EXMO. SENHOR
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS
DEPUTADO PAULO MOTA PINTO

Of. n.º 114/12ª-CPECC/2015 15-07-2015

Assunto: Envio do Relatório sobre COM (2015) 240

Para os devidos efeitos, junto se envia o Parecer sobre 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 o qual foi aprovado com os votos a favor do PSD, do PS e do CDS/PP, a abstenção do PCP, verificando-se a ausência do BE, na reunião de 15 de julho de 2015, da Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação

O Presidente da Comissão,

(Pedro Lynce)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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)

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV – CONCLUSÕES

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**

✓ <u>Ações imediatas</u>

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

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, passiveis 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 relocalizar 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

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 relocalização obrigatório, ativado automaticamente em caso de afluxo maciço de migrantes.

Para além da relocalização, 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 especifica, 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.

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

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 Schegen), 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 mutua 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

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 Dublim, 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

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 reposta 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

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 todo os Estados da UE interiorizem a necessidade de serem parte das resposta e estarem disponíveis para assumirem uma quota-parte de responsabilidade na sua construção. No entanto, importa também ter presente

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)