



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM(2015)240
COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO
COMITÉ DAS REGIÕES – AGENDA EUROPEIA DA MIGRAÇÃO



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES - AGENDA EUROPEIA DA MIGRAÇÃO [COM(2015)240].

CONSIDERANDOS

A presente iniciativa, denominada Agenda Europeia para a Migração, estabelece um conjunto de medidas destinadas a dar resposta imediata à crise migratória no Mediterrâneo, bem como as ações a empreender nos próximos anos com vista a assegurar uma melhor gestão dos fluxos migratórios em todos os seus aspetos.

O documento também delinea os passos que devem ser dados no médio e longo prazo, rumo a uma política europeia de migração efetiva e equilibrada, orientados em quatro direções: i) reduzir os incentivos à migração irregular; ii) gerir as fronteiras externas, salvando vidas e garantindo a segurança; iii) desenvolver uma forte e coerente política comum em matéria de asilo, assente na aplicação do Sistema Europeu Comum de Asilo, bem como avaliar e, eventualmente rever o Regulamento de Dublin em 2016; iv) criar uma nova política de migração legal mediante a modernização e o reexame da Diretiva Cartão Azul¹, a identificação de novas prioridades para as políticas de integração, bem como a otimização dos benefícios da política de migração para as pessoas e os países de origem, tornando, nomeadamente, as remessas menos onerosas, mais rápidas e mais

¹ Diretiva 2009/50/CE, do Conselho, de 25 de Maio.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

seguras. A adoção da Diretiva relativa aos serviços de pagamento deverá contribuir para reforçar o enquadramento regulamentar das remessas.

Importa mencionar que no documento em apreço, a Comissão reconhece a insuficiência das medidas tomadas e põe a nu as debilidades da política europeia coletiva sobre a matéria aqui em análise. Sublinhando até que “há grandes dúvidas em toda a Europa sobre se a nossa política de migração está à altura da pressão de milhares de imigrantes”.

Conclui-se, assim, que a Agenda Europeia da Migração representa um esforço no sentido da construção de uma política europeia comum de migração efetiva e equilibrada. Todavia e atendendo à terrível crise migratória que atualmente se vive no espaço da União Europeia torna-se demasiado evidente a premência de medidas imediatas, sólidas e coerentes, assentes numa visão holística desta problemática e que possam efetivamente construir uma verdadeira política comum de migração. Este é de facto o grande desafio com que a União Europeia se defronta e que exige uma resposta comum, solidária e responsável. A União Europeia precisa imperiosamente de estar à altura das exigências para conseguir responder, com êxito, a mais um grande desafio. Provavelmente o maior desafio desde a sua criação. É imperativo não permitir que amnésia histórica se instale para que a Europa possa prosseguir o seu projeto de paz e solidariedade.

Por último, de referir que a presente iniciativa foi enviada à Comissão de Educação, Ciência e Cultura e à Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação, que a analisaram e aprovaram os Relatórios que se subscrevem integralmente e anexam e ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

Em face dos considerandos expostos e atentos os Relatórios das comissões competentes, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. O presente documento constitui uma iniciativa não legislativa, pelo que não cabe aqui a apreciação do cumprimento do Princípio da Subsidiariedade;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído. Todavia, dada a relevância da matéria em causa, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 3 de setembro de 2015

O Deputado Autor do Parecer

(Ana Catarina Mendes)

O Vice-Presidente da Comissão

(Vitalino Canas)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

ANEXOS

Relatórios da Comissão de Educação, Ciência e Cultura e da Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

Parecer
COM(2015) 240

Autor: Deputado
Michael Seufert

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO
COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES:
AGENDA EUROPEIA DA MIGRAÇÃO



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

OBJECTIVO DA INICIATIVA

PRINCIPAIS ASPECTOS

INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

Parte I – Considerandos

1. Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de Janeiro de 2013, a Comissão de Educação, Ciência e Cultura recebeu a “COMUNICAÇÃO da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Agenda Europeia da Migração” [COM (2015) 240], para efeitos de análise e elaboração de parecer.

OBJECTIVO DA INICIATIVA

2. A Agenda Europeia da Migração (AEM) tem como objectivo reunir um conjunto de diferentes medidas que a União Europeia deve tomar, a curto e a médio prazo, no sentido de estabelecer uma abordagem tanto coerente como global quanto à migração, e assim tirar proveito das possibilidades que a migração oferece, enquanto se responde adequadamente aos seus desafios humanitários, sociais, económicos e políticos.

3. A AEM apresenta as medidas de curto prazo que foram postas em prática para resolver a situação dramática de milhares de migrantes que arriscam a vida para atravessar o Mediterrâneo. Mais ainda, aponta para objectivos a médio prazo, salientando a necessidade de que todos os intervenientes – Estados-Membros, instituições da UE, organizações internacionais, sociedade civil, autoridades locais e países terceiros – trabalhem em conjunto para a concretização de uma política europeia comum de migração que cumpra os seus propósitos.

4. A AEM fixa o princípio de compromissos que guiará as acções da União Europeia em relação à migração: *“É importante que a Europa continue a ser um refúgio seguro para os que fogem de perseguições, bem como um destino atraente para estudantes, investigadores e trabalhadores com talento e espírito empreendedor. Conciliar o respeito pelos nossos compromissos internacionais e valores éticos, garantindo ao mesmo tempo a segurança das nossas fronteiras sem deixar de criar as condições adequadas para a prosperidade económica e a coesão social da Europa, é um equilíbrio difícil de alcançar que exige acções coordenadas a nível europeu.”*

PRINCIPAIS ASPECTOS

5. A Declaração do Conselho Europeu de 23 de Abril de 2015 e a Resolução do Parlamento Europeu que se lhe seguiu mostraram que é possível estabelecer

Comissão de Educação, Ciência e Cultura

consensos em relação à urgência de se proceder a uma actuação rápida, nomeadamente quando está em causa salvar vidas, e de, para isso, se fortalecer a acção da União Europeia. Pretende-se que essa resposta rápida se estabeleça como o modelo para a actuação da União Europeia em crises futuras, *“independentemente da zona das nossas fronteiras externas que estiver sob pressão”*. As medidas de resposta rápida são as seguintes:

- Salvar vidas no mar;
- Desmantelar as redes criminosas de introdução clandestina de migrantes;
- Relocalização: dar resposta a um grande número de chegadas à UE;
- Reinstalação: uma abordagem comum para conceder proteção a pessoas deslocadas com necessidade de proteção;
- Trabalhar em parceria com os países terceiros para gerir a migração a montante;
- Utilizar os instrumentos da UE para ajudar os Estados-Membros da primeira linha.

6. Tornou-se evidente a existência de limitações significativas e estruturais na política de migração da UE, pelo que através da AEM procurou-se lançar os princípios de uma alteração dessa política, assim como *“enviar aos cidadãos o sinal claro de que é mais eficaz a gestão coletiva da migração por todos os intervenientes da UE”*. Assim, esta agenda *“define quatro níveis de acção para uma política de migração da UE que seja justa, sólida e realista”*.

a. Reduzir os incentivos à migração irregular, cujas acções-chave são:

- Abordar as causas profundas mediante a cooperação para o desenvolvimento e a ajuda humanitária;
- Fazer da migração uma questão central nas delegações da UE;
- Apresentar um plano de acção sobre a introdução clandestina de migrantes em maio de 2015;
- Estabelecer medidas mais rigorosas que façam os países terceiros cumprir as obrigações de readmissão de nacionais;
- Adotar um Manual do Regresso e acompanhar a aplicação da Diretiva Regresso;

Comissão de Educação, Ciência e Cultura

- Reforçar e alterar a base jurídica da Frontex para aumentar o seu papel em matéria de regresso.
- b. Gestão das fronteiras – salvar vidas e garantir a segurança das fronteiras externas, cujas acções-chave são:**
- Reforçar o papel e a capacidade da Frontex;
 - Estabelecer uma norma da União para a gestão das fronteiras;
 - Reforçar a coordenação das funções da guarda costeira;
 - Elaborar uma proposta revista sobre as Fronteiras Inteligentes;
 - Reforçar a capacidade de países terceiros para gerirem as suas fronteiras.
- c. O dever de proteção da Europa passa por uma política comum de asilo sólida, cujas acções-chave são:**
- Criar um novo sistema de acompanhamento e de avaliação do Sistema Europeu Comum de Asilo e definir orientações para melhorar as normas relativas às condições de acolhimento e aos procedimentos de asilo;
 - Estabelecer orientações para lutar contra os abusos do sistema de asilo;
 - Reforçar as disposições sobre o País de Origem Seguro da Diretiva Procedimento de asilo para apoiar o tratamento rápido dos pedidos de asilo dos requerentes oriundos de países considerados seguros;
 - Estabelecer medidas para promover a identificação e a recolha de impressões digitais sistemáticas;
 - Introduzir mais identificadores biométricos no sistema Eurodac;
 - Avaliar e rever eventualmente o Regulamento Dublin em 2016.
- d. Uma nova política de migração legal, cujas acções-chave são:**
- Modernizar e reformular o sistema de «cartão azul».
 - Estabelecer uma plataforma de diálogo com os parceiros sociais sobre migração económica;

Comissão de Educação, Ciência e Cultura

- Ação mais forte no sentido de estabelecer a ligação entre migração e política de desenvolvimento;
- Redefinir as prioridades de financiamento das políticas de integração;
- Remessas de fundos mais baratas, mais rápidas e mais seguras.

7. Pretende-se que as iniciativas incluídas na AEM sejam determinantes para a definição de uma política europeia de migração efectiva e equilibrada. Como tal, no âmbito de aplicação dos Tratados e dos seus protocolos pertinentes, a Comissão Europeia deverá lançar reflexões paralelas sobre uma série de domínios, nomeadamente a conclusão do Sistema Europeu Comum de Asilo, a gestão partilhada das fronteiras europeias e um novo modelo de migração legal.

INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

8. A comunicação da Comissão não tem incidência orçamental directa, embora indique sobre o reforço de medidas e da política de emigração europeia, o que terá inevitavelmente um impacto no orçamento da União Europeia. De acordo com o texto da comunicação, os principais impactos orçamentais da implementação dessas novas medidas, em 2015/2016, serão de:

- 50 Milhões de Euro: sistema de reinstalação à escala da UE que ofereça 20 mil lugares;
- 30 Milhões de Euro (mais contribuições adicionais dos Estados-Membros): Programas de Proteção e Desenvolvimento Regional, começando pelo Norte de África e o Corno de África, bem como reforçando o programa já existente no Médio Oriente;
- 60 Milhões de Euro: financiamento de emergência destinado, nomeadamente, a dar apoio às capacidades de acolhimento e prestação de cuidados de saúde a migrantes nos Estados-Membros sujeitos a fortes pressões;
- 30 Milhões de Euro: ajudar os parceiros a reforçar a sua capacidade de gestão efetiva da migração laboral.

Em termos nacionais, e no caso português em particular, não é possível antecipar o impacto orçamental da implementação das referidas medidas.

PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

9. Não se aplica.

Comissão de Educação, Ciência e Cultura

Parte II – Opinião do deputado autor do parecer

Sendo a Parte II do parecer de “elaboração facultativa”, o Deputado relator deste parecer reserva a sua opinião sobre este assunto para outros debates sobre matéria conexas.

Parte III – Conclusões

Em face do exposto, a Comissão de Educação, Ciência e Cultura é de parecer que:

- a) Por se tratar de um documento não legislativo da Comissão, não cabe a apreciação do cumprimento do princípio da subsidiariedade;
- b) A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento;
- c) A Comissão de Educação, Ciência e Cultura dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 23 de Junho de 2015

O Deputado autor do Parecer



(Michael Seufert)


O Presidente da Comissão



(Abel Baptista)



Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação

Parecer

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Agenda Europeia da Migração

COM (2015) 240

Autor: Deputado

Pedro Delgado Alves (PS)



Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV – CONCLUSÕES



Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a presente Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões foi enviada à Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

- **Objetivo da iniciativa**

A Agenda Europeia da Migração pretende definir uma política comum, coerente e clara, na União Europeia para o fenómeno da migração, fixando um conjunto de medidas a empreender no imediato, com continuidade nos próximos anos, reunindo todos os intervenientes (Estados-membros, instituições, organizações internacionais, sociedade civil, autoridades locais e países terceiros) e recorrendo às políticas e instrumentos de que dispomos, nacionais e externas, capazes de responder a este desafio.

É fulcral utilizar a dimensão mundial e os diferentes instrumentos da União Europeia para responder às causas profundas da migração, motivadas, por um lado, pela globalização e pela revolução das comunicações, e, por outro lado, pelas guerras e crises que se assistem em todo o mundo e que não param nas fronteiras nacionais.

A Europa deve consubstanciar um refúgio seguro para os migrantes, independentemente da deslocação se motivar por questões de força maior ou por opções académicas e profissionais.

- **Principais aspetos**

- ✓ Ações imediatas

A Agenda pretende responder, com rapidez e determinação, a crises atuais e futuras, nomeadamente a que ocorre atualmente em todo o Mediterrâneo.

A Europa vai envidar mais esforços de busca e salvamento no mar mediante a triplicação do orçamento das operações conjuntas da Frontex “*Triton*” e “*Poseidon*” (com vista a proteger as fronteiras externas, baseando-se no acervo de Schengen), com vista ao alargamento das

Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação

capacidades e do âmbito geográfico das operações e ao reforço da dupla função da Frontex de coordenar o apoio operacional fronteiriço aos Estados-Membros sob pressão e de ajudar a salvar vidas no mar.

Deve ainda proceder-se ao desmantelamento das redes criminosas que exploram migrantes vulneráveis, seja através da prossecução das operações de Política Comum de Segurança e Defesa para identificar, capturar e destruir sistematicamente embarcações utilizadas por essa rede, já apresentadas pela Alta Representante / Vice-presidente, seja através de outras medidas, nomeadamente:

- A definição de mecanismos capazes de recolher e partilhar informações que permitam identificar e perseguir passadores e traficantes;
- O reforço, pela Interpol, da recém-criada operação “Mare”, bem como da sua equipa operacional, focalizando a sua intervenção na introdução clandestina de migrantes;
- O possível envolvimento da Agência Europeia de Segurança Marítima, da Agência Europeia de Controlo das Pescas e da Eurojust;
- A definição de perfis de embarcações, passíveis de ser utilizadas por passadores, permitindo assim controlar os seus movimentos;
- A identificação e supressão, pela Interpol, dos conteúdos ilegais da Internet utilizados pelos passadores para atrair potenciais migrantes e refugiados.

Concomitante às medidas *supra* referidas, sublinha-se que urge realocar a população migrante na UE, sobretudo numa fase em que o fluxo de chegadas aos Estados-Membros é superior e em que a capacidade local de acolhimento e processamento de pedidos começa a atingir o seu limite. Para o efeito, os Estados-Membros devem ser solidários e redobrar esforços para ajudar os países da primeira linha no fluxo de chegadas, com a Comissão a adotar de imediato medidas provisórias que incluem um sistema de redistribuição temporária de pessoas com necessidade evidente de proteção internacional, com base em critérios como o PIB, o número de habitantes, a taxa de desemprego e números anteriores de requerentes de asilo e de refugiados reinstalados. A longo prazo, a UE necessita de definir um sistema permanente de partilha entre Estados-Membros da responsabilidade por grandes números



Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação

de refugiados e requerentes de asilo, devendo a mesma sustentar-se numa proposta legislativa a apresentar pela Comissão com vista à definição de um sistema de realocização obrigatório, ativado automaticamente em caso de afluxo maciço de migrantes.

Para além da realocização, a UE tem de definir uma abordagem comum para conceder proteção a pessoas deslocadas com evidente necessidade de proteção internacional, cabendo ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados identificar essas situações (já definiu o objetivo de reinstalar até 2029 cerca de 20 000 pessoas), devendo a Comissão definir meios seguros e legais que lhes permitam chegar à UE, através da definição de um sistema de reinstalação à escala da UE que ofereça esses 20 000 lugares mediante critérios de repartição e de uma verba específica, em 2015/2016, de 50M€ e devendo os Estados-Membros utilizar as possibilidades do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, oferecendo mais lugares de reinstalação nos programas nacionais, e utilizar plenamente as opções legais disponíveis para as pessoas com necessidade de proteção, nomeadamente os doadores privados e não-governamentais, as autorizações humanitárias e as cláusulas de reagrupamento familiar.

No imediato, a UE pode ainda intervir nas regiões de origem e de trânsito, mediante o aumento do apoio prestado aos países mais sobrecarregados com refugiados, nomeadamente o Norte de África, o Corno de África ou o Médio Oriente através dos Programas de Proteção e Desenvolvimento Regional (disponibilização de 30M€ acrescidos das contribuições dos Estados-Membros), a criação de um centro piloto polivalente no Níger que facultará informações, proteção a nível local e oportunidades de reinstalação e a definição da migração como componente específica das missões em curso da Política Comum de Segurança e Defesa em países como o Níger e o Mali. Estes trabalhos serão estreitamente associados a iniciativas políticas mais gerais de promoção da estabilidade, nomeadamente para resolver a situação da Líbia ou na Síria e para reforçar os quadros de cooperação com parceiros que merecem uma especial atenção na Europa Ocidental, nos Balcãs Ocidentais e na Ásia.

Finalmente, é premente a utilização de instrumentos capaz de lidar com o desafio imediato com que se deparam os Estados-Membros na primeira linha de chegada de migrantes, nomeadamente com o trabalho conjunto do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, da Frontex e da Europol na identificação, registo e recolha das impressões digitais dos

migrantes, devendo a Comissão mobilizar um montante adicional de 60M€p ara financiamento de emergência destinado a dar capacidade de acolhimento e prestação de cuidados de saúde a migrantes sujeitos a fortes questões.

✓ Quatro pilares para gerir melhor a migração

Esta Agenda define quatro níveis de ação para uma política de migração justa, sólida e realista: reduzir os incentivos à migração irregular, gerir as fronteiras de modo a salvar vidas e a garantir a segurança das fronteiras externas, definir uma política comum de asilo que salvaguarde o dever de proteção da Europa e definir uma nova política de migração legal.

Reduzir os incentivos à migração irregular

Muitas das causas profundas da migração residem em problemas mundiais que a UE tenta resolver há muitos anos (guerra, perseguição, pobreza ou alterações climáticas), pelo que este é um dos domínios onde urge definir uma política externa ativa e empenhada.

As parcerias com os países de origem e de trânsito são cruciais, pelo que, para além dos quadros de cooperação bilateral e regional já em vigor, deverá ser reforçado o papel em matéria de migração das delegações da UE em países-chave, com o destacamento de agentes de ligação europeus, em estreita cooperação com a rede de agentes da imigração, as autoridades locais e a sociedade civil.

É de realçar que a ajuda à cooperação externa da UE, com um orçamento de 96,8M€ para o período de 2014/2020, desempenha um papel inquestionável na luta contra problemas mundiais que causam fenómenos de migração forçada e ilegal como a pobreza, a insegurança, a desigualdade e o desemprego. Com efeito, a UE é um dos maiores doadores internacionais de ajuda aos refugiados, atribuindo 200M€ a projetos em curso de assistência ao desenvolvimento e mais de 1000M€ a ajuda humanitária a refugiados e deslocados desde 2014.



Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação

A redução dos incentivos à migração irregular passa também pela luta contra os passadores e traficantes, nomeadamente pela capacidade de tornar as redes de passadores, operações de alto risco pouco rentáveis, pela cooperação com países terceiros na detenção dos efetivos passadores, pelo reforço da cooperação com vista ao desmantelamento dos grupos criminosos locais e internacionais que controlam as rotas de migração ilegal, pelo reforço das medidas nacionais de combate às redes criminosas de passadores (ajuda na identificação, investigação, instauração de processos penais e confisco dos respetivos bens), pelo reforço da cooperação em matéria de fluxos financeiros (apreensão de produtos do crime e execução de ações contra o branqueamento de capitais ligado à introdução clandestina de migrantes), pela melhoria do atual quadro jurídico de combate à introdução clandestina de migrantes e pelo reforço das sanções aos empregadores situados dentro da UE que promovem situações de emprego ilegal de nacionais de países terceiros.

Um outro incentivo à migração irregular é o atual sistema de regresso da UE para repatriar estes migrantes ou as pessoas cujos pedidos de asilo foram recusados, sendo que em 2013 só 39,2% das decisões foram efetivamente aplicadas. É por isso necessário assegurar que os países terceiros cumprem a obrigação internacional de readmissão destes cidadãos, seja através do reforço das capacidades de gestão, seja através de campanhas de informação e de sensibilização e de medidas de reintegração. Paralelamente, os Estados-Membros devem efetivar a Diretiva 2008/115/CE que determina um sistema de regresso mais rápido, concomitante com um tratamento humano e digno dos repatriados e uma utilização proporcionada de medidas coercivas. É patente a carência de uma cooperação operacional eficaz, pelo que a Comissão irá propor ainda a alteração da base jurídica da Frontex a fim de reforçar o seu papel em matéria de regresso.

Gerir as fronteiras de modo a salvar vidas e a garantir a segurança externa

Pese embora existam normas em matéria de controlo de fronteiras, a sua gestão ainda é muito variável, baseando-se em diferentes e dispersos documentos e instrumentos setoriais.

Para além do papel da Comissão na consolidação de uma norma comum à UE na gestão das suas fronteiras externas, deve ser reforçado o papel da Frontex, nomeadamente na sua cooperação com os Estados-Membros, deve ser fortalecida a cooperação e a partilha de



Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação

funções entre as guardas costeiras, responsáveis por salvar vidas e proteger as fronteiras marítimas, deve ser promovida a identificação de tendências dos riscos através do sistema Eurosur, deve ser elaborado um quadro da situação atual que sirva de base à elaboração de políticas e à preparação de respostas a níveis nacional e europeu, deve ser dada uma melhor utilização das oportunidades oferecidas pelos atuais sistemas informáticos de administração do asilo (Eurodac), de pedidos de visto (Sistema de Informação sobre Vistos) e de partilha de informação sobre pessoas e objetos (Sistema de Informação Schengen), deve ser facilitada a passagem da grande maioria dos viajantes de boa-fé de países terceiros mediante a iniciativa “Fronteiras Inteligentes” e deve ser reforçada a capacidade de países terceiros para gerirem as suas fronteiras.

As regras de empenhamento aprovadas para a operação “*Triton*” devem ser vistas como o modelo de ação futura para a totalidade das fronteiras externas, terrestres e marítimas.

Definir uma política comum de asilo que salvaguarde o dever de proteger a Europa

Em 2014, cerca de 600 000 pessoas pediram asilo na UE, o que implica que todos os pedidos devam ser tratados e todas as proteções devam ser concedidas aos requerentes que preenchem as condições.

A fragmentação persistente do sistema de asilo, patente na atualidade, deve ser debelada mediante o desenvolvimento das normas comuns à UE em matéria de asilo que deverão constituir a base da confiança mútua na atual política europeia.

A prioridade é assegurar uma aplicação coerente do Sistema Europeu Comum de Asilo, mediante a instituição de um processo de monitorização sistemático do mesmo, a promoção de melhores normas em matéria de condições de acolhimento e de procedimentos de asilo, a transposição e implementação da legislação mais recente em matéria de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, o reforço da cooperação prática do gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo mediante a centralização das informações nacionais com vista à tomada de decisões mais uniformes, a aposta na formação e numa nova rede específica de autoridades de acolhimentos para situações de urgência, a definição de orientações que evitem abusos nos pedidos de asilo formulados e o reforço das disposições



Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação

que permitem tratar com mais celeridade os pedidos de asilo de requerentes oriundos de países considerados seguros.

A par da eficácia do Sistema Europeu Comum de Asilo, deve ser alcançada uma maior partilha de responsabilidades entre Estados-membros na aplicação do sistema Dublin, mediante a atribuição dos recursos necessários ao aumento do número de transferências e à redução dos atrasos, a aplicação coerente das cláusulas relativas ao reagrupamento familiar, a definição de uma rede específica de unidades nacionais, a facilitação na recolha de impressões digitais e intercâmbio de boas práticas e o reforço dos identificadores biométricos através do sistema Eurodac.

Definir uma nova política de migração legal

As alterações nas competências exigidas pela UE, até 2025, deverão revelar um aumento acentuado do número de postos de trabalho que requerem mão de obra com habilitações literárias de nível superior, sendo fulcral que a Europa reforce a sua própria base de competências e dote as pessoas para que se integrem neste mercado de trabalho.

No entanto, a UE enfrenta um desafio económico e demográfico a longo prazo que implica a existência do fenómeno migratório como forma de aumentar a sustentabilidade dos nossos sistemas sociais e de assegurar um crescimento sustentável da economia.

É por isso importante dispor de um sistema comum que reflita o interesse da UE, mantendo a Europa como destino atrativo para os migrantes.

Se é certo que as decisões sobre o volume de admissões de nacionais de países terceiros vão continuar a ser da competência exclusiva dos Estados-Membros, programas europeus como o Horizonte2020 e o Erasmus+ ou Diretivas como a Cartão Azul darão à UE um papel específico nesta matéria, promovendo a mobilidade de grupos estrategicamente importantes (estudantes, investigadores, profissionais altamente qualificados).

Também no setor dos serviços, a Comissão irá avaliar possíveis formas de proporcionar segurança jurídica aos profissionais estrangeiros com boa formação, altamente qualificados, que precisam de viajar para a UE por períodos curtos.

Ao nível do mercado de trabalho, a Comissão irá apoiar os Estados-Membros na avaliação das suas lacunas, maximizando ainda os benefícios da migração para a economia europeia e para os próprios migrantes e identificando os setores económicos e as profissões que enfrentam ou podem vir a enfrentar dificuldades de recrutamento, nomeadamente através de portais já existentes como o Portal da UE e o Portal EURES.

Os esforços para desenvolver a nova política de migração legal refletem a modernização da nossa política de vistos, com a criação do visto de circulação e com a reapreciação das nacionalidades que precisam de visto para ingressar na UE.

Estas políticas de migração devem ainda ser concomitantes com políticas de integração efetivas, financiadas pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e Fundo Social Europeu, e que visem, por exemplo, melhorar as competências linguísticas e profissionais e o acesso aos serviços, promover o acesso ao mercado de trabalho e à educação inclusiva, fomentar os intercâmbios interculturais e incentivar a realização de campanhas de sensibilização dirigidas às comunidades de acolhimento e aos migrantes.

Finalmente, deve ser apoiado o desenvolvimento dos países de origem, com a Comissão a disponibilizar verbas para reforçar a sua capacidade de gestão efetiva da migração laboral e para a livre circulação na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental e a promover o recrutamento em setores que sofrem de escassez de trabalhadores qualificados nos países de origem, devendo a UE contribuir para garantir que os países de origem beneficiam da migração mediante a facilitação das remessas de fundos mais baratas, mais rápidas e mais seguras.

2. Aspetos relevantes

A recente crise migratória pôs o enfoque nas necessidades imediatas da UE ao nível da migração mas também fez transparecer as limitações estruturais da atual política de migração e dos instrumentos disponíveis.

Como fica patente da presente Comunicação, a existência de um quadro jurídico claro e devidamente aplicado para a entrada na UE permitirá reduzir os fatores conducentes a



Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação

entradas e permanências irregulares e aumentar a segurança das fronteiras europeias e dos fluxos migratórios.

A UE não só tem de continuar a oferecer proteção aos que dela necessitam, reconhecendo as suas competências profissionais, como também deve garantir que os migrantes que não preenchem os critérios não ficam no respetivo território.

A cooperação europeia em matéria de migração tem de ser ambiciosa e assente nos princípios e medidas *supra* identificados.

A estratégia assenta na ideia de que só uma resposta integrada permitirá retirar benefícios, não só para os cidadãos de países terceiros que ingressam na UE, mas também para os próprios Estados-Membros, cujo potencial humano e técnico sai reforçado.

3. Princípio da Subsidiariedade

Tratando-se de uma iniciativa europeia não legislativa, não cabendo a apreciação do princípio da subsidiariedade.

PARTE III – OPINIÃO DO RELATOR

O presente documento assenta no reconhecimento inultrapassável da necessidade de fixação de uma resposta à escala europeia para os problema colocados pelo desafio da mobilidade migratória que tem o continente europeu e a União Europeia em particular como destino privilegiado. Aliás, trata-se de uma consequência inevitável de décadas de integração



Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação

de políticas de controlo comum de fronteiras e de articulação de políticas comuns de imigração e cooperação judiciária e policial.

No entanto, a presente estratégia, ainda que não o possa integrar como elemento estruturante, uma vez que respeita a um quadro de competências distinto e com diferente partilha de tarefas entre Estados membros e União Europeia, falha ao aludir apenas marginalmente aos principais fatores geoestratégicos que têm impulsionado o aumento exponencial de migrações com destino à Europa, em particular no espaço do Mediterrâneo: a instabilidade em vários países do Norte de África, na sequência das mudanças de regime provocadas na sequência da Primavera Árabe, e os conflitos mais recentes no Médio Oriente, com maior exacerbação na Síria (por força do conflito civil em curso) e nas áreas de intervenção do autodenominado Estado Islâmico do Iraque e Levante.

Ainda que encontremos medidas vocacionadas, por via da política de cooperação de apoio ao desenvolvimento, a dar resposta na origem das fontes migratórias às respetivas causas económicas e sociais (associadas às demais medidas de combate e prevenção à imigração ilegal e às redes de tráfico de seres humanos), não é possível encarar com realismo uma estratégia eficiente para o fenómeno sem aceitar a necessidade de uma participação europeia no desenho de uma resposta política, diplomática e, eventualmente, assente nalguma fórmula de intervenção militar para os referidos conflitos. Ainda que não seja este o documento adequado para definição de tal opção estratégica, e tendo em conta as muitas reservas, dificuldades e consequências colaterais que possam acarretar, uma leitura integrada do problema estará sempre incompleta na ausência, pelo menos, do reconhecimento da necessidade desse debate.

Por outro lado, no que concerne às medidas de resposta solidária ao desafio colocado pelo influxo de refugiados, nomeadamente no que respeita à definição de critérios de acolhimento pelos vários Estados-membros, é absolutamente vital que todos os Estados da UE interiorizem a necessidade de serem parte das resposta e estejam disponíveis para assumirem uma quota-parte de responsabilidade na sua construção. No entanto, importa também ter presente



Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação

a necessidade de assegurar a existência (ou transferência acrescida) de recursos para os Estados da União que tenham maiores dificuldades no plano financeiro e/ou que necessitem de maior investimento nos seus serviços de apoio a refugiados e/ou migrantes para os adaptar a responder eficientemente ao desafio (nomeadamente no que respeita à mutação que essa opção política acarretaria no perfil de origem dos migrantes e refugiados e a sobrecarga que o número de acolhimentos poderá representar para os serviços públicos).

PARTE IV - CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação conclui o seguinte:

1. Na presente iniciativa não legislativa, não cabe a verificação do cumprimento do princípio da subsidiariedade;
2. A análise da presente iniciativa suscita um conjunto de ações que a Comissão pretende promover em prol da política migratória na União Europeia;
3. A Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para elaboração do respetivo parecer final.

Palácio de S. Bento, 15 de julho de 2015

O Deputado Autor do Parecer



(Pedro Delgado Alves)

O Presidente da Comissão



(Pedro Lynce)