

Conferência de Alto Nível sobre Migrações e Asilo

Parlamento Europeu, 19 de novembro de 2020 (videoconferência)

- *Delegação da Assembleia da República*

S. Exa. o Presidente da Assembleia da República, Deputado Eduardo Ferro Rodrigues

Vice-Presidente da AR, Deputada Edite Estrela (PS)

Vice-Presidente da AR, Deputado José Manuel Pureza (BE), em representação da 1.ª Comissão

Presidente da 4.ª Comissão, Deputado Luís Capoulas Santos (PS)

Vice-Presidente da 2.ª Comissão, Deputado Luís Filipe Soares (BE)

Vice-Presidente da 3.ª Comissão, Rui Silva (PSD).

- *Assessoria*

Dr. Bruno Ribeiro Tavares, Assessor Principal de S. Exa. o PAR

Dr. Manuel Caldeirinha, Assessor Diplomático de S. Exa. o PAR

Dr. Bruno Dias Pinheiro, Representante da AR em Bruxelas (+32493399973)

AGENDA ANOTADA - ÍNDICE

Enquadramento da Conferência	1
9.00 - 9.15: abertura simbólica - testemunhos de vídeo	1
9.15-10.45 - Intervenções iniciais (Keynote speeches)	1
9.45-11.00 - Painel de discussão: gerir o asilo e a migração em conjunto	1
A crise migratória de 2015 e o impasse político nas negociações	2
O novo Pacto sobre Asilo e Migrações - 2020	3
Sessões temáticas paralelas (13.00 - 14.30)	6
I - Relação entre solidariedade e responsabilidade na gestão da migração e do asilo	6
II - A dimensão externa – dar forma às parcerias com países terceiros	8
III - Migração legal e integração - boas práticas e próximos passos	9
Sessão plenária de encerramento e anúncio da próxima Conferência (14.45 - 15.30)	10

ENQUADRAMENTO DA CONFERÊNCIA

A presente Conferência de Alto Nível é a primeira a realizar-se no âmbito da [Declaração dos Parlamentos da República Federal da Alemanha, da República Portuguesa e da República da Eslovénia](#) sobre a preparação e execução da dimensão parlamentar do Trio de Presidências da União Europeia, de 1 de junho de 2020 a 31 de dezembro de 2021. Nesta declaração, assinada pelos Presidentes dos respectivos Parlamentos/Câmaras parlamentares a 29 de junho de 2020, menciona-se que “*Os desafios que se enfrentam com as migrações à escala mundial e que não foram suplantados com a pandemia, exigem, mais do nunca, uma solução abrangente, durável e sustentável. Uma urgente reforma do direito de asilo europeu não se torna necessária apenas por motivos humanitários.*” Por conseguinte, ficou acordado que “*(...) os Parlamentos do Trio de Presidência (...) sugerimos conjuntamente a realização de uma Conferência de Alto Nível sobre Migrações e Asilo na Europa que se reunisse, periodicamente, sob os auspícios da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu. O objetivo é lançar uma plataforma parlamentar de debate para implementação de um amplo diálogo sobre todas as vertentes ligadas às migrações.*”

Por outro lado, os Parlamentos do Trio visam, com esta iniciativa, manifestar o apoio à “*tentativa da Comissão Europeia de alcançar um marco com o novo Pacto para as Migrações e Asilo.*”, motivo pelo qual o objectivo desta Conferência é a de que os resultados dos debates sejam transmitidos ao Conselho de Ministros do Interior do próximo dia 4 de dezembro.

A esta Conferência, sob Presidência alemã, seguir-se-á uma organização nos mesmos moldes no âmbito da Dimensão Parlamentar da Presidência portuguesa. A presente **agenda anotada deve ser lida em conjunto com o programa da Conferência**, onde estão identificados detalhadamente os vários oradores e os testemunhos que serão partilhados durante estes trabalhos.

9.00 - 9.15: ABERTURA SIMBÓLICA - TESTEMUNHOS DE VÍDEO

9.15-10.45 - INTERVENÇÕES INICIAIS (KEYNOTE SPEECHES)

Presidente do Parlamento Europeu, David-Maria Sassoli

Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen

Presidente do Bundestag alemão, Wolfgang Schäuble

Presidente da Assembleia da República de Portugal, Eduardo Ferro Rodrigues

Presidente da Assembleia nacional da Eslovénia, Igor Zorčič

9.45-11.00 - PAINEL DE DISCUSSÃO: GERIR O ASILO E A MIGRAÇÃO EM CONJUNTO

Moderador:

Presidente do Parlamento Europeu, David-Maria Sassoli

Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen

Presidente do Bundestag alemão, Wolfgang Schäuble

Comissária Europeia para os Assuntos Interno, Ylva Johansson

Filippo Grandi, Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (tbc)

António Vitorino, Diretor-Geral da Organização Internacional para as Migrações

Debate com Deputados nacionais e europeus

A crise migratória de 2015 e o impasse político nas negociações

A análise destas matérias implica que, previamente, se tenha presente o conteúdo preciso daquilo que se entende por [Política de Asilo da UE](#) (cujo objetivo é conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional), por [Política de imigração da UE](#) (estabelecendo uma abordagem equilibrada do tratamento da imigração regular, bem como da imigração irregular, cuidando da integração e estabelecendo acordos de readmissão), bem como o que se compreende por [Gestão das fronteiras externas](#) (especialmente os desafios associados ao aumento dos fluxos migratórios mistos para a UE e o aumento das preocupações com a segurança).

Além disso, importa sublinhar uma apreensão aprofundada desta problemática exige uma compreensão rigorosa de um conjunto vasto de conceitos que operacionalizam as situações distintas das pessoas que chegam à UE, desde os [refugiados](#), aos [migrantes](#), migrantes [irregulares](#) e [trabalhadores migrantes](#) ou [migrantes económicos](#), ou de questões como o registo e tratamento dos [pedidos de asilo](#) e as responsabilidades dos Estados-Membros, a concessão ou não do estatuto de [refugiado](#), bem como conceitos como os de [reinstalação](#), o [retorno](#) (forçado, voluntário ou assistido), o [refoulement](#), [repatriamento](#), [recolocação](#) e a [integração](#) dos migrantes. A Comissão Europeia elaborou um [glossário](#)¹ sobre esta matéria, para procurar dar alguma clareza terminológica às discussões.

Após a [crise migratória de 2015](#), a Comissão Europeia apresentou, em maio desse ano, uma [Agenda Europeia para as Migrações](#), um pacote legislativo ambicioso² e que procurava sistematizar e intervir nos diversos vetores desta política, identificando quatro pilares para gerir melhor as migrações:

- 1. Reduzir os incentivos à migração irregular**, incluindo abordar as causas profundas das deslocações irregulares e forçadas nos países terceiros, a luta contra os passadores e os traficantes e a questão do regresso;
- 2. Gestão das fronteiras**, nomeadamente o salvamento de vidas e garantir a segurança das fronteiras externas;
- 3. O dever de proteção da Europa**: uma política comum de asilo sólida
- 4. Uma nova política de migração legal**, que integra uma boa gestão da migração legal e política de vistos, a integração efetiva dos migrantes e a maximização dos benefícios do desenvolvimento para os países de origem.

Neste âmbito, especial ênfase tem sido dada à aplicação coerente do Sistema Europeu Comum de Asilo, designadamente uma maior partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros no quadro do chamado [Sistema de Dublin](#). O [Regulamento de Dublin](#) (n.º 604/2013) identifica o Estado-Membro responsável por analisar e tratar um pedido de asilo, através de uma hierarquia de critérios e mecanismos, a saber: as considerações de ordem familiar, a emissão recente de um visto ou de uma autorização de residência num EM e o facto de o requerente ter entrado na UE de forma regular ou irregular. Na prática, porém, o critério mais utilizado é o da entrada irregular, o que significa que o EM no qual o requerente de asilo entrou pela primeira vez é que fica responsável pelo pedido respetivo.

¹ Disponível em https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/

² Todo o histórico deste processo, desde 2015 até ao presente, pode ser consultado em https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en, incluindo os relatórios de implementação semestrais da Comissão.

A título de exemplo, em 2019, [cinco Estados-Membros trataram 79,6 % do total dos primeiros pedidos de asilo](#) apresentados na União (Alemanha, França, Espanha, Grécia e Itália).

Existe a convicção de que a UE não realizou progressos na [reforma do sistema de asilo](#), sendo que as discussões políticas centraram-se sempre em três questões essenciais:

- *solidariedade para com os Estados-Membros mais sobrecarregados com fluxos migratórios;*
- *a justa partilha de responsabilidade entre Estados-Membros;*
- *a reforma do sistema de asilo*

Com efeito, alguma das dificuldades nas negociações políticas relacionam-se com as perceções que se geram nas opiniões públicas e na comunicação social sobre estas matérias (origem e motivações dos migrantes, papel da UE, combate ao tráfico de pessoas, etc), o que é suscetível de interferir nos discursos políticos, especialmente nos Estados-Membros mais afetados pela pressão migratória.

Ainda que a percentagem de [chegadas irregulares](#) tenha diminuído entre 2015 e 2020, a pressão em alguns Estados-Membros permanece elevada. Por outro lado, a natureza dos [fluxos migratórios](#) em termos de números e composição alterou-se bastante: o desembarque de migrantes oriundos de operação de busca e salvamento no mar (*search and rescue*) representam agora uma parte significativa das chegadas e aumentou a percentagem de migrantes oriundos de países cujos nacionais têm baixa probabilidade de serem elegíveis para obter proteção internacional.

O novo Pacto sobre Asilo e Migrações - 2020

Uma das principais prioridades anunciadas pela Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, nas suas [orientações políticas](#) era a apresentação de uma nova política europeia em matéria de migração e asilo. Por conseguinte, a Comissão apresentou esta semana um [novo Pacto sobre a Migração e o Asilo](#).

A Comissão reconhece que “O sistema atual já não funciona e, nos últimos cinco anos, a UE não conseguiu repará-lo”, e que a UE deve afastar-se de soluções pontuais e criar um sistema de gestão da migração previsível e fiável. Tal como descrito na [nota informativa](#), o [novo pacto sobre a migração e o asilo](#) assenta em **três pilares**:

i) Reforçar a confiança graças a procedimentos melhores e mais eficazes: procedimentos mais rápidos e mais eficazes, nomeadamente a introdução de um procedimento de fronteira integrado que, pela primeira vez, inclui um exame preliminar de dossiês que abrange a identificação de todas as pessoas que atravessam as fronteiras externas da UE sem autorização ou que tenham desembarcado após uma operação de busca e salvamento.

ii) Partilha equitativa de responsabilidade e solidariedade: atendendo às diferentes flutuações das pressões migratórias enfrentadas por cada Estado-Membro, a Comissão propõe um [sistema de contribuições flexíveis entre estes](#), que podem ir desde a recolocação de requerentes de asilo a partir do país da primeira entrada até à assunção da responsabilidade pelo regresso de pessoas que não têm o direito de permanecer, ou a várias formas de apoio operacional.

iii) Uma mudança de paradigma na cooperação com países terceiros, promovendo parcerias adaptadas e mutuamente benéficas. Tal visa responder a desafios comuns, como a introdução clandestina de migrantes, e a desenvolver vias legais, e contribuir para a aplicação efetiva de acordos e

regimes de readmissão. A UE e os seus Estados-Membros atuarão em conjunto, recorrendo a uma vasta gama de instrumentos de apoio à cooperação com países terceiros em matéria de readmissão.

Além disso, o [Pacto](#) procurará igualmente impulsionar um sistema comum da UE em matéria de **regressos**, a fim de aumentar a credibilidade das regras da UE em matéria de migração.

Como [referiu o Vice-Presidente da Comissão, Margaritis Schinas](#), este novo Pacto é “*como uma casa com três andares: i) a dimensão externa, através das parcerias com os países de origem e de trânsito; ii) uma gestão robusta das fronteiras externas e iii) regras firmes, mas justas que assegurem a solidariedade com os Estados-Membros sob pressão*”.

[As reformas dos sistemas de asilo e regresso propostas pela Comissão em 2016 e 2018 são parte deste novo Pacto:](#) no caso de dossiês legislativos como a *Diretiva das Qualificações*, a *Diretiva das Condições de Receção*, o *Regulamento da Agência Europeia de Asilo*, a *Diretiva que institui o Quadro de Reinstalação da União*, em que existe acordo político entre o PE e o Conselho, mas não foram concluídas as negociações, o Pacto apresenta orientações para que o processo legislativo possa ser finalizado. O detalhe mais concreto de toda esta arquitectura está disponível nas [Perguntas e Respostas disponibilizadas pela Comissão](#).

Um aspeto central, com alcance operacional mas também político, é que **a Comissão retirou a sua proposta de revisão do chamado [sistema de Dublin](#)** (ou seja, a hierarquia de regras para determinar qual o Estado-Membro é responsável pelo processamento do pedido de asilo), substituindo-o por um **[novo Regulamento de Gestão de Asilo e Migração](#)**.

No total, a Comissão apresentou uma Comunicação e um pacote de nove instrumentos (cinco legislativos e quatro recomendações)³:

Título	Descrição
Regulamento que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas	Legislativo
Regulamento que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/UE	Altera a proposta de 2016 da Comissão relativa ao procedimento de asilo (legislativo)
Proposta alterada de revisão do Regulamento Eurodac	Tornar o Eurodac numa base de dados de migrações e asilo (legislativo) comparação de dados biométricos para efeitos de Gestão do Asilo e da Migração, da Reinstalação, da identificação de nacionais de países terceiros ou apátridas em situação irregular, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol

³ Por rigor, preservamos os títulos em língua inglesa, nos casos em que não exista ainda tradução em português.

Novo regulamento sobre gestão de asilo e da migração	Quadro comum para gestão europeia de de pedidos de asilo, de um mecanismo de solidariedade e de critérios comuns (legislativo)
Novo Regulamento relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo	Criação de um mecanismo de solidariedade para estas situações (legislativo)
A new Migration Preparedness and Crisis Blueprint	Recommendation setting up an EU framework to anticipate and address crisis situations (recomendação)
A new Recommendation on Resettlement and complementary pathways	Formalises existing ad hoc resettlement scheme, continuing beyond 2021 and addresses complementary pathways to protection (recomendação)
A new Recommendation on Search and Rescue operations by private vessels	Addresses the use of private vessels for search and rescue, to ensure safety of navigation and coordination between State and private vessels (recomendação)
New Guidance on the Facilitators Directive	Clarifications on non-penalisation of humanitarian activities (orientação)

Foi disponibilizada, ainda, a [análise ex-ante feita pelos serviços da Comissão](#) e que serviu de base técnica para a formulação das propostas. A Comissão LIBE (Liberdades Cívicas, Justiça Assuntos Internos) do PE realizou um [primeiro debate sobre o novo Pacto no dia 24 de setembro](#), sendo de destacar, igualmente o estudo que o PE publicou sobre [a necessidade de solidariedade na política de asilo da UE](#).

No Conselho, as [discussões prosseguem](#) tanto a nível de Ministros do Interior como dos vários grupos de trabalho que se dedicam às [propostas legislativas do Pacto](#). A Presidência alemã circulou esta semana um relatório de progresso pelos Estados-Membros com uma síntese sobre os elementos principais do Pacto, já com o resultado das discussões tidas no Conselho de Ministros do Interior do dia 13 de novembro. Este relatório será agora apreciado pelo Comité de Representantes Permanentes (Embaixadores) em novembro e será submetido ao Conselho de Ministros do Interior de 4 de dezembro. Uma nota circulada na véspera do Conselho de 13 de novembro, mencionava que as discussões havidas permitem concluir que, ainda que haja um amplo consenso sobre certas partes do pacote legislativo (dimensão externa, regressos e gestão das fronteiras externas), há algumas áreas que carecem de aprofundamento e clarificação, como o mecanismo de solidariedade, a fase de pré-entrada, bem como as implicações práticas de alguns conceitos novos.

Este relatório incide sobre alguns aspetos concretos, como o abuso do sistema de asilo, a política de regressos, o papel das agências, a infraestrutura digital, os mecanismos legais, a integração e gestão de crises. [Anexamos este documento à presente agenda](#), com a menção de que tem a classificação **LIMITE**, pelo que não poderá ser circulado.

SESSÕES TEMÁTICAS PARALELAS (13.00 - 14.30)

I - RELAÇÃO ENTRE SOLIDARIEDADE E RESPONSABILIDADE NA GESTÃO DA MIGRAÇÃO E DO ASILO

Após a tentativa de 2015 para reformar a política de asilo da União Europeia (UE), a Comissão Europeia apresentou uma nova proposta que **preserva**, em geral, os **critérios para determinação da responsabilidade**, conforme previsto no Regulamento de Dublin, mas propõe alterações e aditamentos no seu novo regulamento no que à solidariedade e partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros diz respeito.

A relação entre responsabilidade e solidariedade é particularmente relevante em três âmbitos:

- **Partilha de responsabilidades e respeito pelos direitos fundamentais**, destacando-se neste ponto a ação da [Agência Europeia para os Direitos Fundamentais](#) (FRA), fornecendo orientações práticas para apoiar a implementação dos direitos fundamentais nos Estados Membros da UE no que respeita, nomeadamente, aos migrantes em situação irregular, redução do risco de repulsão na gestão de fronteiras externas ou implicações para os direitos fundamentais da obrigação de fornecer impressões digitais para o Eurodac;
- **Abordagem relativa às migrações irregulares e gestão das fronteiras externas**, agindo a UE contra a migração irregular, os traficantes e os passadores, abordando as [causas das deslocações irregulares](#) e forçadas nos países terceiros por forma a reduzir os seus incentivos, bem como no que à [abordagem dos pontos críticos](#) na gestão das fronteiras externas diz respeito;
- **Execução das decisões de regresso e coerência com a política de direitos humanos da UE**
 - procurando-se criar uma política eficaz em matéria de regresso e readmissão de migrantes irregulares, tendo por base as [baixas taxas de regresso](#), o [plano de ação sobre o regresso](#) e a proposta de [revisão da diretiva relativa ao regresso](#) que destacavam a importância do respeito pelos direitos fundamentais.

Sobre a **responsabilidade atribuída aos Estados-Membros**, refira-se também a necessidade de uma reforma que permita colmatar as deficiências estruturais⁴ do sistema de Dublin, como sejam os critérios de hierarquia, que não têm em conta as realidades enfrentadas pelos sistemas de asilo dos Estados-Membros, atribuição de uma responsabilidade substancial aos Estados Membros nas fronteiras externas da UE e regras ineficientes sobre a transferência de responsabilidade entre Estados-Membros, constituindo um incentivo para movimentos não autorizados.

Sobre a **solidariedade**, importa destacar que não existe atualmente um [mecanismo de solidariedade](#) vinculativo a nível da UE, que comprometa os Estados-Membros a apoiarem-se mutuamente sempre que enfrentam grandes pressões migratórias. Foram criados [mecanismos de solidariedade temporários e ad hoc](#), que podem tornar-se difíceis de gerir, tornando-se, a prazo, insustentáveis e resultando numa distribuição desequilibrada das responsabilidades entre os Estados-Membros. Esta ausência de um mecanismo de solidariedade estruturado, permanente e flexível acarreta encargos desproporcionados

⁴ Referidas neste [estudo](#) do Parlamento Europeu, assim como na [Comunicação da Comissão relativa à reforma do sistema comum de asilo](#)

para os Estados-Membros nos quais se verificam as primeiras entradas, minando a confiança e a coesão política entre os Estados-Membros⁵.

A possibilidade de um **mecanismo vinculativo para distribuição de requerentes de asilo e solidariedade** foi debatida pelas instituições europeias:

- O PE adotou diversas resoluções⁶ a este respeito, [referindo](#), nomeadamente, que *as decisões de recolocação foram adotadas enquanto medida urgente de solidariedade, na ausência de um sistema europeu de asilo fundado na partilha das responsabilidades, que ainda não existe*.

Importa ainda referir o [entendimento](#) do Parlamento Europeu de que a inexistência deste mecanismo de solidariedade não respeita a letra e o espírito do [artigo 80.º](#) do Tratado sobre o Funcionamento do União Europeia (TFUE), conjugando o referido artigo com os artigos 77.º, 78.º e 79.º do TFUE.

- Por outro lado, o **Conselho discorda** desta posição quanto ao artigo 80.º. Destacam-se nos seus debates [as propostas](#) apresentadas pelas diferentes Presidências, bem como a dicotomia de posições: a [posição concertada](#) dos Estados-Membros onde se verifica maior pressão migratória, por um lado, e Estados-Membros [que não se mostraram favoráveis](#) à aplicação de mecanismos de recolocação, por outro.
- No **Conselho Europeu**, as suas reuniões não foram proíficas na tomada de uma decisão, variando as posições dos Estados-Membros entre a recolocação e um mecanismo de solidariedade flexível.

Em setembro de 2020, na apresentação do [Novo Pacto para as Migrações e Asilo](#), a Presidente da Comissão Europeia [referiu](#) que este *reflete um equilíbrio justo e razoável entre responsabilidade e solidariedade entre os Estados-Membros*.

A proposta apresentada fixa critérios de determinação do Estado-Membro responsável, com base numa hierarquia determinada, mas também as suas obrigações, e prevê a existência de contribuições de solidariedade em benefício de um Estado-Membro que esteja sob pressão migratória ou seja objeto de desembarques na sequência de operações de busca e salvamento.

As contribuições serão assim **opções flexíveis** que podem significar a recolocação de pessoas recém-chegadas, patrocínio de regressos, mediante o qual um Estado-Membro assume a responsabilidade pelo regresso de uma pessoa sem direito a permanecer na UE em nome de outro Estado-Membro, apoio operacional imediato, apoio a mais longo prazo para reforçar as capacidades em matéria de procedimentos de asilo, acolhimento de recém-chegados ou operações de regresso ou, ainda, assistência na resposta a tendências migratórias específicas que afetem os Estados-Membros graças à cooperação com países terceiros.

Prevêem-se ainda respostas solidárias adaptadas a cenários específicos, como sejam o desembarque na sequência de operações de busca e salvamento no mar e pessoas vulneráveis, risco de pressão sobre o sistema de gestão da migração de um Estado-Membro ou situações de crise, com medidas previstas para cada um dos cenários.

Apesar de recente, a proposta foi já analisada por diversas partes interessadas, assim como pela academia, dando-se nota dos comentários relativos à complexidade deste mecanismo de solidariedade para a sua efetividade prática, encontrando-se algumas das posições avançadas [neste briefing](#) do Parlamento Europeu.

⁵ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIEF/2020/659316/EPRS_BRI\(2020\)659316_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIEF/2020/659316/EPRS_BRI(2020)659316_EN.pdf)

⁶ [Resolução de 25 de novembro de 2009](#), [Resolução de 11 de setembro de 2012](#), [Resolução de 2 de outubro de 2013](#), [Resolução de 17 de dezembro de 2014](#), [Resolução de 29 de abril de 2015](#), [Resolução de 10 de setembro de 2015](#), [Resolução de 12 de abril de 2016](#)

II - A DIMENSÃO EXTERNA – DAR FORMA ÀS PARCERIAS COM PAÍSES TERCEIROS

A política externa da União Europeia (UE) para a migração e a política de asilo rege-se pela [Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade \(AGMM\)](#), adotada pela Comissão Europeia em 2011 e na qual se define a forma como a UE deve conduzir os seus diálogos políticos e a cooperação com países terceiros, com base em prioridades claramente definidas e de forma integrada na ação externa global da União, incluindo a cooperação para o desenvolvimento. Os seus principais objetivos consistiam em organizar melhor a migração legal, prevenir e combater a migração irregular, maximizar o impacto da migração e da mobilidade sobre o desenvolvimento e promover a proteção internacional.

Os quadros de cooperação bilateral no âmbito do AGMM realizam-se através do estabelecimento de [Parcerias para a Mobilidade](#) (PM) e das Agendas Comuns para a Migração e a Mobilidade (ACMM)⁷, tratando ambos de questões de mobilidade, incluindo vistos, bem como a necessidade de facilitar o retorno e readmissão de migrantes irregulares e de acolher nacionais de países terceiros que transitaram para a União Europeia. Estes dois instrumentos diferem, no entanto, porque as PM incluem a negociação de facilitação de vistos e acordos de readmissão, ao contrário dos ACMM.

A [necessidade de reformar a política migratória e de asilo da UE](#) levou a que como já referido, a Comissão tenha proposto o [Pacto sobre a Migração e o Asilo](#), sendo de destacar a mudança de paradigma na cooperação com países terceiros, promovendo parcerias adaptadas e mutuamente benéficas. Tal visa responder a desafios comuns, como a introdução clandestina de migrantes, e a desenvolver vias legais, e contribuir para a aplicação efetiva de acordos e regimes de readmissão. A UE e os seus Estados-Membros atuarão em conjunto, recorrendo a uma vasta gama de instrumentos de apoio à cooperação com países terceiros em matéria de readmissão.

A **dimensão externa do novo Pacto** tem sido objeto de debate no [Grupo de Alto Nível do Asilo e da Migração](#)⁸, bem como no último [Conselho Extraordinário de Ministros dos Assuntos Internos](#), realizado a 13 de novembro, onde também foram abordadas matérias da esfera interna, nomeadamente a triagem antes da entrada, o mecanismo de solidariedade, a gestão interna da migração e do asilo, meios de melhoria do regresso, papel das agências da UE, vias legais para entrar na Europa e integração.

Até à consolidação deste novo instrumento, aplicam-se as disposições inicialmente definidas pela Comissão na [Agenda Europeia da Migração 2015-2020](#), juntamente com as ACMM e PM. Note-se que este último instrumento visa estabelecer o quadro geral em matéria de cooperação sobre asilo e migrações entre a União e o país signatário. Temas específicos como o regresso, readmissão ou acolhimento de nacionais de países terceiros que transitaram para a União Europeia dependem de negociações subsequentes. No referente à região do mediterrâneo, Marrocos e Tunísia são casos paradigmáticos⁹. A adesão ao programa Parcerias para Mobilidade em 2013 e 2014, respetivamente, não conduziu à celebração de acordos sobre os temas suprarreferidos.

⁷ Os seguintes países aderiram ao programa Parcerias para Mobilidade: Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Cabo Verde, Geórgia, Jordânia, Marrocos, Moldávia e Tunísia. No referente a agendas Comuns para a Migração e a Mobilidade, existe acordos com a Etiópia, Índia e Nigéria.

⁸ Grupo criado no quadro da Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade. O seu mandato visa a dimensão externa das políticas de asilo e migração da EU, o diálogo, a cooperação e a parceria com países de origem e de trânsito e a migração legal, bem como a migração ilegal, os requerentes de asilo e o desenvolvimento.

⁹ O Instituto Europeu do Mediterrâneo elaborou um estudo detalhado sobre a cooperação da UE com Marrocos e Tunísia em matéria de migrações, disponível para consulta [aqui](#).

Já em 2015, o Conselho tinha identificado que a negociação de acordos com países limítrofes em matéria de acolhimento, regresso e readmissão representa um desafio incontornável para a dimensão externa das políticas de migração e asilo da União. Nas [conclusões](#) adotadas, o Conselho sinaliza uma possível abordagem a promover em negociações futuras, mencionando, em específico, o «necessário equilíbrio entre incentivos e pressão».

Sobre esta matéria, importa referir que a [carta de missão da Comissária Jutta Urpilainen](#), responsável pela área de Parcerias Internacionais, frisa a possível alavancagem de instrumentos bilaterais de apoio e financiamento a fim de assegurar o cumprimento, por parte de países terceiros, dos objetivos estabelecidos pela Comissão no respeitante à gestão de migrações.

Além dos instrumentos referenciados, as **parcerias com países terceiros podem incluir medidas direcionadas a apoiar capacidades nacionais na matéria**. É o caso na Líbia, onde a ação da União¹⁰ [4], enquadrada na Política de Vizinhança, visa conferir maior resiliência ao sistema interno de gestão de migrantes, refugiados e requerentes de asilo, capacitar a proteção da fronteira marítima, bem como o reforço dos mecanismos nacionais de busca e salvamento. Trata-se de uma abordagem complementar à aplicação efetiva de acordos e regimes de readmissão que, na ótica da cooperação, pode potenciar a resposta a desafios comuns.

III - MIGRAÇÃO LEGAL E INTEGRAÇÃO - BOAS PRÁTICAS E PRÓXIMOS PASSOS

- *Addressing legal migration gaps*

Existem diversos **mecanismos legais** que permitem a emissão de vistos e autorizações de residência para nacionais de países terceiros, quer sejam para mobilidade de curta ou longa duração¹¹ Contudo, quase um quarto dos pedidos de asilo recebidos pelos Estados-Membros foram apresentados por requerentes que podem entrar no espaço Schengen + com isenção de visto. Também existem dados que confirmam que foram formulados pedidos de asilo por detentores de visto, o que significa que os vistos foram utilizados para uma finalidade distinta daquela para a qual foram emitidos.

Para combater estes fenómenos, os Estados-Membros utilizam um conjunto de medidas, tais como consultas no **Sistema de Informação sobre Vistos**, criação de perfis de risco dos requerentes, emissão de alertas, formação e orientação, e intercâmbio de informações entre as autoridades de visto e asilo e dentro da Cooperação Schengen Local. O mecanismo para a **suspensão temporária da isenção da obrigação de visto** prevê a avaliação sistemática dos países cujos nacionais estão isentos da obrigação de visto, à luz de critérios como os riscos de migração irregular e os pedidos de asilo abusivos, podendo tal avaliação resultar na retirada de países terceiros da lista de isenção de vistos.

- *Fostering well-managed mobility: the EU Talent Pool*

¹⁰ As linhas estratégicas foram definidas no contexto da crise migratória de 2015, através da proposta da Comissão titulada «[Migração na rota do Mediterrâneo Central: Gerir os fluxos migratórios, salvar vidas](#)», e da [Declaração de Malta](#), do Conselho.

¹¹ Os mecanismos de mobilidade, seja de curta ou longa duração, estão previstos nas seguintes diretivas:

[Diretiva 2003/109/CE](#), relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração;

[Diretiva 2009/50/CE](#): entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado;

[Diretiva 2014/66/UE](#): entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas;

[Diretiva \(UE\) 2016/801](#): entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação au pair.

Em virtude de a Europa ter uma população envelhecida, o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo fomenta a migração legal para efeitos laborais, através de programas destinados a ajudar a adequar a mão de obra e as competências às necessidades do mercado de trabalho dos Estados-Membros, o que deverá contribuir para a redução da migração irregular.

Em linha com este objetivo, a Comissão irá lançar parcerias para atração de talentos, sob a forma de um compromisso reforçado de apoio à migração legal e à mobilidade, com os principais parceiros em áreas em que é notória a falta de competências específicas, como sejam a saúde, os cuidados médicos e a agricultura. Atualmente, já existem trabalhadores oriundos de países terceiros a colmatar a escassez de mão de obra em diversos setores de atividade em todos os Estados-Membros.

A Comissão lançou, ainda, uma consulta pública sobre os meios para atrair competências e talentos¹².

- *Promoting integration with adequate funding: towards the Action Plan 2021-2024 on integration and inclusion*

No processo de integração, os migrantes são confrontados com problemas sociais como o desemprego, a falta de oportunidades de ensino ou formação e uma interação social limitada.

A política de integração dos migrantes é essencialmente da responsabilidade dos Estados-Membros, merecendo destaque ao nível da legislação nacional a [Lei n.º 23/2007, de 4 de junho](#), diploma que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. A nível regulamentar, importa sublinhar a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, de 20 de março](#), que aprova o Plano Estratégico para as Migrações (2015 -2020) e o [Despacho n.º 25360/2001, de 12 de dezembro](#), que faculta aos cidadãos estrangeiros que residam legalmente em Portugal o acesso, em igualdade de tratamento ao dos beneficiários do Serviço Nacional de Saúde e aos cuidados de saúde e de assistência medicamentosa prestados pelas instituições e serviços que constituem o SNS.

Desde 2016, a União Europeia intensificou o seu apoio aos Estados e a outras partes interessadas. Recentemente, a União Europeia reforçou a sua cooperação com as autoridades locais e regionais e a sociedade civil, tendo criado novas parcerias com os empregadores e os parceiros económicos e sociais. A Comissão renovou a [Parceria Europeia para a Integração](#) com os parceiros económicos e sociais, a fim de oferecer aos refugiados oportunidades de integração no mercado de trabalho europeu.

Na sequência destas ações, a **Comissão adotará um Plano de Ação sobre a integração e a inclusão para 2021-2024**, o qual permitirá fornecer orientações estratégicas e definir ações concretas com vista a promover a inclusão dos migrantes e uma coesão social mais ampla, envolvendo as partes interessadas e reconhecendo que os intervenientes regionais e locais têm um papel fundamental a desempenhar. O referido Plano irá alicerçar-se em políticas em todos os domínios relevantes para a integração, designadamente a inclusão social, o emprego, a educação, a saúde, a igualdade, a cultura e o desporto, definindo a forma como a integração dos migrantes deve fazer parte dos esforços para alcançar os objetivos da União Europeia em cada um destes domínios.

SESSÃO PLENÁRIA DE ENCERRAMENTO E ANÚNCIO DA PRÓXIMA CONFERÊNCIA (14.45 - 15.30)

¹² Paralelamente, importará concluir os trabalhos de reforma da [Diretiva 2009/50/CE do Conselho, de 25 de maio de 2009](#), de forma a atrair talentos altamente qualificados, bem como uma revisão/atualização do restante quadro legal que enforma a matéria da mobilidade de países terceiros para a União Europeia.



Plenary: Symbolic closing - video testimonies - Short presentation the discussions' results of the three Thematic Groups by rapporteurs of each Group (Co-chair) - Closing statement by Presidents Schäuble and Sassoli - Announcement on a Follow-Up Conference