



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 22.11.2000
COM(2000) 757 final

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

**RELATIVA A UMA POLÍTICA DA COMUNIDADE EM MATÉRIA DE
IMIGRAÇÃO**

ÍNDICE

RESUMO.....	3
1. PORQUÊ UMA NOVA ABORDAGEM EM MATÉRIA DE IMIGRAÇÃO?	6
2. O QUADRO DE TAMPERE RELATIVO A UMA POLÍTICA COMUM DA UE EM MATÉRIA DE ASILO E DE IMIGRAÇÃO	8
2.1. Parceria com os países de origem	8
2.2. Um sistema comum europeu em matéria de asilo.....	10
2.3. Tratamento equitativo de nacionais de países terceiros	11
2.4. Gestão dos fluxos migratórios	13
3. EM DIRECÇÃO A UMA POLÍTICA DA COMUNIDADE EM MATÉRIA DE IMIGRAÇÃO	14
3.1. Impacto das actuais políticas de imigração	14
3.2. Desenvolvimento de uma nova abordagem para a imigração	15
3.3. Quadro para uma política da UE em matéria de imigração.....	17
3.4. Admissão de migrantes.....	18
3.4.1. Avaliação de níveis adequados de imigração	18
3.4.2. Definição de um quadro jurídico comum em matéria de admissão	19
3.5. Integração de nacionais de países terceiros.	21
3.6. Informação, investigação e acompanhamento.....	23
4. CONCLUSÕES E SEGUIMENTO	24
ANEXO 1 O contexto demográfico e económico.....	27
ANEXO 2 Visão geral de propostas recentes ou em perspectiva da Comissão em matéria de política de imigração.....	31

RESUMO

O Tratado de Amesterdão consagra, pela primeira vez, a competência comunitária em matéria de imigração e de asilo. O Conselho Europeu, aquando da sua reunião em Tampere em Outubro de 1999, reconheceu que *"é necessário, para os domínios distintos, mas estreitamente relacionados, do asilo e das migrações, elaborar uma política comum da UE"* e enunciou os elementos que devia compreender, nomeadamente a parceria com os países de origem, um regime comum europeu de asilo, o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros e a gestão dos fluxos migratórios. Neste quadro, o Conselho Europeu sublinhou a necessidade de uma tomada de decisões rápida sobre *"uma aproximação das legislações nacionais relativas às condições de admissão e de residência dos nacionais de países terceiros, baseada numa avaliação partilhada tanto da evolução económica e demográfica da União como da situação nos países de origem"* (ponto 20 das conclusões da presidência). Não deu, em contrapartida, nenhuma precisão em relação à maneira como esta política devia ser elaborada e levada a efeito.

A Comissão já apresentou propostas sobre os direitos e o estatuto dos nacionais de países terceiros e sobre a luta contra o racismo e a xenofobia, estando em preparação outras medidas de ordem legislativa em conformidade com o programa adoptado em Tampere (ver visão geral no Anexo II). Contudo, tendo em conta a complexidade da política de imigração e as suas incidências num grande número de domínios (sociais, económicos, jurídicos e culturais), a Comissão considera que não pode satisfazer-se com uma abordagem fragmentária do programa legislativo previsto no artigo 63º do Tratado CE. O Parlamento Europeu aderiu a esta posição da Comissão, convidando-a a inscrever estas medidas num quadro geral.

Além disso, tendo em conta o contexto económico e demográfico da União e o dos países de origem, é manifesto que se tem cada vez mais consciência de que as políticas de imigração "zero" praticadas durante estes últimos trinta anos já não são adequadas. Por um lado, é elevado o número de nacionais dos países terceiros que entraram no território da União durante estes últimos anos. Estas pressões migratórias continuam a existir e são acompanhadas por um aumento da imigração clandestina, das actividades dos passadores e do tráfico dos seres humanos. Por outro lado, devido à escassez crescente de mão-de-obra, qualificada ou não, diversos Estados-Membros já começaram a efectuar políticas de recrutamento activo de nacionais dos países terceiros. Nestas condições, é necessário operar uma escolha entre a ideia de que a União pode ainda opor-se às pressões migratórias ou reconhecer que as pressões migratórias vão continuar a exercer-se e que a imigração deve ser controlada de forma adequada, trabalhando em conjunto para tentar maximizar as suas vantagens para a União, para os próprios imigrantes bem como para os seus países de origem.

Neste novo contexto, a Comissão considera que devem ser postos à disposição dos trabalhadores migrantes canais de imigração legal em direcção da União. No entanto, dadas as posições muito divergentes dos Estados-Membros em matéria de admissão e de integração dos nacionais de países terceiros, a Comissão considera que é indispensável debater abertamente estas questões e esforçar-se por chegar a um consenso sobre os objectivos da política que será seguida. O objecto da presente comunicação é lançar o debate, tendo em conta as grandes reformas estruturais que afectam a economia da União Europeia no contexto da Estratégia Europeia de

Emprego e que começam a produzir as vantagens previstas. A admissão de trabalhadores migrantes pode contribuir para esta estratégia, mas, tendo em conta os problemas humanos muito delicados envolvidos, deverá haver um entendimento claro entre os Estados-Membros quanto ao seu papel e contributo.

Tanto o artigo 63º do Tratado CE como as conclusões de Tampere sublinham a necessidade de elaborar uma política comum da UE em matéria de imigração. A realização deste objectivo passa por uma coordenação das acções - num quadro comunitário e assegurando a sua transparência - que são actualmente efectuadas a nível de cada Estado-Membro, devido aos seus efeitos sobre outras vertentes da política comunitária (por exemplo, a supressão dos controlos nas fronteiras internas, os compromissos da Comunidade na cena internacional no âmbito do acordo Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços e a Estratégia Europeia de Emprego).

Será assim traçado um quadro para poder formular e adoptar conjuntamente objectivos no que diz respeito aos circuitos da imigração legal, que poderiam seguidamente servir de base às propostas legislativas pormenorizadas sobre a imigração que o Conselho Europeu Tampere pediu para apresentar. Estas propostas referem-se não somente às condições de admissão e de residência dos nacionais de países terceiros à procura de emprego ou para outros fins, mas igualmente às normas e procedimentos para os vistos e as autorizações de longa duração, à definição de um conjunto de direitos uniformes para os nacionais de países terceiros, bem como aos critérios e às condições a aplicar de modo a que um nacional de um país terceiro seja autorizado a estabelecer-se e a trabalhar em qualquer Estado-Membro (ver o anexo II), bem como à Carta dos Direitos Fundamentais. Ao mesmo tempo, o procedimento introduzido para o acompanhamento dos fluxos migratórios constituirá um quadro em que os Estados-Membros se poderão consultar sobre as questões de imigração, coordenar as suas acções, fixar objectivos comuns e concretizar medidas de acompanhamento a favor da integração dos migrantes. Este mecanismo é concebido de maneira a permitir à Comunidade dar uma resposta coordenada perante as flutuações das pressões migratórias e a evolução das condições económicas e demográficas na União.

1. PORQUÊ UMA NOVA ABORDAGEM EM MATÉRIA DE IMIGRAÇÃO ?

Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, foi reforçada a competência da Comunidade nas áreas da imigração e do asilo. Deixando de ser um assunto de coordenação intergovernamental ao abrigo das disposições do "terceiro pilar", a responsabilidade pelo desenvolvimento da política foi transferida para o "primeiro pilar" incluindo um programa de acção a adoptar pelo Conselho a fim de criar progressivamente um espaço de liberdade, segurança e justiça (artigos 61º a 63º). Por conseguinte, em Outubro de 1999, o Conselho Europeu, através das conclusões de Tampere¹, estabeleceu os elementos de uma política comum da União Europeia em matéria de asilo e de imigração que, juntamente com o Plano de Acção que fora aprovado pelo Conselho de Viena de 1998², constituem actualmente a base de um programa de trabalho para a Comissão e os Estados-Membros que se está a concretizar com o auxílio de um "painel de avaliação"³. A presente comunicação faz parte do referido programa mas num contexto que, em determinados aspectos, é muito diferente da situação da União em 1993-94. Por um lado, existe actualmente uma sensibilidade mais aguda do que há alguns anos atrás para a importância das questões de imigração e de asilo a nível da UE bem como para a necessidade de uma abordagem comum nessas matérias. Estas considerações são reforçadas pelo facto de que as referidas áreas constituem actualmente o objecto de políticas específicas da Comunidade, já não sendo simplesmente complementares às políticas relativas à livre circulação de pessoas dentro da União. Por outro lado, - sendo este aspecto uma consequência directa - ao adoptar as conclusões de Tampere, os Chefes de Estado e de Governo definiram claramente o quadro político em que desejam que se desenvolva uma política comum da União Europeia em matéria de asilo e de imigração.

Esta nova comunicação da Comissão encaixa perfeitamente dentro do referido quadro. Constitui acima de tudo uma primeira resposta ao pedido específico do Conselho Europeu tendo em vista uma definição clara das condições de admissão e de residência dos nacionais de países terceiros. Foi estabelecido que este aspecto seria baseado numa avaliação comum do desenvolvimento económico e demográfico da União e da situação nos países de origem, tendo em consideração a capacidade de acolhimento de cada Estado-Membro, bem como as suas relações históricas e culturais com os países de origem⁴. Além disso, não é possível desenvolver uma abordagem integrada em matéria de imigração sem considerar o impacto das políticas de migração sobre a sociedade de acolhimento e sobre os próprios migrantes. As condições sociais que os migrantes enfrentam, as atitudes da população de acolhimento e a apresentação

¹ SN 2000/99 (Conclusões da Presidência relativas ao Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de Outubro de 1999)

² JO n° C 19 de 23.1.1999

³ COM (2000) 167 (Painel de avaliação dos progressos realizados na criação de um espaço de "Liberdade, Segurança e Justiça" na União Europeia)

⁴ As conclusões de Tampere reconhecem "*a necessidade de uma aproximação das legislações nacionais sobre as condições de admissão e de residência de nacionais de países terceiros, baseada numa avaliação partilhada da evolução económica e demográfica da União, bem como da situação nos países de origem*" (parágrafo 20).

que os dirigentes políticos fazem em relação aos benefícios da diversidade e às vantagens das sociedades pluralistas são vitais para o êxito das políticas de imigração. Por conseguinte, estando os dois aspectos intrinsecamente relacionados, a presente comunicação também abordará a política de integração no contexto definido em Tampere, nomeadamente o tratamento equitativo de nacionais de países terceiros residindo legalmente na União e a promoção da diversidade. Neste âmbito, também será analisado o impacto da Carta dos Direitos Fundamentais.

No entanto, com o objectivo de manter a abordagem coerente estabelecida em Tampere, a Comissão também pretende clarificar a forma como devem ser tomadas em consideração as outras componentes de uma política de imigração global. Esses aspectos incluem a luta contra a imigração clandestina, as relações com os países de origem e de trânsito e, em especial, a dimensão humanitária - a política de asilo - cuja importância foi frequentemente sublinhada nos últimos anos e que será objecto de uma comunicação distinta que é apresentada juntamente com a presente⁵. Também inclui o reforço das políticas de integração por forma a proporcionar os meios necessários para uma rápida integração da população migrante na sociedade europeia e a combater o racismo e a xenofobia.

Por último, a presente comunicação surge numa ocasião em que a questão do papel da União Europeia em matéria de imigração se reveste de especial importância por várias razões. O declínio previsto da população da UE nas próximas décadas captou a atenção da opinião pública. Ao mesmo tempo, há falta de mão-de-obra em certos sectores o que cria dificuldades em determinados países. Cada vez se reconhece mais, neste novo contexto económico e demográfico, que já não são adequadas as actuais políticas de imigração "zero" que dominaram a opinião pública ao longo dos últimos 30 anos.

Estão a desenvolver-se em determinados Estados-Membros programas para regularizar a situação de migrantes clandestinos, que frequentemente dão origem a complexos debates de política interna. Incidentes trágicos, como o de Dover em Julho de 2000, em que 58 nacionais chineses que tentavam entrar ilegalmente no Reino Unido perderam as respectivas vidas, e que têm lugar em praticamente todos os Estados-Membros, apontam não somente para a importância da luta contra o tráfico de seres humanos mas também para a existência de uma procura de mão-de-obra clandestina e para a exploração dos referidos imigrantes clandestinos. A Comissão também tomou em consideração os debates iniciados sob a Presidência francesa, nomeadamente as discussões do Conselho de Ministros informal de Marselha, em Julho de 2000, e as três conferências - sobre Co-desenvolvimento e Migrantes (6-7 de Julho); sobre Redes de Migração Clandestina (20-21 de Julho); e sobre Integração de Imigrantes (5-6 de Outubro de 2000).

⁵ COM (2000) 755 "Em direcção a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme para os beneficiários de asilo válido em toda a União".

À luz destas circunstâncias em mutação e tendo em conta o aparecimento de diferentes pontos de vista políticos e de diversas reacções e preocupações crescentes do público que têm sido expressas nos últimos meses em todos os Estados-Membros, a Comissão considera que é chegada a altura de contribuir para este debate e assumir uma nova perspectiva sobre a forma de elaborar a política de imigração no âmbito do mandato de Tampere. Em especial, a Comissão propõe analisar como deverão ser abordadas, no âmbito de uma política de imigração da Comunidade, as questões complexas relacionadas com a admissão de migrantes económicos, que foram afloradas brevemente no Conselho de Tampere. Tal deverá constituir o pano de fundo para a formulação de objectivos estabelecidos em comum relativos a canais de imigração legal e que estarão na base de propostas específicas solicitadas pelo Conselho de Tampere relativas à admissão e residência de nacionais de países terceiros. Além disso, será igualmente importante desenvolver políticas adequadas destinadas a promover a integração de migrantes, incluindo os que já vivem na UE e apoiar a luta contra os fenómenos de racismo e de xenofobia.

2. O QUADRO DE TAMPERE RELATIVO A UMA POLÍTICA COMUM DA UE EM MATÉRIA DE ASILO E DE IMIGRAÇÃO

O Conselho Europeu de Tampere fixou alguns marcos para a realização de um espaço de liberdade, segurança e justiça. Um dos referidos marcos era o da elaboração de uma política comum da União Europeia em matéria de asilo e de imigração, sendo os avanços na respectiva execução definidos mais abaixo.

2.1. Parceria com os países de origem

Os Estados-Membros, no Conselho de Tampere, reconheceram o princípio de que uma política da UE em matéria de asilo e de imigração tem necessariamente que envolver a cooperação com os países de origem e de trânsito dos migrantes. O Conselho reconheceu que, elaborar uma abordagem global em matéria de imigração, também implica abordar questões políticas e de direitos humanos em parceria com os referidos países. Graças a programas como TACIS e PHARE, a Comissão desenvolveu estratégias que tratam não só da necessidade de reduzir os factores de repulsão dos países de origem, fundamentalmente através do desenvolvimento económico dos países de origem e de trânsito, mas também apoiam actividades como a reforma legislativa, a capacidade de aplicação da legislação e sistemas modernos de gestão das fronteiras. Também se iniciou uma nova abordagem através do trabalho do Grupo de Alto Nível em matéria de Asilo e Migração. Foram elaborados seis planos de acção para países ou regiões específicas, cada qual baseado num programa coerente de cooperação e de desenvolvimento implicando o diálogo com os países em questão, sendo de esperar que sejam disponibilizados os recursos financeiros num futuro próximo para uma acção comunitária que contribua para a execução dos planos.

No futuro, ao mesmo tempo que se desenvolvem medidas para compreender e tentar influenciar as razões que causam a emigração, a UE tem também, por conseguinte, que examinar e tomar uma atitude responsável relativamente aos efeitos de emigração sobre os países de origem, tomando em consideração as situações muito diferentes em matéria económica, demográfica, social, política

e de direitos humanos em cada um desses países e que são a causa dos fluxos migratórios. Este aspecto não só reflecte os valores europeus mas também é do interesse tanto da União Europeia como dos próprios países.

Na maior parte dos casos a situação é complexa, havendo efeitos tanto positivos como negativos da migração. Durante o período inicial de fixação no país de acolhimento, as remessas enviadas pelos emigrantes para o país de origem podem tornar-se uma parcela importante do orçamento nacional. As transferências em larga escala podem ser um desincentivo para que o país de origem coopere no controlo da emigração. Para as famílias que recebem as remessas, estas podem introduzir melhorias significativas no nível de vida e contribuir para o desenvolvimento da economia local, embora haja elementos que sugerem que são as principais cidades que beneficiam mais, talvez em detrimento de outras regiões. Do lado negativo, pode haver efeitos menos favoráveis sobre a economia local quando são os trabalhadores mais qualificados e os sectores com mais espírito de iniciativa dentro da população que emigram. A fuga de cérebros constitui uma preocupação particular para os países em desenvolvimento que se podem permitir em menor grau a perda dos investimentos efectuados no ensino e na formação, especialmente daqueles que beneficiaram de uma educação superior. A escala do referido problema está a aumentar num certo número de países, nomeadamente de África e na Índia, e provavelmente aumentará ainda mais à medida que a falta de efectivos na Europa e noutras partes do mundo desenvolvido, em determinados sectores de elevadas qualificações, juntamente com importantes diferenças salariais, continuam a atrair à emigração trabalhadores qualificados provenientes de países em desenvolvimento.

Tendo em conta a situação actual de um aumento de fluxos migratórios mistos causados por razões económicas e outras, e perante populações que partilham duas culturas como parte de estratégias de sobrevivência, é possível desenvolver políticas que utilizem a migração em benefício mútuo do país de origem e do país de acolhimento. Desta forma, os efeitos da fuga de cérebros podem ser mitigados e os benefícios das remessas podem ser maximizados. Dado que as questões da imigração e do asilo se tornaram questões de competência comunitária, deverão, na medida do possível, ser integradas mais especificamente em programas da Comunidade com países terceiros, tanto na área do comércio como do desenvolvimento. Este aspecto é especialmente válido no que diz respeito aos programas TACIS, PHARE e MEDA, devendo as questões migratórias integrar cada vez mais o diálogo em curso no âmbito dos Acordos de Parceria e Cooperação, das Estratégias Comuns da UE relativamente à Rússia, Ucrânia e região mediterrânica e das discussões com os países da África, Caraíbas e Pacífico (ACP).

A abordagem do tipo parceria deverá constituir o quadro para tratar de forma flexível das novas tendências migratórias que se estão actualmente a desenvolver no mundo; o conceito de migração deverá constituir um padrão de mobilidade que estimule os migrantes a manter e desenvolver as suas relações com os países de origem. Este aspecto inclui a garantia de que o quadro legal não corta os migrantes dos seus países de origem: por exemplo, que tenham a possibilidade de visitar o país de origem sem perderem o estatuto de que

beneficiam no país de acolhimento e de continuarem ou regressarem à medida que a situação evolua no país de origem e noutras partes do mundo.

O referido conceito estimulará os migrantes a participarem no desenvolvimento económico do respectivo país de origem não só através de remessas para os familiares mas também mediante o apoio a projectos de desenvolvimento, consórcios comerciais, etc. A referida acção pode dar origem, nalguns casos, ao regresso voluntário no âmbito de um quadro apoiado de reintegração. O facto de no presente, em muitos Estados-Membros, as políticas de visto e outra legislação restringirem a possibilidade de os emigrantes circularem livremente entre o país de residência e o país de origem, mesmo depois de reformados, cria uma barreira às tendências acima referidas. A cooperação entre os países de origem e de residência dos migrantes tem que ser baseada num diálogo com os governos, os próprios migrantes e as respectivas associações para assegurar que os movimentos migratórios são tomados em consideração nas estratégias de desenvolvimento, económicas e sociais dos países em questão (por exemplo, através da promoção de instituições públicas e financeiras mais eficientes, programas de formação e de qualificação da mão-de-obra bem como o influxo de capital estrangeiro para projectos (incluindo para projectos levados a cabo por emigrantes nos países de origem)). Desta forma, a cooperação pode ajudar a mitigar os efeitos da fuga de cérebros e a perda dos elementos com mais iniciativa da sociedade e a contribuir para o desenvolvimento sustentável do país de origem o que a longo prazo poderá reduzir o incentivo à emigração.

No entanto, há que reconhecer que a abordagem do tipo parceria para gerir os fluxos migratórios deverá ser vista como parte de uma estratégia a médio e longo prazo e que o seu impacto variará em função da situação nos países de origem.

2.2. Um sistema comum europeu em matéria de asilo

O Conselho de Tampere reafirmou que **o direito a requerer asilo** tem que continuar a ser garantido como um elemento essencial da política da UE. O objectivo de um sistema comum europeu de asilo deverá ser o de garantir a aplicação integral da Convenção de Genebra relativa aos Refugiados e que ninguém seja obrigado a regressar ao país onde é objecto de perseguição. O Tratado de Amesterdão exige a elaboração de medidas comuns.

A Comissão apresentou, em Maio de 2000, uma proposta sobre a protecção temporária em caso de influxo maciço de pessoas deslocadas e, em Setembro de 2000, uma proposta relativa aos procedimentos dos Estados-Membros em matéria de concessão e de retirada do estatuto de refugiado. No início de 2001, serão efectuadas propostas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo e sobre o sistema para a determinação clara e eficaz do Estado responsável pela análise do requerimento de asilo. A preparação para a introdução do sistema EURODAC continua em curso. Serão efectuadas mais propostas relativas à aproximação das regras em matéria de reconhecimento e conteúdo do estatuto do refugiado e também sobre as formas subsidiárias de protecção que confirmam o estatuto adequado a qualquer pessoa necessitada da referida protecção. Além disso, o Conselho adoptou, em Setembro de 2000, a

proposta da Comissão para o estabelecimento de um Fundo Europeu dos Refugiados a fim de promover um equilíbrio de esforços entre os Estados-Membros em matéria de acolhimento de refugiados e de pessoas deslocadas.

A pedido do Conselho de Tampere, são apresentadas numa comunicação distinta outras propostas com vista ao desenvolvimento de regras comunitárias que dêem lugar a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme para aqueles que beneficiem de asilo válido em toda a União. A referida comunicação vai ser apresentada juntamente com a presente, pretendendo apresentar um quadro claro do método e do conteúdo das medidas a tomar a partir de 2004 em matéria humanitária.⁶

2.3. Tratamento equitativo de nacionais de países terceiros

Um elemento-chave do desenvolvimento da União Europeia como espaço de liberdade, segurança e justiça estabelecido em Tampere consiste em assegurar o tratamento equitativo de nacionais de países terceiros que residem legalmente nos territórios dos Estados-Membros mediante uma política de integração destinada a conceder-lhes direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da UE.

No que diz respeito ao estabelecimento de um quadro legislativo para a integração dos que já residem no território dos Estados-Membros, a Comissão já propôs a extensão da coordenação comunitária dos regimes de segurança social prevista no Regulamento (CEE) n° 1408/71 aos trabalhadores assalariados e não assalariados que estejam segurados num Estado-Membro e sejam nacionais de países terceiros⁷. A Comissão também apresentou uma proposta para alterar o Regulamento 1612/68 com o fim de melhorar o estatuto jurídico de familiares, nacionais de países terceiros, de trabalhadores da UE⁸. No entanto, as referidas propostas ainda se encontram em exame no Conselho.

Na linha do mandato de Tampere, serão apresentadas mais propostas relativa ao estatuto de nacionais de países terceiros residentes de longa duração. Incluirão os direitos a conceder, as condições em que o estatuto pode ser perdido, a protecção contra a expulsão e o direito a residir noutro Estado-Membro. O direito de residência noutro Estado-Membro para residentes de longa duração poderá ser um importante factor de mobilidade dentro do mercado de trabalho da União. Neste âmbito, a Comissão já apresentou duas propostas respeitantes aos direitos de trabalhadores assalariados e não assalariados de países terceiros já legalmente estabelecidos num Estado-Membro relativos à prestação de serviços noutros Estados-Membros.

A Comissão apresentou, em Novembro de 1999, um pacote de propostas relativas ao combate à discriminação. Em 29 de Junho de 2000, o Conselho adoptou o primeiro dos três elementos do pacote, a proposta de directiva relativa ao combate à discriminação com base na origem racial ou étnica que se aplicará

⁶ COM(2000)755

⁷ COM(97)561 final de 12.11.1997

⁸ COM(98)394 de 22.7.1998

nos domínios do emprego, formação, protecção social (incluindo saúde e segurança social), educação, fornecimento de bens e serviços, incluindo o alojamento⁹.

O acordo político relativo ao segundo elemento, a proposta da Comissão para um programa de acção contra a discriminação, foi obtido no Conselho de 17 de Outubro de 2000. O programa deverá ter uma duração de seis anos, a partir de 1 de Janeiro de 2001, dispondo de um orçamento de cerca de 100 milhões de euros para actividades de combate à discriminação com base na origem racial ou étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. As actividades deverão ser centradas: (i) na análise das situações de discriminação existente nos Estados-Membros e na avaliação de métodos para o respectivo combate; (ii) no reforço da capacidade das organizações de combate à discriminação através de intercâmbios transnacionais e do financiamento básico das ONG; (iii) na promoção da sensibilização para os problemas de discriminação e para as medidas destinadas a combatê-la na UE. O Conselho também obteve um acordo relativo à terceira parte do pacote contra a discriminação, isto é, a proposta da Comissão relativa a uma directiva-quadro sobre a discriminação no emprego por motivos de religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual¹⁰.

O Tratado de Amesterdão, nas suas disposições relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal, afirma expressamente que a União tomará medidas para prevenir e combater o racismo e a xenofobia sendo um dos objectivos principais dos seus esforços para criar um espaço de liberdade, segurança e justiça. Em 1996, o Conselho adoptou uma acção comum para facilitar a cooperação judiciária eficaz entre os Estados-Membros a fim de evitar que os autores de crimes em matéria de racismo e xenofobia tirem partido das diferenças legislativas entre os Estados para escaparem à justiça. À luz da avaliação da acção comum a apresentar em finais de 2000, a Comissão apresentará uma decisão-quadro ao abrigo do artigo 29º do Tratado para reforçar a cooperação judiciária na luta contra o racismo. A referida iniciativa abrangerá, entre outros aspectos, a difusão deste tipo de crime na Internet.

No sector das condições de admissão e residência, a primeira iniciativa da Comissão desde a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, foi uma proposta de directiva relativa ao direito ao reagrupamento familiar.¹¹ Esta directiva é justificada por várias razões. Em primeiro lugar, o reagrupamento familiar não é apenas regido por legislação nacional dado que muitos instrumentos internacionais e regionais estabelecem regras ou princípios neste domínio; em segundo lugar, o reagrupamento familiar constituiu um dos principais vectores de emigração ao longo dos últimos 20 anos; em terceiro lugar, é um elemento essencial da integração de pessoas já admitidas e, por último, esta questão tem sido uma prioridade do Conselho desde 1991. Estes aspectos reflectem a perspectiva da Comissão segundo a qual a integração com êxito de nacionais de países terceiros, necessária para a manutenção da coesão

⁹ Directiva 2000/43, JO de 19/7/2000 L 180

¹⁰ COM(1999)565 final

¹¹ JOCE C 116 E de 24/4/2000 e versão alterada COM (2000) 624.

económica e social, constitui um dos principais desafios com que a União Europeia se depara em matéria de política de imigração. A criação de comunidades familiares estáveis garante que os migrantes sejam capazes de contribuir totalmente para as suas novas sociedades.

A proposta prevê um direito condicional ao reagrupamento familiar por parte dos nacionais de países terceiros. Prevê que os nacionais de países terceiros reúnem determinados critérios para poderem reunir-se aos membros da sua família nuclear ou mesmo, em casos estritamente definidos, a outros membros da sua família mais ampla. A proposta também define um certo número de direitos que deverão ser concedidos aos membros da família. Depois de ter recebido o parecer do Parlamento Europeu, a Comissão adoptou uma proposta alterada que se encontra actualmente em análise diante do Conselho.

Por último, a proposta de Carta dos Direitos Fundamentais, que deverá ser adoptada em Dezembro de 2000, estabelece um certo número de princípios que, por causa da universalidade de determinados direitos, se aplicará a nacionais de países terceiros. Este aspecto será particularmente importante no respeitante a um certo número de direitos sociais, tais como a protecção contra o despedimento sem justa causa e a aplicação de legislação nacional e comunitária em matéria de condições de trabalho. A Carta também inclui a possibilidade, segundo as condições fixadas no Tratado de Amesterdão, de livre circulação e de permanência de nacionais de países terceiros legalmente residentes num Estado-Membro.

2.4. Gestão dos fluxos migratórios

O Conselho Europeu de Tampere sublinhou a necessidade de tomar uma abordagem global em matéria de gestão ou regulação dos fluxos migratórios incluindo questões políticas, de direitos humanos e de desenvolvimento e a necessidade de envolver os países de origem e de trânsito.

O Conselho sublinhou que a regulação dos fluxos migratórios inclui um diálogo intensivo entre os países de acolhimento, os países de trânsito, os países de origem e os próprios emigrantes. Um elemento-chave deverá residir em campanhas de informação através das quais os potenciais migrantes possam ser informados acerca das possibilidades legais de migração, daquilo que podem esperar no país de destino, bem como dos perigos de migração clandestina e do tráfico de seres humanos. O Conselho solicitou que fossem intensificadas acções para desenvolver uma política comum de vistos para a UE, combinadas com medidas contra a falsificação e a utilização fraudulenta de documentos de viagem.

A gestão eficiente dos fluxos migratórios exige um seguimento e deve ser acompanhada de medidas para regular os movimentos. Este aspecto exige a tomada de medidas em todas as fases da circulação das pessoas a fim de não só salvaguardar os canais legais para a admissão dos migrantes e daqueles que procuram protecção por motivos humanitários, como também combater a imigração clandestina. Uma abordagem coerente e coordenada em matéria de imigração clandestina será um aspecto essencial de uma política de imigração

mais aberta a nível europeu. O fenómeno da imigração clandestina consiste numa sequência de fases inter-relacionadas, devendo cada uma ser abordada sistematicamente com medidas específicas. Estas incluem medidas a tomar nos países de origem e de trânsito, cooperação policial para pôr em comum os conhecimentos sobre operações de tráfico que por natureza são internacionais, medidas a introduzir nos pontos de entrada incluindo controlos fronteiriços e políticas de visto, legislação contra os traficantes, ajuda às vítimas, bem como o respectivo repatriamento com a garantia de um tratamento humanitário.

Um dos elementos prioritários deste processo regulatório consiste no regresso voluntário das pessoas a quem sejam recusada a admissão num Estado-Membro ou que já não tenham o direito de permanecer na UE. Nos casos em que os apelos para um regresso voluntário não tenham efeito, a integridade da política europeia em matéria de imigração tem que ser garantida em última análise através de um regresso forçado. O instrumento mais interessante para facilitar os regressos consiste em acordos de readmissão. Além disso, a Comissão vai apresentar propostas para o desenvolvimento de normas comuns relativas a decisões de expulsão, detenção e deportação que deverão ser eficientes e garantir um tratamento humanitário.

3. EM DIRECÇÃO A UMA POLÍTICA DA COMUNIDADE EM MATÉRIA DE IMIGRAÇÃO

3.1. Impacto das actuais políticas de imigração

A imigração para a UE divide-se em três categorias amplas, isto é, a imigração baseada em considerações humanitárias, o reagrupamento familiar e a imigração que pode ser geralmente descrita como motivada por forças económicas e de mercado.

No âmbito da **imigração humanitária**, todos os Estados-Membros são signatários da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto do refugiado, aderindo aos seus princípios. A Convenção prevê o acesso ao trabalho como um direito individual directamente resultante do estatuto de refugiado, não podendo ser dependente de uma avaliação das necessidades económicas. Foi estabelecido por acordo, no Conselho de Tampere, um programa para a coordenação da abordagem da UE em matéria de imigração humanitária; será dada continuidade a este aspecto tal como esboçado no painel de avaliação (ver secção 2.2.2 mais acima).

No que diz respeito ao **reagrupamento familiar**, todos os Estados-Membros permitem, embora utilizando uma variedade de critérios diferentes, que os membros da família se reúnam aos migrantes já legalmente residentes no seu território. Encontra-se actualmente em discussão no Conselho uma directiva para coordenar as legislações nacionais nesta matéria (ver secção 2.2.3 mais acima).

A presente comunicação refere-se principalmente à terceira categoria; a **migração económica** que se tem dito ser próxima de zero desde os anos 70 e que, dada a situação económica actualmente existente na UE, já não parece ser adequada. Muitos migrantes económicos têm sido levados quer a procurar

entrada através dos procedimentos de asilo, quer a entrar clandestinamente, o que não constitui uma resposta adequada para as necessidades do mercado de trabalho e joga a favor dos traficantes bem organizados e das entidades patronais sem escrúpulos. Além disso, existe uma emigração clandestina substancial para a UE que a Europol calcula em 500 000 pessoas por ano, muitas das quais estão empregadas como trabalhadores não declarados. Em face destes números e das dificuldades práticas que consistem em reenviar as pessoas para os países de origem, vários Estados-Membros decidiram a regularização ou medidas de amnistia, sendo o número total daqueles que foram autorizados a permanecer legalmente avaliado em aproximadamente 1,8 milhões desde os anos 70¹².

Embora já existam procedimentos a nível da UE para coordenar as políticas em determinadas áreas a fim de facilitar o funcionamento do mercado interno, nomeadamente a livre circulação de mercadorias, capitais, serviços e trabalhadores e outros cidadãos da UE, ainda não se prestou uma atenção suficiente ao papel dos nacionais de países terceiros no mercado do trabalho da UE nem à necessidade de acompanhar as medidas de apoio à integração de actuais e futuros migrantes.

3.2. Desenvolvimento de uma nova abordagem para a imigração

A análise da situação actual respeitante aos fluxos migratórios na UE sugere que tem que ser tomada uma abordagem diferente e mais flexível comum a todos os Estados-Membros sobre as questões da imigração legal. A referida política pró-activa em matéria de imigração deverá ser baseada no reconhecimento de que as pressões migratórias continuarão a existir e de que a imigração legal pode trazer benefícios para a UE, os próprios migrantes e os seus países de origem. Já teve início nalguns Estados-Membros a abertura de canais de imigração para fins económicos tanto para trabalhadores qualificados como não qualificados a fim de satisfazer necessidades urgentes. Na presente situação económica e do mercado de trabalho, a Comissão considera que chegou a altura de analisar as necessidades a mais longo prazo no que diz respeito à UE no seu conjunto, de calcular a forma de satisfazer as referidas necessidades a partir dos recursos existentes e de definir uma política a médio prazo para a admissão de nacionais de países terceiros a fim de preencher de forma gradual e controlada os défices identificados.

Muitos dos elementos da referida política já foram apresentados na comunicação de 1994 relativa às políticas de imigração e de asilo mas a abordagem, neste momento, deverá também tomar em consideração a natureza mutável da própria migração que se tornou um processo muito mais flexível de circulação entre países do que simplesmente um fluxo numa só direcção. Globalmente, os movimentos migratórios mudam de direcção, aumentam ou diminuem em função da evolução das situações económicas e demográficas tanto dos países de acolhimento como dos países de origem. A fim de regular

¹² "Regularizações de imigrantes clandestinos na União Europeia", Rede académica de estudos jurídicos em matéria de legislação da imigração e do asilo na Europa, sob orientação de Philippe de Bruycker, Colecção da Faculdade de Direito, Universidade Livre de Bruxelas, 2000.

com êxito os fluxos migratórios e de reduzir a imigração clandestina, a UE necessita de adoptar uma abordagem coordenada que tome em consideração todos os vários aspectos do sistema migratório relacionados entre si e de trabalhar em estreita parceria com os países de origem e de trânsito.

Os benefícios de uma política mais aberta e transparente em matéria de movimentos migratórios, juntamente com a coordenação das políticas destinadas a reduzir os factores de repulsão dos países de origem, bem como um maior empenho na aplicação da legislação do trabalho nos Estados-Membros, também poderão ajudar a reduzir a imigração clandestina em especial nas suas piores formas de introdução clandestina de emigrantes e de tráfico de seres humanos. Os Estados-Membros estarão em melhores condições para tratar do problema da migração clandestina se estiverem equipados com um amplo leque de políticas de gestão da migração que vão para além de medidas destinadas a controlar uma utilização incorrecta, aparente ou real, dos seus sistemas de asilo. No entanto, a introdução de políticas relativas à admissão legal de trabalhadores migrantes não vai impedir totalmente a imigração clandestina devendo as referidas políticas ser acompanhadas tanto de medidas adequadas contra a introdução clandestina de trabalhadores como de sistemas eficazes de concessão de asilo capazes de identificar os refugiados de forma eficaz e precisa, obtendo desta forma um equilíbrio entre a protecção dos refugiados e o controlo da imigração.

Sublinhe-se que as referidas estratégias não equivalem à adopção de uma política de migração de substituição, tal como proposta no relatório das Nações Unidas relativo à migração de substituição, enquanto cenário possível para contrabalançar o declínio demográfico¹³. As referidas estratégias constituem antes uma abordagem equilibrada baseada numa avaliação comum do desenvolvimento económico e demográfico da União e da situação nos países de origem, tendo em conta a sua capacidade de acolhimento.

O facto de trazer a questão da migração laboral para o âmbito da discussão relativa ao desenvolvimento de uma política económica e social na UE deverá também constituir uma oportunidade para reforçar as políticas de combate ao trabalho clandestino e à exploração económica dos migrantes que actualmente estão a gerar uma concorrência desleal na União. O corolário de uma política de imigração económica deverá ser um maior empenho em garantir o cumprimento da legislação laboral em vigor por parte das entidades patronais relativamente a nacionais de países terceiros. A igualdade em matéria de salários e condições de trabalho não é apenas no interesse dos migrantes mas da própria sociedade, permitindo a ambos beneficiarem integralmente da contribuição que os migrantes dão para a vida económica e social.

Dadas as diferenças entre os Estados-Membros no que diz respeito às relações com os países de origem, à capacidade de acolhimento, ao desenvolvimento de políticas de integração e às necessidades do mercado laboral, a Comissão

¹³ “Política de migração de substituição: uma solução para a diminuição e o envelhecimento da população?” Divisão da População, Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais, Secretariado das Nações Unidas, 21 de Março de 2000 (ESA/P/WP.160)

propõe que a melhor forma de chegar a uma política de imigração regulada consiste em estabelecer um quadro global a nível da UE com padrões e procedimentos comuns e um mecanismo para o estabelecimento de objectivos e metas indicativas dentro dos quais os Estados-Membros desenvolverão e executarão as políticas nacionais.

3.3. Quadro para uma política da UE em matéria de imigração

Qualquer política de imigração da UE tem que tomar em consideração migrações de todos os tipos - humanitária, reagrupamento familiar e económica - e tratar, em conjunto, do impacto sobre os países de origem e de acolhimento. Deverá responder aos difíceis debates políticos que têm lugar nalguns países, exigindo uma forte liderança política para ajudar a formar a opinião pública. Ao tratar com todos os tipos de migração, deverá apresentar uma abordagem integrada que tenha em conta os benefícios da diversidade na sociedade, a necessidade de um quadro equilibrado de direitos e obrigações a favor dos nacionais de países terceiros residentes na União, a importância de desenvolver apoios para a integração e os efeitos sobre o mercado de trabalho. A política deverá ser desenvolvida ao abrigo de um novo quadro de cooperação a nível comunitário que será baseado na cooperação, troca de informação e comunicação, sendo coordenado pela Comissão.

A admissão na UE por razões humanitárias deverá ser prosseguida através de um reconhecimento integral das obrigações internacionais dos Estados-Membros em matéria de concessão de protecção aos refugiados, requerentes de asilo e pessoas que procuram uma protecção temporária. Será dada continuidade ao programa destinado a desenvolver um sistema comum europeu de asilo tal como definido na secção 2.2. mais acima. Embora muitas pessoas admitidas na UE por razões humanitárias regressem aos seus países de origem quando as situações se alteram nesses países, a discussão relativa ao número de migrantes económicos necessários nos diferentes sectores deve ter em consideração o número de pessoas sob protecção internacional, visto que poderia ser feita uma melhor utilização das respectivas qualificações e dos familiares admitidos na UE que também integram o mercado de trabalho.

A admissão de migrantes económicos deverá claramente ter em conta as necessidades do mercado, especialmente no que diz respeito aos altamente qualificados, ou dos trabalhadores menos qualificados ou não qualificados ou de trabalhadores sazonais. As políticas de admissão dos migrantes económicos deve permitir à UE responder rápida e eficientemente às necessidades do mercado de trabalho a nível nacional ou regional e local, reconhecendo a natureza complexa e rapidamente mutável das referidas necessidades e, por conseguinte, a necessidade de uma maior mobilidade dos imigrantes entre os Estados-Membros. As referidas políticas também têm que respeitar as disposições da legislação comunitária, bem como os acordos bilaterais e multilaterais já em vigor entre a Comunidade, ou a Comunidade e os seus Estados-Membros, por um lado, e países terceiros, por outro lado.¹⁴

¹⁴ Em especial, ao abrigo do Acordo Geral do Comércio de Serviços (GATS), a CE e os seus Estados-Membros comprometeram-se a autorizar nacionais de países terceiros a realizar actividades económicas na UE, de acordo com disposições que autorizam a presença de pessoas

O princípio subjacente a uma política de imigração da UE deve ser o de que as pessoas admitidas devem gozar, em termos gerais, dos mesmos **direitos e obrigações** que os nacionais da UE, mas que os referidos direitos e obrigações podem ser graduais e relacionados com o período de estadia previsto nas suas condições de entrada¹⁵. A Comissão já apresentou propostas relativas ao direito à livre prestação de serviços dentro da UE aplicável a nacionais de um país terceiro estabelecidos legalmente num Estado-Membro¹⁶. As medidas no âmbito do artigo 13º do Tratado de Amesterdão de combate ao racismo e à xenofobia devem ser prosseguidas vigorosamente, devendo ser consideradas as **acções destinadas a integrar migrantes** nas nossas sociedades como o corolário essencial da política de admissão. Ao mesmo tempo, a luta contra a **imigração clandestina** deverá ser intensificada com prioridade para o combate ao tráfico de seres humanos e à introdução clandestina de imigrantes.

Por último, deverá ser desenvolvida e executada a referida política em **parceria com os países de origem** e de trânsito.

3.4. Admissão de migrantes

3.4.1. Avaliação de níveis adequados de imigração

Dadas as dificuldades em avaliar as necessidades económicas, a finalidade não deve ser a de fixar objectivos europeus específicos. A responsabilidade de decidir em matéria das necessidades para as diferentes categorias de trabalhadores migrantes deve caber aos Estados-Membros. No entanto, deverá ser criado um novo processo baseado na cooperação, troca de informação e comunicação.

Ao abrigo do referido cenário, os Estados-Membros poderão ser solicitados a elaborar relatórios periódicos em duas partes. A primeira parte analisará o desenvolvimento e o impacto global da respectiva política de imigração ao longo do período anterior, incluindo o número de nacionais de países terceiros admitido sob as várias categorias e a respectiva situação no mercado de trabalho. A segunda parte apresentará as intenções dos Estados-Membros em matéria de imigração, incluindo uma projecção dos trabalhadores migrantes que desejariam admitir com uma indicação dos níveis de qualificações. A necessidade de uma abordagem flexível face às necessidades económicas em mutação implica que o sistema de quotas é impraticável, devendo ser preferível um sistema adequado de objectivos indicativos. Este deverá estar estreitamente relacionado com as necessidades do mercado de trabalho mas também deve tomar em consideração os acordos existentes com os países de origem e um leque de outros factores (por exemplo, a aceitação da opinião pública relativamente ao acolhimento de mais trabalhadores migrantes no país em

singulares, sem exigir uma prova das necessidades económicas, para efeitos de prestação de serviços em casos particulares. Serão tomados por acordo outros compromissos no âmbito das negociações de GATS 2000.

¹⁵ Tal já é o caso no que diz respeito à legislação laboral aplicável aos nacionais de determinados países terceiros, por exemplo, Turquia, Marrocos e países da Europa Central e Oriental (PECO) no âmbito de acordos de associação ou cooperação específicos da UE com os países em questão.

¹⁶ COM(1999) 3 final de 27.1.1999

questão, os recursos disponíveis para o acolhimento e integração, as possibilidades de adaptação social e cultural, etc.).

Ao preparar os referidos relatórios, os Estados-Membros deverão efectuar amplas consultas e trabalhar estreitamente com os parceiros sociais e também com as autoridades regionais e locais, bem como com todos os outros intervenientes envolvidos na integração de migrantes. Os relatórios deverão seguir uma estrutura estabelecida em comum por forma a permitir à Comissão preparar uma síntese que será apresentada ao Conselho. Após discussão, o Conselho fixará os princípios da abordagem comum a aplicar no período seguinte. Neste processo, a Comissão e o Conselho deverão tomar em conta os progressos efectuados na execução da Estratégia Europeia de Emprego, bem como o respectivo impacto nas condições do mercado de trabalho da União. A Comissão garantirá regularmente o acompanhamento e a avaliação da política, incluindo o respectivo impacto nos países de origem.

3.4.2. Definição de um quadro jurídico comum em matéria de admissão

Como já anunciado no painel de avaliação, a Comissão vai adoptar no início do próximo ano propostas de directivas relativas às condições de entrada e de residência na UE de nacionais de países terceiros à procura de emprego,

e mantido um centro de informação europeu (por exemplo, um sítio web) contendo um conjunto completo de informações relativas à admissão de nacionais de países terceiros em cada Estado-Membro e prestando informações de contactos das autoridades nacionais competentes para receber pedidos de autorização de acordo com as directivas. Também poderá ser considerada a criação de um visto especial para pessoas de países terceiros à procura de trabalho.

A fim de permitir às empresas europeias, em especial às pequenas e médias empresas, o recrutamento - em casos de real necessidade - com êxito e rapidamente a partir de países terceiros, as entidades patronais necessitam de um instrumento prático que demonstre que existe um défice concreto no mercado de trabalho da UE. Uma forma de tratar este problema consistirá em prever que "a prova das necessidades económicas" presume-se ter sido preenchida se uma determinada vaga de trabalho foi tornada pública através dos serviços de emprego de vários Estados-Membros durante um certo período (por exemplo, através da rede dos Serviços Europeus de Emprego (EURES)) não tendo sido recebida uma candidatura adequada por parte de candidatos da UE (ou de determinadas pessoas privilegiadas ao abrigo de acordos internacionais)¹⁷.

3.5. Integração de nacionais de países terceiros

Foi sublinhada, no Conselho Europeu de Tampere, a importância do tratamento equitativo de nacionais de países terceiros, devendo, portanto, uma política de imigração da UE integrar medidas para garantir que os migrantes beneficiam de condições de trabalho e de residência comparáveis às dos nacionais. A incapacidade em prestar os recursos necessários para garantir a integração com êxito dos referidos migrantes e das suas famílias irá exacerbar, a longo prazo, os problemas sociais que podem contribuir para a exclusão e para problemas semelhantes como a delinquência e a criminalidade. Embora muitos migrantes legalmente residentes se tenham integrado com êxito e prestem uma importante contribuição para o desenvolvimento económico e social dos países de acolhimento, a exclusão social afecta os migrantes de forma desproporcionada, sendo frequentemente vítimas de racismo e xenofobia. O quadro jurídico e outras acções que estão a ser propostas pela Comissão para o combate à discriminação e à xenofobia deverão ser completados por programas de integração específicos a nível nacional, regional e local. Nas suas propostas para 2001, a Comissão na sua nova directriz nº 7 do emprego já convida os Estados-Membros a satisfazerem as necessidades dos grupos desfavorecidos, incluindo trabalhadores migrantes já residentes na União, no que diz respeito à respectiva integração no mercado de trabalho e a fixar objectivos nacionais para esse efeito de acordo com a situação nacional¹⁸.

¹⁷ Em determinados casos específicos definidos no acordo do GATS: pessoas transferidas no interior da mesma empresa, visitantes temporários da empresa e a prestação de serviços de fora da UE.

¹⁸ Proposta alterada de decisão do Conselho relativa às directrizes das políticas de emprego dos Estados-Membros para o ano 2001.

No entanto, também é necessário criar uma sociedade acolhedora e reconhecer que a integração é um processo de dois sentidos que envolve a adaptação da parte tanto do imigrante como da sociedade de acolhimento. A União Europeia é, por sua própria natureza, uma sociedade pluralista enriquecida por uma variedade de tradições culturais e sociais que, no futuro, ainda se tornará mais diversa. Por conseguinte, deverão ser respeitadas as diferenças culturais e sociais mas também os nossos princípios e valores fundamentais comuns: respeito pelos direitos humanos e a dignidade humana, apreço pelo valor do pluralismo e reconhecimento de que a pertença à sociedade se baseia numa série de direitos mas implica também um certo número de responsabilidades para todos os seus membros, quer sejam nacionais, quer migrantes. A concessão da igualdade respeitante às condições de trabalho e acesso aos serviços, juntamente com a atribuição de direitos cívicos e políticos aos migrantes residentes de longa duração, implica responsabilidades e promove a integração. Ao coordenar os respectivos esforços para assegurar que os empregadores observam as disposições da legislação laboral no respeitante a nacionais de países terceiros, os Estados-Membros contribuirão amplamente para o processo de integração que será especialmente importante para atrair os migrantes a empregos altamente qualificados em relação aos quais existe uma concorrência mundial. Neste âmbito, a Comissão já formulou propostas relativas aos direitos dos trabalhadores assalariados e não assalariados nacionais de países terceiros legalmente estabelecidos num Estado-Membro à livre prestação de serviços dentro da UE.

A Carta dos Direitos Fundamentais poderá constituir uma referência para desenvolver o conceito de cidadania civil num determinado Estado-Membro (incluindo um conjunto comum de direitos e obrigações fundamentais) relativamente a nacionais de países terceiros. O facto de se permitir a migrantes a aquisição da referida cidadania após um período mínimo de anos poderá ser uma garantia suficiente para que muitos migrantes se fixem com êxito numa determinada sociedade ou constituir um primeiro passo no processo da aquisição da nacionalidade do Estado-Membro em questão.

As políticas de integração bem sucedidas devem ser iniciadas o mais brevemente possível após a admissão, apoiando-se fortemente na parceria entre os migrantes e a sociedade de acolhimento. Os dirigentes políticos têm que criar as condições necessárias para a aceitação da diversidade na qual terão que assentar as políticas de integração. Por conseguinte, a fim de promover a integração poderão ser desenvolvidos para todos os novos migrantes pacotes de medidas adaptados às suas necessidades individuais (os referidos pacotes poderão incluir formação linguística, formação sobre as estruturas políticas e sociais, forma de acesso aos serviços, etc. com especial atenção para as necessidades das mulheres e crianças migrantes). No entanto, há que reconhecer que a integração é um processo de longa duração, devendo ser prestada especial atenção aos migrantes da segunda geração, incluindo os nascidos na UE, para assegurar que não existam problemas geradores de exclusão social e de criminalidade. Neste contexto, as mulheres e as crianças devem ser um alvo importante das políticas de integração.

Embora a integração seja fundamentalmente da responsabilidade dos Estados-Membros, os governos deverão partilhar a referida responsabilidade com a sociedade civil, nomeadamente a nível local onde as medidas de integração têm que ser executadas. A chave do sucesso consiste no estabelecimento de acções a nível "micro" baseadas em parcerias entre todos os vários intervenientes a envolver: autoridades regionais e locais e os seus dirigentes políticos, especialmente os das grandes cidades onde se instalam muitos migrantes, responsáveis pelo ensino, saúde, bem-estar social, polícia, órgãos de comunicação social, parceiros sociais, organizações não-governamentais e os próprios migrantes, bem como as respectivas associações. Cada um tem um papel a desempenhar na concepção e execução dos programas de integração que deverão dispor dos recursos adequados.

A referida abordagem horizontal exige uma coordenação a nível nacional e local, podendo a UE contribuir mediante a elaboração de uma estratégia pedagógica, promovendo a troca de informação e das boas práticas, especialmente a nível local, e o desenvolvimento de orientações ou padrões comuns de medidas de integração. Poderá ser desenvolvido um programa de acção comunitário para promover a integração de nacionais de países terceiros destinado a melhorar a compreensão das questões em causa através da avaliação de práticas, desenvolvimento de padrões de referência e outros indicadores, promoção do diálogo entre os intervenientes envolvidos e o apoio a redes europeias, bem como a promoção de actividades de sensibilização.

3.6. Informação, investigação e acompanhamento

É necessária mais informação acerca dos fluxos migratórios e dos padrões de migração para dentro e para fora da UE, incluindo a imigração clandestina, o papel dos migrantes no mercado de trabalho e o impacto global da migração (incluindo os seus aspectos sociais, culturais e políticos) sobre a UE e os países de origem e de trânsito. A própria política da UE em matéria de imigração deve ser estreitamente acompanhada e avaliada. Deverão ser prosseguidos os esforços para melhorar a comparabilidade das estatísticas da migração e para apoiar a investigação comparativa em matéria de migração. Como já sugerido pelo Parlamento Europeu, deve pensar-se em reforçar o trabalho da investigação existente e das redes de dados através da concessão de uma prioridade europeia. A referida rede europeia poderá coordenar as actividades actuais nos diferentes Estados-Membros e promover novas investigações tanto na UE como nos países de origem.

A Comissão está consciente da necessidade de melhorar a recolha e análise de estatísticas relativas à migração e asilo e participará activamente no debate em curso sobre a forma de melhorar essa situação. Neste âmbito, será tida em consideração a criação de uma base jurídica para a recolha e a análise de dados estatísticos nestas áreas.

4. CONCLUSÕES E SEGUIMENTO

A aplicação do mandato de Tampere implica a avaliação dos fluxos migratórios actuais e futuros para a UE no contexto da elaboração de uma política comum de asilo e imigração que tenha em conta as alterações demográficas, a situação

do mercado de trabalho e as pressões migratórias dos países e regiões de origem dos migrantes.

À luz do declínio demográfico que se tornará cada vez mais importante na UE nos próximos 25 anos, das boas perspectivas económicas actuais e dos défices crescentes de qualificações no mercado de trabalho, a comunicação defende o desenvolvimento de uma política comum para a admissão controlada de migrantes económicos na UE como parte de uma política global de imigração e de asilo na União. Sem prejuízo da continuação das reformas estruturais através da Estratégia Europeia de Emprego e no contexto de uma estratégia política visando uma maior crescimento, mais emprego e uma sociedade mais coesa, a Comissão considera que, embora a imigração nunca seja uma solução por si só para os problemas do mercado de trabalho, os migrantes podem dar um contributo positivo ao mercado de trabalho, ao crescimento económico e à viabilidade dos sistemas de protecção social. No entanto, note-se que a imigração é um fenómeno pluridimensional que tem impactos jurídicos, sociais e culturais bem como económicos. O desenvolvimento de uma política comum implica, por conseguinte, a definição de uma combinação adequada de políticas. A comunicação estabelece um quadro dentro do qual a referida política comum poderá ser regida e gerida.

Dentro deste quadro, a Comissão propõe um procedimento de coordenação a nível comunitário baseado numa avaliação por parte dos Estados-Membros, em consulta com os parceiros sociais e os que estão envolvidos na integração de migrantes, incluindo a apresentação de relatórios periódicos a partir dos quais o Conselho poderá estabelecer uma política global para a UE relativa à admissão de novos trabalhadores migrantes. A referida abordagem aberta justifica-se pelo facto de a gestão eficaz da migração dever basear-se em parcerias, dado que é essencial uma abordagem horizontal para os vários elementos.

A referida política tem que ser acompanhada de programas de integração globais e de longa duração através de parcerias que envolvam as autoridades nacionais, regionais e locais e a sociedade civil a fim de maximizar os efeitos positivos em termos de emprego, desempenho económico e coesão social dentro dum quadro claro de direitos e obrigações. Neste âmbito, deverá ser feita uma utilização concertada dos instrumentos disponíveis de política comunitária (por exemplo, as medidas contra a discriminação e de inclusão social introduzidas pelos artigos 13º e 137º do Tratado de Amesterdão, a estratégia do emprego, o Fundo Social Europeu e outras iniciativas comunitárias como EQUAL e URBAN). A fim de apoiar a referida política, a Comissão deverá desempenhar um papel activo no fomento de acções a nível local e nacional e na troca de boas práticas.

Uma viragem para uma política de imigração pró-activa exigirá uma forte liderança política e um empenhamento claro na promoção de sociedades pluralistas, bem como a condenação do racismo e xenofobia. Será necessário sublinhar os benefícios da imigração e da diversidade cultural e, ao comentar questões relacionadas com a imigração e o asilo, evitar uma linguagem que possa incitar ao racismo ou agravar tensões entre comunidades. As referidas políticas terão que demonstrar o apoio a medidas que promovam a integração de

migrantes recentemente chegados e às suas famílias e promover o reconhecimento e a aceitação de diferenças culturais dentro de um quadro claro de direitos e obrigações. Os órgãos de comunicação social têm uma grande responsabilidade a este respeito no seu papel de educador da opinião pública.

A Comissão propõe que seja desenvolvido, em consulta com os Estados-Membros, um quadro jurídico comum para a admissão de cidadãos de países terceiros que será baseado nos princípios de transparência, racionalidade e flexibilidade. O estatuto jurídico concedido a nacionais de países terceiros será baseado no princípio da concessão de blocos de direitos e obrigações, numa base de igualdade com os nacionais, mas diferenciados em função do período de estadia, prevendo um aumento gradual até ao estatuto de permanente. A longo prazo, tal pode levar a conceder uma forma de cidadania civil baseada no Tratado CE e inspirada pela Carta dos Direitos Fundamentais, consistindo num conjunto de direitos e obrigações conferidos a nacionais de países terceiros.

A parceria com países de origem e de trânsito é crucial para garantir a regulação dos fluxos migratórios. Será necessário o desenvolvimento de políticas de cooperação com os vários tipos de países de origem (por exemplo, países candidatos, países participantes em programas regionais financiados pela Comunidade, outros países). A longo prazo, as referidas parcerias também deverão ajudar a mitigar os efeitos da emigração através de esforços coordenados para promover o desenvolvimento dos países em questão, especialmente através da mobilização dos próprios migrantes neste processo. Darão apoio aos novos padrões de mobilidade que se estão a desenvolver e facilitarão os contactos de migrantes com os seus países de origem, bem como a sua participação no desenvolvimento desses países.

Esta política de imigração mais aberta e transparente será acompanhada por um reforço das medidas para combater a imigração clandestina e, especialmente, a introdução clandestina de emigrantes e o tráfico de seres humanos, não apenas através de uma maior cooperação e reforço dos controlos fronteiriços mas também mediante a garantia da aplicação da legislação laboral no que diz respeito a nacionais de países terceiros.

Dada a natureza complexa das questões envolvidas e a necessidade de assegurar a participação de um amplo leque de intervenientes na execução da referida política, a Comissão propõe transmitir, para parecer, a presente comunicação ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social e distribuí-la amplamente para debate junto das autoridades nacionais e regionais, parceiros sociais, agentes económicos, e organizações internacionais e não-governamentais relacionadas com a migração e associações de migrantes.

Propõe-se que os resultados do referido debate sejam discutidos na conferência a realizar sob os auspícios da Presidência belga na segunda metade de 2001 e que as conclusões da referida conferência sejam apresentadas para discussão ao Conselho na sua reunião de Bruxelas em finais de 2001 que também efectuará uma revisão intercalar da execução do programa de Tampere.

ANEXO 1

O contexto demográfico e económico

O contexto demográfico

Durante os anos 90 a população mundial aumentou mais rapidamente do que nunca, atingindo 6 mil milhões de habitantes em 1999, considerando as Nações Unidas que cerca de 150 milhões de pessoas (ou cerca de 2,5% da população total mundial) vivem actualmente fora do seu país de origem. Prevê-se um aumento da população mundial que deverá continuar, pelo menos a curto prazo, sendo também previsto que os progressos nas comunicações juntamente com a continuação das disparidades económicas, os conflitos e os factores ecológicos garantirão que os movimentos migratórios persistam durante o século XXI.

A situação demográfica na UE também se tem modificado significativamente mas, em contraste com a situação global no mundo, há duas tendências que são particularmente significativas: um abrandamento do crescimento populacional e um aumento nítido da idade média da população. Os números elaborados pelo Eurostat indicam que, entre 1975 e 1995, a população da UE aumentou de 349 para 372 milhões de pessoas e a proporção das pessoas de idade (com 65 anos ou mais) passou de 13% para 15,4%. Entre 1995 e 2025, o Eurostat calcula que a população da UE15 aumentará mais lentamente (de 372 para 386 milhões) passando depois a declinar. No entanto, a população activa (com idade compreendida entre 20 e 64 anos) começará a declinar dentro dos próximos dez anos (passando de 225 milhões em 1995 para uma previsão de 223 milhões em 2025), ao passo que o grupo de idade com mais de 65 anos continuará a aumentar, devendo alcançar 22,4% da população em 2025.

A tendência geral em todos os países da Europa Central e Oriental corresponde a um crescimento populacional ainda mais lento do que o da UE15 durante os primeiros 25 anos do presente século¹⁹. Em geral, os Estados candidatos à adesão passarão por um envelhecimento da população semelhante ao da UE15. A queda prevista da população activa suscitará, na maior parte dos referidos Estados, desafios semelhantes aos encarados pela UE15. No entanto, as implicações das tendências demográficas também dependerão da rapidez da recuperação económica e das condições do mercado de trabalho nestes países. As disparidades regionais entre zonas urbanas e rurais serão especialmente pronunciadas nalguns destes países. As referidas disparidades também constituem uma característica da UE15 em que alguns Estados (A, I, S) já iniciaram um crescimento natural negativo (nascimentos menos mortes) enquanto que outros (FIN, F, IRL, PB) continuarão a beneficiar durante alguns anos de um crescimento natural relativamente elevado²⁰. No entanto, na UE em geral é a migração líquida que se tornou a principal componente do crescimento da população²¹.

¹⁹ Relatório demográfico de 1997, DG Emprego e Assuntos Sociais, p. 29.

²⁰ Documento de trabalho do Eurostat sobre as Tendências Nacionais e Regionais da População na União Europeia, 3/1999/E/n.º 8, p. 39.

²¹ Idem, pág. 16

Os números do Eurostat indicam que a migração líquida em direcção à UE baixou rapidamente na última década depois de ter atingido um ponto máximo no início dos anos 90 com mais de 1 milhão por ano antes de voltar a subir e de atingir mais de 700.000 em 1999.²² Em média, relativamente aos anos 1990-98, a taxa de migração líquida na UE foi de 2,2 por mil habitantes em comparação com 3 nos EUA, 6 no Canadá e cerca de 0 no Japão. Os fluxos compõem-se actualmente de uma mistura de pessoas: requerentes de asilo, pessoas deslocadas e pessoas que procuram uma protecção temporária, familiares que se juntam a migrantes já instalados na UE, trabalhadores migrantes e cada vez mais migrantes ligados a actividades empresariais. O reagrupamento familiar e a existência de comunidades étnicas dos países de origem num determinado país de acolhimento tornaram-se factores importantes na respectiva dimensão e orientação. Os fluxos tornaram-se mais flexíveis - em especial houve um aumento de movimentos a curto prazo e transfronteiriços - apresentando um padrão complexo de pessoas que entram mas que também deixam a União.

Um relatório recente das Nações Unidas, baseado puramente em considerações demográficas²³, sugeria que a migração de substituição pode ser um importante factor para a resolução dos problemas causados pela redução e envelhecimento da população na Europa. A Comissão considera que, embora um aumento da imigração legal em si não possa ser considerada a longo prazo como uma forma eficaz de compensar as alterações demográficas, dado que os migrantes uma vez instalados tendem a adoptar os padrões de fertilidade do país de acolhimento, poderá a curto prazo ser um importante elemento para o crescimento da população, podendo acompanhar outras respostas às alterações demográficas tais como políticas familiares mais favoráveis. Da mesma forma, um aumento da imigração não será, por si só, uma forma eficaz a longo prazo para resolver os desequilíbrios do mercado de trabalho, incluindo a falta de pessoas qualificadas, que deverão ser abordados por uma estratégia global de políticas estruturais no âmbito do emprego e do desenvolvimento dos recursos humanos. No entanto, uma imigração controlada poderá ajudar a remediar determinados défices desde que tenha lugar no âmbito de uma estratégia estrutural global.

O contexto económico e a situação no mercado de trabalho da UE

As perspectivas macroeconómicas para a UE são actualmente as melhores de há alguns anos a esta parte, apresentando uma inflação reduzida e baixas taxas de juro, défices diminutos do sector público e uma balança de pagamentos saudável. Os benefícios para a economia na sequência da introdução do euro e da conclusão do mercado interno estão a conduzir a um maior crescimento e à criação de empregos com uma consequente redução do desemprego.

O processo iniciado pelo Conselho Europeu do Luxemburgo em 1997 estabeleceu um quadro ambicioso para a coordenação das políticas na UE na área do emprego. Nos termos do artigo 126º do Tratado de Amesterdão, os Estados-Membros desenvolvem

²² Números do Eurostat. Nestes números sobre a migração líquida (a diferença entre a imigração e a emigração num determinado ano) o efeito de nascimentos e mortes no ano em questão também é tomado em consideração.

²³ “Migração de substituição: uma solução para a redução e o envelhecimento demográficos?”, Secretariado das Nações Unidas (ESA/P/WP.160), 21 de Março de 2000.

as suas políticas de emprego em coerência com as directrizes do emprego e as grandes directrizes de política económica definidas cada ano pelo Conselho. À luz das referidas orientações, os Estados-Membros elaboram Planos Nacionais de Acção cuja aplicação é seguida regularmente pela Comissão e o Conselho.

Foi sublinhado, no Conselho Europeu de Lisboa de Março de 2000, um certo número de deficiências da economia da UE, nomeadamente o elevado número de pessoas ainda desempregadas que ultrapassa o número de 15 milhões de desempregados apesar de uma redução da taxa de desemprego para uma média de 9,2% em 1999. O mercado de trabalho caracteriza-se pela participação insuficiente das mulheres e das pessoas de idade na mão-de-obra e por um desemprego estrutural de longa duração com marcadas diferenças regionais. O Conselho Europeu sublinhou os problemas causados pelo subdesenvolvimento do sector de serviços, especialmente nas áreas das telecomunicações e da Internet, e pelo fosso crescente em matéria de qualificações especialmente nas tecnologias da informação em que um número crescente de empregos continua por preencher. Também chamou a atenção para a necessidade de modernizar os sistemas de protecção social e, em especial, de garantir a respectiva viabilidade perante o envelhecimento da população²⁵ a adaptação dos regimes de pensões, tanto para estimular formas mais graduais de reforma conjugadas com sistemas flexíveis de trabalho e lazer para grupos de pessoas idosas, também encorajaria a trabalhar durante mais tempo as pessoas que actualmente estão, em geral, em melhores condições de saúde e têm condições de trabalho mais facilitadas

Durante os últimos anos, vários estudos tentaram avaliar o impacto económico da imigração legal nos diferentes Estados-Membros, nomeadamente na Alemanha, Dinamarca e Áustria. Os referidos estudos indicam que, embora existam tanto efeitos positivos como negativos especialmente a nível local, esses efeitos tendem a compensar-se e que, em geral, os migrantes globalmente têm um efeito positivo sobre o crescimento económico, não constituindo um peso para o Estado do bem-estar. A impressão de que a imigração contribui para o desemprego não encontra apoio nestes estudos que demonstram, pelo contrário, que os imigrantes geralmente ocupam empregos que ficaram por preencher mesmo quando existe um elevado desemprego na população local. Estas conclusões reflectem trabalhos anteriores nos Estados Unidos da América, Canadá e Austrália em que estiveram na base da continuação das políticas de imigração que procuram atrair quotas anuais de migrantes em sectores específicos. Obviamente, é difícil avaliar o impacto dos migrantes clandestinos que trabalham na UE dado que o respectivo número e localização não pode ser estimado com qualquer precisão. Embora os imigrantes clandestinos, e em muitos sectores também os imigrantes legais com baixas qualificações, contribuam indubitavelmente para a economia a curto prazo, a respectiva presença pode também constituir um obstáculo para a execução de alterações estruturais que são necessárias para o crescimento a longo prazo.

Os benefícios económicos podem ser mais positivos no respeitante a migrantes altamente qualificados que satisfazem necessidades de qualificações do que para o imigrante com baixas qualificações que pode, nalguns casos, ser concorrencial com trabalhadores nacionais à procura de emprego. O maior número de migrantes clandestinos tende a encontrar emprego nos sectores com baixas qualificações (por exemplo, agricultura e indústrias conexas, restauração, limpeza) recebendo frequentemente salários que minam a mão-de-obra local e, por vezes, em condições que podem levar à exploração e a conflitos sociais. Por outro lado, a concentração regional e sectorial dos migrantes pode significar que representam uma importante força na economia local.

Embora determinadas dificuldades em certos sectores que atraíram tradicionalmente imigrantes (nomeadamente na construção, minas e manufacturação) tenham contribuído para maiores níveis de desemprego entre os migrantes do que entre os nacionais de alguns Estados, também está provado que os migrantes demonstraram maior flexibilidade ao abordar tais problemas nos últimos anos, em especial, através de uma transferência para o sector de serviços e mediante o estabelecimento das suas próprias pequenas empresas. Também há casos em que se verificam frequentemente ganhos globais de produtividade nos sectores que empregam migrantes e nas indústrias conexas. Na agricultura, nalgumas indústrias manufactureiras e nalguns serviços estima-se que uma redução dos migrantes teria consequências negativas para o sector em questão²⁷.

No respeitante aos sistemas de segurança social, a presença de trabalhadores migrantes legais e das respectivas famílias pode, pelo menos a curto prazo, ser um

²⁷ "Avaliação de uma possível pressão migratória e o seu impacto sobre o mercado de trabalho na sequência do alargamento da UE à Europa Central e Oriental", Parte 1, John Salt e outros, Relatório de Investigação RR138, Departamento de Educação e Emprego (RU), Dezembro de 1999.

factor positivo face ao envelhecimento e à redução da população, embora possa haver custos iniciais de fixação. A disponibilidade de medidas de integração efectivas para nacionais de países terceiros, garantindo-lhes condições decentes de vida e de trabalho, reforça a sua contribuição socioeconómica a favor da sociedade de acolhimento. A ausência das referidas políticas, conduzindo à discriminação e à exclusão social, pode desembocar em maiores custos a longo prazo para a sociedade.

ANEXO 2

Visão geral de propostas recentes ou previstas da Comissão relativas à política da imigração

Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CEE) nº 1408/71 no que diz respeito à sua extensão a nacionais de países terceiros (COM (97) 561 final (apresentada em 1997)

Proposta de Regulamento do Conselho e do Parlamento Europeu que altera o Regulamento (CEE) do Conselho nº 1612/68 relativo à livre circulação de trabalhadores na Comunidade (COM (98) 394 final (apresentada em 1998)

Directiva que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre pessoas independentemente da respectiva origem racial ou étnica (Directiva 2000/43, JO 19/7/2000 L 180, adoptada em Junho de 2000)

Directiva sobre a discriminação no emprego por motivos de religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual (COM (99) 565 final) (apresentada em Outubro de 1999)

Decisão do Conselho que estabelece um programa de acção comunitário de combate à discriminação 2001-2006 (COM (2000) 649) (adoptada em Outubro de 2000)

Directiva relativa ao direito ao reagrupamento familiar (apresentada em Dezembro de 1999) com uma versão alterada de Outubro de 2000

Directiva relativa ao estatuto de nacionais de países terceiros residentes de longa duração num Estado-Membro (Fevereiro de 2001)

Directiva relativa às condições de entrada e residência para efeitos de estudo ou formação profissional (primeira metade de 2001)

Directiva relativa às condições de entrada e residência para efeitos de actividades não remuneradas (primeira metade de 2001)

Directiva relativa às condições de entrada e residência de trabalhadores assalariados e não assalariados (primeira metade de 2001)

Mobilização para a recolha de estatísticas relativas à migração com base na recolha iniciada em 1998 (primeira metade de 2001)

Comunicação relativa à política de retorno (primeira metade de 2001)

Propostas relativas a um procedimento de coordenação e de acompanhamento para a aplicação da política comunitária de imigração

Propostas relativas a um programa de acção comunitário para promover a integração de nacionais de países terceiros no respeitante a medidas horizontais para apoiar o intercâmbio de experiências e o desenvolvimento de boas práticas