COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 28.3.2014
COM(2014) 199 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a política da UE em matéria de regresso

COMUNICAÇÃO SOBRE A POLÍTICA DA UE EM MATÉRIA DE REGRESSO

Parte I - Introdução

Desde 1999, a União Europeia (UE) tem-se esforçado por elaborar uma abordagem global sobre a migração, que abrange a harmonização das condições de admissão, os direitos dos nacionais de países terceiros que residem legalmente no seu território[1] e o desenvolvimento de medidas jurídicas e de uma cooperação prática para prevenir os fluxos de imigração irregular.

A presente comunicação centra-se na política da UE em matéria de regresso dos migrantes em situação irregular, que, associada a uma gestão eficiente das fronteiras, à aplicação de sanções eficazes contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular e à luta contra a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos, constitui um instrumento importante para combater a migração irregular, garantindo ao mesmo tempo o pleno respeito dos direitos fundamentais e da dignidade das pessoas em causa, em conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e todas as outras convenções internacionais pertinentes em matéria de direitos humanos. O regresso dos nacionais de países terceiros que não têm uma base jurídica para permanecer na UE nem necessidade de proteção é essencial para a credibilidade da política da UE em matéria de migração legal e de asilo.

A presente comunicação dá conta da evolução da política da UE em matéria de regresso nos últimos anos, analisa o seu impacto e apresenta algumas ideias para o futuro. Responde à obrigação da Comissão de apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva «Regresso», o principal elemento do acervo da UE em matéria de regresso[2] (ver a parte IV pormenorizada da presente comunicação), bem como ao compromisso político assumido pela Comissão, quando a versão alterada do Regulamento Frontex foi adotada em 2011, de apresentar informações sobre o controlo das operações de regresso coordenadas pela Frontex (ver secção II.4.2).

A política de regresso está estreitamente interligada com a política de readmissão e de reintegração, fazendo ambas parte integrante da *Abordagem global para a migração e a mobilidade (AGMM)*[3], que constitui o quadro global da política externa da UE em matéria de asilo e migração. Através da AGMM, a UE esforça-se por reforçar o seu diálogo político e a cooperação operacional com os países terceiros sobre as questões relativas à migração, incluindo o regresso e a readmissão, num espírito de parceria e com base em interesses partilhados. Embora a política de readmissão da UE não seja abordada pormenorizadamente na presente comunicação[4], a dimensão externa da política de regresso é um aspeto essencial a ter em conta para garantir a sua eficácia e abordar questões como a partida voluntária e a reintegração dos repatriados nos países de origem, bem como a sua identificação e documentação.

---

[1] Por «*nacional de um país terceiro*» entende-se uma pessoa que não é cidadão da União Europeia e que não beneficia do direito à livre circulação conferido pela legislação da União.

[2] 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.

[3] Comunicação «Abordagem global para a migração e a mobilidade» — COM(2011) 743.

[4] Para mais informações sobre este aspeto, ver a Comunicação da Comissão sobre a avaliação dos acordos de readmissão da União Europeia, COM(2011) 76 de 23.2.2011.

Parte II - Política da UE em matéria de regresso até à atualidade

1. Factos e números

O número de detenções de migrantes em situação irregular na UE tem vindo a diminuir todos os anos desde 2008, sendo a diminuição cumulada entre 2008 e 2012 de quase 30 %. Os números apontam para uma descida no número de detenções, de cerca de 610 000 em 2008 para aproximadamente 440 000. O motivo preciso desta diminuição é difícil de avaliar, mas certos fatores, como a melhoria dos controlos nas fronteiras externas, a crise económica na Europa e a melhoria da situação económica nalguns países de origem importantes, contribuíram para esta evolução. Apesar desta diminuição, a migração irregular continuará certamente a representar um problema para a UE, dada a complexidade e a natureza multifacetada desta questão. Por definição, a imigração irregular é objeto de flutuações imprevisíveis do ponto de vista quantitativo (número de migrantes), geográfico (países terceiros em causa e Estados-Membros implicados) e qualitativo (motivos para a migração). No que diz respeito ao regresso das pessoas não autorizadas a permanecer na UE, as estatísticas demonstram que existe uma diferença considerável entre as pessoas objeto de uma decisão de regresso (aproximadamente 484 000 pessoas em 2012, 491 000 em 2011 e 540 000 em 2010) e as que, na sequência dessa decisão, deixaram a UE (aproximadamente 178 000 em 2012, 167 000 em 2011 e 199 000 em 2010)[5]. Os dados provisórios de 2013 confirmam esta tendência, indicando uma ligeira diminuição das detenções em comparação com 2012, bem como a persistência de uma grande disparidade entre o número de decisões de regresso emitidas e os regressos efetuados.

São várias as razões que explicam esta disparidade, nomeadamente a falta de cooperação por parte do país terceiro de origem ou de trânsito (por exemplo, problemas com a obtenção dos documentos necessários junto das autoridades consulares dos países terceiros), bem como da pessoa em causa (que, por exemplo, esconde a sua identidade ou foge).

2. Quadro jurídico da UE em matéria de regresso

Nos últimos anos, foram realizados progressos consideráveis com vista à criação de um quadro jurídico coerente para as medidas em matéria de regresso adotadas em todos os Estados-Membros da União, nomeadamente graças à adoção da **Diretiva «Regresso»**. O objetivo da diretiva é garantir que o regresso dos nacionais de países terceiros que não tenham uma base jurídica para permanecer na UE seja conduzido de modo eficaz, através de procedimentos transparentes e equitativos que respeitem plenamente os direitos fundamentais e a dignidade das pessoas em causa. Vários acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) clarificaram diferentes aspetos essenciais da diretiva (por exemplo, a detenção), o que tem um impacto significativo sobre a aplicação da diretiva pelos Estados-Membros. Na parte IV da presente comunicação é apresentada uma avaliação pormenorizada do impacto da Diretiva «Regresso» sobre as políticas e as práticas dos

[5] Dados do Eurostat: As *estatísticas* podem contudo, dar uma imagem distorcida, uma vez que atualmente os Estados-Membros não são obrigados a recolher dados sobre os regressos voluntários e estes dados também não são devidamente registados numa base voluntária. Esta disparidade estatística só poderá ser suprimida quando for instituído um registo sistemático das partidas voluntárias. O sistema de registo de entradas/saídas da UE, atualmente em fase de negociação, poderá vir a facilitar significativamente esta recolha de dados.

Estados-Membros em matéria de regresso[6], bem como um panorama da jurisprudência do TJUE.

Outros **instrumentos jurídicos «de acompanhamento»** adotados a nível da UE também desempenham um papel importante no domínio do regresso. O Regulamento (CE) n.º 767/2008 relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) deverá tornar-se um instrumento significativo para a identificação e a documentação das pessoas objeto de uma decisão de regresso. Um dos seus objetivos, em conformidade com o artigo 2.º, alínea e), é «*contribuir para a identificação de qualquer pessoa que não preencha ou tenha deixado de preencher as condições para a entrada, a permanência ou a residência no território dos Estados-Membros*». O artigo 19.º, n.º 1, e o artigo 20.º, n.º 1, permitem o acesso a certos dados do VIS pelas autoridades competentes em matéria de imigração, para efeitos de verificação e identificação. O artigo 31.º, n.º 2[7], permite a transferência destes dados ou a sua disponibilização a países terceiros a fim de comprovar a identidade de nacionais de países terceiros para efeitos de regresso. De acordo com um recente inquérito *ad hoc* da Rede Europeia das Migrações (REM)[8], alguns Estados-Membros já começaram a utilizar dados do VIS para efeitos de regresso e de readmissão, o que parece ter tido um impacto positivo tanto em termos de duração dos procedimentos de regresso como de taxas de regresso. Nalguns dos mais recentes acordos de readmissão concluídos pela UE, o VIS também é expressamente mencionado como um dos meios possíveis para comprovar a nacionalidade.

O Sistema de Informação de Schengen (SIS) revelou-se um instrumento útil para dar pleno efeito ao aspeto europeu das proibições de entrada emitidas ao abrigo da Diretiva «Regresso». Estas proibições de entrada à escala do espaço Schengen têm principalmente um objetivo preventivo. Durante o período 2008-2013, foram armazenadas no sistema aproximadamente 700 000 proibições de entrada em todo o espaço Schengen. No entanto, mesmo uma utilização mais eficaz destes instrumentos não resolverá todos os problemas ligados à identificação dos migrantes em situação irregular que entraram na União Europeia sem visto, ou que simplesmente entraram sem documentos e alegam uma identidade falsa ou verdadeira que não pode ser verificada, nem solucionará os problemas ligados à emissão de novos documentos a estes últimos. Para estes casos — que consomem muito tempo às autoridades de migração e constituem um grande desafio para a gestão dos regressos — devem ser encontradas novas soluções inovadoras, baseadas no reforço da cooperação com os países terceiros e no pleno respeito dos direitos fundamentais.

3. Apoio financeiro a nível da UE

[6] A expressão «*Estados-Membros*» é usada na Diretiva «Regresso» para designar 30 Estados: os 28 Estados-Membros da UE, menos o Reino Unido e a Irlanda, mais a Suíça, a Noruega, a Islândia e o Liechtenstein. *Explicação*: a Diretiva «Regresso» é um instrumento híbrido que, por um lado, faz parte do acervo de *Schengen*, aplicando-se, portanto, à Suíça, à Noruega, à Islândia e ao Liechtenstein. O Reino Unido e a Irlanda não estão vinculados por esta parte do acervo de Schengen, em conformidade com o Protocolo n.º 19. Por outro lado, a Diretiva «Regresso» é um desenvolvimento do acervo abrangido pelo título V da parte III do Tratado, em que o Reino Unido e a Irlanda podem decidir participar, em conformidade com o Protocolo n.º 21. No entanto, estes Estados-Membros não exerceram este direito.

[7] O artigo 31.º, n.º 2, do Regulamento VIS prevê uma derrogação ao princípio geral segundo o qual os dados tratados no VIS não devem ser transferidos para países terceiros ou organizações internacionais nem ser disponibilizados aos mesmos: certos tipos de dados podem ser transferidos para países terceiros ou ser-lhes disponibilizados, se necessário, em casos individuais, para efeitos de comprovação da identidade de nacionais de países terceiros, incluindo para efeitos de regresso, apenas quando se encontrem preenchidas determinadas condições específicas, a fim de assegurar o respeito dos requisitos em matéria de proteção de dados na UE.

[8] Disponível no sítio Web da REM, na secção consagrada aos pedidos pontuais (EMN Ad-hoc Queries): http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm

O **Fundo Europeu de Regresso** (2008-2013) previa um mecanismo de apoio financeiro que permitiu canalizar fundos consideráveis da UE para os Estados-Membros a fim de os ajudar a fazer face às suas dificuldades no domínio da gestão do regresso. A dotação total para o conjunto dos Estados-Membros para o período 2008-2013 ascendeu a 674 milhões de EUR. Desde o início do período de programação, em 2008, os programas anuais nos Estados-Membros evoluíram significativamente. Incluem um leque mais vasto de medidas que colocam uma tónica crescente nos programas de regresso voluntário e no respeito das normas comuns previstas pela Diretiva «Regresso», nomeadamente as condições de detenção humanas e dignas e a promoção do regresso e reintegração sustentáveis[9]. **As ONG desempenharam um papel importante** na realização de ações e projetos destinados a ajudar as pessoas objeto de uma decisão de regresso. Têm acesso às comunidades da diáspora de migrantes, têm experiência de trabalho com os migrantes em situação irregular e são consideradas moderadores que não representam o Estado. Muitas vezes foram capazes de atenuar as tensões, de estabelecer um clima de confiança e uma melhor cooperação entre as autoridades e essas pessoas e de melhorar a situação dos imigrantes em situação irregular em geral. O futuro Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração basear-se-á na experiência adquirida ao longo dos últimos seis anos e continuará a apoiar financeiramente os esforços para alcançar os objetivos da política da UE em matéria de regresso, encorajando, nomeadamente, a adoção de medidas alternativas à detenção, a prestação de assistência social, aconselhamento e apoio jurídico, ações específicas de assistência a pessoas vulneráveis, um controlo independente e eficaz dos regressos forçados, a melhoria das infraestruturas, dos serviços e das condições de acolhimento, bem como a formação do pessoal.

No âmbito dos seus instrumentos de cooperação externa, a UE também apoiou o reforço das capacidades dos países terceiros relativamente a vários aspetos da gestão do regresso, incluindo a integração dos repatriados. Desde 2005, a Comissão financiou mais de 40 projetos no âmbito dos instrumentos de cooperação para o desenvolvimento da UE, que colocaram uma forte tónica no reforço das capacidades em matéria de regresso e de reintegração, num montante superior a 70 milhões de EUR.

4. Cooperação prática e operacional

4.1. Programas de promoção da partida voluntária

Entre os elementos fundamentais para um regresso sustentável figuram o aconselhamento em matéria de regresso voluntário, programas de regresso adaptados a cada situação, uma ajuda eficaz à reintegração e informações sobre as possibilidades de migração legal. Os intervenientes governamentais e não governamentais competentes, designadamente a Organização Internacional para as Migrações (OIM), têm desempenhado um papel importante facilitando o regresso voluntário através de **programas de regresso voluntário assistido** que preveem um apoio global ao regresso, incluindo atividades destinadas a garantir uma reintegração sustentável nos países de origem. A OIM gere atualmente mais de 70 projetos deste tipo em 26 Estados-Membros da UE. Nos últimos seis anos, receberam ajuda para regressar voluntariamente cerca de 148 000 migrantes. Na gestão dos programas, a OIM sublinhou a importância da cooperação com os países de origem e da ligação com os esforços

[9] É apresentada uma avaliação pormenorizada dos primeiros anos de experiência com o Fundo Europeu de Regresso no Relatório sobre os resultados obtidos e sobre os aspetos qualitativos e quantitativos da execução do Fundo Europeu de Regresso no período 2008-2010, que a Comissão publicará na primavera de 2014.

atualmente envidados pela UE e os Estados-Membros para tratar as questões pertinentes ligadas ao regresso e à migração através de parcerias. Em 2012, o rácio entre regressos voluntários e regressos forçados (de acordo com os dados da análise de risco anual de 2013 da Frontex[10]) na UE era de cerca de 44:56. Um dos principais objetivos da política da UE em matéria de regresso continuará a ser a promoção da partida voluntária.

4.2. Operações de regresso conjuntas coordenadas pela Frontex

No âmbito das medidas de cooperação operacional entre os Estados-Membros, os Estados recorreram cada vez mais a voos comuns para o afastamento. Neste contexto, a Agência Frontex desempenhou um papel importante enquanto instrumento de promoção das operações de regresso conjuntas. Entre 2006 e dezembro de 2013, a Frontex coordenou 209 operações de regresso conjuntas, no âmbito das quais foram repatriadas 10 855 pessoas[11]. Desde 2007, a Frontex disponibiliza ações de formação comuns destinadas aos responsáveis pelas operações de regresso, que põem a tónica na proteção dos direitos fundamentais e da dignidade dos repatriados durante as operações de regresso forçado[12]. Desde que o artigo 8.º, n.º 6, da Diretiva «Regresso», que prevê o controlo dos regressos forçados, se tornou vinculativo, em 2010, metade das operações de regresso conjuntas foi objeto de supervisão por controladores independentes que estavam fisicamente presentes desde o início da operação até à chegada ao aeroporto de destino. Até à data, estes controladores não assinalaram qualquer violação dos direitos fundamentais dos repatriados.

Quadro 1: Controlo das operações de regresso conjuntas coordenadas pela Frontex

	Número de operações de regresso conjuntas + número total de repatriados	Número de operações de regresso conjuntas com controladores presentes a bordo	Percentagem de operações de regresso conjuntas com controladores presentes	Percentagem de repatriados no âmbito de operações de regresso conjuntas controladas	Nacionalidade dos controladores *(NB: nalgumas operações de regresso conjuntas estavam presentes 2 ou 3 controladores)*
2011	39 operações de regresso conjuntas com 2 059 repatriados	23 operações de regresso conjuntas com 1 147 repatriados	59 %	56 %	AT: 15; NL: 7; UK: 4; LV: 3; BE: 2; DK: 1; FR: 1; LU: 1
2012	38 operações de regresso conjuntas com 2 110 repatriados	23 operações de regresso conjuntas com 1 059 repatriados	60 %	50 %	AT: 21; NL: 3; LV: 2; LU: 1; NO: 1
2013	39 operações de regresso conjuntas	20 operações de regresso conjuntas	51 %	44 %	AT: 10; DE: 3; NL: 3; IE: 1; UK: 1; CH: 1; BE:2; ES:1; IS: 1;

[10] Publicada no seguinte endereço: http://frontex.europa.eu/publications ('FRAN').
[11] Desde 2010, o «Relatório anual sobre a Imigração e o Asilo» da Comissão prevê a elaboração de relatórios periódicos sobre as operações de regresso conjuntas coordenadas pela Frontex.
[12] Entre 2007 e 2013 foram formados 225 responsáveis pelas escoltas.

	com 2 152 repatriados	com 937 repatriados			

Em 7 de outubro de 2013 foi adotado um Código de Conduta da Frontex para as operações de regresso conjuntas, que põe a tónica na definição de procedimentos eficazes de controlo dos regressos forçados e na garantia do respeito dos direitos fundamentais e da dignidade dos repatriados durante as operações de regresso. O Código de Conduta prevê que o controlador (um observador externo independente, que muitas vezes representa uma ONG ou outro organismo independente de controlo a quem um Estado-Membro confiou tarefas de controlo dos regressos forçados, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 6, da diretiva) receba todas as informações necessárias antes da operação e participe no processo de regresso, desde a fase anterior ao regresso (instruções internas) até à fase posterior ao regresso (balanço final). O controlador terá acesso a todas as informações e poderá aceder fisicamente a qualquer local que pretenda. As observações e os relatórios do controlador serão incluídos no relatório sobre as operações de regresso conjuntas. Embora tal não seja expressamente exigido pela legislação em vigor, a Comissão considera que, dada a visibilidade e o caráter sensível destas operações, deve estar presente em *cada* operação de regresso conjunta um controlador independente. Por conseguinte, a revisão do Código de Conduta é considerada uma questão prioritária.

Um projeto financiado pela UE e gerido pelo Centro Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias (CIDPM)[13] procura atualmente harmonizar as diferentes abordagens em matéria de controlo seguidas pelos Estados-Membros. O projeto pretende desenvolver critérios objetivos e transparentes e regras comuns para o controlo, bem como proporcionar aos Estados-Membros uma reserva de controladores independentes a quem também poderão recorrer no âmbito das operações de regresso conjuntas.

Em 2012 foi criado o posto de responsável pelos direitos fundamentais da Frontex, tendo o primeiro responsável sido nomeado em 17 de dezembro desse ano. O papel do responsável pelos direitos fundamentais consiste em controlar, avaliar e formular recomendações sobre a proteção e as garantias dos direitos fundamentais em todas as atividades e operações da Frontex, incluindo as relacionadas com as operações de regresso conjuntas. O responsável pelos direitos fundamentais deve ter acesso a todas as informações sobre questões com implicações para os direitos fundamentais de todas as atividades da Frontex.

[13] Ver: http://www.icmpd.org/Ongoing-Projects.1570.0.html.

Parte III - Evolução futura

A política da UE em matéria de regresso tem registado progressos consideráveis nos últimos anos, principalmente devido à transposição da Diretiva «Regresso» para o direito nacional e à sua aplicação pelos Estados-Membros, o que permitiu melhorar e tornar mais coerentes as práticas neste domínio. O relatório de aplicação, que faz parte da presente comunicação, revela que subsistem algumas deficiências em vários Estados-Membros, como por exemplo certos aspetos das condições de detenção e a ausência de sistemas independentes de controlo dos regressos forçados. Além disso, ainda há margem para melhorar a situação em muitos Estados-Membros mediante um recurso mais sistemático a soluções alternativas à detenção e à promoção das partidas voluntárias.

A Comissão assegurará o acompanhamento de todas as deficiências identificadas no relatório de aplicação e prestará especial atenção à aplicação, pelos Estados-Membros, das disposições da diretiva relativas à detenção das pessoas objeto de uma decisão de regresso, às garantias e às vias de recurso, bem como ao tratamento dos menores e de outras pessoas vulneráveis no âmbito dos procedimentos de regresso. O sistema de avaliação estabelecido no âmbito do novo mecanismo de avaliação Schengen, coordenado e supervisionado pela Comissão, abrirá novas possibilidades para examinar e avaliar as práticas concretas dos Estados-Membros nestes domínios, e verificar se os Estados-Membros respeitam plenamente a diretiva e as normas internacionais em matéria de direitos humanos.

Por si só, a política de regresso não pode assegurar uma gestão eficaz dos fluxos de migração irregular para a UE, devendo para tal inscrever-se numa abordagem mais global, que inclua a AGMM, que coloca a tónica no seguinte:

- Reforço do diálogo e da cooperação com os países terceiros de origem e de trânsito sobre questões relativas à migração, com o objetivo de criar parcerias baseadas em interesses comuns;
- Reforço da cooperação prática entre os Estados-Membros, com a Frontex e com as organizações internacionais e as ONG;
- Aperfeiçoamento paralelo de outros instrumentos e políticas, como a gestão eficaz das fronteiras, a luta contra o tráfico de seres humanos e a introdução clandestina de migrantes, etc.;
- Integração de aspetos da política externa na política da UE em matéria de migração e estabelecimento de ligações entre as dimensões interna e externa. A visão de conjunto do SEAE sobre as relações externas da UE oferece vantagens que devem ser exploradas.

Por conseguinte, qualquer ação futura que vise desenvolver a política da UE em matéria de regresso deve ter em conta todos estes aspetos e elementos.

As ações futuras centrar-se-ão nas questões e sugestões a seguir indicadas.

1. Garantir a aplicação adequada e efetiva da Diretiva «Regresso»

Uma das principais prioridades para o futuro será reforçar o controlo da aplicação da Diretiva «Regresso». A Comissão procederá a um acompanhamento sistemático de todas as deficiências identificadas. Foram já lançados vários procedimentos EU Pilot relacionados com questões abrangidas pelo presente relatório e serão lançados outros proximamente. Os

tribunais nacionais desempenham já um papel muito positivo neste processo, constituindo um primeiro ponto de referência para tornar o direito da União efetivo nos Estados-Membros e solicitando, quando necessário, ao Tribunal de Justiça da União Europeia que se pronuncie sobre questões prejudiciais.

Várias partes desempenharão um papel ativo para continuar a melhorar a aplicação da Diretiva «Regresso»:

⇒ *Em primeiro lugar, a Comissão, enquanto* ***guardiã do direito da União****, em conformidade com os poderes que lhe são conferidos pelo artigo 258.º do TFUE;*

⇒ *A Comissão e os Estados-Membros, colocando mais ênfase no respeito do acervo da UE em matéria de regresso, no âmbito do novo* ***mecanismo de avaliação Schengen****;*

⇒ ***Os organismos nacionais de controlo dos regressos forçados,*** *em conformidade com o artigo 8.º, n.º 6, da diretiva, desempenhando o papel de mecanismo de controlo integrado para as práticas correntes em matéria de regresso.*

2. Promover práticas mais coerentes e compatíveis com os direitos fundamentais

Para além de se esforçar por garantir uma aplicação adequada do acervo, a Comissão tenciona elaborar uma série de **orientações e recomendações** sobre as questões abaixo indicadas, que promoverão práticas de regresso mais coerentes, plenamente conformes com as normas em matéria de direitos fundamentais.

⇒ *No prazo de um ano, a Comissão adotará um* ***«Manual relativo ao Regresso»****, sobre o qual será consultado o grupo de contacto sobre o regresso. Este manual conterá orientações comuns, boas práticas e recomendações destinadas às autoridades competentes dos Estados-Membros no âmbito da execução de atividades relacionadas com o regresso e servirá de ponto de referência para as avaliações Schengen a este respeito. Remeterá para o acervo da UE em matéria de regresso e para as normas internacionais pertinentes, como as elaboradas pelo Comité Europeu para a Prevenção da Tortura, e a Observação Geral n.º 14 (2013) do Comité dos direitos da criança das Nações Unidas, segundo a qual o interesse superior da criança deve ser uma consideração primordial, e incidirá sobre questões como a promoção do regresso voluntário, o recurso proporcionado a medidas coercivas, o controlo dos regressos forçados, o adiamento do afastamento, o regresso dos menores, as vias de recurso efetivas, as garantias na pendência do regresso, as condições de detenção humanas e dignas, bem como as medidas de proteção das pessoas vulneráveis.*

⇒ ***Práticas de detenção compatíveis com os direitos fundamentais:*** *a Comissão continuará a tratar esta questão no grupo de contacto e incluirá recomendações no Manual relativo ao Regresso, com base num estudo de 2012 da Agência dos Direitos Fundamentais (FRA).*

⇒ ***Promoção de alternativas à detenção:*** *em 2014, a Rede Europeia das Migrações realizará um estudo sobre as alternativas à detenção, a fim de identificar e divulgar as melhores práticas neste domínio.*

⇒ ***«Criminalização» da permanência irregular das pessoas objeto de uma decisão de regresso****: no Manual relativo ao Regresso a Comissão terá em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa aos limites e às restrições impostos aos Estados-Membros no que diz respeito às sanções penais aplicadas às pessoas objeto de uma decisão de regresso.*

⇒ ***Pessoas objeto de uma decisão de regresso que não podem ser afastadas:*** *a Comissão procederá a uma recolha das melhores práticas existentes a nível nacional para evitar situações prolongadas e assegurar que as pessoas que não possam ser afastadas não sejam privadas indefinidamente dos direitos de base e não corram o risco de ser novamente detidas ilegalmente.*

⇒ ***Normas codificadas do Conselho da Europa em matéria de detenção****: a Comissão apoia a Declaração dos mecanismos nacionais europeus de prevenção contra a tortura apresentada durante a Conferência sobre a detenção de imigrantes na Europa (Estrasburgo, 21-22 de novembro de 2013), na qual o Conselho da Europa é instado a codificar um conjunto de normas pormenorizadas em matéria de detenção de imigrantes com base nas atuais normas internacionais e regionais em matéria de direitos humanos aplicáveis às penas privativas de liberdade em razão da sua condição de imigrantes.*

3. Continuar a reforçar o diálogo e a cooperação com os países terceiros

A cooperação com os países terceiros de origem e de trânsito dos imigrantes é essencial para melhorar as capacidades de gestão dos fluxos migratórios e para responder aos desafios ligados ao regresso dos nacionais de países terceiros que não têm (ou deixaram de ter) o direito de permanecer legalmente na UE.

A UE participa em numerosos diálogos e cooperações bilaterais e regionais com os países terceiros, a fim de instituir uma cooperação com vantagens recíprocas neste domínio. Estes mecanismos abrangem uma vasta gama de questões, que vão do reforço das instituições e das capacidades e da integração efetiva dos migrantes em situação legal até à gestão do regresso e à aplicação efetiva das obrigações em matéria de readmissão. Em consonância com a AGMM, os países de origem e de trânsito devem também ser encorajados a oferecer proteção internacional às pessoas que dela necessitam, no respeito das normas internacionais, a melhorar as suas capacidades de asilo e de acolhimento e a desenvolver sistemas em matéria de migração que funcionem corretamente, bem como a proteger os direitos fundamentais dos migrantes, prestando especial atenção aos migrantes vulneráveis, designadamente os menores não acompanhados, as vítimas de tráfico de seres humanos, as mulheres e as crianças. Deve ser prestada assistência a estes países no âmbito da cooperação, de modo a apoiar os seus esforços neste domínio, e a UE deve expandir a sua cooperação com os países terceiros em causa com vista a reforçar as suas capacidades no domínio do regresso e da readmissão e a apoiar os países parceiros no âmbito da negociação de acordos de readmissão com outros países terceiros.

⇒ ***A política em matéria de regresso*** *continuará a ser sistematicamente incluída* ***na aplicação e no desenvolvimento da AGMM****, incluindo as* ***parcerias para a mobilidade*** *e os* ***programas comuns sobre a migração e a mobilidade*** *desenvolvidos com os países terceiros;*

⇒ ***Incentivos:*** *procurar-se-á garantir que a cooperação sobre as questões relativas ao regresso, à readmissão e à reintegração se inscreva numa política equilibrada e consolidada*

da UE em relação aos países terceiros, baseada em interesses comuns, por exemplo ligados a disposições reforçadas em matéria de mobilidade e a outros domínios de intervenção, como o comércio, as empresas e a indústria.

***⇒ Reforço das capacidades**: os esforços para melhorar as capacidades dos países terceiros em matéria de regresso e readmissão serão reforçados, por exemplo melhorando a capacidade das autoridades responsáveis dos países parceiros para responder atempadamente aos pedidos de readmissão, identificar as pessoas a repatriar e prestar uma assistência adequada e apoio à reintegração das pessoas repatriadas.*

*⇒ No âmbito do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, será dedicada especial atenção à **sustentabilidade do regresso e da reintegração** dos migrantes em situação irregular nos seus países de origem, nomeadamente reforçando as capacidades desses países para gerir melhor o regresso e a reintegração.*

*⇒ A Comissão acompanhará ativamente as questões suscitadas na **avaliação de 2011 dos acordos de readmissão da UE**, e dará seguidamente às recomendações nela formuladas, como a preferência pelo regresso voluntário (recomendação n.º 13) e o lançamento de um projeto-piloto para acompanhar a situação das pessoas após o seu regresso (recomendação n.º 15).*

4. Melhorar a cooperação operacional entre os Estados-Membros em matéria de regresso

Serão promovidos procedimentos de regresso compatíveis com os direitos fundamentais e políticas de regresso coerentes mediante a cooperação prática e operacional em domínios como:

- A promoção das partidas voluntárias;
- O respeito do interesse superior da criança nos procedimentos de regresso;
- A interação entre os organismos de controlo nacionais;
- A melhoria das estatísticas;
- O intercâmbio de dados pessoais;
- A emissão de documentos de viagem.

*⇒ A Comissão utilizará a **Rede Europeia das Migrações enquanto plataforma** para facilitar uma melhor cooperação entre os Estados e as partes interessadas, em especial **no domínio do regresso voluntário**, como instrumento fundamental para a recolha e a partilha de informações.*

*⇒ O Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração centrar-se-á em medidas destinadas a **encorajar o regresso voluntário**, tendo contudo o cuidado de evitar que estes incentivos exerçam um efeito de atração não desejado. Serão igualmente promovidas, em estreita cooperação com os países terceiros, medidas destinadas a facilitar a obtenção dos documentos de viagem necessários pelas pessoas objeto de uma decisão de regresso.*

*⇒ No que diz respeito ao **trânsito por via terrestre dos repatriados voluntários**, poderão ser introduzidas certas melhorias graças ao recurso ao anexo 39 do Manual Schengen (formulário uniforme para o reconhecimento de uma decisão de regresso para efeitos de*

trânsito por via terrestre). Os Estados-Membros que ainda não o utilizam são encorajados a fazê-lo.

⇒ Deve ser promovida uma maior cooperação operacional entre Estados-Membros, bem como entre estes e os países terceiros, no que se refere à aplicação dos procedimentos de regresso e de reintegração dos ***menores não acompanhados****. Deve também ser incentivada a cooperação entre os sistemas de proteção dos menores dos Estados-Membros e dos países terceiros, explorando da melhor forma as possibilidades de financiamento do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração.*

⇒ Será dada particular importância à ***melhoria das informações estatísticas relacionadas com o regresso****, nomeadamente recorrendo às informações pormenorizadas que a Frontex começou a obter junto dos Estados-Membros, estudando as formas de melhorar a informação sobre as partidas voluntárias e incentivando uma recolha de dados mais coerente.*

⇒ A Comissão encorajará o ***reforço do intercâmbio de boas práticas entre os organismos nacionais de controlo dos regressos forçados*** *em conformidade com o artigo 8.º, n.º 6, da diretiva, a fim de promover um controlo mais coerente, em especial no âmbito das operações conjuntas coordenadas pela Frontex.*

⇒ O ***potencial do VIS e do SIS no domínio da política de regresso deve ser reforçado****. Em especial, o exame do SIS II, previsto para 2016, será uma ocasião para melhorar a coerência entre a política de regresso e o SIS II, bem como para propor a introdução da obrigação de os Estados-Membros registarem no SIS II um alerta de recusa de entrada para as proibições de entrada emitidas ao abrigo da Diretiva «Regresso».*

⇒ A cooperação operacional entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros será encorajada e a tónica será colocada na ***identificação e na emissão de documentos de viagem*** *conformes com os requisitos de proteção de dados.*

*⇒ Em 2014, a Rede Europeia das Migrações realizará um estudo intitulado «****As boas práticas em matéria de regresso e de reintegração dos migrantes em situação irregular: proibições de entrada dos Estados-Membros, política e utilização dos acordos de readmissão****». O objetivo do estudo consiste em reforçar a eficácia das políticas de regresso graças à compilação e comparação das experiências dos Estados-Membros relacionadas com estes aspetos específicos do procedimento de regresso.*

5. Reforçar o papel da Frontex no domínio do regresso

A execução conjunta, a nível da União, de determinados aspetos operacionais do regresso comporta um evidente valor acrescentado. A Frontex desempenha um papel de coordenação significativo neste domínio e deverá continuar a desempenhá-lo de modo pró-ativo. No exercício das suas funções, a Frontex deve igualmente certificar-se de que as operações se desenrolam em conformidade com o acervo da UE e com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

⇒A Frontex deve, além disso, reforçar a coordenação das operações de regresso conjuntas de forma a garantir o pleno respeito das ***normas comuns relativas ao tratamento humano e digno dos repatriados****, ultrapassando o mero cumprimento das obrigações legais. Por*

*conseguinte, a Comissão solicita prioritariamente à **Frontex que adapte o seu Código de Conduta sobre as operações de regresso conjuntas** e mencione expressamente que cada operação de regresso conjunta será sujeita a um controlo independente.*

*⇒ A Frontex é encorajada a continuar a apoiar os Estados-Membros, propondo-lhes **formação sobre questões relacionadas com o regresso** que incida especialmente na proteção dos direitos fundamentais dos repatriados durante o procedimento de regresso.*

Parte IV — Relatório de aplicação: impacto da Diretiva «Regresso» (2008/115/CE) sobre as políticas e as práticas dos Estados-Membros em matéria de regresso

O prazo de transposição da Diretiva «Regresso» expirou em 24 de dezembro de 2010. Todos os Estados-Membros, com exceção do Reino Unido e da Irlanda, bem como os quatro Estados associados a Schengen, estão vinculados pela diretiva. Quatro Estados-Membros (EE, ES, PT e SK) notificaram a transposição integral antes do termo do prazo. Dezanove Estados-Membros notificaram a transposição em 2011, e cinco (BE, LT, NL, PL e SE) em 2012. A Comissão deu início a 20 procedimentos de infração por não comunicação das medidas nacionais de transposição, tendo todos eles sido encerrados após os Estados-Membros terem notificado, tardiamente, as medidas em causa[14]. Só a Islândia ainda não notificou a transposição integral.

Desde que a diretiva foi adotada, os serviços da Comissão organizaram 14 reuniões do **grupo de contacto**[15] com os peritos dos Estados-Membros. O objetivo do grupo de contacto é facilitar a identificação dos eventuais problemas e questões pendentes numa fase precoce e oferecer uma oportunidade para um debate aberto e informal. Estas reuniões contribuíram consideravelmente para a aplicação coerente da diretiva a nível nacional. Com base nos debates a nível do grupo de contacto, foram realizados seis **estudos comparativos**[16] relativos às seguintes questões:

1. *Os menores nos procedimentos de regresso*
2. *O controlo dos regressos forçados*
3. *A reintegração das pessoas objeto de uma decisão de regresso*
4. *A situação dos repatriados não sujeitos ao afastamento*
5. *A adequada transposição jurídica da Diretiva «Regresso» pelos Estados-Membros*
6. *O impacto concreto da Diretiva «Regresso»*.

Com base nas conclusões do estudo sobre a transposição da Diretiva «Regresso» para o direito nacional, a Comissão **realizou um programa de trabalho estruturado sobre a transposição da Diretiva «Regresso» (2012-2013)** durante o qual interrogou os Estados-Membros sobre as questões pendentes relacionadas com a transposição da diretiva. Nas reuniões técnicas bilaterais foram analisadas em pormenor as lacunas identificadas e as possíveis soluções. Estas reuniões e debates revelaram-se muito úteis, tendo permitido resolver a maior parte dos problemas ligados à transposição. As questões pendentes diziam nomeadamente respeito às seguintes disposições:

- efeito das proibições de entrada à escala da UE;
- definição do risco de fuga;
- critérios para prolongar o período de partida voluntária;

[14] Estão disponíveis ligações para as medidas nacionais de transposição na secção «Medidas nacionais de execução» do EUR-Lex:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72008L0115:PT:NOT

[15] As atas destas reuniões do grupo de contacto (sob a forma de um documento «Perguntas e Respostas») são acessíveis através do Registo dos grupos de peritos da Comissão.

[16] A maioria destes estudos está disponível na biblioteca em linha do sítio da DG HOME no servidor Europa no seguinte endereço: ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies.

- normas a respeitar em caso de afastamento por via aérea;
- controlo dos regressos forçados;
- critérios para impor a detenção;
- condições de detenção.

No que diz respeito a estas questões pendentes, sete Estados-Membros já alteraram a sua legislação nacional a fim de satisfazer os pedidos da Comissão. Treze Estados-Membros estão atualmente em vias de o fazer, e seis Estados-Membros comprometeram-se formalmente a alterar a sua legislação nacional num futuro próximo, sob a estreita supervisão (relatórios bimestrais) da Comissão.

Já foram observados resultados tangíveis deste programa estruturado, nomeadamente no que se refere à detenção:

- seis dos onze Estados-Membros que não tinham transposto integralmente o artigo 3.º, n.º 7, e o artigo 15.º, n.º 1, alteraram a sua legislação a fim de definirem juridicamente critérios objetivos para avaliar se existem motivos para crer que um migrante em situação irregular irá fugir, o que contribui para limitar o número de migrantes mantidos em detenção;

- seis dos sete Estados-Membros que não tinham transposto integralmente o artigo 15.º, n.º 4, da diretiva alteraram, ou estão em vias de alterar, as respetivas legislações nacionais por forma a prever a cessação da detenção se não existir uma perspetiva razoável de afastamento;

- quatro dos seis Estados-Membros que até ao presente não autorizavam as ONG e as organizações internacionais a visitar os centros de detenção alteraram, ou estão em vias de alterar, a sua legislação;

- quatro dos seis Estados-Membros que ainda o não tinham feito reviram as suas regras de acesso à assistência jurídica gratuita (artigo 13.º, n.º 4,);

- treze dos dezasseis Estados-Membros que não tinham transposto o artigo 8.º, n.º 6, já adotaram, ou estão em vias de adotar, disposições legislativas para criar um sistema de controlo dos regressos forçados;

- onze dos catorze Estados-Membros que ainda não o tinham feito formalizaram, ou estão em vias de formalizar, o compromisso assumido de proceder aos afastamentos por via aérea, em conformidade com as Orientações comuns em matéria de disposições de segurança nas operações conjuntas de afastamento por via aérea, anexas à Decisão 2004/573/CE.

Nos restantes casos em que não foi possível chegar a acordo e obter um compromisso dos Estados-Membros no sentido de alterarem a sua legislação em conformidade com os pedidos da Comissão, foram já lançados vários procedimentos EU Pilot.

No que se refere à **aplicação prática da Diretiva «Regresso» nos Estados-Membros**, no período 2012-2013 foi realizado um estudo que ficou concluído em outubro de 2013, sendo concebido como um «meta-estudo» baseado em diferentes tipos de informações e estudos existentes, assim como nos contributos de todas as partes interessadas[17].

[17] As partes interessadas que tiveram de ser consultadas pelos contratantes foram as seguintes:
1. As autoridades judiciais/os juízes encarregados do controlo/dos recursos sobre a política de regresso (através de associações nacionais e internacionais de juízes);

Para obter uma perspetiva mais global da situação no terreno, a Comissão também examinou estudos e relatórios específicos, por exemplo, da Agência dos Direitos Fundamentais, de órgãos do Conselho da Europa, do ACNUR e de ONG (Amnistia Internacional, Human Rights Watch, Pro-Asyl e outras), sobre a situação concreta nos Estados-Membros. Uma das grandes dificuldades deste exercício de recolha de informações prende-se com o facto de, a nível dos Estados-Membros, serem recolhidos poucos dados quantitativos de forma sistemática sobre a maior parte das questões abrangidas pelo estudo. Por exemplo, os dados sobre parâmetros básicos, como a duração média da detenção, os motivos da detenção, o número de regressos não concretizados e o recurso às proibições de entrada, estão disponíveis apenas num número reduzido de Estados-Membros. Além disso, muitas vezes não existem definições e abordagens comuns em matéria de recolha de dados, o que afeta a sua comparabilidade na UE.

Como sublinhado acima, **a Comissão procederá a um acompanhamento sistemático de todas as lacunas identificadas no presente relatório de aplicação**. Foram já lançados vários procedimentos EU Pilot relativamente a questões identificadas no presente relatório, e serão lançados outros proximamente.

1. Detenção de pessoas objeto de uma decisão de regresso para efeitos de afastamento

a) Motivos e duração da detenção (artigo 15.º)

O artigo 15.º da diretiva prevê que os nacionais de países terceiros objeto de um procedimento de regresso só podem ser mantidos em detenção, por um período com «a menor duração que for possível» e «enquanto o procedimento de afastamento estiver pendente», se houver risco de fuga ou se o nacional de um país terceiro em causa evitar ou entravar a preparação do regresso ou o procedimento de afastamento. A detenção, que deve ser ordenada por uma decisão das autoridades administrativas ou judiciais, deve ser reapreciada «a intervalos razoáveis» e cessar «quando, por razões de natureza jurídica ou outra (...), se afigure já não existir uma perspetiva razoável de afastamento». Os Estados-Membros devem fixar um limite máximo para o período de detenção que, regra geral, não pode exceder seis meses e, em casos excecionais, 18 meses no total. A jurisprudência do TJUE esclareceu vários aspetos das disposições da diretiva sobre a detenção. No seu acórdão proferido no processo C-357/09 (Kadzoev), o Tribunal de Justiça confirmou expressamente os elementos de proteção dos artigos da Diretiva «Regresso» relativos à **detenção**, sublinhando que **a detenção deixa de se justificar e a pessoa em causa deve ser libertada imediatamente se não houver uma perspetiva real de afastamento para um país terceiro no período máximo de detenção autorizado. Além disso, o TJUE clarificou que as razões de ordem pública e de segurança pública não podem ser utilizadas como justificação para a detenção ao abrigo da Diretiva «Regresso».** O acórdão proferido no processo C-534/11 (Arslan) dizia respeito à relação entre a detenção ligada ao regresso e a detenção ligada ao asilo (ao abrigo da Diretiva 2003/9), **tendo clarificado que a existência de dois regimes diferentes não implica que os**

2. Os advogados e as instituições que prestam assistência jurídica aos repatriados (através de associações nacionais e internacionais de advogados);
3. Os organismos de controlo dos regressos (organismos estabelecidos ao abrigo do artigo 8.º, n.º 6, da Diretiva «Regresso»);
4. As partes interessadas que ajudam os migrantes ou defendem os seus interesses (ONG, organismos de defesa);
5. As partes interessadas que comentam/estudam a política de regresso (ONG, universidades, etc.);
6. Organizações internacionais (ACNUR, OIM, Cruz Vermelha, etc.) interessadas nas questões relacionadas com o regresso.

Estados-Membros tenham a obrigação de libertar automaticamente as pessoas objeto de uma decisão de regresso detidas assim que estas apresentam um pedido de asilo, desde que tomem rapidamente a decisão, ao abrigo do direito nacional, de manter a detenção em conformidade com o acervo em matéria de asilo.

A avaliação revelou que, embora em geral os Estados-Membros tenham alterado a sua legislação para assegurar a conformidade com o artigo 15.º, existem **grandes variações** no que diz respeito à aplicação prática. Por exemplo, a interpretação do conceito de «intervalos razoáveis», a que deve obedecer a **reapreciação da detenção**, varia consideravelmente. Nalguns Estados-Membros, as reapreciações são efetuadas semanalmente, enquanto noutros só são garantidas no final do período de detenção (que pode durar até seis meses). Por conseguinte, trata-se de um domínio que requer mais coerência e em que várias partes interessadas solicitaram orientações suplementares sobre a interpretação do conceito de «intervalos razoáveis».

Em contrapartida, as práticas são mais uniformes no que diz respeito aos **motivos para impor a detenção das pessoas objeto de uma decisão de regresso**, dado que o risco de fuga e/ou de entravar o regresso são os principais motivos utilizados na maior parte dos Estados-Membros. Outro motivo frequentemente citado é a necessidade de clarificar a documentação e a identificação da pessoa em causa, em cooperação com os países terceiros. O **conceito de «risco de fuga»**, previsto no artigo 3.º, n.º 7, da diretiva, teve impacto sobre a definição e utilização, pelos Estados-Membros, dos critérios em que se baseiam as decisões de detenção, contribuindo assim — em maior ou menor grau — para aumentar a segurança jurídica. Na maioria dos Estados-Membros, o facto de as pessoas objeto de uma decisão de regresso não fornecerem documentação ou usarem uma falsa identidade são os principais critérios utilizados para avaliar este risco. Os outros critérios frequentemente utilizados para avaliar o risco de fuga são os seguintes:

- utilização de documentos falsos ou destruição de documentos;
- inexistência de residência;
- declaração expressa da intenção de não cumprimento;
- existência de condenações pela prática de crimes.

Quadro 2: Critérios para avaliar o «risco de fuga»

Critérios frequentemente utilizados para determinar o «risco de fuga»	Número de Estados-Membros que aplicam os critérios
Falta de documentos	13
Falta de colaboração para determinar a própria identidade	11
Inexistência de residência	7
Utilização de documentos falsos ou destruição de documentos existentes	7
Não apresentação repetida às autoridades competentes	7
Declaração expressa da intenção de não cumprimento	6
Existência de condenações pela prática de crimes	6
Não respeito de uma anterior proibição de entrada	5
Violação de uma decisão de regresso	5
Comportamento anterior (por exemplo, fuga)	4
Falta de recursos financeiros	4

Critérios frequentemente utilizados para determinar o «risco de fuga»	Número de Estados-Membros que aplicam os critérios
Ser objeto de uma decisão de regresso noutro Estado-Membro	4
Não respeito da obrigação de partida voluntária	3

Fonte: extraído de MATRIX 2013.

É de notar que também se verificou uma evolução coerente no sentido de uma **aplicação mais alargada de alternativas à detenção** nos Estados-Membros analisados. Um grande número de Estados-Membros prevê atualmente alternativas à detenção na sua legislação nacional. As investigações demonstraram que as alternativas à detenção podem ter várias vantagens relativamente à detenção e podem também, em certas condições, conduzir a economias significativas. No entanto, na prática, vários Estados-Membros apenas aplicam alternativas à detenção em casos raros. As principais alternativas aplicadas na prática parecem ser a «apresentação periódica às autoridades» e uma «ordem para ter alojamento nos locais indicados pelas autoridades». A «obrigação de restituir os passaportes e documentos» é também uma das alternativas à detenção mais frequentemente aplicadas.

Quadro 3: Aplicação jurídica e prática de alternativas à detenção

	Restrições de residência		Apresentação regular às autoridades		Obrigação de restituir os documentos		Depósito de uma garantia financeira		Vigilância eletrónica	
	Aplicação jurídica	Aplicação prática	Aplicação jurídica	Aplicação prática	Aplicação jurídica	Aplicação prática	Aplicação jurídica	Aplicação prática	Aplicação jurídica	Aplicação prática
AT	sim	sim	sim	sim	não	não	sim	sim	não	não
BE[18]	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não
BG	não	não	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	não	não	não	não
CY	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não
CZ	não	não	sim	sim	não	não	sim	não	não	não
DE	sim	i.n.d.	sim	sim	sim	sim	não	não	não	não
DK	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	não
EE	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	não	não
EL	sim	não	sim	não	sim	não	sim	não	não	não
ES	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	sim	sim	não	não	não	não
FI	não	não	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	não	não
FR	sim	i.n.d.	sim	não	sim	sim	não	não	sim	i.n.d.
HU	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	não	não	não	não
IT	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	não	não
LT	sim	sim	sim	sim	não	não	não	não	não	não
LU	sim	não	sim	não	não	não	não	não	não	não
LV	não	não	sim	sim	sim	sim	não	não	não	não
MT	não	não	sim	sim	não	não	sim	sim	não	não
NL	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	sim	sim	não	não
PL	sim	não	sim	não	não	não	não	não	não	não
PT	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.
RO	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	não	não	não	não	não	não
SE	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	não	não	não	não
SI	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	não	não	não
SK	sim	não	sim	não	não	não	sim	não	não	não
CH	sim	não	sim	sim	sim	não	sim	não	não	não

[18] Embora a Bélgica não aplique nenhuma das alternativas à detenção referidas, desde 2008 oferece alojamento específico e aconselhamento às famílias, o que foi identificado como uma boa prática numa recente publicação de uma ONG.

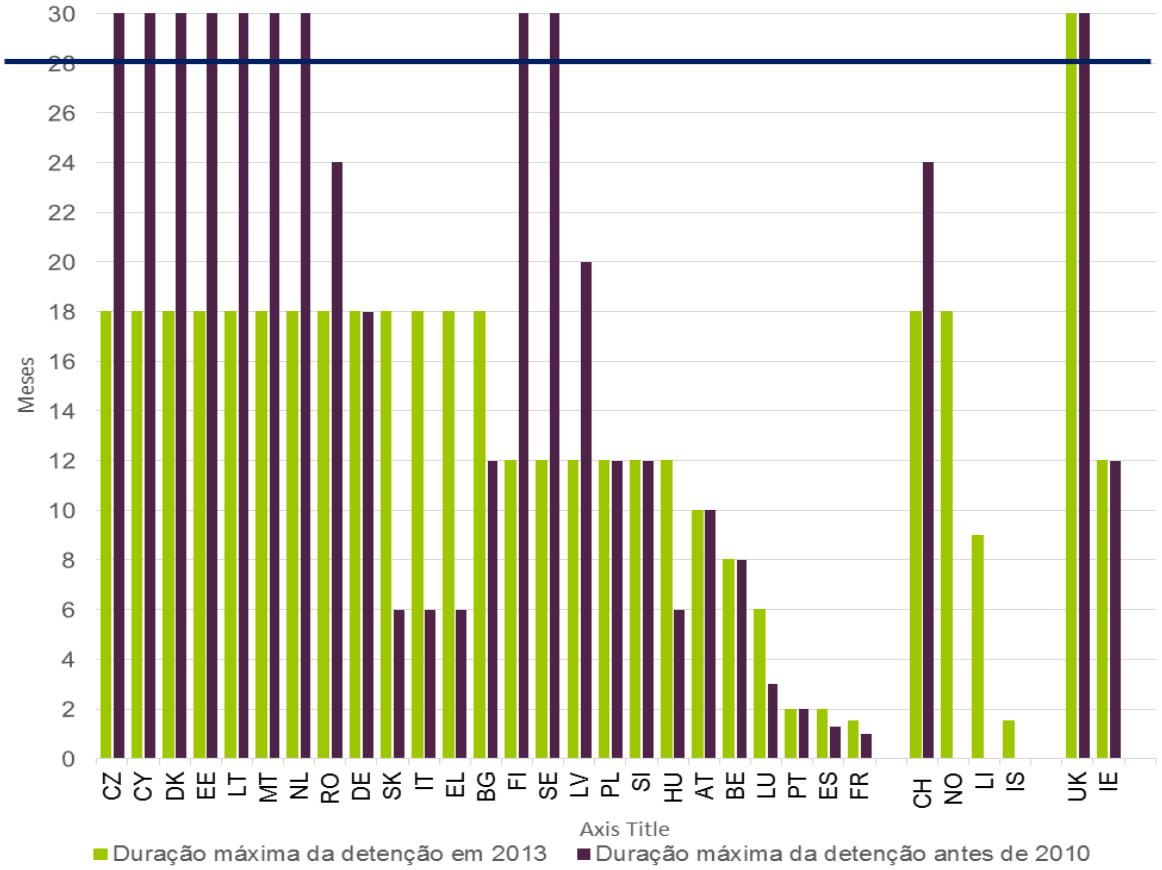
IS	sim	i.n.d.	sim	sim	sim	i.n.d.	não	não	não	não
LI	sim	sim	não	não	sim	sim	não	não	não	não
NO	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	não	não	não	não
IE	sim	i.n.d.	sim	sim	sim	i.n.d.	sim	não	não	não
UK	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.	sim	i.n.d.

i.n.d.: «informação não disponível»
Fonte: extraído de MATRIX 2013.

Na maioria dos Estados-Membros, **faltam estruturas públicas de apoio** aos migrantes em situação irregular que são libertados dos centros de detenção por não existir uma perspetiva razoável de afastamento. Na ausência de uma obrigação jurídica concreta no sentido de os Estados-Membros fornecerem meios de subsistência material a este grupo de pessoas, estas ficam numa situação de «vazio jurídico», em que dependem da ajuda do setor privado ou das associações de voluntariado, ou são eventualmente obrigadas a recorrer ao trabalho clandestino para poderem subsistir. Alguns Estados-Membros dão atualmente um bom exemplo, prevendo a atribuição de um subsídio mensal e ajudando estas pessoas a encontrar alojamento.

Antes de a Diretiva «Regresso» ser adotada, a **duração máxima da detenção** variava de forma muito significativa entre os Estados-Membros e em pelo menos **nove não existia limite máximo** para o período de detenção das pessoas objeto de uma decisão de regresso. A Diretiva «Regresso» contribuiu para a convergência e, de uma forma geral, para a redução dos períodos máximos de detenção em toda a UE.

Quadro 4: Duração máxima do período de detenção antes e após a transposição da Diretiva «Regresso»



Fonte: MATRIX 2013.

Embora os prazos legais de detenção tenham aumentado em oito Estados-Membros, registaram uma diminuição em 12. É de assinalar que a duração média do período de detenção aplicado na prática se afigura consideravelmente inferior ao limite máximo previsto.

Quadro 5: Duração do período de detenção na prática

EM	Duração do período de detenção na prática (em dias)	Fonte	Período
AT	16,6*	Estatísticas nacionais	2012
BG	64*	Estudo realizado por uma ONG	2011
DE	Menos de 42***	Estatísticas nacionais	2011
DK	31*	Estudo realizado por uma ONG	2011
EE	85*	Estatísticas nacionais	2011
EL	Pelo menos 180**	Organização internacional	2012
FI	5-6**	Autoridades públicas nacionais	-
FR	13*	Autoridades públicas nacionais	-
IT	31*	Autoridades públicas da cidade de Bolonha	-
LU	16*	Autoridades públicas nacionais	-
NL	120-180**	ONG e organização internacional	-
RO	50*	Estatísticas nacionais	2012
SE	Menos de 14**	Ministério da Justiça	-
IS	1**	Autoridades públicas e ONG	-
LI	1-2**	Autoridades públicas e ONG	-
UK	7**	Autoridades públicas nacionais	-

** Média calculada com base nos dados disponíveis. A fonte dos dados é indicada na terceira coluna a contar da esquerda.*
** * Duração do período de detenção mais frequente, segundo estimativas das partes interessadas consultadas.*
** * * Na Alemanha, 73 % dos detidos são mantidos por um período inferior a 42 dias, de acordo com estatísticas oficiais.*
Fonte: Matrix 2013.

b) Condições de detenção, incluindo dos menores e das famílias (artigos 16.º e 17.º)

A diretiva estabelece algumas **condições básicas** que devem ser respeitadas no que se refere à detenção das pessoas objeto de uma decisão de regresso, como a que prevê que a detenção deve ter lugar em centros especializados (e não em estabelecimentos prisionais) ou que as pessoas em causa devem, pelo menos, ser separadas dos presos comuns. Estas pessoas mantidas em detenção devem beneficiar de cuidados de saúde urgentes e do tratamento básico de doenças, e ser autorizadas a contactar representantes legais, familiares e autoridades consulares. As organizações e organismos não governamentais devem ser autorizados a visitá-las, sob reserva dos eventuais requisitos fixados pelos Estados-Membros para a autorização prévia. As pessoas objeto de uma decisão de regresso devem receber uma informação adequada sobre os seus direitos e obrigações. As necessidades dos **menores** (quer não acompanhados, quer acompanhados das suas famílias**)**, que só devem ser detidos em «último recurso» e por um «prazo adequado que deve ser o mais curto possível», devem ser tidas em especial consideração («o interesse superior da criança constitui uma consideração primordial»), devendo os menores ter a possibilidade de participar em atividades de lazer e (em função da duração da permanência) ter acesso ao ensino.

A diretiva não regula pormenorizadamente questões como a dimensão das instalações, o acesso às instalações sanitárias, o acesso ao ar livre, a alimentação, etc. durante o período de detenção. No entanto, o considerando 17 prevê que os detidos devem ser **tratados de «forma humana e digna»**, no respeito dos seus direitos fundamentais e em conformidade com o

direito internacional. Sempre que os Estados-Membros imponham a detenção por força dos artigos 15.º a 17.º da diretiva, devem fazê-lo em condições conformes com o artigo 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que proíbe os tratamentos desumanos ou degradantes. Os efeitos concretos desta obrigação para os Estados-Membros são apresentados em pormenor nas normas estabelecidas pelo Comité para a Prevenção da Tortura do Conselho da Europa («normas CPT»[19]). Estas normas representam uma descrição geralmente reconhecida das obrigações mínimas absolutas que os Estados-Membros devem respeitar no âmbito de qualquer detenção, a fim de assegurar o respeito das obrigações decorrentes da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e da Carta dos Direitos Fundamentais da UE ao aplicar o direito da União Europeia. A Comissão acompanhará de perto a situação e, em especial, utilizará as possibilidades oferecidas pelo novo **mecanismo de avaliação Schengen** para avaliar as instalações utilizadas pelos Estados-Membros para a detenção durante o período que antecede o repatriamento, a fim de garantir que todos os Estados-Membros respeitam os critérios de referência. A fim de tratar os casos mais flagrantes de detenção em condições desumanas, a Comissão já lançou procedimentos EU Pilot contra vários Estados-Membros nos últimos meses.

Nove Estados-Membros têm uma legislação que não é inteiramente conforme com o artigo 16.º, n.º 1, que prevê a obrigação de os Estados **separarem os nacionais de países terceiros colocados em detenção dos presos comuns**. Dois destes Estados-Membros comprometeram-se a alterar a sua legislação. Já foram ou serão iniciados procedimentos EU Pilot contra os outros Estados-Membros em causa. Na prática, apenas metade dos Estados-Membros disponibiliza sempre centros de detenção especializados. A outra metade ainda detém, ocasionalmente ou com frequência, os migrantes em situação irregular em estabelecimentos prisionais. A este respeito, os tribunais alemães apresentaram ao TJUE três questões prejudiciais em 2013: nos processos C- 473/13 (Bero) e C-514/13 (Bouzalmate), foi perguntado ao Tribunal se um Estado-Membro é obrigado, por força do artigo 16.º, n.º 1, da diretiva, a deter os repatriados apenas em centros de detenção especializados se só possuir centros de detenção especializados nalgumas das suas subentidades regionais (mas não noutras). O processo C-474/13 (Thi Ly Pham) diz respeito à compatibilidade com o artigo 16.º, n.º 1, de uma prática administrativa nacional que consiste em deter um nacional de um país terceiro durante o período que antecede o repatriamento nas mesmas instalações que os presos comuns, se a pessoa em causa exprimir o seu consentimento. Estes três processos encontram-se ainda pendentes no Tribunal de Justiça da União Europeia.

A obrigação prevista no artigo 16.º, n.º 2, de autorizar as pessoas detidas a **contactar os seus representantes legais, os seus familiares e as autoridades consulares competentes** foi corretamente transposta por todos os Estados-Membros. Os dados recolhidos indicam que, na prática, esta possibilidade nem sempre é oferecida em dois Estados-Membros. A obrigação prevista no artigo 16.º, n.º 3, de **assegurar o acesso aos cuidados de saúde urgentes** foi igualmente transposta por todos os Estados-Membros. No entanto, existem alegações segundo as quais, em seis Estados-Membros, o acesso a este direito é por vezes negado na prática. A Comissão assegurará o acompanhamento de todas as lacunas identificadas.

A transposição legal do direito autónomo conferido pelo artigo 16.º, n.º 4, às organizações e organismos não governamentais nacionais e internacionais de beneficiarem de **pleno acesso aos centros de detenção** continua a ser problemática em sete Estados-Membros. Três deles já

[19] Documento CPT/Inf/E (2002) 1 — Rev. 2013, disponível no seguinte endereço: www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm

se comprometeram a alterar a sua legislação. Nos outros quatro Estados-Membros, a prática não parece ser plenamente conforme.

A legislação de todos os Estados-Membros é conforme com o disposto no artigo 17.º sobre a **detenção dos menores e das famílias**. No entanto, na prática, foram detetadas lacunas no que diz respeito ao alojamento em locais separados para as famílias em dois Estados-Membros, ao acesso a atividades de lazer em três Estados-Membros e ao acesso à educação em cinco Estados-Membros. No que se refere à aplicação prática da disposição do artigo 17.º que prevê que os menores só são detidos em último recurso, os resultados da avaliação revelam que dezassete Estados-Membros detêm, pelo menos por vezes, menores não acompanhados e dezanove Estados-Membros detêm, pelo menos por vezes, famílias com menores. Uma vez que a definição de «em último recurso», dada pela Diretiva «Regresso» permite várias interpretações, algumas partes interessadas sugeriram que os Estados-Membros fossem encorajados a incluir na sua legislação nacional uma disposição contra a detenção de menores e a recorrer a alternativas à detenção para os menores não acompanhados e as famílias com menores.

No que diz respeito à **assistência a menores não acompanhados** (artigo 10.º), a avaliação mostrou que esta é facultada de formas muito diversas e por diferentes organismos.

Quadro 6: Autoridade responsável pela assistência aos menores não acompanhados (MNA)

Países	ONG	Organização Internacional para as Migrações	especializada em MNA em situação	Serviço governamental	Juventude ou serviços sociais gerais	Administração local	Serviços gerais no domínio do asilo ou da imigração	Procurador ou tribunal	Polícia ou guarda de fronteiras	Nenhuma instituição oficialmente responsável
AT					✓					
BE				✓						
BG					✓					
CZ		✓			✓					
CY					✓					
DE					✓					
DK	✓	✓					✓			
EE					✓	✓				
EL	✓	✓						✓		
ES						✓				
FI										✓
FR					✓					
HU			✓							
IT		✓								
LT							✓			
LU		✓								
LV								✓	✓	
MT							✓			
NL	✓				✓					
PL		✓						✓	✓	
PT	✓				✓					

Países	ONG	Organização Internacional para as Migrações	especializada em MNA em situação	Serviço governamental	Juventude ou serviços sociais gerais	Administração local	Serviços gerais no domínio do asilo ou da imigração	Procurador ou tribunal	Polícia ou guarda de fronteiras	Nenhuma instituição oficialmente responsável
RO	✓									
SI					✓					
SK				✓						
SE					✓					
CH						✓				
IS				✓	✓					
LI				✓						
NO[20]		✓	✓	✓						
IE					✓					
UK					✓	✓				

Fonte: MATRIX 2013.

Embora, na prática, a maior parte dos Estados-Membros proceda ao repatriamento dos menores, só sete Estados-Membros declaram ter recorrido à possibilidade de repatriar os menores não acompanhados para centros de acolhimento ou serviços sociais do seu país de origem.

Os principais domínios em que se registaram alterações a nível da detenção na sequência da aplicação da Diretiva «Regresso» foram os seguintes:

Quadro 7: Principais domínios em que se registaram alterações a nível da detenção na sequência da aplicação da Diretiva «Regresso»

Alteração	Estado-Membro
Redução do período de detenção	BG, CZ, DK, EE, LT, LV, RO, SI, SK, NO
Aumento do período de detenção	EL, ES, FI, FR, IT, LU
Política específica relativa aos menores e às famílias com menores (e às pessoas vulneráveis)	AT, CZ, SI
Melhoramento das condições nos centros de detenção	DK, LU, LV, RO
Centros de detenção especializados/separação dos presos comuns	DE, DK, LU
Recurso a alternativas à detenção	BE, DE, LV, NL
Prestação de aconselhamento jurídico	AT, SK
Prazo fixo relativo ao controlo judicial/à decisão do tribunal	CZ, SK
Possibilidade de apresentar recurso	LV
Decisão por escrito	DK

Fonte: MATRIX 2013.

2. Partida voluntária (artigo 7.º) e controlo dos regressos forçados (artigo 8.º, n.º 6)

[20] Comissão Europeia (2013), avaliação da conformidade com a Diretiva 2008/115/CE, Noruega. Versão 3.0 – 20.06.2013. Artigo 10.º, n.º 1, não publicado.

A introdução da Diretiva «Regresso» influenciou positivamente a legislação e as práticas nacionais no que se refere à **partida voluntária**. O artigo 7.º obriga os Estados-Membros a concederem um prazo adequado para a partida voluntária, com uma duração compreendida entre sete e trinta dias. Nalguns Estados-Membros, a legislação nacional não previa qualquer prazo para a partida voluntária ou a sua duração não era especificada. Atualmente, todos os Estados-Membros fixaram um limite. Na maioria dos Estados-Membros examinados, o prazo para a partida voluntária é estabelecido **automaticamente**; apenas três Estados-Membros recorreram à opção prevista no artigo 7.º, n.º 1, da diretiva que consiste em conceder o prazo apenas mediante pedido. Em outubro de 2013, um tribunal neerlandês apresentou uma questão prejudicial ao TJUE (processo C-554/13) relacionada com a disposição, prevista no artigo 7.º, n.º 4, de não conceder um prazo para a partida voluntária por razões de ordem pública.

O estudo demonstra também que a Diretiva «Regresso» tem sido um fator de mudança em matéria de **controlo dos regressos forçados**. Como consequência direta da diretiva, um grande número de Estados-Membros criou organismos de controlo, muitas vezes com o apoio do Fundo Europeu de Regresso. Sete Estados-Membros não respeitavam a obrigação de criar um sistema de controlo dos regressos forçados e a Comissão já lançou (ou lançará em breve) os procedimentos EU Pilot correspondentes. Nos Estados-Membros em que foi criado um organismo de controlo, tendem a existir grandes disparidades entre os controlos realizados pela sociedade civil (ONG de defesa dos direitos humanos), pelos provedores de justiça ou pelas autoridades ligadas a um ministério nacional. Os sistemas de controlo são previstos pela lei ou por acordos de cooperação. A avaliação demonstra que a Diretiva «Regresso» teve um impacto substancial sobre a criação de organismos de controlo do regresso e que a situação vai evoluindo à medida que os sistemas de controlo se vão tornando mais sólidos. Estes organismos de controlo desempenharão um papel importante enquanto mecanismos de controlo integrados nas práticas correntes em matéria de regresso.

Quadro 8: Organismos de controlo dos regressos forçados

País	Organismo de controlo	Tipo de organismo de controlo
AT	√	Provedor de Justiça e ONG
BE	√	Organismo ligado à polícia belga
BG	√[21]	Provedor de Justiça e ONG
CY	√	Provedor de Justiça
CZ	√	Organismo ligado ao Parlamento checo
DE	Informal	ONG
DK	√	Provedor de Justiça e ONG
EE	√	ONG
EL	√	Provedor de Justiça
ES	√	Provedor de Justiça
FI	√	Provedor de Justiça
FR	Não	-
HU	√	Provedor de Justiça
IT	Não	-
LT	√	ONG

[21] Unicamente proposto (dados de 2012 através da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia).

País	Organismo de controlo	Tipo de organismo de controlo
LU	√	ONG
LV	√	Provedor de Justiça
MT	√	Organismo ligado ao Ministério dos Assuntos Internos e da Segurança Nacional
NL	√	Organismo ligado ao Ministério da Segurança e da Justiça
PL	√	Provedor de Justiça e ONG
PT	√	Organismo ligado ao Ministério da Administração Interna
RO	√	ONG
SE	Não	Os tribunais, o Provedor de Justiça Parlamentar e o Ministro da Justiça exercem parcialmente as funções de organismo de controlo
SI	Não[22]	-
SK	√	Provedor de Justiça e ONG
CH	√	Organismo ligado ao Departamento Federal da Justiça e da Polícia
IS	Não	-
LI	Não	-
NO	√	Provedor de Justiça
IE	Não	-
UK	√	Organismos ligados ao Ministério da Justiça

Fonte: MATRIX 2013.

3. Garantias (artigos 12.º e 14.º) e vias de recurso (artigo 13.º)

A avaliação concluiu que a maior parte dos Estados-Membros examinados utiliza a opção **que consiste em aplicar derrogações ao âmbito de aplicação da diretiva a título do seu artigo 2.º, n.º 2[23].** A avaliação constatou que as obrigações em matéria de proteção impostas pelo artigo 4.º, n.º 4, são respeitadas na maioria dos casos e que é assegurado um nível de proteção semelhante aos nacionais de países terceiros abrangidos pelo âmbito de aplicação da diretiva e aos que são excluídos do seu âmbito de aplicação pelos Estados-Membros devido a «situações de fronteira».

A avaliação revelou que as **garantias processuais** ligadas aos direitos dos migrantes em situação irregular durante o procedimento de regresso foram, de um modo geral, transpostas para o direito nacional dos Estados-Membros. As conclusões do estudo revelam que as garantias previstas no artigo 12.º, n.º 1, da diretiva relativamente à forma da decisão de regresso (adotada por escrito, apresentando as razões de facto e de direito e as informações relativas às vias de recurso disponíveis) também são aplicadas geralmente na prática. Contudo, algumas partes interessadas manifestaram certas preocupações relativamente à formulação da motivação da decisão (falta de pormenor e de fundamentação). Em quase

[22] O Governo discute atualmente um sistema duplo de controlo, que prevê confiar o controlo ao Provedor de Justiça, juntamente com ONG.

[23] O artigo 2.º, n.º 2, alínea a), autoriza os Estados-Membros a não aplicar a diretiva em determinadas «situações de fronteira» (pessoas a quem foi recusada a entrada na fronteira e pessoas intercetadas por ocasião da passagem ilícita das fronteiras). Nesses casos, ainda se aplica um conjunto de garantias mínimas enumeradas no artigo 4.º, n.º 4. O artigo 2.º, n.º 2, alínea b), autoriza os Estados-Membros a não aplicar a diretiva em certas «situações de direito penal» (pessoas obrigadas a regressar por força de condenação penal ou pessoas objeto de processo de extradição).

metade dos Estados-Membros que aplicam a diretiva, as partes interessadas assinalaram a tradução (dos principais elementos da Decisão «Regresso») e, em menor medida, a interpretação como áreas suscetíveis de serem melhoradas.

A avaliação não conseguiu detetar grandes tendências nem medir as alterações ao longo do tempo no que respeita às **garantias aplicáveis na pendência de um regresso adiado** (o artigo 14.º da diretiva abrange a unidade familiar, os cuidados de saúde, o acesso ao ensino, as necessidades das pessoas vulneráveis, bem como o direito a obter uma confirmação por escrito em caso de adiamento do regresso.) As garantias básicas parecem ser fornecidas principalmente graças à aplicação de convenções internacionais e de legislação relativa ao acesso universal a certos direitos (cuidados de saúde de emergência e ensino, em especial).

No que diz respeito à obrigação de os Estados-Membros proporcionarem às pessoas objeto de uma decisão de regresso **vias de recurso efetivo**, nos termos do artigo 13.º, a avaliação conclui que, apesar de existir uma disposição jurídica relativa às vias de recurso no direito nacional de todos os Estados-Membros, na prática, entra em jogo uma série de fatores suscetíveis de comprometer o direito a verdadeiras vias de recurso. Em primeiro lugar, apesar de a diretiva ter sido corretamente transposta, as informações sobre as vias de recurso disponíveis nem sempre são suficientemente comunicadas, na prática, aos nacionais de países terceiros em todos os Estados-Membros e numa língua que compreendam (problema de tradução e explicação/assistência jurídica). Em segundo lugar, e ligada ao ponto anterior, a possibilidade de um recurso efetivo poderá ser reduzida devido à ineficácia da prestação de assistência jurídica, nos casos em que os Estados-Membros utilizam amplamente a disposição do artigo 13.º, n.º 4, da diretiva, que prevê a concessão de assistência jurídica gratuita, sujeita às condições enumeradas no artigo 15.º, n.os 3 a 6 da Diretiva 2005/85/CE. A avaliação revelou que, consequentemente, em vários Estados-Membros, as decisões de regresso não foram frequentemente objeto de recurso na prática, ou em menor escala do que o previsto. A Comissão acompanhará de perto a evolução desta questão.

A diretiva permite aos Estados-Membros decidirem se um recurso tem um **efeito suspensivo** automático ou se esse efeito só pode ser concedido caso a caso pela instância de recurso. A avaliação concluiu que, em geral, um recurso suspende automaticamente, a título temporário, a execução de uma decisão de regresso e/ou de afastamento ao abrigo do direito nacional em apenas nove Estados-Membros. Na maioria dos Estados-Membros, o imigrante tem de solicitar o efeito suspensivo temporário, que pode ser rejeitado (ou concedido) pelo juiz em circunstâncias específicas.

Quadro 9: Efeito suspensivo de um recurso

Efeito suspensivo temporário da aplicação da Decisão «Regresso» quando é interposto recurso	
Sim: automática	AT, CZ, DK, FR, LT, MT, PL, RO, SI, UK
Por vezes: mediante decisão de uma autoridade judicial ou administrativa competente	BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LU, LV, NL, PT, SE, SK, CH, LI, IS, NO, IE

Fonte: MATRIX 2013.

A este respeito, é importante sublinhar que o Tribunal de Justiça, no acórdão proferido no processo C-383/13 PPU (G e R)[24], confirmou que **os direitos de defesa referidos no artigo 41.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da UE** (direito de ser ouvido e direito de acesso ao processo) devem ser respeitados nas decisões adotadas ao abrigo da Diretiva «Regresso», mesmo quando a referida diretiva não os preveja expressamente.

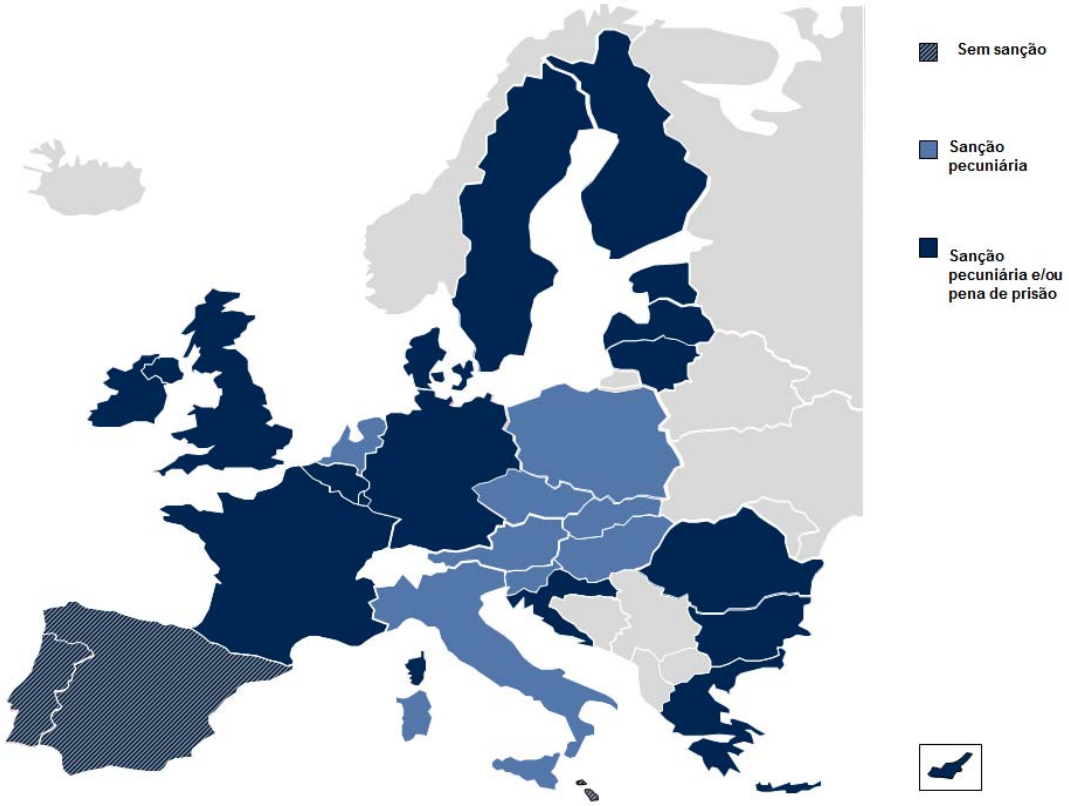
4. Criminalização da entrada e permanência irregulares

As conclusões da avaliação, bem como um estudo recente realizado pela Agência dos Direitos Fundamentais, revelam a existência de legislação que **criminaliza a «entrada e/ou permanência irregulares»**, sob diferentes formas, na maioria dos Estados-Membros. Nem a Diretiva «Regresso» nem qualquer outro instrumento jurídico da UE impede os Estados-Membros de considerarem a entrada e/ou permanência irregulares como uma infração penal no seu direito penal nacional. No entanto, vários acórdãos do TJUE limitaram e restringiram a capacidade de os Estados-Membros manterem as pessoas objeto de uma decisão de recurso na prisão com base nestas disposições. Em especial, no processo C-61/11 (El Dridi), o Tribunal de Justiça considerou que a Diretiva «Regresso» impede as regras nacionais de criminalizarem a permanência irregular *na medida em que* tais normas comprometam a eficácia da própria diretiva. A este respeito, o TJUE considerou que impor uma pena de prisão a um nacional de um país terceiro em situação irregular que não tenha cometido outra infração para além de não respeitar uma ordem de abandonar o território nacional é contrário à diretiva. Um acórdão num processo semelhante (C-329/11 Achoughbabian) confirmou as conclusões do acórdão El Dridi, tendo concluído que a regulamentação de um Estado-Membro que sanciona a permanência irregular com uma pena de prisão é incompatível com a Diretiva «Regresso». O acórdão proferido no processo C-430/11 (Sagor) confirmou que pode ser aplicada como sanção de caráter penal uma pena pecuniária suscetível de ser substituída por uma decisão de expulsão, desde que o procedimento de expulsão respeite todas as garantias processuais pertinentes da Diretiva «Regresso», bem como que a sanção penal de prisão domiciliária só pode ser aplicada se existirem garantias que assegurem que a sua aplicação não atrasará o regresso.

Os acórdãos acima mencionados conduziram a um **grande número de alterações nas legislações nacionais** dos países examinados e vários Estados-Membros alteraram recentemente a sua legislação na sequência desta jurisprudência. A Comissão está a acompanhar de perto a situação, tendo já lançado procedimentos EU Pilot contra determinados Estados-Membros.

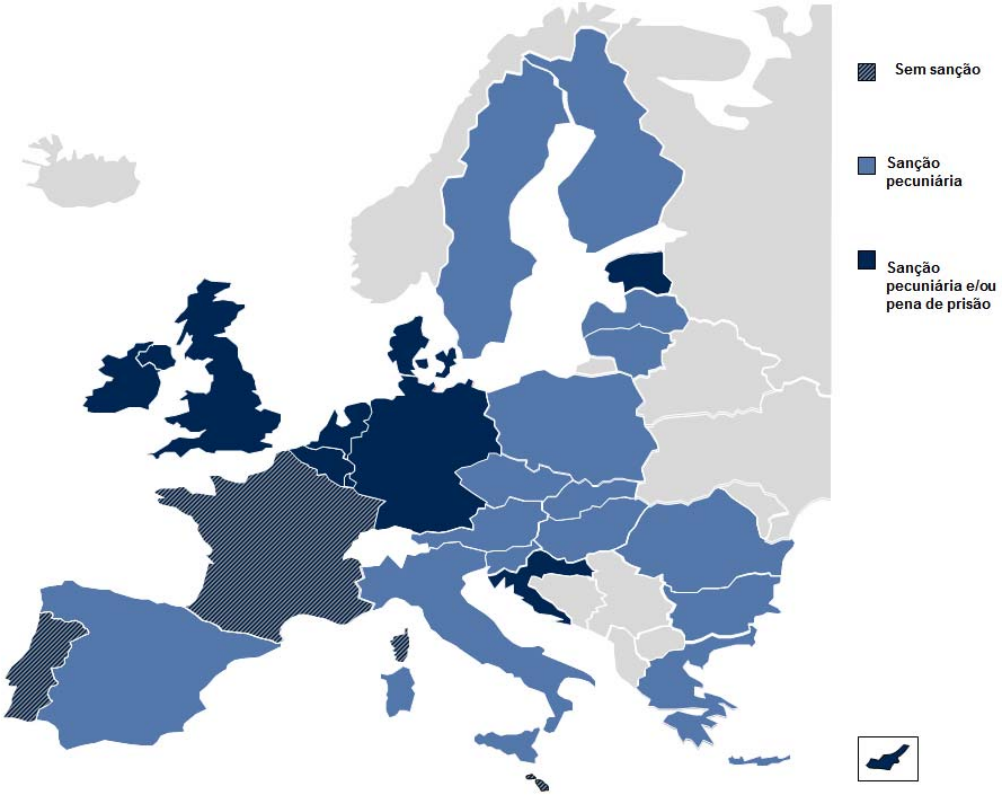
[24] Estão pendentes outros dois pedidos de decisões prejudiciais — C-166/13 (Mukarubega) e C-249/13 (Boudjilida) — relativas a questões similares.

Quadro 10: Criminalização da entrada irregular



Fonte: FRA 2014.

Quadro 11: Criminalização da permanência irregular



Fonte: FRA 2014.

5. Lançamento de procedimentos de regresso (artigo 6.º) e proibições de entrada (artigo 11.º)

No que se refere ao artigo 6.º da Diretiva «Regresso», a **definição de permanência irregular** apresenta um elevado nível de coerência entre os Estados-Membros. Na maior parte dos Estados-Membros, a legislação nacional prevê listas pormenorizadas de circunstâncias em que um nacional de um país terceiro pode ser considerado em situação de permanência irregular, sendo as cinco categorias principais as seguintes: visto caducado, título de residência caducado, revogação da autorização de residência, retirada do estatuto de refugiado e entrada irregular. A maioria dos Estados-Membros aplica normas mais favoráveis às pessoas que aguardam a conclusão de um procedimento de obtenção ou renovação de uma autorização ou de um visto. A maioria dos Estados-Membros optou por um **procedimento numa única etapa** no âmbito do qual a decisão de regresso e a decisão de afastamento são emitidas num único ato (administrativo); só em nove Estados-Membros (IT, LT, LV, MT, PL, SE, IS, IE e UK) está em vigor um procedimento em duas etapas. A diretiva introduziu também uma maior harmonização à escala da UE relativamente à emissão de autorizações de residência ou de outras autorizações que confiram o **direito de permanência por motivos de solidariedade, humanitários ou outros** a nacionais de países terceiros que se encontrem em situação irregular no seu território: todos os Estados-Membros preveem essa possibilidade no seu quadro jurídico. A **obrigação de lançar um procedimento de regresso** não alterou substancialmente a prática da detenção de nacionais de países terceiros nem o número de detenções. A diretiva não determina se um Estado-Membro procura os nacionais de países terceiros em situação irregular através de ações gerais de polícia ou de iniciativas *ad hoc*, tal dependendo de fatores e considerações de ordem interna. Uma vez que a diretiva não define expressamente o conceito de **detenção** nem fornece orientações sobre a forma de conduzir tais procedimentos, os Estados-Membros quase não introduziram alterações nos sistemas institucionais em vigor. Existem dois tipos principais de práticas de detenção nos Estados-Membros: em primeiro lugar, as detenções com base em controlos policiais de rotina ou em operações específicas em locais onde exista uma suspeita razoável da presença de migrantes sem documentos. Em segundo lugar, as detenções efetuadas a pedido das autoridades de imigração relativamente às pessoas que não respeitem uma ordem de abandono do território ou não cumpram uma decisão de regresso voluntário.

A Diretiva «Regresso» obriga os Estados-Membros a emitirem uma proibição de entrada juntamente com uma decisão de regresso, sempre que não tenha sido concedido um prazo para o regresso voluntário[25] ou caso a obrigação de regresso não tenha sido respeitada. Noutros casos, a emissão de uma proibição de entrada é facultativa. Para determinar a duração da proibição de entrada, devem ser tomadas em consideração todas as circunstâncias pertinentes, e a duração máxima de cinco anos só pode ser excedida se a pessoa em causa representar uma ameaça grave para a ordem pública, a segurança pública ou a segurança nacional. A avaliação demonstrou que, em geral, a Diretiva «Regresso» contribuiu para uma convergência entre os Estados-Membros no que se refere à **duração (máxima) das proibições de entrada,** de cinco anos, prevista no artigo 11.º, n.º 2, da diretiva. A maioria dos

[25] Tal pode ser o caso se existir um risco de fuga, ou se um pedido de estada legal tiver sido rejeitado como manifestamente infundado ou fraudulento, ou se a pessoa em causa representar um risco para a ordem pública, a segurança pública ou a segurança nacional.

Estados-Membros também fixa uma duração máxima da proibição de entrada nos casos em que a pessoa objeto de uma decisão de regresso é considerada uma ameaça para a segurança nacional e quando, em conformidade com a diretiva, a duração destas proibições possa excecionalmente exceder cinco anos. Em oito Estados-Membros, a duração das proibições de entrada foi reduzida na sequência da aplicação da diretiva. No entanto, o estudo também revelou que, em seis Estados-Membros, o número de proibições de entrada emitidas às pessoas objeto de uma decisão de regresso aumentou. Na prática, todos os Estados-Membros oferecem aos migrantes em situação irregular a possibilidade de solicitarem a retirada ou a suspensão da proibição de entrada por razões humanitárias excecionais. Todas as decisões de proibição de entrada são registadas no Sistema de Informação de Schengen a fim de impedir os migrantes de voltarem a entrar no espaço Schengen. No acórdão proferido no processo C-297/12 (Filev/Osmani), o TJUE reafirmou que os prazos máximos das proibições de entrada previstos na diretiva também se aplicam às proibições de entrada anteriores, que tenham sido emitidas antes da entrada em vigor da diretiva.

Quadro 12: Proibições de entrada

Motivos para recorrer às proibições de entrada	Estados-Membros que aplicam estes motivos
A proibição de entrada é imposta automaticamente a todas as decisões de regresso	AT, CY, DE, EE, EL, ES, IT, LT, MT, PL, PT, IS, IE, UK
A proibição de entrada não é imposta em todos os casos, mas é emitida automaticamente (pelo menos) a) se não tiver sido concedido um prazo para a partida voluntária b) se a obrigação de regresso não tiver sido respeitada	BE, BG, CZ, DK, FI, HU, LU, LV, NL, RO, SE, SK, CH, NO
A proibição de entrada é emitida caso a caso (por vários motivos)	FR, SI, LI

Alterações devidas à Diretiva «Regresso»	Estado-Membro
Redução da duração das proibições de entrada	DE, ES, IT, LV, PL, PT, CH, NO
Aumento do número de proibições de entrada emitidas	AT, BE, DK, FI, NL, CH
Regulamentação específica relativa às proibições de entrada/normalização em todo o país	LT, MT, SI
Possibilidade de retirada	ES, PL
Comunicação por escrito da proibição de entrada	LU, PL
Diminuição do número de proibições de entrada emitidas	SK

Fonte: MATRIX 2013.

6. Jurisprudência do TJUE relacionada com a Diretiva «Regresso»

Nos últimos cinco anos, os tribunais nacionais apresentaram ao TJUE várias questões prejudiciais relacionadas com a interpretação da Diretiva «Regresso».

Sobre a detenção:
No seu acórdão proferido em 30 de novembro de 2009 no processo C-357/09 (Kadzoev), o TJUE confirmou expressamente os elementos de proteção das disposições da Diretiva «Regresso» relativas à detenção, em especial a obrigação de libertar a pessoa em causa imediatamente, assim que as condições previstas pela diretiva deixem de estar reunidas.

Foram apresentados três pedidos de decisões prejudiciais por tribunais alemães no verão de 2013. Nos processos pendentes C-473/13 (Bero) e C-514/13 (Bouzalmate), foi perguntado ao Tribunal de Justiça se um Estado-Membro é obrigado, por força do artigo 16.º, n.º 1, da diretiva, a deter as pessoas objeto de uma decisão de regresso apenas em centros de detenção especializados no caso de estes centros só existirem nalgumas das suas subentidades regionais (mas não noutras). O processo pendente C-474/13 (Thi Ly Pham) diz respeito à compatibilidade com o artigo 16.º, n.º 1, da diretiva com uma prática administrativa nacional que consiste em deter um nacional de um país terceiro durante o período que antecede o repatriamento nas mesmas instalações que os presos comuns se a pessoa em causa exprimir o seu consentimento.

Sobre a criminalização da permanência irregular:
Em 28 de abril de 2011, o TJUE proferiu um acórdão no processo C-61/11 (El Dridi). Neste acórdão de grande alcance, o Tribunal de Justiça considerou que a Diretiva «Regresso» se opõe às regras nacionais que impõem a pena de prisão aos nacionais de países terceiros em situação irregular que não respeitem uma ordem de abandono do território nacional, uma vez que essa sanção é suscetível de pôr em causa o objetivo da instauração de uma política eficaz de afastamento e de repatriamento que respeite os direitos fundamentais. Em dezembro de 2011 foi proferido um acórdão num processo semelhante (processo C-329/11 Achoughbabian) relativo à situação em França. Este acórdão confirmou as conclusões do acórdão El Dridi, tendo concluído que o direito nacional que *torna a permanência ilegal* passível de uma pena de prisão é incompatível com a Diretiva «Regresso». O acórdão proferido no processo C-430/11 (Sagor) (relativo à compatibilidade das disposições da legislação italiana que impõe sanções de caráter penal de prisão domiciliária e de expulsão imediata em caso de permanência ilegal) foi proferido em dezembro de 2012, tendo aprofundado a jurisprudência do TJUE sobre esta questão. No acórdão de 21 de março de 2013, proferido no processo C-522/11 (Mbaye), o TJUE remeteu para a jurisprudência acima referida e reiterou as suas conclusões. O processo C-189/13 (Da Silva) (pendente) constitui um seguimento do processo Achoughbabian e diz respeito à compatibilidade da Diretiva «Regresso» com a legislação nacional que *sanciona a entrada ilegal* com uma pena de prisão.

Sobre a relação entre a Diretiva «Regresso» e o acervo em matéria de asilo:
O acórdão de maio de 2013, proferido no processo C-534/11 (Arslan), diz respeito à relação entre a detenção ligada ao regresso (a título da Diretiva 2008/115/CE) e a detenção ligada ao asilo (a título da Diretiva 2003/9/CE) numa situação em que um nacional de um país terceiro detido por força da Diretiva «Regresso» apresenta um pedido de asilo com o objetivo de adiar o seu regresso. O acórdão confirma que a detenção de requerentes de asilo e a detenção de pessoas objeto de uma decisão de regresso estão cobertas por dois regimes jurídicos diferentes, que comportam garantias jurídicas adaptadas, respetivamente, à situação específica dos requerentes de asilo e à das pessoas objeto de uma decisão de regresso. O Tribunal de Justiça esclareceu que a existência destes dois regimes diferentes não implica a obrigação de

os Estados-Membros libertarem automaticamente as pessoas detidas objeto de uma decisão de regresso assim que estas apresentem um pedido de asilo: o acórdão confirma expressamente que a detenção pode prosseguir, desde que os Estados-Membros tomem uma decisão rápida, ao abrigo do direito nacional, de manter a detenção em conformidade com o acervo em matéria de asilo.

Sobre as proibições de entrada:
Um acórdão de 19 de setembro de 2013, proferido no processo C-297/12 (Filev/Osmani), diz respeito à validade das proibições de entrada anteriores, emitidas antes da entrada em vigor da Diretiva «Regresso», bem como às regras relativas à duração das proibições de entrada. Neste acórdão, o TJUE:
- confirmou que o artigo 11.º, n.º 2, se opõe a uma disposição da legislação nacional que subordine a limitação da duração da proibição de entrada à apresentação de um *pedido* destinado a obter o benefício de tal limitação.
- esclareceu que uma proibição de entrada proferida mais de cinco anos antes da data de entrada em vigor da legislação nacional de transposição desta diretiva deixa de produzir efeitos, a menos que a pessoa em causa constitua uma ameaça grave para a ordem pública, a segurança pública ou a segurança nacional;
- opôs-se a que os Estados-Membros excluam, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 2, alínea b), desta diretiva, pessoas que, no período compreendido entre a data em que a diretiva deveria ter sido transposta e a data em que foi aplicada, beneficiavam do efeito direto mais favorável da diretiva.

Sobre a partida voluntária:
Em outubro de 2013, o Raad van State neerlandês introduziu um pedido de decisão prejudicial no processo C-554/13 (Zh. e outros) (pendente) relativo à interpretação da noção de «risco para a ordem pública» como motivo para não conceder um prazo para o regresso voluntário em conformidade com o artigo 7.º.

Sobre o direito de ser ouvido (artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE) no contexto da Diretiva «Regresso»:
Foram apresentadas duas questões prejudiciais por juízes franceses sobre esta questão na primavera de 2013: nos processos C-166/13 (Mukarubega) e C-249/13 (Boudjilida) (pendentes), foi solicitado ao Tribunal de Justiça que se pronunciasse sobre a questão de saber se o direito de uma pessoa ser ouvida antes de ser tomada uma decisão em conformidade com o artigo 41.º, n.º 2, da Carta é aplicável aos procedimentos de regresso (Mukarubega) e a especificar o âmbito exato desse direito (Boudjilida).

No acórdão de 10 de setembro de 2013, proferido no processo C-383/13 PPU (G e R), o Tribunal de Justiça confirmou que os direitos da defesa devem ser respeitados quando é decidido prolongar uma detenção. Esclareceu que nem todas as irregularidades no respeito dos direitos da defesa implicam a anulação da decisão. Esse efeito só se produziria se o tribunal nacional considerasse que a violação em causa teria conduzido de facto a um resultado diferente.

Parte V - Conclusões

A presente comunicação revela que a criação de um acervo da UE em matéria de regresso durante a última década conduziu a grandes alterações legislativas e práticas em todos os Estados-Membros. A Diretiva «Regresso» exerceu uma influência positiva sobre as legislações e as práticas nacionais relativas à partida voluntária e constituiu um fator de mudança em matéria de controlo dos regressos forçados. Contribuiu para a convergência — e, em geral, a redução — dos períodos máximos de detenção em toda a UE, tendo-se também verificado uma evolução notável no sentido de uma aplicação mais ampla de alternativas à detenção nos Estados-Membros. Limitou igualmente a capacidade de os Estados-Membros criminalizarem as simples estadas irregulares, e as garantias processuais nela previstas contribuíram para aumentar a segurança jurídica.

A preocupação, expressa por alguns Estados-Membros no momento da adoção da diretiva, de que as suas disposições de proteção comprometeriam a eficiência dos procedimentos de regresso não se concretizou: a experiência confirma que os procedimentos previstos na Diretiva «Regresso» permitem uma ação determinada. 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.

A apropriação conjunta desta nova política da UE e o apoio aos seus objetivos políticos essenciais desenvolveram-se progressivamente. Atualmente, todos os Estados-Membros aceitam, de um modo geral, os seguintes objetivos:

- *respeito dos direitos fundamentais;*
- *procedimentos equitativos e eficazes;*
- *redução do número de casos em que os migrantes são privados de um estatuto jurídico claro;*
- *prioridade às partidas voluntárias;*
- *promoção da reintegração e de alternativas à detenção*.

Esta aceitação tornou-se evidente durante os recentes diálogos políticos com os Estados-Membros, realizados em 2013. Estas mudanças positivas foram igualmente confirmadas pelo oitavo relatório sobre a expulsão de estrangeiros da Comissão do Direito Internacional das Nações Unidas, no âmbito do qual o relator especial das Nações Unidas reconhece que a Diretiva «Regresso» da UE *contém disposições extremamente progressistas sobre estas questões, que são muito mais avançadas do que as normas vigentes noutras regiões do mundo*.

Não obstante estas evoluções positivas e o facto de os Estados-Membros terem, regra geral, assegurado a transposição da Diretiva «Regresso» para o direito nacional, ainda há margem para melhorias no que respeita à aplicação prática da diretiva e das políticas de regresso em geral, assegurando o respeito pelas normas em matéria de direitos fundamentais (por exemplo, no que se refere às condições de detenção e vias de recurso eficazes) e de eficácia (por exemplo, promovendo procedimentos mais céleres e taxas de regresso voluntário mais elevadas).

As medidas apresentadas na presente comunicação visam assegurar uma aplicação correta e efetiva das normas existentes, a promoção de práticas compatíveis com os direitos fundamentais e a cooperação entre os Estados-Membros e com os países terceiros. Estas

medidas melhorarão a execução e a aplicação prática das políticas de regresso, consolidando e aprofundando os resultados alcançados pela política de regresso da UE ao longo dos próximos anos, no pleno respeito dos direitos inalienáveis e da dignidade de todas as pessoas, independentemente da sua condição de imigrantes.