

Projeto de conclusões do Conselho sobre o futuro da política de regresso

1. O Conselho reafirma que uma política coerente, credível e eficaz no que se refere ao regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular, que respeite plenamente os direitos humanos e a dignidade das pessoas em causa, bem como o princípio de não repulsão, constitui uma parte essencial de uma política global da UE em matéria de migração.
2. O Conselho congratula-se com a Comunicação da Comissão relativa ao Plano de Ação da UE sobre o regresso, em resposta ao convite do Conselho Europeu de 25 e 26 de junho de 2015, que exorta a Comissão a criar para o efeito um Programa Europeu de Regresso. O Plano de Ação[1], bem como o Manual do Regresso[2], apresentados em 9 de setembro de 2015, contêm elementos operacionais e pragmáticos com o objetivo de aumentar a capacidade dos Estados-Membros para fazer regressar migrantes em situação irregular, embora reconhecendo plenamente a necessidade de reforçar a cooperação e o apoio aos países de origem e de trânsito.
3. O Conselho Europeu de 25 e 26 de junho de 2015 estabeleceu uma lista de ações a realizar em matéria de regresso, readmissão e reintegração. A fim de avaliar os progressos e identificar questões pendentes, o Conselho convida a Comissão a apresentar um relatório sobre esta matéria até janeiro de 2016. Além disso, o Conselho convida a Comissão a dar rapidamente seguimento com passos concretos às medidas já anunciadas no Plano de Ação da UE sobre o regresso.
4. É necessário disponibilizar os recursos financeiros adequados para aumentar a eficácia do sistema de regresso da UE, dando especial atenção ao apoio aos Estados-Membros sob forte pressão migratória. O Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) apoiará substancialmente as atividades de regresso dos Estados-Membros que tencionam consagrar ao regresso mais de 800 milhões de euros nos seus programas nacionais em 2014-2020. O financiamento para apoiar a cooperação em matéria de readmissão e de reintegração de regressados, inclusive entre Estados-Membros e países terceiros, deve ser prestado a partir de todos os instrumentos adequados, nomeadamente o Fundo Fiduciário de Emergência para a estabilidade e o combate às causas profundas da migração irregular e do fenómeno das pessoas deslocadas em África e os programas financeiros da UE. O Conselho congratula-se igualmente com a criação pela Comissão de um mecanismo específico de reforço das capacidades de readmissão, ao abrigo do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI). Além disso, a Frontex deverá ser contemplada com recursos adequados para que possa aumentar substancialmente o seu apoio ao regresso.
5. A UE e os seus Estados-Membros têm de trabalhar mais em matéria de regresso. O aumento das taxas de regresso deverá ter um efeito dissuasivo sobre a migração irregular. A Diretiva Regresso[3], que entrou em vigor em janeiro de 2009, deve ser aplicada de modo coerente e eficiente para garantir padrões elevados e uniformes de execução e para manter um nível elevado de confiança mútua entre os Estados-Membros. O Conselho insta a Comissão a avaliar o funcionamento e a aplicação da Diretiva Regresso e identificar eventuais obstáculos aos regressos efetivos, inclusivamente através do mecanismo de avaliação de Schengen[4]. Com base nessa avaliação, a Comissão é convidada a formular propostas legislativas, se necessário, para ultrapassar esses obstáculos. Deverá ser feita uma melhor utilização dos atuais sistemas de informação europeus, em particular do Sistema de Informação de Schengen (SIS), do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e do Eurodac, que são instrumentos importantes que devem continuar a ser aperfeiçoados para permitir uma melhor recolha, partilha e coordenação de informações entre os Estados-Membros para efeitos de regresso. O Conselho aguarda com expectativa as futuras propostas da Comissão, com base num estudo de viabilidade, para tornar obrigatória a introdução no SIS de todas as proibições de entrada e decisões de regresso, nomeadamente para permitir o seu reconhecimento mútuo e execução, o mais rapidamente possível em 2016. Mais ainda, a revisão da legislação relativa às fronteiras inteligentes, a apresentar antes do final de 2015, deverá contribuir para aumentar os regressos, através da criação de um registo de todos os movimentos transfronteiras de nacionais de países terceiros. Além disso, o Conselho acolhe favoravelmente as propostas da Comissão relativas à utilização do Eurodac para efeitos de regresso. Por outro lado, os Estados-Membros deverão tornar operacional a rede de pontos de contacto nacionais para o intercâmbio de informações com vista a facilitar a retirada das autorizações de residência, em especial para os migrantes com antecedentes criminais, até ao final de 2015.

6. O Conselho reconhece que os regimes jurídicos e administrativos nacionais também desempenham um papel fundamental na criação de condições que permitam uma ação de regresso eficaz da UE. Em particular, os Estados-Membros devem emitir sistematicamente as decisões de regresso, tomar todas as medidas necessárias para a sua execução, e fornecer os recursos adequados, inclusive financeiros e humanos, necessários para a identificação e o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. Devem ser tomadas todas as medidas para assegurar o regresso efetivo dos migrantes em situação irregular, incluindo a utilização da detenção como medida legítima de último recurso. Em especial, os Estados-Membros devem reforçar a sua capacidade de detenção antes do afastamento, a fim de assegurar a disponibilidade física dos migrantes em situação irregular para o regresso e tomar medidas para evitar o abuso dos direitos e procedimentos.

7. A cooperação prática entre os Estados-Membros em matéria de regresso é um elemento essencial para aumentar a taxa de regresso. Por conseguinte, os Estados-Membros são vivamente incentivados a fazer uma melhor utilização dos conhecimentos especializados da Frontex, e a solicitar de forma mais sistemática os serviços que esta agência atualmente oferece, como o destacamento de equipas de rastreio nas suas operações conjuntas coordenadas, a assistência na obtenção de documentos de viagem dos migrantes, a organização de operações conjuntas de regresso e a formação do pessoal nacional envolvido nas operações de regresso. A Frontex, por seu turno, deverá acelerar todos os esforços para utilizar plenamente o seu mandato atual na assistência aos Estados-Membros em operações de regresso e outras atividades relevantes. Embora os Estados-Membros sejam os principais responsáveis pela realização dos regressos, a criação imediata de um serviço de regresso específico na Frontex deverá permitir-lhe ampliar o seu apoio aos Estados-Membros a fim de, designadamente, facilitar, organizar e financiar operações de regresso. A Frontex deve continuar a ajudar diretamente os Estados-Membros individuais e deve ter o direito de organizar operações conjuntas de regresso por sua própria iniciativa, tendo em conta as necessidades dos Estados-Membros. Todos os Estados-Membros e a Frontex cooperarão estreitamente desempenhando um papel particularmente ativo no estabelecimento e funcionamento dos pontos de acesso no que diz respeito às operações de regresso, tal como sublinhado nas conclusões do Conselho Europeu de 23 de setembro de 2015.

8. O Conselho manifesta o seu pleno apoio ao fortalecimento da Frontex e aguarda com expectativa o pacote legislativo a apresentar pela Comissão em dezembro de 2015. Neste contexto, o Conselho congratula-se com a intenção da Comissão de considerar a possibilidade de criar equipas de intervenção rápida da Frontex para o regresso, oferecendo apoio em matéria de identificação, cooperação consular com países terceiros, e organizando operações de regresso para os Estados-Membros, com base na experiência com os pontos de acesso.

9. O Conselho congratula-se com a intenção da Comissão de promover e orientar um sistema integrado de gestão do regresso, através da criação de sinergias entre a abordagem europeia integrada do regresso aplicada aos países terceiros (EURINT), a Rede do Instrumento Europeu de Reintegração (ERIN), a rede europeia de agentes de ligação para o regresso (EURLO), bem como os agentes de ligação europeus para a migração (EMLO), os agentes de ligação da imigração e os agentes de ligação da Frontex. Estes deverão trabalhar num espírito de apoio mútuo, evitando a duplicação de esforços, a fim de reforçar a eficácia do sistema da UE em matéria de regresso. Deverão partilhar mais os seus conhecimentos especializados e a sua experiência com os Estados-Membros, tendo em vista um eventual seguimento. Convidam-se todos os Estados-Membros a ponderarem a possibilidade de participar ativamente nessas redes. A Frontex deverá assegurar a coordenação a nível operacional do sistema integrado de gestão do regresso.

10. São mobilizados todos os instrumentos para aumentar a cooperação em matéria de regresso e de readmissão. Os Estados-Membros, a Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa dão prioridade à readmissão em todos os contactos relevantes a nível político com os países de origem dos migrantes em situação irregular, a fim de assegurar que seja transmitida uma mensagem coerente a esses países, inclusivamente sobre a necessidade de uma aplicação integral e eficaz dos acordos de readmissão em vigor em todos os Estados-Membros. A cooperação com os países de origem tem igualmente que se centrar na identificação dos migrantes em situação irregular e na emissão de documentos de viagem. Neste contexto, a cooperação com as representações diplomáticas dos países de origem é crucial e tem de constituir uma prioridade. No domínio dos Assuntos Internos, o Conselho continuará a analisar a relação entre os acordos de facilitação de vistos e de readmissão no âmbito da reformulação do Código de Vistos, nomeadamente garantindo que só sejam concedidas medidas de facilitação de vistos, como previsto no Código de Vistos, depois de ser avaliada a cooperação em matéria de readmissão com todos os Estados-Membros.

11. O Conselho salienta que a readmissão dos próprios cidadãos é uma obrigação ao abrigo do direito internacional consuetudinário e que todos os Estados têm de respeitar essa obrigação. No respeitante aos países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP), esta obrigação está igualmente prevista no artigo 13.º do Acordo de Cotonu[5], que estipula que todos os Estados participantes devem aceitar a readmissão dos seus próprios cidadãos sem outras formalidades. A UE e os seus Estados-Membros esforçar-se-ão por assegurar a execução eficaz de todas as obrigações em matéria de readmissão, quer esta seja realizada através de acordos de readmissão formais, do Acordo de Cotonou ou de outros convénios. O Conselho convida a Comissão, em estreita cooperação com o SEAE, a lançar rapidamente diálogos bilaterais destinados a reforçar a cooperação prática com todos os países terceiros pertinentes, de origem e de trânsito, de migrantes em situação irregular, com base na experiência dos Estados-Membros da UE que tenham um balanço positivo de operações de regresso para esses países terceiros. A Frontex, em conjunto com as redes direcionadas para o regresso, deverá prestar apoio operacional e técnico. A

Comissão e o SEAE devem prestar regularmente informações relativamente aos resultados dessas reuniões e apresentar um relatório sobre os progressos alcançados, o mais tardar em junho de 2016. Nesta base, o Conselho convida a Comissão a propor diretrizes de negociação para acordos de readmissão com os países de origem pertinentes, sempre que seja necessário formalizar as modalidades práticas de cooperação. Em paralelo, o Conselho convida a Comissão a assegurar que as negociações em curso sobre os acordos de readmissão sejam aceleradas e concluídas o mais rapidamente possível.

12. O Conselho congratula-se com a introdução do princípio de "mais por mais" como forma de aumentar o apoio total da UE e dos Estados-Membros de alavanca. Deverá ser alcançado um justo equilíbrio entre os incentivos e a pressão para reforçar a cooperação dos países terceiros em matéria de readmissão e de regresso. Este princípio tem, por conseguinte, de ser aplicado de forma mais ampla e ser ativamente utilizado de forma concertada, tanto a nível da UE como a nível nacional, estabelecendo uma relação entre a melhoria da cooperação em matéria de regresso e de readmissão e os benefícios obtidos em todos os domínios de intervenção, com base na experiência adquirida com os projetos-piloto em matéria de regresso. O Conselho apela à Comissão, juntamente com o SEAE, para que proponha, no prazo de seis meses, pacotes globais e adaptados às necessidades, a utilizar em relação aos países terceiros, a fim de remediar os problemas encontrados na implementação de uma readmissão efetiva. Esses pacotes deverão em seguida ser imediatamente aplicados. A condicionalidade deverá ser utilizada, sempre que possível, com o objetivo de melhorar a cooperação. Neste contexto, os Estados-Membros são incentivados a identificar o efeito de alavanca nos domínios da sua competência nacional.

Os diálogos de alto nível conduzidos pela Alta Representante, em cooperação com os Estados-Membros e a Comissão, deverão ajudar a identificar o efeito de alavanca e a reforçar a cooperação em matéria de readmissão.

13. A cooperação com os países de origem e de trânsito é fundamental para o êxito das operações de regresso. A curto prazo, a UE irá explorar as sinergias da diplomacia da UE no terreno, através das delegações da UE e, em particular, através dos agentes de ligação europeus para a migração (EMLO), que devem ser destacados até ao final de 2015 para o Egito, Marrocos, o Líbano, o Níger, a Nigéria, o Senegal, o Paquistão, a Sérvia, a Etiópia, a Tunísia, o Sudão, a Turquia e a Jordânia.

14. O Conselho convida a Comissão e o SEAE, bem como os Estados-Membros, designadamente através das suas representações no exterior da UE, em estreita cooperação com os agentes de ligação a que se refere o ponto 9, a promoverem os livres-trânsitos emitidos pela UE (documento de viagem normalizado para a expulsão de nacionais de países terceiros)[6], que deverá passar a ser o documento de viagem comumente aceite por países terceiros para efeitos de regresso. Além disso, os Estados-Membros comprometem-se a utilizar mais regularmente os livres-trânsitos da UE em operações de regresso.

15. Reconhecendo que o apoio à reintegração não é uma condição prévia para o regresso, é necessário empreender esforços adicionais em termos de apoio à reintegração, a fim de garantir a sustentabilidade do regresso. A cooperação prática com as autoridades do país de origem também tem de ser reforçada, de modo a melhorar, de forma eficiente e atempada, a sua capacidade de readmissão dos seus nacionais.

16. Os programas de regresso voluntário são geralmente executados pelas administrações nacionais em diversos países terceiros. Sempre que necessário, os Estados-Membros deverão conceber e executar projetos conjuntos de reintegração que serão mais abrangentes e eficazes em termos de custos devido a economias de escala. Os Estados-Membros podem recorrer ao financiamento disponível - com exceção das disposições do FAMI - que é concedido pela Comissão. O Conselho congratula-se com a intenção da Comissão de controlar e avaliar, através da Rede Europeia das Migrações, se as disparidades entre os programas de regresso voluntário e reintegração dos Estados-Membros poderão conduzir ao "comércio dos regressos".

17. A UE deve analisar a possibilidade de desenvolver capacidades de acolhimento seguro e sustentável e de oferecer aos refugiados e às suas famílias perspectivas de futuro e procedimentos adequados nas regiões dos países terceiros afetados pela pressão migratória, até que o regresso aos seus países de origem seja possível. Uma vez preenchidas as condições estabelecidas na Diretiva 2013/32/UE[7], nomeadamente o princípio de não repulsão referido no artigo 38.º, os Estados-Membros poderão considerar inadmissíveis os pedidos de asilo destas pessoas com base no critério de país terceiro seguro, em conformidade com o artigo 33.º da referida diretiva, procedimento após o qual pode ter lugar um rápido regresso assistido. Em paralelo, devem ser exploradas capacidades regionais semelhantes para o rápido regresso das pessoas que não beneficiam de proteção internacional.

[1] Doc. 11846/15

[2] Doc. 11847/15

[3] Esta diretiva não se aplica ao Reino Unido, à Irlanda e à Dinamarca, em conformidade com os Protocolos n.ºs 21 e 22, anexos ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

[4] Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho, de 7 de outubro de 2013, JO L 295 de 6.11.2013, p. 27.

[5] Acordo de Parceria entre os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros assinado em Cotonu, em 23 de junho de 2000; Jornal Oficial L 317, de 15.12.2000, p. 0003-0353.

[6] Recomendação do Conselho de 30 de novembro de 1994 relativa à adoção de um documento de viagem normalizado para a

expulsão de nacionais de países terceiros.

[7] Esta diretiva não se aplica ao Reino Unido, à Irlanda e à Dinamarca, em conformidade com os Protocolos n.ºs 21 e 22, anexos ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Press office - General Secretariat of the Council of the EU

Rue de la Loi 175 - B-1048 BRUSSELS - Tel.: +32 (0)2 281 6319

press@consilium.europa.eu - www.consilium.europa.eu/press