COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 11.1.2005
COM(2004) 811 final

# LIVRO VERDE

# SOBRE UMA ABORDAGEM DA UNIÃO EUROPEIA EM MATÉRIA DE GESTÃO DA MIGRAÇÃO ECONÓMICA

(apresentado pela Comissão)

# ÍNDICE


1. Introdução ..... 3

2. Desenvolvimento de uma abordagem da União Europeia sobre a migração laboral ... 5

2.1. Que grau de harmonização deve a UE ter por objectivo? ..... 5

2.2. Procedimentos de admissão relativos ao trabalho assalariado ..... 6

2.2.1 Preferência pelo mercado de trabalho interno ..... 6

2.2.2 Sistemas de admissão ..... 8

2.3. Procedimentos de admissão relativos ao trabalho independente ..... 10

2.4. Pedidos de autorização(ões) de trabalho e de residência ..... 10

2.5. Possibilidade de mudar de empregador ou de sector ..... 10

2.6. Direitos ..... 11

2.7. Medidas de acompanhamento: integração, regresso e cooperação com os países terceiros ..... 12

3. Conclusão ..... 13

## 1. INTRODUÇÃO

O objectivo do presente Livro Verde consiste em lançar um debate aprofundado, em que participem as instituições da UE, os Estados-Membros e a sociedade civil, sobre o tipo de normas comunitárias mais adequadas para regulamentar a admissão de migrantes económicos e sobre a mais-valia que pressupõe a adopção de um quadro comum. A Comissão organizará uma audição pública em 2005 para debater esta questão com todas as diferentes partes interessadas.

O presente Livro Verde refere-se aos procedimentos de admissão para efeitos de migração económica de nacionais de países terceiros e não aborda a questão da livre circulação de cidadãos da UE no interior da União. O debate sobre a realização do mercado de trabalho comunitário deverá ter lugar noutro contexto.

O ponto 3 do artigo 63.º do Tratado CE estabelece que o Conselho adoptará *"medidas relativas à política de imigração nos seguintes domínios: (a) condições de entrada e de residência, bem como normas relativas aos processos de emissão de vistos de longa duração e autorizações de residência permanente pelos Estados-Membros"*. Desde o Conselho Europeu de Tampere de Outubro de 1999 que a Comissão procurou lançar um debate aprofundado sobre um projecto estratégico em matéria de migração económica. Em 2001, a Comissão adoptou uma proposta de directiva relativa "*às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e de exercício de uma actividade económica independente"*[1]. Embora as outras instituições europeias tenham emitido pareceres favoráveis[2], o debate no Conselho limitou-se a uma primeira leitura do texto.

A Comissão considera que chegou o momento de retomar esta questão à luz dos desenvolvimentos no domínio da imigração ao longo dos últimos três anos. A nível político, o Conselho Europeu de Salónica, de 19 e 20 de Julho de 2003, realçou "*a necessidade de explorar meios legais que permitam a imigração para a União de cidadãos de países terceiros, tendo em conta a capacidade de recepção dos Estados-Membros [...]"*. O Tratado que estabelece uma Constituição para Europa, acordado durante o Conselho Europeu de Bruxelas de 17 e 18 de Junho de 2004, estabelece: "*A União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios* [...]"[3].

Reconhecendo o impacto do declínio e envelhecimento demográficos sobre a economia, a Comissão realçou a necessidade de rever as políticas de imigração a longo prazo[4], especialmente à luz das implicações que uma estratégia em matéria de migração económica teria sobre a competitividade e, por conseguinte, sobre o cumprimento dos objectivos da Estratégia de Lisboa. Esta tendência na sociedade encorajou o debate sobre a migração para a UE, sem afectar a responsabilidade dos Estados-Membros de decidirem do número de imigrantes a admitir. Com efeito, mesmo que os objectivos de emprego fixados pela

---

1 COM(2001) 386.

2 Pareceres: Parlamento Europeu de 12.2.2003 (A5-0010/2003); Comité Económico e Social Europeu de 16.1.2002 (SOC/084, CES 28/2002); Comité das Regiões de 13.3.2002 (CdR 386/2001).

3 Artigo III-267º.

4 COM(2003) 336.

Estratégia de Lisboa sejam alcançados em 2010, os níveis gerais de emprego diminuirão devido à evolução demográfica. Entre 2010 e 2030, com os fluxos migratórios actuais, o declínio da população activa da UE-25 implicará uma diminuição do número de trabalhadores de cerca de 20 milhões. Esta evolução terá um enorme impacto sobre o crescimento económico global, o funcionamento do mercado interno e a competitividade das empresas da UE.

Neste contexto, embora a imigração por si só não constitua uma solução para o envelhecimento demográfico, serão necessários cada vez mais fluxos de imigrantes para colmatar as necessidades do mercado de trabalho da UE e assegurar a prosperidade da Europa. Além disso, a imigração tem um impacto crescente sobre o espírito empresarial. A UE deve igualmente ter em conta o facto de as principais regiões do mundo já concorrerem entre si para atrair imigrantes que satisfaçam as necessidades das suas economias. Este facto realça a importância de assegurar que uma política da UE em matéria de migração económica proporcione um estatuto legal seguro e um conjunto garantido de direitos para apoiar a integração das pessoas admitidas.

Além disso, a necessidade de uma iniciativa estratégica europeia é reforçada pelo facto de, na sua falta, ser muito mais provável que os fluxos migratórios possam contornar as normas e a legislação nacional na matéria. Por conseguinte, na falta de critérios comuns em matéria de admissão de migrantes económicos, o número de nacionais de países terceiros que entram ilegalmente na UE e sem qualquer garantia de terem um trabalho declarado – e, portanto, de se integrarem nas nossas sociedades – aumentará.

Neste contexto, a Comissão está perfeitamente ciente que as decisões sobre o número de migrantes económicos a admitir para procurarem trabalho são da competência dos Estados-Membros. O projecto de Tratado Constitucional estabelece: *"O presente artigo* [III-267°] *não afecta o direito que assiste aos Estados-Membros de determinar os volumes de admissão de nacionais de países terceiros, provenientes de países terceiros, no respectivo território, para aí procurarem trabalho, assalariado ou não assalariado"*. Contudo, as decisões de admissão desses nacionais de países terceiros adoptadas num Estado-Membro afectam os demais Estados-Membros (direito de viajar no Espaço Schengen, de prestar serviços noutros Estados-Membros, de se deslocar para outros Estados-Membros uma vez adquirido o estatuto de residente de longa duração; impacto sobre a admissão de trabalhadores de países terceiros no mercado de trabalho da UE) e a UE tem obrigações internacionais em relação a algumas categorias de migrantes económicos. A Comissão considera, por conseguinte, que existem motivos evidentes para adoptar normas e critérios comuns, transparentes e mais harmonizados a nível da UE em matéria de admissão de migrantes económicos.

As razões anteriormente expostas, juntamente com uma reflexão sobre a mais-valia da adopção de medidas a nível da UE, constituem os principais fundamentos de qualquer intervenção neste domínio. Além disso, as eventuais medidas adoptadas devem reduzir ao mínimo o ónus administrativo para os Estados-Membros e os nacionais dos países terceiros.

O objectivo do presente Livro Verde não é, por conseguinte, descrever as políticas na UE-25, nem compará-las com as de outras regiões do mundo. Trata-se de identificar as principais questões que se colocam e as possíveis opções relativas a um quadro legislativo da UE em matéria de migração económica. Para este efeito, a Comissão tomou em conta as reservas e as preocupações manifestadas pelos Estados-Membros durante o debate da proposta de directiva de 2001 e apresenta agora eventuais alternativas.

Por último, no âmbito do Programa da Haia, o Conselho Europeu de 4 e 5 de Novembro de 2004 sublinhou a importância dos debates relativos ao Livro Verde que – conjuntamente com as melhores práticas nos Estados-Membros e a sua importância para a implementação da Estratégia de Lisboa – deveriam constituir a base de um "*plano de acção sobre migração legal, incluindo procedimentos de admissão capazes de responder prontamente às flutuações da procura de mão-de-obra migrante no mercado de trabalho*"[5]. A Comissão apresentará o referido plano antes do final de 2005.

## 2. DESENVOLVIMENTO DE UMA ABORDAGEM DA UNIÃO EUROPEIA SOBRE A MIGRAÇÃO LABORAL

A Comissão considera que os debates sobre a futura política europeia em matéria de migração económica deveriam centrar-se em alguns aspectos fundamentais que, embora não exaustivos, são interdependentes. As opções propostas podem combinar-se de vários modos, em função do resultado final a alcançar.

### 2.1. Que grau de harmonização deve a UE ter por objectivo?

Dado que o acesso de nacionais de países terceiros ao mercado de trabalho constitui uma questão extremamente sensível, a Comissão considera que uma política comunitária eficaz neste âmbito só deve ser instituída de forma progressiva, a fim de facilitar uma transição gradual e suave das normas nacionais para as normas comunitárias. Por conseguinte, a legislação da UE em matéria de admissão de migrantes económicos deve ser concebida como uma "primeira medida legislativa" e estabelecer determinadas definições, critérios e procedimentos comuns, deixando todavia aos Estados-Membros a resposta às necessidades específicas dos seus mercados de trabalho. É importante recordar que o projecto de Tratado Constitucional confere aos Estados-Membros a competência para determinar o volume de admissão de pessoas que neles procuram trabalho. Contudo, um método de coordenação por força do qual os Estados-Membros que utilizam o sistema de quotas nacionais informem a Comissão sobre a aplicação e os resultados destas políticas poderia ser vantajoso para avaliar as necessidades globais do mercado de trabalho da UE e contribuir para a criação de uma política comum da UE em matéria de migração legal e para um procedimento mais eficaz e que beneficie de uma melhor coordenação, no interesse tanto dos Estados-Membros como das pessoas em causa.

No que diz respeito ao âmbito de aplicação de eventuais disposições legislativas futuras da UE, a Comissão dispõe de várias opções. A primeira possibilidade seria **adoptar uma abordagem horizontal** na linha da proposta inicial, regulando as condições de entrada e de residência dos nacionais de países terceiros que exercem um trabalho assalariado, independente ou outras actividades económicas durante mais de três meses no território de um Estado-Membro. Disposições específicas poderiam regular as necessidades especiais de alguns grupos, designadamente trabalhadores sazonais, trabalhadores transferidos dentro da empresa, etc. A vantagem consistiria na criação de um quadro comum global relativo à migração económica com um elevado grau de flexibilidade.

Seguindo o exemplo das propostas de directivas relativas, respectivamente, à admissão de estudantes[6] e à admissão de investigadores[7], uma alternativa poderia consistir numa série de

---

5 Conclusões do Conselho Europeu, Anexo I, ponto III.1.4.

6 COM(2002) 548.

**propostas legislativas sectoriais.** Este projecto de legislação poderia incidir sobre trabalhadores sazonais, trabalhadores transferidos dentro da empresa, trabalhadores migrantes com qualificações específicas (não necessariamente apenas os altamente qualificados), prestadores contratuais de serviços e/ou outras categorias, deixando de lado por agora um eventual quadro comum global para a admissão de trabalhadores de países terceiros. A vantagem, neste caso, residiria numa adopção mais fácil de normas comuns.

Poderiam ser também exploradas outras abordagens, por exemplo, a criação **de um procedimento comum acelerado** para admitir migrantes em caso de carência de mão-de-obra ou de qualificações específicas, que seria activado quando um determinado número de Estados-Membros obtivesse autorização do Conselho para o fazer através de um procedimento rápido. Isto permitiria evitar uma concorrência inútil e potencialmente prejudicial entre Estados-Membros para a contratação de determinadas categorias de trabalhadores.

- Até que ponto se deveria desenvolver uma política europeia em matéria de migração laboral e qual deveria ser o nível de intervenção da Comunidade sobre esta questão?
- A legislação europeia em matéria de migração deveria estabelecer um quadro jurídico global que inclua a maioria dos nacionais de países terceiros que entram na UE ou deveria centrar-se em grupos específicos de imigrantes?
- Se for escolhida a abordagem legislativa sectorial, quais os grupos de migrantes que deveriam ser contemplados prioritariamente e porquê?
- Seria útil explorar também outras abordagens, por exemplo, um procedimento europeu acelerado? Pode propor outras opções?

## 2.2. Procedimentos de admissão relativos ao trabalho assalariado

Em geral, antes de admitir um trabalhador de um país terceiro, os Estados-Membros devem comprovar que não existe no mercado de trabalho interno quem possa preencher o lugar em causa (mediante a denominada 'avaliação das necessidades económicas'). Alguns Estados-Membros admitem categorias específicas de trabalhadores – por exemplo, trabalhadores altamente qualificados ou pertencentes a sectores/categorias onde se regista escassez de mão-de-obra – através de regimes especiais como procedimentos acelerados, cartões verdes, etc. Estas abordagens poderiam ser exploradas a nível da UE. A UE também deveria ter em conta a experiência de outras regiões do mundo[8].

### *2.2.1. Preferência pelo mercado de trabalho interno*

O princípio da "preferência comunitária" é definido da seguinte forma: *"Os Estados-Membros só terão em conta os pedidos de acesso aos respectivos territórios para*

---

7 COM(2004) 178.

8 "Efficient Practices for the Selection of Economic Migrants" (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm): ver anexo.

*efeitos de emprego se a oferta de trabalho proposta num Estado-Membro não puder ser provida pela mão-de-obra nacional e comunitária ou pela mão-de-obra não comunitária com residência legal permanente nesse Estado-Membro e que já pertence ao seu mercado de trabalho regular"* [9]. Contudo, muitos Estados-Membros isentam da preferência comunitária alguns tipos de migrantes económicos (transferências dentro da empresa de pessoal chave, artistas de reputação internacional, etc.).

A questão principal consiste em saber se esse tratamento preferencial deve ser concedido aos trabalhadores de países terceiros já presentes num Estado-Membro em relação aos nacionais de países terceiros recém-chegados. É importante lembrar que, a partir de 2006, os residentes de longa duração beneficiarão de preferência sobre os imigrantes recém-chegados ao Estado-Membro de residência e terão a possibilidade de circular e de se instalar num segundo Estado-Membro para estudar, trabalhar ou para outros fins[10]. Tal tratamento preferencial, por outro lado, deveria ser alargado aos nacionais de países terceiros residentes num Estado-Membro diferente do Estado em que se verifica a carência de mão-de-obra (para além da preferência concedida aos residentes de longa duração)? Neste caso não ficava limitado o direito do segundo Estado-Membro de decidir quem admitir no seu território, mas facilitava-se a contratação e contribuía-se para colmatar mais rápida e eficazmente as carências de trabalho e de qualificações que se verifiquem. A UE poderia, assim, contar com uma "reserva" de mão-de-obra que já começou a integrar-se.

Tal preferência também poderia ser aplicada às pessoas que trabalharam alguns anos na UE antes de regressaram temporariamente aos seus países de origem. Desta forma se incentivaria de facto a "circulação de cérebros", ao dar a possibilidade aos trabalhadores de países terceiros de se reintegrarem nos seus próprios países sabendo que, posteriormente, se desejarem voltar a trabalhar na UE receberão um tratamento mais favorável em termos de readmissão.

- Como se poderá garantir que o princípio da "preferência comunitária" seja aplicado de forma eficaz?
- É ainda pertinente a actual definição de preferência comunitária? Em caso contrário, como deveria ser alterada?
- A que outros migrantes económicos (exceptuando as transferências dentro da empresa de pessoal chave) poderia não ser aplicada a lógica da preferência comunitária?
- Para além dos residentes de longa duração, quais as categorias de nacionais de países terceiros – caso se considere alguma – que deveriam beneficiar de um tratamento preferencial em relação aos trabalhadores de países terceiros recém-chegados?
- Deveria ser concedido um direito de prioridade – sujeito a condições específicas – aos nacionais de países terceiros que saíram temporariamente da UE depois de nela terem trabalhado durante um determinado período?

---

[9] Resolução do Conselho de 20 de Junho de 1994, em conjugação com o Regulamento (CEE) n° 1612/68 do Conselho. Deve notar-se que o Tratado de Adesão de 16 de Abril de 2003 confere preferência aos trabalhadores que são nacionais dos Estados-Membros em relação aos trabalhadores que são nacionais de países terceiros em matéria de acesso ao seu (Estados-Membros) mercado de trabalho.

[10] Directiva 2003/109/CE do Conselho.

- Seria vantajoso para a economia da UE e para os mercados de trabalho nacionais facilitar a mobilidade de trabalhadores de países terceiros entre os Estados-Membros? Como se poderia pôr em prática esta medida de forma eficaz? Quais seriam as limitações/simplificações?

- Como podem os serviços públicos de emprego e o portal europeu da mobilidade profissional EURES[11] contribuir para facilitar a migração laboral dos trabalhadores de países terceiros?

*2.2.2. Sistemas de admissão*

Para além do sistema, é necessário abordar primeiramente uma questão específica: deveria ser autorizada a admissão de nacionais de países terceiros no mercado de trabalho da UE só no caso de existir uma oferta de trabalho ou poderão também existir sistemas mais flexíveis, como por exemplo os cartões verdes, etc., destinados a atrair trabalhadores para colmatar carências do mercado de trabalho a curto e longo prazo? Também se coloca a questão do procedimento a seguir pelos nacionais de países terceiros que pretendem entrar na UE para desenvolver uma actividade económica (por exemplo, quando se trata de um contrato de serviços celebrado entre um empregador estrangeiro e um cliente da UE), mas que, na realidade, não entram no mercado de trabalho da UE.

- A admissão de nacionais de países terceiros no mercado de trabalho da UE deveria estar subordinada imperativamente a uma oferta de trabalho concreta ou os Estados-Membros também poderiam admitir nacionais de países terceiros sem essa condição?

- Qual o procedimento que se deveria aplicar aos migrantes económicos que não entram no mercado de trabalho?

Se a admissão estiver subordinada a uma oferta de trabalho específica (avaliação das necessidades económicas) e pressupondo uma abordagem horizontal da UE sobre a migração económica, uma possibilidade poderia consistir na realização de uma "avaliação individual": os empregadores que publiquem uma oferta de trabalho por um período mínimo, mas não recebam qualquer candidatura adequada no mercado de trabalho da UE, seriam autorizados a contratar um trabalhador no estrangeiro. Este sistema, estreitamente associado a um instrumento como a EURES para divulgar informações sobre as ofertas de trabalho no âmbito da UE, tornaria possível um relativo controlo sobre os contratos por forma a limitar os abusos. Uma outra questão diz respeito à possibilidade de repetir ou não a avaliação das necessidades económicas quando um contrato de trabalho de curta duração chega ao seu termo e o empregador o pretende renovar.

- Considera que a avaliação das necessidades económicas é um sistema eficaz? Deveria ser aplicada de forma flexível, tendo em conta, por exemplo, as características regionais e sectoriais ou a dimensão da empresa em causa?

[11] Os serviços públicos de emprego dos Estados-Membros são coordenados a nível da UE através da rede EURES. A EURES criou um portal europeu de mobilidade profissional (http://europa.eu.int/eures) a partir do qual se pode aceder a todas as ofertas de emprego europeias registadas publicamente, por intermédio de uma única plataforma TI baseada na tecnologia de serviços Internet, a partir de 2005.

- É oportuno estabelecer um período mínimo para a publicação de uma oferta de trabalho antes de se poder ter em consideração um candidato de um país terceiro?

- De que outro modo se poderia demonstrar que é efectivamente necessário contratar um trabalhador de um país terceiro?

- Deveria repetir-se a avaliação das necessidades económicas após o termo de uma autorização de trabalho, no caso de o contrato de trabalho – por força do qual se admitiu o trabalhador do país terceiro – ter sido/vir a ser renovado?

Uma maior flexibilidade poderia ser conferida por vários sistemas facultativos: um Estado-Membro poderia considerar preenchido o critério da avaliação das necessidades económicas se fosse atingido um determinado nível de rendimento anual e/ou nível de qualificação e/ou poderia não ser necessária qualquer prova de carência de mão-de-obra para certos sectores ou regiões do Estado-Membro em causa (cartões verdes). O mesmo conceito poderia aplicar-se às quotas de trabalhadores, permitindo assim aos Estados-Membros manter os seus compromissos internacionais com os países terceiros.

- Que outros sistemas facultativos alternativos se poderiam estabelecer?

Outra possibilidade consistiria em aplicar um sistema de selecção a nível da UE para responder à carência de qualificações específicas, especialmente numa perspectiva de longo prazo. Poderia ser estabelecido um quadro comum a nível da UE (por exemplo, anos de experiência, instrução, conhecimentos linguísticos, existência de uma oferta de trabalho/carência de mão-de-obra, membros da família presentes nesse Estado-Membro, etc.) e cada Estado-Membro poderia então optar por aplicá-lo, adaptando-o neste caso às necessidades do seu mercado de trabalho. Em alternativa, poderiam existir vários sistemas, por exemplo, um para trabalhadores pouco qualificados (por exemplo, dar preferência aos anos de experiência num determinado sector) e outro para trabalhadores de nível médio/elevado de qualificações (por exemplo, dar preferência à instrução em vez da experiência), podendo os Estados-Membros decidir qual deles aplicar. Tal sistema poderia coexistir quer com a filosofia da "avaliação individual", quer com os "cartões verdes". Por último, os Estados-Membros que pretendessem introduzir "autorizações para candidatos a emprego" em determinadas profissões, sectores, etc., poderiam fazê-lo.

Neste contexto, poderia prever-se um sistema do tipo "central de consultas" com base, por exemplo, nos serviços prestados pela rede EURES, a partir da qual um empregador poderia consultar os currículos dos candidatos de toda a UE quando tivesse necessidade de trabalhadores de países terceiros. Logo que fosse encontrado o candidato adequado, o nacional do país terceiro poderia verificar através do sítio Internet do Estado-Membro se preenche os requisitos exigidos e iniciar seguidamente os procedimentos para a obtenção das necessárias autorizações.

- A regra geral na UE para a admissão de migrantes económicos no mercado de trabalho poderia ser um sistema de selecção? Quais deveriam ser os critérios relevantes?

- Como poderiam os empregadores ter acesso global aos CV dos candidatos a nível da UE e como se deveria reforçar o papel da rede EURES neste contexto?

- Deveria prever-se a possibilidade de conceder uma 'autorização de candidato a emprego'?

### 2.3. Procedimentos de admissão relativos ao trabalho independente

Também se poderiam introduzir na UE condições harmonizadas de admissão de nacionais de países terceiros para trabalhar por conta própria. Tais condições seriam diferentes das previstas no ponto 2.2: por exemplo, poderia solicitar-se ao nacional do país terceiro que apresente um plano de actividades pormenorizado e financeiramente viável, que comprove os seus recursos financeiros e o impacto positivo das suas actividades sobre o emprego ou o desenvolvimento económico do Estado-Membro em causa. Poderiam ser introduzidos vários níveis de flexibilidade, designadamente a possibilidade de os Estados-Membros excluírem ou promoverem determinados sectores, etc.

- A UE deveria dispor de normas comuns relativas à admissão de nacionais de países terceiros para trabalharem por conta própria? Em caso afirmativo, quais deveriam ser as condições?

- Deveriam ser criados procedimentos mais flexíveis para os trabalhadores independentes que pretendem entrar na UE por um período inferior a um ano por forma a cumprir um contrato específico com um cliente da UE? Em caso afirmativo, quais?

### 2.4. Pedidos de autorização(ões) de trabalho e de residência

Um procedimento nacional único destinado a obter uma autorização combinada de trabalho e de residência (procedimento de balcão único) poderia simplificar os actuais procedimentos. Quando é necessário um visto de entrada, os Estados-Membros poderiam continuar a exigir um visto inicial de entrada ou considerar suficiente o documento combinado emitido pelo seu consulado.

Esse documento não interferiria com as práticas internas das administrações nacionais nem com as condições de admissão. Na maioria dos Estados-Membros, os nacionais de países terceiros devem possuir uma autorização de trabalho antes que possa ser analisado o seu pedido de autorização de residência: poderia parecer, portanto, que a emissão de uma autorização de residência – baseada em critérios diferentes da autorização de trabalho – se tornaria praticamente automática com o procedimento combinado, o que não corresponde à intenção da Comissão.

A alternativa seria não regular esta questão a nível da UE. Uma solução de compromisso poderia ser a de propor um pedido único simultaneamente para as autorizações de trabalho e de residência, ainda que o resultado final corresponda a duas autorizações diferentes, emitidas em conformidade com as normas nacionais.

- Deveria existir uma "autorização de trabalho-residência" combinada a nível da UE? Quais seriam as suas vantagens/desvantagens?

- Ou deveria propor-se um pedido único (para as autorizações de trabalho e de residência)?

- Existirão outras alternativas?

### 2.5. Possibilidade de mudar de empregador ou de sector

A possibilidade de mudar de empregador e/ou de sector durante o primeiro período de trabalho na UE está intrinsecamente relacionada com a questão de saber quem é o titular da

autorização e com as condições de admissão do trabalhador (ponto 2.2). Se um nacional de um país terceiro tiver sido admitido através de um regime especial, a sua mobilidade poderia ficar temporariamente limitada no sentido de evitar abusos em relação às condições de admissão. Pelo contrário, não haveria qualquer problema para a economia do país de acolhimento se o trabalhador tivesse sido admitido fora do âmbito desses regimes especiais e recebesse uma oferta de trabalho mais compensadora (sujeita à avaliação das necessidades económicas, se necessário). No que se refere à autorização, se o titular da autorização é o empregador, o trabalhador poderia correr o risco de passar a ser indevidamente controlado (ou mesmo "ficar na posse") pelo seu futuro empregador da UE.

- Deveriam prever-se limitações à mobilidade do trabalhador de um país terceiro dentro do mercado de trabalho do Estado-Membro de residência? Em caso afirmativo, quais (relativas ao empregador, ao sector, à região, etc.), em que circunstâncias e durante quanto tempo?

- Quem deveria ser o titular da autorização? O empregador, o trabalhador ou ambos?

### 2.6. Direitos

Os trabalhadores migrantes devem ter um estatuto legal seguro[12], independentemente do facto de pretenderem regressar aos seus países de origem ou obter um estatuto mais estável. Os trabalhadores de países terceiros deveriam beneficiar do mesmo tratamento reservado aos cidadãos da UE, em especial no que diz respeito a determinados direitos económicos e sociais fundamentais antes de obterem o estatuto de residente de longa duração. Este estatuto implica um conjunto mais amplo de direitos, em consonância com o princípio da diferenciação de direitos em função da duração da permanência.

- Quais os direitos específicos que se deveriam conceder aos nacionais de países terceiros que trabalhem temporariamente na UE?

- O benefício de determinados direitos deveria estar subordinado a uma permanência mínima? Em caso afirmativo, quais deveriam ser esses direitos e qual o período mínimo?

- Deveriam existir incentivos – por exemplo, melhores condições de reagrupamento familiar ou para obtenção do estatuto de residente de longa duração – para atrair determinadas categorias de trabalhadores de países terceiros? Em caso afirmativo, porque motivo e quais deveriam ser esses incentivos?

[12] A legislação comunitária já prevê uma série de direitos, por exemplo os conferidos pela Directiva 2003/109/CE do Conselho (residentes de longa duração), pelo Regulamento (CE) n° 859/2003 do Conselho que alarga as disposições do Regulamento (CEE) n° 1408/71 (coordenação da segurança social) e pelas duas Directivas anti-discriminação (Directiva 2000/43/CE e Directiva 2000/78/CE). Além disso, as directivas comunitárias sobre questões como a segurança e saúde no trabalho e as condições laborais são, em princípio, aplicáveis a todos os trabalhadores, independentemente da sua nacionalidade. O mesmo acontece com a grande maioria dos artigos da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais.

## 2.7. Medidas de acompanhamento: integração, regresso e cooperação com os países terceiros

Como já foi sublinhado em várias comunicações da Comissão[13] e nas conclusões do Conselho sobre migração e desenvolvimento de 19 de Maio de 2003, uma política eficaz da UE em matéria de migração económica exige que os fluxos migratórios sejam geridos em cooperação com os países de origem, tendo em conta as suas realidades e necessidades. As medidas adoptadas devem ser acompanhadas por políticas rigorosas de integração dos imigrantes admitidos.

Por conseguinte, a cooperação com os países terceiros destinada a facilitar a migração legal e a integração social e económica dos potenciais imigrantes deve contemplar um conjunto de problemas, designadamente a fuga de cérebros, o facto de os países de origem investirem no desenvolvimento das competências de pessoas que depois abandonarão a sociedade de origem e a economia nacional, as dificuldades que os migrantes enfrentam para manter os seus vínculos sociais e culturais, etc. É importante reflectir sobre a forma de enfrentar estes problemas e igualmente sobre as medidas destinadas a facilitar o regresso aos países de origem dos trabalhadores temporários no termo dos seus contratos e a reintegrá-los nas suas sociedades de origem. Entre as possíveis medidas para encorajar as situações mais vantajosas para ambas as partes e/ou para compensar situações negativas, referem-se as seguintes: fornecer informação actualizada sobre as condições de entrada e de residência na UE; criar centros de contratação e de formação nos países de origem orientados para as qualificações necessárias a nível da UE, bem como formação cultural e linguística; criar bases de dados por qualificação/ocupação/sector (carteira de competências) de potenciais migrantes; facilitar a transferência das remessas dos imigrantes e compensar os países terceiros pelos custos de instrução das pessoas que migram para a UE. Uma outra questão diz respeito à eventual concessão a alguns países terceiros de um tratamento preferencial para a admissão dos seus nacionais no quadro de acordos de cooperação reforçados.

Além disso, tal como se assinalou no primeiro relatório anual sobre a migração e a integração, a UE deve continuar a desenvolver esforços para incentivar uma melhor integração dos imigrantes actuais e futuros tanto no mercado de trabalho como, em geral, na sociedade de acolhimento. Em todos os Estados-Membros estão a ganhar cada vez mais importância os programas para imigrantes recém-chegados, que incluem sobretudo o ensino de línguas, a educação cívica e informação relativa a normas e valores fundamentais que regulam a sociedade de acolhimento.

- Que medidas de acompanhamento se deveriam prever para facilitar a admissão e a integração dos migrantes económicos, tanto na UE como nos países de origem?
- Na linha das políticas de desenvolvimento da UE, o que poderá a UE fazer para encorajar a circulação de cérebros e para sanar os efeitos potencialmente negativos da fuga de cérebros?
- Os países em vias de desenvolvimento deveriam ser compensados (por quem e como) pelo seu investimento em recursos humanos que migram para a UE? Como se poderão limitar os efeitos negativos?

[13] COM(2004) 412 e COM(2002) 703.

- Os países de acolhimento e os países de origem deverão ter a obrigação de assegurar o regresso de migrantes económicos temporários? Em caso afirmativo, em que circunstâncias?

- Como se pode gerir o regresso de forma vantajosa tanto para o país de acolhimento como para os países de origem?

- Deveria ser concedido tratamento preferencial a alguns países terceiros em termos de admissão e sob que forma?

- Este tratamento preferencial poderia estar relacionado com quadros especiais, nomeadamente a Política Europeia de Vizinhança e as estratégias de pré-adesão?

## 3. CONCLUSÃO

A Comissão considera que a admissão de migrantes económicos constitui a pedra angular de qualquer política em matéria de imigração, sendo por conseguinte necessário abordá-la a nível europeu no quadro do desenvolvimento gradual de uma política comunitária coerente em matéria de imigração. No presente Livro Verde, a Comissão pretendeu expor as questões principais e apresentar as diferentes opções que poderiam integrar um quadro comum da União Europeia. Este sistema deveria ser transparente, não burocrático, plenamente operacional e funcionar no interesse de todas as partes envolvidas: os imigrantes, os países de origem e os países de acolhimento. Ao reforçar a sua política destinada a atrair migrantes económicos e a facilitar a sua admissão, a UE e os seus Estados-Membros devem conferir especial atenção aos possíveis efeitos negativos de um êxodo migratório nos países de origem.

O objectivo principal do Livro Verde consiste em solicitar reacções e lançar um amplo debate entre todas as partes interessadas. Convida-se o Conselho, o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social Europeu, o Comité das Regiões, as autoridades nacionais, regionais e locais, os parceiros sociais (incluindo associações patronais e sindicatos), as organizações não governamentais, os países candidatos, os parceiros dos países terceiros, os sectores académicos, bem como as organizações da sociedade civil e os particulares interessados a contribuírem para o debate. Uma vez finalizado este processo de consulta, a Comissão apresentará um plano em matéria de migração legal, incluindo os procedimentos de admissão, até ao final de 2005, tal como previsto no Programa de Haia.

A fim de preparar uma audição pública sobre a migração económica em 2005, a Comissão convida todas as partes interessadas a enviarem as suas observações por escrito até 15 de Abril de 2005 para:

Director-Geral
Direcção-Geral da Justiça, Liberdade e Segurança
Comissão Europeia
B-1049 Bruxelas

jls-economic-migration@cec.eu.int

## ANNEX

**BIBLIOGRAPHY**

***A. Legislative instruments and proposals*:**


(1) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (applicable as of 3 October 2005);

(2) Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (applicable as of 26 January 2006);

(3) Proposal for a Council Directive on the conditions of admission of third-country nationals for the purpose of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service - COM(2002) 548; political agreement reached in March 2004;

(4) Proposal for a Council Directive on a specific admission procedure for third country researchers - COM(2004) 178;

(5) Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities - COM(2001) 386;

(6) Council Regulation (EEC) No 1612/68 on freedom of movement for workers (in particular, article 19(2) for the "Community preference");

(7) Council Resolution of 20 June 1994 on limitations on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment;

(8) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin;

(9) Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation;

(10) Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality.


***B. Commission Communications:***


(1) Communication from the Commission "Study on the links between legal and illegal immigration" - COM(2004) 412 final;

(2) First Annual Report on Migration and Integration - COM(2004) 508 final;

(3) Communication from the Commission on immigration, integration and employment - COM(2003) 336 final;

(4) Communication from the Commission on integrating migration issues in the EU's relations with third countries - COM(2002) 703 final.

***C. Studies:***

(5) Studies on labour migration, Migration Research Group, Hamburg Institute for International Economics (HWWA), Germany; papers prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, June 2004, available at: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm. The papers examine best practice regarding recruitment of labour migrants, projecting future labour needs and labour market integration in the European countries as well as in other industrialised countries. They were prepared by experts from the MRG, in cooperation with the Migration Policy Institute, Washington DC.

(6) Admission of third-country nationals for paid employment or self-employed activity, European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, 2001, ISBN 92-894-1689-0. The study, undertaken by Ecotec Research and Consulting Limited between November 1999 and May 2000, analysed and compared the legal and administrative frameworks in the EU-15 concerning the admission of third-country nationals to the EU Member States for the purposes of paid employment and self-employment.