadamente nos processos C-357/09 Kadzoev², C-61/11 El Dridi³, C-534/11 Arslan⁴, C-146/14 Mahdi⁵, C-554/13 Z. Zh.⁶, C-47/15 Sélina Affum⁷, C-82/16 K.A. e outros⁸ e C-181/16 Gnandi⁹,
- Tendo em conta os acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos relacionados com a Diretiva 2008/115/CE, nomeadamente nos processos *Amie e outros* contra *Bulgária* (pedido n.º 58149/08), *N.D. e N.T.* contra *Espanha* (pedidos n.º 8675/15 e

¹ JO L 348 de 24.12.2008, p. 98.

² ECLI:EU:C:2009:741.

³ ECLI:EU:C:2011:268.

⁴ ECLI:EU:C:2013:343.

⁵ ECLI:EU:C:2014:1320.

⁶ ECLI:EU:C:2015:377.

⁷ ECLI:EU:C:2016:408.

⁸ ECLI:EU:C:2018:308.

⁹ ECLI:EU:C:2018:465.

8697/15) e *Haghilo* contra *Chipre* (pedido n.º 47920/12),

- Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 28 de março de 2014, sobre a política da UE em matéria de regresso (COM(2014)0199),
- Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 13 de maio de 2015, que estabelece uma Agenda Europeia da Migração (COM(2015)240),
- Tendo em conta as normas comuns não vinculativas do Conselho, de 11 de maio de 2016, para os programas de regresso voluntário assistido (e de reintegração) executados pelos Estados-Membros,
- Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 2 de março de 2017, intitulada «Uma política de regresso mais eficaz na União Europeia - plano de ação renovado» (COM(2017)0200),
- Tendo em conta a recomendação (UE) 2017/432 da Comissão, de 7 de março de 2017, relativa ao aumento da eficácia dos regressos na aplicação da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁰,
- Tendo em conta a recomendação (UE) 2017/2338 da Comissão, de 16 de novembro de 2017, que estabelece um Manual do Regresso comum a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros no exercício de atividades relacionadas com o regresso¹¹,
- Tendo em conta o relatório de síntese de 2017 da Rede Europeia das Migrações intitulado «A eficácia do regresso nos Estados-Membros da UE: desafios e boas práticas relacionadas com as regras e normas da UE»,
- Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 14 de março de 2018, intitulada «Adaptar a política comum de vistos aos novos desafios» (COM(2018)0251),
- Tendo em conta a proposta da Comissão para uma Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2018, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (reformulação) (COM(2018)0634),
- Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 4 de dezembro de 2018, intitulada «Gestão da migração em todas as suas vertentes: progressos no âmbito da Agenda Europeia da Migração (COM(2018)0798),
- Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 16 de abril de 2020, intitulada «COVID-19: Orientações sobre a aplicação das disposições pertinentes da UE em matéria de procedimentos de asilo e de regresso e sobre a reinstalação (C(2020)2516),
- Tendo em conta a sua resolução, de 12 de abril de 2016, sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE no que respeita à

¹⁰ JO L 66 de 11.3.2017, p. 15.

¹¹ JO L 339 de 19.12.2017, p. 83.

migração¹²,

- Tendo em conta a sua resolução, de 5 de abril de 2017, sobre a gestão dos fluxos de refugiados e de migrantes: o papel da ação externa da UE»¹³,
 - Tendo em conta a sua posição, de 13 de março de 2019, sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Fundo para o Asilo e a Migração¹⁴,
 - Tendo em conta o Relatório Especial n.º 24/2019 do Tribunal de Contas Europeu, de novembro de 2019, intitulado «Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados»,
 - Tendo em conta a avaliação de impacto de substituição do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS), de março de 2019, sobre a proposta de reformulação da Diretiva Regresso,
 - Tendo em conta a avaliação europeia dos Serviços de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS), de junho de 2020, que apresenta uma avaliação da aplicação da Diretiva Regresso e da dimensão externa,
 - Tendo em conta o Acordo Interinstitucional, de 13 de abril de 2016, entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor¹⁵,
 - Tendo em conta a sua resolução, de 30 de maio de 2018, sobre a interpretação e aplicação do Acordo Interinstitucional «Legislar melhor»¹⁶,
 - Tendo em conta o artigo 54.º do seu Regimento, bem como o artigo 1.º, n.º 1, alínea e), e o anexo 3 da decisão da Conferência dos Presidentes, de 12 de dezembro de 2002, sobre o processo de autorização para elaborar relatórios de iniciativa,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (A9-0000/2020),
- A. Considerando que a Comissão apenas avaliou a aplicação da Diretiva Regresso uma vez (em 2014), apesar da obrigação legal imposta pelo artigo 19.º da diretiva de apresentar um relatório sobre a sua aplicação de três em três anos, a partir de 2013;
- B. Considerando que o duplo objetivo da diretiva é o regresso eficaz, em conformidade com os direitos fundamentais e o princípio da proporcionalidade; que, na sua recomendação sobre o aumento da eficácia dos regressos, a Comissão se centra na taxa dos regressos como indicador principal da eficácia da diretiva;
- C. Considerando que a Comissão observou que os Estados-Membros têm de enfrentar vários obstáculos ao regresso eficaz, em particular de natureza processual, técnica e operacional, nomeadamente o nível de cooperação entre todas as partes envolvidas,

¹² JO C 58 de 15.2.2018, p. 9.

¹³ JO C 298 de 23.8.2018, p. 39.

¹⁴ Textos aprovados, P8_TA(2019)0175.

¹⁵ JO L 123 de 12.5.2016, p. 1.

¹⁶ JO C 76 de 9.3.2020, p. 86.

incluindo com países terceiros;

- D. Considerando que, muitas vezes, os dados desagregados e comparáveis relativos à aplicação da diretiva não são recolhidos ou não são disponibilizados ao público;

Observações gerais

1. Lamenta a ausência de uma avaliação recente da aplicação e solicita à Comissão que proceda urgentemente a essa avaliação, em atraso desde 2017;
2. Reitera a importância de uma abordagem baseada em dados concretos que permita orientar a elaboração coerente de políticas e um discurso público bem informado e insta a Comissão a solicitar que os Estados-Membros recolham e publiquem dados qualitativos e quantitativos sobre a aplicação da diretiva, bem como a apoiá-los nesta tarefa;
3. Salaria que a declaração da Comissão de que a taxa de regresso passou de 46 % em 2016 para 37 % em 2017 poderá não apresentar uma imagem rigorosa da situação, uma vez que as pessoas que receberam uma decisão de regresso não foram necessariamente repatriadas no mesmo ano, que alguns Estados-Membros emitem mais do que uma decisão de regresso em relação à mesma pessoa, ou a pessoas cujo paradeiro é desconhecido, e que as decisões de regresso não são retiradas, caso o regresso não ocorra devido a dificuldades de cooperação com países terceiros ou por razões humanitárias;
4. Destaca a importância de aumentar a eficácia da aplicação da diretiva; salienta que essa eficácia deve ser avaliada não só em termos quantitativos, em relação à taxa de regresso, mas também em termos qualitativos, incluindo no que se refere à sustentabilidade dos regressos e aos direitos fundamentais;

Decisões de regresso e partida voluntária

5. Salaria a importância de assegurar o cumprimento das decisões de regresso e recorda o princípio fundamental consagrado na diretiva de que os regressos voluntários devem ser privilegiados em detrimento dos regressos forçados;
6. Sublinha que, nos termos do artigo 7.º da diretiva, uma decisão de regresso deve prever um prazo adequado para a partida voluntária, que os Estados-Membros devem prorrogar, se necessário, tendo em conta as circunstâncias específicas de cada caso; salienta que um prazo relativamente curto para a partida voluntária pode dificultar ou impedir totalmente o regresso voluntário;
7. Realça que uma definição ampla de «risco de fuga» pode levar os Estados-Membros a frequentemente não concederem um prazo para a partida voluntária; recorda que a não concessão de um prazo para a partida voluntária implica igualmente a imposição de uma proibição de entrada, o que pode comprometer ainda mais o regresso voluntário;

Garantias processuais

8. Salienta que as decisões de regresso e de proibição de entrada no território em matéria de afastamento devem ser individualizadas, claramente justificadas por motivos de direito e de facto, emitidas por escrito e acompanhadas de informações sobre as vias de recurso disponíveis;
9. Sublinha que a diretiva permite a suspensão temporária da execução de um afastamento, na pendência de uma decisão relativa ao regresso; salienta a importância do efeito suspensivo nos casos em que exista um risco de repulsão; constata que, na maioria dos países, o recurso contra o regresso não tem automaticamente um efeito suspensivo, o que pode diminuir a proteção e aumentar os encargos administrativos;
10. Lamenta a aplicação limitada do artigo 6.º, n.º 4, da diretiva; manifesta a sua preocupação com o facto de os Estados-Membros não emitirem uma autorização de residência temporária, quando o regresso se revela impossível; sublinha que a concessão de autorizações de residência a pessoas que não podem regressar ao seu país de origem pode ajudar a prevenir estadas irregulares prolongadas e a facilitar a inclusão social, permitindo que os indivíduos contribuam para a sociedade;

Proibição de entrada

11. Observa com preocupação a imposição automática generalizada de proibições de entrada, que são aplicadas em alguns Estados-Membros acompanhadas da decisão de regresso voluntário; salienta que esta abordagem corre o risco de reduzir os incentivos ao cumprimento de uma decisão de regresso;
12. Salienta que, embora a ameaça de imposição de uma proibição de entrada possa constituir um incentivo para deixar um país dentro do prazo para a partida voluntária, uma vez impostas, as proibições de entrada reduzem efetivamente o incentivo ao cumprimento de uma decisão de regresso e podem aumentar o risco de fuga;
13. Salienta que as proibições de entrada têm um impacto particularmente desproporcionado nas famílias e nas crianças; congratula-se com a possibilidade, introduzida por alguns Estados-Membros, de excluir as crianças das decisões relativas à proibição de entrada, mas salienta que o interesse superior da criança também deve ser uma consideração primordial na tomada da decisão sobre a proibição de entrada dos seus pais;

Detenção e riscos de fuga

14. Constata que existem diferenças na transposição para as legislações nacionais da definição de «risco de fuga» e reitera que o artigo 3.º, n.º 7, da diretiva prevê que a avaliação desse risco se deve basear sempre em critérios objetivos estabelecidos por lei;
15. Manifesta a sua preocupação pelo facto de a legislação de vários Estados-Membros conter longas listas de «critérios objetivos» para a definição de «risco de fuga», que são muitas vezes aplicados de forma mais ou menos automática, ao passo que as circunstâncias individuais apenas são marginalmente tidas em consideração;
16. Observa que a diretiva prevê que as pessoas que recebem uma decisão de regresso podem ser legalmente detidas, se não forem aplicadas outras medidas menos coercivas; lamenta que, apesar da obrigação de aplicar a detenção apenas em último recurso, na

prática, sejam desenvolvidas e aplicadas pelos Estados-Membros muito poucas alternativas viáveis à detenção; insta os Estados-Membros a oferecerem, com caráter de urgência, alternativas viáveis à detenção baseadas em soluções de proximidade;

17. Observa que um número significativo de crianças continua detido na União Europeia no âmbito de procedimentos de regresso, em violação direta da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, uma vez que o Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas clarificou que as crianças nunca devem ser detidas no âmbito da imigração e que a detenção nunca pode ser justificada com base no interesse superior da criança;
18. Solicita aos Estados-Membros que assegurem a aplicação adequada da diretiva em todas as suas vertentes; insta a Comissão a continuar a acompanhar a aplicação da diretiva e a tomar medidas em caso de incumprimento;
19. Insta a Comissão a garantir que os Estados-Membros e a Frontex disponham de órgãos de controlo que sejam apoiados por um mandato, capacidade e competência adequados, um elevado nível de independência, conhecimentos especializados e procedimentos transparentes; exorta a Comissão a assegurar a criação de um mecanismo de monitorização após o regresso para compreender o destino das pessoas repatriadas, prestando especial atenção aos menores não acompanhados;
 - o
 - o o
20. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.