



Council of the  
European Union

Brussels, 8 April 2016  
(OR. en, pt)

7652/16

---

---

**Interinstitutional File:  
2015/0306 (COD)**

---

---

**MIGR 74  
FRONT 164  
CODEC 388  
COMIX 266  
INST 131  
PARLNAT 80**

**COVER NOTE**

---

From:	Portuguese Parliament
date of receipt:	6 April 2016
To:	General Secretariat of the Council

---

Subject:	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a European travel document for the return of illegally staying third-country nationals [doc. ST 15391/15 FRONT 292 MIGR 74 CODEC 1749 COMIX 703 + ADD 1 - COM (2015) 668 final] - Opinion <sup>1</sup> on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality
----------	--

---

Delegations will find attached the above mentioned opinion of the Portuguese Parliament.

---

<sup>1</sup> Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**Parecer**  
**COM(2015)668**

---



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a 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 [COM(2015)668]

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, e à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, atento o seu objeto, as quais analisaram a referida iniciativa e aprovaram os Relatórios que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

1 – A presente iniciativa diz respeito à 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.

2 - No âmbito da *Agenda Europeia da Migração*<sup>1</sup> a proposta em análise visa melhorar o sistema da União Europeia relativo ao regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular no contexto de uma política de migração mais aberta.

---

<sup>1</sup> COM (2015) 240 final.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

3 – Ao admitir a insuficiência das soluções existentes, o objetivo da presente proposta é, pois, o de 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.

A sua utilização deve ser promovida nos acordos de readmissão bilaterais e da União Europeia ou noutros acordos.

4 – Por conseguinte, a presente iniciativa surge na sequência do anúncio do *Plano de Acção da UE sobre o Regresso*<sup>2</sup> no sentido de explorar formas de melhorar o reconhecimento dos livres-trânsitos da União por parte dos países terceiros.

O documento de viagem europeu para o regresso deverá contribuir, assim, para alcançar os objetivos estabelecidos na *Agenda da Migração* com vista a melhorar a eficácia do sistema da União Europeia de repatriamento de migrantes em situação irregular, nomeadamente daqueles que não possuem documentos de viagem válidos, e aumentar a taxa de regresso, garantindo que os países terceiros cumprem a sua obrigação internacional de readmitir os respetivos nacionais que residam ilegalmente na Europa.

A proposta relativa a um documento de viagem europeu para o regresso "cumpr[e] e desenvolve as disposições da Diretiva Regresso, que estabelece normas e procedimentos comuns para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular"<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> COM(2015) 453 final.

<sup>3</sup> 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 (JO L 348 de 24.12.2008, p. 98).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

5 – A presente iniciativa reforça, ainda, que a necessidade de abordar esta questão foi também salientada nas conclusões do Conselho de 8 de outubro de 2015<sup>4</sup>, 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.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

#### **a) Da Base Jurídica**

O artigo 79º, nº 2, alínea c), do TFUE, 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.

Deste modo, este artigo constitui a base jurídica adequada para o estabelecimento de um documento de viagem europeu para o regresso.

De salientar que a aplicação da proposta de Regulamento em análise tem uma geometria variável, fazendo uso da expressão utilizada na mesma.

Assim, no que diz respeito à geometria variável, a presente proposta segue um regime comparável ao da Diretiva Regresso.

Em resultado de Protocolos específicos verifica-se o seguinte:

---

<sup>4</sup> Projeto de conclusões do Conselho sobre o futuro da política de regresso (Justiça - Assuntos internos, 8.10.2015)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

"Em conformidade com o artigo 4º do Protocolo nº 22 relativo à posição da Dinamarca anexo aos Tratados, a Dinamarca deve decidir, no prazo de seis meses após o Conselho ter adotado uma decisão sobre o presente regulamento, que constitui um desenvolvimento do acervo de Schengen, se procede à respetiva transposição para o seu direito interno".

"No que diz respeito ao Reino Unido e à Irlanda, a Diretiva Regresso apresenta um carácter híbrido, como refletido nos considerandos 26 e 27.

Por conseguinte, tanto o Protocolo nº 19 relativo ao acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia, como o Protocolo nº 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexos aos Tratados, são aplicáveis à presente proposta.

Em conformidade com este último protocolo, o artigo 79º, nº 2, alínea c), do TFUE 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".

#### **a) Do Princípio da Subsidiariedade**

Nos termos do artigo 5º, nº3 do Tratado da União Europeia (TUE) o princípio da subsidiariedade exige que a União Europeia não tome medidas em domínios de competência partilhada, a menos que *"os objetivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central, como ao nível regional e local, podendo, contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União"*.

Por conseguinte, a proposta respeita o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5º do Tratado da União Europeia de acordo com a seguinte consideração:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

"a 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. O objetivo da presente proposta pode, por conseguinte, ser mais bem alcançado a nível da União Europeia".

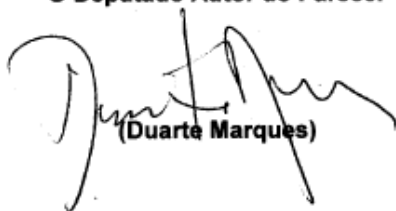
#### PARTE III - PARECER

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

- 1 – A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
- 2 - A Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

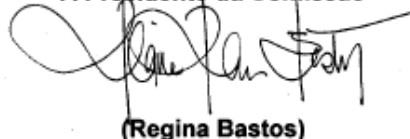
Palácio de S. Bento, 22 de Março de 2016

O Deputado Autor do Parecer



(Duarte Marques)

A Presidente da Comissão



(Regina Bastos)

#### PARTE IV – ANEXO

- Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.
- Relatório da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas.



## COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

### Relatório

Proposta de Regulamento do Parlamento e do Conselho relativo a um documento de viagem europeu para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular COM 2015 (668 final)

#### 1 – Introdução

No quadro do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a proposta de Regulamento do Parlamento e do Conselho relativo a um documento de viagem europeu para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

#### 2 – Objetivo da proposta

No âmbito da *Agenda Europeia da Migração* a proposta em análise visa melhorar o sistema da UE relativo ao regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular no contexto de uma política de migração mais aberta.

Admitindo a insuficiência das soluções existentes, o objetivo da presente proposta é 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. A sua utilização deve ser promovida nos acordos de readmissão bilaterais e da UE ou noutros acordos.

“A presente proposta surge na sequência do anúncio do *Plano de Ação da UE sobre o Regresso* no sentido de explorar formas de melhorar o reconhecimento dos livres-trânsitos da UE por parte dos países terceiros. O documento de viagem europeu para o regresso deverá contribuir

1





para alcançar os objetivos estabelecidos na *Agenda da Migração* com vista a melhorar a eficácia do sistema da UE de repatriamento de migrantes em situação irregular, nomeadamente daqueles que não possuem documentos de viagem válidos, e aumentar a taxa de regresso, garantindo que os países terceiros cumprem a sua obrigação internacional de readmitir os respetivos nacionais que residam ilegalmente na Europa.

A proposta relativa a um documento de viagem europeu para o regresso “cumpre e desenvolve as disposições da Diretiva Regresso, que estabelece normas e procedimentos comuns para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular”

### 3 - Base jurídica

A base jurídica é o artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do TFUE, o qual 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.

De salientar que a aplicação do regulamento em análise tem uma *geometria variável*, fazendo uso da expressão utilizada no mesmo. Em resultado de Protocolos específicos verifica-se o seguinte:

“A Dinamarca deve decidir, no prazo de seis meses após o Conselho ter adotado uma decisão sobre o presente regulamento, que constitui um desenvolvimento do acervo de Schengen, se procede à respetiva transposição para o seu direito interno”.

“No que diz respeito ao Reino Unido e à Irlanda, a Diretiva Regresso apresenta um caráter híbrido, como refletido nos considerandos 26 e 27. Por conseguinte, tanto o Protocolo n.º 19 relativo ao acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia, como o Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexos aos Tratados, são aplicáveis à presente proposta. Em conformidade com este último protocolo, O artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do TFUE 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”.

#### 4 - Princípio da subsidiariedade

O Princípio da Subsidiariedade exige que a União Europeia não tome medidas em domínios de competência partilhada, a menos que “*os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central, como ao nível regional e local, podendo, contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União*”, conforme o art. 5.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia (TUE).

A proposta respeita o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia de acordo com a seguinte consideração: “a 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. O objetivo da presente proposta pode, por conseguinte, ser mais bem alcançado a nível da União Europeia”.

#### 5- Opinião da relatora

A relatora não põe em causa que a coexistência de diferentes documentos de viagem prejudica o objetivo do regulamento em análise.

Essa constatação não impede uma análise crítica das respostas que a UE vai apresentando relativamente ao drama humanitário das migrações e consequentemente da imigração. Por um lado, porque não se trata de uma migração típica, mas de um fenómeno *novo* com causas e responsabilidades. Trata-se de um drama humanitário que põe em causa o próprio paradigma europeu.

Por outro lado, também não estamos a falar de *imigração ilegal* com o referente de *significante habitual*, mas de uma condição absolutamente inevitável para a qual vão sendo remetidas multidões transformadas por alguns numa massa anónima e não de pessoas concretas, com nacionalidades diversas correspondentes a origens que fazem que o *destino* não seja motor. O motor de quem chega à Europa é, na verdade, a *fuga*.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Por isso mesmo, as tais palavras *habituais* como “imigração ilegal” ou “livre circulação” têm de corresponder, nas soluções de hoje, aos significantes do concreto.

Por outro lado, todos os Estados membros têm de estar atentos à *coordenação* e *articulação* dos instrumentos jurídicos de *resposta* que vão sendo apresentados pelos órgãos da UE. Salta à vista – e o relatório recentemente apresentado pelo Deputado Fernando Negrão relativo à Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia é prova disso – que somos confrontados com abordagens que nos seus próprios textos não se referem umas às outras e que no seu conteúdo contemplam exceções de aplicação que põem em causa os objetivos proclamados. Parece mais clara a expressão de países não abrangidos pelo regulamento do que a semântica empregue na expressão *geometria variável*. Porque as palavras têm peso e porque as palavras não podem criar opacidades.

Também de reflexão necessária, na opinião da relatora, é a parca fundamentação e debate europeu anterior a qualquer medida concreta que se aplica a um drama humanitário sem precedentes.

Finalmente, a invocação de um melhor repatriamento e de acolhimento por países terceiros invocando, por exemplo “a confiança dos cidadãos no sistema de migração da União” deve ser lida com cautela, porque a mesma denuncia implicitamente um *clima de medo do outro*, o qual deve ter como resposta política urgente a sua própria desconstrução em nome dos mais elementares princípios humanistas.

A tensão entre humanismo e segurança é fragilizada pela existência de *excluídos* das próprias respostas europeias – na verdade da UE, porque Europa da UE são conceitos diferentes.

Finalmente, não parece ser suficiente para um debate imprevisto apontar em abstrato as dificuldades resultantes do fenómeno da migração sem uma densificação concreta do número de mulheres, homens e crianças que *em fuga* encontram o nosso espaço comum a perspetiva de evolução dessa mesma chegada e as possibilidades concretas de acolhimento.

A breve exposição da opinião pessoal da relatora visa chamar a atenção para cinco pontos:

- 1) a necessidade de um debate mais profundo sobre estas matérias, desde logo ao nível de cada Parlamento nacional – devendo salientar-se a situação periférica de Portugal;
- 2) a necessidade de atenção e vigilância permanente ao grau de *articulação* dos instrumentos de resposta a um fenómeno sem precedentes a pedir uma resposta articulada por parte da UE;
- 3) a necessidade de estudar as consequências das exceções verificadas na aplicação concreta de instrumentos jurídicos europeus;
- 4) a urgência de uma fundamentação mais cuidada



aquando das diversificadas respostas da UE à tensão entre *segurança e humanismo*; 5) a urgência de um discurso combativo do perigo de uma reacção de medo e de fenómenos anti-imigratórios por parte dos cidadãos da UE.

#### **6. Parecer**

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a proposta de Regulamento do Parlamento e do Conselho relativo a um documento de viagem europeu para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular COM 2015 (668 final) respeita o princípio da subsidiariedade e que o presente relatório deverá ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

**Palácio de S. Bento, 10 de março de 2016**

**A Deputada Relatora,**

**(Isabel Morcira)**

**O Presidente da Comissão,**

**(Bacelar de Vasconcelos)**



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*<sup>1</sup>, a Comissão apresentou um conjunto de medidas e de iniciativas que visam proporcionar soluções estruturais para melhorar todos os aspetos da

<sup>1</sup>COM (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.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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](http://ec.europa.eu/portugal/comissao/destaques/20150528_agenda_europeia_migracao_pt.htm))

4



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*<sup>2</sup>, 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 substituição<sup>3</sup> 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 terceiros<sup>4</sup>; 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**

<sup>2</sup> COM(2015) 453 final.

<sup>3</sup> JO C 274 de 19.9.1996, p. 18.

<sup>4</sup> 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 proposta 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 impresso<sup>5</sup>, os referidos elementos<sup>6</sup> 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 a 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

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> 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)