



Bruxelas, 22 de novembro de 2019
(OR. en)

14364/19

LIMITE

**JAI 1228
ASIM 144
RELEX 1095**

NOTA

de:	Presidência
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Via a seguir para a política de migração e asilo da União Europeia - resultado dos debates – Relatório da Presidência

O debate sobre o futuro da política de migração e asilo da UE iniciou-se na reunião informal do Comité Estratégico da Imigração, Fronteiras e Asilo (CEIFA), bem como na reunião informal dos Ministros da Justiça e Assuntos Internos, ambas realizadas em Helsínquia em julho de 2019. Desde então, prosseguiram os debates em várias instâncias do Conselho, nomeadamente no CEIFA, no Grupo de Alto Nível do Asilo e da Migração (GANAM) e no Grupo da Integração, Migração e Afastamento. As vertentes mais pormenorizadas do debate estão identificadas nos documentos de reflexão, elaborados para as várias reuniões; os documentos principais figuram em anexo ao presente relatório. O presente relatório abrange apenas os aspetos levantados no debate, refletindo a escolha pela Presidência das questões fundamentais a transitar para o ciclo legislativo 2019-2024.

Uma maior coerência das políticas é fundamental para alcançar os nossos objetivos

A preparação do quadro financeiro plurianual para 2021-27 e a nomeação da nova Comissão constituem uma oportunidade para reforçar a coerência das políticas, a fim de desenvolver uma **abordagem de governação integrada** da migração, que inclua o combate às suas causas profundas. A incorporação de objetivos relacionados com a migração nos de outros domínios políticos constitui um delicado exercício de equilíbrio, mas necessário para superar os desafios presentes e futuros e para aproveitar as oportunidades que a migração oferece.

Em parcerias com países e regiões de origem e de trânsito pertinentes, a UE deverá **tirar partido dos seus pontos fortes** e centrar-se em ser um parceiro fiável e credível – ambas as qualidades requerem uma coerência das políticas. Nos últimos anos, a UE e os Estados-Membros desenvolveram e ampliaram os seus instrumentos e quadros de cooperação em matéria de migração com parceiros externos. Estes instrumentos melhorados devem reforçar a nossa capacidade para criar **parcerias equilibradas, sustentadas e mutuamente benéficas**. Neste contexto, continua a ser crucial estabelecer parcerias abrangentes baseadas numa relação entre iguais com o diversificado continente africano e com os principais países de origem e de trânsito no Médio Oriente e na Ásia.

Estas parcerias devem ter por objetivo a **promoção das nossas prioridades políticas de forma eficiente, sustentável e coerente**, incluindo a prevenção da migração irregular e das deslocações forçadas, bem como o reforço da cooperação em matéria de regresso e readmissão. A abordagem de governação integrada exige que se tenham em conta as circunstâncias individuais de cada país e região parceiros, bem como as relações e interesses mais amplos da UE, ao considerarmos a **utilização de incentivos e de meios de persuasão**. Temos de identificar formas concretas de apoiar e incentivar os nossos países parceiros a cooperarem mais em matéria de readmissão. A UE deverá continuar a promover a **partilha de responsabilidades a nível mundial** e a desenvolver parcerias a nível bilateral, regional e mundial. A cooperação com a União Africana e as Nações Unidas teve bons resultados e deverá continuar a ser promovida.

A nossa elaboração de políticas pode igualmente beneficiar de uma base de informações mais ampla e de um maior **conhecimento da situação**. A utilização sistemática de **métodos de previsão e de prospetiva** mas também a **abordagem de acompanhamento ao longo de toda a rota** devem ser mais bem exploradas e desenvolvidas, para que as nossas políticas se possam tornar ainda mais fundamentadas em elementos concretos e orientadas para o futuro, à medida que beneficiamos do conhecimento detido pelos nossos parceiros e que partilhamos o nosso conhecimento com eles. A abordagem de acompanhamento ao longo de toda a rota implica analisar as diferentes rotas numa perspetiva mais ampla e estudar os padrões e perfis ao longo de toda a rota, desde os países de origem até à UE, passando pelos países de trânsito. Obter-se-á, assim, uma compreensão abrangente da dinâmica das rotas, incluindo as respetivas causas profundas da migração irregular.

O papel das agências da UE é fundamental para promover a coerência das políticas na prática, desde que os respetivos mandatos sejam equilibrados, o intercâmbio de informações seja eficiente e as ações se **coordenem** devidamente. O amplo mandato e o aumento de recursos proposto para a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), em particular, representam uma importante missão a cumprir nos próximos anos no que diz respeito à obtenção de sinergias e à prevenção de sobreposições com outras ações nacionais e da UE. Há também uma necessidade urgente de transformar o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) numa nova Agência da União Europeia para o Asilo, que deverá ser adaptada para responder às necessidades atuais através de novas tarefas, do aumento dos recursos e da flexibilidade, evitando simultaneamente interferir com os poderes executivos dos Estados-Membros.

A resposta da UE às oportunidades e aos desafios colocados pelas migrações deve ser legítima, justa e credível, inclusive para os observadores externos

Uma tarefa decisiva para a UE e os seus Estados-Membros consiste em encontrar uma resposta adequada às deficiências reveladas pela recente crise migratória. Existe um forte apelo para que a UE dê provas de **liderança a nível mundial ao proporcionar proteção internacional** aos que dela necessitam, garantindo simultaneamente o controlo eficaz das suas fronteiras externas e promovendo uma migração segura e ordeira, contribuindo assim para um maior **sentimento de segurança** entre todos os residentes. O nosso êxito tem consequências diretas para a maneira como a UE é vista, tanto pelos seus próprios cidadãos como pela comunidade internacional.

É fundamental que **a UE fale a uma só voz**, mesmo quando são muitos os intervenientes envolvidos. A **narrativa** em torno do fenómeno da migração tem consequências inegáveis não só para o modo como a UE é vista pelo exterior enquanto comunidade, mas também pelos **resultados da integração** de cidadãos de países terceiros que residem nos Estados-Membros. Não deve ser feita qualquer concessão relativa à imagem pública da UE enquanto defensora do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos.

A **retórica utilizada na nossa elaboração de políticas** é igualmente pertinente, como ficou claro no debate sobre o **Regulamento de Dublin**. Existe um entendimento comum de que o sistema atual não é adequado para garantir a distribuição equitativa dos requerentes de asilo por todos os Estados-Membros. Ao reformar o sistema, a formulação do debate será consideravelmente diferente consoante tomemos como ponto de partida o sistema atual, com os seus desequilíbrios, e introduzamos uma nova componente corretiva, ou procuremos, em vez disso, rever o sistema de forma mais abrangente, com critérios básicos mais equilibrados de distribuição, com o objetivo de evitar a sobrecarga constante de qualquer Estado-Membro. Tal não invalida, de forma alguma, a distinta conclusão de que continua a ser necessário um mecanismo de crise para apoiar os Estados-Membros sujeitos a pressões específicas, assente numa abordagem holística e eficaz para lidar com a situação. Por fim, qualquer debate equilibrado deve assentar em **dados abrangentes**: temos de saber onde se encontram as maiores pressões, tanto em termos de primeiras chegadas como de movimentos secundários.

A nossa credibilidade perante parceiros de países terceiros depende também de medidas concretas: a partilha de responsabilidades a nível mundial através da **reinstalação e de rotas complementares deve ser reforçada**, com a participação do maior número possível de Estados-Membros neste esforço. O primeiro Fórum Mundial sobre os Refugiados, a realizar em dezembro, constituirá uma oportunidade para manifestar um compromisso concreto no sentido de partilhar, com os países de acolhimento, a responsabilidade pelas situações que envolvem refugiados. Do mesmo modo, a capacidade de construir uma responsabilidade partilhada pela tarefa de assegurar o **bom funcionamento do nosso sistema comum de asilo**, mesmo em tempos de crise, enviará um sinal positivo a este respeito.

Simultaneamente, na nossa cooperação com os países parceiros, o potencial e as oportunidades suscitados pelos **atuais e consideráveis fluxos de migrantes legais em direção aos Estados-Membros**, com diversos objetivos (trabalho e estudo, por exemplo), deveriam ser mais bem capitalizados: um primeiro passo adequado poderia consistir num exercício de avaliação à escala da UE.

Precisamos de adaptar cuidadosamente os melhores instrumentos para promover a convergência entre os Estados-Membros

No domínio da migração e do asilo, a UE dispõe de um amplo quadro legislativo, e todas as atividades futuras devem refletir **os ensinamentos retirados da aplicação do atual acervo**. Quanto mais os Estados-Membros tiverem a perceção de que a legislação da UE satisfaz as suas necessidades concretas e tem em conta as suas realidades administrativas, mais provável será que a aplicação dessa legislação seja bem-sucedida. Temos de manter um debate permanente sobre a melhor forma de garantir o valor acrescentado que se espera da UE a partir das regras e procedimentos acordados em comum.

No domínio da **migração legal**, no seguimento do balanço de qualidade¹ publicado pela Comissão, devemos refletir **sobre a forma de aproveitar ao máximo o amplo acervo em vigor**. Mais concretamente, as ambiciosas diretivas adotadas nos últimos anos deveriam traduzir-se numa melhoria claramente perceptível da atratividade da UE, o que exige o empenho dos Estados-Membros em fazer com que os programas da UE funcionem, bem como um investimento adequado a nível da UE na prestação das informações necessárias às partes interessadas pertinentes em países terceiros. Deverá ser dada especial atenção à possibilidade de tirar pleno proveito das ambiciosas disposições em matéria de mobilidade no interior da UE. Um aspeto importante, necessário para aproveitar ao máximo o potencial que a migração legal representa no desenvolvimento e no crescimento da UE, será a promoção da integração bem-sucedida dos migrantes nas sociedades de acolhimento.

¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en (em inglês)

Prosseguirão os trabalhos sobre a reforma do **Sistema Europeu Comum de Asilo**. O futuro "Novo Pacto sobre o Asilo e a Migração" da Comissão constituirá um novo impulso nessa direção, já que visa reformar a abordagem global da questão migratória, analisando as fronteiras externas, os sistemas de asilo e de regresso, o Espaço Schengen de liberdade de circulação e a colaboração com os nossos parceiros fora da UE. Entretanto, revelou-se útil regressar aos **princípios fundamentais subjacentes** do sistema comum de asilo e perguntarmos a nós próprios o que **realmente precisa de ser harmonizado**, a fim de criar um sistema que funcione corretamente, capaz de garantir a confiança entre os Estados-Membros e responder às nossas necessidades tanto em momentos de elevada pressão migratória, como em épocas de pressão migratória regular. O que parece fundamental é contar com **procedimentos eficazes** que prevejam todas as circunstâncias, incluindo o recurso a procedimentos acelerados, em todos os Estados-Membros. Um **acompanhamento** eficaz da aplicação do acervo é igualmente importante e complementar da reforma. Além da harmonização através da legislação, deverá considerar-se uma série de **incentivos** financeiros e de outra natureza para promover a convergência entre os Estados-Membros, optando-se, sempre que possível, por abordagens flexíveis.

No domínio da **gestão de fronteiras**, adotaram-se normas ambiciosas em anos anteriores, e a sua **execução atempada** constitui uma tarefa fundamental para o futuro próximo e requer cooperação, coordenação e a atribuição adequada de recursos, tanto a nível nacional como a nível da UE.

O **apoio à reintegração dos repatriados** é um bom exemplo de um domínio em que as práticas dos Estados-Membros variam muito, sem estarem coordenadas entre si, o que poderá trazer resultados que deixam a desejar tanto para os indivíduos repatriados como para as comunidades de acolhimento e, por conseguinte, para a eficácia global da nossa política. Ao considerar qualquer medida destinada a promover a convergência, deve ter-se o cuidado de não perder os benefícios das abordagens nacionais nem de criar um "nivelamento por baixo". A coordenação eficaz das atividades e a aprendizagem mútua podem contribuir para o progresso geral..

A atualização dos nossos métodos de trabalho contribui para melhorar os resultados das políticas

O início de um novo ciclo institucional constitui uma boa oportunidade para rever métodos e formas de trabalho. A melhoria da coerência das políticas exige **debates inclusivos** e um intercâmbio eficaz de informações entre as instâncias do Conselho. A Presidência finlandesa teve experiências positivas ao realizar reuniões conjuntas de vários grupos de trabalho do Conselho ou ao convidar delegados de outros grupos a participarem nas reuniões, nos casos em que a ordem de trabalhos o justificou. O debate sobre a relação entre a migração e o comércio mostrou que os intercâmbios intersetoriais são úteis no trabalho que desenvolvemos com vista a definir objetivos partilhados.

O **formato do debate** pode marcar uma grande diferença: as reuniões formais devem ser complementadas regularmente por abordagens inovadoras como seminários, ateliês e sessões de reflexão sobre as políticas, e devem também ser aproveitados os conhecimentos de peritos dos grupos de reflexão, do mundo académico e de organizações internacionais. Em especial nos casos em que os temas são controversos, poderá ser útil alguma remodelação dos métodos de trabalho. Os progressos tecnológicos, incluindo as oportunidades de videoconferência, devem ser plenamente aproveitados para permitir organizar reuniões mais eficientes.

O **novo formato do grupo dos Conselheiros da Justiça e Assuntos Internos**, lançado em setembro de 2019, permite a todos os Estados-Membros trocar informações sobre a situação migratória. Assim é possível identificar questões estratégicas que podem ser abordadas com maior pormenor a nível da UE e contribuir para o objetivo de aperfeiçoar o conhecimento da situação e a prospetiva.

Por último, existe algum potencial por explorar no **intercâmbio de práticas nacionais** (tanto bem-sucedidas como problemáticas) e nos ensinamentos retirados; este método de trabalho é frequentemente subvalorizado no contexto da UE. Dado que as condições administrativas, judiciais e sociais variam entre os Estados-Membros, é claramente benéfico intensificar a compreensão mútua. Este aspeto é especialmente pertinente no contexto dos procedimentos de asilo, inclusive a ligação ao regresso, cuja eficácia deverá imperiosamente ser reforçada para garantir um sistema que funcione de forma harmoniosa.

List of issued Presidency documents supporting the ‘way forward’ discussions

Subject	Meeting	Reference number
Which way forward for EU migration and asylum policy?	Informal SCIFA meeting on 15-16 July 2019; informal Justice and Home Affairs Ministers’ meeting on 18-19 July 2019	WK 13360/19 WK 13363/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on the external dimension	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13050/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on asylum	SCIFA meeting on 14 November 2019	ST 13166/19
Evidence-based and forward-looking migration policies	HLWG meeting on 11 October 2019	ST 12608/19
Migration and trade	HLWG meeting on 14 November 2019	ST 13449/19
Better coordination of reintegration support in third countries	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13191/19
Policies and tools to enhance readmission cooperation	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13190/19
Challenges in analysing the EU asylum situation – brief overview and possible steps forward	SCIFA meeting on 4 October 2019	ST 12501/19