



Bruxelas, 6.4.2016  
COM(2016) 197 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO  
CONSELHO**

**REFORMAR O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO E MELHORAR AS VIAS  
DE ENTRADA LEGAL NA EUROPA**

A migração tem sido e continuará a ser nas próximas décadas uma questão decisiva para a Europa. As tendências subjacentes em matéria de desenvolvimento económico, alterações climáticas, globalização dos transportes e das comunicações, guerra e instabilidade nas regiões vizinhas deixam prever que as pessoas vão continuar a tentar entrar na Europa à procura de refúgio, uma vida melhor ou seguindo os seus familiares próximos. Os países europeus continuarão fiéis aos seus compromissos jurídicos e morais para com as pessoas que precisam de proteção contra a guerra e a perseguição. Além disso, à medida que a sua própria demografia for evoluindo, estes países precisarão de tirar partido das oportunidades e vantagens proporcionadas pela atração de talentos e qualificações de países estrangeiros.

Numa resposta contínua à atual crise da migração e dos refugiados, em 10 de fevereiro a Comissão apresentou um relatório<sup>1</sup> sobre as ações prioritárias adotadas no âmbito da Agenda Europeia da Migração<sup>2</sup> para fazer face ao desafio imediato de restabelecer a ordem na rota do Mediterrâneo Oriental e dos Balcãs Ocidentais. Na sequência das reuniões do Conselho Europeu de 18 e 19 de fevereiro e de 17 e 18 de março e da reunião dos Chefes de Estado e de Governo de 7 de março<sup>3</sup>, a Comissão continuará a prestar apoio aos Estados-Membros no âmbito da execução de todas as ações acordadas para conter os fluxos migratórios irregulares e desordenados, proteger as fronteiras externas e salvaguardar a integridade do espaço Schengen, em especial as decisões sobre a recolocação, os centros de registo e as medidas destinadas a assegurar o regresso e a readmissão, garantindo ao mesmo tempo o acesso efetivo aos procedimentos de asilo por parte das pessoas que necessitam de proteção internacional.

É essencial aplicar as normas em vigor e melhorar o funcionamento dos instrumentos e mecanismos existentes para retomar o controlo da situação. Mas, ao mesmo tempo, tal como referido nas conclusões do Conselho Europeu de 18 e 19 de fevereiro e de 17 e 18 de março<sup>4</sup>, chegou o momento de avançar na reforma do quadro da UE em vigor, de modo a assegurar uma política de asilo humana e eficaz. A conceção e a aplicação da política europeia em matéria de asilo e migração padecem de deficiências significativas e de lacunas estruturais que a crise veio revelar. Neste momento, a UE precisa de criar os instrumentos necessários para gerir melhor os fluxos migratórios a médio e longo prazo, em conformidade com a abordagem definida na Agenda Europeia da Migração.

O objetivo geral é passar de um sistema que, devido à sua conceção ou aplicação deficiente, faz pesar uma responsabilidade desproporcionada sobre determinados Estados-Membros e encoraja os fluxos migratórios descontrolados e irregulares, para um sistema mais justo que proporcione canais ordeiros e seguros de entrada na UE aos nacionais de países terceiros que necessitem de proteção ou que sejam suscetíveis de contribuir para o desenvolvimento económico da União. A UE necessita de um sistema sólido e eficaz capaz de assegurar uma gestão sustentável da migração no futuro, que seja justo para as sociedades de acolhimento e para os cidadãos da UE, bem como para os nacionais de países terceiros e os países de origem e de trânsito. Para poder funcionar, este sistema deve ser global e assentar nos princípios da responsabilidade e da solidariedade.

Nos últimos meses, foram dados passos significativos para combater determinadamente a migração ilegal e gerir mais eficazmente as fronteiras externas da UE. É essencial adotar a

---

<sup>1</sup> COM(2016) 85 final.

<sup>2</sup> COM(2015) 240 final.

<sup>3</sup> EUCO 1/16; SN 28/16.

<sup>4</sup> EUCO 12/1/16.

proposta de regulamento que cria a Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia<sup>5</sup>, o mais tardar até junho, para que esta possa começar a exercer funções durante o verão. A aplicação dos planos de ação contra o tráfico de migrantes<sup>6</sup> e sobre o regresso<sup>7</sup> está também a progredir, tendo todas as agências e Estados-Membros em causa intensificado os seus trabalhos neste domínio.

Todavia, reduzir eficazmente os fluxos irregulares para a Europa e dentro dela e proteger as fronteiras externas da UE só é possível se considerarmos o fenómeno da migração numa perspetiva alargada e global: isto significa que é necessário, ao mesmo tempo, reforçar os canais legais e seguros de entrada na Europa, melhorar a utilização e aplicação dos instrumentos jurídicos em vigor no domínio da migração legal, reforçar o Sistema Europeu Comum de Asilo, bem como continuar a combater as causas profundas da migração. Se quisermos melhorar a nossa forma de gerir a migração, temos de melhorar a nossa capacidade de atrair as qualificações e os talentos de que iremos necessitar no futuro e de tirar partido dos benefícios da migração, assegurando uma integração efetiva e a participação de todos - refugiados ou migrantes legais - na respetiva sociedades de acolhimento.

Juntamente com as outras medidas que se seguiram à Agenda Europeia da Migração, a presente comunicação enumera as medidas a adotar para tornar a política de asilo europeia mais humana, justa e eficaz, bem como para gerir melhor a política de migração legal.

## **I. RUMO A UMA POLÍTICA COMUM DE ASILO SÓLIDA E SUSTENTÁVEL**

### **I.1 Deficiências estruturais do Sistema Europeu Comum de Asilo em tempos de crise migratória**

A chegada descontrolada e em grande escala de migrantes e requerentes de asilo em 2015 colocou sob pressão não só os sistemas de asilo de muitos Estados-Membros, mas também o Sistema Europeu Comum de Asilo no seu conjunto. Este sistema é constituído por um quadro jurídico, que abrange todos os aspetos do procedimento de asilo, e um organismo - o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) - que apoia a aplicação do quadro jurídico e facilita a cooperação prática entre os Estados-Membros. A crise revelou deficiências na conceção e na aplicação do sistema, em especial das disposições do Regulamento de Dublin.

O Regulamento de Dublin<sup>8</sup> estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional. As pessoas que requerem ou às quais foi concedida proteção não têm o direito de escolher o Estado-

---

<sup>5</sup> COM(2015) 671 final.

<sup>6</sup> COM(2015) 285 final.

<sup>7</sup> COM(2015) 668 final.

<sup>8</sup> Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida, JO L 180 de 29.6.2013, p. 31. O Reino Unido e a Irlanda estão vinculados por este regulamento, na sequência da notificação da intenção de participarem na sua adoção e aplicação, com base no Protocolo n.º 21 dos Tratados. A posição destes Estados-Membros relativamente a qualquer alteração a este regulamento é definida pelo Protocolo n.º 21. A Dinamarca aplica o Regulamento de Dublin com base num acordo internacional (JO L 66 de 8.3.2006, p. 38). Em conformidade com o artigo 3.º desse acordo, deve notificar à Comissão a sua decisão de aplicar ou não o conteúdo de qualquer alteração ao regulamento.

Membro em que pretendem instalar-se. Se o Estado-Membro no qual um requerente de asilo apresenta o seu pedido não for o Estado-Membro responsável pelo tratamento do mesmo, o requerente deve ser transferido para o Estado-Membro responsável.

O sistema de Dublin não foi concebido para assegurar uma partilha sustentável da responsabilidade relativamente aos requerentes de asilo em toda a UE, uma lacuna que foi evidenciada pela crise atual. Na prática, o principal critério de atribuição da responsabilidade pelos pedidos de asilo é a entrada irregular através do território de um Estado-Membro. O recurso a este critério baseava-se no pressuposto de que deve existir uma ligação entre a atribuição da responsabilidade no domínio do asilo e o respeito, por parte dos Estados-Membros, das suas obrigações em termos de proteção da fronteira externa. No entanto, a capacidade de exercer um controlo eficaz dos afluxos irregulares na fronteira externa depende, em certa medida, da cooperação com os países terceiros. Além disso, a experiência dos últimos anos mostrou que, em especial em situações de afluxo maciço ao longo de rotas migratórias específicas, o atual sistema atribui a responsabilidade jurídica pela grande maioria dos requerentes de asilo a um número limitado de Estados-Membros, uma situação que colocaria em dificuldades as capacidades de qualquer Estado-Membro. Isto explica também, em parte, por que razão nos últimos anos se tem verificado uma inobservância crescente das normas da UE. Os migrantes também recusam muitas vezes apresentar pedidos de asilo ou cumprir as obrigações de identificação no primeiro Estado-Membro a que chegam, prosseguindo o seu caminho para o Estado-Membro em que desejam instalar-se e apresentando o pedido de asilo nesse país. Estes movimentos secundários estiveram na origem da apresentação de muitos pedidos de asilo em Estados-Membros que não são os da primeira entrada, situação que, por seu turno, levou vários Estados-Membros a reintroduzir controlos nas fronteiras internas para poderem gerir o afluxo de migrantes.

Mas, mesmo antes da atual crise, já existiam lacunas graves na aplicação do Regulamento de Dublin. Ainda que todos os Estados-Membros aplicassem as normas em vigor de forma mais eficaz e rigorosa e fossem adotadas medidas adicionais para evitar os movimentos secundários, seria altamente provável que o atual sistema não resistisse a uma pressão migratória contínua<sup>9</sup>. Os problemas prendem-se com a dificuldade em obter e chegar a acordo sobre as provas da responsabilidade de um Estado-Membro pela análise de um pedido de asilo, o que conduz, por conseguinte, a um aumento do número de recusas de pedidos para aceitar a transferência de requerentes. Mesmo quando os Estados-Membros aceitam pedidos de transferência, só cerca de um quarto desses casos dão lugar a transferências efetivas e, uma vez concretizada uma transferência, são frequentes os casos de movimentos secundários de retorno ao Estado-Membro que procedeu à transferência. A eficácia do sistema é prejudicada ainda mais devido às normas atuais, que preveem uma transferência da responsabilidade entre Estados-Membros decorrido um certo período. Com efeito, se um requerente se esconder durante um período suficientemente longo num Estado-Membro sem ser efetivamente transferido, este último Estado-Membro acabará por se tornar responsável pelo seu dossiê.

Outro obstáculo ao funcionamento eficaz do sistema de Dublin prende-se com a dificuldade em transferir requerentes para Estados-Membros que apresentam falhas sistémicas em aspetos essenciais dos seus procedimentos de asilo ou condições de acolhimento. A suspensão efetiva das transferências para a Grécia no âmbito do sistema de Dublin desde

---

<sup>9</sup> Esta hipótese foi confirmada por uma avaliação externa sobre a aplicação do Regulamento (UE) n.º 604/2013 (Regulamento Dublin III) e por um relatório de avaliação, ambos disponíveis em: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm).

2011 revelou-se uma falha particularmente grave do sistema, em especial tendo em conta o elevado número de migrantes que têm chegado a este país nos últimos meses<sup>10</sup>.

O Sistema Europeu Comum de Asilo também se caracteriza por diferenças de tratamento dos requerentes de asilo nos vários Estados-Membros, nomeadamente no que diz respeito à duração dos procedimentos de asilo e às condições de acolhimento, o que, por seu turno, encoraja os movimentos secundários. Estas divergências devem-se, em parte, às disposições muitas vezes facultativas previstas na Diretiva Procedimentos de Asilo<sup>11</sup> e na Diretiva Condições de Acolhimento<sup>12</sup> em vigor. Além disso, embora a Diretiva que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos requerentes de asilo<sup>13</sup> estabeleça disposições sobre o reconhecimento e a proteção a oferecer a nível da UE, na prática, a taxa de reconhecimento varia, por vezes significativamente, de um Estado-Membro para outro<sup>14</sup>. Há também falta de convergência no que se refere à decisão de concessão do estatuto de refugiado (que deve ser concedido às pessoas que fogem de perseguições) ou de proteção subsidiária (que deve ser concedida às pessoas que fogem do risco de sofrerem danos graves, incluindo de conflitos armados) aos requerentes de um determinado país de origem. Esta divergência também tem constituído um incentivo aos movimentos secundários, tal como as variações da duração das autorizações de residência e de acesso à assistência social e ao reagrupamento familiar.

A UE dispõe de um dos sistemas de asilo mais protetores e generosos do mundo, e a concessão do estatuto de proteção internacional nos Estados-Membros tem conduzido, na prática e quase invariavelmente, à instalação permanente na UE, apesar de o seu objetivo inicial e principal consistir em conceder proteção apenas e enquanto o risco de perseguição ou de danos graves subsistir. Logo que mudem as circunstâncias no país de origem ou a situação do requerente, a proteção deixa de ser necessária. No entanto, embora a Diretiva relativa às condições a preencher pelos requerentes de asilo contenha disposições sobre a cessação do estatuto, atualmente estas não são aplicadas sistematicamente.

Com base nas prioridades imediatas identificadas na Agenda Europeia da Migração, a Comissão adotou medidas financeiras, jurídicas<sup>15</sup> e operacionais para melhorar a aplicação das normas do Sistema Europeu Comum de Asilo, tal como referido na Comunicação de 10 de fevereiro de 2016. Em particular, propôs os dois regimes de recolocação temporários acordados em setembro, que preveem a transferência da responsabilidade por determinados requerentes de asilo da Itália e da Grécia para outros Estados-Membros.

---

<sup>10</sup> Em 10 de fevereiro de 2016, a Comissão adotou uma recomendação [C(2016) 871 final] sobre as medidas que a Grécia deve adotar com urgência para permitir a retoma das transferências ao abrigo do Regulamento de Dublin.

<sup>11</sup> Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, JO L 180 de 29.6.2013, p. 249.

<sup>12</sup> Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional, JO L 180 de 29.6.2013, p. 96.

<sup>13</sup> Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, JO L 337 de 20.12.2011, p. 9.

<sup>14</sup> Por exemplo, no período compreendido entre janeiro e setembro de 2015, as taxas de reconhecimento de requerentes de asilo provenientes do Afeganistão variou entre quase 100 % em Itália e 5,88 % na Bulgária.

<sup>15</sup> Em 10 de fevereiro de 2016, a Comissão adotou pareceres fundamentados contra Estados-Membros em nove processos por infração relativos à não transposição das diretivas que fazem parte do Sistema Europeu Comum de Asilo.

É imperativo que estas medidas sejam aplicadas na íntegra e rapidamente para fazer face aos desafios imediatos. A União deve assegurar, graças a uma ação concertada entre todos os Estados-Membros e com o pleno apoio da Comissão e dos organismos da União, a correta aplicação do quadro jurídico vigente, de modo a consolidar a estabilidade e a ordem no funcionamento do Sistema Europeu Comum de Asilo. Ao mesmo tempo, a UE deve retirar ensinamentos da crise atual e começar a resolver as suas deficiências estruturais a longo prazo. Por conseguinte, são necessárias ações para garantir um sistema humano, equitativo e eficaz para o futuro.

## **I.2 Corrigir as deficiências estruturais: cinco prioridades**

Neste contexto, a Comissão considera que o Sistema Europeu Comum de Asilo deve ser melhorado do ponto de vista estrutural em cinco áreas prioritárias.

### *Prioridades*

#### a) Estabelecer um sistema sustentável e equitativo de determinação do Estado-Membro responsável pelos requerentes de asilo

*Objetivo:* Adaptar o Sistema Europeu Comum de Asilo de modo a que este seja capaz de lidar melhor com a chegada de um elevado número de requerentes de asilo/refugiados através de pontos de entrada específicos e assegurar um elevado grau de solidariedade e uma partilha equitativa da responsabilidade entre os Estados-Membros graças a uma repartição equitativa dos requerentes de asilo.

*Ações:* A Comissão proporá a alteração do Regulamento de Dublin, quer racionalizando-o e complementando-o com um mecanismo corretor para assegurar a equidade, quer passando para um novo sistema baseado numa chave de repartição.

#### b) Reforçar o sistema Eurodac

*Objetivo:* Apoiar a aplicação do Regulamento de Dublin e facilitar a luta contra a migração irregular.

*Ações:* A Comissão proporá a adaptação do sistema Eurodac de modo a refletir as alterações introduzidas no mecanismo de Dublin e a alargar a sua finalidade para além do asilo.

#### c) Alcançar um maior grau de convergência no sistema de asilo da UE

*Objetivo:* Continuar a reforçar e a harmonizar o Sistema Europeu Comum de Asilo, a fim de garantir uma maior igualdade de tratamento em toda a UE e reduzir os fatores de atração indevidos para entrar na UE.

*Ações:* A Comissão proporá um novo regulamento que institui um procedimento de asilo único e comum na UE e que substituirá a Diretiva Procedimentos de Asilo, um novo regulamento relativo às condições a preencher pelos requerentes de asilo que substituirá a Diretiva sobre a mesma matéria, bem como alterações específicas à Diretiva Condições de Acolhimento.

#### d) Prevenir os movimentos secundários dentro da UE

*Objetivo:* Assegurar que o funcionamento do mecanismo de Dublin não é perturbado por abusos e pelo fenómeno da introdução de pedidos múltiplos em vários países (*asylum shopping*) pelos requerentes e beneficiários de proteção internacional.

*Ações:* A Comissão incluirá medidas reforçadas a nível dos procedimentos nas suas propostas de novos regulamentos sobre procedimentos de asilo e condições a preencher pelos requerentes de asilo, bem como na proposta de diretiva sobre condições de acolhimento, a fim de dissuadir e sancionar os movimentos irregulares para outros Estados-Membros.

e) Novas atribuições do EASO

*Objetivo:* Facilitar o funcionamento do Sistema Europeu Comum de Asilo e do mecanismo de repartição de Dublin revisto, elaborar ações direcionadas em domínios essenciais e assegurar uma abordagem mais harmonizada das necessidades de proteção em todos os Estados-Membros.

*Ações:* A Comissão proporá a alteração do mandato do EASO, de modo a que este possa desempenhar um novo papel na aplicação das políticas e funções operacionais reforçadas, proporcionando recursos financeiros e meios jurídicos suficientes para o efeito.

a) **Estabelecer um sistema sustentável e equitativo de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo**

O Regulamento de Dublin estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional. O seu objetivo é assegurar um acesso rápido por parte dos requerentes de asilo a um procedimento de asilo e a análise de um pedido por um único Estado-Membro claramente determinado. Estes objetivos continuam válidos. A alternativa – permitir aos requerentes de asilo escolher o Estado-Membro responsável pelo seu pedido – constituiria um fator de atração, mesmo que existisse uma completa igualdade entre os Estados-Membros no que se refere às condições de acolhimento dos requerentes de asilo e ao tratamento dos pedidos. Esta alternativa também não garantiria a solidariedade nem uma partilha equitativa das responsabilidades. A necessidade de tais critérios e mecanismos está prevista no Tratado.

A Comissão tenciona apresentar, com carácter prioritário, uma proposta de reforma do sistema de Dublin. Nesta fase devem ser consideradas duas opções principais para reformar o modo de determinar a responsabilidade no âmbito do sistema de Dublin. Em ambos os casos, o Estado-Membro do primeiro ponto de entrada deve identificar, registar e recolher as impressões digitais de todos os migrantes, bem como repatriar aqueles que não necessitam de proteção. Além disso, enquanto expressão de solidariedade adicional, poderá ser necessário ponderar o financiamento da UE em relação a ambas as opções. Como ambas seriam concebidas para fazer face a situações de afluxo maciço, poderá também ser ponderada a possibilidade de revogar a Diretiva Proteção Temporária<sup>16</sup>.

- *Opção 1: Complementar o atual sistema com um mecanismo corretor para assegurar a equidade*

No âmbito desta opção, seriam preservados na sua essência os atuais critérios de atribuição da responsabilidade, mas o sistema seria complementado com um mecanismo corretor para assegurar a equidade, baseado numa chave de repartição, que permitiria fazer ajustamentos na atribuição da responsabilidade em determinadas circunstâncias. Embora mantivesse uma

<sup>16</sup> Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, JO L 212 de 7.8.2001. Este instrumento da UE relativo ao asilo, destinado a ser acionado em resposta ao afluxo maciço de pessoas com necessidade de proteção internacional, nunca foi aplicado, principalmente devido à falta de um mecanismo de solidariedade obrigatório integrado para assegurar uma partilha equitativa da responsabilidade entre os Estados-Membros.

ligação entre a atribuição da responsabilidade no domínio do asilo e o respeito, por parte dos Estados-Membros, das suas obrigações em termos de proteção da fronteira externa, esta opção permitiria enfrentar mais eficazmente as situações de afluxo maciço através de determinados Estados-Membros e garantiria uma maior equidade na atribuição da responsabilidade entre os Estados-Membros. O mecanismo corretor poderia ser combinado com alterações ao Regulamento de Dublin, a fim de tornar os procedimentos mais eficazes, nomeadamente graças à supressão das cláusulas sobre a cessação da responsabilidade.

O mecanismo corretor suplementar poderá basear-se no regime de recolocação em situações de crise, proposto pela Comissão em setembro do ano passado<sup>17</sup>, que deve ser acionado em situações suscetíveis de comprometer a aplicação do Regulamento de Dublin devido a uma forte pressão caracterizada pelo afluxo maciço e desproporcionado de nacionais de países terceiros que imponha constrangimentos significativos ao sistema de asilo de um Estado-Membro. Poderá ser estudada a possibilidade de subordinar a ativação do mecanismo suplementar à ativação prévia do apoio operacional nas fronteiras externas por parte da futura Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia<sup>18</sup>.

Para apoiar eficazmente um Estado-Membro confrontado com um afluxo maciço de migrantes, poderão ser ponderados ajustamentos no mecanismo suplementar proposto pela Comissão no ano passado. Em especial, a fim de atenuar injustiças graves na repartição entre Estados-Membros, a recolocação poderia ter lugar logo que seja atingido um limiar previamente definido do número de requerentes de asilo num determinado Estado-Membro. Esse limiar poderá ser determinado, por exemplo, de modo a que a recolocação só ocorra quando o número de requerentes de asilo atribuídos a um dado Estado-Membro exceder significativamente o número que resultaria de uma distribuição de requerentes de asilo em toda a UE baseada em determinados critérios objetivos. Outro ajustamento poderia permitir a recolocação de qualquer requerente com uma probabilidade razoável de beneficiar de proteção internacional<sup>19</sup>, e não só os requerentes com uma nacionalidade para a qual a taxa de reconhecimento seja de, pelo menos, 75 %.

- *Opção 2: Criar um novo sistema de atribuição dos pedidos de asilo na UE com base numa chave de repartição*

Ao abrigo de um novo sistema de atribuição dos pedidos de asilo na UE, a determinação da responsabilidade deixaria de estar ligada, na maior parte dos casos, ao primeiro Estado-Membro em que é apresentado o pedido ou em que o migrante entra de forma irregular. Em vez disso, a responsabilidade seria atribuída, principalmente, com base numa chave de repartição que reflita a dimensão, a riqueza e as capacidades de absorção relativas dos Estados-Membros<sup>20</sup>. Tal implicaria uma alteração fundamental do sistema atual. No entanto, determinados critérios – nomeadamente os laços familiares ou de dependência, o interesse superior da criança e a posse de um visto ou de uma autorização de residência – prevaleceriam, como sucede atualmente, sobre a aplicação da chave de repartição e poderiam dar origem a uma redução correspondente do número de migrantes atribuídos ao Estado-

---

<sup>17</sup> COM(2015) 450 final.

<sup>18</sup> COM(2015) 671 final.

<sup>19</sup> Por exemplo, todos os requerentes não provenientes de um país de origem designado como seguro pela UE.

<sup>20</sup> Embora a chave de repartição pudesse seguir a mesma abordagem no âmbito dos regimes de recolocação atual e proposto, a conceção da chave poderá ser objeto de uma reflexão mais aprofundada, em especial no que toca à consideração de critérios como a população de refugiados nos Estados-Membros e as taxas de desemprego, bem como outros esforços já envidados, incluindo através da reinstalação.

Membro ao abrigo da chave de repartição. Além disso, uma vez definitivamente estabelecida a responsabilidade de um dado Estado-Membro, este passaria a ser o único responsável pela análise do pedido de um determinado requerente, o que dissuadiria os movimentos secundários e permitiria encurtar os procedimentos e torná-los mais eficazes.

Contrariamente à opção 1, com base na chave de repartição, a maior parte dos requerentes seriam diretamente atribuídos a outro Estado-Membro ao apresentarem um pedido em qualquer local da UE. No entanto, os Estados-Membros em que é apresentado o primeiro pedido seriam responsáveis pela análise dos pedidos de asilo, por exemplo de requerentes provenientes de países de origem que a UE tenha designado como seguros, de modo a facilitar o seu regresso rápido e a manter uma ligação com as obrigações dos Estados-Membros em matéria de proteção da fronteira externa. São possíveis diferentes variantes desta opção, em função do grau de responsabilidade atribuída ao Estado-Membro em que é apresentado o pedido para verificar se são aplicáveis critérios determinantes como, por exemplo, os eventuais laços familiares do requerente noutro Estado-Membro. Uma alternativa poderia consistir na realização dessa verificação pelo Estado-Membro em que é apresentado o pedido; outra poderia ser a realização dessa verificação apenas no Estado-Membro ao qual tenha sido atribuída a responsabilidade com base na chave de repartição.

- *Perspetiva a longo prazo*

Tal como já foi assinalado na Agenda Europeia da Migração, a longo prazo poderá ponderar-se a possibilidade de transferir a responsabilidade pelo tratamento dos pedidos de asilo do nível nacional para o nível da UE, por exemplo transformando o EASO num organismo de tomada de decisão em primeira instância a nível da União, com representações nacionais em cada Estado-Membro, e criando uma estrutura de recurso a nível da UE. No âmbito desta abordagem, os Estados-Membros continuariam a ser responsáveis pelo acolhimento dos requerentes de asilo e dos refugiados, uma vez reconhecidos, que lhes seriam atribuídos com base numa chave de repartição, como sugerido acima.

Deste modo, seria possível estabelecer um processo de tomada de decisão único e centralizado, em primeira instância e em fase de recurso, e garantir a plena harmonização dos procedimentos, bem como uma avaliação coerente das necessidades de proteção a nível da UE. A repartição dos requerentes de asilo entre os Estados-Membros com base numa chave de repartição asseguraria paralelamente uma partilha equitativa da responsabilidade pelo seu acolhimento. Para além de ser necessária uma transformação institucional de grande envergadura, estes novos organismos da UE responsáveis pelo asilo necessitariam de recursos consideráveis para tratar um número muito significativo de pedidos atualmente tratados pelas autoridades dos Estados-Membros<sup>21</sup>. Por conseguinte, seria difícil prever uma solução de tão longo alcance a curto ou médio prazo.

#### ***b) Reforçar o sistema Eurodac***

Os Estados-Membros utilizam o sistema Eurodac e as impressões digitais conservadas na sua base de dados para provar que um determinado requerente de proteção internacional ou migrante em situação irregular esteve presente num Estado-Membro antes de chegar a outro Estado-Membro, a fim de apoiar a aplicação do Regulamento de Dublin. A Comissão proporá a adaptação do sistema Eurodac de modo a refletir as alterações introduzidas no

---

<sup>21</sup> Em 2015, foram apresentados 1,3 milhões de pedidos na UE.

mecanismo de Dublin, para assegurar que fornece as provas, sob a forma de impressões digitais, necessárias ao seu funcionamento.

Além disso, tendo em conta as dificuldades encontradas pelos Estados-Membros para controlar com eficácia as entradas irregulares nas fronteiras externas e os movimentos subsequentes, convém alargar a finalidade do Eurodac para além do domínio do asilo. O Eurodac pode ser utilizado para reforçar substancialmente a capacidade dos Estados-Membros visando detetar migrantes em situação irregular na UE, já que, graças ao armazenamento de dados dactiloscópicos de todas as categorias, permite efetuar comparações com todos os dados armazenados.

A Comissão proporá alargar o âmbito do Eurodac como forma de contribuir para combater a migração irregular, permitindo que o sistema seja utilizado para facilitar o regresso dos migrantes em situação irregular. Para o efeito, o Eurodac será utilizado como meio destinado a acelerar a identificação dos migrantes e a emissão de novos documentos aos mesmos, e permitirá avaliar melhor as probabilidades de fuga, reforçando assim a eficácia e a rapidez dos procedimentos de regresso e de readmissão.

Tal como enunciado na sua comunicação sobre a criação de sistemas de informação mais sólidos e inteligentes para as fronteiras e a segurança<sup>22</sup>, no quadro da avaliação geral do atual sistema, a Comissão identificará também as lacunas que devem ser colmatadas a longo prazo através do desenvolvimento de certas funcionalidades técnicas do sistema, incluindo a possibilidade de utilizar outros identificadores biométricos, em consonância com as normas em matéria de proteção de dados.

c) **Um maior grau de convergência e um verdadeiro Sistema Europeu Comum de Asilo**

Em termos mais gerais, a Comissão tenciona propor uma harmonização global dos procedimentos em toda a UE, transformando a atual Diretiva Procedimentos de Asilo num **novo regulamento que estabelece um procedimento de asilo único e comum na UE**, que substituiria as atuais disposições díspares dos Estados-Membros e reduziria os incentivos à entrada na UE e à circulação no seu interior. Após ter consultado os Estados-Membros e as partes interessadas, a Comissão tenciona propor a adoção de novas normas - em vez das atuais normas discricionárias - sobre os aspetos essenciais do procedimento de asilo, incluindo normas sobre a admissibilidade, a utilização de procedimentos de fronteira e acelerados, o tratamento dos pedidos subsequentes e o direito de permanência no território. Uma característica essencial de um procedimento comum deste tipo será a harmonização da sua duração máxima, tanto em primeira instância como na fase de recurso.

Um aspeto crucial da abordagem comum prende-se com a utilização do mecanismo de designação de «países seguros». Em setembro de 2015, a Comissão propôs a adoção de um regulamento que estabelece uma lista comum da UE de «países de origem seguros»<sup>23</sup>, a fim de facilitar o tratamento rápido dos pedidos apresentados por pessoas provenientes desses países. É importante que esse regulamento seja adotado sem demora pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. O objetivo é dispor de uma lista totalmente harmonizada dos países

---

<sup>22</sup> COM(2016)205 final.

<sup>23</sup> COM(2015) 240 final.

de origem seguros a nível da UE, com base nas propostas da Comissão, dando prioridade à inclusão dos países terceiros de que seja originário um número significativo de requerentes. Além disso, a Comissão tenciona propor a harmonização das consequências processuais do recurso ao mecanismo do «país de origem seguro» e eliminar a atual discricionariedade relativamente à sua utilização.

No que respeita ao mecanismo do «país terceiro seguro», que permite declarar certos pedidos não admissíveis quando é possível beneficiar de proteção num país terceiro, na sua Comunicação de 10 de fevereiro de 2016 a Comissão encorajou os Estados-Membros a preverem e exigirem a sua aplicação na legislação nacional. Além disso, a Comissão tenciona propor uma abordagem mais harmonizada da sua utilização a nível da União, no pleno respeito das obrigações internacionais consagradas na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e na Convenção de Genebra, a fim de garantir que o mecanismo é aplicado da mesma forma em todos os Estados-Membros e de estabelecer um mecanismo para a adoção de uma lista da UE de países terceiros seguros.

Além disso, deve ser garantida a concessão aos requerentes do tipo de proteção a que têm direito (estatuto de refugiado ou proteção subsidiária), mas apenas enquanto dela necessitarem, bem como de um conjunto mais harmonizado de direitos, mantendo ao mesmo tempo a coerência com a Convenção de Genebra e a CEDH. Por conseguinte, a Comissão tenciona propor, após consulta dos Estados-Membros, a **substituição da atual Diretiva relativa às condições a preencher pelos requerentes de asilo por um regulamento que estabeleça normas uniformes sobre os procedimentos e os direitos a conceder aos beneficiários de proteção internacional**. A concessão de alguns desses direitos poderia corresponder ao regime aplicável em cada Estado-Membro em relação aos outros nacionais de países terceiros ou aos nacionais desse Estado-Membro. No entanto, embora respeitando plenamente os direitos fundamentais e as normas internacionais, a Comissão examinará cuidadosamente a necessidade de adaptar o nível dos direitos, a fim de reduzir tanto os fatores de atração indevidos como os movimentos secundários. A Comissão tenciona também clarificar melhor a diferença entre o estatuto de refugiado e o estatuto de proteção subsidiária, bem como diferenciar melhor os direitos correspondentes a cada um deles.

Por outro lado, o referido regulamento conterà medidas destinadas a garantir que é efetuado um controlo sistemático e regular, pelo menos nos primeiros anos após a concessão de um estatuto de proteção, e que, antes de se conceder o estatuto de residente de longa duração a uma pessoa, a renovação da autorização de residência seja subordinada à confirmação de que ainda existe necessidade de proteção, com base numa análise da situação atual no país de origem do interessado e da sua situação pessoal. Atualmente, são poucos os Estados-Membros que dispõem de um sistema de reavaliação regular do estatuto deste tipo. Tendo em conta a natureza intrinsecamente mais temporária do estatuto de proteção subsidiária, devem ser previstas reavaliações mais regulares da sua cessação.

Serão igualmente propostas normas mais harmonizadas sobre os documentos de identidade dos beneficiários de proteção internacional. Além disso, poderão ser tomadas novas iniciativas a mais longo prazo para desenvolver o reconhecimento mútuo da proteção concedida nos vários Estados-Membros, que poderão servir de base a um quadro para as transferências de proteção.

**Também serão propostas alterações à Diretiva Condições de Acolhimento<sup>24</sup>**, na sequência de consultas com os Estados-Membros, a fim de aumentar o mais possível o nível de harmonização entre os Estados-Membros. É essencial prosseguir a harmonização do tratamento dos requerentes de asilo em toda a UE, não só para lhes garantir um tratamento humano, mas também para reduzir os incentivos à entrada na Europa e à circulação para outros Estados-Membros no interior da Europa. Como primeiro passo, a Comissão solicitou ao EASO que, em colaboração com a recém-criada rede de autoridades de acolhimento de requerentes de asilo da UE e com a Agência dos Direitos Fundamentais, elaborasse normas técnicas comuns e orientações para os sistemas de acolhimento dos Estados-Membros. Estas novas normas servirão igualmente como referência para facilitar a monitorização.

**d) Prevenir os movimentos secundários dentro da UE**

A Comissão tenciona propor uma série de medidas que cobrem todo o acervo em matéria de asilo, a fim de garantir que o funcionamento do sistema não é perturbado pelos movimentos secundários dos requerentes de asilo e dos beneficiários de proteção internacional para o Estado-Membro da sua escolha.

Se os requerentes não permanecerem no Estado-Membro responsável pelo seu caso, deverão ser-lhes aplicadas sanções proporcionadas. Os outros Estados-Membros terão a obrigação de reenviar os requerentes de asilo que tiverem fugido para o Estado-Membro responsável pelo seu pedido, onde ficarão sujeitos a um procedimento de apreciação acelerado no âmbito do qual o seu direito de permanecer no território na pendência do recurso não será automático, sem prejuízo do princípio da não repulsão e do direito a vias de recurso efetivas. Além disso, um requerente que tenha fugido ou seja provável que o faça deve ser dirigido para uma zona designada no Estado-Membro ou, se necessário, detido e, sempre que possível, as condições materiais de acolhimento só devem ser fornecidas em espécie. Por outro lado, poderão ser desenvolvidas e reforçadas as atuais disposições do acervo que associam o facto de um requerente não ter apresentado um pedido o mais rapidamente possível, apesar de o ter podido fazer, à avaliação da credibilidade do mesmo. Como consequência, o facto de uma pessoa ter saído de forma irregular do Estado-Membro responsável poderá ser tido em consideração na apreciação do respetivo pedido de asilo.

Além disso, a fim de prevenir os movimentos secundários dos beneficiários de proteção internacional, serão reforçadas as normas estabelecidas na Diretiva relativa às condições a preencher pelos requerentes de asilo aplicáveis às obrigações de prestação de informações, cooperação e apresentação de relatórios (tal como para os requerentes de asilo). Será estabelecido de forma clara que os refugiados só gozam de direitos e benefícios no Estado-Membro que lhes concedeu proteção e no qual têm a obrigação de permanecer. Por outro lado, o Regulamento de Dublin será alterado a fim de obrigar os Estados-Membros a voltarem a receber os beneficiários de proteção internacional que devem permanecer no Estado-Membro que lhes concedeu proteção. O facto de uma pessoa ter saído de forma irregular do território desse Estado-Membro poderá constituir um motivo para se iniciar a reavaliação do respetivo estatuto.

Embora respeitando plenamente os requisitos da Carta dos Direitos Fundamentais, a concessão de qualquer direito associado ao procedimento de asilo, incluindo condições

---

<sup>24</sup> Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional, JO L 180 de 29.6.2013, p. 96.

materiais de acolhimento, será subordinada ao registo, recolha de impressões digitais, presença e permanência no Estado-Membro responsável. Serão reforçadas as disposições em matéria de informação aos requerentes sobre a obrigação de apresentar um pedido de asilo o mais rapidamente possível após a chegada à UE, bem como de permanecer no Estado-Membro responsável. Também serão reforçadas as normas relativas à obrigação de os requerentes cooperarem e de comunicarem com as autoridades, e serão adotadas medidas específicas para lidar com os requerentes que apresentem um risco elevado de fuga, nomeadamente o recurso a procedimentos de apreciação acelerados. Além disso, serão propostas normas comuns da UE sobre os documentos a emitir aos requerentes de asilo, que deverão certificar a identidade do seu titular e indicar claramente que este não tem, em princípio, o direito de se deslocar para outro Estado-Membro. Embora os Estados-Membros possam manter a possibilidade de emitir aos requerentes um documento de viagem quando sobrevenham razões humanitárias graves que exijam a sua presença noutro Estado-Membro, as disposições legislativas devem ser clarificadas, de modo a assegurar que os documentos de viagem nunca são emitidos fora destas circunstâncias excecionais.

A **Diretiva relativa aos residentes de longa duração**<sup>25</sup> também será alterada, a fim de prever que o período de cinco anos após o qual os beneficiários de proteção internacional são elegíveis para beneficiar do estatuto de residente de longa duração deve ser reiniciado sempre que a pessoa em causa abandonar sem autorização o território do Estado-Membro que lhe concedeu proteção.

De um modo geral, os Estados-Membros devem ser obrigados a prever sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas para os movimentos secundários irregulares.

(e) **Novas atribuições do EASO**

A Comissão vai propor que as atribuições do EASO sejam reforçadas de modo a que este possa exercer novas funções a nível da **execução de políticas e desempenhar um papel operacional reforçado**, de modo a **facilitar o bom funcionamento do Sistema Europeu Comum de Asilo**.

O EASO, em estreita cooperação com a Comissão e sem prejuízo das responsabilidades desta enquanto guardião dos Tratados, passaria a ser responsável pela gestão de um mecanismo de avaliação específico para controlar o cumprimento pelos Estados-Membros das normas em matéria de asilo que sejam essenciais para o correto funcionamento do sistema de Dublin, nomeadamente no que respeita às condições de acolhimento, ao acesso aos procedimentos de asilo e ao respeito das garantias fundamentais. Isto implica acompanhar a situação em todos os Estados-Membros e identificar as medidas que estes devem adotar para suprir as lacunas existentes. Nos casos em que uma ação individual dos Estados-Membros não seja suficiente para resolver os problemas, o EASO poderia intervir reforçando o seu apoio. O EASO pode igualmente intervir se o Estado-Membro em causa não tomar as medidas adequadas para atenuar, tanto quanto possível, qualquer incentivo a que os Estados-Membros ou os requerentes de asilo desrespeitem as regras. Se, com base numa avaliação fundamentada da situação, o EASO constatar que um Estado-Membro não adotou medidas ou não adotou as medidas necessárias, a Comissão pode ser habilitada a indicar, através de atos de execução,

---

<sup>25</sup> Diretiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2011, que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de proteção internacional, JO L 132 de 19.5.2011, p. 1.

as medidas operacionais que o referido Estado-Membro deve adotar, em função das recomendações formuladas pelo EASO.

Outra das principais funções do EASO seria **assegurar uma análise mais coerente dos pedidos de proteção internacional em toda a UE**, com base nos critérios definidos na Diretiva relativa às condições a preencher pelos requerentes de asilo. O objetivo é acabar com as diferenças existentes nas taxas de reconhecimento de asilo, formulando periodicamente orientações pormenorizadas, com base numa análise comum, quanto à abordagem a adotar em relação aos requerentes de asilo de certos países de origem, sem prejuízo da apreciação individual dos pedidos apresentados. Essas orientações devem ser aprovadas pelo conselho de administração do EASO e ser aplicadas pelos Estados-Membros. Um mecanismo de prestação de informações permitiria avaliar se os Estados-Membros têm em conta na prática as orientações do EASO. Com o apoio da Comissão e da Presidência dos Países Baixos, o EASO está atualmente a ensaiar esta abordagem, coordenando a definição pelos peritos dos Estados-Membros das orientações comuns para a análise de pedidos de asilo. Além disso, seria também criado um sistema de auditoria para controlar a qualidade das decisões proferidas nos Estados-Membros em matéria de asilo, incluindo o cumprimento das referidas orientações.

O EASO passaria, além disso, a ser responsável por apreciar com base em provas se os países terceiros cumprem os critérios para poderem ser designados como país terceiro seguro ou país terceiro de origem seguro, podendo emitir pareceres dirigidos à Comissão de modo a garantir uma abordagem harmonizada.

O EASO é também a escolha natural para **gerir o mecanismo de repartição** no âmbito do novo sistema de Dublin, independentemente da forma que este venha a assumir. Isto implicaria a utilização de uma chave de repartição para distribuir os requerentes de asilo pelos diferentes Estados-Membros, através de um mecanismo que não implique uma margem de apreciação pelo EASO.

Segundo o modelo da Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia proposto o EASO deve poder intervir, incluindo por sua própria iniciativa, para apoiar os Estados-Membros que não tenham tomado as medidas corretivas necessárias ou que se deparem com **situações de emergência**. As intervenções do EASO consistirão, nomeadamente, na prestação de apoio no tratamento dos processos e no acolhimento de migrantes. As suas intervenções devem ser estreitamente interligadas com as da Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia proposta e poderiam, em muitos casos, ser desencadeadas pelos mesmos fatores. O EASO deveria dispor rapidamente de uma reserva de peritos para a qual os Estados-Membros seriam obrigados a contribuir. Esses peritos devem poder ser destacados dentro de prazos muito curtos sempre que seja necessário adotar medidas de emergência.

**O EASO deveria dispor de meios jurídicos e de recursos financeiros suficientes** para poder desempenhar eficazmente as suas novas funções, nomeadamente em matéria de prevenção e de gestão de crises. Todas as medidas adotadas devem ser coordenadas com outras medidas de apoio aos Estados-Membros sujeitos a uma maior pressão, nomeadamente no âmbito do novo mecanismo proposto pela Comissão para prestar ajuda humanitária no interior da UE<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Proposta de regulamento do Conselho relativo à prestação de ajuda de emergência no âmbito da União, COM(2016) 115 final.

## **II. CRIAR E MELHORAR VIAS DE MIGRAÇÃO LEGAIS E SEGURAS**

A gestão inteligente da migração exige não só uma política sólida para prevenir os fluxos de migrantes em situação ilegal e proporcionar proteção a quem precisa, mas também uma política proactiva de criação de vias de acesso legais, sustentáveis, transparentes e acessíveis. Em conformidade com a Agenda Global para o Desenvolvimento Sustentável até 2030, é reconhecido o contributo positivo dos migrantes para o crescimento inclusivo assim como o facto de a realidade multidimensional da migração exigir uma resposta coerente e global.

Por um lado, são necessárias mais vias de acesso legais para que as pessoas que necessitam de proteção internacional possam chegar à UE de forma mais disciplinada, bem gerida, segura e digna, ajudando, desse modo, a salvar vidas humanas, a reduzir a migração irregular e a destruir o modelo de negócio dos passadores. Simultaneamente, tanto a UE no seu conjunto como toda a comunidade internacional devem assumir uma maior responsabilidade em matéria de proteção, dado que esta responsabilidade tem sido partilhada de forma muito desequilibrada à escala mundial.

Por outro lado, a UE necessita de uma política de migração mais proactiva, que permita atrair as competências e qualificações necessárias para enfrentar os desafios demográficos e a falta de mão de obra qualificada, a fim de contribuir para o crescimento económico e a sustentabilidade dos nossos sistemas de proteção social. De um modo mais geral, a UE deve aproveitar esta oportunidade para analisar e melhorar o quadro geral aplicável à migração legal e laboral.

Além disso, como salientado na Comunicação sobre o Semestre Europeu de 2016<sup>27</sup>, a integração efetiva dos nacionais de países terceiros que residem legalmente na UE é essencial, tanto à luz dos recentes problemas suscitados pela crise dos refugiados, como dos desafios atuais e futuros associados à migração. Aproveitando o trabalho já efetuado a nível da UE, a Comissão pretende intensificar os esforços de integração dos nacionais de países terceiros, propondo a adoção de um plano de ação da UE em matéria de integração. Esse plano de ação deverá definir medidas relacionadas com os domínios políticos mais pertinentes para a integração dos migrantes (nomeadamente a educação, a integração no mercado laboral, incluindo o empreendedorismo, a inclusão social e a não discriminação), a fim de apoiar os Estados-Membros, afetando os recursos orçamentais da UE disponíveis.

Por último, a UE deve reforçar a sua cooperação com os principais países terceiros de origem de migrantes, a fim de gerir melhor e de forma mais abrangente a migração e a mobilidade.

### **II.1. Gerir melhor a proteção dos refugiados na UE: um sistema estruturado de reinstalação**

Para desenvolver um sistema estruturado de reinstalação, a Comissão não parte do zero. A Comissão já havia recomendado anteriormente uma abordagem à escala da UE, no âmbito da qual os Estados-Membros se comprometeram a acolher, em 2015 e 2016, 22 504 refugiados provenientes de campos de refugiados do Médio Oriente, do Norte de África e do Corno de África, por intermédio do ACNUR. Tal como anunciado na Declaração dos

---

<sup>27</sup> COM(2016) 95 final.

Estados-Membros e da Turquia de 18 de março<sup>28</sup>, foi criado um mecanismo para pôr termo às travessias perigosas e irregulares de migrantes das costas turcas para as ilhas gregas, substituindo-as por vias legais de reinstalação da Turquia para a UE. Por cada sírio obrigado a regressar à Turquia, um outro sírio será reinstalado a partir da Turquia na UE. Do lado da UE, o processo de reinstalação no âmbito deste mecanismo realizar-se-á, em primeiro lugar, honrando os compromissos assumidos no quadro da referida abordagem à escala da UE, estando ainda disponíveis 18 000 dos 22 504 lugares inicialmente previstos para a reinstalação. A Comissão propôs que 54 000 lugares destinados às recolocações fossem agora disponibilizados para efeitos de reinstalação de sírios a partir da Turquia na UE<sup>29</sup>, caso surjam necessidades adicionais em matéria de reinstalação. Paralelamente, os Estados-Membros estão a envidar esforços para criar o programa voluntário de admissão por motivos humanitários de refugiados sírios que se encontram na Turquia. Assim que deixar de haver travessias irregulares entre a Turquia e a UE ou pelo menos uma redução substancial e sustentada das mesmas, esse programa será ativado, devendo os Estados-Membros da UE contribuir para o mesmo de uma forma voluntária.

Com base nessas iniciativas, a Comissão irá apresentar uma **proposta para enquadrar a política da UE em matéria de reinstalação**, que definirá uma abordagem comum que permita a entrada na UE em condições de segurança e dentro da legalidade a quem precisa de proteção. Essa proposta criará um mecanismo horizontal para lançar iniciativas europeias de reinstalação específicas, estabelecendo normas comuns em matéria de admissão e repartição, estatuto a atribuir às pessoas reinstaladas, apoio financeiro e medidas a adotar para desencorajar os movimentos secundários. Tais iniciativas à escala da UE podem ser de âmbito geral, com o objetivo de melhorar a reinstalação a nível mundial, ou para facilitar a reinstalação a partir de um determinado país terceiro ou região, eventualmente associadas a certas condições quanto à cooperação efetiva em matéria de gestão das migrações (por exemplo, a redução do número de pessoas que chegam espontaneamente aos Estados-Membros, a celebração de acordos de readmissão ou o seu aperfeiçoamento). Tal mecanismo poderia ser ativado mediante atos executórios adotados com base em critérios objetivamente definidos (por exemplo, as metas mundiais do ACNUR em matéria de reinstalação).

A política no domínio da reinstalação deve ter por principal objetivo garantir que a UE assume a sua quota-parte da responsabilidade mundial por proporcionar proteção aos refugiados. Esta é uma responsabilidade partilhada da comunidade internacional no seu conjunto e só poderá ser satisfeita de forma adequada e sustentável se for adotada uma abordagem concertada e empenhada de todos os interessados a nível internacional. Neste contexto, a UE deve reforçar o seu apoio e a sua participação nas iniciativas internacionais para responder aos desafios globais em matéria de migração e refugiados, nomeadamente os programas de reinstalação do ACNUR a nível mundial<sup>30</sup>, mas também fazer pressão para garantir maiores compromissos noutros contextos internacionais, como o G20. Para tal, a UE necessita de um sistema estruturado comum que permita integrar de forma mais sistemática os esforços europeus em matéria de reinstalação. Isto permitirá à UE mostrar o exemplo e

---

<sup>28</sup> SN 38/16.

<sup>29</sup> COM(2016) 171 final.

<sup>30</sup> Nomeadamente a reunião de alto nível do ACNUR sobre a partilha da responsabilidade a nível mundial através de vias de admissão de refugiados sírios, organizada em Genebra em 30 de março de 2016, a primeira Cimeira Humanitária Mundial, a realizar em Istambul em 23 e 24 de maio de 2016, e a Cimeira sobre a resposta a dar às grandes deslocações de refugiados e migrantes, a realizar na Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova Iorque em 19 de setembro de 2016.

manifestar de forma concreta e visível a solidariedade europeia para com a comunidade internacional.

Os Estados-Membros deveriam também ponderar novas formas de aumentar as opções legais de entrada para quem precise de proteção internacional. Os regimes específicos para os refugiados, como o mecanismo de admissão e de reinstalação por motivos humanitários, devem ser complementados, facilitando o acesso dos refugiados aos regimes de admissão regular existentes para categorias gerais como os estudantes, investigadores ou trabalhadores, devendo as iniciativas em curso ser plenamente apoiadas. Outras iniciativas, como o **patrocínio privado**, em que os custos do patrocínio e do apoio a conceder a quem precisa de proteção são suportados por grupos ou organizações da sociedade civil, podem igualmente desempenhar um papel importante para multiplicar as possibilidades de entrada legal. O patrocínio por particulares pode assumir várias formas, nomeadamente a concessão de bolsas a estudantes e universitários ou o apoio à integração de familiares. Este tipo de patrocínio não só permite aumentar as possibilidades de entrada legal como contribui também para sensibilizar as pessoas e apoiar os refugiados, proporcionando um ambiente mais acolhedor na medida em que as comunidades locais estão normalmente associadas ao processo. O referido sistema deve, pois, ser incentivado através do desenvolvimento de boas práticas a nível da UE, com base nos modelos e experiências de outros países. Os Estados-Membros são também incentivados a utilizar plenamente as outras opções legais disponíveis para as pessoas que necessitam de proteção, nomeadamente as autorizações de residência por razões humanitárias, devendo a Comissão estudar a forma de promover uma abordagem europeia coordenada igualmente a este respeito.

## II.2. Uma política de migração legal mais inteligente e bem gerida

Ao longo dos últimos 13 anos a UE elaborou um conjunto importante de instrumentos em matéria de admissão das diferentes categorias de migrantes legais. A Diretiva relativa ao cartão azul e a Diretiva relativa à transferência de trabalhadores dentro de uma mesma empresa<sup>31</sup> criaram o enquadramento jurídico aplicável aos migrantes altamente qualificados. A Diretiva reformulada sobre os estudantes e os investigadores<sup>32</sup> facilita a admissão e a mobilidade no interior da UE dos estudantes e investigadores estrangeiros, prevendo um direito de estada por nove meses para procurar emprego ou criar uma empresa. A Diretiva relativa aos trabalhadores sazonais<sup>33</sup>, que deve ser transposta pelos Estados-Membros até final deste ano, regula a entrada e a estada temporária dos trabalhadores sazonais, facilitando a migração circular e protegendo esta categoria particularmente vulnerável de trabalhadores. Por outro lado, a Diretiva relativa à autorização única<sup>34</sup> cria uma autorização única que combina as autorizações de residência e de trabalho para os nacionais de países terceiros, a Diretiva relativa aos residentes de longa duração<sup>35</sup> regula as condições e os direitos de residência dos nacionais de países terceiros que já residam na UE há mais de cinco anos, e a Diretiva relativa ao direito ao reagrupamento familiar<sup>36</sup>, estabelece as condições de entrada e de residência para os membros da família de nacionais de países terceiros.

---

<sup>31</sup> Diretiva 2009/50/CE e Diretiva 2014/66/UE, respetivamente.

<sup>32</sup> O acordo político sobre a reformulação da diretiva foi alcançado pelos legisladores em 2015. A sua adoção formal terá lugar durante o primeiro semestre de 2016.

<sup>33</sup> Diretiva 2014/36/UE.

<sup>34</sup> Diretiva 2011/98/UE.

<sup>35</sup> Diretiva 2003/109/CE.

<sup>36</sup> Diretiva 2003/86/CE.

Será, contudo, necessário adotar novas medidas à escala da UE. Em primeiro lugar, a União tem de melhorar as normas aplicáveis aos migrantes altamente qualificados, mediante a reforma do cartão azul da UE. Em segundo lugar, deve explorar formas de atrair empresários inovadores suscetíveis de fomentar o crescimento económico e de ajudar a criar emprego. Em terceiro lugar, a migração legal deve ser plenamente integrada nas discussões com os países terceiros de origem ou de trânsito sobre a cooperação em matéria de gestão dos fluxos migratórios. Por último, deve ser iniciada uma reflexão sobre a possibilidade de alterar, a longo prazo, todo o modelo de gestão da UE em relação à migração legal, nomeadamente dos trabalhadores, procurando, eventualmente, obter inspiração em modelos de sucesso adotados por outros países desenvolvidos.

*a) Atrair trabalhadores altamente qualificados para a Europa: um cartão azul mais eficaz*

A Europa é um continente que se confronta atualmente com o envelhecimento demográfico e o declínio da sua população em idade ativa<sup>37</sup>, que deverá diminuir em 18 milhões de pessoas ao longo da próxima década. Além disso, a alteração das qualificações necessárias ao mercado laboral da UE entre 2012 e 2025 revela uma necessidade crescente de recursos humanos altamente qualificados (entre 68 e 83 milhões de trabalhadores qualificados, ou seja um aumento de 23 %)<sup>38</sup>. Ao mesmo tempo, importa explorar melhor o potencial da mão de obra existente na UE, como o revela a elevada taxa de desemprego, em especial entre os jovens, a baixa taxa de participação e a persistência de desequilíbrios entre a oferta e a procura no mercado laboral. Isto exigirá esforços concertados a todos os níveis que incidam no desenvolvimento das qualificações da mão de obra, na promoção de políticas destinadas a aumentar a taxa de atividade e na utilização de todas as qualificações disponíveis, promovendo a mobilidade dos trabalhadores no interior da UE. A futura Agenda de Competências para a Europa será uma componente essencial desses esforços, centrados em melhorar a utilização e o reconhecimento das competências existentes na UE, melhorar o reconhecimento das qualificações estrangeiras e incentivar o desenvolvimento de novas competências sempre que necessário<sup>39</sup>.

No entanto, parece evidente que estas medidas, por si só, não serão suficientes para resolver o problema do défice de qualificações. A UE terá igualmente de atrair talentos e qualificações no estrangeiro para poder continuar a ser um interveniente competitivo a nível mundial. Este aspeto é essencial não só para satisfazer as necessidades atuais e futuras em matéria de competências e assegurar uma economia dinâmica, mas também para garantir a sustentabilidade dos nossos sistemas de segurança social a longo prazo.

As opiniões manifestadas pelas partes interessadas confirmam claramente este facto: no âmbito da consulta pública sobre o cartão azul efetuada em toda a UE no ano passado<sup>40</sup>, 85 % dos inquiridos, incluindo as entidades patronais e os sindicatos, consideraram que – para além de medidas políticas, como o recrutamento de trabalhadores noutros Estados-Membros, o aumento da idade da reforma e das taxas de participação no mercado laboral – o recrutamento de trabalhadores altamente qualificados fora da UE é necessário para suprir a escassez de mão de obra em certos setores e profissões. Paralelamente, durante o primeiro Diálogo Europeu sobre Competências e Migração preconizou-se o fim da fragmentação das políticas

<sup>37</sup> Ver Comissão Europeia, Relatório sobre o envelhecimento demográfico de 2015, *European Economy* 3/2015.

<sup>38</sup> Projeções do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop).

<sup>39</sup> Iniciativa/comunicação/estratégia a adotar e uma das dez prioridades políticas da Comissão Europeia.

<sup>40</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting\\_0029\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm)

de admissão de trabalhadores altamente qualificados na Europa e foi defendida a criação de um sistema de admissão rápido e transparente<sup>41</sup>.

A Diretiva Cartão Azul de 2009 não conseguiu atingir todo o seu potencial enquanto sistema à escala da UE para atrair nacionais talentosos e altamente qualificados de países terceiros. As condições de admissão são bastante restritivas, a diretiva prevê pouca coerência e harmonização, e a mobilidade dos titulares do cartão azul dentro do território da UE é ainda muito limitada. Além disso, paralelamente ao cartão azul, existe uma grande variedade de regimes nacionais aplicáveis aos trabalhadores altamente qualificados, o que cria um quadro fragmentado, com uma grande diversidade de normas e procedimentos aplicáveis. Consequentemente, o número total de trabalhadores altamente qualificados admitidos na UE continua a ser baixo<sup>42</sup> e, comparativamente com os países da OCDE de fora da Europa, a União atrai migrantes pouco qualificados em vez de pessoas muito qualificadas<sup>43</sup>.

Para garantir que o cartão azul é um instrumento eficaz para atrair trabalhadores altamente qualificados, a Comissão vai propor alterações à diretiva em vigor, reforçando o seu papel enquanto mecanismo à escala europeia e definindo uma abordagem comum harmonizada a nível da UE, em especial para estabelecer condições de admissão mais flexíveis, melhorar e facilitar os procedimentos de admissão, e reforçar os direitos dos titulares do cartão, nomeadamente o direito à mobilidade no interior da UE. Para além das alterações legislativas, o cartão azul deverá ser mais bem divulgado, de modo a que os empregadores e os migrantes tenham plena consciência de todas as suas vantagens.

#### *b) Atrair empresários inovadores para a UE*

A fim de manter a sua competitividade a nível mundial, a UE deve encontrar novas formas de atrair e apoiar a migração de empresários inovadores que disponham dos recursos humanos e financeiros necessários para contribuir para o crescimento e a competitividade da União. Atrair empresários inovadores não só poderá reduzir o impacto do declínio demográfico, como permitiria igualmente tirar partido da expansão das novas tendências da economia (nomeadamente a economia digital, a economia verde e a economia social), contribuindo mais em geral para promover o crescimento e a competitividade da UE. Esta abordagem está em plena consonância com a iniciativa da UE para as empresas em fase de arranque («*Start Up Initiative*») no âmbito da estratégia para o mercado único<sup>44</sup>.

Neste contexto, a Comissão irá envidar mais esforços para atrair e apoiar empresários inovadores, incluindo empresas em fase de arranque, provenientes de países terceiros. Esses esforços poderão contemplar a adoção de normas à escala da UE em matéria de admissão (e de mobilidade a nível da UE), mas também medidas de apoio à criação de empresas em setores de alto valor acrescentado por empresários migrantes altamente qualificados. Essa

---

<sup>41</sup> Em 27 e 28 de janeiro, a Comissão lançou o Diálogo Europeu sobre Competências e Migração, a realizar periodicamente, a fim de envolver os parceiros empresariais e sindicais mais estreitamente no processo de atração e integração no mercado laboral de nacionais qualificados de países terceiros (<http://www.skillsandmigration.eu/>).

<sup>42</sup> Em 2014 foram emitidos apenas 13 852 cartões azuis (menos ainda nos anos anteriores), 87 % dos quais pelo mesmo Estado-Membro, tendo sido emitidas cerca de 25 000 autorizações nacionais a pessoas altamente qualificadas.

<sup>43</sup> De todos os migrantes de países terceiros que entram nos países da OCDE, 48 % dos que possuem um baixo nível de qualificações escolhem um Estado-Membro da UE e 68 % das pessoas altamente qualificadas escolhem um país da OCDE não europeu.

<sup>44</sup> COM(2015)550 final.

abordagem poderia tirar partido das iniciativas e serviços já existentes a nível europeu, nacional, regional ou local, criando as sinergias adequadas.

*c) Criar um modelo mais coerente e eficaz para gerir a migração legal a nível da UE*

A fim de gerir eficazmente as políticas em matéria de migração legal, a UE deve utilizar melhor os instrumentos ao seu dispor, visando as diferentes categorias e competências dos nacionais de países terceiros. Para tal, a Comissão vai proceder a uma avaliação REFIT<sup>45</sup> dos instrumentos existentes no domínio da migração legal, a fim de identificar eventuais incoerências ou lacunas, e de harmonizar e simplificar as normas em vigor. No âmbito desse exercício, a Comissão analisará igualmente a necessidade de se adotar normas específicas da UE quanto aos prestadores de serviços internacionais no âmbito dos acordos comerciais. O objetivo geral dessa avaliação será melhorar, tanto quanto possível, as normas em vigor, tendo em conta a necessidade de prevenir e combater a exploração laboral, pois, segundo a Agência dos Direitos Fundamentais<sup>46</sup>, esta é frequente entre os trabalhadores migrantes. A este respeito, a Comissão continuará a acompanhar a aplicação efetiva do acervo da UE, a fim de assegurar a proteção dos direitos dos migrantes que trabalham na UE e, nomeadamente, prevenir a sua exploração laboral, independentemente do respetivo estatuto jurídico.

A Comissão lançará um estudo sobre a possibilidade de se criar um mecanismo à escala da UE para aumentar a transparência e facilitar a correspondência entre as competências dos potenciais migrantes e as necessidades dos empregadores. Neste contexto, alguns países desenvolvidos que fazem concorrência à UE na atração de migrantes qualificados<sup>47</sup> passaram recentemente a utilizar um sistema de pré-seleção que prevê a criação de uma «reserva de candidatos pré-selecionados», a que se seguem os procedimentos de admissão efetivos. Um sistema desse tipo é mais orientado pela procura (ou seja, tem como pré-requisito a existência de uma oferta de emprego ou um contrato) e centrado nos elementos de capital humano (nomeadamente as competências e qualificações das pessoas, a respetiva experiência, etc.)<sup>48</sup>. Sem pôr em causa a competência dos Estados-Membros para determinar o número de migrantes económicos que decidem admitir, esse estudo analisará a viabilidade de um mecanismo de pré-seleção que permita criar uma reserva de candidatos acessível aos Estados-Membros e aos empregadores da UE.

*d) Reforçar a cooperação com os principais países de origem*

Assegurar vias de migração legal e reforçar as políticas de readmissão ou de regresso de pessoas que não têm direito a permanecer na UE são as duas faces da mesma moeda: estes dois elementos devem ser plenamente integrados nas discussões com os países terceiros, nomeadamente com os países de origem dos migrantes, sobre a forma de cooperar para gerir eficazmente os fluxos migratórios. Esta foi a abordagem adotada no quadro dos diálogos políticos e da cooperação operacional com os países terceiros no quadro da Abordagem

---

<sup>45</sup> Ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão «*Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) - State of Play and Outlook - REFIT Scoreboard*» (SWD(2015) 110 final), anexo à Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «*Legislar melhor para melhores resultados – agenda da UE*» (COM(2015) 215 final).

<sup>46</sup> *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union*: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

<sup>47</sup> Por exemplo, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia.

<sup>48</sup> Ver, nomeadamente, o sistema canadiano *Express Entry*: <http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp>.

Global para a Migração e a Mobilidade, no âmbito da qual a migração legal e a boa gestão da mobilidade foram identificadas como prioridades da política externa da UE em matéria de migração e de asilo. No quadro da referida abordagem, a UE tem vindo a assinar nos últimos anos várias parcerias para a mobilidade e programas comuns para a migração e a mobilidade com países da sua vizinhança próxima e com países mais afastados<sup>49</sup>.

Procurar-se-á aprofundar a cooperação com os parceiros com quem partilhamos interesses comuns e que estão preparados para assumir compromissos mútuos com a UE e os seus Estados-Membros, nomeadamente no âmbito da cooperação em matéria de readmissão. A UE deve proporcionar uma gama mais vasta de mecanismos operacionais e incentivos para implementar a Abordagem Global de forma mais estruturada e sistemática, como sucedeu no quadro dos diálogos de alto nível, no âmbito dos quais os países terceiros manifestam frequentemente o desejo de dispor de mais vias de migração legal.

Nas suas conclusões sobre a migração de 18 de fevereiro de 2016, o Conselho Europeu salientou que, no que se refere às relações com os países terceiros interessados, os pacotes de incentivos abrangentes e específicos que estão atualmente a ser preparados para determinados países, a fim de assegurar a eficácia dos regressos e das readmissões, requerem o pleno apoio da UE e dos seus Estados-Membros. A Comissão e a Alta Representante/Vice-Presidente prosseguem esses trabalhos, em cooperação com os Estados-Membros, a fim de propor ao Conselho Europeu de abril incentivos abrangentes e adaptados, tanto positivos como negativos, que englobem todos os domínios políticos e possam ser utilizados nas negociações com países terceiros.

Ao fazê-lo, a UE, em cooperação com os seus parceiros africanos, basear-se-á nas conclusões enunciadas no Plano de Ação de Valeta<sup>50</sup>, que inclui – entre as eventuais medidas a adotar no domínio da migração legal e da mobilidade – a centralização das ofertas de migração legal na UE, incluindo projetos-piloto para facilitar o reconhecimento das qualificações em certos setores ou profissões, o aumento do número de bolsas de estudo concedidas pelo programa Erasmus+ e a prestação de apoio a medidas prévias à partida e aos serviços públicos de emprego.

### III. CONCLUSÃO

A afirmação do Presidente Juncker no sentido de que «*a Europa deve gerir melhor o fenómeno da migração em todos os seus aspetos*» – desde o imperativo humanitário, à necessidade de solidariedade e aos desafios em matéria de demografia e de competências – é hoje mais válida do que nunca. A Comissão está, pois, plenamente empenhada em atingir o ambicioso objetivo de conceber uma política de migração da UE integrada, sustentável e global.

Para esse efeito, é importante que a presente comunicação sirva para lançar o debate sobre as principais questões tratadas. Não temos outra alternativa senão prosseguir a estratégia assente em duas vertentes visando estabilizar a situação atual através do estrito respeito e aplicação integral do quadro jurídico em vigor, enquanto procuramos responder à necessidade, numa

---

<sup>49</sup> Foram concluídas parcerias para a mobilidade com a Jordânia, Marrocos, Tunísia, Moldávia, Cabo Verde, Geórgia, Arménia e Azerbaijão. Foram estabelecidas agendas comuns para a migração e a mobilidade com a Nigéria e com a Etiópia.

<sup>50</sup> Cimeira de Valeta de 11 e 12 de novembro de 2015.

perspetiva focada no futuro, de reformar a arquitetura dessas normas. A crise atual veio evidenciar as limitações do sistema em vigor e os desafios comuns com que nos confrontamos.

Por conseguinte, é precisamente no momento em que uma ação concertada e uma forte solidariedade são mais necessárias que essa perspetiva é imprescindível para abrir o caminho a uma política europeia em matéria de migração e asilo humana e eficaz, assente numa partilha equitativa das responsabilidades. Em função do acolhimento que for dispensado à presente comunicação, a Comissão apresentará seguidamente as propostas adequadas.