



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Carlos André Araújo Oliveira

O NOVO PACTO PARA A MIGRAÇÃO E O ASILO
UMA REALIDADE DISTANTE

**Relatório de Estágio Curricular no âmbito do Mestrado em Administração
Público-Privada, orientado pela Doutora Dulce Margarida Jesus Lopes e
apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**

Outubro de 2021



UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Carlos André Araújo Oliveira

O Novo Pacto para a Migração e o Asilo

Uma realidade distante

Relatório de Estágio Curricular no âmbito do Mestrado em Administração
Público-Privada, orientado pela Doutora Dulce Margarida Jesus Lopes e
apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Outubro de 2021

RESUMO

A migração tem sido um fator corrente da história da humanidade, com um impacto profundo na sociedade europeia, na sua economia e na sua cultura. É um dos principais desafios sociais que a UE enfrenta atualmente, com muitas lacunas ao nível das competências que se têm provado difíceis de preencher eficazmente e com a solidariedade que deve ser característica da UE e dos respetivos EM. A própria salvaguarda de direitos fundamentais, livre circulação e garantia de segurança exigem uma política de migração eficaz.

No dia 23 de setembro de 2020, a Comissão Europeia lançou um novo Pacto para a Migração e o Asilo, constituído por um conjunto de propostas legislativas que prometem trazer um “novo começo” para a gestão da Migração e Asilo. No lançamento deste novo Pacto, a Comissão refere mesmo que o sistema atual já não funciona, apresentando este pacote de propostas para pôr em prática um sistema de gestão da migração confiável e eficaz.

Trata-se de um tema bastante pertinente e atual, que apesar de ainda estar a ser discutido entre Parlamento Europeu e Conselho, entrando em prática terá certamente muitas implicações para a UE e respetivos EM, bem como para aqueles que procuram asilo na UE.

Procurou expor as componentes do novo Pacto proposto pela Comissão Europeia para posteriormente fazer uma análise crítica, consultando artigos de vários comentadores e especialistas no assunto, às consequências que poderão vir do mesmo. Tendo em conta o âmbito do tema e a dificuldade que existe em progredir neste mesmo âmbito, a análise trata o que é proposta pela Comissão, visto que não se sabe ainda o que poderá entrar em prática e em que moldes.

Palavras-chave: Migração; Asilo; Fronteiras; Solidariedade; Estados-Membros; Fluxos Mistos; Refugiados; Gestão.

ABSTRACT

Migration has been an ongoing factor in human history, with a profound impact on European society, its economy and its culture. It's one of the main societal challenges that the EU is currently facing, with many loopholes that have proved difficult to fill effectively and with the solidarity that should be characteristic of the EU and its Member States. Safeguarding fundamental rights, free movement and ensuring security itself require an effective migration policy.

On 23 September 2020, the European Commission launched a new Pact for Migration and Asylum, consisting of a set of legislative proposals that promise to bring a "fresh start" to the management of Migration and Asylum. In the launch of this new Pact, the Commission even mentions that the current system no longer works, presenting this package of proposals to put in place a reliable and effective migration management system.

This is a very pertinent and topical subject, which, despite still being discussed between the European Parliament and the Council, when put into practice will certainly have many implications for the EU and its Member States, as well as for those seeking asylum in the EU.

I seek to expose the components of the new Pact proposed by the European Commission in order to subsequently make a critical analysis, consulting articles by various commentators and specialists on the subject, on the consequences that may come from it. Taking into account the scope of the subject and the difficulty that exists in making progress in this area, the analysis deals with what is proposed by the Commission, since it is not yet known what may come into practice and in what manner.

Keywords: Migration; Asylum; Borders; Solidarity; Member States; Mixed flows; Refugees; Management.

LISTA DE SIGLAS

EM – Estados-Membros

ONG – Organização não governamental

SAR – Search and Rescue

SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

UE – União Europeia

Índice

1. INTRODUÇÃO	1
2. ESTÁGIO CURRICULAR	4
3. O NOVO PACTO PARA A MIGRAÇÃO E O ASILO	5
3.1. Proposta da Comissão Europeia para um Regulamento que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas	7
3.2. Proposta da Comissão para o Mecanismo de Solidariedade e Determinação de Responsabilidades	9
3.2.1. Critérios de determinação de responsabilidade	12
3.3. Proposta da Comissão para um procedimento comum em matéria de regresso e asilo	13
3.4. Proposta para um regulamento Eurodac eficaz e interoperável na União Europeia	17
3.5. Proposta para uma resposta eficaz nas situações de crise e de força maior	19
3.6. Melhorar o retorno e a reintegração: a nova estratégia para o retorno voluntário e a reintegração	23
3.7. Proposta da Comissão Europeia para um Plano de ação sobre a integração e a inclusão para 2021-2027	27
4. UM NOVO PACTO COM UM FUTURO INCERTO	29
5. A GESTÃO DE FRONTEIRAS	31
6. O ASILO	32
7. A SOLIDARIEDADE	35
8. O RETORNO E A COOPERAÇÃO COM ESTADOS TERCEIROS	38
8.1. Os acordos polémicos para a externalização	41
9. AS OPERAÇÕES SAR	43
10. A INTEGRAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DE VIAS LEGAIS DE MIGRAÇÃO	44
11. CONCLUSÃO	48
12. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50

1. INTRODUÇÃO

O ato de migrar é um fenómeno que data dos primórdios da civilização. Não podemos dizer que é um fenómeno moderno, só verificado na atualidade. Episódios de migração têm ocorrido desde o primeiro episódio histórico que levou massas de população a ter de se deslocar para encontrar segurança ou melhores condições de vida, e os conflitos e a instabilidade sempre estiveram presentes no decorrer dos séculos.

Os fluxos migratórios tiveram e continuam a ter um impacto de grande magnitude nas mudanças a nível social, económico e cultural. Este fenómeno tem sofrido várias alterações ao longo da sua evolução. Desde logo, são conhecidas as migrações decorrentes de catástrofes naturais ou de guerras e conflitos entre povos, do qual podemos destacar os milhões de deslocados do pós Segunda Guerra Mundial. As migrações laborais motivaram deslocações em massa de pessoas (conhecido como movimento Sul-Norte), consubstanciando, fundamentalmente, a procura por parte das massas migrantes de mais oportunidades e melhores condições de vida e de trabalho, com a ida para países desenvolvidos em detrimento daqueles em desenvolvimento. A globalização trouxe consigo uma alteração sem precedentes do fenómeno migratório e uma alteração dos perfis e tendências migratórias (Gonçalo S. Matias, 2014).

Desde 1950, a Europa não deixou de ser um recetor de imigração. Juan Martínez (2017) identifica três etapas que a Europa enfrentou no século XX: A primeira fase foi de perda populacional devido à emigração transoceânica, que começou na segunda metade do século XIX e permaneceu elevada até à Primeira Guerra Mundial; a segunda fase foi de redistribuição populacional devido às migrações forçadas no período entre guerras e no final da Segunda Guerra Mundial, entre 1920 e 1950; a terceira etapa, na segunda metade do século XX, é caracterizada por dois fenómenos, um de redistribuição da população devido às migrações voluntárias e outro de imigração intercontinental relacionada com a descolonização, os problemas económicos do continente africano e o processo de globalização mundial.

Apesar de os movimentos migratórios não serem novidade na história internacional, e sobretudo no continente europeu, apenas começaram a ser estudados com mais profundidade na segunda metade do século XX. Duas ferramentas que continuam a ser importantes até à data de hoje são: a Convenção de Genebra sobre os Refugiados (1951), que procurava

resolver a situação dos refugiados na Europa após a Segunda Guerra Mundial; a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, assinada em 1950 e em vigor desde 1953, que criou o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e destina-se a proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais na Europa.

O processo de integração europeu, que nos trouxe até à atual União Europeia, contou na sua evolução com várias etapas decisivas em matéria de migração e asilo. De entre as quais podemos destacar:

- O Acordo de Schengen de 1985, assinado entre a França, a Alemanha e os três Estados do Benelux, que suprimia os controlos nas fronteiras internas entre os mesmos (conta atualmente com 26 países);
- O Ato Único Europeu, de 17 de fevereiro de 1986, manifestou a necessidade de os Estados-Membros cooperarem em matéria de entrada, circulação e residência de imigrantes;
- A Convenção de Dublin, assinada em 1990, que estabeleceu a regra para a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro das Comunidades Europeias;
- O Tratado de Maastricht (1992), incorporou a política de imigração como uma política da União Europeia relacionada com a livre circulação de pessoas, os Estados-Membros reconheceram o interesse comum em matéria de asilo e imigração;
- Tratado de Amsterdão entrou em vigor em 1999, incorpora o Acordo Schengen e procura introduzir uma política comum de imigração no que seria o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça;
- Em 1999 surgem ainda as conclusões adotadas no Conselho da Europa de Tampere, entre 15 e 16 de outubro. Tampere determina a necessidade de: colaboração com os países de origem, estabelecimento de um sistema europeu comum de asilo, gestão dos fluxos migratórios, tratamento justo e adequado a nacionais de países terceiros;
- Estabelecimento do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), com o intuito de facilitar o acesso a procedimentos de asilo a pessoas necessitadas de proteção, permitir a adoção de decisões mais justas, rápidas e acertadas, assegurar que a pessoa não é devolvida a uma situação de perigo e oferecer condições dignas e aceitáveis

aos requerentes de asilo e aos beneficiários de proteção internacional (Juan Martínez, 2017);

- No Tratado de Lisboa (2007) é reforçada a ideia de que a União Europeia tem como objetivo o foco na migração legal e a luta contra a imigração ilegal;
- Já em 2015, e de forma a responder rapidamente à situação de crise no mediterrâneo, a Comissão Europeia apresentou a 13 de maio uma Agenda Europeia para a Migração, contendo 4 pilares com vista a uma melhor gestão das migrações, nomeadamente: redução dos incentivos à migração ilegal, salvar vidas humanas e garantir a segurança das fronteiras externas, uma política de asilo sólida e uma nova política em matéria de migração legal.

Na entrada do século XXI, a Europa viu-se confrontada com uma nova realidade migratória, que podemos definir como a maior crise migratória e humanitária depois da Segunda Guerra Mundial. Conhecida como crise de refugiados, esta situação crítica deveu-se a um incremento descontrolado do fluxo de refugiados, requerentes de asilo, migrantes económicos, entre outros em condições de vulnerabilidade. Partiram por rotas de circulação ilegal para países da União Europeia, através de travessias perigosas pelo mar Mediterrâneo e Sudeste da Europa, a partir de países do Médio Oriente, Balcãs Ocidentais e Sul da Ásia. Este súbito aumento de migrantes (ano de 2014) foi protagonizado principalmente por sírios, eritreus e africanos subsaarianos, que rumavam sobretudo à Itália pela Líbia (no rescaldo da Primavera Árabe). Em 2015, devido a alterações em matérias de vistos, a rota mudou e a Grécia ultrapassou a Itália como porta de entrada para a Europa, os refugiados sírios começaram a partir em massa da Turquia para as ilhas gregas, e a eles juntaram-se emigrantes dum Afeganistão e dum Iraque cada vez mais instáveis. De repente, uma situação que era apenas um problema da Europa Ocidental passou a ser também um desafio para a Europa do Leste (Patrick Kingsley, 2016).

Esta crise encontrou uma União Europeia completamente despreparada para tal massa migratória. A Itália e a Grécia não percebiam por que razão deviam ser elas a lidar com a grande maioria desta nova vaga de imigrantes, tentando de diversas maneiras que o resto da Europa compartilhasse este fardo. As soluções encontradas foram bastante insuficientes e assim, um dos princípios fundadores da União Europeia – a solidariedade entre os Estados-Membros – parecia ter desaparecido. Vários países foram mesmo erguendo cercas ao longo

das suas fronteiras de forma a dirigir o fluxo dos refugiados, alguns ameaçaram mesmo fechá-las completamente. Outro valor central da União Europeia estava assim em risco, o da livre circulação entre países do continente europeu (Patrick Kingsley, 2016). A crise migratória tornou-se uma das maiores ameaças à coesão da União Europeia em toda a sua história, revelando uma enorme falta de solidariedade entre Estados. O processo de integração política na união europeia é ainda incompleto, e a sua estrutura permite a preeminência do carácter intergovernamental na construção de uma política comunitária para as migrações. A necessidade de unanimidade para uma grande parte das decisões neste âmbito tem permitido aos Estados-Membros manobrar as migrações no sentido que mais lhes interessa, que tem sido a manutenção da soberania no máximo de matérias possível (Silva e Amaral, 2013).

No passado dia 23 de setembro de 2020, a Comissão Europeia lançou uma Comunicação com uma série de propostas legislativas sobre um novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo, anunciando o início de “uma nova era” para esta área em que os progressos se têm revelado tão complicados e o acordo entre os Estados-Membros parece não chegar. É sobre este novo Pacto e o que ele ambiciona que me vou debruçar no tópico seguinte, fazendo uma exposição do mesmo para de seguida o analisar criticamente.

2. ESTÁGIO CURRICULAR

O estágio curricular no âmbito do Mestrado em Administração Público-Privada foi realizado no Instituto Superior de Engenharia de Coimbra durante o prazo referente ao primeiro semestre do ano 2020/2021, sob orientação da Dra. Carla Susana Teixeira.

Durante esse período realizei diversas tarefas administrativas, sobretudo na área dos Recursos Humanos, tendo tratado de procedimentos de candidatura a um posto de trabalho no instituto e também tendo participado no procedimento de avaliação do desempenho do pessoal não docente – SIADAP.

O estágio foi afetado pela situação de pandemia do ano passado, sendo que tive de trabalhar a partir de casa durante um largo período de tempo, o que afetou claramente o meu processo

de aprendizagem e desempenho, visto que me faltavam ferramentas para desempenhar todas as tarefas que poderia noutro caso e também devido a uma comunicação que poderia ter sido bastante melhor entre mim e a própria entidade acolhedora. Ainda durante o período em que estagiei presencialmente sentia um certo afastamento e falha de comunicação, muito possivelmente devido ao receio em redor da pandemia COVID-19, que ainda estava fortemente presente na altura.

Devido ao pouco aproveitamento que tive do estágio e por escolha pessoal o meu tema nada tem a ver com o estágio realizado. Optei por trabalhar um tema que acredito ter bastante interesse, dada a sua relevância atual e com o qual me sinto confortável.

O Novo Pacto para a Migração e o Asilo vai estar muito presente nas futuras discussões sobre integração e política europeia, e certamente terá um grande impacto na administração interna europeia e nacional que justifica ser trabalhada no âmbito deste Mestrado. O que poderá avançar desta proposta da Comissão Europeia implicará mudanças estruturais nos EM para que atualizem as suas práticas e as uniformizem por toda a UE.

3. O NOVO PACTO PARA A MIGRAÇÃO E O ASILO

No dia 23 de setembro de 2020, a Comissão Europeia apresentou um novo plano para a nova política de migração e asilo. Este novo Pacto é curiosamente lançado cinco anos após o pico da crise de 2015.

Os desafios já não são os mesmos da passada crise dos refugiados. A atual tendência migratória tem revelado fluxos mistos de refugiados e migrantes, pelo que a necessidade de perceber e avaliar corretamente quem realmente precisa de ajuda e tem direito a asilo é cada vez mais preponderante, acentuando a complexidade e a necessidade de reforçar os mecanismos de coordenação e solidariedade. As incoerências entre os sistemas nacionais de asilo e de regresso, assim como as lacunas na aplicação dos mesmos, revelaram ineficiências e levantaram preocupações em matéria de equidade (Comissão Europeia, 2020).

«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 conjunta da nossa União Europeia, [...] Todas as pessoas têm de intensificar a sua ação e assumir responsabilidades.»

Discurso da presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, 2020.

É necessária uma abordagem abrangente, em que os EM reconheçam as suas responsabilidades coletivas enquanto membros de direito da UE. Nenhum EM deve ser confrontado com uma responsabilidade desproporcionada, sendo que todos devem contribuir para a solidariedade de forma constante.

A Comissão Europeia pretende com este Pacto atingir uma abordagem abrangente, com políticas dos domínios da migração, asilo, integração e gestão das fronteiras integradas entre si, reconhecendo que a eficácia do todo depende dos progressos em todas as partes.

Mais concretamente, objetiva alcançar com este Pacto: uma gestão robusta e justa das fronteiras externas (controlos de identidade, saúde e segurança); regras de asilo equitativas e eficazes; um novo mecanismo de solidariedade para as situações de busca e salvamento, de pressão e de crise; respostas mais fortes a situações de crise; uma política de regresso eficaz e uma abordagem coordenada a nível da União Europeia em matéria de regresso; governação abrangente ao nível de toda a 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; apoio a políticas de integração eficazes.

Com vista a alcançar estes objetivos propostos, além de uma comunicação sobre este novo Pacto, foi proposto também um pacote legislativo que ainda tem de passar pelo processo legislativo ordinário, algo que não tem sido tarefa fácil dada a falta de concordância que já é comum a esta área entre os EM. Neste pacote legislativo podemos encontrar várias propostas para reformar a política de Migração e Asilo da UE. De entre as quais, que irei expor mais detalhadamente de seguida:

- Proposta relativa à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho (COM (2020) 610 final);
- Proposta que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/UE (COM (2020) 611 final);

- Proposta que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817 (COM (2020) 612 final);
- Proposta para um regulamento relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo (COM (2020) 613 final);
- Revisão da proposta para o Regulamento do «Eurodac» (COM (2020) 614 final);
- Recomendação relativa ao mecanismo da UE de preparação para a migração e gestão de crises relacionadas com a migração;
- Recomendação sobre as vias legais de acesso a uma proteção na UE: promover a reinstalação, a admissão por motivos humanitários e outras vias complementares;
- 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 de busca e salvamento;
- 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.

Além deste pacote lançado a 23 de setembro de 2020, a Comissão Europeia tem continuado a lançar novas propostas com vista a reformar a política de migração e asilo na UE. Entre os quais: COM (2021) 56 final, sobre a melhoria da cooperação em retornos e readmissões; COM (2020) 758 final, relativa a um plano de ação sobre a integração e a inclusão para 2021-2027.

Importa referir que não sendo do domínio exclusivo da União Europeia, estas propostas seguem o princípio da proporcionalidade e da subsidiariedade.

Antes de fazer uma análise crítica ao pacote lançado pela Comissão é importante destacar as “novidades” e as mudanças que o Novo Pacto engloba.

3.1. Proposta da Comissão Europeia para um Regulamento que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas

A abordagem da Comissão Europeia passa claramente pelo reforço das fronteiras externas da UE. É nas fronteiras externas que a UE tem de colmatar as lacunas entre os controlos dessas fronteiras e os procedimentos de asilo. Os dados disponíveis revelam que a chegada de nacionais de países terceiros com claras necessidades de proteção internacional foi

substituída em parte pelas chegadas mistas de pessoas. Pretende-se assim desenvolver um mecanismo eficaz que permita uma melhor gestão dos fluxos migratórios mistos (COM 612, 2020).

Tendo isto em consideração, o que a Comissão propõe numa das suas propostas é o estabelecimento de um procedimento sem descontinuidades nas fronteiras, aplicável a todos os nacionais de países terceiros que as atravessem sem autorização, o que inclui uma triagem antes da entrada, um procedimento de asilo e, se for caso disso, um procedimento de regresso rápido, de preferência voluntário, interligando todos estes processos que atualmente são feitos de forma separada.

A triagem antes da entrada deve ser aplicável a todos os nacionais de países terceiros que se apresentem nas fronteiras externas sem preencherem as condições de entrada, ou até mesmo após o desembarque, na sequência de uma operação de busca e salvamento. Cria ainda um quadro da UE para as medidas a tomar aquando da triagem dos migrantes em situação irregular que forem detidos no território e que escaparam aos controlos das fronteiras no momento da entrada no espaço Schengen. São apresentadas medidas para avaliação das necessidades individuais dos nacionais de países terceiros e é estabelecido um limite temporal ao processo de recolha de informações relevantes para a identificação dos procedimentos a seguir relativamente a essas pessoas (COM 612, 2020).

É de extrema importância que as regras sejam implementadas e seguidas de forma uniforme, contribuindo para a proteção do espaço Schengen e garantindo uma gestão eficaz da migração ilegal.

Como já referi, a primeira fase consiste no procedimento de triagem antes da entrada, o qual deve incluir a identificação da pessoa, os controlos sanitários e de segurança, a recolha de impressões digitais e o registo na base de dados Eurodac. A Comissão pretende com isto acelerar o processo de determinação do estatuto de uma pessoa e o tipo de procedimento a aplicar.

Os EM devem criar um mecanismo de acompanhamento independente para estes processos, de forma a garantir que os direitos fundamentais das pessoas em questão sejam protegidos, bem como as regras nacionais aplicáveis em caso de detenção e o princípio do *non-refoulement*.

Os nacionais de países terceiros detidos no território de um EM e que não preencham as condições de entrada e permanência devem ser objeto de um procedimento de regresso (nos

termos da Diretiva Regresso), a não ser que façam requerimento de proteção internacional, devendo o pedido ser apreciado. Os EM devem submeter essas pessoas à triagem, realçando assim a importância da uniformização destas regras em todos os EM e não apenas nos de fronteira, algo que é destacado no artigo 5.º da proposta analisada. Por norma a triagem deve realizar-se nas fronteiras externas dos EM ou nas suas imediações, porém nestes casos deve ser realizado em qualquer local adequado no território do EM, em três dias a contar da data de detenção. Nos ditos casos normais o procedimento de triagem deve ser concluído em cinco dias, podendo ser prorrogado por mais cinco dias em situações excepcionais (como uma grande afluência de migrantes).

De acordo com esta proposta da Comissão, os nacionais de países terceiros que não preencham as condições para serem admitidos na União devem ser encaminhados para um procedimento de regresso, de acordo com a Diretiva 2008/115/CE. Os que efetuaram pedido de proteção internacional devem ser encaminhados para um procedimento acelerado de apreciação ou para o procedimento de fronteira. Caso a pessoa deva ser colocada ao abrigo do mecanismo de solidariedade, criado com vista a substituir o Regulamento de Dublin, deve ser encaminhada para as autoridades competentes dos EM em questão. Isto segundo o artigo 14.º da proposta legislativa da Comissão Europeia.

O mesmo documento prevê alterações ao regulamento (CE) n.º 767/2008, relativo ao Sistema de Informação de Vistos (VIS); alterações ao regulamento (UE) 2017/2226, que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (SES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros; alterações ao regulamento (UE) 2018/1240, que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS); alterações ao regulamento (UE) 2019/817, relativo à criação de um regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio das fronteiras e vistos.

3.2. Proposta da Comissão para o Mecanismo de Solidariedade e Determinação de Responsabilidades

Após o falhanço das negociações em 2016 para a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo, e considerando o quão mal correu a gestão da migração e do asilo nos anos do pico da crise migratória, a necessidade de uma abordagem que ultrapasse as limitações do atual

Regulamento de Dublin é evidente. As regras para determinar o EM responsável por um pedido de asilo devem fazer parte de um quadro comum e oferecer instrumentos mais inteligentes e flexíveis, de forma que os EM em maiores dificuldades consigam superar as mesmas. Considerando as lacunas existentes, a Comissão retira a sua proposta de 2016 que altera o Regulamento de Dublin, substituindo por um novo instrumento mais abrangente para um quadro comum de gestão do asilo e da migração, nomeadamente a Proposta de Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração, presente na COM (2020) 610 de 23 de setembro de 2020.

Esta proposta visa substituir o atual Regulamento de Dublin, de forma a relançar a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo. Procura consolidar o sistema existente num quadro mais amplo, capaz de refletir a abordagem de governação integrada e de garantir a coerência e eficácia das ações e medidas da União e dos seus EM (COM 610, 2020). Inclui um mecanismo de solidariedade, com novos critérios para determinar o EM responsável pela análise do pedido de proteção internacional, bem como novas formas de solidariedade.

Com vista a reforçar o regresso dos migrantes em situação irregular, introduz um mecanismo para facilitar a cooperação com os países terceiros em matéria de regresso e readmissão, que habilita a Comissão a apresentar ao Conselho um relatório que identifique medidas eficazes para incentivar e melhorar a cooperação com países terceiros.

Como já referi, a Proposta inclui novas modalidades de solidariedade, que os EM terão de assegurar em situações de pressão migratória. As contribuições solidárias que os EM terão de fazer consistem na recolocação ou no patrocínio de regressos, tendo também a possibilidade de contribuírem para medidas destinadas a reforçar a capacidade dos mesmos no domínio do asilo, do acolhimento e do regresso. A contribuição será feita através de uma percentagem calculada com base numa chave de repartição baseada em 50% do PIB e 50% da população, de forma a assegurar o princípio da partilha equitativa de responsabilidades (COM 610, 2020).

O patrocínio de regressos constitui uma novidade. Nestes casos, um EM compromete-se a apoiar um EM sob pressão migratória, realizando as atividades necessárias para concretizar o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. O EM patrocinador poderá prestar aconselhamento a nacionais de países terceiros em situação irregular, ajudar no regresso voluntário e respetiva reintegração dos migrantes. Porém, se a situação não estiver resolvida ao fim de oito meses, o EM patrocinador deve transferir as pessoas em causa e

prossequir os seus esforços para as fazer regressar em conformidade com a Diretiva Regresso.

O mecanismo de solidariedade prevê também resposta em caso de desembarques na sequência de operações de busca e salvamento através de um relatório anual sobre a gestão da migração, contendo projeções a curto prazo para todas as rotas de desembarque. Visa avaliar a resposta solidária que será necessária para contribuir para as necessidades dos EM de desembarque. Indicará também a percentagem de medidas de solidariedade exigida a cada Estado, sendo que os Estados decidirão a modalidade de solidariedade a adotar, dentro das já mencionadas. Se as contribuições dos Estados forem consideradas suficientes, a Comissão adota um ato de execução com o objetivo de apoiar os desafios que se coloquem ao EM de desembarque. São introduzidas medidas para quando a “solidariedade” dos EM ficar aquém das necessidades identificadas no futuro relatório, sendo que a percentagem almejada para o ato de execução do mecanismo de solidariedade pode vir a sofrer alterações conforme a premência da situação.

Para os casos em que um EM se encontre sob pressão migratória, por exemplo devido a um risco de pressão elevado sobre o sistema de asilo de um Estado resultante de um número elevado de chegadas, após uma avaliação da Comissão do respetivo caso, a mesma deverá identificar as necessidades globais do EM e indicar as medidas adequadas para resolver a situação, os restantes Estados devem apoiar através das modalidades de solidariedade. Se o relatório sobre o caso de pressão migratória indicar a necessidade de outras medidas de solidariedade, devem também ser adotadas pelos Estados contribuintes. A proposta prevê medidas excecionais para a redução da percentagem de ajuda requerida a cada EM.

No prazo de duas semanas após a apresentação dos planos de resposta solidária, a Comissão adotará um ato de execução que estabeleça as medidas de solidariedade a tomar pelos Estados em benefício do EM que se encontra em pressão migratória. O ato é adotado em conformidade com o artigo 8.º do Regulamento (UE) n.º 182/2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos EM no exercício das competências de execução pela Comissão. Este artigo estabelece na sua alínea n.º 2 que “A Comissão adota atos de execução que são imediatamente aplicáveis, sem apresentação prévia ao comité, e permanecem em vigor por um prazo não superior a seis meses, salvo disposição em contrário do ato de base”, motivado por imperativos de urgência devidamente justificados.

Para uma melhor coordenação em situações de pressão migratória, o Fórum de Solidariedade proposto pela Comissão vai dar resposta em casos nos quais as contribuições solidárias indicadas pelos EM nos planos de resposta não correspondem às necessidades identificadas. O Fórum é convocado para que os Estados tenham uma oportunidade de ajustarem a categoria das suas contribuições nos seus planos de resposta solidária.

Como a “solidariedade” nunca vem de graça, a proposta prevê incentivos financeiros para a recolocação. A contribuição financeira por pessoa recolocada será de dez mil euros, de doze mil euros quando se tratar de um menor não acompanhado, e ainda quinhentos euros para cobrir os custos de transferência.

3.2.1. Critérios de determinação de responsabilidade

Conforme proposto em 2016, mantém-se a obrigação de um requerente apresentar o seu pedido no EM de primeira entrada. A Comissão mantém esta predisposição de país de primeira entrada no sentido de assegurar uma gestão ordenada dos fluxos de migrantes, facilitar a posterior determinação do Estado responsável e de forma a prevenir os movimentos não autorizados. Clarifica que os requerentes não têm o direito de escolher o EM em que apresentam o pedido nem aquele responsável pela análise do mesmo.

Antes de serem aplicados os critérios de determinação do EM responsável, existe a obrigação de os Estados assegurarem que uma pessoa não constitui um perigo para a segurança nacional ou ordem pública previamente a qualquer transferência entre Estados. Esta obrigação cabe ao Estado em que o pedido foi registado, que se torna o EM responsável caso a avaliação indique que a pessoa constitui um perigo para a segurança nacional ou ordem pública. Se tal perigo só for determinado após a decisão de responsabilidade, a transferência pode ser executada, desde que seja respeitada a disposição específica relativa ao intercâmbio de informações relacionadas com a segurança.

As regras em vigor relativas à transferência de responsabilidade entre os EM podem constituir um incentivo a movimentos não autorizados, isto porque os requerentes aproveitavam o tempo instituído para a transferência de responsabilidades para fugir e esperar que o tempo para a realização da transferência expirasse, escolhendo assim outro Estado para o seu registo. As regras para a responsabilidade pela análise de um pedido de

proteção internacional urgem ser aperfeiçoadas, desencorajando os abusos e impedindo os movimentos não autorizados.

Os prazos de procedimentos de transferências são reduzidos, a fim de acelerar a determinação da responsabilidade e permitir um acesso mais rápido dos requerentes ao pedido de asilo.

Os requerentes devem assegurar que as autoridades dispõem de todas as informações necessárias para determinar o EM responsável, bem como a obrigação de estar à disposição das autoridades e respeitar as decisões de transferência. O incumprimento das obrigações jurídicas estabelecidas no possível futuro regulamento terá consequências processuais para o requerente, como a impossibilidade de aceitar informações com atraso injustificado por exemplo. Esta disposição visa o reforço da obrigação de cooperação dos requerentes.

É mantida a definição alargada de membros da família proposta em 2016 em dois novos pontos, nomeadamente: através de irmão ou irmãos do requerente; laços familiares que foram constituídos após a partida do país de origem, mas antes da chegada ao território do EM, que se deve ao facto de os fenómenos migratórios recentes resultarem em estadias longas fora do país de origem, como por exemplo em campos de refugiados. Estes novos critérios adicionados ao reagrupamento familiar objetivam a redução de movimentos não autorizados.

No que respeita aos menores não acompanhados, a proposta torna responsável o EM onde o menor apresentou pela primeira vez o pedido de proteção internacional, a não ser que seja demonstrado que tal não corresponde ao interesse superior do menor. O EM responsável deve então ser determinado com celeridade, de forma a assegurar um acesso rápido do menor ao procedimento.

3.3. Proposta da Comissão para um procedimento comum em matéria de regresso e asilo

É necessário um quadro legislativo europeu que consiga gerir a interdependência e a coordenação entre as políticas e as decisões dos EM, capaz de responder às constantes mutações nos fluxos migratórios. Apesar da enorme descida de 92% do número de chegadas irregulares à União desde 2015, prevalecem certos problemas estruturais que colocam em

causa os sistemas de asilo, acolhimento e regresso dos EM. entre os quais encontra-se um número crescente de requerentes de proteção internacional que dificilmente a vão receber, mas que resultam naturalmente em maiores cargos administrativos para sistemas que já estão por norma sob pressão, atrasando a concessão de proteção a quem verdadeiramente necessita (COM 611, 2020).

As normas da UE em matéria de migração só conseguirão uma maior credibilidade se for assegurado o regresso efetivo de quem não tiver direito a permanecer na UE. Não tem sido este caso, sendo que segundo a Comissão (COM 609), apenas um terço das pessoas que receberam ordem de regresso deixa realmente o território, e esta ineficácia reduz a confiança dos cidadãos em todo o sistema de gestão do asilo e da migração e constitui um incentivo à migração irregular. A eficácia dos procedimentos de regresso varia bastante de Estado para Estado, dependendo tanto das regras e capacidades nacionais como das relações com países terceiros, evidenciando a urgência de um sistema comum da UE em matéria de regresso, capaz de combinar as estruturas mais fortes no interior da União com uma cooperação mais eficaz com países terceiros no âmbito do regresso e da readmissão.

A Comissão apresentou em 2018 uma proposta de reformulação da Diretiva Regresso, com o fim de melhorar a gestão e a eficácia dos regressos. Ajudaria a prevenir e reduzir as fugas e os movimentos não autorizados, através de critérios comuns de avaliação caso a caso e a possibilidade de detenção por razões de ordem pública e segurança; privilegia os programas de regresso voluntário assistido; entre outras disposições. Seria no geral uma ferramenta mais eficaz e coerciva do que a atual, porém é necessário que o Parlamento Europeu e o Conselho cheguem a acordo sobre disposições relativas aos critérios comuns de avaliação e à detenção para que a proposta de reformulação da Diretiva avance.

A Frontex, no cumprimento das suas obrigações, deve desempenhar um papel fulcral na liderança do sistema comum em matéria de regresso, tornando-se o braço operacional da política da União em matéria de regresso. Para uma abordagem mais coerente e eficaz, a Comissão nomeará um coordenador responsável pelos regressos, apoiado por uma nova rede de alto nível para os regressos.

Em conjunto com a proposta de regulamento que introduz uma triagem visa assegurar uma ligação sem descontinuidade entre todas as fases do processo de migração, desde a fase

prévia à entrada (a triagem), até ao resultado do pedido de asilo (integração a quem se reconhecer esse direito ou regresso do requerente sem direito a permanecer na União).

O aumento da pressão nos sistemas de asilo dos EM, especialmente os que se situam nas fronteiras externas, resultante das chegadas de migrantes com hipóteses muito baixas de receber proteção tem de ser enfrentado com novos instrumentos de gestão da migração, de preferência mais harmonizados. É criada uma fase prévia à entrada na qual fazem parte a triagem (já mencionada) e um procedimento de fronteira para o asilo e o regresso. Após a triagem, os migrantes serão encaminhados para o procedimento considerado adequado após o resultado da avaliação, nomeadamente: asilo, recusa de entrada ou regresso. Será determinado se um pedido de asilo deve ser avaliado sem autorizar a entrada do requerente no território do EM num procedimento de fronteira em matéria de asilo ou num procedimento normal de asilo. Quando se utiliza um procedimento de fronteira e se chega à conclusão que a pessoa não necessita de proteção, segue-se um procedimento de fronteira em matéria de regresso. O facto de o procedimento de fronteira de asilo e de regresso estarem interligados aponta para uma rápida avaliação de pedidos de asilo abusivos ou pedidos de asilo efetuados na fronteira externa por requerentes oriundos de países com uma baixa taxa de reconhecimento, permitindo uma maior celeridade no processo de regresso, e pretende responder ao aumento dos fluxos mistos, que incluem uma percentagem significativa de requerentes vindos de países com uma taxa de reconhecimento (COM 611, 2020).

Na presente proposta, no novo artigo 41.º, n.º 11, é especificado que o procedimento de fronteira deve ter uma duração máxima de 12 semanas a contar do momento em que o pedido é registado pela primeira vez.

Os menores não acompanhados e famílias com crianças com menos de 12 anos apenas podem ser sujeitos a um procedimento de fronteira por motivos de segurança nacional ou ordem pública.

Quanto aos locais para o acolhimento de requerentes sujeitos ao procedimento de fronteira, o novo artigo 41.º, n.º 15 indica locais situados na fronteira externa do EM, zonas de trânsito ou na proximidade destes locais. Isto não significa que os Estados têm de dispor das estruturas necessárias para a aplicação do procedimento em todos os pontos de passagem da fronteira ou nas zonas da fronteira externa em que seja possível a interceção ou desembarque de migrantes. Os Estados podem escolher os locais para a instalação das estruturas

necessárias em qualquer parte da fronteira ou nas suas proximidades e transferir as pessoas para esses locais.

O novo artigo 41.º -A introduz um procedimento de fronteira para concretizar o regresso que substitui o procedimento de regresso na fronteira, incluído na proposta de reformulação de 2018 na Diretiva Regresso. Pode ser concedido aos nacionais de países terceiros e aos apátridas sujeitos ao procedimento um prazo até 15 dias para a partida voluntária. O procedimento de fronteira para concretizar o regresso não pode ultrapassar as 12 semanas, a ser contabilizado a partir do momento em que o requerente deixa de ter um direito de permanência, ou seja, após o seu pedido tenha sido indeferido por um órgão jurisdicional. No decorrer do tempo para a concretização do procedimento de regresso, os nacionais de países terceiros podem ser detidos em casos individuais, aplicando-se as salvaguardas e garantias processuais previstas na Diretiva Regresso, poderá ser utilizado por exemplo quando se verifica um risco de fuga.

Em suma, deve aplicar-se um procedimento de fronteira em matéria de asilo a pedidos de asilo manifestamente abusivos ou quando o requerente constituía uma ameaça para a segurança ou provavelmente não necessite de proteção internacional devido à taxa de reconhecimento da respetiva nacionalidade. Os Estados-Membros podem também optar por não aplicar o procedimento de fronteira em matéria de asilo, mas o procedimento de asilo normal, que é o recomendado para menores não acompanhados e crianças com menos de 12 anos, visto que o procedimento de fronteira implica uma maior celeridade (COM 611, 2020).

Deve ser criada uma ligação sem descontinuidade entre todas as fases do processo de migração para aqueles que tenham contornado a triagem ou tenham sido autorizados a entrar no território do EM para que os respetivos pedidos de asilo sejam tratados no âmbito do procedimento de asilo normal. Para este fim, a Comissão considera necessárias alterações à sua proposta de 2016, de forma a evitar que os migrantes retardem os procedimentos com o intuito de impedir o seu afastamento da União, utilizado de forma abusiva o sistema de asilo. Isto devido à eficácia do procedimento de recurso e o direito de permanência conexo ao requerente, nomeadamente em relação a pedidos subsequentes.

Tendo isto em consideração, o novo artigo 35.º - A impõe aos EM a emissão de decisões de asilo e de regresso num único ato, e quando em atos separados, sejam feitos de forma simultânea e conjuntamente.

O novo artigo 53.º, n.º 1, simplifica os procedimentos de recurso em matéria de asilo e de regresso, visando assegurar o direito a um recurso efetivo para o mesmo órgão jurisdicional no mesmo processo jurisdicional e com os mesmos prazos, tanto em relação a decisões de asilo como a decisões de regresso. Pretende combater atrasos desnecessários nos procedimentos, bem como reduzir o risco de fuga do requerente cujo pedido tenha sido indeferido, assegurando o respeito pelo direito fundamental a um recurso efetivo para um órgão jurisdicional.

A Proposta de legislação prevê ainda a possibilidade de considerar inadmissível um recurso contra uma decisão de indeferimento de um pedido considerado infundado. Os EM não devem conceder aos requerentes a possibilidade de interpor recurso contra uma primeira decisão de recurso. De forma a desincentivar a apresentação de pedidos subsequentes abusivos ou de última hora, são propostas normas mais restritivas quanto aos momentos em que os Estados podem autorizar os requerentes a permanecer em caso de pedidos subsequentes.

3.4. Proposta para um regulamento Eurodac eficaz e interoperável na União Europeia

Um procedimento de migração e asilo em bom funcionamento tem de ter uma gestão adequada das informações necessárias. Para que isso aconteça o Eurodac precisa de um desenvolvimento contínuo de forma a apoiar o quadro comum.

A proposta que altera a passada proposta de 2016 de reformulação do Regulamento Eurodac objetiva transformar o Eurodac numa base de dados europeia comum para apoiar as políticas da União Europeia em matéria de asilo, reinstalação e migração irregular.

A proposta da Comissão de 2016, para a qual já se tinha chegado a um acordo provisório pelo Parlamento Europeu e o Conselho, alargava o âmbito do Eurodac ao adicionar novas categorias de pessoas cujos dados devem ser armazenados, permitir a utilização dos dados para identificar migrantes irregulares, reduzir a idade necessária para recolha de impressões digitais, recolha de dados biométricos e alargamento do período de armazenamento dos dados. Esta nova proposta parte do acordo provisório entre os legisladores.

O contínuo desenvolvimento do sistema Eurodac vem da necessidade de um quadro europeu que consiga gerir a interdependência entre as políticas e as decisões dos EM, tendo em conta as realidades em constante mutação da migração. Apesar de o número de chegadas irregulares ter vindo a diminuir ao longo do tempo, a percentagem de migrantes oriundos de países com taxas de reconhecimento inferiores a 25% aumentou de 14% em 2015 para 57% em 2018 (COM 614, 2020), fazendo notar a clara mutação em termos de fluxos migratórios quando comparado ao período de 2015-2016.

Outro fator que nos dá esta mesma conclusão é o facto de, apesar da diminuição de chegadas irregulares em toda a UE, o número de pedidos de proteção internacional tem vindo a aumentar, atingindo uma diferença quatro vezes superior em comparação ao número de chegadas, algo que aponta para a persistência do fenómeno das deslocações secundárias e reflete a apresentação de pedidos múltiplos de proteção internacional na UE (COM 614, 2020).

O aumento de pedidos de proteção internacional, sobretudo de requerentes com baixa probabilidade de receberem proteção internacional na UE, resulta naturalmente em maiores encargos administrativos para os EM, logo é essencial estabelecer uma ligação coerente entre os procedimentos de asilo e de regresso. Neste sentido, a proposta para o Regulamento Eurodac pretende estabelecer uma ligação clara e coordenada entre indivíduos específicos e os procedimentos aos quais são sujeitos de forma a garantir um melhor apoio do controlo da migração irregular, bem como da deteção de movimentos não autorizados. O Eurodac tem por isso de funcionar dentro do quadro de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE.

Pretende ser uma ferramenta útil às autoridades nacionais que lidam com requerentes de asilo cujo pedido foi recusado previamente noutra EM mediante a marcação dos pedidos efetuados, servindo como um grande apoio para o combate a movimentos não autorizados dentro do Espaço Schengen.

Este sistema visa entrar no quadro de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE, algo que até à data não é possível pois a base de dados atual do Eurodac não contém dados de identificação alfanuméricos. Com esse fim, a presente proposta inclui alterações que procuram assegurar o devido funcionamento do Eurodac no quadro de interoperabilidade. O artigo 69.º do Regulamento 2019/817, relativo à criação de um regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio das fronteiras e

vistos, estabelece que o Eurodac será um dos quatro sistemas da União cujos dados serão ligados durante o período transitório aplicável à detecção de identidades múltiplas (MID) e antes do início do funcionamento do MID (COM 614, 2020), porém só será possível com o avanço das alterações ao sistema Eurodac propostas, de forma a que o mesmo possa ter uma participação plena, significativa e operacional no quadro da interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE.

Apresenta ainda alterações necessárias a dois outros instrumentos jurídicos, o Regulamento VIS e o Regulamento ETIAS.

Volto a evidenciar que a presente proposta alterada que aqui estou a analisar tem de ser considerada no contexto das negociações interinstitucionais sobre a proposta de 2016, devendo ser entendida como um complemento aos acordos provisórios já alcançados entre os legisladores.

Dentro do quadro atual do Eurodac não é possível saber quantos requerentes existem na UE, visto que os números se referem a pedidos e uma mesma pessoa pode efetuar vários pedidos. Nesse sentido, através de uma base de dados mais abrangente, complexa e totalmente interligada, deverão ser contabilizados o número de requerentes para além da contabilização de pedidos.

A proposta cria uma nova categoria para pessoas desembarcadas na sequência de uma operação de busca e salvamento, que atualmente são registadas como pessoas que passam a fronteira de forma irregular, sendo os casos relativamente diferentes. De forma a garantir a coerência com o sistema de Triagem proposto, a proposta vai no sentido de ajustar o momento a partir do qual o prazo de recolha e transmissão de dados biométricos para requerentes começa a contar para atender aos diferentes cenários possíveis.

Seriam criados novos campos para os Estados indicarem no sistema que: um pedido foi recusado e o requerente não tem direito nem autorização de permanência; foi concedida assistência ao regresso voluntário e à reintegração; a pessoa pode ou não constituir uma ameaça para a segurança interna, durante a triagem; emitiu ou prorrogou um visto ao requerente e o número do pedido do visto (COM 614, 2020).

3.5. Proposta para uma resposta eficaz nas situações de crise e de força maior

A Comunicação sobre o novo Pacto em matéria de Migração e Asilo não podia deixar de incluir uma proposta relativa a uma resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e asilo.

A UE está mais bem preparada hoje do que em 2015 e o quadro comum para a gestão do asilo e da migração reforçará ainda mais a sua posição, reforçando o grau de preparação e recorrendo à solidariedade como característica permanente, a UE tem de estar sempre preparada para o inesperado (COM 609, 2020).

A nova abordagem de solidariedade que a Comissão pretende encetar com o novo Pacto visa assegurar um apoio contínuo e diversificado aos EM sob maior pressão ou em risco de pressão, incluindo um processo concreto para dar resposta às necessidades dos desembarques na sequência de operações de busca e salvamento. Ainda assim, não é possível descartar o aparecimento de uma situação de crise a qualquer momento pois não é possível controlar todos os fatores relativos aos fluxos migratórios ou falha dos sistemas de asilo dos Estados. É por isso imperial uma abordagem estruturada para gerir uma crise, de forma a evitar reações *ad hoc* (COM 613, 2020). É necessário um quadro legislativo que garanta que a União dispõe de regras específicas para responder a situações excecionais de crise, em complementaridade com o mecanismo de solidariedade obrigatório e os procedimentos que seriam normalmente aplicáveis.

O quadro legislativo proposto abrange situações excecionais de afluxo maciço de nacionais de países terceiros ou de apátridas que chegam de forma irregular a um EM, criando uma pressão de tal forma que possa inviabilizar o sistema de asilo, acolhimento ou regresso de um EM, algo que comprometeria o funcionamento do Sistema Europeu Comum de Asilo e do sistema de gestão da migração da União. As situações em que se preveja esse risco são também abrangidas. A proposta prevê também medidas para situações de força maior, que vou explicar mais à frente.

Esta proposta complementa a proposta do Regulamento Gestão do Asilo e Migração (COM 610, 2020), uma vez que contém regras específicas relativas à aplicação do mecanismo de solidariedade obrigatório para abranger uma situação de crise excecional. É também

coerente com o Regulamento Procedimentos de asilo e a reformulação da Diretiva Regresso¹ propostos, designadamente ao estabelecer regras derogatórias para as situações de crise, nomeadamente em situações de: aplicação do procedimento de fronteira; prazo de apreciação de um pedido de proteção internacional; prazos para registo dos pedidos de proteção internacional; prazo do procedimento de fronteira para realizar os regressos (COM 613, 2020).

Relativamente ao mecanismo de solidariedade, em situações de crise é previsto um alargamento do âmbito para a recolocação obrigatória, de forma a abranger todos os requerentes. O patrocínio de regressos fica com prazos mais curtos, isto porque a obrigação de transferência do migrante em situação irregular para o território do EM patrocinador é acionada caso a pessoa não tenha regressado no prazo de quatro meses, ao invés dos oito meses previstos em situações “normais”. Nos casos em que um EM já se encontra sob pressão, o mesmo deve ser excluído da obrigação de contribuir para a recolocação ou de realizar o patrocínio de regressos ao abrigo do presente regulamento.

A Comissão deve avaliar a situação, e caso a situação de crise se verifique, a presente proposta confere à Comissão a capacidade de adotar atos de execução em conformidade com a alínea n. 2 do artigo 291.º do TFUE. Porém, antes de adotar um ato de execução, a Comissão deve convocar o fórum para a solidariedade em situações de crise de forma a discutir as conclusões e definir a resposta a adotar.

Os EM teriam de apresentar um plano de resposta para a solidariedade em situações de crise no prazo de uma semana a contar da data de finalização da avaliação sobre a situação de crise e após a convocação do fórum de solidariedade. Nesse seguimento, a Comissão tem de adotar o ato de execução que estabelece as medidas de solidariedade para cada Estado também no prazo de uma semana. O ato de execução deve determinar o número de pessoas que serão recolocadas e sujeitas ao patrocínio de regressos. Não são incluídas medidas de solidariedade relativas ao reforço das capacidades, de apoio operacional ou cooperação com

¹ Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

países terceiros, visto que essas medidas não são indicadas para situações de crise com necessidade de resposta rápida.

Pensando nas maiores dificuldades que situações de elevada pressão migratória podem criar aos Estados-Membros, sobrecarregando os sistemas de asilo e migração, a Comissão permite uma derrogação temporária dos procedimentos e prazos normais. Devem ser garantidos simultaneamente o respeito pelos direitos fundamentais e pelo princípio da não repulsão.

Uma novidade que a Proposta introduz para situações de crise consiste na prorrogação de determinados prazos por motivo de força maior. Nomeadamente para: casos de registo dos pedidos de proteção internacional, em que por motivo de força maior é impossível a um EM de cumprir o prazo do registo, tendo direito a uma prorrogação de quatro semanas; quando por motivo de força maior, o EM se veja impossibilitado de cumprir as obrigações estabelecidas no mecanismo de solidariedade, podendo prorrogar por um prazo máximo de seis meses; entre outros prazos fixados no regulamento.

Os EM que enfrentarem uma situação de força maior têm de informar a Comissão Europeia e indicar os motivos exatos para a aplicação da derrogação das regras estabelecidas. Seguidamente são criadas derrogações específicas de forma a permitir aos Estados prorrogarem os prazos relevantes em condições específicas (COM 613, 2020).

No sentido de orientar os EM para as melhores práticas, a Comissão apresentou um “Blueprint”, ou seja, um esquema, para a preparação de crises migratórias². No mesmo constam indicações para melhor lidar e preparar tais crises. O objetivo destas indicações é assegurar o conhecimento da situação de forma a conseguir uma melhor preparação e garantir uma governação eficaz e uma resposta atempada. Deve ser preparado um quadro operacional para o acompanhamento e antecipação dos fluxos migratórios, reforçando a resiliência e chegando a uma resposta coordenada durante situações de pressão.

Este “Blueprint” destaca duas fases principais, nomeadamente a preparação e acompanhamento e a gestão de crises. Durante a fase de preparação e acompanhamento, este mecanismo deve prever medidas que garantam um conhecimento atualizado da situação e

² Recomendação (UE) 2020/1366 da Comissão de 23 de setembro de 2020, relativa ao mecanismo da UE de preparação para a migração e gestão de crises relacionadas com a migração.

alertas precoces. Na fase de gestão da crise deve assegurar que todos os intervenientes disponham de informações atualizadas e completas que permitam tomar decisões em tempo útil, sendo que a execução das mesmas tem de ser devidamente acompanhada e coordenada. Para tornar este mecanismo uma realidade é constituída uma rede da UE de preparação para a migração e gestão de crises migratórias, constituída pelos Estados-Membros, Comissão Europeia, Serviço Europeu para a Ação Externa, Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, Frontex, Europol, eu-LISA, Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Estes intervenientes têm como principal objetivo assegurar o intercâmbio de informações para as duas fases principais do mecanismo, sendo aplicável a qualquer situação que ocorra no interior da UE ou num país terceiro e que impacte e exerça pressão no sistema de asilo, migração ou de gestão de fronteiras, ou até mesmo que tenha potencial para tal.

3.6. Melhorar o retorno e a reintegração: a nova estratégia para o retorno voluntário e a reintegração

A evolução demográfica e económica, a instabilidade política e os conflitos, assim como as alterações climáticas, indicam que a migração continuará a ser um importante fenómeno e um desafio nos próximos anos (COM 609, 2020). A cooperação com países terceiros é de grande relevância para a UE, a migração é um aspeto crucial dessas relações, mais especificamente com aqueles de origem e de trânsito de migrantes.

Tal cooperação deve garantir parcerias abrangentes e equilibradas, proporcionando benefícios mútuos a nível económico, desenvolvimento sustentável, educação e competências, estabilidade e segurança. A UE deve seguir por este caminho de forma a reforçar o seu papel como motor de ajuda ao desenvolvimento a nível mundial. A migração deve ser encarada como uma questão central, e esta cooperação com países terceiros deve alienar os interesses da UE aos dos países terceiros, de forma a assegurar uma parceria mutuamente benéfica.

A coordenação entre a UE e os EM é fulcral a todos os níveis, seja bilateral, regional ou multilateral. A experiência e as relações privilegiadas de alguns EM com os principais parceiros devem ser aproveitadas em benefício do todo.

Aprofundar o diálogo com uma série de parceiros importantes tem sido uma prioridade ao longo dos últimos anos, nomeadamente com países do Norte de África, nos Balcãs Ocidentais, Ásia e América Latina, cada um com as suas especificidades.

A Comissão Europeia reconhece que a resposta da UE às situações de emergência e às necessidades humanitárias baseia-se nos princípios da humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência, enquanto maior prestador mundial de ajuda ao desenvolvimento. Nesse sentido, objetiva a construção de oportunidades económicas e combate às causas profundas da migração irregular para ajudar as pessoas a sentirem que o seu futuro está no seu país. O relacionamento da UE com os países terceiros continuará a consistir num trabalho de construção de sociedades estáveis e coesas, de redução da pobreza e das desigualdades, de promoção do desenvolvimento humano, do emprego e de oportunidades económicas, de promoção da democracia, da boa governação e da paz e segurança. A proposta da Comissão mete, pois, um foco no estabelecimento de capacidades de governação e gestão em matéria de migração, apoiando o reforço das capacidades em consonância com as necessidades dos parceiros, ajudando os mesmos a gerirem a migração irregular, as deslocações forçadas e combater as redes de introdução clandestina de migrantes, ou seja, combater a migração ilegal fora das fronteiras da UE. Porém, no seguimento destes esforços, devem ser assegurados os direitos fundamentais dos migrantes e dos refugiados, garantindo uma satisfação das suas necessidades básicas e o combate à discriminação e exploração laboral (COM 609, 2020).

A cooperação com os países terceiros, no sentido de criar oportunidades económicas, aumentar a estabilidade e a luta contra a introdução clandestina de migrantes podem reduzir o número de chegadas irregulares à UE, visto que muitas chegadas constituem pessoas vindas de países com baixas taxas de reconhecimento e, portanto, sem direito de permanência. Ainda assim, é necessário dispor de um sistema eficaz de regresso para essas pessoas sem direito de permanência. Algumas dessas pessoas podem aceitar o regresso voluntário, o que deverá ser altamente incentivado e apoiado. Atualmente, uma das principais dificuldades na gestão da migração é a dificuldade em fazer regressar eficazmente quem não aceita essa opção, tendo isso em conta, a colaboração com os países de origem e de trânsito é uma condição prévia para o bom funcionamento do sistema de regresso, readmissão e reintegração (COM 609, 2020).

De forma a alcançar progressos concretos em termos de cooperação em matéria de readmissão, foi alcançada uma revisão do Código de Vistos. O Código de Vistos revisto³ estabelece que a Comissão deve avaliar o nível da cooperação em matéria de readmissão com países terceiros, apresentando anualmente relatórios ao Conselho (artigo 25.º-A). A avaliação deve fornecer um quadro de cooperação baseado em dados concretos e abrangentes, para contribuir para a identificação de formas de melhorar a cooperação de modo direcionado (COM 56, 2021). Este instrumento confere à União uma ferramenta útil para ajudar a medir a cooperação existente com os parceiros sujeitos à obrigação de visto e identificar onde são necessários ajustes.

Os quadros jurídicos e administrativos atuais em matéria de regresso variam de Estado para Estado. Identificar as lacunas existentes em cada um deles e promover as boas práticas existentes é essencial para tornar os procedimentos de regresso sustentáveis, rápidos e mais uniformes. Entre os principais obstáculos podemos evidenciar as lacunas entre procedimentos de asilo e regresso, a lentidão dos procedimentos, as fugas de migrantes, as fracas condições das infraestruturas, bem como uma capacidade administrativa algo limitada. Outro grande desafio que pode surgir é relativo à capacidade e do empenho dos países parceiros em readmitir os migrantes em situação irregular, as capacidades administrativas desses países são por norma pouco eficazes. Além disso, a recusa de certos países em aceitar repatriados não voluntários é também motivo de preocupação.

Um sistema comum da UE em matéria de regresso é urgente para ultrapassar estes obstáculos, e nesse sentido a proposta de reformulação da Diretiva Regresso (alínea para a diretiva) é a pedra angular do novo sistema comum da UE para o regresso, contribuiria para reduzir a duração dos procedimentos, reforçaria o apoio ao regresso voluntário e à reintegração, reduziria as fugas e deslocações não autorizadas e traria uma nova abordagem modernizada com a ajuda de sistemas informáticos específicos. Para tal ser possível, o Parlamento Europeu e o Conselho devem avançar rapidamente sobre a proposta (COM 56, 2021). A proposta da Comissão para o novo pacto anunciou a futura nomeação de um coordenador responsável pelos regressos, apoiado por uma rede de alto nível e trabalhando em estreita cooperação com a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira.

³ Regulamento (UE) 2019/1155 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que altera o Regulamento (CE) n.º 810/2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos.

Ainda neste tópico, a Comissão lançou recentemente a Estratégia de Regresso Voluntário e de Reintegração⁴.

O regresso voluntário é um elemento crucial do sistema comum da UE em matéria de regresso, e juntamente com medidas de reintegração eficazes, visa garantir um regresso humano, eficaz e sustentável dos migrantes em situação irregular. A estratégia em que questão promove ambas as medidas, de forma a desenvolver uma abordagem mais uniforme e coordenada entre os EM, aproveitando o potencial de todos os atores envolvidos.

Nesse sentido procura tirar partido de resultados alcançados através de iniciativas lançadas anteriormente e nas experiências adquiridas, como por exemplo: a Rede Europeia de Regresso e de Reintegração, constituída por vários EM e países associados a Schengen; Várias atividades já desenvolvidas pela Frontex; um quadro da UE para o aconselhamento em matéria de regresso; o instrumento de assistência à reintegração e o inventário de assistência ao regresso e à reintegração; a iniciativa conjunta da UE e da Organização Internacional para as Migrações (OIM), para a proteção e reintegração dos migrantes; entre outras iniciativas.

A estratégia procura ainda combater a fragmentação das abordagens entre os EM, a insuficiência de dados estatísticos que possam oferecer um quadro completo, a necessidade de formação específica e de acesso a informações atualizadas para que os conselheiros em matéria de regresso consigam desempenhar mais eficazmente a sua função, falta de coordenação entre as partes interessadas, a falta de adesão e capacidade dos países de origem, e atualmente a pandemia de COVID-19.

Considerando todos os desafios mencionados, a Comissão prepara uma estratégia abrangente de forma a assegurar: um quadro jurídico e operacional mais eficaz; uma coordenação eficaz entre todas as partes interessadas; apoio ao regresso voluntário e respetiva reintegração dos migrantes a partir de países terceiros, bem como entre países terceiros; um programa de formação comum e disponibilidade de informações para o aconselhamento e encaminhamento em matéria de regresso, assim como a qualidade do apoio disponibilizado; uma reintegração sustentável, através do reforço dos organismos governamentais e estruturas de governação da migração nos países terceiros; financiamento, já previsto no novo ciclo financeiro 2021-2027, ao abrigo do fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI). É fundamental trabalhar com os países terceiros para aplicar vários

⁴ Comunicação (2021) 120 final, Estratégia da UE sobre o regresso voluntário e a reintegração.

aspectos desta estratégia. A Comissão e os atores envolvidos esforçar-se-ão para aplicar todos os aspectos da estratégia de forma a assegurar e promover programas de regresso voluntário e humano e programas de reintegração sustentáveis (COM 120, 2021).

3.7. Proposta da Comissão Europeia para um Plano de ação sobre a integração e a inclusão para 2021-2027

A colaboração com países terceiros para o estabelecimento de vias legais de acesso está em plena consonância com os interesses da União Europeia, e, portanto, o reforço de tais vias é fundamental. Atrair competências e talentos para a UE é um dos pontos fundamentais da proposta da Comissão Europeia.

A 24 de novembro de 2020 a Comissão lançou um comunicado relativo ao Plano de ação sobre a integração e inclusão para 2021-2027. Constitui um plano estratégico composto por estratégias a serem alcançadas durante o período vigente do mesmo.

Um desses objetivos é a promoção da coesão social e criação de sociedades inclusivas para todos. A integração e a inclusão são fundamentais para as pessoas que chegam à Europa, para as comunidades locais e para o bem-estar a longo prazo das nossas sociedades e a estabilidade das economias, o que se pretende são soluções benéficas para todos. Espera-se uma participação ativa dos migrantes na sociedade, com direitos e deveres.

Tira partido das experiências adquiridas com o plano de ação sobre a integração lançado em 2016, atentando aos factos e aos números que daí resultaram. Os indicadores demonstram a persistência de dificuldades no plano de emprego, da educação, do acesso a serviços básicos e a inclusão social dos migrantes (COM 758, 2020), o que significa que ainda há muito trabalho a ser feito. A aplicação do plano de 2016 confirmou também a maior dificuldade de integração por parte das mulheres migrantes.

O Plano assenta em princípios e valores fundamentais, tais como: promoção de uma inclusão para todos, assegurando que todas as políticas estão acessíveis e funcionais para todas as pessoas, visa criar sinergias com as estratégias da UE existentes e futuras para promover a igualdade e coesão social, garantindo a inclusão e participação de todos nas sociedades europeias; apoio orientado sempre que preciso, de forma a que consigam superar desafios específicos; integração das prioridades em matéria de género e de luta contra a

discriminação, combatendo a discriminação que estes cidadãos sofrem quando se tentam encaixar nas sociedades; apoio em todas as etapas do processos de integração, sendo que o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 já prevê apoio financeiro nos domínios do emprego, da educação, dos cuidados sociais e de saúde e da habitação; maximizar o valor acrescentado da UE através de parcerias com várias partes interessadas, criando vias para a atração de talentos e trabalhadores altamente qualificados (neste sentido estão a haver progressos da “Blue Card Directive”).

Com base nas realizações do plano de ação de 2016, a proposta procura um reforço nos principais domínios setoriais, nomeadamente: no campo da educação e formação, que constituem os alicerces de uma participação frutuosa e inclusiva na sociedade, é por isso necessária uma preparação das escolas, com programas aptos a receber crianças de meios culturais e linguísticos variados, constando que a aprendizagem da língua do país de acolhimento é fundamental; no campo do emprego e das competências, visto que muitos migrantes dispõem das competências necessárias para o mercado de trabalho mas têm dificuldade que elas sejam valorizadas; no campo da saúde, combatendo casos em que os migrantes são confrontados com barreiras persistentes específicas aos cuidados de saúde; no campo da habitação, que constitui um fator decisivo para uma integração bem-sucedida, dado que as más condições de habitação e a segregação tendem a exacerbar divisões sociais; criação de parcerias sólidas para um processo de integração mais eficaz; maiores oportunidades de financiamento no âmbito do novo Quadro Financeiro Plurianual, servindo-se do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), do Fundo Social Europeu (FSE), do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e até do Erasmus+; promoção da participação e encontros com a sociedade de acolhimento, isto porque a construção de sociedades acolhedoras, diversas e inclusivas depende em muito do compromisso dos migrantes e das sociedades de acolhimento; reforço da utilização das novas tecnologias e ferramentas digitais para a integração e a inclusão, que abrem novas oportunidades para modernizar e facilitar o acesso à integração e outros serviços; os progressos serão constantemente acompanhados, de forma a construir uma política de integração e inclusão assente em dados comprovados (COM 758, 2020).

4. UM NOVO PACTO COM UM FUTURO INCERTO

A proposta para um Novo Pacto sobre a Migração e Asilo ainda tem um longo caminho a percorrer. As medidas propostas têm ainda de ser discutidas ao nível do Conselho e do Parlamento Europeu. Não sabemos ainda o que vai avançar da proposta e o que pode cair por terra, o que sabemos é que estamos perante um tema de grande sensibilidade para os EM, em que tem sido muito difícil chegar a acordos comuns para a UE. Os Estados são muito relutantes em ceder competências nesta área e, além disso, a transferência de mais competências para o âmbito europeu na área da política de migração só faria sentido se houvesse simultaneamente uma maior transparência, responsabilização e *accountability* das instituições europeias (Eugénia da Conceição, 2016).

Esta “batalha” de competências entre a Comissão e os Estados-Membros afeta naturalmente a agenda política da Comissão neste campo, tendo repercussões fundamentais para aquela que foi a proposta final, em especial no que diz respeito aos procedimentos de fronteira (Cornelisse & Reneman, 2020). O pacto legislativo reflete mais o pragmatismo do que propriamente os princípios da UE. É essencialmente o que Daniel Thym (2020) chama de *realpolitik*, ou seja, é mais definido pelas necessidades e circunstâncias dos atores relevantes do que por valores ou ideologias. Cornelisse e Reneman (2020) também definem esta abordagem como uma politização da Comissão Europeia, procurando credibilidade e aceitação entre o Conselho e os EM num domínio muito caracterizado por crise e emergência, e em que a integração europeia tem encontrado bastante resistência por parte dos EM.

Uma das maiores provas da dificuldade em avançar legislação é a Agenda Europeia para a Migração de 2015 lançada pela Comissão Juncker. A título de exemplo, a ambição de introduzir recolocações obrigatórias foi completamente posta de lado por algumas respostas nacionais veementes (Vít Novotný, 2020). O acordo alcançado levou à instalação dos “hotspots” na Grécia e em Itália, que apesar de grandes dificuldades continuam a funcionar. Posteriormente a essa Agenda para as Migrações é que foram alcançados avanços mais significativos, com a transformação da Frontex numa Agência mais autónoma de aplicação da lei europeia nas fronteiras, indo além das recomendações da Agenda de 2015, assim como o mal-afamado acordo UE-Turquia em 2016 (por iniciativa da Chanceler Alemã Merkel e do Primeiro-Ministro Holandês Rutte), que tem desempenhado um papel decisivo no controlo dos fluxos irregulares de migrantes a troco de apoio financeiro (Vít Novotný, 2020).

Esta externalização da crise com países como a Turquia, em que o Estado de Direito não é uma garantia, tem sido alvo de bastantes críticas e denúncias de desrespeito de migrantes e até “pushbacks”, ou seja, forçar os migrantes a voltarem para trás. Só em 2019, através do Quadro Nacional de Monitorização de Fronteiras, foram registados 337 alegados incidentes de “pushbacks”, tendo afetado 5.640 indivíduos. Foi relatado que as formas de abuso na fronteira búlgaro-turca incluem a utilização de cães, spray de pimenta e outros métodos violentos (Refugee Rights Europe, 2020).

De forma a antecipar erros e perceber a vontade e disponibilidade dos EM, os Comissários Margaritis Schinas e Ylva Johansson visitaram e consultaram os primeiros-ministros e ministros do interior dos EM relativamente à reforma para o novo Pacto entre o outono de 2019 e o verão de 2020, e apesar de todas essas consultas, alguns dos Estados pareceram surpresos com as propostas legislativas apresentadas (Vít Novotný, 2020), o que por si só já é um indicativo do longo e difícil processo negocial que temos pela frente.

O mesmo autor reconhece que as propostas apresentadas vão no sentido que o centro-direita europeu tem promovido ao longo dos anos, ou seja, um compromisso intensivo com países terceiros para prevenir a migração não autorizada, procedimentos de asilo mais céleres e controlos fronteiriços reforçados, assim como um mecanismo de solidariedade em matéria de asilo que possa ser aceite em toda a UE.

No lançamento da proposta, a 23 de setembro de 2020, a Comissão destacou à imprensa que se tratava de um novo começo, uma vez que o sistema atual já não funciona⁵. No entanto, causa alguma surpresa que novas medidas sejam propostas quando a aplicação da legislação atual ainda não tenha sido adequadamente avaliada e que estas novas medidas tenham sido apresentadas sem uma avaliação de impacto. Além disso, à primeira vista, os instrumentos legislativos e não legislativos no Pacto parecem dar poucas respostas aos desafios específicos que os procedimentos de fronteira podem apresentar, sendo que algumas das propostas podem mesmo agravar problemas existentes (Cornelisse & Reneman, 2020), como explicarei mais à frente.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_1706, 23 de setembro de 2020.

5. A GESTÃO DE FRONTEIRAS

A Comissão Europeia apresentou o sistema de triagem pré-entrada como uma novidade, consistindo na identificação das pessoas e estabelecimento de riscos de saúde e segurança o mais cedo possível e, com base nos resultados, direcionar as mesmas para os procedimentos correspondentes, seja asilo ou retorno. Porém, ao compararmos com as obrigações que já existem nas fronteiras dos EM, percebemos que o controlo de identidade e de vulnerabilidade já são implementados com base no Código Schengen⁶ e na legislação nacional de alguns EM. E, apesar de o Código Schengen não prever controlos médicos, a maioria dos Estados começaram a implementá-los como resposta à pandemia do COVID-19 (Lyra Jakulevičienė, 2020). A proposta de uma triagem pré-entrada parece um rótulo inteligente, mas não constitui uma grande novidade quando comparado ao que já vinha sendo feito.

Podemos considerar sim uma verdadeira novidade o resultado da triagem para os migrantes e as suas implicações para os processos de asilo ou retorno. O resultado dessa triagem decidirá o destino das pessoas, direcionando-as para o processo correspondente, seja asilo ou retorno, diferenciando mesmo se o processo de asilo será um processo regular de asilo, ou seja, o processo já seguido por norma, ou o processo de fronteira (Lyra Jakulevičienė, 2020).

A mesma autora alerta-nos para o facto de a proposta ter eliminado a linha diferenciadora que existia entre as pessoas à procura de proteção internacional e outros migrantes. A proposta aplicar-se ia a três grupos de pessoas: migrantes que entraram de forma não autorizada, requerentes de asilo que entraram sem autorização e pessoas desembarcadas após uma operação de busca e salvamento, e durante o procedimento de triagem estas pessoas não estão autorizadas a entrar no território do EM. Tal medida deve-se ao facto dos fluxos de migrantes serem atualmente mistos, com uma grande parte a não ver reconhecido o seu direito de entrada na UE. A tendência para os fluxos mistos tem vindo a crescer nestes últimos anos, e nesse sentido a Comissão pretende ver desenvolvido um processo que melhor gira as entradas de migrantes, através de uma ferramenta que identifique o mais cedo possível quem não tem direito de entrada (Jens Vedsted-Hansen, 2020).

⁶ Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen).

A eficácia da triagem pré-entrada não parece de todo garantida, e apesar de considerar a ideia boa, alguns EM, principalmente os de fronteira podem não ter a capacidade para implementar tais medidas com a flexibilidade que a Comissão anuncia, levando ao surgimento dos “hotspots”, onde somos confrontados com uma imensidão de migrantes à espera de uma decisão para o seu processo. A Comissão argumenta que este procedimento é a melhor forma de responder ao desafio criado pela nova tendência de fluxos migratórios, porém esta afirmação parece algo incongruente pois o sistema proposto no Pacto replica o modus operandi que vemos nos “hotspots”, ou seja, lugares onde os migrantes são rastreados e depois canalizados para os procedimentos correspondentes (Cornelisse, 2021).

Dado que a triagem vai incluir todos os migrantes nas categorias que mencionei anteriormente, e que decidirá o seu futuro, esta medida pode promover procedimentos acelerados focando-se nos países com uma baixa taxa de reconhecimento, algo que nas palavras da Comissão Europeia é um “easy-to-use criteria”. Porém, os curtos limites do tempo para a realização do procedimento (até cinco dias por norma), podem de facto afetar negativamente as garantias processuais disponíveis para os migrantes e requerentes de asilo nas fronteiras (Lyra Jakulevičienė, 2020). A mesma autora admite que ao meterem os migrantes na mesma categoria podem estar a proporcionar estereótipos de que os requerentes de asilo e os migrantes ilegais são o mesmo, podendo levar a práticas erradas por parte das autoridades. E, se a proposta realmente pretende acelerar os procedimentos de asilo, deveria excluir dos procedimentos de triagem ou então priorizar o encaminhamento para procedimentos normais de asilo aos requerentes de nacionalidades com taxas de reconhecimento de proteção internacional elevadas. Como nos diz Daniel Thym (2020), a insistência da Comissão em eficiência pode ter o mesmo destino que muitos dos direitos e garantias dos refugiados e migrantes, a lei nem sempre se traduz nas práticas administrativas.

6. O ASILO

O debate sobre a política de asilo é sempre confrontado por duas narrativas divergentes entre os chamados países do Sul e os países do Norte da UE. Enquanto os países com fronteiras externas se queixam do facto de terem de levar com a maior parte do “fardo” da migração sem que os restantes demonstrem um nível adequado de solidariedade, os países mais a Norte

reclamam da falta de capacidade dos anteriores em gerirem bons sistemas de asilo e prevenirem os movimentos secundários pelo espaço europeu (Daniel Thym, 2020).

A Comissão Europeia apresenta uma Proposta com o objetivo de pôr um fim ao sistema de Dublin, ainda assim não fica bem claro o quanto irá mudar na prática apesar de serem estabelecidos novos critérios para a determinação do país responsável pelo pedido de asilo, tais como: o requerente ter irmãos ou ter obtido educação num EM. O critério para entradas irregulares no território de um Estado-Membro mantém-se. É pouco provável que os critérios adicionais alterem substancialmente o peso do processamento do asilo dos Estados mais sobrecarregados nas fronteiras externas (Vít Novotný, 2020). De acordo com o mesmo autor, mudar o critério de entradas irregulares iria contra a lógica da gestão de migrações proposta (fusão dos procedimentos de asilo e retorno), que pretende que os pedidos de asilo sem sucesso resultem em retornos o mais rapidamente possível, além disso encorajaria movimentos não autorizados para destinos europeus mais desejados a Norte.

Um compromisso entre os EM é o principal obstáculo para qualquer reforma da política de asilo da UE, sem o qual nunca será adotada nova legislação. Enquanto a UE tem trabalhado para harmonizar os padrões e procedimentos de asilo, ainda não conseguiu estabelecer um sistema uniforme e comparável. Podemos assim dizer que é importante onde o requerente de asilo submete o seu pedido (Trauner, 2020). As capacidades estruturais dos EM são de facto divergentes. O uso limitado de triagens e procedimentos de fronteira provêm da falta de capacidade administrativa e falta de pessoal, administrações nacionais ineficientes e limites legislativos para a receção e/ou detenção de requerentes de asilo, além da já mencionada falta de harmonização em todos estes procedimentos (Vít Novotný, 2020).

As condições de receção dos requerentes de asilo são legisladas pela UE desde 2003, sendo que a legislação corrente relativa ao assunto é a Diretiva 2013/33/UE. Dado que ainda se encontram falhas sistémicas ao nível das condições e dos sistemas de receção entre os EM, a Comissão procurou reformular esta política em 2016 tendo em vista uma maior harmonização das condições de receção na União, reduzir os incentivos aos movimentos secundários e aumentar as possibilidades de integração dos migrantes. O Conselho da UE e o Parlamento alcançaram alguns acordos provisórios, contudo os representantes dos Estados no Coreper não chegaram a acordo, não se tendo chegado a um texto final. É com base nos avanços já alcançados que parte esta proposta da Comissão (Slingenberg, 2021). As

disposições propostas parecem muito baseadas nas posições do Conselho, dando também uma maior clareza aos EM em como agir nos casos de desaparecimento ou fuga, os prazos para as condições de emprego e as condições materiais a serem providenciadas aos requerentes. A Comissão propõe ainda que os EM possam reduzir, retirar o subsídio para despesas diárias ou substituir as prestações financeiras por outro tipo de benefícios, isto porque as discussões têm demonstrado que os Estados não estão dispostos a renunciar à sua possibilidade de retirar totalmente todas as condições de acolhimento, estão no entanto dispostos a limitar esta possibilidade e a situações em que o requerente tenha violado seriamente ou de forma repetida as regras do centro de acolhimento (Slingenberg, 2021). Porém os EM devem continuar a garantir aos requerentes aquilo que a Comissão chama de um “estilo de vida digno”. Entre outras disposições que constam na proposta, o mesmo autor alerta-nos para as restrições de residência (os requentes não podem escolher onde vivem), o subsídio para despesas diárias, que poderá ser dado em vouchers ou outros benefícios, e ainda um novo motivo para reduzir as condições dos requerentes, caso os mesmos falhem em participar nas medidas de integração. No geral, de acordo com a proposta para um novo procedimento comum de proteção internacional, os EM passam a ter de dar maiores garantias em termos de condições de receção, igual tratamento em relação aos nacionais, incluindo condições de trabalho e benefícios de segurança social. Por outro lado, os Estados têm uma maior possibilidade de interferir com as vidas e a autonomia dos requerentes, ou seja, a “liberdade” destes poderá ser afetada negativamente apesar de verem garantidas condições de vida mais dignas (Slingenberg, 2021).

A proposta de 2016 pretendia introduzir um procedimento de examinação acelerada de requerimentos de asilo tendo como base uma lista de países de origem seguros. Alguns países incluídos na lista, como por exemplo a Turquia, têm sido alvo de controvérsia, dada a sua tendência para violar direitos fundamentais. A proposta agora apresentada não altera essa lista. A nova proposta adiciona ainda mais um motivo para acelerar o procedimento de examinação do pedido, ou seja, a nacionalidade ou último local de residência terem uma taxa de proteção internacional de 20% ou menor, de acordo com os dados do Eurostat, de forma a responder às novas tendências migratórias. De acordo com Vedsted-Hansen (2020), os Estados-Membros ficam agradados com esta disposição, tendo em conta a grande quantidade de migrantes vindos de países com baixas taxas de reconhecimento, permitindo

o retorno dos mesmos logo na fronteira. O autor defende que este novo motivo para acelerar os procedimentos pode trazer um maior risco para a qualidade das decisões na fronteira.

7. A SOLIDARIEDADE

Para se atingir uma verdadeira reforma no Sistema Europeu Comum de Asilo temos de considerar o mecanismo de solidariedade entre os EM como um dossier fundamental a ser resolvido. O plano da Comissão passa por abolir o Regulamento de Dublin e instaurar um novo mecanismo de solidariedade. A comunicação da Comissão parece trazer grandes esperanças para este mecanismo, porém, como nos diz Maiani (2020), a proposta para o Regulamento do Sistema de Asilo e Migração (COM 610, 2020) reproduz praticamente palavra-por-palavra o Regulamento Dublin III com as alterações da proposta de Regulamento Dublin IV, pelo que não podemos esperar grandes mudanças no âmbito das futuras recolocações de migrantes.

Marin, Penasa e Romeo (2020) lembram que por motivos geográficos e geopolíticos, a migração não afeta os estados europeus da mesma forma, e que ainda assim a cooperação no contexto do Acordo Schengen e a Convenção Dublin não foi pensada como um processo de integração baseado em solidariedade, mas sim como um conjunto de regras destinadas a atribuir a responsabilidade pelos pedidos de asilo numa lógica intergovernamental de cooperação. A solidariedade entre os EM implica questões complexas de redistribuição para as quais os Estados querem deter o controlo total, mantendo e fazendo uso da sua soberania neste domínio. Os mesmos autores indicam três razões para isto: implicações orçamentais; a confiança sistémica que estes progressos exigem; e ainda porque significaria alguma abertura para com cidadãos não europeus em questões relacionadas com o acesso aos sistemas de segurança social domésticos. Os nacionais dos EM podem demonstrar alguma relutância face à vinda de migrantes e refugiados, muito aliada ao nacionalismo e desconfiança em relação aos cidadãos dos países de origem. Goldner Lang (2020) identifica também duas grandes razões para os EM violarem ou não adotarem as regras no âmbito do asilo e da migração: em primeiro lugar, os Estados tendem a contornar não só as regras de migração e asilo, mas também as regras da UE em qualquer área do direito comunitário

quando estas regras colidem com interesses e prioridades nacionais; em segundo lugar, deve-se em grande parte devido às deficiências do Sistema Europeu Comum de Asilo, e à incapacidade ou falta de vontade dos EM em implementar as normas estabelecidas no mesmo.

As debilidades do sistema de asilo da UE evidenciaram-se durante o grande fluxo de refugiados de 2015/2016 quando as regras existentes provaram ser inadequadas para responder à crise, o que se complicou mais com a violação de algumas dessas regras por parte dos EM como se viu na rota dos Balcãs Ocidentais. Essa violação das regras de Schengen e Dublin foi mesmo confirmada pelo Tribunal de Justiça em A.S e Jafari⁷, que decidiu que a prática de permitir e facilitar o trânsito de migrantes e refugiados pela rota era ilegal e não podia ser legitimada pelo grande número de migrantes na mesma (Goldner Lang, 2020).

Uma análise ao novo documento indica que no fundo vem consolidar a estratégia de prevenção de migração ilegal, ao invés de assegurar que as políticas de migração e asilo são governadas pelo princípio da solidariedade e justa divisão de responsabilidades. E, apesar de a Comissão apresentar ferramentas flexíveis (como os patrocínios de retorno) para ajudar os EM a encarar os desafios da migração, não há qualquer menção relativa à criação de um mecanismo de recolocação permanente para distribuir os requerentes de asilo. Assim sendo, a responsabilidade vai continuar no Estado de primeira entrada (Petroni, 2021).

Ao entrarmos no campo da solidariedade somos logo levados ao artigo 80 do TFUE, segundo o qual as políticas da UE devem ser governadas pelo princípio da solidariedade e justa divisão de responsabilidade. Somos, porém, confrontados com a falta de um conceito uniforme de solidariedade em toda a União e um âmbito indefinido para este artigo 80. A ausência de um significado concreto torna-se uma preocupação, sendo que esta disposição é cada vez mais invocada como um princípio fundamental a ter em conta em qualquer política no domínio da gestão de fronteiras, migração e asilo (Ibarrondo, 2016). De acordo com o mesmo autor, a implementação do estipulado no artigo 80 torna-se ainda mais complicada visto que, além de o mesmo não estabelecer obrigações distintas e um âmbito de aplicação definido, um objetivo de solidariedade é difícil de atingir quando os EM não estão todos ligados pelos mesmos deveres e obrigações. O princípio da solidariedade estabelecido no

⁷ Caso C-490/16 A.S. v Eslovénia, 26 julho 2017.; Case C-646/16 Jafari, 26 julho 2017.

artigo 80 do TFUE tem a capacidade de se tornar numa verdadeira força motriz para a promoção dos direitos humanos e estabelecimento de padrões para a defesa e proteção dos refugiados, numa comunidade jurídica de Estados vinculados por um entendimento comum do que deve ser a solidariedade no contexto do asilo. Porém, no fundo, resume-se tudo à própria definição dos Estados para um nível suficiente de solidariedade.

A indefinição deste princípio estabelecido no artigo 80 do TFUE é mais uma reflexão das tensões existentes na tentativa de introduzir formas de solidariedade na UE, seja entre EM (nível horizontal) e entre os EM e a própria UE (nível vertical). A solidariedade pode de facto criar um impulso para reformas e ações necessárias a projetos de integração com base em visões políticas incompletas, não sendo exceção no campo da política da migração, a solidariedade é invocada para apoiar medidas de correção e disparidades estruturais, lidando também com as questões que vão surgindo ao longo do tempo e que necessitem de adaptação de políticas (Marin et al, 2020).

É um eufemismo dizer que o mecanismo de solidariedade proposto pela Comissão é complexo. Reflete uma fixação poderosa e uma grande fé na burocracia, isto porque os requerentes de asilo podem ser submetidos até três procedimentos para determinação de responsabilidade e duas transferências antes de desembarcarem num procedimento de asilo (Maiani, 2020). Maiani (2020) aponta ainda para outros problemas, tais como: o facto de o sistema apenas garantir que 50% das necessidades de recolocação de um Estado serão satisfeitas; numa situação de crise, a complicação do sistema pode torna-lo impraticável, relembrando o caso grego em 2015/2016; o mecanismo dá à Comissão uma discricção praticamente ilimitada em todos os momentos críticos, ou seja, determina se um EM é confrontado com situação de crise, determina unilateralmente a recolocação e as necessidades de solidariedade operacional, e determina se as contribuições são proporcionais às necessidades; não é dada voz aos requerentes ou qualquer outra pessoa envolvida no sistema sobre a decisão de recolocação.

Segundo o mesmo autor, a nova disposição de *force majeure* pode resultar num convite à deserção de medidas de solidariedade, comprometendo facilmente o plano de solidariedade e de partilha de responsabilidades da Comissão Europeia. Isto porque, qualquer EM pode declarar que se encontra perante uma situação que impossibilita cumprir as regras do SECA,

obtendo o direito de as derrogar. A inclusão desta proposta no Pacto é possivelmente uma tentativa de convencer os EM com maior aversão à solidariedade europeia.

8. O RETORNO E A COOPERAÇÃO COM ESTADOS TERCEIROS

A dimensão externa alcançou a preeminência na gestão da migração e asilo na UE. Externalizar é uma palavra-chave para definir esta política.

Três documentos têm vindo a moldar a abordagem da UE neste domínio desde o Tratado de Lisboa, nomeadamente: a Abordagem Global para a Migração e Mobilidade (GAMM)⁸, a Agenda para as Migrações de 2015⁹ e o Quadro de Parceria para as Migrações de 2016,¹⁰ adotado após a Primavera Árabe e a crise dos refugiados. Os principais instrumentos que caracterizam a dimensão externa da migração e asilo parecem ser caracterizados por um foco principal na luta contra a migração irregular e uma pouca consideração pelos direitos fundamentais (Moreno-Lax et al, 2021), algo que à primeira vista não parece vir a ser alterado com a nova proposta da Comissão, em que o foco principal continua a ser a contenção e dissuasão de movimentos irregulares.

Na dimensão externa, o Pacto proposto visa, com base nos atuais quadros de parceria da UE em matéria de migração, reforçar a cooperação internacional de forma a garantir retornos eficazes, combater o tráfico de migrantes e desenvolver vias legais de migração, pretendendo ajudar os países terceiros a combater as principais causas de migração ilegal e pedidos de asilo (Pichon, 2021).

Os retornos têm um grande destaque na Proposta apresentada pela Comissão, sendo uma constante nos atos legislativos da mesma. As Propostas procuram aumentar os retornos de nacionais de países terceiros em situação irregular e sem direito de permanência da UE através da introdução de um procedimento de retorno obrigatório e expedito nas fronteiras,

⁸ COM (2011) 743 final, Abordagem global para a migração e a mobilidade.

⁹ COM (2015) 240 final, Agenda Europeia da Migração.

¹⁰ COM (2016) 385 final, relativa ao estabelecimento de um novo Quadro de Parceria com os países terceiros ao abrigo da Agenda Europeia da Migração.

a criação de um Coordenador para os retornos com vista a aumentar a coordenação nas práticas dos EM, a ligação das políticas de asilo e retorno num único procedimento integrado, e a introdução do patrocínio de retornos como forma de solidariedade entre os EM (Moraru, 2021). O mecanismo dos retornos patrocinados será importante para colmatar qualquer falha ou atraso nas negociações com países terceiros, isto porque um EM com um acordo bilateral de migração com um país terceiro específico pode, fazendo uso desse acordo, patrocinar o retorno de um nacional desse mesmo país que esteja a residir ilegalmente num dos Estados da UE (Pichon, 2021).

Como nos diz Pichon (2021), uma das grandes lacunas na gestão europeia das migrações é a dificuldade em fazer regressar eficazmente os migrantes que não o fazem voluntariamente, sendo o retorno voluntário a opção preferida e menos dispendiosa, tendo por isso a Comissão Europeia formulado uma proposta de estratégias para o retorno voluntário e a reintegração (COM 120, 2021).

A figura abaixo apresentada representa a evolução comparativa entre o número de decisões de retorno e as que foram de facto efetuadas, evidenciando a necessidade de reformar o mecanismo de retorno da UE.



Figura 1 - Fonte: Costica Dumbrava, Screening of third-country nationals at the EU external borders, EPRS, 2020. Dados: Eurostat.

A importância dada aos retornos na proposta é simples: a reforma do sistema europeu comum de asilo tem estado estagnada devido à falta de consenso entre os EM para a implementação do princípio de solidariedade, como estipulado no artigo 80 do TFUE, tendo as discussões levado a uma preferência pelos retornos como forma de lidar com possíveis

crises migratórias. Destacando novamente a maior importância dada à luta contra a imigração ilegal. Priorizar os retornos parece reunir um maior consenso entre os EM do que a obrigação internacional de proteger refugiados, e por isso a Comissão Europeia fez dos retornos e da sua maior eficácia o motor para reformar o SECA, assim como está proposto no novo pacto para as migrações e asilo (Moraru, 2021). A Comissão justifica esta decisão com a persistência de baixas taxas de retornos, mudanças nos fluxos migratórios e a elevada proporção de requerentes de asilo rejeitados, dada a baixa taxa de reconhecimento de proteção internacional (COM 610, 2020).

Para aplicar uma boa política de retorno e reintegração, a cooperação com os países terceiros é absolutamente indispensável. O caminho que a UE tem seguido no sentido da cooperação é bastante discutível, como vou exemplificar com alguns casos de acordos alcançados ao longo destes anos.

A Comissão Europeia, apesar de declarar que pretende construir um sistema que gere e normaliza a migração a longo prazo, alicerçado nos valores europeus e no direito internacional, com o desenvolvimento de vias legais de migração, através da criação das “talent partnerships” e do reforço da reinstalação, continua a ter como foco principal a contenção e dissuasão dos fluxos ilegais. Isto é demonstrado com o ênfase dado no texto aos retornos, readmissões e a luta contra o tráfico de migrantes, estando mesmo nos planos um plano de ação contra o tráfico de migrantes para 2021-2025 (Moreno-Lax et al, 2021). Esta opção de ação por parte da UE, focando-se no apoio e reforço de capacidades dos EM para melhor gerirem as migrações ilegais, reforçar as suas capacidades administrativas e estruturas de controlo fronteiriço, bem como a fomentação da cooperação com países terceiros para a readmissão através dos acordos já existentes é alvo de muitas críticas, visto que a corrupção, a instabilidade e o respeito pelos direitos fundamentais parecem não constituir uma prioridade.

Andrade (2020) refere que nem os objetivos de integrar a migração em toda a ação externa da UE e de mobilizar diferentes políticas externas e internas, nem a condicionalidade entre a mobilidade/oportunidades de migração legal constituem aspetos inovadores na abordagem da UE, o mesmo podemos dizer para o realce dado às cooperações para os retornos, readmissões e luta contra o tráfico de migrantes, que como já referi parecem o foco maior desta política.

A título de exemplo, foi com a reforma do Código de Vistos de 2019 que foi introduzido o mecanismo para implementar a condicionalidade entre a cooperação de um país terceiro na readmissão e as condições de emissão de vistos Schengen para os seus nacionais.

As “Parcerias para o Talento” propostas pela Comissão, caso entrem em prática, podem constituir um avanço importante no desenvolvimento de vias legais de migração. O objetivo passa por cooperar com países terceiros através da coordenação e financiamento para melhor corresponder às necessidades de mão-de-obra e competências nos EM da UE, bem como apoiar esquemas de mobilidade para o trabalho ou formação e desenvolvimento de capacidades em competências necessárias ao mercado de trabalho (Andrade, 2020). Os migrantes ficam assim mais bem preparados para corresponder às necessidades do mercado de trabalho em que vão entrar, ganham as competências antes do processo migratório, combatendo também desta forma o “brain drain” de que a UE tem sido alvo.

O facto de quase todos os objetivos e instrumentos da cooperação com países terceiros propostos pela Comissão não serem novos explica porque é que o ênfase colocado na implementação efetiva das regras existentes parece particularmente adequado à dimensão externa, pelo que novos instrumentos de cooperação poderão não ser necessários, priorizando a exploração dos instrumentos que a União já dispõe e dos compromissos com que já se comprometeu (Andrade, 2020). A mesma autora destaca a importância da necessidade de assegurar a coordenação entre os níveis de ação supranacional e nacional, num campo em que as competências da UE e dos EM tantas vezes se entrelaçam, dados os níveis de relação e cooperação mais próximos que os EM possam ter com certos países terceiros. Ambos os atores (UE e EM) devem atuar em conjunto, coordenando eficazmente os seus níveis de ação. O sucesso da política externa da União, para que consiga de facto atuar a uma só voz, depende desta coordenação sistemática.

8.1. Os acordos polémicos para a externalização

Uma das formas que a UE tem utilizado a política externa para aliviar de certa forma as suas fronteiras é a externalização, ou seja, a realização de acordos com países estratégicos, de forma a que uma larga proporção de migrantes não chegue ao Espaço Schengen. Vou exemplificar este tipo de acordos, aos quais Moreno-Lax e Giuffré (2017) chamaram de “controlos sem contacto”.

O acordo mais famoso e que tem gerado maior controvérsia ao longo dos anos é o acordo UE-Turquia. Em março de 2016, a UE e a Turquia chegaram a um acordo, estabelecendo que todos os migrantes ilegais que passassem da Turquia para a Grécia seriam devolvidos à Turquia e, em contrapartida, a UE comprometeu-se a deslocar um número igual de refugiados sírios da Turquia para os EM da UE e destinou 6 mil milhões de euros de ajuda para melhorar as condições dos refugiados sírios na Turquia. Face a um aumento do fluxo de refugiados sírios, a Turquia tem repetidamente ameaçado permitir a saída de migrantes para a UE e tem recusado retornos vindos da Grécia desde março de 2020, enquanto que a Grécia tem sido suspeita de “pushbacks” para a Turquia (Pichon, 2021). Mais recentemente, no passado dia 25 de março (quando ocorreu a polémica do “sofagate”), a Turquia e a UE comprometeram-se em renovar o acordo, incluindo um novo quadro financeiro para questões migratórias. A grande controvérsia com este acordo surge com a assunção da Turquia como um país seguro, no entanto surgem bastantes relatos de violações dos direitos fundamentais, principalmente dos migrantes e, a limitação geográfica da Turquia em relação à Convenção sobre os Refugiados de 1951 nega qualquer possibilidade de solicitar e receber proteção através dessa mesma Convenção para aqueles que vêm de países não europeus. Estas pessoas podem apenas receber o estatuto de “refugiado condicional” sob lei turca e de forma temporária (Moreno-Lax & Giuffré, 2017).

Além do acordo UE-Turquia, outro exemplo deste tipo de “controles sem contacto” é a relação com a Líbia. Em janeiro de 2017, uma Comunicação da Comissão para o Sul do Mediterrâneo estabeleceu os objetivos de intensificar o programa de treinamento da guarda costeira líbia para conduzir operações de busca e salvamento nas suas águas e reforçar a fronteira líbia para impedir movimentos irregulares para a Europa. A 2 de fevereiro de 2017 foi acordado um memorando de entendimento entre o governo italiano e líbio com vista a desenvolver e reforçar a segurança fronteiriça. O treino e a assistência fornecidas tanto pela UE, e pela Itália em particular, visam habilitar a Líbia a conduzir de forma autónoma operações de busca e salvamento de todos os migrantes e refugiados que partem em direção à Europa a partir da costa líbia, de forma a controlar as fronteiras e salvar vidas no mar (Moreno-Lax & Giuffré, 2017).

9. AS OPERAÇÕES SAR

A abordagem que a Comissão Europeia pretende adotar com o novo Pacto pode ser percebida também através das medidas de busca e salvamento (SAR). O foco, como tem sido tendência ao longo da proposta, não está na proteção dos migrantes e refugiados marítimos, nem na eliminação dos fatores estruturais que os levam a optar por uma travessia tão perigosa em busca da segurança. Ao invés disso, a principal preocupação consiste na gestão dos fluxos mistos e combate às chegadas irregulares (Moreno-Lax, 2021).

A Comissão Europeia (COM 609, 2020) procura encontrar uma abordagem comum para a busca e salvamento, assente em cinco objetivos, nomeadamente: um mecanismo de recolocação mais previsível para os desembarques; maior cooperação e coordenação entre os EM; maior apoio operacional e técnico por parte da Frontex; luta contra a facilitação da entrada irregular; reforço da cooperação com os países de origem e de trânsito de forma a evitar travessias não autorizadas. Segundo Moreno-Lax (2021), isto mostra que a prioridade é novamente evitar essas travessias irregulares em cooperação com os países terceiros e prevenir a facilitação de entradas irregulares, naquilo que a autora chama de contenção proativa, priorizando a luta contra a migração ilegal acima de tudo. Isto é alcançado através do recrutamento de países de origem e de trânsito como agentes extraterritoriais de controlo de Schengen (mais uma vez espelhando a política de externalização) e combatendo a facilitação da circulação irregular através da criminalização de contrabandistas, traficantes e, em certos casos, até mesmo ONG's. O aumento do ativismo humanitário não tem sido apreciado pelos Estados costeiros que o vêem como um “pull factor”, ou seja, um motivador para a imigração ilegal. Esta lógica tem sido usado por Estados-Membros da UE para criminalizar ONG's através da apreensão de embarcações e acusação dos socorristas envolvidos (Berckel Smit, 2020). O mesmo autor argumenta que estas posições hostis por parte dos EM se pode dever à falta de um mecanismo de recolocação que divida a responsabilidade entre os Estados, bem como a falta de solidariedade existente neste âmbito. A Comissão Europeia enfatiza a minimização de oportunidades de salvamento se traduzirem na chegada e entrada nas fronteiras da UE, investindo na construção da capacidade de interdição de países terceiros, desinvestindo ao mesmo tempo nas missões de salvamento dos EM e da UE e mantendo as operações humanitárias de salvamento sob um intenso escrutínio, possibilitando a sua criminalização como responsáveis pela contribuição para

travessias irregulares (Moreno-Lax, 2021). Neste sentido a Comissão lançou dois instrumentos, uma recomendação para as missões de busca e salvamento¹¹ e um guia para a criminalização¹².

Uma das questões mais prementes nas missões de busca e salvamento (SAR) diz respeito ao desembarque e respetiva recolocação de migrantes. Em relação ao desembarque, não há qualquer proposta na abordagem europeia comum para as missões de busca e salvamento que clarifique onde devem ser levados os sobreviventes quando resgatados em operações não coordenadas pela Frontex¹³. Apenas quando o desembarque ocorre em território de um EM é que existe um sistema de recolocação (Moreno-Lax, 2021), que pode ser ativado no âmbito da solidariedade tão mencionada na proposta da Comissão (COM 610, 2020). Já falei sobre a solidariedade proposta neste trabalho por isso não me vou alongar, porém sobre este ponto de vista o sistema parece bastante complexo e suscetível a divergências, por exemplo e como nos diz Moreno-Lax (2021), é incerto o que acontece a um EM que não cumpra com as medidas de solidariedade nas operações de busca e salvamento, não siga as recomendações da Comissão Europeia ou que não concorde com as quotas de solidariedade que lhe foram atribuídas. Não foi proposto nenhum sistema de conciliação ou previstas sanções em tais casos. O sistema está dependente de constante negociação, boa-fé e confiança entre os EM, algo que ainda não se materializou. Parece irrealista esperar que os Estados cedam o poder necessário para que a Comissão force a sua mão em aceitar deslocalizações de migrantes desembarcados.

10. A INTEGRAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DE VIAS LEGAIS DE MIGRAÇÃO

Ao falarmos de integração entramos de imediato num compromisso difícilimo entre as competências limitadas da UE e o sucesso da política. Destaca-se pela falta de competência legislativa da UE e a importância essencial de medidas abrangentes e específicas para uma

¹¹ Recomendação (UE) 2020/1365 da Comissão, de 23 de setembro de 2020.

¹² C (2020) 6470 final, de 23 de setembro de 2020.

¹³ Regulamento (UE) n.º 656/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014.

política de migração bem-sucedida. No sentido de apoiar e reforçar as políticas de integração nacionais, a Comissão lançou com o Novo Pacto um conjunto de recomendações para os EM de forma a promover a integração, bem como um Plano de Ação para a Integração e a Inclusão 2021-2027 (Brandl, 2021).

No passado, o alinhamento das medidas de integração com as possibilidades de financiamento foram fundamentais para o desenvolvimento de projetos de integração nos EM. Dado o sucesso obtido, a Comissão anunciou maiores oportunidades de financiamento da UE ao abrigo do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, o orçamento para a integração está incluído no renovado Fundo de Asilo, Migração e Integração (Brandl, 2021).

A inclusão para todos é um dos grandes slogans do Plano de Ação para a Integração e Inclusão, e segundo Brandl (2021), os EM estão obrigados a garantir direitos sociais, económicos e culturais aos migrantes, e restrições a esses mesmos direitos só são justificadas e legítimas de acordo com o direito internacional e nacional. As medidas adicionais de apoio e integração são úteis e devem ser promovidas, não existe, no entanto, qualquer obrigação legal de as conceder, pelo que depende bastante dos interesses nacionais de cada Estado.

Como já referi, um dos grandes dilemas neste domínio consiste na falta de competência legislativa da UE. O artigo 79(4) do TFUE refere o estabelecimento de medidas de incentivo e apoio à ação dos EM com vista a promover a integração de nacionais de países terceiros, porém apenas podem ser adotadas medidas de apoio, estando explicitamente excluída a harmonização das leis e regulamentos. O Plano de Ação para a Integração e a Inclusão enumera ações e medidas a serem implementadas pela Comissão e pelos EM, não obstante se e quando os Estados seguem estas ações depende do apoio financeiro da UE e da visão nacional para a integração (Brandl, 2021).

Goig Martínez (2017) destaca o desenho de políticas que minimizem o isolamento e a limitação dos seus direitos, promovendo o acesso a serviços que promovam a integração. Os EM devem continuar a promover o conceito da integração como um motor de desenvolvimento e coesão social, aumentando a contribuição dos migrantes para o crescimento e riqueza nacional.

A Comissão considera mesmo que a UE está a perder a “corrida global para o talento”, reforçando a necessidade em atrair e reter profissionais altamente qualificados. Uma discussão muito presente nos debates sobre as migrações e o seu impacto nos países de

origem e de destino dos migrantes assenta na “fuga de cérebros”, ampliada pelos efeitos da globalização (Matias, 2014). A criação de políticas para atração de migrantes qualificados é fundamental para a UE se destacar nesta “corrida global para o talento” e resolver os problemas estruturais que enfrenta.

A Comissão (COM 609, 2020) espera fazê-lo através da cooperação com países terceiros e legislação interna. Pretende lançar as “Parcerias para o Talento”, que consistirá, segundo Sarolea (2021), em cooperações de natureza bilateral, adaptadas aos interesses do EM participante e país terceiro em questão, envolvendo tanto quanto possível o setor privado. Neste sentido, foi alcançado recentemente, sob a alçada da presidência portuguesa do Conselho da UE, um acordo provisório com o Parlamento Europeu sobre a revisão da diretiva que estabelece as condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros altamente qualificados que venham viver e trabalhar na UE, a chamada diretiva do Cartão Azul, e que visa atrair e reter trabalhadores altamente qualificados, particularmente em setores que enfrentam escassez de competências. As negociações para a reforma desta diretiva tinham estagnado desde 2016, evidenciando a dificuldade em avançar nesta área mesmo num domínio relativo a trabalhadores altamente qualificados (Peers, 2021).

Sarolea (2021) evidencia o facto de novamente a Comissão Europeia estar limitada por obstáculos legais e políticos, isto porque apesar de o artigo 79.º do TFUE falar de uma “política comum de imigração”, os EM detêm o direito de determinar o volume de nacionais de países terceiros que pretendem admitir. Além disso, a ação externa da UE está dependente da vontade dos Estados, ou seja, a UE deveria abster-se de fazer ofertas de cooperação aos seus parceiros sem a participação de pelo menos alguns EM, o que coloca alguma incerteza na implementação das “Parcerias para o Talento”.

O acervo comunitário da UE estipula que os refugiados devem ter direitos iguais ou semelhantes aos nacionais em termos de acesso ao mercado de trabalho, e embora teoricamente não possam ser discriminados em termos desse acesso, tanto estudos como estatísticas oficiais demonstram que na hora da verdade os refugiados ficam claramente para trás comparativamente aos nacionais (Schenner & Neergaard, 2019). Os mesmos autores evidenciam ainda o contexto social em que os migrantes se inserem para o sucesso da integração, destacando dois aspetos: a estrutura institucional dos mercados de trabalho e da vida profissional, e as questões relacionadas com discursos e opiniões sobre os migrantes. Os migrantes optam muitas vezes por condições de trabalho mais precárias por falta de

alternativa, e isso não pode refletir a política de atração que a UE quer implementar para não perder a corrida global para o talento e resolver os problemas estruturais das populações mais envelhecidas.

As estatísticas aqui apresentadas, fornecidas pela Comissão Europeia, comprovam precisamente as lacunas que os migrantes enfrentam em domínios-chave como o acesso ao emprego, o risco de exclusão social e pobreza, ou seja, as condições precárias que têm vindo a enfrentar.

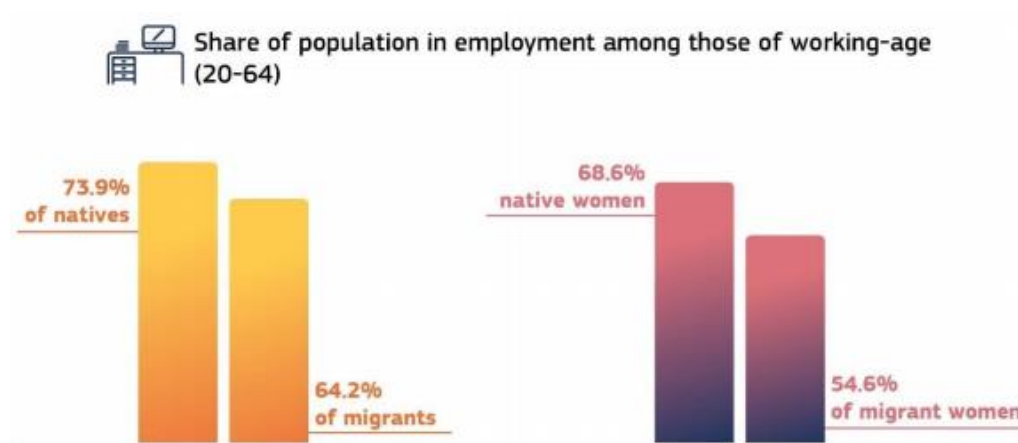


Figura 2 - Fonte: COM (2020) 758 final, Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027. Dados: Eurostat, 2019.

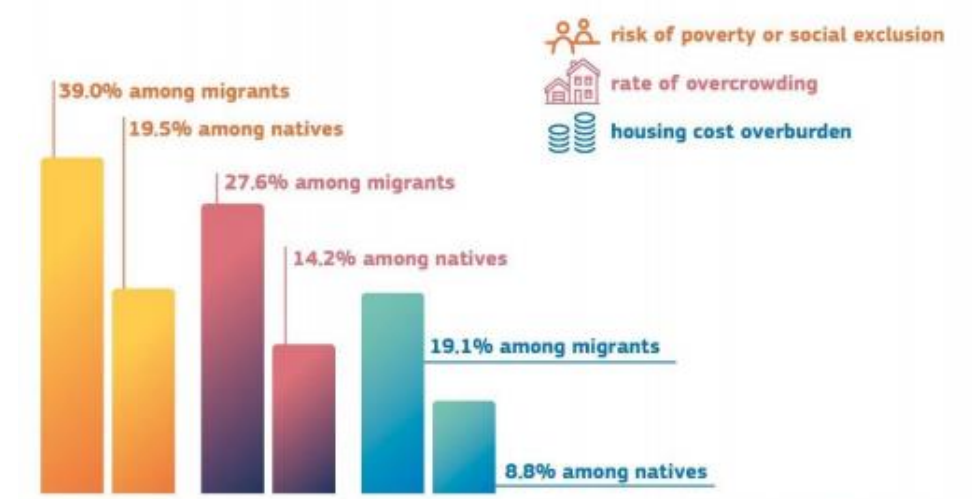


Figura 3 - Fonte: COM (2020) 758 final, Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027. Dados: Eurostat, 2019.

11. CONCLUSÃO

A política de migração da UE precisa que as reformas avancem da forma mais rápida possível, o que não me parece estar a acontecer. Percebo o impacto que a pandemia da COVID-19 poderá ter tido no progresso de discussão do Pacto apresentado pela Comissão, porém considero que a relutância de alguns EM em ceder espaço de manobra e perder alguma da soberania nacional na matéria da migração e do asilo tem tido a maior influência nos curtos avanços alcançados até agora.

Nos últimos anos, o espaço europeu tem enfrentado um enorme fluxo de pessoas a tentar entrar no mesmo, desde refugiados, requerentes de asilo, emigrantes económicos, entre outros. Aquela que foi uma crise de refugiados em 2015/2016 está a ser substituída por um fluxo misto de pessoas e o sistema de asilo dos Estados não têm conseguido dar uma resposta apropriada. Devemos priorizar quem enfrenta uma grave situação humanitária, num clima de solidariedade europeia. O projeto europeu visa uma atuação global de liderança em todas as frentes, pelo que a União Europeia deve dar o exemplo na hora de acolher e ajudar estas pessoas, contrastando com a incapacidade que tem vindo a demonstrar na hora de criar uma política migratória comum capaz de dar resposta a situações de crise. Na verdade, a gestão da migração europeia tem-se caracterizado por uma externalização da crise e luta contra o tráfico de migrantes, uma tendência que não me parece certo que venha a ser alterada futuramente. O foco em políticas de externalização da crise para a contenção de refugiados e migrantes nos países de trânsito comporta o risco, além do abuso de direitos fundamentais de que estas pessoas muitas vezes são alvo nesses países, de tornar a UE refém de caprichos das forças políticas estrangeiras (o caso da Turquia é um exemplo já reconhecido). A maioria destes acordos para a externalização acabam por ser acordos informais, o que coloca problemas no sentido em que contorna a responsabilidade judicial e democrática, prejudicando os direitos a uma proteção judicial eficaz e boa administração (Moreno-Lax et al, 2021), ou seja, mina aquela que deve ser a atuação global da UE no campo de proteção dos refugiados e migrantes e respetivos direitos fundamentais.

No entanto, o Novo Pacto apresenta propostas que podem ser consideradas como inovadoras, tais como os patrocínios de regresso, as contribuições administrativas e de pessoal, o fórum de solidariedade, um coordenador de regresso e um novo mecanismo para gestão de crises. As propostas são interessantes, estão no entanto dependentes das contribuições solidárias

que os Estados-Membros disponham, algo com potencial para criar novo conflito. Novotný (2020) diz mesmo que no campo da partilha de solidariedade e de responsabilidade pelos casos de asilo na UE, existe um risco de fixar os parâmetros de ajuda de modo a que haja vencedores e perdedores entre os EM. O complexo sistema de solidariedade proposto, com todas as suas formas de solidariedade, constitui uma resposta ao desafio complexo de tornar solidários EM que muitas vezes não o são. A solidariedade continua a ser uma resposta para situações de maior risco, não estando estruturalmente integrada nas políticas comuns de asilo e controlo de fronteiras externas. A proposta da Comissão não parece vir dar uma resposta satisfatório ao desafio da partilha justa de responsabilidades entre os EM da UE, assim a grande fatia de responsabilidade pode voltar a cair nos mesmos, os Estados de fronteira externa.

Nenhuma destas propostas da Comissão se tornará realidade sem a vontade dos Estados-Membros, avizinham-se discussões difíceis e para já não sabemos o que pode ser aprovado e com que disposições, numa matéria que gera sempre discórdia. É sobretudo necessário criar um sistema à altura da dimensão do problema, um problema com uma grande probabilidade de se voltar a repetir se nada for corrigido. A resposta tem de ser feita através um quadro europeu comum para a gestão da migração, deve haver uma convergência entre as políticas dos vários EM, de forma a proporcionar clareza e os resultados necessários, com regras rigorosas e equitativas para quem necessite efetivamente de proteção e para quem não tenha direito de permanecer. O projeto europeu deve basear-se na solidariedade e reciprocidade entre os seus componentes, a responsabilidade de lidar com toda a carga migratória não pode recair sobre os mesmos.

12. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ✓ Andrade, Paula García (2020). *EU cooperation on migration with partner countries within the New Pact: new instruments for a new paradigm* <https://eumigrationlawblog.eu/eu-cooperation-on-migration-with-partner-countries-within-the-new-pact-new-instruments-for-a-new-paradigm/>.
- ✓ Brandl, Ulrike (2021). *Integration in the New Pact: A difficult compromise between a limited EU competence and a successful policy*. <https://eumigrationlawblog.eu/integration-in-the-new-pact-a-difficult-compromise-between-the-lack-of-competence-and-the-importance-of-integration-for-a-successful-migration-policy/>.
- ✓ Comissão Europeia (2020). *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*. COM (2020) 609 final.
- ✓ Comissão Europeia (2020). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, Plano de ação sobre a integração e a inclusão para 2021-2027*. COM (2020) 758 final.
- ✓ Comissão Europeia (2020). *Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/UE*. COM (2020) 611 final.
- ✓ Comissão Europeia (2020). *Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema «Eurodac» e que altera os Regulamentos (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818*. COM (2020) 614 final.
- ✓ Comissão Europeia (2020). *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX [Fundo para o Asilo e a Migração]*. COM (2020) 610 final.
- ✓ Comissão Europeia (2020). *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817*. COM (2020) 612 final.
- ✓ Comissão Europeia (2020). *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo*. (COM (2020) 613 final.
- ✓ Comissão Europeia (2021). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho para reforçar a cooperação em matéria de regresso e de readmissão no âmbito de uma política de migração da UE justa, eficaz e global*. COM (2021) 56 final.

- ✓ Comissão Europeia (2021). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Estratégia da UE sobre o regresso voluntário e a reintegração*. COM (2021) 120 final.
- ✓ Conceição, Eugénia da (2016). *O Futuro da União Europeia*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- ✓ Cornelisse, G., & Reneman, M. (2020). *Border procedures in the Commission's New Pact on Migration and Asylum: A case of politics outplaying rationality?* *European Law Journal*, 26(3–4), 181–198. <https://doi.org/10.1111/eulj.12382>.
- ✓ Cornelisse, Galina (2021). *The Pact and Detention: An Empty Promise of 'certainty, clarity and decent conditions'*. <https://eumigrationlawblog.eu/the-pact-and-detention-an-empty-promise-of-certainty-clarity-and-decent-conditions/>.
- ✓ Goig Martínez, J. M. (2017). *La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)*. *Revista de Derecho de La Unión Europea*, (32), 71–111. Retirado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6343635>.
- ✓ Goldner Lang, I. (2020). *No Solidarity without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done?* *European Journal of Migration and Law*, 22(1), 39-59. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340068>.
- ✓ Ibarrodo, Markel Redondo (2016). *What is Solidarity Made Of: Defining article 80 TFEU in the context of extraterritorial asylum processing*. Radboud University.
- ✓ Jakulevičienė, Lyra (2020). *Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders*. <https://eumigrationlawblog.eu/re-decoration-of-existing-practices-proposed-screening-procedures-at-the-eu-external-borders/>.
- ✓ Kingsley, patrick (2016). *A nova odisseia. A história da crise europeia dos refugiados*. Trad. Carlos Leite. Lisboa: Relógio d'Água.
- ✓ Lang, I. G. (2020). *No Solidarity without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done? violations of EU migration and asylum law. I Such violations run counter to Member States' its legal basis in the principle of loyal or since*. 1–16.
- ✓ Maiani, Francesco (2020). *A "Fresh Start" or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact*. <https://eumigrationlawblog.eu/a-fresh-start-or-one-more-clunker-dublin-and-solidarity-in-the-new-pact/>.
- ✓ Marin, L., Penasa, S., & Romeo, G. (2020). *Migration crises and the principle of solidarity in times of sovereignism: Challenges for EU law and polity*. *European Journal of Migration and Law*, 22(1), 1–10. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340066>.
- ✓ Marin, L., Penasa, S., & Romeo, G. (2020). *Migration crises and the principle of solidarity in times of sovereignism: Challenges for EU law and polity*. *European*

Journal of Migration and Law, 22(1), 1–10. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340066>.

- ✓ Matias, Gonçalo Saraiva (2014), *Migrações e Cidadania*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- ✓ Moraru, Madalina (2021). *The new design of the EU's return system under the Pact on Asylum and Migration*. <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-design-of-the-eus-return-system-under-the-pact-on-asylum-and-migration/>.
- ✓ Moreno-Lax, V., Allsopp, J., Tsourdi, E., Bruycker, P. DE, & Leo, A. DE. (2021). *The EU Approach on Migration in the Mediterranean*. (June), 1–222.
- ✓ Moreno-Lax, Violeta (2021). *A New Common European Approach to Search and Rescue? Entrenching Proactive Containment*. <https://eumigrationlawblog.eu/a-new-common-european-approach-to-search-and-rescue-entrenching-proactive-containment/>.
- ✓ Moreno-Lax, Violeta; Giuffré, Mariagiulia (2017). *The Raise of Consensual Containment: From 'Contactless Control' to 'Contactless Responsibility' for Forced Migration Flows*.
- ✓ Novotný, Vít (2020). *The New Pact on Migration: A Set of Innovative Proposals with an Uncertain Outcome*. 1–20.
- ✓ Peers, Steve (2021). *The revised Blue Card Directive: the EU's search for more highly skilled non-EU migrants*. <https://eumigrationlawblog.eu/the-revised-blue-card-directive-the-eus-search-for-more-highly-skilled-non-eu-migrants/>.
- ✓ Petroni, Nadia. (2021). *The EU's Pact on Migration and Asylum will do little to ease the pressure on southern member states*. [PDF\) The EU's Pact on Migration and Asylum will do little to ease the pressure on southern member states \(researchgate.net\)](https://www.researchgate.net/publication/353111111).
- ✓ Pichon, E. (2021). *The external dimension of the new pact on migration and asylum: A focus on prevention and readmission*. European Parliamentary Research Service.
- ✓ Refugee Rights Europe (2020). *Pushbacks and Rights Violations at Europe's Borders: The State of Play in 2020*. <https://refugee-rights.eu/wp-content/uploads/2020/11/pushbacks-and-rights-violations-at-europes-borders.pdf>.
- ✓ Sarolea, Sylvie (2021). *Legal migration in the "New Pact": modesty or unease in the Berlaymont?* <https://eumigrationlawblog.eu/legal-migration-in-the-new-pact-modesty-or-unease-in-the-berlaymont/>.
- ✓ Schenner, J. K., & Neergaard, A. (2019). *Asylum-seekers and refugees within Europe and labour market integration*. *Transfer*, 25(1) 13–24. <https://doi.org/10.1177/1024258919829995>.

- ✓ Silva, W. C., & Do Amaral, N. D. A. (2013). *A Imigração na Europa: a ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias*. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, 34(66). <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n66p235>.
- ✓ Slingenberg, Lieneke (2021). *Political Compromise on a Recast Asylum Reception Conditions Directive: Dignity Without Autonomy?* <https://eumigrationlawblog.eu/political-compromise-on-a-recast-asylum-reception-conditions-directive-dignity-without-autonomy/>.
- ✓ Thym, Daniel (2020). *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*. <https://eumigrationlawblog.eu/european-realpolitik-legislative-uncertainties-and-operational-pitfalls-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum/>.
- ✓ Thym, Daniel (2020). *Secondary Movements: Overcoming the Lack of Trust among the Member States?* <https://eumigrationlawblog.eu/secondary-movements-overcoming-the-lack-of-trust-among-the-member-states/>.
- ✓ Trauner, F. (2020). *A Multifaceted Crisis as an Opportunity and a Risk: The EU's Long Struggle to Reform the Dublin System for Asylum Seekers*. https://doi.org/10.1007/978-3-658-25419-3_11.
- ✓ Van Berckel Smit, J. (2020). *Taking Onboard the Issue of Disembarkation*. *European Journal of Migration and Law*, 22(4), 492–517. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340086>.
- ✓ Vedsted-Hansen, Jens (2020). *Border Procedure: Efficient Examination or Restricted Access to Protection?* <https://eumigrationlawblog.eu/border-procedure-efficient-examination-or-restricted-access-to-protection/>.