



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 30.5.2012
COM(2012) 250 final

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

3º Relatório Anual sobre a Imigração e o Asilo (2011)

{SWD(2012) 139 final}

I. INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta uma análise prospetiva da política da UE em matéria de imigração e de proteção internacional, com base nos desenvolvimentos ocorridos em 2011, um ano importante para a União Europeia sob vários aspetos, com um grande impacto na sua política de migração. Não só a crise económica continuou a afetar a economia e o crescimento da UE, como ocorreu a Primavera Árabe - que aumentou significativamente a pressão migratória nas fronteiras externas da União Europeia, nomeadamente no Mediterrâneo e no sudeste da Europa - e se fizeram sentir as consequências decorrentes da utilização abusiva de liberalização dos vistos. Estes eventos vieram dar ainda maior importância à necessidade de a UE dispor de uma política de migração mais coerente e equilibrada, que, por um lado, seja dinâmica, de forma a responder às necessidades de curto prazo, e, por outro, seja estratégica, proporcionando uma visão a mais longo prazo.

Neste contexto, foram levadas a cabo várias iniciativas importantes, designadamente a nova Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade (AGMM), que trouxe valor acrescentado às iniciativas da UE e dos Estados-Membros quanto à política de migração, assim como a entrada em funcionamento do Sistema de Informação sobre Vistos, o lançamento do Portal da Imigração da UE, as propostas de reforço da governação do Espaço Schengen e a apresentação da proposta do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR). Outras realizações dignas de nota foram a consecução do acordo político para se prorrogar o mandato da Agência Frontex e a alteração da diretiva sobre as condições a preencher pelos requerentes de asilo, o estabelecimento de uma parceria com a Arménia em matéria de mobilidade, a inauguração do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAA), assim como a criação da nova agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no domínio da liberdade, segurança e justiça. Além disso, em colaboração com os co-legisladores, registaram-se progressos no sentido de criar um sistema europeu comum de asilo em 2012.

Foram também registados progressos quanto ao acervo da União graças à adoção de diretivas sobre a autorização única para os nacionais de países terceiros poderem residir e trabalhar na UE e sobre um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro¹, assim como quanto ao alargamento do âmbito de aplicação do estatuto de residente de longa duração aos beneficiários de proteção internacional² e à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e a proteção das vítimas³. Os Estados-Membros adotaram também novas medidas para transpor a Diretiva do Regresso e a Diretiva relativa às sanções contra os empregadores.

O relatório anual do ano passado⁴ foi publicado no seguimento da Comunicação sobre a Migração⁵, de maio de 2011, que proporcionou uma perspetiva da evolução das políticas em função dos acontecimentos na altura. Ambos estes documentos serviram de base às conclusões do Conselho «Justiça e Assuntos Internos»⁶ e do Conselho Europeu⁷ de Junho de

¹ Diretiva 2011/98/UE de 13 de dezembro de 2011.

² Diretiva 2011/51/UE de 11 de maio de 2011.

³ Diretiva 2011/36/UE de 5 de abril de 2011.

⁴ COM(2011) 291 final e SEC(2011) 620.

⁵ COM(2011) 248/3.

⁶ *Conclusões do Conselho sobre fronteiras, migração e asilo – Balanço e perspetivas futuras*, 3 096ª reunião do Conselho «Justiça e Assuntos Internos», Luxemburgo, 9 e 10 de junho de 2011.

2011, que definiram orientações para o desenvolvimento da política de migração da UE, em especial no que respeita à governação do espaço Schengen, ao controlo das fronteiras externas, ao desenvolvimento de parcerias com os países da Vizinhança Meridional e à conclusão do sistema europeu comum de asilo até 2012.

O relatório deste ano começa por dar uma visão geral da situação da migração na UE do ponto de vista estatístico. Seguidamente, é analisada a resposta da UE aos acontecimentos mencionados supra, os quais tiveram impacto na sua política de migração, bem como o contributo da Comissão para o roteiro da UE para fazer face à crescente pressão migratória. O relatório assenta de novo essencialmente nas avaliações políticas efetuadas pela Comissão e pelos Estados-Membros e é complementado por um documento factual que inclui um anexo estatístico⁸ no qual se descrevem os eventos ocorridos a nível da UE e dos Estados-Membros, através da Rede Europeia das Migrações⁹.

II. PANORÂMICA DA MIGRAÇÃO NA UE¹⁰

Em primeiro lugar importa analisar a situação migratória na UE num contexto mais vasto. Num ano em que a população mundial superou os sete mil milhões de pessoas, calcula-se que existam em todo o mundo 214 milhões de migrantes (aproximadamente 3,1% da população mundial)¹¹, o que significa que residem na União Europeia 9,4% dos migrantes de todo o mundo (20,2 milhões). Comparativamente, o Canadá acolhe 3,4% do total mundial (7,2 milhões de migrantes, ou seja 21,3% da população canadiana), enquanto os EUA têm cerca de 20% do total mundial (42,8 milhões de migrantes, isto é 13,5% da população norte-americana)¹².

Em 1 de janeiro de 2011, a população global da UE ascendia a 502,5 milhões de habitantes, tendo registado um aumento de 1,4 milhões de habitantes face a 2010, o que corresponde a uma taxa anual de +2,7 por 1 000 habitantes, resultante de um aumento natural de 0,5 milhões (+ 1 ‰) e de um saldo migratório líquido de 0,9 milhões de pessoas (+ 1,7‰). Os 20,2 milhões de nacionais de países terceiros que residem na UE representam cerca de 4% da sua população total, o que é superior ao número de cidadãos da UE que se instalaram noutra Estado-Membro (12,3 milhões, ou seja, 2,5% da população da UE)¹³. As principais comunidades de nacionais de países terceiros residentes na UE em 2009 eram originárias da Turquia (2,4 milhões), de Marrocos (1,8 milhões) e da Albânia (1 milhão)¹⁴. Segundo o índice de desenvolvimento humano (IDH) das Nações Unidas, 47% dos migrantes que nasceram em países terceiros são originários de países com um IDH elevado, 46% de países com um IDH médio e 7% de países com um baixo IDH¹⁵.

⁷ Conclusões do Conselho Europeu, Bruxelas, 23-24 de junho de 2011.

⁸ SWD(2012) 139.

⁹ REM, <http://www.emn.europa.eu>.

¹⁰ O anexo estatístico do documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD(2012) 139) contém dados estatísticos mais pormenorizados, incluindo uma discriminação por Estado-Membro.

¹¹ Fonte: Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas, Divisão da População, *International Migration 2009*.

¹² Dados do Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas, Divisão da População, *International Migration 2009*.

¹³ Números baseados nos dados de 2010 do Eurostat, ver comunicado de imprensa n.º 105/2011.

¹⁴ Dados da publicação do Eurostat «*Statistics in Focus*» 24/2010.

¹⁵ *Migrantes na Europa: um retrato estatístico da primeira e segunda gerações*, Eurostat, dezembro de 2011. As percentagens respeitam ao ano de 2008.

Quanto às primeiras autorizações de residência emitidas a favor de nacionais de países terceiros, elevaram-se a quase 2,5 milhões de autorizações em 2010. O número de autorizações emitidas para atividades remuneradas representou 32,5% do total, face a 30,2% por razões de ordem familiar, 20,6% por motivos de estudo e 17% por outros motivos diversos (relacionados com a proteção, autorizações de residência sem direito a trabalhar, etc.). Em termos de nacionalidades, a maior parte das autorizações de residência foram emitidas a cidadãos dos EUA (212 000), da Índia (200 000), da China (172 000), da Ucrânia (167 000) e de Marrocos (157 000).

No ano do 60º aniversário da Convenção de Genebra registou-se um aumento significativo (+ 16,8%) do número global de requerentes de asilo em relação a 2010, para um pouco mais de 302 000 pedidos, o que veio agravar ainda mais a pressão sobre os sistemas de asilo de alguns Estados-Membros. Os principais países de origem dos requerentes de asilo foram o Afeganistão (28 000), a Federação da Rússia (18 200), o Paquistão (15 700), o Iraque (15 200) e a Sérvia (13 900). Em termos de proteção concedida em 2011, foi concedida proteção em primeira instância a 59 465 pessoas [refugiados (28 995), proteção subsidiária (21 400) e proteção humanitária (9 065)], o que representa cerca de 25% de todas as decisões adotadas¹⁶.

Como é indicado no ponto IV, a imigração ilegal continua a representar uma componente importante da migração para a UE. Dada a própria natureza do fenómeno, não é possível dispor de dados fiáveis sobre o número de imigrantes ilegais na UE, sendo que as estimativas que são mais frequentemente referidas variam entre menos de 2 milhões e 4,5 milhões de imigrantes¹⁷. Em 2011¹⁸, foi recusada a entrada na UE a 343 000 pessoas, menos 13% do que em 2010. A grande maioria das recusas (quase 70%) teve lugar em Espanha, nomeadamente nas suas fronteiras terrestres externas. Em 2011 foram detidas 468 500 pessoas (ligeiramente menos que em 2010, quando foram detidas 505 000 pessoas). Os Estados-Membros procederam ao repatriamento de 190 000 nacionais de países terceiros (quase 15% menos do que em 2010).

III. CONTRIBUTO DA MIGRAÇÃO PARA A AGENDA DE CRESCIMENTO DA UE¹⁹

À primeira vista, a gravidade dos desafios económicos que se colocam atualmente à UE pode fazer parecer paradoxal que sejam necessários canais de migração legal e de mobilidade. Todavia, importa ter em conta que, mesmo com uma taxa de desemprego global na UE de 10%, que corresponde a 23,8 milhões de desempregados, e uma taxa de 22,1% de desemprego juvenil (com menos de 25 anos de idade)²⁰, muitos Estados-Membros deparam-se com escassez de mão-de-obra e de qualificações²¹ em vários setores e por vários motivos²². A

¹⁶ Números baseados nos dados do Eurostat, ver comunicado de imprensa n.º 46/2012.

¹⁷ Dados provenientes do projeto «Clandestino» de 2008 financiado pela UE.

¹⁸ Números baseados nos dados do Eurostat, excluindo o Luxemburgo, em relação ao qual não havia dados disponíveis

¹⁹ <http://ec.europa.eu/europe2020>. Ver igualmente «Uma recuperação geradora de emprego» (COM(2012) 173 final).

²⁰ Comunicado de imprensa n.º 16/2012 do Eurostat.

²¹ O Observatório Europeu de Ofertas de Emprego efetua uma análise trimestral das vagas por preencher: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=en>. Em janeiro de 2012, por exemplo, o Observatório constatou que o número de pessoas à procura de emprego no grupo «profissionais» havia aumentado 34% no segundo trimestre de 2011. O Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop) elabora projeções a longo prazo, incluindo o Panorama de Competências na UE (http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5191_en.pdf).

maior parte dos Estados-Membros tem concentrado os esforços no combate ao desemprego e na melhoria da empregabilidade da sua própria população residente mas também recorre à preferência da União para suprir as carências em termos de mão-de-obra. Atualmente, os Estados-Membros tendem a concentrar a sua abordagem da migração económica nos trabalhadores (altamente) qualificados, embora vários Estados-Membros precisem igualmente de trabalhadores menos qualificados, embora, neste caso, seja normalmente por períodos temporários.

A migração económica continua a ser, por conseguinte, uma componente importante dos esforços para suprir a escassez de mão-de-obra, nomeadamente num contexto de envelhecimento da população da União Europeia²³ e de uma competição cada vez mais forte pelos talentos mais qualificados com os outros países de fora da Europa que também sofrem de falta de qualificações. A falta de reconhecimento das competências e qualificações formais dos nacionais de países terceiros já residentes na UE, assim como a impossibilidade de se transferir os direitos de segurança social, impedem que se tire pleno partido desta fonte de mão-de-obra.

Para além do potencial contributo para o crescimento económico²⁴, os migrantes dão também um importante contributo social e cultural às nossas sociedades.

Por este motivo, a Comissão propõe lançar, antes do final de 2012, uma consulta que permita lançar um amplo debate com os Estados-Membros, com os parceiros sociais e com outros interessados sobre qual o papel das políticas da UE para explorar as oportunidades proporcionadas pela migração económica.

De facto, a UE já adotou várias medidas orientadas para o futuro e para os eventuais desenvolvimentos, procurando facilitar, no âmbito da Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade²⁵, uma melhor adequação entre os empregadores e os trabalhadores dentro de um mercado de trabalho global, tendo em vista o reforço e o benefício mútuo da «circulação de cérebros», em vez de contribuir para a «fuga de cérebros». As parcerias para a mobilidade inserem-se nesta abordagem e, na sequência das parcerias concluídas com a Moldávia, a Geórgia e Cabo Verde, foi concluído, em outubro de 2011, um acordo com a Arménia²⁶. A Comissão iniciou igualmente as negociações com alguns países a sul do Mediterrâneo, tendo em vista concluir parcerias de mobilidade ou definir outros quadros de cooperação, nomeadamente as agendas comuns para a migração e a mobilidade (ver ponto IV.1).

²² Para mais informações, ver o documento *Satisfying Labour Demand through Migration*, publicado pela Rede Europeia das Migrações, em junho de 2011, assim como a página da *Independent Network of Labour Migration and Integration Experts* criada pela Organização Internacional para as Migrações, <http://www.labourmigration.eu/>.

²³ 2012 é o Ano Europeu do Envelhecimento Ativo e da Solidariedade entre Gerações. Uma das conclusões de um inquérito Eurobarómetro sobre o envelhecimento ativo é que a maioria (71%) dos cidadãos europeus está consciente de que a população está a envelhecer, embora este facto só constitua uma preocupação para 42% dos inquiridos.

²⁴ Ver, por exemplo, o estudo *The Causes and Effects of International Migrations: Evidence from OECD Countries*, Francesc Ortega, Giovanni Peri, NBER documento de trabalho n.º 14833 (abril de 2009) cujos resultados revelam que a imigração aumenta proporcionalmente o PIB global do país de acolhimento a curto prazo, sem afetar os salários médios e os rendimentos médios *per capita*.

²⁵ COM(2011) 743 final.

²⁶ Comunicado de imprensa IP/11/1257 da Comissão, de 27 de outubro de 2011. As parcerias para a mobilidade com a Arménia, a Moldávia e a Geórgia fazem parte integrante da estratégia da UE relativa à Parceria Oriental (COM(2011) 564 final). Estão em curso negociações com o Gana e está previsto o início das negociações com o Egito, Marrocos e a Tunísia.

A fim de informar os migrantes sobre as possibilidades e condições de migração legal foi lançado o Portal da Imigração da UE²⁷, que constitui um primeiro ponto de contacto para obter informações atualizadas, direcionadas e práticas sobre os procedimentos e as políticas em matéria de imigração a nível nacional e da UE. O portal explica igualmente os direitos e os riscos relacionados com a migração ilegal, a fim de dissuadir potenciais imigrantes de tentarem entrar na UE através das rotas mais perigosas.

A Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade, assim como o documento de trabalho sobre as migrações e o desenvolvimento²⁸, prevê igualmente uma série de medidas destinadas a maximizar o impacto da migração e da mobilidade em termos de desenvolvimento. Entre estas incluem-se a promoção do código de práticas da OMS sobre o recrutamento internacional de profissionais de saúde²⁹ e o controlo da aplicação da diretiva da UE relativa ao cartão azul da UE, que permite aos Estados-Membros recusarem certos pedidos, a fim de assegurar práticas de recrutamento éticas que atenuem a fuga de cérebros. Foi também proposto criar instrumentos de investimento para as diásporas, que permitam canalizar contribuições voluntárias destas, complementadas por recursos da UE, para impulsionar iniciativas e investimentos orientados para o desenvolvimento nos países prioritários, designadamente os situados a Sul do Mediterrâneo. Outras medidas visam desenvolver parcerias público-privadas para envolver os empresários migrantes e as PME em trocas comerciais, investimentos, e transferência de competências entre os Estados-Membros da UE e os países parceiros, analisar a possibilidade de se criar um fórum anual sobre o envio de remessas e o valor acrescentado de um portal comum da UE sobre o envio de remessas³⁰, prestar assistência aos países parceiros na identificação e acompanhamento de recrutadores de boa-fé, a fim de autonomizar os migrantes, nomeadamente facilitando a migração circular³¹. Por último, foram incluídas propostas para alargar a agenda clássica em matéria de migração e de desenvolvimento de forma a abordar questões como as consequências sociais da migração nos países de origem e a proteção dos direitos dos migrantes em trânsito. A Comissão está disponível para debater estas medidas através do diálogo e da cooperação com países terceiros. Com efeito, esta abordagem já faz parte integrante de todos os diálogos políticos e quadros de cooperação estabelecidos pela UE com os países terceiros ou regiões destes países, que constituem, atualmente, sete processos regionais, abrangendo mais de uma centena de países e mais de vinte processos bilaterais.

Outra realização importante foi a adoção da diretiva relativa à «autorização única»³², cuja transposição para a legislação nacional deve ter lugar até dezembro de 2013. Essa diretiva visa simplificar os procedimentos de migração e garantir que os nacionais de países terceiros legalmente residentes na UE beneficiam de uma série de direitos em pé de igualdade com os nacionais dos Estados-Membros. Embora alguns Estados-Membros tenham transposto a

²⁷ <http://ec.europa.eu/immigration>.

²⁸ SEC(2011) 1353 final.

²⁹ <http://www.who.int/hrh/migration/code/practice/en/>.

³⁰ A saída de remessas dos trabalhadores foi de 31,2 mil milhões de EUR em 2010, um aumento de 3% em relação a 2009. Eurostat «*Statistics in Focus*» 4/2012.

³¹ O estudo da Rede Europeia das Migrações sobre a *migração temporária e circular* baseou-se em dados empíricos, nas práticas atuais e nas alternativas futuras para estes tipos de migração.

³² Diretiva 2011/98/UE, de 13 de dezembro de 2011, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro.

Diretiva «Cartão Azul da UE»³³, globalmente os progressos realizados são reduzidos, o que levou a Comissão a iniciar vários processos de infração por falta de comunicação das medidas nacionais. Foram também identificadas várias carências quanto aos estudantes³⁴ e investigadores³⁵, os quais também contribuem e representam um investimento na economia da UE. No que se refere aos estudantes, foi identificada a necessidade de reforçar as cláusulas de mobilidade da diretiva, de modo a incentivar sinergias com os programas da UE que promovem a mobilidade de nacionais de países terceiros na UE, assim como a necessidade de reforçar as garantias processuais. Quanto aos investigadores, foi identificada a necessidade de fornecer definições claras e inequívocas quanto aos respetivos direitos, efetuar uma distinção clara entre as autorizações para investigadores e os outros tipos de autorizações, bem como assegurar uma melhor orientação e informação sobre as oportunidades proporcionadas pela diretiva. Consequentemente, a fim de poder tirar partido desses instrumentos e aumentar a atratividade da UE, deve ser apresentada, em dezembro de 2012, uma proposta para alterar e fundir estas duas diretivas, de modo a promover uma maior mobilidade dos estudantes e dos investigadores.

Foram registados alguns progressos nas negociações sobre as propostas de diretivas para os trabalhadores sazonais³⁶ e para os trabalhadores transferidos dentro das empresas³⁷. A primeira visa proporcionar aos trabalhadores sazonais meios jurídicos para poderem entrar e trabalhar na UE, permitir prevenir situações de exploração e proteger a saúde e segurança dos trabalhadores, assegurando igualmente que os empregadores da UE dispõem da mão-de-obra necessária. A segunda visa satisfazer a necessidade sentida pelas multinacionais de transferir mais facilmente funcionários qualificados para instalações e empresas conexas na UE, ajudando-as a superar a multiplicidade de normas existentes e a burocracia dos Estados-Membros. Pode contribuir para aumentar o crescimento, reforçar a competitividade, melhorar as capacidades da UE para atingir os objetivos da Estratégia 2020 e assegurar a igualdade de acesso e de oportunidades a todas os interessados. Apesar de haver ainda questões por resolver nas negociações, apelou-se aos Estados-Membros para que alcancem um acordo político o mais rapidamente possível, de modo a que estes instrumentos da UE possam também tornar-se parte das ferramentas necessárias para combater a crise económica e os desafios que se prefiguram.

Por outro lado, resulta do relatório sobre a aplicação da diretiva relativa aos residentes de longa duração³⁸ que, pelas razões identificadas, o potencial deste instrumento está longe de ser plenamente explorado. A Comissão vai redobrar os seus esforços para assegurar que a diretiva é devidamente transposta, principalmente através da realização de reuniões técnicas com os Estados-Membros e, for caso disso, iniciando processos de infração.

³³ Diretiva 2009/50/CE de 25 de maio de 2009. Ver igualmente o comunicado de imprensa da Comissão IP/11/1247, de 27.10.2011.

³⁴ Diretiva 2004/114/CE do Conselho, de 13 de Dezembro de 2004, incluindo também os alunos, os estagiários não remunerados e os voluntários. Ver igualmente o relatório sobre a aplicação desta diretiva, COM(2011) 587.

³⁵ Diretiva 2005/71/CE de 12 Outubro 2005. Ver igualmente o relatório sobre a aplicação desta diretiva, COM(2011) 901.

³⁶ Proposta de diretiva relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal (COM(2010) 379).

³⁷ Proposta de diretiva relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros no quadro de uma transferência dentro da mesma empresa (COM (2010) 378).

³⁸ COM(2011) 585 final.

O corolário da migração legal é a necessidade de políticas de integração eficazes. Embora a definição e execução das políticas de integração sejam da competência e responsabilidade dos Estados-Membros, a Comissão deve continuar a desempenhar um papel de apoio, como recentemente reconhecido pelo Conselho JAI³⁹. No entanto, embora existam muitos exemplos de políticas de integração ambiciosas,⁴⁰ nem todas conseguiram atingir os seus objetivos. Há ainda muito a fazer para se tirar pleno partido do potencial dos 20,2 milhões de imigrantes existentes na UE. No que se refere aos grandes objetivos da estratégia Europa 2020⁴¹, em 2010, a taxa média de emprego dos nacionais de países terceiros entre os 20 e os 64 anos era de 58,5%, comparativamente com 68,6% da população global da mesma faixa etária. 19,4% dos nacionais de países terceiros desta faixa etária estavam desempregados comparativamente com 9,3% da população global. 46,4% possuíam demasiadas qualificações para as tarefas desempenhadas, face a 21,2% no caso da população global. Os imigrantes desempregados correm ainda o risco acrescido de perder o estatuto de legalmente residentes. Em 2010, 32,4% dos nacionais de países terceiros com idades entre os 20 e os 64 anos, encontravam-se em risco de pobreza, face a 15% da população global da mesma faixa etária. Também em 2010, a taxa de abandono escolar precoce entre os nacionais de países terceiros com idades entre os 18 e os 24 anos era de 33%, face a 14,1% da população global dessa faixa etária⁴².

A Agenda Europeia para a integração de nacionais de países terceiros⁴³ define as próximas etapas para que os migrantes, e conseqüentemente a UE, tirem pleno partido das suas capacidades e qualificações, com base no respeito e na promoção dos direitos fundamentais. As medidas propostas para tirar partido do potencial da migração preveem uma maior participação económica, social, cultural e política dos imigrantes legalmente residentes nas respetivas sociedades de acolhimento, assim como a divulgação dos respetivos direitos e obrigações no âmbito de uma abordagem positiva da diversidade. A Comissão está também a reforçar a cooperação com as autoridades locais e regionais e a procurar desenvolver o papel dos países de origem.

Outra componente relacionada com a migração diz respeito ao reagrupamento familiar, tendo alguns Estados-Membros indicado expressamente o desejo de impor restrições a esta forma de migração legal. Nesse contexto, foi lançado em novembro de 2011 um debate público⁴⁴ sobre

³⁹ 3 135.ª reunião do Conselho Justiça e Assuntos Internos, Bruxelas, 13 e 14 de dezembro de 2011.

⁴⁰ O Índice das Políticas de Integração dos Migrantes (MIPEX), que serve para avaliar, comparar e melhorar a política de integração é uma referência útil. Já começaram a ser envidados esforços para definir «indicadores» comuns europeus para acompanhar comparativamente os resultados das políticas de integração. Em junho de 2011 o Eurostat publicou um estudo-piloto intitulado *Indicators of Immigrant Integration*, tendo criado um sítio web dedicado a esta questão: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/migrant_integration/indicators.

⁴¹ Concretamente, elevar para 75% a taxa de emprego das mulheres e dos homens com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos, [...] e uma melhor integração dos migrantes legais, assim como melhorar os níveis de educação, em particular reduzindo para menos de 10 % as taxas de abandono escolar precoce e aumentando para pelo menos 40% a percentagem das pessoas de 30-34 anos que completaram o ensino superior ou equivalente. [Conselho Europeu de 17 de junho de 2010]

⁴² Dados provenientes do Inquérito às Forças de Trabalho do Eurostat e das Estatísticas da UE sobre o Rendimento e as Condições de Vida.

⁴³ COM (2011) 455 final e conclusões do 3 135.º Conselho JAI, 13 e 14 de dezembro de 2011. Foi também publicado um Eurobarómetro sobre a integração dos migrantes: (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/quali/ql_5969_migrant_en.pdf).

⁴⁴ COM(2011) 735 final. Os contributos recebidos em resposta a este livro verde podem ser consultados em: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm. Por outro lado,

o reagrupamento familiar e sobre a forma de se desenvolver este tipo de migração sem perder de vista os objetivos da Diretiva 2003/86/CE, incluindo a preservação do direito fundamental à vida familiar. Com base nas respostas que forem recebidas, a Comissão decidirá, então, quais as próximas medidas a adotar.

IV. RESPOSTA POLÍTICA DA UE ÀS PRESSÕES MIGRATÓRIAS

Embora apenas 4% dos refugiados do conflito na Líbia (27 465 dos 706 000 refugiados)⁴⁵ se tenham deslocado para a UE, o impacto resultante, combinado com o aumento dos fluxos de migração ilegal provenientes da Tunísia⁴⁶ e da fronteira greco-turca⁴⁷, juntamente com um aumento considerável dos requerentes de asilo nas fronteiras externas meridionais da UE⁴⁸, veio demonstrar que a UE se encontra sob forte pressão migratória⁴⁹, sem expectativas de que esta venha a diminuir no futuro⁵⁰. Com efeito, as consequências da Primavera Árabe⁵¹, sobretudo em Itália, mas também em Malta, combinadas com a pressão migratória sentida na fronteira greco-turca em 2011, suscitaram uma profunda reflexão sobre a forma como a UE pode responder a estas pressões migratórias e criar, simultaneamente, mecanismos que lhe permitam gerir com eficácia fluxos migratórios ordenados e controlados.

A migração ilegal para a UE é muitas vezes uma aposta arriscada e, para as pessoas que são vítimas de tráfico, uma exploração hedionda do ser humano. Mesmo quando já se encontram na UE, os imigrantes podem estar em situação ilegal em virtude, por exemplo, de o seu visto ter caducado ou de não terem regressado ao país de origem após o indeferimento de um pedido de asilo. A UE atribui especial importância à identificação de medidas destinadas a

o debate foi também alimentado por um estudo realizado pela Rede Europeia das Migrações sobre os abusos em matéria de casamentos de conveniência e falsas declarações de filiação.

⁴⁵ *Humanitarian Emergency Response to the Libyan Crisis*, Organização Internacional para as Migrações, dezembro de 2011

⁴⁶ Cerca de 26 354 cidadãos (sobretudo tunisinos) provenientes da Tunísia chegaram a Lampedusa (Fonte: *Humanitarian Emergency Response to the Libyan Crisis*, Organização Internacional para as Migrações, dezembro de 2011).

⁴⁷ Segundo a Agência Frontex, ao longo de 2011 registaram-se mais de 55 000 detenções na fronteira terrestre greco-turca na região de Evros, um aumento de aproximadamente 17% em relação a 2010.

⁴⁸ Por exemplo, segundo o Eurostat, em 2011 o número de requerentes de asilo em Itália foi de 34 115, um aumento de 239% em relação a 2010. Em Malta o número de requerentes de asilo foi de 1 890, o que representa um aumento de 980% em relação a 2010. Em 2011, o número de pedidos de asilo provenientes da Tunísia aumentou doze vezes (6 335), na sua grande maioria apresentados em Itália.

⁴⁹ Segundo a Agência Frontex, a maioria das travessias ilegais das fronteiras está limitada a zonas sensíveis como a rota do Mediterrâneo oriental, nomeadamente a fronteira terrestre entre a Grécia e a Turquia, e a do Mediterrâneo central (respetivamente 50 % e 33 % do total), mas também, cada vez mais, a rota do Mediterrâneo ocidental (cerca de 10 % do total). A maior parte dos migrantes detetados é proveniente do Afeganistão. Este aumento dos fluxos de migrantes foi acompanhado por um aumento do número de pedidos de proteção internacional. *3º relatório trimestral da Frontex, julho-setembro de 2011*.

⁵⁰ Por exemplo, o relatório sobre a mobilidade humana de 2011 do Observatório ACP das Migrações estimou a **população da** África subsariana em 802 milhões de pessoas, com um aumento anual médio de 2,7 %. Esse relatório indica igualmente que mais de dois terços da **população** africana têm menos de 25 anos, o que faz prever «um aumento considerável do número de pessoas em idade laboral suscetíveis de emigrar em busca de melhores condições de vida». Ver igualmente as projeções para a **população** de África na publicação do Eurostat *Statistics in Focus* 19/2012, de 27 de março de 2012.

⁵¹ Para uma perspetiva geral da resposta da UE à Primavera Árabe., ver MEMO/11/918, de 16 de dezembro de 2011.

reduzir a migração ilegal. Em 2011 foram adotadas várias conclusões do Conselho⁵² sobre esta questão. As comunicações da Comissão de 4⁵³ e 24⁵⁴ de maio de 2011 definiam prioridades para reduzir a migração ilegal. Foi também analisada exaustivamente a situação da migração ilegal, incluindo a composição dos fluxos, a natureza e a dimensão do seu impacto, bem como as medidas e boas práticas adotadas pela UE e pelos Estados-Membros. Embora a situação varie consoante os Estados-Membros, em função das respetivas especificidades geográficas e políticas, é necessário aplicar mais eficazmente os processos já existentes e as medidas acordadas a nível da UE. Embora a resposta da UE deva ser adaptada aos diferentes desafios, os objetivos a atingir e os meios à disposição da UE e dos Estados-Membros devem ser os mesmos.

Este é um desafio comum à UE e aos Estados-Membros. Nenhum país está em condições de responder por si só a estas ameaças, mas todos têm a responsabilidade de assegurar a aplicação efetiva das medidas acordadas. O valor acrescentado de uma ação a nível da UE, e de uma ação entre a UE e os nossos parceiros, em especial os países vizinhos, é pois enorme. É também importante identificar e apoiar conjuntamente uma abordagem estratégica e global para a migração ilegal, nomeadamente assegurando uma gestão eficaz das fronteiras externas da UE e criando vias de entrada legais.

A migração e a mobilidade devem, por conseguinte, ser encaradas em função da necessidade de se manter uma circulação ordenada e respeitosa dos direitos fundamentais, o que implica um diálogo e uma cooperação com os países terceiros, de modo a facilitar a migração e a mobilidade legais e, simultaneamente, combater a migração ilegal e aplicar uma política de regresso eficaz. Implica igualmente o bom funcionamento dos controlos nas fronteiras externas e a expressão de solidariedade para com os Estados-Membros mais afetados. Sem isso, a UE não poderá oferecer novas oportunidades de migração legal e de mobilidade. É igualmente crucial preservar a liberdade de circulação e a segurança interna dentro da UE. A legitimidade de qualquer quadro estratégico assenta nestes pressupostos. Como será seguidamente explicado, o acervo existente e as iniciativas apresentadas em 2011 podem, se forem eficazmente levadas a cabo, proporcionar à UE os instrumentos necessários para ultrapassar estes desafios.

Sob a orientação da presidência polaca do Conselho da UE, foram abordadas diversas vezes as últimas tendências da migração ilegal, tendo em vista preparar um conjunto de propostas para eventuais ações comuns⁵⁵. Posteriormente a Presidência dinamarquesa, juntamente com a Comissão e com os Estados-Membros, desenvolveu esses trabalhos, tendo formulado uma resposta coerente que levou à adoção pelo Conselho JAI, de abril de 2012, do roteiro intitulado *Ação da UE em matéria de Pressões Migratórias - uma Resposta Estratégica*⁵⁶. O contributo da Comissão para esse roteiro é descrito no ponto IV.6.

⁵² Em 25/26 de fevereiro de 2010, 3 de junho de 2010, 11/12 de abril de 2011 e 9/10 de junho de 2011 e, mais recentemente, com base numa nota de dezembro de 2011 (Documento 18302/11 do Conselho) da Presidência polaca.

⁵³ COM(2011) 248/3.

⁵⁴ COM(2011) 291 final.

⁵⁵ Documento do Conselho 18302/11.

⁵⁶ Documento do Conselho 8714/1/12.

IV.1. Diálogos em matéria de migração, mobilidade e segurança⁵⁷

No âmbito da Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade, foram lançados com a Tunísia e Marrocos, em 6 e 13 de Outubro de 2011, respetivamente, diálogos em matéria de migração, mobilidade e segurança, que conduziram à celebração de parcerias para a mobilidade com estes países. Foram também iniciados os preparativos necessários para iniciar o diálogo com o Egito. Seguir-se-ão diálogos idênticos com outros países da região a sul do Mediterrâneo, nomeadamente com a Líbia, logo que a situação política no país o permita. Estes diálogos possibilitam à UE e aos países parceiros debater exaustivamente todos os aspetos da sua eventual cooperação futura na gestão dos fluxos migratórios e da circulação de pessoas, tendo em vista, nomeadamente, a criação de parcerias para a mobilidade. Nesses diálogos é aplicado o princípio da condicionalidade, de modo a incentivar compromissos efetivos em matéria de prevenção dos fluxos de migração ilegais, gestão das fronteiras e cooperação em matéria de regresso e readmissão dos imigrantes ilegais.

É também chegada a altura de se reanalisar a proposta apresentada pela Comissão no início de 2011 – e referida nas conclusões do Conselho JAI de 25 de fevereiro de 2011 – no sentido de se lançar um diálogo com a Turquia.

Desde o ano de 2008 encontram-se em vigor diálogos deste tipo com os países dos Balcãs Ocidentais, tendo em vista abordar, conjuntamente, questões relacionadas com a mobilidade e a segurança. O processo baseia-se em roteiros adaptados a cada país, cujos parâmetros de referência contemplam a segurança dos documentos, o reforço das capacidades em matéria de migrações, de gestão das fronteiras e de readmissão, assim como a luta contra a criminalidade transnacional organizada, o terrorismo e a corrupção. Após a supressão da obrigatoriedade de visto, a Comissão tem trabalhado intensamente com os países dos Balcãs Ocidentais a fim de prevenir e resolver os problemas causados pelo abuso do regime de isenção de vistos. Os países em causa já adotaram uma série de medidas específicas para resolver este problema.

Além disso, foram apresentadas propostas concretas para reforçar o nível de cooperação política e operacional no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos entre a UE e os seus parceiros orientais⁵⁸. Foi atribuída prioridade à consolidação das estruturas existentes de diálogo e cooperação, incluindo através da identificação dos princípios dessa cooperação, assim como à análise dos progressos realizados para poder propor orientações para aprofundar a cooperação, incluindo as suas prioridades temáticas⁵⁹.

IV.2. Apoio à Grécia

A fronteira terrestre entre a Grécia e a Turquia é particularmente vulnerável aos fluxos de imigração ilegal, sendo prestada especial atenção ao reforço dos controlos nesta fronteira e prestado apoio político e material, sobretudo no âmbito da coordenação Frontex. A Agência Frontex prestou igualmente apoio à Grécia através do projeto Attica, que apoia o reforço das capacidades da polícia grega em matéria de repatriamento de imigrantes ilegais. A Comissão colaborou ativamente com as autoridades gregas e enviou periodicamente missões à Grécia

⁵⁷ Ver também COM (2011) 292/3.

⁵⁸ Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, República da Moldávia e Ucrânia. Ver COM(2011) 564 final.

⁵⁹ Conclusões adotadas pelo Conselho JAI na sua reunião de dezembro de 2011.

para avaliar os progressos na execução do Plano de Ação, tendo informado o Conselho JAI dos resultados dessas missões.

Tendo em conta a urgência de a Grécia efetuar progressos na aplicação do plano de ação sobre a reforma do direito de asilo e a gestão das migrações, adotado em setembro de 2010⁶⁰, o Fundo para as Fronteiras Externas prestou e continuará a prestar apoio financeiro considerável⁶¹ à melhoria da gestão das fronteiras, nomeadamente apoiando a criação de instalações modernas de deteção e de detenção na região de Evros, na fronteira terrestre greco-turca. Foi também atribuída prioridade ao reforço das capacidades da Grécia para assegurar que os imigrantes ilegais são repatriados para os seus países de origem, em conformidade com as normas previstas na Diretiva do Regresso (2008/115/CE), também aqui através da concessão de um apoio financeiro considerável⁶² pelo Fundo de Regresso, a fim de apoiar as operações de regresso forçado e a criação/execução de programas de regresso voluntário. O Fundo financiou igualmente medidas destinadas a reforçar a capacidade operacional da Grécia para gerir os repatriamentos e assegurar a transposição efetiva da Diretiva do Regresso. A Comissão formulou e continua a formular algumas sugestões à Grécia sobre como maximizar a eficácia do apoio disponível, incluindo através da colaboração com organismos como a Organização Internacional para as Migrações (OIM).

Contudo, estas ações não serão suficientes caso não sejam acompanhadas de um reforço da cooperação com os países limítrofes, nomeadamente com a Turquia. A este respeito, continua a ser prioritário, como referido no ponto IV.1, celebrar um acordo de readmissão com as autoridades turcas e satisfazer os compromissos assumidos em matéria de luta contra a migração ilegal.

A Comissão, os Estados-Membros, o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAA) e o ACNUR apoiaram a Grécia na reforma do seu regime de asilo, incluindo do ponto de vista financeiro⁶³. Houve vários desenvolvimentos positivos, designadamente a adoção de nova legislação em matéria de asilo, a criação de três novos serviços independentes neste domínio (o serviço de acolhimento inicial, o serviço de asilo e a autoridade de recurso), a redução do número de pedidos de asilo pendentes e o desenvolvimento pelo GEAA de um plano operacional para destacar equipas de apoio em matéria de asilo a partir de maio de 2011. No entanto, subsistem grandes preocupações quanto à inadequação das condições de acolhimento dos imigrantes, em especial na região de Evros. As autoridades gregas têm de fazer face rapidamente a estas preocupações, assegurando simultaneamente o respeito dos direitos fundamentais das pessoas em causa.

IV.3. Proteção das fronteiras externas da UE

O valor acrescentado da Agência Frontex para facilitar a cooperação operacional entre os Estados-Membros em matéria de segurança das fronteiras e de repatriamento ficou uma vez mais demonstrada com a ajuda prestada às autoridades gregas, designadamente através do

⁶⁰ MEMO/10/450, de 27 de setembro de 2010. Os relatórios trimestrais da *Task Force* para a Grécia inserem o Plano de Ação no contexto mais vasto da assistência técnica prestada à Grécia.

⁶¹ Ao longo do período 2007-2011 a Grécia recebeu 119 milhões de EUR, estando previstos mais 44,7 milhões de EUR para 2012.

⁶² Durante o período 2008-2011 a Grécia recebeu a este título 52,2 milhões de EUR, estando previstos mais 37,3 milhões de EUR para 2012.

⁶³ Durante o período 2008-2011, a Grécia recebeu 35,5 milhões de EUR (incluindo apoio de emergência para 2008-2011), estando previsto para 2012 um montante suplementar de 4 milhões de EUR.

envio de uma equipa de intervenção rápida nas fronteiras (RABIT)⁶⁴ para a fronteira com a Turquia e das operações levadas a cabo no Mediterrâneo. O orçamento da Frontex foi reforçado em 30 milhões de EUR para lhe permitir expandir a sua capacidade operacional.

Entre os progressos a assinalar na sequência do acordo que altera o regulamento relativo à criação da Agência⁶⁵ importa referir a capacidade desta para reforçar a sua cooperação com os países terceiros, incluindo através da prestação de assistência técnica⁶⁶, a criação das equipas europeias de guardas de fronteira, assim como a criação do cargo de agente para os direitos fundamentais e do fórum consultivo em matéria de direitos fundamentais, que deverão colocar os direitos fundamentais no centro de todas as atividades da Agência. Os Estados-Membros são convidados a continuar a partilhar informações operacionais e a cooperar entre si e com a Frontex, a fim de prevenir a perda de vidas humanas no mar e reduzir o número de imigrantes ilegais que entram na UE sem ser detetados.

Além disso, a adoção de uma base jurídica para a criação de uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça⁶⁷ deverá garantir, quando estiver plenamente operacional no final de 2012, o intercâmbio contínuo e ininterrupto de dados entre as autoridades nacionais, através do Sistema EURODAC, do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II). Para além da gestão dos referidos sistemas, a Agência será igualmente responsável pelo seu desenvolvimento e gestão operacional, bem como por outros sistemas informáticos de grande escala com base no título V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Quanto ao futuro, a Comissão apresentou a sua proposta relativa à criação do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR)⁶⁸, com o objetivo de reforçar a partir de 2013 os controlos na fronteira externa do espaço Schengen, em especial na fronteira marítima meridional e na fronteira terrestre oriental. Definiu igualmente a sua posição⁶⁹ quanto à próxima geração de instrumentos de gestão das fronteiras, recorrendo a novas tecnologias para simplificar a vida das pessoas que se deslocam com frequência à UE e melhorar os controlos na passagem nas fronteiras. Essa iniciativa, intitulada «Fronteiras inteligentes», é composta por duas componentes principais: um sistema de registo das entradas/saídas e um programa para viajantes registados. Após a consulta do Parlamento Europeu, do Conselho e da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados, a Comissão tenciona apresentar, em 2012, propostas legislativas para o sistema de registo das entradas/saídas e o programa de viajantes registados, com base numa avaliação de impacto exaustiva.

⁶⁴ As equipas de intervenção rápida nas fronteiras foram criadas pelo Regulamento (CE) n.º 863/2007. Ver também o *relatório de avaliação de 2010 sobre o funcionamento da RABIT*, agosto de 2011.

⁶⁵ Regulamento (CE) n.º 1168/2011, de 25 de outubro de 2011.

⁶⁶ Que deve ter lugar, por exemplo, através da rede de agentes de ligação da imigração, que, na sequência da adoção do Regulamento (UE) n.º 493/2011, de 5 de abril de 2011, passou a estar integrada nas operações da Frontex.

⁶⁷ Regulamento (CE) n.º 1077/2011, de 25 de outubro de 2011.

⁶⁸ COM(2011) 873 final.

⁶⁹ COM(2011) 680 final.

IV.4. Uma política comum da UE em matéria de vistos

Em 2011 foram emitidos cerca de 12,7 milhões de vistos Schengen⁷⁰, número esse que deverá aumentar nos próximos anos. Com o lançamento do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) no norte de África, em 11 de Outubro de 2011 – que deve ser progressivamente instalado a nível mundial –, os pedidos são tratados muito mais rapidamente e os eventuais furtos de identidade geridos de uma forma mais eficaz. Desde o seu lançamento e até ao final de 2011, o sistema armazenou quase 300 000 pedidos de visto, dos quais foram deferidos cerca de 243 000 e indeferidos 38 000. A maior parte dos pedidos são provenientes de Marrocos (74 000), Argélia (71 000), Tunísia (29 000) e Egito (23 000). Mais de metade dos pedidos apresentados foi tratada por França (116 000) e Espanha (44 000). Cerca de 500 pessoas apresentaram pedidos múltiplos, os quais foram todos rejeitados⁷¹.

Em parte como resultado do aumento súbito e significativo dos pedidos de asilo manifestamente infundados na sequência da introdução em novembro de 2009 da liberalização dos vistos nos países dos Balcãs Ocidentais, as alterações do Regulamento n.º 539/2001⁷² que foram propostas em maio de 2011 preveem um mecanismo de salvaguarda para os vistos que poderá ser utilizado como último recurso.

Registaram-se progressos importantes quanto à negociação de acordos de facilitação de vistos com Cabo Verde e quanto à atualização dos acordos de facilitação de vistos em vigor com a Moldávia, a Federação da Rússia e a Ucrânia⁷³. As negociações com este último país foram concluídas em dezembro de 2011⁷⁴. A Comissão continuará a utilizar os acordos de facilitação de vistos para promover os contactos diretos entre as populações, nomeadamente no âmbito da Parceria Oriental⁷⁵ e, futuramente, dos países a Sul do Mediterrâneo. Foi também iniciado o diálogo sobre a liberalização de vistos com o Kosovo⁷⁶ e prosseguido o diálogo nesta matéria com a Moldávia, a Federação da Rússia e a Ucrânia.

IV.5. Governação Schengen

Sendo um espaço sem controlos nas suas fronteiras internas, Schengen constitui um dos principais pilares da UE, tendo facilitado as viagens de mais de 400 milhões de europeus em

⁷⁰ Estes vistos autorizam o seu titular a permanecer na UE até três meses durante um período de seis meses. Em 2011, o maior de número de vistos Schengen (cerca de 41% do total) foi emitido na Federação da Rússia.

⁷¹ Os valores correspondentes em 2012 (até final de Abril de 2012) são aproximadamente 453 900 pedidos de visto, tendo 368 400 sido deferidos e 63 000 indeferidos. A maior parte dos pedidos são provenientes de Argélia (122 000), Marrocos (119 000), Egito (41 000) e Tunísia (39 000). Mais de metade dos pedidos totais foi tratada por França (185 000) e Espanha (78 000). Foram registadas cerca de 3 000 pessoas que apresentaram pedidos múltiplos, tendo todos sido rejeitados.

⁷² COM(2011) 290 final – Proposta de Regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 539/2001 que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação.

⁷³ O plano de ação em matéria de liberalização do regime de vistos foi apresentado à Moldávia em 24 de janeiro de 2011 e à Ucrânia em 22 de novembro de 2010. Ambos preveem critérios de referência em matéria de migração e asilo.

⁷⁴ Declaração comum da Cimeira UE-Ucrânia, 19 de dezembro de 2011.

⁷⁵ COM(2011) 564 final.

⁷⁶ Esta designação não prejudica as posições relativas ao estatuto e está conforme com a Resolução 1244 do Conselho de Segurança das Nações Unidas e com o parecer do TIJ sobre a declaração de independência do Kosovo. Todas as referências posteriores ao Kosovo devem ser entendidas neste contexto.

26 países. Todavia, o afluxo a certos Estados-Membros, nomeadamente a França, de nacionais tunisinos a quem foram concedidas autorizações temporárias em Itália⁷⁷, assim como o plano de reintrodução de controlos fronteiriços na Dinamarca, pode comprometer o espaço Schengen e vem chamar a atenção para a necessidade de reforçar a sua governação. A fim de melhorar o seu funcionamento, a Comissão apresentou propostas⁷⁸ para melhorar a avaliação e o controlo da aplicação das regras, a fim de transformar o espaço Schengen num instrumento eficaz e preventivo. Essas propostas contemplavam igualmente um mecanismo que permite reintroduzir controlos nas fronteiras internas como último recurso⁷⁹, o que só pode ocorrer em circunstâncias excecionais, assegurando uma resposta coordenada da UE, a fim de proteger o funcionamento e a integridade do espaço Schengen enquanto bem comum.

Foram também propostas várias alterações⁸⁰ ao Código das Fronteiras Schengen. A Comissão considera que a melhoria da clareza e a redução da margem para interpretações divergentes, responde aos problemas de ordem prática que possam surgir e contribui para reforçar a proteção dos direitos fundamentais. As negociações registaram alguns avanços no outono de 2011, podendo a adoção vir a ter lugar ainda em 2012.

A fim de assegurar uma aplicação e uma interpretação coerentes das regras de Schengen, a Comissão definiu também, em consulta com os peritos dos Estados-Membros, orientações para a emissão de autorizações de residência e documentos de viagem temporários a cidadãos de países terceiros, assim como para as medidas policiais nas zonas de fronteira interna. Essas linhas de orientação deverão ser apresentadas ainda em 2012.

Além disso, como foi decidido pelo Conselho JAI em dezembro de 2011, a Comissão deve apresentar periodicamente relatórios sobre o funcionamento da cooperação Schengen que sirvam de base a um debate político no âmbito do Conselho e do Parlamento Europeu. O primeiro desses relatórios foi publicado em maio de 2012⁸¹.

Entre os outros desenvolvimentos positivos há a referir a adesão formal do Liechtenstein⁸² a Schengen, a aceitação do *oblast* de Kaliningrado enquanto região elegível para o pequeno tráfego fronteiriço⁸³ e os progressos realizados pela Bulgária e pela Roménia com vista à sua adesão ao espaço Schengen.⁸⁴

IV.6. Próximas etapas – Definir um roteiro que possa ser verificado

Como ficou demonstrado *supra*, a UE dispõe já de uma série de instrumentos de combate à imigração ilegal, entre os quais se destacam a Agência Frontex, a Europol e o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAA). Não é, pois, necessário criar novas estruturas ou mecanismos, importando antes concentrarmo-nos na aplicação mais eficaz das medidas e processos já acordados a nível da UE. O potencial destes instrumentos tem de ser

⁷⁷ Estima-se que as autoridades italianas possam ter emitido até 12 000 autorizações, posteriormente prorrogadas. Embora se saiba que muitos dos cidadãos tunisinos se deslocaram para outros Estados-Membros, nomeadamente França, não foi possível obter números exatos.

⁷⁸ COM(2011) 559 final.

⁷⁹ COM(2011) 560 final.

⁸⁰ COM(2011) 118 final.

⁸¹ COM(2012) 230 final.

⁸² Decisão 2011/842/UE do Conselho, de 13 de dezembro de 2011.

⁸³ Regulamento (CE) n.º 1342/2011 de 13 de dezembro de 2011. Algumas regiões administrativas da Polónia situadas na zona fronteiriça elegível foram também incluídas.

⁸⁴ 3 135.ª reunião do Conselho «Justiça e Assuntos Internos», Bruxelas, 13 e 14 de dezembro de 2011.

devidamente explorado, pelo que se apela aos Estados-Membros para cooperarem estreitamente com a Comissão nesse sentido.

Com efeito, na sequência dos intensos debates mantidos no Conselho em 2011, em especial durante a Presidência polaca, o caminho a seguir já foi estabelecido no âmbito do enquadramento coerente do roteiro *Ação da UE em matéria de Pressões Migratórias - uma Resposta Estratégica*, elaborado durante a Presidência dinamarquesa, que define objetivos claros e prioridades mensuráveis. Com base nas prioridades identificadas pelos Estados-Membros e no reconhecimento de que apenas uma resposta global e estratégica a nível da UE tem hipóteses de ser bem-sucedida, a Comissão contribuiu para esse roteiro com base nas seguintes prioridades:

- 1) Solidariedade concreta entre os Estados-Membros, nomeadamente para com os mais afetados, assegurando, simultaneamente, que os Estados-Membros envidam todos os esforços necessários para controlar eficazmente as fronteiras externas;
- 2) Reforço do papel da UE a nível das agências operacionais (designadamente a Frontex, a Europol e o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo);
- 3) Capacidade de persuadir os países terceiros a intervirem mais eficazmente e a cooperarem com a UE na prevenção da migração ilegal e na readmissão dos imigrantes ilegais⁸⁵, dentro do pleno respeito dos direitos fundamentais, acenando com maiores incentivos e vantagens em troca dessa cooperação, bem como no diálogo e no estabelecimento de parcerias para abordar todos os aspetos do controlo das migrações;
- 4) Mobilização dos recursos financeiros adequados, incluindo através do futuro Fundo para o Asilo e as Migrações⁸⁶; e
- 5) Transposição e aplicação integral do acervo atualmente em vigor, nomeadamente da Diretiva do Regresso⁸⁷, continuando a colocar a ênfase no regresso voluntário, na reintegração e no controlo do respeito dos direitos fundamentais, assim como da Diretiva relativa às sanções contra os empregadores⁸⁸, assim como a realização de progressos quanto às propostas já apresentadas, designadamente relativamente aos trabalhadores sazonais e ao Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR).

O roteiro adotado pelo Conselho JAI em abril de 2012 já incorpora, em grande medida, a abordagem aqui proposta pela Comissão.

V. PROTEÇÃO INTERNACIONAL PARA O SÉCULO XXI

A UE tem uma longa tradição de conceder proteção a quem dela necessita e irá continuar a fazê-lo, em conformidade com as suas obrigações internacionais. Uma das principais prioridades da UE, assim como de muitos dos seus Estados-Membros, continua a ser a criação do Sistema Europeu Comum de Asilo em 2012, tendo sido registados alguns progressos neste sentido. Após longas e difíceis negociações com os co-legisladores, chegou-se finalmente a um acordo político quanto ao alargamento do âmbito de aplicação da Diretiva relativa aos

⁸⁵ Ver COM (2011) 76 final para uma descrição dos acordos de readmissão da UE.

⁸⁶ COM(2011) 751 final.

⁸⁷ Diretiva 2008/115/CE de 16 de dezembro de 2008.

⁸⁸ Diretiva 2009/52/CE de 18 de junho de 2009.

residentes de longa duração, de modo a abranger os beneficiários de proteção internacional⁸⁹, e à reformulação da Diretiva relativa às condições a preencher para beneficiar do estatuto de refugiado⁹⁰. Foram também registados progressos quanto à Diretiva em matéria de procedimentos de concessão de asilo e condições de acolhimento, na sequência das propostas de alteração apresentadas em junho de 2011. Menos positivos foram os resultados das negociações para a reformulação do Regulamento de Dublin e do Regulamento EUODAC, que foram interrompidas durante a maior parte de 2011. Para se avançar nesta negociação, a Comissão apela ao Parlamento Europeu e ao Conselho para que adotem uma posição construtiva nas negociações, de modo a se possa alcançar um compromisso justo e equilibrado, aceitável por todas as partes interessadas, que contribua para a harmonização. Neste contexto, a Comissão está disposta a apresentar uma proposta prevendo a possibilidade de acesso ao EUODAC pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei caso tal permita registar progressos efetivos nas negociações deste pacote legislativo.

O Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAA) começou a funcionar em meados de 2011, devendo apresentar, em junho de 2012, o relatório das atividades levadas a cabo neste seu primeiro ano de funcionamento. Para além do apoio prestado à Grécia, o GEAA tem estado sobretudo empenhado no recrutamento e na criação das estruturas necessárias em Malta, assim como na adoção de medidas de cooperação prática, designadamente o programa de formação europeu comum em matéria de asilo. As negociações formais para a participação dos países associados, incluindo a Noruega, neste organismo deverão estar concluídas no primeiro semestre de 2012. O GEAA deverá atingir a autonomia em meados de 2012, tirando pleno partido dos instrumentos e medidas práticas de cooperação previstas no regulamento que o instituiu⁹¹. Os Estados-Membros têm de apoiar o gabinete, disponibilizando sistematicamente peritos e recursos necessários e não apenas em alturas de maior pressão.

A solidariedade permanece um elemento essencial da política da UE em matéria de asilo. A Comunicação relativa ao reforço da solidariedade na União Europeia no domínio do asilo⁹² procura reforçar a cooperação prática, técnica e financeira entre os Estados-Membros, permitindo uma melhor repartição de responsabilidades e uma melhor gestão do sistema de asilo. Apela-se a todos os intervenientes, em particular aos Estados-Membros, para que se empenhem construtivamente em dar seguimento a esta comunicação. No âmbito das ações existentes e graças à decisão de lançar a segunda fase do projeto de reinstalação dentro da UE de migrantes provenientes de Malta (EUREMA)⁹³, a Comissão irá proceder a uma avaliação exaustiva deste projeto, de modo a analisar como essa reinstalação se pode concretizar.

Os países terceiros também beneficiam da solidariedade da UE em matéria de asilo, tendo sido atribuída prioridade, no contexto da Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade, ao aprofundamento da cooperação com os países terceiros interessados, a fim de reforçar os seus sistemas de asilo em conformidade com as normas internacionais. Os programas regionais da UE em matéria de proteção são um instrumento decisivo para atingir esse objetivo⁹⁴. Um outro aspeto diz respeito à reinstalação⁹⁵ na UE em cooperação com países

⁸⁹ Ver nota n.º 2.

⁹⁰ Diretiva 2011/95/UE de 13 de dezembro de 2011.

⁹¹ Regulamento (CE) n.º 439/2010, de 19 de maio de 2010.

⁹² COM(2011) 835 final.

⁹³ A segunda fase tem por objetivo a reinstalação de mais de 360 refugiados em 2011-2012.

⁹⁴ Em dezembro de 2011 teve início um novo programa regional de proteção no Norte de África (Egito, Tunísia e, quando possível, Líbia).

terceiros. A Comissão congratulou-se com a decisão do Parlamento Europeu e do Conselho de definir as prioridades comuns da UE em matéria de reinstalação para 2013, abrindo assim caminho à adoção de novas regras aplicáveis ao apoio financeiro que os Estados-Membros recebem do Fundo Europeu para os Refugiados⁹⁶.

Os menores não acompanhados - e não apenas aqueles tenham apresentado pedidos de asilo -, continuam a ser uma prioridade no contexto do plano de ação relativo aos menores não acompanhados (2010 – 2014)⁹⁷. Em 2011, foram introduzidos pelo menos 11 800 pedidos de asilo por menores não acompanhados⁹⁸, um número ligeiramente superior ao registado em 2010 (10 700). Pouco se sabe sobre o número de menores não acompanhados que se encontram fora do sistema de asilo⁹⁹. Assim como é incentivada a integração de ações específicas para os menores não acompanhados na Diretiva contra o tráfico de seres humanos (ver *infra*), na proposta técnica relativa ao Código das Fronteiras Schengen¹⁰⁰ e nas ações a levar a cabo pelo GEAA, designadamente quanto à determinação da idade, é também colocada a ênfase no diálogo permanente e na estreita cooperação com os países de origem e de trânsito. Em meados de 2012 será apresentada uma avaliação intercalar da execução do plano de ação.

A luta contra o tráfico de seres humanos e a introdução clandestina de migrantes na UE continua a ser prioritária. Mais uma vez, pela sua própria natureza, os dados a este respeito são escassos¹⁰¹, embora existam indicações de que estará a aumentar. Com a adoção da Diretiva relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas¹⁰², a Comissão, apoiada pelo Coordenador da Luta contra o Tráfico da UE, irá apresentar em 2012 a sua estratégia integrada sobre o tráfico de seres humanos, centrada em ações concretas para combater mais eficazmente este fenómeno, de modo a explorar plenamente o potencial da diretiva. Neste contexto, serão também apresentados em 2012 os resultados de uma iniciativa lançada pela Comissão em 2011 para obter dados fidedignos e comparáveis sobre o tráfico de seres humanos na UE. Na sequência do primeiro relatório de execução sobre o documento orientador da ação da UE em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos¹⁰³, e em conformidade com as recomendações subsequentes do Conselho, esta questão continuará a ser sistematicamente incluída em todos os acordos e parcerias estratégicas pertinentes da UE com os países terceiros, bem como em todos os diálogos

⁹⁵ Em 2011 foram reinstalados cerca de 3 000 refugiados nos Estados-Membros da UE, 10 dos quais possuem programas anuais de reinstalação.

⁹⁶ Comunicado de imprensa 6838/12 do Conselho, de 8 de março de 2012, sobre as prioridades comuns de reinstalação da UE para 2013 e as novas regras de financiamento da UE.

⁹⁷ COM(2010) 213 final.

⁹⁸ Estes números não incluem a Espanha e a Polónia, países em relação aos quais não havia dados disponíveis à data da publicação do presente relatório. Em 2010, havia 15 menores não acompanhados em Espanha e 230 na Polónia.

⁹⁹ O quadro 10 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação fornece algumas estimativas.

¹⁰⁰ COM(2011) 118 final.

¹⁰¹ Os dados disponíveis sobre o número de autorizações de residência concedidas a vítimas de tráfico de seres humanos passaram a ser registados pelo Eurostat. Em 2010, por exemplo, foram concedidas 462 autorizações em Itália, 304 nos Países Baixos e 108 na Bélgica. Alguns dados são também comunicados pelos Estados-Membros no sítio *web* de luta contra o tráfico da Comissão Europeia: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>. A Áustria e Hungria, nomeadamente, registaram um aumento do tráfico em 2011. Segundo o anuário de 2010 do Centro Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias (CIDPM), foram detetadas 350 vítimas de tráfico na Hungria e 6 664 na Áustria.

¹⁰² Diretiva 2011/36/UE de 5 de abril de 2011.

¹⁰³ Documento 12401/11 do Conselho.

políticos sobre migração e mobilidade. O desenvolvimento das capacidades é um elemento fundamental da ação externa da UE neste domínio, assim como o cumprimento das normas internacionais neste domínio, em especial a ratificação e aplicação da Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional e dos respetivos protocolos sobre o tráfico de seres humanos e a introdução clandestina de migrantes.

VI. OBSERVAÇÕES FINAIS – QUADRO PARA ABORDAR EM CONJUNTO OS DESAFIOS COMUNS

A imigração é e continuará a ser um fator essencial para o desenvolvimento da UE, não apenas em termos económicos como também no que se refere aos aspetos sociais e culturais da nossa sociedade. Compreensivelmente, a imigração contribuiu também para determinadas perceções que devem ser discutidas no quadro de um debate aberto e equilibrado, que não seja exclusivamente dominado pela retórica anti-imigração. Embora seja frequente denunciar-se certos aspetos negativos da imigração, importa não esquecer os contributos positivos que esta dá e deverá continuar a dar para que a UE possa continuar a crescer e a prosperar. Uma integração efetiva dos imigrantes é benéfica para as nossas sociedades, cada vez mais diversificadas, e isso só pode ser alcançado mediante uma maior compreensão e a adoção de atitudes mais corretas pelas nossas sociedades em relação aos imigrantes, assim como do incentivo aos próprios migrantes para que procurem integrar-se plenamente nas respetivas sociedades de acolhimento.

Uma política de migração coerente deve tranquilizar os cidadãos europeus quanto ao facto de ser gerida de uma forma eficaz e de modo a satisfazer as necessidades da UE, em parceria com os países terceiros e dentro do pleno respeito dos direitos e liberdades fundamentais. A representação caricatural da «Fortaleza Europeia» não corresponde a uma descrição precisa da política da UE. Pelo contrário, a União Europeia tem o dever de assegurar que as suas fronteiras são seguras e protegidas, e que preveem as vias de entrada legal necessárias. Isto só pode ser conseguido mediante um empenho positivo permanente da UE, das suas instituições e dos Estados-Membros, assim como de toda a sociedade civil, incluindo as associações de imigrantes, a comunidade empresarial e os sindicatos, de modo a podermos dispor de uma política que satisfaça as necessidades da UE e proporcione abrigo seguro a quem necessita de proteção. É evidente que a UE não deverá trabalhar isoladamente e que o diálogo com o mundo exterior é essencial para demonstrar os benefícios que a imigração pode trazer à UE. Atendendo a este facto, a Comissão considera que a UE deve reforçar a sua política externa em matéria de imigração, no âmbito da qual a Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade proporciona o enquadramento global.

Desde o lançamento inicial de uma política comum, em 1999, muito foi realizado, dispondo agora a UE de um vasto leque de ferramentas capaz de satisfazer a maior parte das necessidades. Estes instrumentos devem, todavia, ser utilizados de forma mais eficaz e coerente. Os acontecimentos históricos ocorridos em 2011 vieram comprovar a necessidade de dispor de instrumentos adequados, que nos permitam reagir de forma dinâmica e identificar os obstáculos existentes à execução da política de imigração da UE. A Comissão tem desempenhado o seu papel para fazer face a estes desafios e pretende continuar a fazê-lo, nomeadamente, apresentando propostas sobre a forma como estes podem ser futuramente abordados. Tal como os desenvolvimentos acima descritos, a apresentação de uma proposta de regulamento do Fundo para o Asilo e a Migração¹⁰⁴ veio demonstrar como o financiamento

¹⁰⁴ COM(2011) 751 final.

pode ser utilizado para apoiar e promover ações da UE, tanto a curto como a longo prazo, com incidência nas pessoas e na gestão integrada dos fluxos de migração.

A Comissão aguarda com expectativa a realização dos próximos debates no âmbito do Parlamento Europeu e do Conselho, com base no presente relatório, nomeadamente para poder avançar com o roteiro *Ação da UE em matéria de Pressões Migratórias - uma Resposta Estratégica*.