

**Parecer do Alto Comissariado para as Migrações, I.P.
sobre o Projeto de Lei n.º 480/XV/1.ª (PSD)**

Projeto de Lei n.º 480/XV/1.ª (PSD) – Cria um Programa Nacional de Atração, Acolhimento e Integração de Imigrantes e a Agência Portuguesa para as Migrações

Em virtude de ter sido solicitado um parecer ao Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.) relativamente ao Projeto de Lei *supra* referenciado, do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD), importa referir o seguinte:

I - Em geral:

O Projeto de Lei em análise tem por objetivo criar um Programa Nacional de Atração, Acolhimento e Integração de Imigrantes (PNAII) e a Agência Portuguesa para as Migrações (APM, I.P.), extinguindo o Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.).

Destacam-se da exposição de motivos do Projeto de Lei as principais razões para as alterações propostas:

- Ser urgente a adoção de uma política que permita reverter a crise demográfica, apontando-se o reequilíbrio do saldo total por duas vias, a natural e a migratória.
- Crítica ao Estado por não possuir uma política adequada para lidar com uma situação de verdadeira emergência nacional, essencial para a sustentabilidade do futuro coletivo e que se não houver alterações das políticas tal terá um efeito dramático no modelo de desenvolvimento, na sustentabilidade das contas públicas e, em especial, na sustentabilidade da segurança social.
- A imigração ser a única forma de, no curto e médio prazo, estancar a crise demográfica. Serem as políticas de remoção dos obstáculos à natalidade desejada são indispensáveis, e demorarem gerações a produzir efeitos, com resultados muito incertos. A imigração ter efeito imediato, uma vez que representa um acréscimo populacional, normalmente de pessoas em idade ativa, aumentando as contribuições para a segurança social, e em idade fértil, o que pode, ainda, ter efeitos positivos na natalidade.
- A imigração ser indispensável à sobrevivência coletiva, sendo desprovido de sentido um debate estruturalmente contrário à imigração.
- A necessidade de repensar os modelos de imigração, políticas migratórias e de atração de talento, e formas de integração, partindo da premissa óbvia de que a imigração é uma necessidade.
- A necessidade de dotar o país de serviços públicos ágeis e competentes para lidar com as exigências internacionais da identificada “corrida pelo talento”, sendo



incompreensível a manutenção da indefinição institucional que, por exemplo, tem ocorrido no SEF, com as terríveis consequências para a imagem externa do País.

- A existência nos dias de hoje de uma “corrida pelo talento”, sendo o capital humano escasso e globalizado. A alteração substancial dos perfis migratórios nas últimas décadas, levou a uma diversificação dos projetos migratórios, tempos de permanência, qualificação dos migrantes e respetivo contributo para as sociedades de acolhimento.
- A corrida pelo talento só poder ser ganha pelos países que compreenderem o novo paradigma e se equiparem com políticas migratórias sofisticadas que permitam a atração do talento empreendedor, de nómadas digitais, dos novos tipos de migrantes e a avaliação das qualificações.
- A necessidade de, para ganhar a corrida pelo talento, conseguir atrair este mais cedo, na forma de estudantes internacionais para as suas Universidades.
- A reforma do sistema e política migratória nunca ter sido concluído, tendo ficado por criar, tal como se determinou em lei, a Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo.
- Ser fundamental identificar as necessidades do País e conceber e implementar um conjunto de ações de atração, acolhimento e integração de imigrantes e talento com origem no estrangeiro ou no retorno de portugueses do estrangeiro, em articulação com a academia e a iniciativa privada.
- Ser urgente adotar uma política consistente e atual, que projete a imagem de Portugal como um país de destino de pessoas qualificadas que pretendem viver e trabalhar no país.

II - Em concreto

O Projeto de Lei pretende criar um Programa Nacional de Atração, Acolhimento e Integração de Imigrantes (PNAII) e a Agência Portuguesa para as Migrações (APM, I.P.).

Com a criação da APM, I.P., prevê-se a extinção do Alto Comissariado para as Migrações, Instituto Público (ACM, I.P.), criado pelo Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro.

Dada a alteração proposta respeitar à criação de um Programa e de uma Agência, a metodologia para a sua análise será feita separadamente.

1. Programa Nacional de Atração, Acolhimento e Integração de Imigrantes (PNAII)

O projeto de Lei cria um Programa Nacional de Atração, Acolhimento e Integração de Imigrantes, abreviadamente designado por PNAII, o qual é dirigido ao planeamento, execução e mobilização de condições e esforços para a atração, integração e retenção de talento em Portugal de imigrantes com origem no estrangeiro ou no retorno de portugueses do estrangeiro (cfr. artigos 1.º e 2.º do Projeto de Lei).

No seu preâmbulo, é mencionado ser *“incompreensível que o estado não possua uma política adequada para lidar com uma verdadeira emergência nacional, essencial para a sustentabilidade no nosso futuro coletivo.”* A este respeito é de salientar que Portugal tem sido um dos países de referência nesta matéria.

Desde 2007, Portugal tem tido em implementação diferentes Planos Nacionais. Inicialmente concebeu e implementou dois Planos Nacionais para a Integração de Imigrantes (PII), aprovados por Resolução do Conselho de Ministros, que vigoraram, respetivamente, entre 2007 e 2009 e 2010 e 2013. Estes PII fomentaram uma maior mobilização a nível nacional para o acolhimento e a integração dos imigrantes, proporcionaram uma visão global e integrada das principais medidas a desenvolver pelo Estado, bem como fomentaram uma maior participação nas políticas de imigração, tendo em vista uma melhor gestão dos recursos financeiros, direcionando-os para questões de intervenção prioritária.

O primeiro PII I foi constituído por 122 medidas e, na sua concretização, estiveram envolvidos 13 ministérios que, ao longo de 3 anos, implementaram as medidas previstas, com uma taxa de execução global que rondou os 81%.

Já o segundo PII surgiu na sequência do primeiro e teve a sua vigência durante o período compreendido entre 2010 e 2013. O II Plano foi de continuidade, mas, também de inovação em relação a novas áreas consideradas determinantes para a integração dos imigrantes. O II PII alcançou uma taxa de execução que rondou os 79%.

Posteriormente, percecionada uma alteração do perfil migratório de quem procurava Portugal como país de destino, a par do declínio do saldo migratório e uma forte diminuição das taxas de natalidade e de um aumento no número de cidadão portugueses que emigraram para o estrangeiro, foi concebido e implementado um Plano Estratégico para as Migrações. Este Plano, aprovado em Resolução de Conselho de Ministros e implementado entre 2015 e 2020, procurou responder a aspetos como combate ao défice demográfico, o aprofundamento da integração e capacitação de imigrantes e de novos cidadãos nacionais, bem como a gestão do talento e valorização da atratividade do país. A melhor articulação entre imigração e emigração e o apoio ao regresso e à reintegração dos emigrantes portugueses regressados a Portugal, também foram objetivos do PEM.

Nesta altura, e face à conjuntura, foram pensadas como áreas prioritárias a serem trabalhadas: a melhoria e qualidade dos serviços migratórios, as políticas de gestão adequada e coordenada dos fluxos migratórios, a consolidação das políticas de integração, bem como uma nova definição de medidas para o apoio ao regresso e à reintegração de cidadãos nacionais emigrados, trabalhando aspetos como o demográfico, social, profissional, económico e o externo. Também publicado sob a forma de RCM, com o n.º 12-B/2015, de 20 de março, teve 5 eixos prioritários: I - políticas de integração de imigrantes; II - políticas de promoção da inclusão dos novos nacionais; III - políticas de coordenação dos fluxos migratórios; IV - políticas de reforço da legalidade migratória e da qualidade dos serviços migratórios; V- políticas de



incentivo, acompanhamento e apoio ao regresso dos cidadãos nacionais. Da responsabilidade de 13 ministérios, as 106 medidas e os 201 indicadores foram implementados num período de seis anos.

Ainda durante a vigência do PEM, concretamente no ano 2019, a RCM n.º 141/2019, de 20 de agosto, aprovou o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações (PNIPGM), reforçando *o reconhecimento, pelo Estado Português, da relevância de matérias relacionadas com os fluxos migratórios, já reconhecida noutros instrumentos de políticas públicas existentes em Portugal* (I e II PII e o PEM, como anteriormente referido). O PNIPGM segue a estrutura dos 23 Objetivos do Pacto Global das Nações Unidas, aprovado em Assembleia-Geral da ONU em 18 de dezembro de 2018. No Pacto, os Estados-membros foram convidados a elaborar Planos Nacionais adaptados aos respetivos países, tendo Portugal sido o primeiro país a elaborar um Plano Nacional de Implementação do Pacto Global, reiterando o compromisso em prosseguir políticas públicas de acolhimento e integração de migrantes, tal como vem sucedendo desde o I PII.

O PNIPGM está alinhado com as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), visando com as suas 97 medidas, uma abordagem transversal às questões centrais da migração: a regularidade dos fluxos e segurança ao longo do percurso migratório, bem como desenho e implementação de medidas de acolhimento e integração de migrantes ajustadas à realidade nacional.

Pelo trabalho desenvolvido, destacamos alguns reconhecimentos internacionais, no que concerne a políticas migratórias portuguesas que têm vindo a ser implementadas:

- Classificação obtida pelo país no *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX) (2020): Portugal ficou classificado entre os 3 primeiros países na política de integração de migrantes no *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX) 2020. O MIPEX é um estudo coordenado pelo Migration Policy Group que compara e avalia políticas de integração de migrantes em 52 países dos cinco continentes em oito áreas de política pública. É cofinanciado pela Comissão Europeia.

- Prémio de Serviço Público das Nações Unidas (2019): um dos mais prestigiados prémios de reconhecimento internacional de excelência em serviços públicos, foi atribuído ao Alto Comissariado para as Migrações em 2019 pela experiência de governança intersectorial dos seus Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM), criados, em 2004, para dar resposta às diferentes necessidades dos migrantes no seu processo de integração em Portugal;

- Prémio Europeu de Boas Práticas (2011): O Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI), atualmente Alto Comissariado para as Migrações (ACM), venceu em Maastricht o Prémio *Melhores Práticas na Administração Pública 2011* (EPSA 2011). O prémio, organizado pelo Instituto Europeu da Administração Pública (EIPA, na sigla inglesa), distinguiu o ACIDI entre 5 finalistas na categoria "Alargar o Sector Público através da Governação Participativa".

Fica, por isso, claro que Portugal, ao longo dos anos, tem implementado políticas públicas de sucesso que visaram adequar o país aos desafios que tem enfrentado ao nível da política migratória, acolhimento e integração de migrantes e refugiados, reconhecidas nacional e internacionalmente.

A este respeito importa ainda referir que o ACM, I.P., desde 2007, tem sido a entidade responsável pela coordenação da implementação dos Planos acima referidos, com o envolvimento e participação dos ministérios sectorial e transversalmente envolvidos.

Reconhecendo a importância destes instrumentos de política pública a nível nacional, atualmente é indiscutível a necessidade de alinhamento destes com o Pacto Global para as Migrações, o que não é referido no Projeto de Lei em análise.

Estando em execução o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global para as Migrações, o seu processo de revisão também já se encontra em curso de acordo com as orientações do Pacto Global para as Migrações.

2. Agência Portuguesa para as Migrações (APM, I.P.)

O projeto de Lei em análise cria a Agência Portuguesa para as Migrações, abreviadamente designada por APM, I.P. (cfr. artigo 1.º do Projeto de Lei).

Com a criação da APM, I.P., é extinto o Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.), transferindo-se para esta agência os seus trabalhadores, património, competências, direitos e deveres a regulamentar (cfr. artigos 1.º, 9.º e 10.º do Projeto de Lei).

É de referir que, a Lei n.º 72/2021, de 12 de novembro, aprovou a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo à reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de segurança interna e fixando outras regras de reafectação de competências e recursos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, alterando as Leis n.ºs 53/2008, de 29 de agosto, 53/2007, de 31 de agosto, 63/2007, de 6 de novembro, e 49/2008, de 27 de agosto, e revogando o Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro.

No artigo 3.º da Lei acima citada, determinou-se o seguinte:

Artigo 3.º

Atribuições em matéria administrativa

1 - As atuais atribuições em matéria administrativa do SEF relativamente a cidadãos estrangeiros passam a ser exercidas:

- a) Pela Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo (APMA), serviço de natureza administrativa com atribuições específicas, a criar por decreto-lei, no prazo de 60 dias a contar da data de publicação da presente lei;*
- b) Pelo Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN), no que respeita aos cidadãos estrangeiros titulares de autorização de residência, nos termos a definir em diploma próprio a aprovar pelo Governo, bem como no que se refere à emissão de passaportes, aplicando-se, com as devidas adaptações, as normas em vigor.*



2 - A APMA é um serviço da administração indireta do Estado, com a missão de concretizar as políticas públicas em matéria migratória e de asilo, nomeadamente a de regularização da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional, emitir pareceres sobre os pedidos de vistos, de asilo e de instalação de refugiados, assim como participar na execução da política de cooperação internacional do Estado português no âmbito das migrações e asilo.

3 - Até à entrada em vigor do diploma referido na alínea a) do n.º 1, são mantidas em vigor as normas que regulam os sistemas informáticos e de comunicações do SEF, incluindo as relativas à parte nacional do Sistema de Informação Schengen e outros existentes no âmbito do controlo da circulação de pessoas, passando a sua gestão a ser assegurada por uma unidade de tecnologias de informação de segurança, nos termos fixados por decreto-lei.

4 - Junto da APMA funciona um órgão consultivo em matéria migratória e de asilo, assegurando a representação de departamentos governamentais e de organizações não-governamentais, como tal reconhecidas nos termos da lei, cujo objeto estatutário se destine primordialmente à defesa dos direitos das pessoas migrantes, refugiadas e requerentes de asilo, à defesa dos direitos humanos ou ao combate ao racismo e xenofobia, competindo-lhe, designadamente, emitir pareceres, recomendações e sugestões.

Encontra-se legalmente prevista uma Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo (APMA) – cuja designação preferimos por ter em conta o Asilo – a qual ainda não foi criada de facto nem de direito, e à qual serão atribuídas competências em matéria administrativa do SEF relativamente a cidadãos estrangeiros.

A APMA está desenhada como um serviço da administração indireta do Estado, com a missão de concretizar as políticas públicas em matéria migratória e de asilo, nomeadamente a de regularização da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional, emitir pareceres sobre os pedidos de vistos, de asilo e de instalação de refugiados, assim como participar na execução da política de cooperação internacional do Estado português no âmbito das migrações e asilo.

O Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN, I.P.) terá atribuições no que respeita aos cidadãos estrangeiros titulares de autorização de residência, e na emissão de passaportes.

Até à data, a integração de imigrantes na sociedade portuguesa tem sido uma prioridade política nas últimas duas décadas e meia, desde a criação da figura de Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), que se designou por Alto-Comissário, criado pelo n.º 7 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 296-A/95, de 17 de novembro e se instituiu pelo Decreto-Lei n.º 3-A/96, de 26 de janeiro, visando a implementação e coordenação de políticas públicas de integração.

A inclusão das populações portuguesas ciganas, através de medidas que visam contrariar a desvantagem social e económica comparativa de muitos destes cidadãos em relação à restante população portuguesa, foi igualmente integrada nas atribuições do ACIME.

A política pública nesta matéria assentou em dois pilares fulcrais, o da Integração e o da Interculturalidade, enquanto promotoras da coesão social, da valorização das diversidades sociais, culturais, linguísticas e religiosas.



O Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P.), constituído em 2007, resultou da fusão do Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), da Estrutura de Apoio Técnico à Coordenação do Programa Escolhas, da Estrutura de Missão para o Diálogo com as Religiões, e do Secretariado Entreculturas.

O Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.), que lhe sucedeu em 2014, prosseguiu e aprofundou a integração destas matérias numa visão mais alargada das políticas migratórias nacionais e internacionais.

A política pública neste domínio integrou igualmente dispositivos de conhecimento dos fenómenos migratórios e integração e de monitorização das políticas implementadas, através do Observatório das Migrações (OM) e do Observatório das Comunidades Ciganas (ObCig).

Assim, de um cargo governativo de Alto-Comissário, equiparado a Subsecretário de Estado, e à sua equipa, esta evolução organizacional levou à constituição, a partir de 2014, de um Instituto Público com autonomia administrativa e financeira, espelhando a passagem de uma resposta política específica para uma área governativa integrada na administração pública central.

A partir de meados de 2015, a Europa assistiu à maior deslocação em massa de pessoas, no contexto da chamada “*crise dos refugiados*”, tendo mais de um milhão de pessoas procurado proteção internacional na União Europeia (UE), a grande maioria em fuga de conflitos armados, colocando à Europa e a Portugal enormes desafios. A partir de então, o ACM, I.P. passa a assegurar, igualmente, atribuições na integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional, incluindo menores estrangeiros não acompanhados.

O ACM, I.P. tem desempenhado um papel fundamental no acolhimento e integração dos migrantes e dos refugiados em Portugal, trabalhando em articulação com inúmeras entidades e instituições, públicas e privadas.

Ora, da análise do Projeto de Lei, quer a missão quer as atribuições definidas para a APM, IP., correspondem a uma réplica, com eliminações e/ou aditamentos, do que são as atuais missão e atribuições do ACM, I.P.

Vejamos:

Quanto à missão:

Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei nº 31/2014, de 27 de fevereiro, “o ACM, I.P., tem por missão colaborar na definição, execução e avaliação das políticas públicas, transversais e setoriais em matéria de migrações, relevantes para a atração dos migrantes nos contextos nacional, internacional e lusófono, para a integração dos imigrantes e grupos étnicos, em particular as comunidades ciganas, e para a gestão e valorização da diversidade entre culturas, etnias e religiões.”



Nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do Projeto de Lei n.º 480/XV/1.ª, “A APM, I.P., tem por missão concretizar, executar e avaliar as políticas públicas, transversais e setoriais em matéria de migrações, relevantes para a atração dos migrantes nos contextos nacional, internacional e lusófono, para a integração dos imigrantes e grupos étnicos, e para a gestão e valorização da diversidade entre culturas e etnias, nomeadamente a regularização da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional, a emissão de pareceres sobre os pedidos de vistos, de asilo e de instalação de refugiados, assim como a participação na execução da política de cooperação internacional do Estado português no âmbito das migrações e asilo.”

No que à missão diz respeito, é de realçar ser a mesma entre ambos os institutos públicos, acrescentando à APM, I.P., “a regularização da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional, a emissão de pareceres sobre os pedidos de vistos, de asilo e de instalação de refugiados”, sendo que a participação na execução da política de cooperação internacional do Estado português no âmbito das migrações e asilo, é também missão do ACM, I.P.

De notar, assim, que se acrescentam à missão da APM, I.P., duas matérias até ao momento não atribuídas ao ACM, I.P.: i) proceder à regularização da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional e, ii) a emissão de pareceres sobre os pedidos de vistos, de asilo e de instalação de refugiados.

Refira-se que, da missão da APM, I.P. na integração dos imigrantes e grupos étnicos, deixa de se fazer referência às comunidades ciganas. Ao retirar-se da agência proposta as matérias relacionadas com a integração das comunidades ciganas, será necessário acautelar a sua adequada inclusão num outro organismo.

Por outro lado, o ACM, I.P. tem também como missão colaborar na definição, execução e avaliação das políticas públicas, transversais e setoriais na matéria da *gestão e valorização da diversidade entre culturas, etnias e religiões*, não se acautelando na missão da APM, I.P. a gestão e valorização da diversidade entre religiões.

Quanto às atribuições:

Também as atribuições propostas para a APM, I.P. no artigo 8.º, n.º 2 do Projeto de Lei em análise, são as mesmas do ACM, I.P. correspondendo às que se encontram previstas nas várias alíneas do n.º 2 do artigo 3.º, do Decreto-Lei nº 31/2014, de 27 de fevereiro, com as exceções que se prendem com as novas missões atribuídas à APMA e com outras atribuições que ou se encontram noutras entidades ou apesar de não constarem nas atribuições do ACM, I.P. são por este desenvolvidas.

Por facilidade de análise, segue o quadro abaixo com as atribuições do ACM e as atribuições propostas para a APM, I.P.

Atribuições do ACM, I.P.	Atribuições da APM, I.P.
a) Promover a imagem internacional de Portugal enquanto destino de migrações;	a) Promover a imagem internacional de Portugal enquanto destino de migrações;
b) Promover e dinamizar o acolhimento, a integração, a participação e a formação profissional e cívica dos imigrantes e seus descendentes, nomeadamente através do desenvolvimento de políticas transversais, de centros e gabinetes de apoio aos imigrantes que proporcionem uma resposta integrada dos serviços públicos, e de parcerias com a sociedade civil, as autarquias locais e as associações de imigrantes, tendo em vista a promoção da coesão e solidariedade social, do acesso à cidadania e o reforço das redes sociais de integração e participação pública;	b) Promover e dinamizar o acolhimento, a integração, a participação e a formação profissional e cívica dos imigrantes e seus descendentes, nomeadamente através do desenvolvimento de políticas transversais, de centros e gabinetes de apoio aos imigrantes que proporcionem uma resposta integrada dos serviços públicos, e de parcerias com a sociedade civil, as autarquias locais e as associações de imigrantes, tendo em vista a promoção da coesão e solidariedade social, do acesso à cidadania e o reforço das redes sociais de integração e participação pública;
	c) <i>Criar e executar uma política de atração de imigrantes e de talento para Portugal e o Programa Nacional de Atração, Acolhimento e Integração de Imigrantes previsto no artigo 2º, em articulação com entidades públicas e privadas a atração para o País do talento e dos trabalhadores necessários ao desenvolvimento da economia nacional;</i>
	d) <i>Desenvolver uma política de atração de jovens estudantes para as Universidades portuguesas e desenvolver um plano consistente para a sua retenção em Portugal;</i>
	e) <i>Promover a integração dos migrantes no plano dos direitos sociais, tais como a saúde, e educação ou a habitação;</i>
	f) <i>Proceder à regularização da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional;</i>
	g) <i>Dar parecer sobre os pedidos de vistos, de asilo e de instalação de refugiados;</i>
	h) <i>Participar na execução da política de cooperação internacional do Estado português no âmbito das migrações e asilo;</i>
c) Colaborar, em articulação com outras entidades públicas competentes, na conceção e desenvolvimento das prioridades da política migratória;	i) Colaborar, em articulação com outras entidades públicas competentes, na conceção e desenvolvimento das prioridades da política migratória;

- d) Cooperar com todas as entidades competentes na execução da política migratória, designadamente através de ações, nacionais e internacionais, de captação de imigrantes de elevado potencial;
- e) Exercer funções de interlocução junto de atuais e potenciais imigrantes em procedimentos administrativos ou fora deles, sem prejuízo das competências próprias dos organismos envolvidos, por via do aconselhamento daqueles imigrantes, do contacto com outras entidades públicas e privadas, do recurso a meios eletrónicos e da preparação da documentação pertinente;
- f) Gerir, quando a competência lhe for delegada, as iniciativas, fundos e planos de ação da União Europeia em matéria de migrações;
- g) Cooperar com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, através de uma abordagem integrada às dinâmicas de emigração e imigração e respetivas diásporas, designadamente em ações que apoiem, incentivem e acompanhem o retorno de cidadãos nacionais emigrantes no estrangeiro ou reforcem os seus laços de vínculo a Portugal;
- h) Garantir o acesso dos imigrantes, suas associações e outras comunidades a toda a informação relevante para o exercício dos seus direitos e deveres de cidadania;
- i) Contribuir para a melhoria da recolha e divulgação de dados estatísticos oficiais sobre fluxos migratórios, através da consolidação da recolha de dados ou de informações complementares que não se encontrem diretamente acessíveis em fontes primárias;
- j) Celebrar protocolos com entidades públicas ou privadas em todas as matérias com relevo para a captação, fixação e integração de migrantes, designadamente no que respeita ao emprego, à formação e inserção profissional, ao empreendedorismo, à mobilidade migratória, à mediação sociocultural, à habitação, saúde e educação, tendo em vista
- j) Cooperar com todas as entidades competentes na execução da política migratória, designadamente através de ações, nacionais e internacionais, de captação de imigrantes de elevado potencial;
- k) Exercer funções de interlocução junto de atuais e potenciais imigrantes em procedimentos administrativos ou fora deles, sem prejuízo das competências próprias dos organismos envolvidos, por via do aconselhamento daqueles imigrantes, do contacto com outras entidades públicas e privadas, do recurso a meios eletrónicos e da preparação da documentação pertinente;
- l) Gerir, quando a competência lhe for delegada, as iniciativas, fundos e planos de ação da União Europeia em matéria de migrações;
- m) Cooperar com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, através de uma abordagem integrada às dinâmicas de emigração e imigração e respetivas diásporas, designadamente em ações que apoiem, incentivem e acompanhem o retorno de cidadãos nacionais emigrantes no estrangeiro ou reforcem os seus laços de vínculo a Portugal;
- n) Garantir o acesso dos imigrantes, suas associações e outras comunidades a toda a informação relevante para o exercício dos seus direitos e deveres de cidadania;
- o) Contribuir para a melhoria da recolha e divulgação de dados estatísticos oficiais sobre fluxos migratórios, através da consolidação da recolha de dados ou de informações complementares que não se encontrem diretamente acessíveis em fontes primárias;
- p) Celebrar protocolos com entidades públicas ou privadas em todas as matérias com relevo para a captação, fixação e integração de migrantes, designadamente no que respeita ao emprego, à formação e inserção profissional, ao empreendedorismo, à mobilidade migratória, à mediação sociocultural, à habitação, saúde e educação, tendo em vista

- o codesenvolvimento local e regional, a mobilização de competências e a inclusão económica e social;
- k) Promover o diálogo, a inovação e a educação intercultural e inter-religiosa, designadamente através do apoio ao associativismo e de ações de valorização da interação positiva e da diversidade cultural, num quadro de consideração mútua e de respeito pelas normas legais e constitucionais;
- l) Combater todas as formas de discriminação em função da cor, nacionalidade, origem étnica ou religião, independentemente do meio em que ocorram, através de ações, campanhas ou eventos de sensibilização da opinião pública, bem como através do processamento das contraordenações previstas na lei;
- m) Favorecer a aprendizagem da língua portuguesa e o conhecimento da cultura portuguesa por parte dos imigrantes, tendo em vista a sua melhor integração social, profissional e cívica;
- n) Fomentar a investigação, inquéritos e a observação dos fenómenos migratórios, em articulação com centros de estudo universitários e organizações internacionais, com vista a contribuir para a definição e avaliação de políticas públicas ou de iniciativas legislativas;
- o) Desenvolver programas e ações de inclusão e capacitação económica dos atuais imigrantes e seus descendentes, de modo contribuir para a melhoria das suas condições de vida e trabalho, para a igualdade de oportunidades e para o melhor reconhecimento e aproveitamento das suas qualificações e do seu potencial;
- p) Desenvolver programas de inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis, particularmente dos descendentes de imigrantes e grupos étnicos, tendo em vista, entre outros objetivos, a inclusão escolar e a educação, a formação
- o codesenvolvimento local e regional, a mobilização de competências e a inclusão económica e social;
- q) Promover o diálogo, a inovação e a educação intercultural e inter-religiosa, designadamente através do apoio ao associativismo e de ações de valorização da interação positiva e da diversidade cultural, num quadro de consideração mútua e de respeito pelas normas legais e constitucionais;
- r) Combater todas as formas de discriminação em função da cor, nacionalidade, origem étnica ou religião, independentemente do meio em que ocorram, através de ações, campanhas ou eventos de sensibilização da opinião pública, bem como através do processamento das contraordenações previstas na lei;
- s) Favorecer a aprendizagem da língua portuguesa e o conhecimento da cultura portuguesa por parte dos imigrantes, tendo em vista a sua melhor integração social, profissional e cívica;
- t) Fomentar a investigação, inquéritos e a observação dos fenómenos migratórios, em articulação com centros de estudo universitários e organizações internacionais, com vista a contribuir para a definição e avaliação de políticas públicas ou de iniciativas legislativas;
- u) Desenvolver programas e ações de inclusão e capacitação económica dos atuais imigrantes e seus descendentes, de modo contribuir para a melhoria das suas condições de vida e trabalho, para a igualdade de oportunidades e para o melhor reconhecimento e aproveitamento das suas qualificações e do seu potencial;
- v) Desenvolver programas de inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis, particularmente dos descendentes de imigrantes e grupos étnicos, tendo em vista, entre outros objetivos, a inclusão escolar e a educação, a formação



profissional, o reforço da empregabilidade e a dinamização comunitária e cidadania.

profissional, o reforço da empregabilidade e a dinamização comunitária e cidadania.

Da leitura das atribuições, conclui-se:

- Dezasseis das atribuições do ACM constam como propostas de atribuições da APM, I.P.;
- Destaca-se no quadro, a *itálico*, as atribuições aditadas ao Projeto de Lei, nomeadamente as alíneas c), f) e g) do n.º 2 do artigo 8.º que são decorrentes da proposta de criação do PNAAll e das novas matérias da sua competência, respetivamente, bem como outras que apesar de não constarem das atribuições do ACM, I.P., são matérias por si trabalhadas, *e.g* as previstas nas alíneas d), e) e h);
- Não constam atribuições relacionadas especificamente com o acolhimento e integração de pessoas refugiadas e requerentes de asilo no âmbito da proteção internacional, áreas de intervenção que têm vindo a assumir enorme relevância e que seria fundamental acautelar;
- O ACM, I.P. tem cooperado com todas as entidades competentes na execução da política migratória, designadamente através de ações, nacionais e internacionais, de captação de imigrantes de elevado potencial;
- Prevêem-se duas áreas de intervenção que SMO deverão estar separadas atendendo à respetiva natureza, *e.g.* a promoção do acolhimento e da integração (prevista em várias atribuições do n.º 2 do artigo 8.º do Projeto de Lei) e a regularização da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional e dar pareceres sobre os pedidos de vistos, de asilo e de instalação de refugiados (*vide* als. f) e g) do n.º 2 do artigo 8.º do Projeto de Lei).

Urge, pela delicadeza do assunto e da natureza das matérias em questão, desenvolver este último ponto das conclusões.

Promoção do acolhimento e da integração de migrantes vs regularização da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional, emissão de pareceres sobre os pedidos de vistos, de asilo e de instalação de refugiados

É do nosso entendimento que competências de natureza tão diferente, como o acolhimento e a integração de migrantes e refugiados e a regularização da sua permanência no país, emissão de pareceres sobre os pedidos de visto, de asilo e de instalação de refugiados deverão estar separadas por diferentes entidades/institutos, pelo que não somos a concordar com a extinção do Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.).

Como se poderá compatibilizar dentro do mesmo instituto público, por exemplo, o prosseguimento de uma atribuição que tem como propósito - *promover e dinamizar o acolhimento, a integração, a participação e a formação profissional e cívica dos imigrantes e seus descendentes, nomeadamente através do desenvolvimento de políticas transversais, de*



centros e gabinetes de apoio aos imigrantes que proporcionem uma resposta integrada dos serviços públicos, e de parcerias com a sociedade civil, as autarquias locais e as associações de imigrantes, tendo em vista a promoção da coesão e solidariedade social, do acesso à cidadania e o reforço das redes sociais de integração e participação pública -, com a atribuição da competência sobre a regularização da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional?

Como se poderá compatibilizar dentro do mesmo instituto público, por exemplo, o exercício de *funções de interlocução junto de atuais e potenciais imigrantes em procedimentos administrativos ou fora deles, sem prejuízo das competências próprias dos organismos envolvidos, por via do aconselhamento daqueles imigrantes, do contacto com outras entidades públicas e privadas, do recurso a meios eletrónicos e da preparação da documentação pertinente* com a atribuição da competência sobre a regularização da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional?

O ACM, I.P. é um serviço público que se debruça sobre as temáticas da migração e que conta com centros de apoio, nacionais e locais, à integração de migrantes que integram a Rede Nacional de Apoio à Integração de Migrantes (RNAIM) e que constituem uma boa prática não só no acolhimento e integração de migrantes, mas também no âmbito da governação integrada e de modernização dos serviços públicos.

A RNAIM dispõe hoje de quatro Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM), em Lisboa, Norte (Porto), Algarve (Faro) e Beja, e de Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM) que são estruturas que apoiam os cidadãos migrantes e outros em várias questões relacionadas com o processo de acolhimento e integração em Portugal. Os CNAIM são estruturas dependentes do Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.) que dão respostas especializadas a diferentes dificuldades sentidas pelas pessoas migrantes em Portugal, através de gabinetes especializados e de instituições parceiras, proporcionando apoio e acompanhamento integrado. Os CLAIM são gabinetes ou espaços de acolhimento, informação e apoio descentralizado, que visam ajudar a responder às necessidades dos migrantes em diferentes áreas, articulando com as diversas estruturas locais, e promovendo a interculturalidade a nível local, sendo que atualmente existem mais de 150 CLAIM dinamizados por Municípios ou entidades da sociedade civil (na presente data, 156 CLAIM).

A RNAIM conta ainda com dois serviços de grande importância, designadamente a Linha de Apoio a Migrantes (LAM) e o Serviço de Tradução Telefónica (STT).

Importa ainda considerar o esforço que tem sido desenvolvido por forma a adaptar as respostas do ACM, I.P. à intensificação e diversificação dos fluxos migratórios, designadamente através da criação em 2016 do Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados, que tem vindo a apoiar esta população desde então, da criação do Núcleo de Ligação às Associações, constituído em 2020 por forma a sedimentar o trabalho feito com associações de imigrantes, reconhecendo a sua importância nos processos de integração. Neste âmbito, cumpre



igualmente mencionar a criação do Gabinete de Promoção da Aprendizagem da Língua Portuguesa em 2021, assim como a diversificação das respostas de proximidade oferecidas aos cidadãos imigrantes, designadamente com a criação de Gabinetes de Apoio à Vítima nos CNAIM de Lisboa, Norte e Algarve e com a integração do serviço da Autoridade Tributária no CNAIM de Lisboa. Este reforço representa uma diversificação e melhoria da qualidade dos serviços prestados aos imigrantes.

Considerando ainda a situação pandémica enfrentada, o ACM, I.P. constituiu equipas de emergência com vista a dar respostas ágeis e eficientes no apoio ao combate à situação pandémica, como também na articulação com parceiros institucionais tendo em vista a identificação de vulnerabilidades e atuação conjunta no terreno, equipas que também atuaram com os deslocados da Ucrânia e, mais recentemente, lidado com situações de grande vulnerabilidade, nomeadamente o caso dos cidadãos timorenses, situações a que urge fazer face e que importa desenvolver a nível político.

Entre as respostas de apoio no processo de acolhimento e integração dos cidadãos, destacamos, a título de exemplo, o Gabinete de Apoio Jurídico (GAJ), presente nos CNAIM, que é um gabinete de apoio especializado que realiza funções de informação, aconselhamento, encaminhamento, mediação e apoio a pessoas migrantes na defesa dos seus direitos e capacitação para os seus deveres, em matérias que se encontrem numa fase extrajudicial. O GAJ integra as valências do serviço jurídico, no âmbito da Imigração, Nacionalidade, Trabalho, Segurança Social, Menores, Acesso ao Direito e aos Tribunais, Consumo, Reagrupamento Familiar, entre outras. Este Gabinete, em termos práticos, apoia os cidadãos estrangeiros na elaboração de requerimentos, alegações, reclamações, recursos, na sequência de proposta de decisões de indeferimento ou de indeferimentos finais do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, referentes a pedidos de concessão e renovação de autorizações de residência, que na proposta apresentada, estaria em conflito de interesses ao contestar uma decisão proferida pela própria entidade. Estranho seria que a mesma entidade recusasse um pedido de um cidadão estrangeiro e, ao mesmo tempo, apoiasse o mesmo cidadão na sua defesa, contestação, reclamação ou recurso.

A Administração Pública tem de se pautar por princípios, dos quais se destacam o serviço público, a legalidade, a justiça, a imparcialidade, a igualdade, a proporcionalidade, a colaboração, a boa-fé, a informação e qualidade, a lealdade, a integridade, a competência e responsabilidade, princípios que poderão estar em causa não havendo separação de funções.

Acresce que, para além de eventuais incompatibilidades e conflitos de interesses, a não separação de atribuições por entidades distintas poderá contribuir para a prática de determinados crimes, em especial os cometidos no exercício de funções públicas, como corrupção, situação que nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 31 de outubro de 2003, ratificada pelo Decreto do Presidente da República nº 97/2007, de 21 de setembro, que obriga os Estados Partes a desenvolver, implementar e/ou manter políticas de prevenção e luta contra a corrupção.



III – Parecer / Conclusões

O Projeto de Lei em análise versa sobre criação de um Programa Nacional de Atração, Acolhimento e Integração de Imigrantes (PNAAIL) e da Agência Portuguesa para as Migrações (APM, I.P), extinguindo o Alto Comissariado para as Migrações (ACM, IP.).

No que se refere ao PNAAIL, sem prejuízo da sua importância e até necessidade de incremento, situação que se encontra já em curso, Portugal tem já larga experiência e créditos recebidos, nacional e internacionalmente, no que se refere às políticas de acolhimento e integração de migrantes.

No que respeita à APM, I.P., é essencial e da maior importância, a separação das atribuições que dizem respeito ao acolhimento e integração de migrantes e refugiados das atribuições acerca da regularização da sua permanência no país, emissão de pareceres sobre os pedidos de visto, de asilo e de instalação de refugiados por entidades distintas para a boa atuação e exercício das funções administrativas em causa, bem como para a prevenção de eventuais incompatibilidades, conflitos de interesses e outros ilícitos.

Finalmente, é de referir que quer a missão quer as atribuições desta agência proposta são praticamente uma réplica da missão e atribuições do ACM, I.P., que, como ficou explanado, tem desenvolvido um excelente trabalho, em diferentes vertentes, nomeadamente no acolhimento e integração das pessoas que procuram Portugal para viver, mas, também, junto da sociedade de acolhimento, contribuindo para a sua integração plena e pacífica, pelo que a sua continuidade deve ser salvaguarda e reforçada.

A Presidente do Conselho Diretivo
do Alto Comissariado para as Migrações,

Sónia Pereira