



Bruxelas, 23.9.2020
COM(2020) 609 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL E AO COMITÉ DAS
REGIÕES**

sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo

«Adotaremos uma abordagem humana e humanitária. Salvar vidas no mar não é facultativo. E os países que cumprem as suas obrigações legais e morais, ou estão mais expostos do que outros, devem poder contar com a solidariedade do conjunto da nossa União Europeia. [...] Todas as pessoas têm de intensificar a sua ação e assumir responsabilidades.»

Discurso da presidente Ursula von der Leyen sobre o estado da União 2020

1. INTRODUÇÃO: UM NOVO PACTO EM MATÉRIA DE MIGRAÇÃO E ASILO

A migração tem sido uma constante na história da humanidade, com um impacto profundo na sociedade europeia, na sua economia e na sua cultura. Com um sistema bem gerido, a migração pode contribuir para o crescimento, a inovação e o dinamismo social. Os principais desafios sociais que o mundo enfrenta atualmente – demografia, alterações climáticas, segurança, corrida global ao talento e desigualdade – têm impacto na migração. Imperativos políticos como a livre circulação no espaço Schengen, a salvaguarda dos direitos fundamentais, a garantia da segurança e o colmatar de lacunas em matéria de competências exigem uma política de migração eficaz. A missão com que UE e os seus Estados-Membros se deparam, ao mesmo tempo que continuam a dar resposta a necessidades urgentes, é a de construir da melhor forma um sistema de gestão e normalização da migração a longo prazo, plenamente assente nos valores europeus e no direito internacional.

O **Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo** proporciona um novo começo na persecução deste objetivo. A crise dos refugiados de 2015-2016 revelou sérias lacunas, bem como a complexidade da gestão de uma situação que afeta diferentes Estados-Membros de modo diferente. Suscitou preocupações genuínas e trouxe à superfície diferenças que é necessário reconhecer e ultrapassar. Acima de tudo, pôs em evidência uma verdade fundamental inerente à natureza da UE: a de que **todas as ações têm implicações para os outros**. Enquanto alguns Estados-Membros continuam a enfrentar o desafio da gestão das fronteiras externas, outros têm de fazer face às chegadas em massa por terra ou por mar, ou à sobrelotação dos centros de acolhimento, e outros ainda enfrentam um grande número de movimentos não autorizados de migrantes. É necessário um **quadro europeu** novo e duradouro para gerir a interdependência entre as políticas e as decisões dos Estados-Membros e dar uma resposta adequada às oportunidades e aos desafios em situações normais, em situações de pressão e em situações de crise: um quadro capaz de proporcionar segurança, clareza e condições dignas aos homens, às mulheres e às crianças que chegam à UE, permitindo também que os europeus confiem que a migração é gerida de forma eficaz e humana, em plena consonância com os nossos valores.

- Em 2019, 20,9 milhões de nacionais de países terceiros **residiam legalmente** nos Estados-Membros da UE, representando cerca de 4,7 % da população total da União.
- Nesse ano, os Estados-Membros da UE emitiram cerca de 3 milhões de **primeiras autorizações de residência** a nacionais de países terceiros, das quais cerca de 1,8 milhões tinham uma duração de, pelo menos, 12 meses.
- No auge da crise dos refugiados, em 2015, registaram-se 1,82 milhões de **passagens ilegais** das fronteiras externas da UE. Em 2019, este número tinha diminuído para 142 000.
- O número de **pedidos de asilo** atingiu o nível máximo de 1,28 milhões em 2015 e foi de 698 000 em 2019.

- Em média, todos os anos são rejeitados cerca de 370 000 pedidos de proteção internacional, mas apenas cerca de um terço destas pessoas são **repatriadas**.
- A UE acolheu cerca de 2,6 milhões de **refugiados** no final de 2019, o equivalente a 0,6 % da população da União.

O Novo Pacto reconhece que **nenhum Estado-Membro deve assumir uma responsabilidade desproporcionada** e que todos os Estados-Membros devem **contribuir para a solidariedade** de forma constante.

Proporciona uma abordagem abrangente, reunindo políticas dos domínios da **migração, do asilo, da integração e da gestão das fronteiras**, reconhecendo que a eficácia global depende dos progressos em todas as frentes. Cria **processos de migração** mais rápidos e sem discontinuidades e uma **governança mais forte** das políticas de migração e fronteiras, apoiada por sistemas informáticos modernos e agências mais eficazes. Visa reduzir as rotas perigosas e irregulares e promover vias legais sustentáveis e seguras para as pessoas que necessitam de proteção. Reflete a realidade de que a maioria dos migrantes chegam à UE através de canais legais, que deve ser mais bem adaptada às necessidades do mercado de trabalho da UE. E promoverá a confiança nas políticas da UE, colmatando o **défi ce de aplicação** existente.

Esta resposta comum deve incluir as **relações da UE com países terceiros**, uma vez que as dimensões interna e externa da migração são indissociáveis: o trabalho em estreita colaboração com os parceiros tem um impacto direto na eficácia das políticas no interior da UE. Dar resposta às causas profundas da migração irregular, combater a introdução clandestina de migrantes, ajudar os refugiados residentes em países terceiros e apoiar a migração legal bem gerida constituem objetivos valiosos, tanto para a UE como para os nossos parceiros, a alcançar através de parcerias abrangentes, equilibradas e específicas.

Na conceção do Novo Pacto, a Comissão realizou consultas de alto nível e técnicas com o Parlamento Europeu, com todos os Estados-Membros e com uma grande variedade de partes interessadas da sociedade civil, dos parceiros sociais e das empresas. O Novo Pacto beneficiou das lições retiradas dos debates interinstitucionais desde as propostas da Comissão de 2016 de reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo. Manterá os compromissos já alcançados sobre as propostas existentes e acrescentará novos elementos, para assegurar o equilíbrio necessário a um quadro comum, reunindo todos os aspetos da política de asilo e migração. Colmatará as lacunas entre as várias realidades enfrentadas pelos diferentes Estados-Membros e promoverá a confiança mútua, com a obtenção de resultados através de uma aplicação efetiva. As regras comuns são essenciais, mas não suficientes. A interdependência dos Estados-Membros torna também indispensável assegurar uma aplicação plena, transparente e coerente no terreno.

Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo:

- gestão robusta e justa das fronteiras externas, incluindo controlos de identidade, de saúde e de segurança;
- regras de asilo equitativas e eficazes, que racionalizem os procedimentos em matéria de asilo e de regresso;
- um novo mecanismo de solidariedade para as situações de busca e salvamento, de pressão e de crise;
- previsão, preparação e resposta mais fortes a situações de crise;
- uma política de regresso eficaz e uma abordagem coordenada a nível da UE em matéria de regresso;

- governação abrangente a nível da UE para uma melhor gestão e execução das políticas de asilo e migração;
- parcerias mutuamente benéficas com os principais países terceiros de origem e de trânsito;
- desenvolvimento de vias legais sustentáveis para as pessoas que necessitam de proteção e para atrair talentos para a UE; e
- apoio a políticas de integração eficazes.

2. QUADRO COMUM EUROPEU PARA A GESTÃO DA MIGRAÇÃO E DO ASILO

Os desafios evoluíram desde a crise dos refugiados de 2015-2016. Os fluxos mistos de refugiados e migrantes vieram acentuar a complexidade e a necessidade de reforçar os mecanismos de coordenação e solidariedade. A UE e os Estados-Membros intensificaram significativamente a cooperação em matéria de política de migração e asilo. As respostas dos Estados-Membros à recente situação no centro de acolhimento de Moria demonstraram a partilha de responsabilidades e a solidariedade em ação. O plano da Comissão para trabalhar com as autoridades nacionais num projeto-piloto conjunto tendo em vista um novo centro de acolhimento demonstra como a cooperação pode funcionar de forma perfeitamente operacional. Para apoiar a execução deste projeto-piloto conjunto, a Comissão criará um grupo de trabalho integrado com os Estados-Membros e as agências da UE. Todavia, as respostas *ad hoc* não permitem responder de modo sustentável e persistem importantes deficiências estruturais, tanto a nível da conceção como da execução. As incoerências entre os sistemas nacionais de asilo e de regresso, bem como as lacunas na sua aplicação, revelaram ineficiências e suscitaram preocupações em matéria de equidade. Simultaneamente, o bom funcionamento da política de migração e asilo no interior da UE exige também o reforço da cooperação em matéria de migração com parceiros fora da UE.

Por conseguinte, é necessária uma abordagem abrangente que reconheça as responsabilidades coletivas, aborde as preocupações mais fundamentais manifestadas nas negociações desde 2016 – em especial no que se refere à solidariedade – e combata o défice de aplicação. Esta abordagem tirará partido dos progressos realizados desde 2016, mas introduzirá também um quadro europeu comum e uma melhor governação da gestão da migração e do asilo, bem como um novo mecanismo de solidariedade. Permitirá igualmente tornar os procedimentos nas fronteiras mais coerentes e eficientes, bem como assegurar um nível homogéneo de condições de acolhimento.

Tirar partido dos progressos realizados desde 2016

As anteriores propostas da Comissão para reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo visavam criar um processo equitativo e célere que garantisse o acesso ao procedimento de asilo, bem como a igualdade de tratamento, a clareza e a segurança jurídica para os requerentes de asilo, e resolvesse também as deficiências em matéria de regresso. Estes objetivos permanecem válidos e o Novo Pacto procurou preservar, tanto quanto possível, os progressos realizados e os compromissos alcançados entre o Parlamento Europeu e o Conselho.

A Comissão apoia os acordos políticos provisórios já alcançados no que respeita ao Regulamento Condições de Asilo e à Diretiva Condições de Acolhimento, sendo necessário chegar a acordo sobre estas propostas o mais rapidamente possível. O **Regulamento Condições de Asilo** contribuiria para harmonizar ainda mais os critérios de concessão de proteção internacional, bem como clarificar os direitos e as obrigações dos beneficiários e definir os casos em que a proteção deve cessar, nomeadamente se o beneficiário se tiver tornado uma ameaça à segurança pública ou tiver cometido um crime grave. A reformulação da **Diretiva Condições de Acolhimento** permitiria harmonizar as regras e melhorar as condições de acolhimento para os requerentes de asilo, nomeadamente no que

se refere ao acesso antecipado ao mercado de trabalho e a um melhor acesso à educação para as crianças migrantes. Tornaria igualmente claro que as condições de acolhimento são unicamente proporcionadas no Estado-Membro responsável, desincentivando movimentos não autorizados, e clarificaria as regras em matéria de detenção. O regulamento para criar uma verdadeira **Agência da União Europeia para o Asilo** é outro elemento essencial de um sistema coerente e operacional, cuja rápida adoção traria benefícios imediatos. A proposta de um **Regulamento-quadro da União relativo à reinstalação e admissão por motivos humanitários** proporcionaria um enquadramento estável para a contribuição da UE para os esforços globais de reinstalação. A proposta da Comissão de 2018 que altera a **Diretiva Regresso** também continua a ser uma prioridade fundamental, para colmatar lacunas e simplificar procedimentos, de modo a que o asilo e o regresso funcionem como parte de um só sistema¹.

2.1 Novos procedimentos para determinar rapidamente o estatuto à chegada

É nas fronteiras externas que a UE precisa de colmatar as lacunas entre os controlos dessas fronteiras e os procedimentos de asilo e de regresso. Este processo deve ser rápido, com regras claras e justas para a autorização de entrada e o acesso ao procedimento adequado. A Comissão propõe estabelecer um procedimento sem descontinuidades nas fronteiras, aplicável a todos os nacionais de países terceiros que as atravessem sem autorização, incluindo uma triagem antes da entrada, um procedimento de asilo e, se for caso disso, um procedimento de regresso rápido, integrando assim processos atualmente separados.

O primeiro passo deve consistir numa **triagem antes da entrada**² aplicável a todos os nacionais de países terceiros que atravessem a fronteira externa sem autorização. Esta triagem incluirá a identificação, os controlos sanitários e de segurança, a recolha de impressões digitais e o registo na base de dados Eurodac. Funcionará como um primeiro passo no sistema global de asilo e regresso, aumentará a transparência para as pessoas em causa numa fase inicial e reforçará a confiança no sistema. Promoverá uma cooperação mais estreita entre todas as autoridades competentes, com o apoio das agências da UE. A triagem permitirá acelerar o processo de determinação do estatuto de uma pessoa e o tipo de procedimento a aplicar. A fim de assegurar que sejam efetuados os mesmos controlos em relação a todas as chegadas irregulares antes da entrada legal no território de um Estado-Membro, os Estados-Membros terão também de proceder à triagem se uma pessoa se subtrair aos controlos fronteiriços mas for posteriormente identificada no território de um Estado-Membro.

A Comissão propõe também uma alteração específica da sua proposta de 2016 relativa a um novo Regulamento Procedimentos de Asilo³, a fim de permitir uma utilização mais eficaz e flexível dos procedimentos na fronteira como segunda fase do processo. As regras relativas aos **procedimentos na fronteira** em matéria de asilo e de regresso serão reunidas num único instrumento legislativo. Os procedimentos na fronteira permitem acelerar o tratamento de um pedido, à semelhança dos motivos para acelerar o procedimento, tais como os conceitos de «países de origem seguros» ou de «países terceiros seguros». Os pedidos de asilo com poucas hipóteses de serem aceites devem ser examinados rapidamente, sem necessidade de entrada legal no território do Estado-Membro. Tal aplicar-se-ia aos pedidos apresentados pelos requerentes que induzam em erro as autoridades, provenientes de países com baixas taxas de reconhecimento, que provavelmente não necessitam de proteção, ou que constituam uma ameaça para a segurança nacional. Embora os pedidos de asilo

¹ Ver ponto 2.5.

² Proposta de Regulamento que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas, COM(2020) 612 de 23 de setembro de 2020.

³ Proposta alterada de regulamento que institui um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32/UE, COM(2020) 611 de 23 de setembro de 2020.

apresentados nas fronteiras externas da UE devam ser avaliados no âmbito dos procedimentos de asilo da UE, não constituem um direito automático de entrar na UE. O procedimento de asilo normal continuará a ser aplicável a outros pedidos de asilo e tornar-se-á mais eficiente, proporcionando clareza aos requerentes com pedidos bem fundamentados. Além disso, deverá ser possível recolocar os requerentes durante o procedimento na fronteira, permitindo a continuação dos procedimentos noutro Estado-Membro.

Relativamente às pessoas cujos pedidos tenham sido rejeitados no procedimento de asilo na fronteira, será imediatamente aplicável, na fronteira, um procedimento de regresso da UE. Tal permitiria eliminar os riscos de movimentos não autorizados e enviaria uma mensagem clara aos passadores. Seria um instrumento particularmente importante nas rotas em que existe uma grande percentagem de requerentes de asilo de países com uma baixa taxa de reconhecimento.

Serão criadas todas as garantias necessárias para assegurar que todas as pessoas beneficiam de uma avaliação individual e que as garantias essenciais se mantenham na íntegra, no pleno respeito pelo princípio da não repulsão e pelos direitos fundamentais. A atenção especial concedida às necessidades dos mais vulneráveis incluiria uma isenção geral dos procedimentos na fronteira, caso as garantias necessárias não possam ser asseguradas. A fim de garantir o acesso efetivo aos procedimentos de asilo e o respeito pelos direitos fundamentais, os Estados-Membros, em estreita colaboração com a Agência dos Direitos Fundamentais, instaurarão um mecanismo de acompanhamento eficaz, logo na fase de triagem, como uma salvaguarda adicional.

Os novos procedimentos permitirão às autoridades competentes em matéria de asilo e migração avaliar de forma mais eficiente os pedidos bem fundamentados, tomar decisões mais rápidas e, assim, contribuir para um melhor e mais credível funcionamento das políticas de asilo e de regresso. Tal será benéfico tanto para os Estados-Membros como para a UE no seu conjunto: o trabalho deve ser apoiado por recursos e competências especializadas de agências da UE, bem como por fundos da UE.

O Regulamento Procedimentos de Asilo estabelecerá igualmente um processo de tomada de decisão acessível, eficaz e atempado, baseado em procedimentos mais simples, mais claros e mais curtos, com garantias processuais adequadas para os requerentes de asilo e instrumentos para evitar que as restrições sejam contornadas. Um maior grau de harmonização dos conceitos de «países de origem seguros» e de «países terceiros seguros» por meio de listas da UE, que identifiquem países como os dos Balcãs Ocidentais, será particularmente importante no prosseguimento das negociações, tirando partido de debates interinstitucionais anteriores.

2.2 Um quadro comum de solidariedade e de partilha de responsabilidades

Com base na experiência das negociações sobre as propostas de 2016 de reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo, é evidente a necessidade de uma abordagem que ultrapasse as limitações do atual Regulamento de Dublin. As regras para determinar o Estado-Membro responsável por um pedido de asilo devem fazer parte de um quadro comum e oferecer instrumentos mais inteligentes e mais flexíveis, para ajudar os Estados-Membros que enfrentam os maiores desafios. Por conseguinte, a Comissão vai retirar a sua proposta de 2016 que altera o Regulamento de Dublin, a substituir por um novo instrumento mais abrangente para um quadro comum de gestão do asilo e da migração – **o Regulamento**

relativo à gestão do asilo e da migração⁴. Esta reforma é urgente, pelo que é necessário alcançar um acordo político sobre os princípios fundamentais até ao final de 2020.

Este novo quadro comum definirá os princípios e as estruturas necessárias para uma abordagem integrada da política de migração e asilo, que garanta uma partilha equitativa de responsabilidades e aborde eficazmente as chegadas mistas de pessoas que necessitam de proteção internacional e de pessoas que dela não necessitam. Tal inclui um novo **mecanismo de solidariedade** para integrar a equidade no sistema de asilo da UE, tendo em conta os diferentes desafios criados por diferentes localizações geográficas e assegurando que todos contribuem, através da solidariedade, para que as necessidades reais criadas pelas chegadas irregulares de migrantes e requerentes de asilo não sejam tratadas pelos Estados-Membros individualmente, mas pela UE no seu conjunto. A solidariedade implica que todos os Estados-Membros devem contribuir, tal como clarificado pelo Tribunal de Justiça Europeu⁵.

O novo mecanismo de solidariedade centrar-se-á principalmente na recolocação ou em regressos patrocinados. No caso do patrocínio em matéria de regressos, os Estados-Membros prestarão todo o apoio necessário ao Estado-Membro sob pressão para fazer regressar rapidamente quem não tiver direito de permanência, assumindo o Estado-Membro que presta apoio a plena responsabilidade se o regresso não for efetuado dentro de um determinado prazo. Os Estados-Membros podem centrar-se nas nacionalidades em relação às quais vejam maiores probabilidades de proceder efetivamente a repatriações. Embora cada Estado-Membro tenha de contribuir para recolocações e/ou regressos patrocinados e seja aplicada uma chave de repartição, os Estados-Membros terão flexibilidade para decidir se e em que medida repartem o seu esforço entre pessoas a recolocar e pessoas a quem se aplicaria o regresso patrocinado. Haverá também a possibilidade de contribuir por meio de outras formas de solidariedade, tais como o desenvolvimento de capacidades, o apoio operacional, as competências técnicas e operacionais, bem como o apoio aos aspetos externos da migração. Embora deixando sempre aos Estados-Membros alternativas viáveis à recolocação, uma rede de segurança assegurará que a pressão sobre um Estado-Membro seja efetivamente atenuada através da recolocação ou de regressos patrocinados. A situação específica dos casos de busca e salvamento e dos grupos particularmente vulneráveis deve igualmente ser reconhecida, e a Comissão elaborará um conjunto de medidas de solidariedade previstas, constituídas principalmente por recolocações, indicadas por Estado-Membro por ano, com base nas projeções a curto prazo da Comissão para os desembarques antecipados em todas as rotas, bem como dos grupos vulneráveis que se prevê que necessitem de recolocação.

As atuais regras relativas à transferência da **responsabilidade** pela análise de um pedido de proteção internacional entre os Estados-Membros podem constituir um incentivo aos movimentos não autorizados, em especial quando a transferência de responsabilidades resulta do comportamento do requerente (por exemplo, em caso de fuga). É necessário, por conseguinte, reforçar o sistema e colmatar as lacunas. Embora os atuais critérios para determinar a responsabilidade continuem a ser aplicáveis, as regras sobre a responsabilidade pela análise de um pedido de proteção internacional devem ser aperfeiçoadas para tornar o sistema mais eficiente, desencorajar os abusos e impedir os movimentos não autorizados. Importa também definir claramente as obrigações do requerente, bem como as consequências em caso de incumprimento. Além disso, seria igualmente conveniente alterar

⁴ Proposta de regulamento relativo à gestão do asilo e da migração, COM(2020) 610 de 23 de setembro de 2020.

⁵ Acórdão nos processos apensos C-715/17, C-718/17 e C-719/17, Comissão/Polónia, Hungria e República Checa.

a Diretiva relativa aos residentes de longa duração para que os beneficiários de proteção internacional tenham um incentivo para permanecer no Estado-Membro que concedeu proteção internacional, com a perspectiva de um estatuto de residente de longa duração após três anos de residência legal e ininterrupta nesse Estado-Membro. Tal contribuiria também para a sua integração nas comunidades locais.

2.3 Confiança mútua mediante uma governação sólida e o acompanhamento da execução

Para serem eficazes, as políticas de gestão das fronteiras, de asilo e de regresso devem funcionar bem a nível nacional e, no caso da integração de migrantes, a nível local. As políticas nacionais devem, portanto, ser coerentes com a abordagem global europeia. O novo Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração procurará alcançar este objetivo através de uma cooperação europeia mais estreita. Melhorará o planeamento, a preparação e a monitorização, tanto a nível nacional como da UE. No âmbito de um processo estruturado seria disponibilizada ajuda da UE para que os Estados-Membros pudessem assistir-se mutuamente na criação de um sistema resiliente, eficaz e flexível, com **estratégias nacionais** que integrem as políticas de asilo e regresso a nível nacional. Uma **estratégia europeia** orientaria e apoiaria os Estados-Membros. A Comissão elaborará também um relatório sobre preparação e contingência, com base nos relatórios anuais dos Estados-Membros. Tal proporcionaria uma perspectiva de futuro sobre a abordagem dos riscos e das oportunidades da gestão da migração, a fim de melhorar tanto a capacidade como a rapidez da resposta.

A coerência na aplicação é fundamental para a confiança nas políticas nacionais e da UE, o que exige acompanhamento reforçado e o apoio operacional das agências da UE. Tal exige um acompanhamento mais sistemático por parte da Comissão das regras existentes e das novas regras, nomeadamente através de procedimentos de infração.

Os sistemas de controlo da qualidade relacionados com a gestão da migração, como o mecanismo de avaliação Schengen e as avaliações de vulnerabilidade da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), desempenharão um papel fundamental. Outro passo importante será o futuro acompanhamento dos sistemas de asilo incluídos no último compromisso sobre a proposta de uma nova **Agência da União Europeia para o Asilo**. O novo mandato responderia à necessidade crescente por parte dos Estados-Membros de apoio operacional e de orientação sobre a aplicação das regras comuns em matéria de asilo, ocasionando também uma maior convergência. Fomentaria a confiança mútua através de um novo acompanhamento dos sistemas de asilo e de acolhimento dos Estados-Membros e da capacidade da Comissão para formular recomendações com medidas de assistência. Esta legislação deve ser adotada ainda este ano, a fim de permitir que este apoio prático esteja rapidamente disponível, reconhecendo todavia que pode ser necessário algum tempo para estabelecer as novas estruturas, designadamente em matéria de acompanhamento.

2.4 Apoio às crianças e às pessoas vulneráveis

O sistema de gestão do asilo e da migração da UE deve dar resposta às necessidades especiais dos grupos vulneráveis, nomeadamente através da reinstalação. Esta Comissão identificou as necessidades das crianças migrantes como uma prioridade, uma vez que se trata de um grupo particularmente vulnerável⁶. Este aspeto será tido plenamente em conta

⁶ Comunicação sobre a proteção das crianças no contexto da migração, COM(2017) 211, de 12 de abril de 2017, que recomenda um conjunto abrangente de medidas destinadas a reforçar a proteção das mesmas em todas as fases do processo migratório.

nas iniciativas mais amplas de promoção dos direitos e interesses das crianças, tais como a estratégia sobre os direitos da criança, em conformidade com o direito internacional em matéria de direitos dos refugiados e das crianças e com a Carta dos Direitos Fundamentais da UE⁷.

A reforma das regras da UE em matéria de asilo e de regresso constitui uma oportunidade para **reforçar as salvaguardas e as normas de proteção** ao abrigo da legislação da UE para as crianças migrantes. As novas regras garantirão que o interesse superior da criança seja a consideração primordial em todas as decisões relativas às crianças migrantes e que o direito da criança a ser ouvida seja respeitado. Há que nomear mais rapidamente os representantes dos menores não acompanhados e atribuir-lhes recursos suficientes. A Rede Europeia dos Organismos de Tutela⁸ deve ser reforçada e desempenhar um papel mais importante na coordenação, cooperação e reforço das capacidades dos responsáveis pela tutela de menores. Os menores não acompanhados e as crianças com menos de doze anos de idade, juntamente com as suas famílias, devem estar isentos do procedimento na fronteira, exceto se houver preocupações em matéria de segurança. Em todos os outros procedimentos de asilo pertinentes, devem ser efetivamente prestadas garantias processuais específicas para as crianças e apoio adicional. O sistema tem de ser orientado para refletir, em cada fase, as necessidades específicas das crianças, proporcionando alternativas eficazes à detenção, promovendo o rápido reagrupamento familiar e assegurando que a voz das autoridades de proteção das crianças seja ouvida. As crianças devem receber alojamento e assistência adequados, incluindo assistência jurídica, ao longo de todo o procedimento de determinação do estatuto. Por último, devem igualmente ter acesso rápido e não discriminatório à educação e um acesso precoce aos serviços de integração.

O risco de tráfico de seres humanos ao longo das rotas de migração é elevado, nomeadamente o risco de as mulheres e raparigas se tornarem vítimas de tráfico para exploração sexual ou outras formas de violência de género. As redes de tráfico abusam dos procedimentos de asilo e utilizam os centros de acolhimento para identificar potenciais vítimas⁹. A identificação precoce de potenciais vítimas oriundas de países terceiros será um tema específico da futura abordagem da Comissão no sentido da erradicação do tráfico de seres humanos, tal como estabelecido na recente Estratégia para a União da Segurança¹⁰.

2.5 Um sistema da UE eficaz e comum em matéria de regresso

As regras da UE em matéria de migração só poderão ser credíveis se for assegurado o regresso efetivo de quem não tiver direito de permanência na UE. Atualmente, apenas cerca de um terço das pessoas que receberam ordem de regresso dos Estados-Membros deixa realmente o território. Esta situação reduz a confiança dos cidadãos em todo o sistema de gestão do asilo e da migração e constitui um incentivo à migração irregular. Expõe igualmente as pessoas em situação irregular a condições precárias e à exploração por redes criminosas. A eficácia dos regressos varia atualmente de Estado-Membro para Estado-Membro, dependendo em grande medida das regras e capacidades nacionais, bem como das relações com países terceiros específicos. É necessário um **sistema comum da UE em**

⁷ A garantia de proteção das crianças na UE terá igualmente em conta as necessidades especiais das crianças migrantes, bem como o plano de ação sobre integração e inclusão (ver ponto 8 infra).

⁸ A rede foi anunciada na Comunicação de 2017 (ver nota de rodapé 6). Reúne autoridades e agências de tutela, autoridades (locais) e organizações internacionais e não governamentais, a fim de promover bons serviços de tutela para crianças não acompanhadas e separadas na UE.

⁹ Europol 2020, 4.º Relatório Anual do Centro Europeu contra a Introdução Clandestina de Migrantes – 2019.

¹⁰ Estratégia para a União da Segurança da UE, COM(2020) 605 de 24 de julho de 2020.

matéria de regresso que combine estruturas mais fortes no interior da UE com uma cooperação mais eficaz com os países terceiros no âmbito do regresso e da readmissão. Este sistema deve ser desenvolvido com base na reformulação da Diretiva Regresso e num apoio operacional eficaz, nomeadamente através da Frontex. Esta abordagem beneficiaria do processo proposto no âmbito do Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração, a fim de identificar medidas, se necessário, para incentivar a cooperação com países terceiros¹¹. O sistema comum da UE em matéria de regresso deve integrar os regressos patrocinados e apoiar a sua execução bem-sucedida.

A pedra angular da instauração de um sistema eficaz de regresso da UE é a proposta de 2018 de reformulação da Diretiva Regresso, que permitiria introduzir melhorias fundamentais na gestão da política de regresso. Ajudaria a prevenir e reduzir as fugas e os movimentos não autorizados, com critérios comuns para avaliar cada caso e a possibilidade de recorrer à detenção por razões de ordem pública e de segurança. Impulsionaria os programas de regresso voluntário assistido, como a forma mais eficiente e sustentável de melhorar o regresso. Além disso, melhoraria o cumprimento, com ferramentas informáticas específicas e uma obrigação clara de cooperação para as pessoas abrangidas pelo procedimento, acelerando também os procedimentos. É importante que o Parlamento Europeu e o Conselho cheguem a acordo sobre disposições relativas aos critérios comuns de avaliação e à detenção. A Comissão está disposta a trabalhar em estreita colaboração com as outras instituições para chegar rapidamente a acordo sobre uma diretiva revista que introduza estas melhorias: para tal contribuiria também a reunião das regras relativas aos procedimentos na fronteira em matéria de asilo e de regresso no novo Regulamento Procedimentos de Asilo, colmatando as lacunas existentes e reduzindo ainda mais as possibilidades de contornar o sistema de asilo.

Os esforços nacionais em matéria de regresso também necessitam de **apoio operacional**. Os trabalhos em matéria de regresso são frequentemente dificultados pela escassez de recursos financeiros e humanos nos Estados-Membros. A incorporação do regresso nas estratégias nacionais no âmbito do quadro comum deverá resultar numa melhoria do planeamento, da afetação de recursos e das infraestruturas para as operações de regresso e readmissão.

A **Frontex** deve desempenhar um papel de liderança no sistema comum da UE em matéria de regresso, fazendo com que os regressos funcionem bem na prática. A Frontex deverá ter como prioridade tornar-se a vertente operacional da política da UE em matéria de regresso, com a nomeação de um diretor executivo adjunto para este domínio e a integração de mais conhecimentos especializados em matéria de regresso no conselho de administração¹². O destacamento do novo corpo permanente apoiará igualmente a política de regresso. A Frontex apoiará também a introdução de um sistema de gestão dos processos de regresso a nível nacional e da UE, que abranja todas as etapas do procedimento, desde a deteção de uma estadia irregular à readmissão e à reintegração em países terceiros. Desta forma, a Agência pode realizar todo o seu potencial de apoio ao regresso, interligando a cooperação operacional com os Estados-Membros e uma cooperação eficaz em matéria de readmissão com países terceiros.

Um sistema eficiente para assegurar o regresso é uma responsabilidade comum e necessitará de estruturas de governação fortes para garantir uma abordagem mais coerente e eficaz. Para o efeito, a Comissão nomeará um **coordenador responsável pelos regressos**, apoiado por uma nova **rede de alto nível para os regressos**. O coordenador prestará apoio técnico para

¹¹ A política de regresso deve ser plenamente integrada na política de readmissão definida no ponto 6.5.

¹² O Regulamento GEFC exige que um dos três diretores executivos adjuntos tenha um papel específico e responsabilidades de supervisão das missões da Agência em matéria de regresso.

reunir as vertentes da política de regresso da UE, com base nas experiências positivas dos Estados-Membros na gestão dos regressos, e facilitará uma aplicação sem descontinuidades e interligada do processo de regresso. A orientação estratégica será dada por uma estratégia operacional em matéria de regresso.

O regresso é mais eficaz quando realizado voluntariamente e acompanhado por fortes medidas de reintegração. A promoção do regresso voluntário constitui um objetivo estratégico fundamental, que se reflete na proposta da Comissão de 2018 relativa à Diretiva Regresso, bem como na próxima estratégia sobre o regresso voluntário e a reintegração. Esta estratégia definirá novas abordagens para a conceção, promoção e implementação de programas de ajuda ao regresso voluntário e à reintegração¹³, estabelecendo objetivos comuns e promovendo a coerência entre as iniciativas nacionais e da UE e entre os regimes nacionais. Estes esforços podem também basear-se no mandato reforçado em matéria de regresso da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira.

2.6 Uma nova base de dados comum sobre migração e asilo

Um processo de migração e de asilo eficaz exige uma gestão adequada das informações necessárias. Para o efeito, há que continuar a desenvolver o **Eurodac** para apoiar o quadro comum¹⁴. A proposta da Comissão de 2016, sobre a qual o Parlamento Europeu e o Conselho chegaram a um acordo político provisório, alargava já o âmbito do Eurodac. A melhoria do sistema Eurodac permitiria detetar os movimentos não autorizados, combater a migração irregular e melhorar o regresso. Os dados armazenados seriam alargados para dar resposta a necessidades específicas, com as necessárias salvaguardas: por exemplo, o Parlamento Europeu e o Conselho já tinham concordado em alargar o seu âmbito de aplicação às pessoas reinstaladas.

Estas alterações devem agora ser completadas a fim de permitir à **base de dados melhorada** contabilizar requerentes individuais (em vez de pedidos), ajudar a aplicar novas disposições em matéria de transferência de responsabilidades no interior da UE, facilitar a recolocação e assegurar um melhor acompanhamento dos repatriados. O novo sistema contribuiria para criar a ligação necessária entre os procedimentos de asilo e de regresso e prestaria apoio adicional às autoridades nacionais que lidam com requerentes de asilo cujo pedido já tenha sido rejeitado noutro Estado-Membro. Poderia também assegurar o acompanhamento do apoio à partida voluntária e à reintegração. O novo Eurodac seria completamente interoperável com as bases de dados de gestão das fronteiras, no âmbito de um sistema global e integrado de gestão da migração e das fronteiras.

Principais ações

A Comissão:

- Propõe um Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração, incluindo um novo mecanismo de solidariedade;
- Propõe nova legislação para instaurar um procedimento de triagem nas fronteiras externas;
- Altera a proposta de novo Regulamento Procedimentos de Asilo, a fim de incluir um novo procedimento na fronteira e de tornar os procedimentos de asilo mais eficazes;
- Altera a proposta de Regulamento Eurodac para satisfazer as necessidades em matéria de dados do novo quadro para a gestão do asilo e da migração na UE;

¹³ Ver ponto 6.5.

¹⁴ Proposta alterada de regulamento relativo à criação do sistema «Eurodac», COM(2020) 614 de 23 de setembro de 2020.

- Nomeará um coordenador responsável pelos regressos no seio da Comissão, apoiado por uma nova rede de alto nível para o regresso e por uma nova estratégia operacional; e
- Definirá uma nova estratégia em matéria de regresso voluntário e de reintegração.

A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) deve:

- Tornar plenamente operacional o mandato reforçado em matéria de regresso e apoiar plenamente os Estados-Membros a nível nacional; e
- Nomear um diretor executivo adjunto para o regresso.

O Parlamento Europeu e o Conselho devem:

- Adotar o Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração, bem como o Regulamento relativo à triagem e o Regulamento Procedimentos de Asilo revisto, até junho de 2021;
- Dar prioridade imediata à adoção do Regulamento relativo à Agência da União Europeia para o Asilo até ao final do ano, a fim de permitir um apoio europeu eficaz no terreno;
- Assegurar a adoção do Regulamento Eurodac revisto este ano;
- Assegurar a rápida adoção da Diretiva Condições de Acolhimento revista e do Regulamento Condições de Asilo; e
- Assegurar a rápida conclusão das negociações sobre a Diretiva Regresso revista.

3. UM SISTEMA DE PREPARAÇÃO E RESPOSTA A SITUAÇÕES DE CRISE SÓLIDO

O Novo Pacto visa criar uma política de migração e asilo sólida e abrangente, que constitui a melhor proteção contra o risco de situações de crise. A UE está mais bem preparada hoje do que em 2015 e o quadro comum para a gestão do asilo e da migração consolidará ainda mais a sua posição, reforçando o grau de preparação e instaurando a solidariedade como característica permanente. No entanto, a UE terá sempre de estar preparada para o inesperado.

A UE deve estar preparada para fazer face a **situações de crise e de força maior** com resiliência e flexibilidade, tendo em conta que diferentes tipos de crises exigem respostas variadas. A eficácia da resposta pode ser melhorada através da preparação e da antecipação. Para tal, é necessária uma abordagem baseada em dados concretos, que melhore a previsibilidade e ajude a preparar as respostas da UE às principais tendências¹⁵. Será lançado um novo **Plano de preparação e gestão de crises em matéria de migração**¹⁶, que contribuirá para passar de uma abordagem reativa a uma abordagem baseada na preparação e antecipação e reunirá todos os instrumentos de gestão de crises existentes e definirá as principais medidas e protocolos institucionais, operacionais e financeiros necessários para assegurar a preparação a nível da UE e a nível nacional.

O plano implica uma antecipação e acompanhamento permanentes das capacidades dos Estados-Membros e proporciona um quadro para o reforço da resiliência e a organização de uma resposta coordenada a situações de crise. A pedido de um Estado-Membro, será prestado apoio operacional, tanto por parte das agências da UE como por outros Estados-

¹⁵ Esta vertente de trabalho será apoiada pelo Centro de Conhecimento das Migrações e Demografia do Centro Comum de Investigação da Comissão.

¹⁶ Recomendação da Comissão relativa a um mecanismo da UE de preparação e gestão de crises relacionadas com a migração (Plano de preparação e gestão de crises em matéria de migração), C(2020)6469 de 23 de setembro de 2020.

Membros. Tal basear-se-á no sistema de centros de registo e tirará partido da experiência recente em matéria de resposta às crises e de proteção civil. O plano será imediatamente aplicável, mas funcionará igualmente como um importante apoio operacional à capacidade de resposta da UE no âmbito dos futuros dispositivos. Definirá também o conjunto de medidas que podem ser utilizadas para fazer face a crises relacionadas com um grande número de chegadas irregulares. No entanto, a experiência mostra que é igualmente necessário acrescentar um novo elemento ao conjunto de instrumentos.

Um novo instrumento legislativo contemplará **medidas temporárias e extraordinárias necessárias em situação de crise**¹⁷. Este instrumento terá dois objetivos: em primeiro lugar, proporcionar flexibilidade aos Estados-Membros para reagir a situações de crise e de força maior e conceder proteção imediata em situações de crise e, em segundo lugar, assegurar que o sistema de solidariedade estabelecido no novo Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração se preste à gestão de uma crise caracterizada por um grande número de chegadas irregulares. As situações de crise exigem ações urgentes, pelo que é necessário reforçar o mecanismo de solidariedade e reduzir os prazos que o regem¹⁸. Além disso, alargará o âmbito da recolocação obrigatória, nomeadamente aos requerentes e beneficiários de proteção imediata, e do patrocínio de regressos.

Em situações de crise cuja amplitude ameace sobrecarregar os sistemas de asilo e migração dos Estados-Membros, as dificuldades práticas que estes enfrentam serão equacionadas através de uma margem limitada para derogar temporariamente os procedimentos e os prazos normais, garantindo simultaneamente o respeito pelos direitos fundamentais e pelo princípio da não repulsão¹⁹.

Poderá também conceder-se imediatamente uma proteção, equivalente à proteção subsidiária, a um grupo predefinido de pessoas, nomeadamente pessoas que correm um risco excecionalmente elevado de violência indiscriminada devido a um conflito armado no seu país de origem. Tendo em conta o desenvolvimento dos conceitos e regras de elegibilidade para a proteção internacional, e visto que a nova legislação estabelecerá regras para a concessão do estatuto de proteção imediata em situações de crise, a Diretiva relativa à proteção temporária será revogada²⁰.

Principais ações

A Comissão:

- Apresenta um Plano de preparação e gestão de crises em matéria de migração; e
- Propõe legislação para fazer face a situações de crise e de força maior e que revoga a Diretiva relativa à proteção temporária.

O Parlamento Europeu e o Conselho devem:

- Dar prioridade aos trabalhos sobre o novo instrumento de crise.

Os Estados-Membros, o Conselho e a Comissão devem:

¹⁷ Proposta de Regulamento relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo, COM (2020)613 de 23 de setembro de 2020.

¹⁸ Antecipando o prazo para a obrigação de transferir um migrante irregular para o território do Estado-Membro patrocinador.

¹⁹ Ao abrigo do direito internacional em matéria de direitos humanos, o princípio da não repulsão visa garantir que ninguém seja reconduzido a um país onde possa ser sujeito a tortura, tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes e outros danos irreparáveis.

²⁰ Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros.

- Dar início à aplicação do Plano de preparação e gestão de crises em matéria de migração.

4. GESTÃO INTEGRADA DAS FRONTEIRAS

A gestão integrada das fronteiras é um instrumento estratégico indispensável para proteger as fronteiras externas da UE e salvaguardar a integridade e o funcionamento de um espaço Schengen sem controlos nas fronteiras internas. É também uma componente essencial de uma política de migração abrangente: a boa gestão das fronteiras externas da UE é fundamental para a cooperação rumo a políticas integradas de asilo e de regresso.

4.1 Reforçar a eficácia das fronteiras externas da UE

A gestão das fronteiras externas da UE é uma responsabilidade partilhada por todos os Estados-Membros e países associados de Schengen, bem como pela UE e as suas agências. Isto significa também que as eventuais lacunas têm um impacto duplo, traduzindo-se num desafio adicional para o Estado-Membro em causa e em consequências como movimentos não autorizados que afetam a credibilidade de todo o sistema da UE. A gestão eficaz das fronteiras externas da UE é um elemento fundamental para um espaço Schengen sem controlos nas fronteiras internas.

A **gestão europeia integrada das fronteiras** é assegurada pela Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, composta pelas autoridades responsáveis pelas fronteiras e as guardas costeiras dos Estados-Membros e pela Frontex. O seu objetivo é evitar a fragmentação e assegurar a coerência entre as diferentes políticas da UE.

A Comissão lançará o processo preparatório com vista à apresentação do documento de orientação para o **ciclo estratégico plurianual de elaboração de políticas e de execução** no primeiro semestre de 2021. Este ciclo assegurará um quadro unificado que proporcionará orientações estratégicas a todos os intervenientes relevantes a nível europeu e nacional no domínio da gestão das fronteiras e do regresso, através de estratégias associadas: uma estratégia técnica e operacional da UE definida pela Frontex e estratégias nacionais dos Estados-Membros. Tal garantirá a coerência entre todas as ferramentas e instrumentos jurídicos, financeiros e operacionais relevantes, tanto dentro da UE como com os nossos parceiros externos. O ciclo será debatido com o Parlamento Europeu e o Conselho.

A UE deve poder apoiar os Estados-Membros nas fronteiras externas de forma rápida, adaptável e flexível. A aplicação rápida e integral do novo Regulamento relativo à **Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira** constitui uma etapa decisiva, reforçando a cooperação no quotidiano e melhorando a capacidade de reação da UE. O desenvolvimento de capacidades comuns e o planeamento coletivo em domínios como a formação e os contratos públicos traduzir-se-ão em mais coerência e mais eficácia. As avaliações anuais da vulnerabilidade realizadas pela Frontex são particularmente importantes pois permitem aferir a disponibilidade dos Estados-Membros para enfrentar ameaças e desafios nas fronteiras externas, bem como recomendar medidas corretivas específicas para atenuar as vulnerabilidades. Estas avaliações complementam as efetuadas no âmbito do mecanismo de avaliação de Schengen, realizadas conjuntamente pela Comissão e pelos Estados-Membros. As avaliações da vulnerabilidade contribuirão para orientar da melhor forma o apoio operacional que a Agência presta aos Estados-Membros.

O novo regulamento cria um corpo permanente de pessoal operacional, que reúne pessoal da Agência e dos Estados-Membros, dotado de poderes executivos, o que constitui um reforço significativo da capacidade da UE para responder a diferentes situações nas fronteiras

externas. Continua a ser essencial dispor de um **corpo permanente de 10 000 efetivos** para poder reagir de forma rápida e suficiente. O primeiro destacamento do corpo permanente deverá ser possível a partir de 1 de janeiro de 2021.

4.2 Assegurar a plena interoperabilidade dos sistemas informáticos

A solidez das fronteiras externas também exige **sistemas informáticos interoperáveis** e atualizados para rastrear as chegadas e os pedidos de asilo. Graças a esta interoperabilidade, os diferentes sistemas constituirão uma plataforma integrada de gestão informática das fronteiras, que verificará e monitorizará o direito de residência de todos os nacionais de países terceiros — isentos da obrigação de visto ou titulares de vistos — que chegam ao território da UE de forma legal, ajudando a identificar os casos de ultrapassagem do período de estada autorizado²¹.

A interoperabilidade ligará todos os sistemas europeus em matéria de fronteiras, migração, segurança e justiça, e assegurará que estes comunicam entre si. Evitará assim a omissão de controlos devido a um intercâmbio insuficiente de informação e garantirá que as autoridades nacionais dispõem das informações completas, fiáveis e exatas de que necessitam. Contribuirá assim, de forma significativa, para lutar contra a fraude de identidade. Cada sistema manterá as suas próprias salvaguardas. É essencial que estes sistemas de informação novos e melhorados estejam **operacionais e totalmente interoperáveis até ao final de 2023** e que o Sistema de Informação de Schengen seja atualizado. A Comissão apresentará igualmente as alterações necessárias na proposta de revisão do Regulamento **Eurodac** para o integrar nesta abordagem, permitindo assim que o Eurodac também desempenhe um papel ativo no controlo da migração irregular e na deteção de movimentos não autorizados na UE. A confiança no espaço Schengen será ainda reforçada com a **digitalização total do procedimento de visto até 2025**, que permitirá emitir vistos digitais e apresentar pedidos de visto em linha.

O calendário para a criação da nova arquitetura dos sistemas de informação da UE é apertado, pelo que é necessário apoiar e acompanhar os preparativos nos Estados-Membros e nas agências. O **processo de alerta rápido para os sistemas informáticos** da Comissão permitirá um alerta precoce e, se necessário, uma ação corretiva rápida e direcionada. Este processo alimentará um **Fórum de Implementação de Alto Nível** que reunirá semestralmente os coordenadores de alto nível dos Estados-Membros, a Comissão e as agências.

4.3 Uma abordagem europeia comum para as operações de busca e salvamento

As tentativas de chegar à Europa em embarcações impróprias para a navegação têm aumentado desde 2014, levando à perda de muitas vidas no mar. Esta situação conduziu a UE, os Estados-Membros e os intervenientes privados a intensificarem significativamente as capacidades de busca e salvamento no Mediterrâneo. A operação naval conjunta EUNAVFOR MED Sophia da UE e as operações coordenadas pela Frontex (como a Themis, a Poseidon e a Indalo) contribuíram para salvar mais de 600 000 pessoas desde 2015.

Prestar assistência às pessoas em perigo no mar é um dever moral e uma obrigação ao abrigo do direito internacional. Embora as autoridades nacionais continuem a ser responsáveis, em

²¹ Os sistemas que participam na interoperabilidade são: o Sistema de Entrada/Saída, o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem, o Sistema de Informação sobre Vistos, o Sistema Europeu de Informação sobre os Registos Criminais de nacionais de países terceiros, o Eurodac e o Sistema de Informação Schengen.

última instância, pela aplicação das regras pertinentes ao abrigo do direito internacional, as operações de busca e salvamento são também um elemento fundamental da gestão europeia integrada das fronteiras, implementada conjuntamente pela Frontex²² e pelas autoridades nacionais, o que torna essencial o reforço do acesso da Frontex a meios navais e aéreos.

As perigosas tentativas de atravessar o Mediterrâneo continuam a representar um grande risco e a alimentar redes criminosas. O desembarque dos migrantes tem um impacto significativo na gestão do asilo, da migração e das fronteiras, em especial nos Estados-Membros costeiros. É fundamental que a UE desenvolva uma abordagem mais coordenada para as práticas de busca e salvamento, que estão em constante evolução. Esta abordagem deve assentar na solidariedade e incluir os seguintes elementos essenciais:

- Reconhecimento das **especificidades das operações de busca e salvamento no quadro jurídico da UE em matéria de migração e asilo**. Desde janeiro de 2019, a pedido dos Estados-Membros, a Comissão coordenou a recolocação de mais de 1 800 pessoas desembarcadas na sequência de operações de salvamento efetuadas por navios privados. Embora a Comissão continue a prestar apoio operacional e a assegurar uma coordenação proativa, é necessário um mecanismo de solidariedade mais previsível para o desembarque. O novo Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração abrangerá a recolocação na sequência de desembarques ligados a operações de busca e salvamento. Tal deverá contribuir para assegurar a continuidade do apoio e evitar a necessidade de soluções *ad hoc*.
- **A Frontex deve prestar apoio operacional e técnico reforçado** no âmbito das competências da UE e destacar meios marítimos para os Estados-Membros, a fim de melhorar as suas capacidades e contribuir assim para salvar vidas no mar.
- **A cooperação e a coordenação entre os Estados-Membros** têm de ser consideravelmente reforçadas, em especial tendo em conta as atividades de busca e salvamento que se desenvolveram nos últimos anos, envolvendo a participação regular de intervenientes privados. A Comissão decidiu emitir uma recomendação relativa à cooperação entre os Estados-Membros no que respeita a operações efetuadas por navios pertencentes ou operados por entidades privadas para efeitos de atividades regulares de salvamento, com vista a manter a segurança da navegação e a assegurar uma gestão eficaz da migração²³. Esta cooperação deve igualmente ser canalizada através de um grupo de peritos em busca e salvamento, criado pela Comissão para incentivar a cooperação e o intercâmbio de boas práticas.
- A Comissão decidiu igualmente fornecer orientações sobre a aplicação efetiva das **regras da UE em matéria de definição e prevenção do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares**²⁴, bem como sobre a forma de impedir a criminalização dos intervenientes humanitários²⁵.

²² O Regulamento (UE) n.º 656/2014 estabelece um conjunto específico de regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Frontex, que abrange os incidentes de busca e salvamento ocorridos durante as operações conjuntas da Frontex .

²³ Recomendação da Comissão relativa à cooperação entre os Estados-Membros no que respeita a operações efetuadas por navios pertencentes ou operados por entidades privadas para efeitos de atividades de busca e salvamento, C(2020) 6468 de 23 de setembro de 2020.

²⁴ Orientações da Comissão sobre a aplicação das regras da UE em matéria de definição e prevenção do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares, C(2020) 6470 de 23 de setembro de 2020.

²⁵ Ver secção 5.

- A UE reforçará a cooperação com os países de origem e de trânsito com vista a evitar travessias perigosas e irregulares, nomeadamente através de parcerias específicas com países terceiros para combater a introdução clandestina de migrantes²⁶.

4.4 Um espaço Schengen operacional

O espaço Schengen constitui um das maiores conquistas da integração europeia. No entanto, este espaço encontra-se sob pressão devido às dificuldades de resposta à evolução das situações na fronteira da União, a lacunas e falhas intrínsecas e a divergências nos sistemas nacionais de asilo, acolhimento e regresso. Estes elementos favorecem os movimentos não autorizados, tanto de requerentes de asilo como de migrantes que devem ser repatriados. As medidas já acordadas, e que devem agora ser adotadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, contribuirão para uma maior coerência das normas em matéria de asilo e de migração. As medidas previstas no âmbito do Novo Pacto — em matéria de triagem e procedimentos na fronteira, fronteiras externas reforçadas e procedimentos de asilo e regresso mais coerentes no âmbito da abordagem mais integrada do quadro comum — também contribuirão para reforçar significativamente o espaço Schengen

A preocupação com as lacunas existentes contribuiu para instaurar **controles temporários nas fronteiras internas**. Quanto mais tempo estes controles durarem, mais questões serão levantadas sobre o seu caráter temporário e a sua proporcionalidade. Os controles temporários só podem ser utilizados em circunstâncias excecionais para dar resposta a situações que afetem gravemente a ordem pública ou a segurança interna. Enquanto medida de último recurso, só devem ser utilizados enquanto persistirem as circunstâncias extraordinárias: por exemplo, nas recentes circunstâncias de emergência ligadas à pandemia de COVID-19, foram introduzidas medidas de controlo nas fronteiras internas, mas a maior parte delas já foram levantadas.

Com base na experiência adquirida com as múltiplas crises dos últimos cinco anos, a Comissão apresentará uma **Estratégia sobre o Futuro de Schengen**, que incluirá iniciativas para um espaço Schengen mais forte e mais completo. Tal incluirá soluções inovadoras no âmbito do Código das Fronteiras Schengen, sendo importante tirar conclusões sobre o ponto da situação das negociações relativas à proposta da Comissão de 2017. Abrangerá igualmente a melhor forma de melhorar o mecanismo de avaliação de Schengen, tornando-o num instrumento plenamente eficaz para avaliar o funcionamento de Schengen e assegurando que as melhorias são efetivamente implementadas. A eficiência do **mecanismo de avaliação Schengen** é essencial para a eficácia do espaço Schengen, instaurando um clima de confiança através da fiscalização da forma como os Estados-Membros aplicam as regras de Schengen. É importante que os Estados-Membros corrijam as deficiências identificadas durante as avaliações. Caso os Estados-Membros persistam em não o fazer, ou caso os controlos nas fronteiras internas sejam mantidos para além do necessário, a Comissão ponderará instaurar processos por infração de forma mais sistemática.

Também existem alternativas aos controlos nas fronteiras internas: a título de exemplo, os controlos policiais podem ser altamente eficazes e as novas tecnologias e a utilização inteligente da interoperabilidade informática podem ajudar a tornar os controlos menos intrusivos. Continuam a existir acordos de readmissão entre os Estados-Membros, que também podem ser aplicados de forma mais eficaz.

Com base no trabalho já realizado para promover estas medidas²⁷, a Comissão irá criar um **programa de apoio e cooperação** para ajudar os Estados-Membros a maximizar o potencial

²⁶ Ver secção 5.

²⁷ C(2017) 3349 final de 12 de maio de 2017 e C(2017) 6560 final de 27 de setembro de 2017.

destas medidas. A Comissão criará um **Fórum Schengen** específico, no qual participarão as autoridades nacionais competentes, como os Ministérios do Interior e a polícia (das fronteiras) a nível nacional e regional, a fim de estimular uma cooperação mais concreta e uma maior confiança. Uma vez por ano, o fórum deve organizar um debate a nível político que permita aos ministros nacionais, aos deputados ao Parlamento Europeu e a outras partes interessadas dar um impulso político a este processo.

Principais ações

A Comissão:

- Adota uma Recomendação relativa à cooperação entre os Estados-Membros em matéria de atividades de salvamento realizadas por entidades privadas;
- Apresenta orientações aos Estados-Membros para tornar claro que as operações de salvamento no mar não podem ser criminalizadas;
- Adotará uma estratégia sobre o futuro de Schengen que reforce o Código das Fronteiras Schengen e o mecanismo de avaliação de Schengen;
- Criará um Fórum Schengen para promover a cooperação concreta e formas de aprofundar o espaço Schengen através de um programa de apoio e cooperação que contribua para pôr termo aos controlos nas fronteiras internas; e
- Criará um novo grupo europeu de peritos em busca e salvamento.

A Comissão, os Estados-Membros e a Frontex devem:

- Assegurar a aplicação rápida e integral do novo Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira; e
- Assegurar a aplicação e a interoperabilidade de todos os sistemas informáticos de grande escala até 2023.

5. REFORÇAR A LUTA CONTRA A INTRODUÇÃO CLANDESTINA DE MIGRANTES

A introdução clandestina de migrantes implica uma exploração organizada dos mesmos, menosprezando a vida humana para fins lucrativos. Esta atividade criminosa prejudica, por conseguinte, os objetivos da UE em termos humanitários e de gestão da migração. O novo **Plano de Ação da UE contra a introdução clandestina de migrantes** para 2021-2025 centrar-se-á no combate às redes criminosas e, em conformidade com a estratégia da UE para a União da Segurança, reforçará a cooperação e apoiará o trabalho das autoridades policiais no combate à introdução clandestina de migrantes, muitas vezes associada ao tráfico de seres humanos. O plano de ação basear-se-á nos trabalhos da Europol e do seu Centro Europeu contra a Introdução Clandestina de Migrantes, da Frontex, da Eurojust e da Agência da UE para a Formação Policial. As novas medidas e o reforço da cooperação entre agências darão resposta a desafios nos domínios das investigações financeiras, da recuperação de ativos e da fraude documental, bem como a novos fenómenos como a vertente digital da introdução clandestina de migrantes²⁸.

²⁸ A utilização, nomeadamente por grupos de criminalidade organizada, de tecnologias da informação e da comunicação modernas para facilitar a introdução clandestina de migrantes, incluindo publicidade, organização, cobrança de pagamentos, etc.

As regras em vigor para lutar contra a introdução clandestina de migrantes²⁹ constituem um quadro jurídico eficaz para reprimir as pessoas que auxiliam a entrada, o trânsito e a residência irregulares. Está em curso uma reflexão sobre a forma de modernizar estas regras³⁰. A Comissão irá clarificar a questão da criminalização dos agentes privados através de **orientações sobre a aplicação** das regras relativas à introdução clandestina de migrantes e tornar claro que o cumprimento da obrigação legal de salvamento de pessoas em perigo no mar não pode ser criminalizado.

A procura de emprego na UE sem o estatuto jurídico exigido é um dos fatores que impulsionam a introdução clandestina de migrantes na UE. A Comissão avaliará a forma de reforçar a eficácia da **Diretiva Sanções Aplicáveis aos Empregadores** e a necessidade de tomar novas medidas. A Comissão trabalhará igualmente com a Autoridade Europeia do Trabalho para coordenar os esforços das autoridades nacionais e assegurar a aplicação eficaz da diretiva. Esta é indispensável para impedir a migração irregular, assegurando uma proibição efetiva do emprego de nacionais de países terceiros em situação irregular.

A luta contra a introdução clandestina de migrantes é um desafio comum que requer cooperação e coordenação a nível internacional, bem como uma gestão eficaz das fronteiras. A Conferência Ministerial de julho de 2020 entre a UE e os parceiros africanos confirmou a determinação mútua em resolver este problema³¹. O novo Plano de Ação da UE contra a Introdução Clandestina de Migrantes incentivará a cooperação entre a UE e os países terceiros, através de parcerias específicas **contra a introdução clandestina de migrantes**, no âmbito de parcerias mais amplas com os principais países terceiros. Estas incluirão apoio ao reforço das capacidades de países de origem e de trânsito, tanto em termos de quadros de aplicação da lei como de capacidade operacional, incentivando uma ação eficaz por parte das autoridades policiais e judiciais. A UE melhorará também o intercâmbio de informações com países terceiros e as ações no terreno, apoiando operações comuns e equipas de investigação conjuntas, bem como campanhas de informação sobre os riscos da migração irregular e sobre as alternativas legais. As agências da UE devem também trabalhar mais intensamente com os países parceiros. A Europol reforçará a cooperação com os Balcãs Ocidentais e, juntamente com a Comissão, procurará estabelecer acordos semelhantes com a Turquia e outros países vizinhos. A Comissão incluirá igualmente este aspeto na sua cooperação com a União Africana (UA).

As operações e missões no âmbito da **Política Comum de Segurança e Defesa** continuarão a dar um importante contributo sempre que os respetivos mandatos incluam a luta contra a migração irregular e a introdução clandestina de migrantes. Para complementar as missões atuais como a EUCAP Sael Níger e a EUBAM Líbia, está em curso a operação EUNAVFOR MED IRINI no Mediterrâneo Central, que visa ajudar a desmantelar as redes de passadores.

Os **agentes de ligação da imigração** constituem um elemento fundamental da luta contra a migração irregular e a introdução clandestina de migrantes. A plena aplicação do Regulamento relativo à criação de uma rede europeia de agentes de ligação da imigração³² consolidará esta rede e reforçará a luta contra a introdução clandestina de migrantes.

²⁹ O «pacote relativo aos passadores» da Diretiva 2002/90/CE e a Decisão-Quadro do Conselho que acompanha a Diretiva relativa ao auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares.

³⁰ Diretiva 2002/90/CE e Decisão-Quadro 2002/946/JAI do Conselho.

³¹ A Conferência Ministerial realizou-se em 13 de julho de 2020 e reuniu os Ministros do Interior da Argélia, da Líbia, da Mauritânia, de Marrocos e da Tunísia, da Itália (presidente), de França, da Alemanha (representando a Presidência do Conselho), de Malta e de Espanha, bem como a Comissão.

³² Regulamento 2019/1240.

Principais ações

A Comissão irá:

- Apresentar um novo Plano de Ação da UE contra a Introdução Clandestina de Migrantes para 2021-2025;
- Avaliar a forma de reforçar a eficácia da Diretiva Sanções Aplicáveis aos Empregadores; e
- Integrar medidas de combate à introdução clandestina de migrantes em parcerias com países terceiros.

6. COOPERAR COM OS NOSSOS PARCEIROS INTERNACIONAIS

A maioria das migrações são realizadas de forma legal e segura. Uma migração bem gerida, baseada na parceria e na partilha de responsabilidades, pode ter efeitos positivos nos países de origem, de trânsito e de destino. Em 2019, contavam-se mais de 272 milhões de migrantes internacionais³³, sendo que a maioria das migrações ocorria entre países em desenvolvimento. A evolução demográfica e económica, a instabilidade política e os conflitos, bem como as alterações climáticas, apontam para que a migração continue a ser um importante fenómeno e um desafio global nos próximos anos. A existência de políticas migratórias eficazes é do interesse dos países parceiros, da UE e dos próprios refugiados e migrantes.

Para tal, é necessário cooperar com os nossos parceiros, principalmente com base em compromissos bilaterais, associados a compromissos regionais e multilaterais. **A migração é um aspeto crucial das relações globais da UE com os principais países parceiros de origem e de trânsito.** Tanto a UE como os seus parceiros têm os seus próprios interesses e instrumentos de ação. As parcerias abrangentes, equilibradas e específicas podem proporcionar benefícios mútuos a nível da economia, do desenvolvimento sustentável, da educação e das competências, da estabilidade e segurança e das relações com as diásporas. A colaboração com os parceiros também ajuda a UE a cumprir as suas obrigações de proteção das pessoas desfavorecidas e a desempenhar o seu papel de principal doadora de ajuda ao desenvolvimento a nível mundial. Ao abrigo do Novo Pacto, a colaboração com os países parceiros será intensificada em todos os domínios da cooperação. A Comissão e o Alto Representante começarão de imediato a trabalhar, em conjunto com os Estados-Membros, para pôr em prática esta abordagem através do diálogo e da cooperação com os nossos parceiros.

6.1 Maximizar o impacto das nossas parcerias internacionais

A UE precisa de repensar as suas prioridades, concedendo especial atenção ao papel da migração nas suas relações externas e noutras políticas e às suas implicações nas nossas relações globais com parceiros específicos. Nas parcerias globais, **a migração deve ser integrada como uma questão central, com base numa avaliação dos interesses da UE e dos países parceiros.** É importante dar resposta aos complexos desafios da migração e às suas causas profundas, em proveito da UE e dos seus cidadãos, dos países parceiros e dos próprios migrantes e refugiados. Trabalhando em conjunto, a UE e os seus parceiros podem melhorar a governação da migração, aprofundar os esforços comuns para enfrentar os desafios coletivos e beneficiar de oportunidades.

³³ Relatório sobre a migração mundial de 2020, Organização Internacional para as Migrações, 2019, p. 2.

A abordagem tem de englobar uma vasta gama de instrumentos estratégicos e ser suficientemente flexível para se adaptar às diferentes situações e evoluir ao longo do tempo. As diferentes políticas, como a cooperação para o desenvolvimento, a segurança, os vistos, o comércio, a agricultura, o investimento e o emprego, a energia, o ambiente e as alterações climáticas, e a educação, não devem ser geridas de forma isolada, mas sim como parte de uma abordagem específica, no centro de uma verdadeira **parceria mutuamente benéfica**. Importa também ter em conta que as questões ligadas à migração, como a gestão das fronteiras ou a aplicação mais eficaz dos procedimentos de regresso e de readmissão, podem ser politicamente sensíveis para os parceiros. Para resolver os desafios que hoje enfrentamos — a perda de vidas, acima de tudo, mas também as deficiências na gestão da migração — devemos trabalhar em conjunto para que todos assumam as suas responsabilidades.

O empenhamento a nível da UE não é, por si só, suficiente. Uma coordenação eficaz entre **a UE e os Estados-Membros** é essencial a todos os níveis: bilateral, regional e multilateral. A difusão de uma mensagem coerente por parte da UE e dos Estados-Membros em matéria de migração e as iniciativas de diálogo conjunto com os parceiros revelaram-se fundamentais para evidenciar o empenhamento comum da UE. A UE deve, em particular, tirar partido da experiência e das relações privilegiadas de alguns Estados-Membros com os principais parceiros. A experiência tem demonstrado que a chave do sucesso das parcerias da UE em matéria de migração reside no envolvimento ativo dos Estados-Membros, nomeadamente através da congregação de fundos e de conhecimentos especializados por meio dos vários fundos fiduciários da UE.

A credibilidade e o peso da UE exprimem-se através do seu papel no contexto **internacional e multilateral**, nomeadamente através da sua participação ativa nas Nações Unidas (ONU) e da cooperação estreita com as suas agências. A UE deve basear-se nos importantes progressos realizados a nível **regional**, por meio de diálogos e quadros específicos³⁴ e de parcerias com organizações como a União Africana. Poderão estabelecer-se novas parcerias inovadoras com base no exemplo positivo do Grupo de Trabalho UA-UE-ONU para a Líbia. O contexto específico do quadro pós-Cotonu com os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico é particularmente importante para a definição e execução eficaz da cooperação no domínio da migração.

Nos últimos anos, a UE aprofundou o diálogo com uma série de parceiros importantes³⁵. Os **países vizinhos** da UE revestem-se de especial prioridade. A criação de oportunidades económicas, especialmente para os jovens, constitui muitas vezes a melhor solução para reduzir a pressão ligada à migração irregular. O trabalho em curso para combater a introdução clandestina de migrantes ilustra a importância crítica das relações com os países do **Norte de África**. Os **Balcãs Ocidentais** exigem uma abordagem adaptada, tanto devido à sua localização geográfica como ao seu futuro enquanto parte integrante da UE: a coordenação pode ajudar a equipá-los enquanto futuros Estados-Membros para responder de forma construtiva aos desafios comuns, desenvolvendo as suas capacidades e procedimentos na fronteira para os aproximar da UE na perspetiva da sua adesão. A Declaração UE-Turquia de 2016 refletiu um envolvimento e um diálogo mais aprofundados com a **Turquia**, nomeadamente apoiando os seus esforços para acolher cerca de 4 milhões de refugiados³⁶. O Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia continua a responder às necessidades

³⁴ Incluindo o processo de Valeta entre a UE e os países africanos. Entre os outros processos regionais fundamentais contam-se os processos de Budapeste, Praga, Rabat e Cartum.

³⁵ Relatório intercalar sobre a aplicação da Agenda Europeia da Migração, COM(2019) 481 de 16 de outubro de 2019.

³⁶ O Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia mobilizou 6 mil milhões de EUR.

essenciais de milhões de refugiados, sendo essencial que a UE providencie, de alguma forma, um financiamento continuado e sustentado³⁷.

A migração é parte integrante da abordagem adotada no âmbito da comunicação conjunta «**Rumo a uma estratégia abrangente para África**», destinada a aprofundar os laços económicos e políticos no contexto de uma relação madura e abrangente³⁸ e a fornecer apoio prático. A diversidade de rotas migratórias também realça a necessidade de colaborar com países parceiros na **Ásia**³⁹ e na **América Latina**.

No que se refere a todos estes parceiros, importa reconhecer que a pandemia de COVID-19 está já a causar enormes perturbações. Tal deve ser um elemento fundamental de uma visão de cooperação baseada em interesses mútuos, que contribua para construir economias sólidas e resilientes capazes de gerar crescimento e emprego para as populações locais, reduzindo simultaneamente a pressão ligada à migração irregular.

O **financiamento da UE** para os refugiados e questões migratórias exteriores à UE, que atinge mais de 9 mil milhões de EUR desde 2015, afigura-se indispensável para concretizar os objetivos da UE em matéria de migração. Em julho de 2020, o Conselho Europeu sublinhou que este elemento deve continuar a ser desenvolvido, de forma mais coordenada, através de programas em todas as rubricas pertinentes do orçamento da UE⁴⁰. Para pôr em prática esta nova abordagem global da migração, será essencial programar o financiamento externo da UE de forma estratégica e orientada em função das políticas. A meta de 10 % para as ações relacionadas com a migração, proposta no Instrumento de Vizinhança, Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Internacional, reconhece que os recursos têm de adequar-se às necessidades suscitadas pelo crescente empenhamento da UE a nível internacional, bem como ser suficientemente flexíveis para se adaptarem às circunstâncias. A arquitetura proposta para os instrumentos financeiros externos da UE prevê igualmente mecanismos de flexibilidade adicionais para dar resposta a circunstâncias ou crises imprevistas.

6.2 Dar proteção aos que dela necessitam e apoiar os países de acolhimento

A ação da UE para dar resposta às situações de emergência e às necessidades humanitárias baseia-se nos princípios da humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência. Estima-se que mais de 70 milhões de pessoas (homens, mulheres e crianças) tenham sido forçadas a deslocar-se em todo o mundo, entre os quais quase 30 milhões de refugiados e requerentes de asilo⁴¹. A grande maioria é acolhida em países em desenvolvimento e a UE manterá o seu compromisso de os ajudar.

A UE pode basear-se num historial de cooperação com um vasto leque de parceiros na prestação de assistência. A evacuação por motivos humanitários de pessoas da Líbia e a reinstalação no âmbito de mecanismos de trânsito de emergência no Níger e no Ruanda para

³⁷ Por exemplo, em julho de 2020, a UE aprovou um montante adicional de 485 milhões de EUR de ajuda humanitária ao abrigo do Mecanismo, que permitirá prorrogar até ao final de 2021 os programas que contribuem para satisfazer as necessidades básicas de mais de 1,7 milhões de refugiados e ajudam mais de 600 000 crianças a frequentar a escola.

³⁸ Comunicação Conjunta «Rumo a uma estratégia abrangente para África», JOIN(2020) 4 final de 9 de março de 2020.

³⁹ Nomeadamente com os países da Rota da Seda: Afeganistão, Bangladexe, Irão, Iraque e Paquistão.

⁴⁰ Conclusões do Conselho Europeu de 21 de julho de 2020, pontos 19, 103, 105, 111 e 117.

⁴¹ Segundo o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em 2018, quase 71 milhões de pessoas foram forçadas a deslocar-se, incluindo quase 26 milhões de refugiados e 3,5 milhões de requerentes de asilo (UNHCR Global Trends – Forced Displacement in 2018 [ACNUR - Tendências globais - Deslocações forçadas em 2018], <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>).

ajudou os mais vulneráveis a escapar de condições desesperadas. A assistência aos refugiados afetados pela crise síria e aos respetivos países de acolhimento continuará a ser essencial. Milhões de refugiados e as suas comunidades de acolhimento na Turquia, no Líbano, na Jordânia ou no Iraque beneficiam de apoio diário, através de instrumentos específicos, como o Mecanismo da UE em Favor dos Refugiados na Turquia e o Fundo Fiduciário Regional da UE de resposta à crise síria.

Tal como reiterado em dezembro de 2019 no Fórum Mundial para os Refugiados, a UE está determinada a manter o seu forte empenho em **prestar apoio vital a milhões de refugiados e deslocados**, bem como a promover soluções sustentáveis orientadas para o desenvolvimento⁴².

6.3 Construir oportunidades económicas e combater as causas profundas da migração irregular

As **causas profundas** da migração irregular e das deslocações forçadas, assim como os fatores imediatos que levam as pessoas a migrar, são complexos⁴³.

A UE é o maior prestador mundial de **ajuda ao desenvolvimento**. Este elemento continuará a ser um fator essencial do relacionamento da UE com os países terceiros, nomeadamente em matéria de migração. O trabalho de construção de sociedades estáveis e coesas, de redução da pobreza e das desigualdades e de promoção do desenvolvimento humano, do emprego e de oportunidades económicas, de promoção da democracia, da boa governação, da paz e da segurança, bem como os esforços para fazer face aos desafios decorrentes das alterações climáticas, podem ajudar as pessoas a sentirem que o seu futuro está no seu próprio país. Nas propostas da Comissão para a próxima geração de instrumentos de política externa, a migração é sistematicamente tida em conta na programação. A assistência será orientada de acordo com as necessidades dos países afetados por uma migração significativa. A flexibilidade foi inserida nas propostas relativas aos instrumentos, uma vez que a experiência dos últimos anos demonstrou que a flexibilidade dos instrumentos, como os fundos fiduciários, é fundamental para uma rápida execução quando necessário, sendo preferível ao financiamento predeterminado para países ou programas específicos.

Muitas outras políticas podem ser aproveitadas para ajudar a criar estabilidade e prosperidade nos países parceiros⁴⁴. A prevenção e a resolução de conflitos, bem como a paz, a segurança e a governação, são frequentemente a pedra angular destes esforços. As políticas comerciais e de investimento já contribuem para combater as causas profundas, criando emprego e perspetivas para milhões de trabalhadores e agricultores em todo o mundo. A promoção do investimento através de veículos como o Plano de Investimento Externo pode dar um contributo significativo para o desenvolvimento económico, o crescimento e o emprego. Uma melhor exploração do potencial das remessas dos emigrantes pode também contribuir para o desenvolvimento económico. A cooperação no domínio da educação, das competências e da investigação, bem como em políticas como o digital, a

⁴² Nos últimos anos, a maior parte do orçamento humanitário da UE (80 % de 1,2 mil milhões de EUR, em 2018, e de 1,6 mil milhões de EUR, em 2019) destinou-se a projetos de ajuda às necessidades imediatas das pessoas forçadas a deslocar-se e às suas comunidades de acolhimento a fim de satisfazer as suas necessidades imediatas e básicas em situações de conflito, de crise e de deslocação prolongada.

⁴³ Ver o trabalho produzido e apoiado pelo Centro Comum de Investigação, Centro de Conhecimento das Migrações e Demografia sobre International migration drivers [Causas das Migrações Internacionais] (2018) e o Atlas da Migração (2019).

⁴⁴ Esta abordagem assente numa base alargada é plenamente reconhecida na Aliança UE-África (Uma nova Aliança África – Europa para investimentos e empregos sustentáveis, COM (2018) 643 de 12 de setembro de 2018).

energia ou os transportes, também contribui para fortalecer o desenvolvimento económico. A UE utilizará essas políticas sempre que tal seja relevante no âmbito do seu relacionamento com os países parceiros ao abrigo do novo Pacto.

6.4 Parcerias para reforçar a governação e a gestão em matéria de migração

O apoio aos parceiros da UE no estabelecimento de capacidades de **governação e gestão em matéria de migração** será um elemento fundamental das parcerias mutuamente benéficas que a UE procura desenvolver. A UE pode apoiar o reforço das capacidades em consonância com as necessidades dos parceiros, ajudando assim estes países a gerirem a migração irregular, as deslocações forçadas e a combater as redes de introdução clandestina de migrantes⁴⁵. Serão ainda utilizados instrumentos como a comunicação estratégica, que prestem informações sobre as oportunidades de migração legal e expliquem os riscos da migração irregular, ajudando também a lutar contra a desinformação. Além disso, consoante os contextos e as situações, a UE pode ajudar os países parceiros a reforçar as capacidades de gestão das fronteiras, nomeadamente através do reforço das suas capacidades de busca e salvamento no mar ou em terra, através de sistemas de asilo e de acolhimento eficientes, facilitando o regresso voluntário a países terceiros ou a integração dos migrantes⁴⁶.

A cooperação da UE com os países parceiros no domínio da governação da migração continuará a assegurar a proteção dos direitos dos migrantes e dos refugiados, a combater a discriminação e a exploração laboral, garantindo também que as suas necessidades básicas são satisfeitas através da prestação de serviços essenciais. O apoio também pode ser orientado para maximizar o impacto positivo da migração e reduzir as consequências negativas para os países parceiros, diminuindo, por exemplo, os custos de transferência das remessas dos emigrantes, contendo a «fuga de cérebros» ou facilitando a migração circular.

Os **Estados-Membros** têm um papel fundamental a desempenhar na prestação desse apoio prático, tal como demonstrado pela cooperação profícua no domínio da luta contra a introdução clandestina de migrantes, em que as equipas de investigação conjuntas beneficiam da experiência prática das administrações nacionais.

A UE deve utilizar todos os instrumentos ao seu dispor para prestar apoio operacional às novas parcerias, nomeadamente através de um envolvimento muito maior das **agências da UE**. O reforço do âmbito de ação da Frontex deve agora ser utilizado para tornar operacional a cooperação com os parceiros. A cooperação com os Balcãs Ocidentais, nomeadamente através de acordos de estatuto da UE com os parceiros dos Balcãs Ocidentais, permitirá aos guardas de fronteira da Frontex trabalhar em conjunto com os guardas de fronteira nacionais no território de um país parceiro. A Frontex pode doravante prestar também apoio prático com o intuito de desenvolver a capacidade de gestão das fronteiras dos parceiros e de cooperar com estes para otimizar o regresso voluntário. A Comissão continuará a incentivar a celebração de acordos com os países vizinhos⁴⁷. Quanto ao asilo, as possibilidades atuais de trabalhar com países terceiros são limitadas, mas o bom funcionamento da gestão da migração nas rotas principais é essencial tanto para a proteção como para os procedimentos de asilo e de regresso. A nova Agência da UE para o Asilo estará em condições de trabalhar

⁴⁵ Ver o ponto 5.

⁴⁶ Inclusivamente através do destacamento de agentes de ligação europeus para a migração, atualmente em serviço em 10 países terceiros, estando outros quatro prontos a ser destacados logo que a situação da COVID-19 o permita.

⁴⁷ Foram negociados com êxito acordos de estatuto com todos os países dos Balcãs Ocidentais (excluindo o Kosovo). Os acordos de estatuto com a Albânia, o Montenegro e a Sérvia já foram assinados e entraram em vigor, enquanto a assinatura de acordos com a Macedónia do Norte e a Bósnia-Herzegovina ainda está pendente.

no reforço das capacidades e no apoio operacional a países terceiros e de apoiar os programas de reinstalação da UE e dos Estados-Membros, com base na cooperação existente com as agências da ONU, como a Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações.

6.5 Fomentar a cooperação em matéria de readmissão e de reintegração

As vertentes de trabalho, como a criação de oportunidades económicas, o aumento da estabilidade ou a luta contra a introdução clandestina de migrantes podem reduzir o número de chegadas irregulares à UE e o número de pessoas que se encontram na UE sem direito de permanência. No entanto, para as pessoas sem direito de permanência, é necessário dispor de um sistema eficaz de regresso. Algumas destas pessoas podem aceitar opções de regresso voluntário, o que deverá ser apoiado de forma proativa. Atualmente, uma das principais lacunas na gestão da migração europeia é a dificuldade em fazer regressar eficazmente os que não aceitam essa opção. Uma estreita colaboração com os países de origem e de trânsito é uma condição prévia para o bom funcionamento do sistema de regresso, readmissão e reintegração.

As medidas tomadas pelos Estados-Membros⁴⁸ no domínio do regresso devem ser acompanhadas de um novo impulso para melhorar a cooperação em matéria de readmissão com países terceiros, conjugada com a cooperação em matéria de reintegração, a fim de assegurar a sustentabilidade dos regressos. Tal exige, em primeiro lugar, a aplicação plena e efetiva dos vinte e quatro **acordos e convénios entre a UE** e países terceiros em vigor em matéria de readmissão, a conclusão das negociações de readmissão em curso e, se for caso disso, o lançamento de novas negociações, bem como a concretização de soluções de cooperação práticas para aumentar o número de regressos efetivos.

Estes debates devem ser encarados no contexto da gama completa de políticas, ferramentas e instrumentos da UE e dos Estados-Membros, suscetíveis de serem combinados de forma estratégica. Foi dado um primeiro passo com a introdução, no Código de Vistos, de uma ligação entre a cooperação em matéria de readmissão e a emissão de vistos⁴⁹. Com base nas informações prestadas pelos Estados-Membros, a Comissão avaliará, pelo menos uma vez por ano, **o nível de cooperação de países terceiros em matéria de readmissão**, e informará o Conselho. Qualquer Estado-Membro pode também notificar a Comissão caso seja confrontado com problemas práticos substanciais e persistentes na cooperação com um país terceiro em matéria de readmissão, desencadeando uma avaliação *ad hoc*. Na sequência de uma avaliação, a Comissão pode propor a aplicação de medidas restritivas em matéria de vistos ou, em caso de boa cooperação, propor medidas de vistos favoráveis.

A política de vistos pode também ser utilizada para limitar os **pedidos de asilo infundados** provenientes de países isentos da obrigação de visto, tendo em conta que quase um quarto dos pedidos de asilo recebidos pelos Estados-Membros foi apresentado por requerentes que podem entrar no espaço Schengen+ sem visto. O reforço da cooperação e o intercâmbio de informações ajudaria a detetar os abusos em matéria de vistos. **O mecanismo para a suspensão temporária da isenção da obrigação de visto** prevê a avaliação sistemática dos países isentos da obrigação de visto à luz de critérios como os riscos de migração irregular e os pedidos de asilo abusivos. Tal avaliação pode resultar, em última análise, na retirada de países terceiros da lista de isenção de vistos.

⁴⁸ Ver o ponto 2.5.

⁴⁹ Regulamento (CE) n.º 810/2009, tal como alterado.

Para concretizar o objetivo estabelecido pelo Conselho Europeu⁵⁰ de **mobilizar as políticas e os instrumentos pertinentes**, é necessário intensificar os esforços conjuntos. É por esta razão que a proposta de Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração inclui a possibilidade de a Comissão, ao comunicar ao Conselho o ponto da situação da cooperação em matéria de readmissão, identificar novas medidas eficazes para incentivar e melhorar a cooperação para facilitar o regresso e a readmissão, nomeadamente noutros domínios de interesse para os países terceiros⁵¹, tendo simultaneamente em conta os interesses gerais da União e as relações com o país terceiro. Neste contexto, será importante uma cooperação estreita com o Alto Representante. A Comissão, o Alto Representante e os Estados-Membros devem assegurar que os progressos em matéria de readmissão acompanham os progressos noutros domínios no âmbito das parcerias. Tal requer uma maior coordenação e flexibilidade nos instrumentos legislativos, estratégicos e de financiamento, articulando as ações a nível da UE e dos Estados-Membros.

Uma componente importante da futura **Estratégia de Regresso Voluntário e de Reintegração** consistirá em definir novas abordagens em países terceiros e prever uma melhor articulação com outras iniciativas de desenvolvimento e estratégias nacionais, a fim de reforçar a capacidade e a apropriação por parte dos países terceiros. A aplicação efetiva da estratégia exigirá uma cooperação estreita com a Frontex no âmbito do seu mandato reforçado em matéria de regresso e no âmbito do sistema comum da UE em matéria de regresso.

6.6 Desenvolver as vias legais de migração para a Europa

A oferta de canais seguros, capazes de proteger quem precisa, elimina o incentivo para embarcar em viagens perigosas para chegar à Europa e demonstra também solidariedade para com os países terceiros que acolhem refugiados. A migração legal pode trazer benefícios para a nossa sociedade e a nossa economia. Embora os Estados-Membros conservem o direito de determinar os volumes de admissão de pessoas provenientes de países terceiros para procurar trabalho, a política comum de migração da UE deve refletir a integração da economia da UE e a interdependência dos mercados de trabalho dos Estados-Membros. É por esta razão que as políticas da UE devem promover condições de concorrência equitativas entre os mercados de trabalho nacionais enquanto destinos de migração. Devem também ajudar os Estados-Membros a utilizarem a sua qualidade de membros da UE como um ativo para atrair talentos.

A **reinstalação** é uma forma comprovadamente eficaz de garantir proteção aos refugiados mais vulneráveis. Nos últimos anos, já se assistiu a um grande aumento da reinstalação na UE, pelo que esta política deve ser ampliada. A Comissão recomenda a formalização do programa *ad hoc* relativo a cerca de 29 500 lugares de reinstalação que está já a ser implementado pelos Estados-Membros durante um período de dois anos, 2020-2021⁵² (devido à pandemia da COVID-19, não será possível cumprir todos os compromissos de reinstalação durante o ano de 2020). A fim de assegurar a continuidade dos esforços de reinstalação da UE para além de 2021 e de confirmar a liderança mundial da União em matéria de reinstalação, a Comissão convidará os Estados-Membros a assumirem compromissos de 2022 em diante. Tal será apoiado pelo orçamento da UE e incluirá vias

⁵⁰ Conclusões do Conselho Europeu de 18 de outubro de 2018.

⁵¹ A ajuda humanitária da UE é prestada em conformidade com os princípios de humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência.

⁵² Recomendação da Comissão sobre as vias legais de acesso a uma proteção na UE: promover a reinstalação, a admissão por motivos humanitários e outras vias complementares, C (2020) 6467 de 23 de setembro de 2020.

complementares de proteção, tais como programas de admissão por motivos humanitários e medidas como os regimes de estudo ou de trabalho. A UE apoiará igualmente os Estados-Membros que desejem estabelecer programas de **patrocínio de base comunitária ou privado** através do financiamento, do reforço das capacidades e da partilha de conhecimentos, em cooperação com a sociedade civil, com o objetivo de desenvolver um modelo europeu de patrocínio de base comunitária, que possa conduzir a melhores resultados de integração a longo prazo.

A UE também colabora com os países parceiros para o estabelecimento de vias legais de entrada na Europa no âmbito das parcerias para a migração, abrindo o caminho para a cooperação em programas destinados a ajudar a adequar a mão de obra e as competências às necessidades do mercado de trabalho, através da migração legal. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento de vias legais deverá contribuir para a redução da migração irregular, que conduz frequentemente ao trabalho não declarado e à exploração laboral na UE. A Comissão reforçará o apoio prestado aos Estados-Membros para intensificar a migração legal, juntamente com os países parceiros, como um incentivo positivo e em consonância com as necessidades do mercado de trabalho da UE em termos de qualificações, respeitando plenamente as competências dos Estados-Membros.

A UE tem bons resultados em matéria de regimes de mobilidade laboral. Os projetos-piloto de migração legal⁵³ mostraram que, ao prestar apoio específico, a UE pode ajudar os Estados-Membros a aplicarem programas que respondam às necessidades dos empregadores. A UE também abriu o programa Erasmus+ e a formação profissional a nacionais de países terceiros e ofereceu apoio para a mobilização da diáspora. No entanto, o âmbito e a ambição dos programas existentes continua a ser limitado.

Uma abordagem reforçada e mais global⁵⁴ permitiria cooperar com os países parceiros e contribuiria para estimular uma mobilidade internacional mutuamente benéfica. Por conseguinte, a Comissão irá lançar **parcerias para atração de talentos** sob a forma de um compromisso reforçado de apoio à migração legal e à mobilidade com os principais parceiros. Estas parcerias deverão ser lançadas em primeiro lugar nos países vizinhos da UE, nos Balcãs Ocidentais e em África, sendo posteriormente alargadas a outras regiões. Proporcionarão um quadro geral de ação da UE e apoio financeiro à cooperação com os países terceiros, a fim de assegurar um melhor equilíbrio entre a oferta de trabalho e as qualificações necessárias na UE. Farão igualmente parte do conjunto de instrumentos da UE destinados a associar estrategicamente os países parceiros à questão da migração. A forte participação dos Estados-Membros será essencial, tal como a participação do setor privado e dos parceiros sociais e a adesão dos países parceiros. A Comissão organizará uma conferência de alto nível com os Estados-Membros e as principais partes interessadas da UE para lançar as parcerias para atração de talentos.

As parcerias para atração de talentos devem ser inclusivas e permitir o estabelecimento de uma cooperação estreita entre as instituições envolvidas (Ministérios do Trabalho e da Educação, empregadores e parceiros sociais, os estabelecimentos de ensino e formação e associações da diáspora). A Comissão incentivará esta cooperação através de ações de sensibilização específicas e criará uma rede de empresas interessadas.

⁵³ Oito Estados-Membros participam atualmente em seis projetos deste tipo com o Egito, Marrocos, Tunísia, Nigéria e Senegal. Os temas principais incluem a mobilidade para peritos em tecnologias da informação e da comunicação (TIC), oportunidades de estudo e estágios na Europa e o reforço da capacidade dos países terceiros para gerir a migração e apoiar a reintegração.

⁵⁴ As referidas parcerias estariam em linha com as Parcerias Globais de Competências, que são acordos bilaterais através dos quais um país de destino participa diretamente na criação de capital humano entre os potenciais migrantes no país de origem, antes da migração.

As parcerias para atração de talentos proporcionarão um quadro único para mobilizar os instrumentos da UE e dos Estados-Membros. As fontes de financiamento da UE no domínio das relações externas, dos assuntos internos, da investigação e da educação (Erasmus+) podem todas contribuir para este projeto. As parcerias articulariam o apoio direto a programas de mobilidade para o trabalho ou a formação com o reforço das capacidades em domínios como as informações sobre o mercado de trabalho ou sobre as competências, o ensino e a formação profissionais, a integração dos migrantes que regressam ao seu país e a mobilização da diáspora. Uma maior ênfase na educação ajudaria a apoiar e a reforçar o investimento nas competências locais.

No contexto da abordagem global da migração e da mobilidade, as medidas em matéria de vistos podem funcionar como um incentivo positivo a favor do diálogo com os países terceiros. A plena aplicação do **Código de Vistos**⁵⁵, que foi recentemente revisto, e os esforços adicionais envidados para flexibilizar o regime de vistos com os países terceiros reforçarão a coerência e encorajarão a mobilidade de curto prazo de boa fé, incluindo o intercâmbio de estudantes. A mobilidade de curto prazo poderia complementar outras vias legais de acesso, de modo a melhorar a cooperação a montante com os países terceiros (por exemplo, na contenção dos fluxos migratórios irregulares).

Principais ações

A Comissão, sempre que pertinente em estreita colaboração com o Alto Representante e os Estados-Membros:

- dará imediatamente início ao desenvolvimento e aprofundamento de diálogos e parcerias específicos, abrangentes e equilibrados sobre a migração com os países de origem e de trânsito, completando-os com interações a nível regional e mundial;
- intensificará o apoio às pessoas que dele necessitam e às comunidades de acolhimento;
- aumentará o apoio ao desenvolvimento de oportunidades económicas e ao combate às causas profundas da migração irregular;
- concederá uma importância acrescida à migração na programação dos novos instrumentos no próximo quadro financeiro plurianual;
- assegurará a aplicação plena e efetiva dos acordos e convénios celebrados pela UE em vigor em matéria de readmissão e examinará as possibilidades de novos acordos;
- utilizará o Código de Vistos como medida para incentivar e melhorar a cooperação com vista a facilitar os regressos e as readmissões, e basear-se-á no Regulamento relativo à Gestão do Asilo e da Migração, quando entrar em vigor;
- fará avançar a recomendação sobre as vias legais de acesso a uma proteção na UE, incluindo a reinstalação; e
- desenvolverá parcerias da UE para atrair talentos com os principais países parceiros para facilitar a migração legal e a mobilidade.

O Parlamento Europeu e o Conselho:

- devem concluir rapidamente as negociações sobre o Regulamento-Quadro relativo à reinstalação e à admissão por motivos humanitários.

⁵⁵ Regulamento (CE) n.º 810/2009, tal como alterado.

7. ATRAIR COMPETÊNCIAS E TALENTOS PARA A UE

A colaboração com países terceiros sobre o estabelecimento de vias legais de acesso está em plena consonância com os interesses da UE. A Europa tem uma população cada vez mais idosa e a diminuir⁵⁶. À pressão estrutural que se espera que esta situação venha a criar no mercado de trabalho acresce a escassez de competências específicas em diferentes localidades e setores, como a saúde, os cuidados médicos e a agricultura. O contributo dos migrantes em situação legal para reduzir as lacunas de competências e aumentar o dinamismo do mercado de trabalho da UE foi reconhecido na **Agenda de Competências para a Europa**⁵⁷, recentemente atualizada.

É necessário ativar e melhorar as competências da mão de obra nacional, mas tal não é suficiente para fazer face a todos os défices de mão de obra e competências existentes e previstos. É o que está já a acontecer; em 2018, os Estados-Membros emitiram mais de 775 000 primeiras autorizações de residência a nacionais de países terceiros para efeitos de emprego⁵⁸. Os trabalhadores de países terceiros estão a colmatar a escassez de mão de obra num certo número de profissões em todos os Estados-Membros⁵⁹, nomeadamente em profissões que desempenharam um papel importante na luta contra a COVID-19⁶⁰. Numa declaração conjunta com a Comissão, os parceiros económicos e sociais europeus salientaram o potencial dos trabalhadores migrantes para contribuir para as transições ecológica e digital, proporcionando ao mercado de trabalho europeu as competências necessárias⁶¹. No entanto, a UE está atualmente a perder a corrida mundial ao talento⁶². Embora caiba aos Estados-Membros decidir o número de pessoas admitidas por razões de trabalho, um quadro mais eficaz a nível da UE colocaria os Estados-Membros e as empresas na melhor posição possível para atrair os talentos de que necessitam.

Para além do lançamento de parcerias para atração de talentos, é importante completar os trabalhos inacabados de reforma da **Diretiva Cartão Azul UE** para atrair talentos altamente qualificados⁶³. A Comissão reconhece a diversidade das situações do mercado de trabalho nos Estados-Membros e o seu desejo de flexibilidade através da manutenção de regimes nacionais adaptados às necessidades específicas do seu mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, a reforma deve trazer um verdadeiro valor acrescentado europeu para atrair competências por meio de um instrumento eficaz e flexível à escala da UE. Tal exige condições de admissão mais inclusivas, o reforço dos direitos, procedimentos rápidos e flexíveis, mais possibilidades de circular e trabalhar em diferentes Estados-Membros e condições de concorrência equitativas entre os sistemas nacionais e da UE. O novo regime a

⁵⁶ Relatório sobre o impacto da evolução demográfica, COM(2020) 241 de 17 de junho de 2020.

⁵⁷ Agenda de Competências para a Europa em prol da competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência, COM (2020) 274 de 1 de julho de 2020.

⁵⁸ Eurostat (código dos dados em linha: [migr_pop1ctz](#)). Estes números não incluem os dados do Reino Unido.

⁵⁹ OCDE (2018), «The contribution of migration to the dynamics of the labour force in OECD countries: 2005-2015»[O contributo da migração para as dinâmicas da mão de obra nos países da OCDE: 2005-2015], Documentos de trabalho da OCDE sobre questões sociais, emprego, e migração, n.º 203, Publicações da OCDE, Paris.

⁶⁰ Por exemplo, os imigrantes de países terceiros representavam, em 2018, cerca de 6 % dos profissionais de saúde na UE, 14 % dos trabalhadores dos cuidados pessoais, 10 % dos trabalhadores do lixo, 16 % dos trabalhadores agrícolas (sem contar os trabalhadores sazonais), 25 % dos trabalhadores da limpeza e do pessoal auxiliar e 27 % dos assistentes de preparação de alimentos.

⁶¹ <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/legal-migration-policy/joint-statement-commission-economic-social-partners-renewal-european-partnership-integration.pdf>

⁶² Ver, por exemplo, o documento intitulado «Recruiting immigrant workers: Europa, OCDE e UE] (2016), Publicações da OCDE, Paris.

⁶³ COM(2016) 378 de 28 de junho de 2017.

nível da UE deve estar aberto ao reconhecimento das competências profissionais de alto nível e da experiência relevante. Deve também ser inclusivo e abranger categorias como os beneficiários de proteção internacional altamente qualificados, de modo a tirar partido das suas competências e promover a sua integração nas sociedades da UE. A Comissão convida o Parlamento Europeu e o Conselho a concluírem rapidamente as negociações e está pronta a trabalhar em prol de um compromisso nesse sentido.

A mobilidade internacional de estudantes e investigadores pode aumentar a reserva de conhecimentos especializados disponíveis para as universidades e as instituições de investigação europeias, fomentando os nossos esforços para gerir a transição para uma economia verde e digital. A plena aplicação da **Diretiva relativa aos estudantes e aos investigadores**⁶⁴, recentemente reformulada, é essencial para facilitar e tornar mais atraente a vinda para a UE e para promover a circulação do conhecimento entre os Estados-Membros. As parcerias para atração de talentos podem também apoiar diretamente programas que facilitem a mobilidade de estudantes e investigadores.

Poderão ser envidados esforços adicionais para aumentar o impacto do quadro da UE em matéria de migração legal nos desafios demográficos e migratórios com que se depara a Europa⁶⁵. O sistema da UE em matéria de migração legal apresenta um certo número de lacunas intrínsecas (como a fragmentação, a cobertura limitada das regras da UE, incoerências entre diferentes diretivas, procedimentos complexos, etc.) que poderiam ser colmatadas através de medidas que vão de uma melhor aplicação a nova legislação. A Comissão assegurará em primeiro lugar que o quadro atual é aplicado de forma plena e eficaz, intensificando a cooperação e o diálogo com os Estados-Membros.

A Comissão abordará igualmente as principais deficiências em três novos conjuntos de medidas, respondendo assim ao objetivo geral de atrair o talento de que a UE tem necessidade. A admissão na UE de trabalhadores com diferentes níveis de competências, assim como a mobilidade no interior da UE de trabalhadores de países terceiros que já se encontram no seu território seriam facilitadas.

- Uma revisão da **Diretiva relativa aos residentes de longa duração**⁶⁶, que está atualmente subutilizada e não confere um direito efetivo à mobilidade no interior da UE. O objetivo consistiria em criar um verdadeiro estatuto de residente de longa duração na UE, reforçando nomeadamente o direito dos residentes de longa duração de circular e trabalhar noutros Estados-Membros.
- Revisão da **Diretiva Autorização Única**⁶⁷, que não alcançou plenamente o seu objetivo de simplificar os procedimentos de admissão para todos os trabalhadores de países terceiros. Esta revisão permitiria procurar formas de simplificar e clarificar o âmbito de aplicação da legislação, incluindo as condições de admissão e de residência para os trabalhadores com qualificações baixas e médias.
- Continuar a explorar uma **reserva de talentos da UE** para os trabalhadores qualificados de países terceiros. A referida reserva poderá servir de plataforma à escala da UE para o recrutamento internacional, através da qual os nacionais de países terceiros qualificados possam manifestar o seu interesse na migração para a UE e possam ser identificados

⁶⁴ Diretiva (UE) 2016/801.

⁶⁵ Ver o balanço da qualidade da legislação da UE em matéria de migração legal (SWD (2019) 1055 de 29 de março de 2019). Sobre as questões demográficas, ver também: «Cenários demográficos para a UE - Migração, população e educação (Comissão, 2019).

⁶⁶ Diretiva 2003/109/CE.

⁶⁷ Diretiva 2011/98/UE.

pelas autoridades de migração e pelos empregadores da UE com base nas suas necessidades⁶⁸.

A Comissão lançou igualmente uma **consulta pública sobre os meios para atrair competências e talentos**. O objetivo é identificar outros domínios em que o quadro da UE possa ser melhorado, eventualmente através de nova legislação. A consulta visa também recolher novas ideias sobre os meios de reforçar a atratividade da UE, de facilitar a adequação das competências e de proteger melhor os migrantes laborais contra a exploração. No âmbito da consulta, a Comissão prosseguirá o seu diálogo com os parceiros sociais e económicos sobre todas estas iniciativas. Os resultados contribuirão para o desenvolvimento de uma reserva de talentos da UE e ajudarão a Comissão a decidir que outras iniciativas são necessárias para fazer face aos desafios a longo prazo neste domínio.

Principais ações

A Comissão:

- lançará um debate sobre as próximas etapas em matéria de migração legal e abrirá, para o efeito, uma consulta pública; e
- proporá um pacote de medidas relativas às competências e talentos, incluindo uma revisão da Diretiva relativa aos residentes de longa duração e uma revisão da Diretiva Autorização Única, bem como a análise das opções que existem para o desenvolvimento de uma reserva de talentos da UE.

O Parlamento Europeu e o Conselho:

- deverão concluir as negociações sobre a Diretiva Cartão Azul UE.

8. APOIAR A INTEGRAÇÃO PARA CONSTRUIR SOCIEDADES MAIS INCLUSIVAS

Um dos objetivos de um sistema são e justo de gestão da migração consiste em garantir que todos os que se encontram legalmente na UE podem participar e contribuir para o bem-estar, a prosperidade e a coesão das sociedades europeias. Em 2019, quase 21 milhões de nacionais de países terceiros residiam legalmente na UE⁶⁹. Uma integração bem sucedida beneficia tanto as pessoas em causa como as comunidades locais em que se integram, promovendo a coesão social e o dinamismo económico, e proporciona exemplos positivos da forma como a Europa pode gerir os efeitos da migração e da diversidade através da construção de sociedades abertas e resilientes. No entanto, apesar das inúmeras histórias de sucesso, muitos migrantes e famílias provenientes da migração ainda se deparam com problemas associados ao desemprego, à falta de oportunidades de ensino ou de formação e a uma interação social limitada. Em 2019, por exemplo, as perspetivas de emprego dos nacionais de países terceiros eram ainda significativamente insuficientes, ascendendo a cerca de 60 % para as pessoas entre os 20 e os 64 anos, em comparação com cerca de 74 % para os nacionais do país de acolhimento. Este fenómeno suscita preocupações nos cidadãos quanto ao ritmo e à profundidade da integração e levar esta empresa avante constitui um objetivo legítimo das políticas públicas.

⁶⁸ Ver os trabalhos realizados pela OCDE: Building an EU Talent Pool - A New Approach to Migration Management for Europe (Construir uma reserva de talentos da UE - Uma nova abordagem da gestão das migrações para a Europa), 2019.

⁶⁹ Fonte das estatísticas neste parágrafo: Eurostat. Os dados relativos ao Reino Unido não estão incluídos.

A integração dos migrantes e das suas famílias é, por conseguinte, um elemento fundamental da ação mais ampla da UE com vista a promover a inclusão social. Embora a política de integração seja essencialmente da responsabilidade dos Estados-Membros, a UE intensificou o seu apoio a estes últimos e a outras partes interessadas desde a adoção do Plano de Ação de 2016⁷⁰. A Rede Europeia de Integração procura reforçar a cooperação e a aprendizagem mútua entre as autoridades nacionais responsáveis pela integração. A UE reforçou igualmente a sua cooperação com as autoridades locais e regionais e a sociedade civil e criou novas parcerias com os empregadores e os parceiros sociais e económicos⁷¹. A Comissão renovou recentemente a Parceria Europeia para a Integração com os parceiros económicos e sociais, a fim de oferecer aos refugiados oportunidades de integração no mercado de trabalho europeu⁷². Esta ação deverá conduzir a um maior diálogo e a uma futura cooperação destinada a atrair as competências de que a nossa economia necessita.

Importa agora intensificar estes esforços a fim de garantir a todos oportunidades genuínas de participação na nossa economia e na nossa sociedade. No âmbito da prioridade conferida à promoção do nosso modo de vida europeu, a Comissão adotará um **Plano de Ação sobre a integração e a inclusão para 2021-2024**. A integração dos migrantes e das suas famílias será um aspeto fundamental desse plano. O plano permitirá fornecer orientações estratégicas e definir ações concretas com vista a promover a inclusão dos migrantes e uma coesão social mais ampla, envolvendo as partes interessadas pertinentes e reconhecendo que os intervenientes regionais e locais têm um papel fundamental a desempenhar. Basear-se-á em todas as políticas e instrumentos relevantes em domínios fundamentais como a inclusão social, o emprego, a educação, a saúde, a igualdade, a cultura e o desporto, definindo a forma como a integração dos migrantes deve fazer parte dos esforços para alcançar os objetivos da UE em cada um destes domínios. Um objetivo chave será o de garantir que os migrantes beneficiam plenamente do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O plano reconhecerá que as pessoas oriundas da imigração (por exemplo, as pessoas nascidas no estrangeiro ou os migrantes de segunda geração) enfrentam frequentemente desafios de integração semelhantes aos nacionais de países terceiros. As ações incluirão apoio direto às pessoas ativas «no terreno» e abrangerão toda a gama de medidas necessárias para acompanhar os migrantes e as suas famílias na via de uma integração e inclusão social bem sucedidas. A Comissão está agora a realizar consultas a fim de recolher os pontos de vista das partes interessadas, dos cidadãos e dos migrantes sobre possíveis ações destinadas a promover a integração e a inclusão social dos migrantes e dos cidadãos da UE oriundos da imigração.

Para garantir que os migrantes estão ativamente envolvidos na elaboração das políticas de migração da UE, a Comissão está a criar um grupo informal de peritos sobre os pontos de vista dos migrantes. Uma das suas primeiras funções consistirá em contribuir para a preparação do plano de ação em matéria de integração e inclusão, mas poderá igualmente proporcionar aconselhamento e conhecimentos especializados à Comissão sobre a conceção e a execução de iniciativas em qualquer domínio da migração e do asilo.

Principais ações

A Comissão:

- adotará um Plano de Ação global sobre a integração e a inclusão para 2021-2024; e

⁷⁰ COM(2016) 377 final de 7 de junho de 2016.

⁷¹ Iniciativas [Parceria Europeia para a Integração](#) e [Empregadores unidos em prol da integração](#); apoio à iniciativa do Comité das Regiões [Municípios e Regiões para a Integração](#).

⁷² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1561

- implementará a Parceria Europeia para a Integração renovada com os parceiros sociais e económicos e ponderará o alargamento da futura cooperação ao domínio da migração laboral.

9. PRÓXIMAS ETAPAS

Este Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo define a abordagem integrada necessária para tornar a gestão da migração na Europa justa, eficiente e duradoura. A UE terá agora de demonstrar a sua determinação em tornar o novo pacto uma realidade. Esta é a única forma de evitar a repetição de acontecimentos como os observados em Moria este mês: trata-se de criar um sistema à altura da dimensão do problema. Um quadro europeu comum para a gestão da migração é a única forma de produzir o impacto necessário. Esta convergência entre as políticas é essencial para proporcionar a clareza e os resultados necessários para suscitar nos cidadãos a confiança na capacidade da UE de produzir resultados, simultaneamente sólidos e com uma componente humana.

Tal sistema só pode funcionar se dispuser dos instrumentos necessários para a sua concretização. Para o efeito, é necessário estabelecer um quadro jurídico sólido, capaz de proporcionar a clareza e a atenção necessárias para a confiança mútua, que preveja regras rigorosas e equitativas para as pessoas que necessitam de proteção internacional e para as que não têm o direito de permanecer. Este quadro implica que a migração esteja no centro das parcerias mutuamente benéficas com países terceiros, a fim de melhorar eficazmente a gestão da migração. Exige uma abordagem inteligente em matéria de migração legal, a fim de responder à necessidade económica de atrair talentos e à necessidade social de integração. Necessita também de um orçamento suficiente que reflita as responsabilidades partilhadas e os benefícios comuns das políticas de migração da UE, dentro e fora da UE.

Por último, precisa do empenho e da participação de todos. É por esta razão que o Novo Pacto assenta em consultas cuidadosas efetuadas junto do Parlamento Europeu, do Conselho, dos Estados-Membros e das partes interessadas. Baseia-se nos nossos valores, mas também será capaz de obter os resultados necessários. A Comissão considera que o resultado é um equilíbrio de interesses e de necessidades que merece o apoio de todos. A Comissão insta agora o Parlamento Europeu e o Conselho a conferirem um novo impulso. Um primeiro passo deverá consistir em chegar a um entendimento comum, até ao final do corrente ano, sobre o novo mecanismo de solidariedade, bem como sobre os aspetos ligados às responsabilidades introduzidos sob a forma de novas disposições em matéria de triagem e de procedimentos na fronteira, a que se seguirá rapidamente a adoção de todo o pacote legislativo necessário. Trabalhando em conjunto, a UE pode e deve assegurar que uma política de migração e asilo verdadeiramente comum se torne rapidamente uma realidade.