



POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO

Uma política europeia global e virada para o futuro em matéria de migração, baseada na solidariedade, é um objetivo fundamental da União Europeia. A política de migração visa estabelecer uma abordagem equilibrada do tratamento da imigração regular, bem como da imigração irregular.

BASE JURÍDICA

Artigos 79.º e 80.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

COMPETÊNCIAS

Migração regular: a UE tem competência para definir as condições de admissão e de residência de nacionais de países terceiros, que entram e residem legalmente num Estado-Membro, nomeadamente para efeitos de reagrupamento familiar. Os Estados-Membros ainda conservam o direito de determinar o volume de admissão de pessoas provenientes de países terceiros à procura de emprego.

Integração: a UE pode incentivar e apoiar as medidas adotadas pelos Estados-Membros a fim de promover a integração de nacionais de países terceiros que sejam residentes legais; porém, a legislação da UE não prevê a harmonização das legislações e regulamentações nacionais.

Luta contra a imigração irregular: cabe à União prevenir e reduzir a imigração irregular, em especial através de uma política de regresso eficaz, respeitando os direitos fundamentais.

Acordos de readmissão: a União tem competência para celebrar acordos com países terceiros para a readmissão, no país de origem ou de proveniência, de nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de admissão, presença ou residência num dos Estados-Membros.

OBJETIVOS

Definição de uma abordagem equilibrada da imigração: a UE pretende estabelecer uma abordagem equilibrada de gestão da imigração regular e combater a imigração irregular. Uma gestão adequada dos fluxos migratórios implica garantir um tratamento justo aos nacionais de países terceiros que residem legalmente nos Estados-Membros, aperfeiçoar as medidas de combate à imigração irregular, nomeadamente o tráfico de seres humanos e a introdução clandestina de migrantes, e promover uma cooperação mais estreita com os países terceiros em todas as áreas. A UE tem como



objetivo desenvolver um nível uniforme de direitos e obrigações para os imigrantes legais, comparável com o dos cidadãos da UE.

Princípio da solidariedade: segundo o Tratado de Lisboa, as políticas em matéria de imigração devem reger-se pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusivamente no plano financeiro (artigo 80.º do TFUE).

REALIZAÇÕES

A. Evolução institucional resultante do Tratado de Lisboa

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009 (ver ficha [1.1.5.](#)), introduziu a votação por maioria qualificada para a imigração regular, bem como uma nova base jurídica que visa promover medidas de integração. Presentemente, o processo legislativo ordinário aplica-se às políticas de imigração irregular e regular, tornando o Parlamento um colegislador em pé de igualdade com o Conselho. Cumpre, contudo, notar que as medidas provisórias em caso de súbito afluxo de nacionais de países terceiros são adotadas apenas pelo Conselho, após consulta ao Parlamento (artigo 78.º, n.º 3, do TFUE).

O Tratado de Lisboa clarificou igualmente que as competências da UE neste domínio são partilhadas com os Estados-Membros, nomeadamente no que respeita aos volumes de admissão de migrantes autorizados a entrar legalmente num Estado-Membro, para aí procurarem emprego (artigo 79.º, n.º 5, do TFUE). Por último, o Tribunal de Justiça possui, agora, plena competência em matéria de imigração e asilo.

B. Evolução política recente

1. A «Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade»

A «Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade», adotada pela Comissão em 2011, estabelece um quadro geral para as relações da UE com países terceiros em matéria de migração. Esta abordagem inclui quatro pilares: a imigração regular e a mobilidade, a imigração irregular e o tráfico de seres humanos, a proteção internacional e a política de asilo, bem como a maximização do impacto da migração e da mobilidade sobre o desenvolvimento. Os direitos humanos dos migrantes constituem uma questão transversal nesta abordagem.

2. Orientações estratégicas de junho de 2014

O Programa de Estocolmo sobre um espaço de liberdade, de segurança e de justiça (ELSJ), adotado em dezembro de 2009 para suceder aos programas plurianuais de Tampere (1999) e de Haia (2004), chegou ao seu termo em dezembro de 2014 (ver ficha [4.2.1.](#)). Em março de 2014, a Comissão publicou uma nova Comunicação em que expunha a sua visão relativamente à futura agenda para o espaço de liberdade, segurança e justiça (ELSJ), intitulada «[Como conseguir uma Europa aberta e segura](#)». Em conformidade com o artigo 68.º do TFUE, nas suas conclusões de 26 e 27 de junho de 2014 o Conselho Europeu definiu, em seguida, as «[orientações estratégicas](#) da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça» para o período 2014-2020. Não se trata de um programa, mas sim de orientações centradas num objetivo de transposição, aplicação e consolidação dos instrumentos



jurídicos e das medidas políticas em vigor. As orientações destacam a necessidade de definir uma abordagem global da migração, que inclua a melhor utilização da migração regular, a proteção dos que dela necessitam, a luta contra a migração irregular e a gestão eficaz das fronteiras.

3. Agenda Europeia da Migração

Em 13 de maio de 2015, a Comissão adotou uma [Agenda Europeia da Migração](#). A Agenda propõe medidas imediatas para fazer face à situação de crise no Mediterrâneo, bem como as ações a empreender nos próximos anos com vista a assegurar uma melhor gestão dos fluxos migratórios em todos os seus aspetos.

A Comissão oferece orientações a médio e longo prazo, em quatro direções:

- Reduzir os incentivos à migração irregular;
- Gerir as fronteiras, salvando vidas e garantindo a segurança;
- Desenvolver uma política comum em matéria de asilo mais forte; e
- Criar uma nova política de migração regular mediante a modernização e o reexame do regime de «cartão azul», a identificação de novas prioridades para as políticas de integração, bem como a otimização dos benefícios da política de migração para as pessoas visadas e os países de origem.

Na Agenda também é lançada a ideia de criar sistemas de recolocação e reinstalação à escala da União (ver ficha sobre a política de asilo, [4.2.2.](#)), é anunciada a abordagem de «centros de registo» (nos quais as agências competentes da UE trabalham no terreno com os Estados-Membros da primeira linha para procederem rapidamente à identificação, ao registo e à recolha das impressões digitais dos migrantes) e é proposta a possibilidade de levar a cabo uma operação no âmbito da política comum de segurança e defesa (PCSD) no Mediterrâneo para dismantelar as redes de traficantes e lutar contra o tráfico de seres humanos (que foi lançada pouco depois com o nome de [Eunavfor MED — Operação Sophia](#)).

Com base na Agenda, a Comissão publicou, em 6 de abril de 2016, as suas orientações em matéria de migração regular, mas também de asilo, numa [comunicação](#). As orientações articulam-se em torno de quatro grandes eixos relativos às políticas de migração regular: rever a diretiva sobre a carta azul, atrair empresários inovadores para a União, criar um modelo mais coerente e eficaz de gestão da migração regular ao nível da União, procedendo, nomeadamente, a uma avaliação do quadro existente, e reforçar a cooperação com os países de origem pertinentes, com vista a assegurar vias legais de acesso à União, melhorando simultaneamente a taxa de retorno das pessoas que não gozam do direito de permanência no seu território.

Em maio de 2018, a Comissão publicou um [relatório intercalar](#) sobre a concretização da Agenda Europeia da Migração, que analisa os progressos realizados e as lacunas na aplicação da Agenda.

C. Desenvolvimentos legislativos recentes

Desde 2008, foram adotadas várias diretivas importantes em matéria de imigração, tendo várias delas sido já revistas. Atualmente, a Comissão está a efetuar um [balanço de qualidade](#) (avaliação REFIT) para avaliar e analisar a atual legislação da UE



em matéria de migração legal, como se descreve a seguir; os primeiros resultados deveriam ser publicados em 2018.

1. Imigração regular

Na sequência das dificuldades encontradas na adoção de uma disposição geral que abranja toda a imigração laboral na UE, a abordagem atual consiste na adoção de legislação setorial, por categoria de migrantes, de modo a instituir uma política de imigração regular na UE.

A [Diretiva 2009/50/CE](#) relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado introduziu o «cartão azul europeu», um procedimento acelerado de emissão de uma autorização de residência e de trabalho especial, com condições mais atrativas para os trabalhadores de países terceiros aceitarem emprego altamente qualificado nos Estados-Membros. O primeiro relatório sobre a aplicação da referida diretiva publicado em maio de 2014 assinalava já várias lacunas. Em junho de 2016, a Comissão propôs uma revisão do sistema, incluindo critérios de admissão menos rigorosos, um teto salarial mais baixo, menor duração mínima do contrato de trabalho exigido, melhores disposições em matéria de reagrupamento familiar e a abolição dos regimes nacionais paralelos. Está a ser feito um trabalho de revisão no Parlamento (o [relatório](#) da Comissão LIBE foi adotado em 15 de junho de 2017), e no Conselho, embora ultimamente se tenham verificado progressos no que diz respeito à inclusão de competências e ao reconhecimento da experiência profissional equivalente às qualificações no domínio da educação.

A Diretiva Autorização Única ([2011/98/UE](#)) define um procedimento comum simplificado para os nacionais de países terceiros que apresentem um pedido de autorização de residência ou de trabalho num Estado-Membro, bem como um conjunto comum de direitos a conceder aos imigrantes em situação regular. O primeiro relatório sobre a sua aplicação estava previsto para dezembro de 2016.

A [Diretiva 2014/36/UE](#), adotada em fevereiro de 2014, estabelece as condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal. Os trabalhadores sazonais migrantes podem permanecer de forma legal e temporária na União por um período máximo de cinco a nove meses (consoante o Estado-Membro) para exercer uma atividade dependente do ritmo das estações do ano, mantendo o seu principal local de residência num país terceiro. A diretiva clarifica igualmente o conjunto de direitos conferidos a esses trabalhadores migrantes.

A [Diretiva 2014/66/UE](#) relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas foi adotada em 15 de maio de 2014. A diretiva permite às empresas e às multinacionais procederem à transferência temporária dos seus gestores, especialistas e estagiários para as suas sucursais ou filiais situadas na União Europeia.

A [Diretiva \(UE\) 2016/801](#) relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação au pair foi adotada em 11 de maio de 2016 e deve ser transposta até 23 de maio de 2018. O ato em referência destina-se a substituir os anteriores instrumentos



aplicáveis a estudantes e a investigadores com um âmbito de aplicação alargado e uma aplicação simplificada.

Por fim, o estatuto de nacionais de países terceiros que sejam residentes de longa duração na União Europeia continua a ser regulamentado pela Diretiva [2003/109/CE](#) do Conselho, alterada em 2011 com vista ao alargamento do seu âmbito a refugiados e a outros beneficiários de proteção internacional. Os trabalhos em curso sobre a [Diretiva «Qualificações»](#) (ver ficha [4.2.2](#)) e a [Diretiva «Cartão Azul»](#) incluem as alterações propostas à Diretiva relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração.

2. Integração

A [Diretiva 2003/86/CE](#) do Conselho estabelece disposições relativas ao direito ao reagrupamento familiar. Dado que, no relatório de execução de 2008, se chegou à conclusão de que a diretiva não estava a ser aplicada de forma plena e correta nos Estados-Membros, a Comissão publicou uma [comunicação](#), em abril de 2014, para orientar os Estados-Membros sobre as modalidades da respetiva aplicação. A atual avaliação REFIT da Comissão também abrange a diretiva relativa ao reagrupamento familiar.

A competência da UE no domínio da integração é limitada. Em julho de 2011, a Comissão adotou a [Agenda Europeia para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros](#). Mais recentemente, a Comissão apresentou, em junho de 2016, um [plano de ação](#) constituído por um quadro de medidas e iniciativas concretas destinado a ajudar os Estados-Membros a integrar os cerca de 20 milhões de nacionais de países terceiros com residência legal no território da União. Entre os instrumentos em vigor figuram: o Fórum Europeu sobre Migração (anterior Fórum Europeu sobre a Integração); o [Portal Europeu sobre a Integração](#); e a [Rede Europeia de Integração](#) (até 2016, a rede dos pontos de contacto nacionais para a integração).

3. Imigração irregular

A UE adotou alguns importantes atos legislativos no âmbito da luta contra a imigração irregular:

- O chamado «pacote relativo aos passadores» inclui a [Diretiva 2002/90/CE](#) do Conselho relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares e a [Decisão-Quadro 2002/946/JAI](#) que estabelece sanções para combater estas infrações. O tráfico de seres humanos é abordado na [Diretiva 2011/36/UE](#) relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas. O pacote é complementado pela [Diretiva 2004/81/CE](#) do Conselho relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração irregular, e que cooperem com as autoridades competentes (sobre o tráfico ver igualmente a ficha relativa à cooperação judicial em matéria penal [4.2.6](#)). Em maio de 2015, a Comissão adotou o [Plano de Ação da UE contra o tráfico de migrantes \(2015-2020\)](#), e, em consonância com o Plano de Ação, a Comissão efetuou uma [avaliação REFIT](#) sobre a aplicação do quadro jurídico existente, que foi precedida de uma [consulta pública](#). A Comissão considerou que, nessa altura, não havia elementos de prova suficientes que apontassem para a



atual e repetida instauração de ações penais contra indivíduos ou organizações de ajuda humanitária e concluiu que o quadro jurídico da União para combater o tráfico de migrantes continua a ser necessário no contexto atual. Considerou, além disso, que uma revisão do pacote relativo aos passadores não permitiria obter mais valor acrescentado do que a sua plena e efetiva aplicação, tendo-se então chegado a um consenso generalizado de que as medidas não legislativas de apoio às autoridades dos Estados-Membros, organizações da sociedade civil ou outras partes interessadas, incluindo o reforço da cooperação com os países terceiros, poderia trazer um valor acrescentado. A [resolução](#) do Parlamento de 5 de julho de 2018 instou a Comissão a elaborar orientações para os Estados-Membros evitarem que o auxílio humanitário seja criminalizado, tendo sido realizada uma [audição](#) sobre este tema em setembro de 2018.

- A Diretiva Regresso ([2008/115/CE](#)) define normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. O primeiro relatório sobre a aplicação da diretiva foi adotado em março de 2014. Em setembro de 2015, a Comissão publicou o [plano de ação da UE em matéria de regresso](#) e, subseqüentemente, em outubro de 2015, o Conselho adotou as suas conclusões sobre o futuro da política de regresso. Em março de 2017, a Comissão complementou o plano de ação com uma [comunicação](#) intitulada «Uma política de regresso mais eficaz na União Europeia — Plano de Ação renovado» e uma [recomendação](#) relativa ao aumento da eficácia dos regressos. Em setembro de 2017, publicou uma versão atualizada do seu «[Manual do Regresso](#)», que fornece orientações para o exercício das funções das autoridades nacionais encarregadas de executar as atividades de gestão do regresso de migrantes. Além disso, em 2016, o Parlamento e o Conselho adotaram o [Regulamento \(UE\) 2016/1953](#), relativo ao estabelecimento de um documento de viagem europeu para o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular. Em setembro de 2018, a Comissão propôs uma [revisão específica](#) da Diretiva Regresso, incluindo um novo procedimento fronteiriço para os requerentes de asilo, procedimentos e regras mais claros para evitar irregularidades, programas eficientes de regresso voluntário a criar nos Estados-Membros e regras mais claras em matéria de detenção.
- A [Diretiva 2009/52/CE](#) estabelece sanções e medidas a serem aplicadas nos Estados-Membros contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular. O primeiro relatório sobre a aplicação da referida diretiva foi apresentado em 22 de maio de 2014.

Simultaneamente, a UE está a negociar e a celebrar [acordos de readmissão](#) com os países de origem e de trânsito para efeitos de regresso dos migrantes em situação irregular, e a promover a cooperação na luta contra o tráfico de seres humanos. Os chamados comités mistos de readmissão acompanham a sua aplicação. Estes acordos estão ligados a acordos de facilitação da emissão de vistos, que têm por objetivo proporcionar os incentivos necessários para as negociações de acordos de readmissão no país terceiro em causa sem aumentar a migração irregular.



O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento tem estado ativamente empenhado, como colegislador de pleno direito, na adoção de nova legislação relativa à imigração regular e irregular, desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

O Parlamento aprovou inúmeras resoluções de iniciativa sobre a migração, nomeadamente a sua [resolução de 12 de abril de 2016](#) sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE no que respeita à migração, em que avalia as distintas políticas em jogo e formula uma série de recomendações. O relatório da Comissão LIBE adotado em sessão plenária era acompanhado dos pareceres de oito outras comissões do Parlamento. A resolução contém a posição do Parlamento sobre todas as políticas relevantes da UE em matéria de migração e asilo e constitui o ponto de referência do Parlamento neste domínio.

Para mais informações, consultar:

- [Migração na Europa](#)
- [Crise migratória na Europa](#)
- [Política de asilo da UE](#)

Marion Schmid-Drüner

05/2019

