PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

19.1.2007

DOCUMENTO DE TRABALHO

referente ao Plano de Acção sobre a Migração Legal

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relatora: Lilli Gruber

1. Contexto político

A política de imigração legal, eixo fundamental de uma política comum em matéria de imigração, como a definiu o Conselho Europeu de Tampere, em 1999, tem sido refém, ao longo de anos, das diferentes políticas nacionais. As preocupações eleitoralistas dos governos nacionais, a ênfase que os órgãos de comunicação conferem a este assunto, os receios mútuos dos Estados-Membros quanto ao laxismo das políticas alheias, o medo da perda de soberania nacional, opções políticas e culturas diferentes constituem somente alguns dos motivos que até ao momento têm impedido a Europa de se prover de uma verdadeira política de imigração legal.

Na ausência de uma política comum da União Europeia em matéria de imigração, os países europeus têm adoptado, nos últimos anos, políticas radicalmente heterogéneas no que respeita à entrada no seu território, em condições legais e por razões de trabalho, de cidadãos de países terceiros, desde políticas mais restritivas a outras mais liberais e de políticas de "quotas" a regularizações *a posteriori*. Acresce ainda a este facto a circunstância de nem todos os Estados-Membros se confrontarem com o mesmo tipo de pressão migratória e de nem todos encararem a imigração como uma questão prioritária.

Nesta matéria, são de referir dois paradoxos: o primeiro prende-se com a livre circulação de pessoas no interior do Espaço Schengen. A supressão dos controlos nas fronteiras facilita a circulação dos imigrantes clandestinos no interior do Espaço Único, permitindo, de facto, a entrada, em condições irregulares, *inclusive* em países que adoptaram legislação mais restritiva. Torna-se, por conseguinte, claro que a par da necessidade de um controlo integrado das fronteiras comuns da União Europeia há que dispor de políticas uniformes em matéria de admissão.

O segundo paradoxo prende-se com o comportamento de alguns Estados-Membros: por um lado, recusam-se a considerar que as modalidades de admissão e a gestão dos fluxos migratórios constituam competência europeia; por outro, contudo, têm com frequência pretendido que a União Europeia condene as políticas de regularização aprovadas por alguns governos nacionais.

Falta ainda uma estratégia adequada de comunicação a nível europeu, crucial para informar correctamente os cidadãos da necessidade de uma política comum da União Europeia em matéria de admissão e inclusão. Por exemplo, segundo uma sondagem efectuada pelo Eurobarómetro, praticamente metade dos cidadãos europeus acredita que os imigrantes exploram o sistema de previdência social. A imigração pode, ao invés, representar um elemento importante para suplantar o desafio que consiste em manter o modelo social europeu perante o fenómeno do envelhecimento da população. Com efeito, já há uma década que a prossecução dos objectivos de crescimento da Agenda de Lisboa e as considerações demográficas induziram a Comissão Europeia a encarar a imigração como um recurso para a sustentabilidade do sistema de previdência social e uma oportunidade para o mercado de trabalho europeu. A importância do fenómeno migratório neste último sector é comprovada, com efeito, pelo pedido constante, por parte de empresas e empregadores, de que sejam aumentadas as quotas estabelecidas a nível nacional.

Uma política comum não é sinónimo de abertura indiscriminada a uma imigração desprovida

de controlo; pelo contrário, representa a resposta necessária a um fenómeno estrutural de relevo internacional que já não é possível gerir com eficácia a nível nacional. A abertura de canais legais de imigração na Europa representa ainda um instrumento importante para combater o tráfico de seres humanos, o crime organizado e o trabalho clandestino.

Por outro lado, a imigração constitui uma oportunidade de enriquecimento cultural, social e político para as nossas sociedades. O Parlamento Europeu já por diversas vezes afirmou[1], neste contexto, que cumpre definir uma estratégia europeia para integrar e incluir os migrantes que envolva todos os sectores relevantes das políticas da União. Além do acesso ao mercado de trabalho, à educação, aos serviços de saúde e à previdência social, torna-se necessário promover a participação dos migrantes na vida política e social, num quadro partilhado de direitos e responsabilidades.

A definição de uma política de imigração "positiva" está ainda intimamente correlacionada com o papel da Europa no apoio ao desenvolvimento económico, social e político, e aos processos de democratização e expansão dos direitos fundamentais nos países terceiros, em particular nos países africanos aos quais a União está associada por via de uma sólida parceria política.

2. Introdução histórica e caracterização da proposta da Comissão

Os Estados-Membros, reunidos no Conselho Europeu de Tampere, em Outubro de 1999, estipularam os objectivos de uma politica europeia de imigração, coerente e equilibrada, assente em quatro eixos fundamentais: definição de uma política de migração legal, combate à imigração clandestina, cooperação com os países terceiros e integração dos trabalhadores migrantes.

Os atentados de 11 de Setembro de 2001 acometeram plenamente a agenda mundial e a europeia, surtindo um impacto muito acentuado também na política "positiva" de imigração, que sofreu um interregno.

Ao longo dos Conselhos Europeus que se foram sucedendo, desde Sevilha (Junho de 2002) até Haia (Novembro de 2004), conferiu-se ênfase quase exclusivamente ao combate à imigração clandestina e ao tráfico de seres humanos.

Foram desenvolvidos alguns instrumentos legislativos importantes para combater a imigração clandestina, sem que, todavia, nem sequer neste campo se tivesse chegado à definição de uma política comum coerente.

Só a partir de 2006, graças inclusivamente à pressão constante exercida pelo Parlamento Europeu, é que o tema da imigração legal voltou às luzes da ribalta, em particular por ocasião da Cimeira informal de Lahti, de Novembro de 2006, e do Conselho Europeu de Bruxelas subsequente, de Dezembro de 2006. Pela primeira vez após Tampere, voltou-se a falar de cooperação da União Europeia com os países terceiros de origem e de trânsito para a abertura de canais legais.

O Conselho Europeu de Bruxelas, de Dezembro, convidou a Comissão a apresentar uma

[1] Cf. relatório Lambrinidis referente à Comunicação da Comissão sobre uma política de integração, T6-0318/2006, aprovado pelo Parlamento Europeu em 6 de Julho de 2006.

Comunicação nesse sentido.

Sendo assim, o Plano de Acção de 2005 representou uma primeira resposta concreta da Comissão Europeia à questão da imigração legal, após um impasse que durou mais de cinco anos.

Com efeito, já em 2001 o Executivo comunitário tinha apresentado uma Directiva relativa às condições de entrada e residência dos cidadãos de países terceiros para fins de trabalho, a qual, após ter ficado bloqueada durante anos no Conselho, foi finalmente retirada pela Comissão Barroso.

A proposta a que aludimos[2] nunca foi aprovada pelo Conselho. Atento o contexto político que se criou, *inclusive* após o 11 de Setembro de 2001, a Comissão considerou oportuno alterar a sua estratégia, recuando. Por conseguinte, em Janeiro de 2005, por via de um Livro Verde, lançou um amplo processo de consulta para analisar a abordagem a adoptar em termos de gestão da migração económica.

Os resultados da consulta pública revelaram um amplo consenso em torno de uma política comum da União Europeia. Todavia, as respostas diferiam quanto à abordagem a adoptar; por seu turno, também o relatório Klamt, aprovado pelo Parlamento Europeu em Outubro de 2005, não veio propiciar uma visão unívoca[3].

Sendo assim, a Comissão optou por abandonar a abordagem transversal e a ideia de uma directiva única sobre as condições de entrada e de residência, aplicável a todas as categorias de trabalhadores migrantes, tendo preferido uma abordagem gradual e diferenciada: quatro directivas sectoriais, cujo único intuito consiste na definição das condições e procedimentos de admissão de determinadas categorias de imigrantes.

As quatro propostas não serão apresentadas conjuntamente, mas sim ao longo dos próximos três anos. São as seguintes as categorias identificadas:

- trabalhadores altamente qualificados (apresentação em Setembro de 2007),
- trabalhadores sazonais (apresentação em 2008),
- trabalhadores transferidos no interior de empresas multinacionais (apresentação em 2009),
- estagiários remunerados (apresentação em 2009).

Para além das quatro propostas específicas, a Comissão proporá uma directiva-quadro genérica, cujo objectivo consistirá em garantir uma moldura comum de direitos aos trabalhadores migrantes que trabalhem legalmente num Estado-Membro e não possuam ainda o estatuto de residentes de longa duração[4].

Infelizmente, a Comissão ainda não especificou o calendário de adopção desta directiva.

---

[2] 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 (COM(2001)386. Relatório Terron i Cussi, T5-0050/2003, de 12 de Fevereiro de 2003.

[3] No que respeita ao Livro Verde, o Parlamento aprovou o relatório Kalmt, T6-0408/2005, de 26 de Outubro de 2005.

[4] Este estatuto é adquirido após cinco anos. A matéria é regida pela Directiva 2003/109/CE.

Desenvolvendo o Plano de Acção, a Comissão propôs ainda recentemente (para além da definição de "pacotes para a mobilidade", em colaboração com os países terceiros de origem) a criação de um portal europeu até ao final de 2007, a fim de informar os potenciais migrantes sobre as possibilidades de emprego legal na União e as modalidades de entrada.

Prosseguindo o mesmo objectivo, a Comissão pretende instituir também centros específicos nos países terceiros, a fim de facilitar o recurso a canais legais e desincentivar a migração clandestina.

A questão institucional

Quando, com bastante atraso, em 1 de Janeiro de 2005 o Conselho deu por fim cumprimento às disposições do Tratado CE que preconizavam a passagem à co-decisão e à maioria qualificada de "todos ou parte dos sectores contemplados no Título IV", os ministros europeus, lamentavelmente, pretenderem excluir a imigração legal e a integração do campo de aplicação.

Por diversas vezes, o Parlamento desaprovou a opção intergovernamental do Conselho, tendo requerido a aplicação da "cláusula de transição", prevista no artigo 67º, também no caso da imigração legal e da integração.

Se o Tratado Constitucional já tivesse sido aprovado, o procedimento de votação normal teria passado a abarcar todo o sector.

Todavia, o Tratado, reflectindo o cepticismo do "pós-11 de Setembro", continha uma nova disposição que podia ser considerada restritiva. Com efeito, no parágrafo aditado pela Conferência Intergovernamental tornava-se claro que a política europeia "não afecta o direito de os Estados-Membros determinarem os volumes de admissão de nacionais de países terceiros, provenientes de países terceiros, no respectivo território, para aí procurarem trabalho, assalariado ou não assalariado".

Na realidade, também a partir dos Tratados vigentes é difícil extrair da competência geral da UE em matéria de "condições de entrada e de residência" uma norma específica que permita a gestão uniforme das entradas nos Estados-Membros, que continua a constituir competência nacional.

Posição da relatora sobre o Plano de Acção

A relatora acolhe positivamente o Plano de Acção da Comissão, como primeiro passo para a definição de uma política comum em matéria de migração legal. Contudo, lamenta que não se tenha optado por uma abordagem transversal, a qual teria permitido definir normas mínimas comuns para todos os países membros e todas as categorias de migrantes.

A definição de uma política comum é muito importante para evitar que políticas demasiado divergentes entre os países europeus alterem o destino dos fluxos migratórios.

A classe política, europeia e nacional, deve poder actuar com base em considerações mais amplas do que as meramente eleitoralistas e tratar a política de imigração segundo uma

abordagem global e integrada, como recentemente a Comissão Europeia também sugeriu.

Neste contexto, torna-se imprescindível combater igualmente a imigração clandestina.

Questões a aprofundar:

- Aprovação diferida das directivas sectoriais: as cinco directivas propostas no Plano de Acção deveriam ser consideradas como um "pacote" único. É necessário e urgente definir com brevidade a proposta de directiva-"quadro" sobre os direitos dos migrantes que ainda não possuem o estatuto de residentes de longa duração.
- Proposta de directiva sobre o trabalho altamente qualificado: cumpre encontrar um equilíbrio aceitável entre a promoção da entrada de mão-de-obra altamente qualificada na Europa e a necessidade de evitar a fuga de cérebros dos países em desenvolvimento. Continua por aprofundar a proposta da Comissão referente à "migração circular".
- Definição da categoria de "trabalhador altamente qualificado", na ausência de critérios comuns para o reconhecimento de diplomas de estudos.
- Os sectores propostos não parecem ser os únicos e/ou os prioritários para a acção comunitária. Basta atentar em sectores como os da prestação de cuidados a pessoas, da restauração e da construção civil.
- Cumpre avaliar a possibilidade real de instituir um "cartão verde europeu" para os trabalhadores dos sectores contemplados nas directivas, e não só.
- É necessário acometer a problemática dos procedimentos burocráticos que deverão ser observados pelos trabalhadores altamente qualificados: há que os tornar céleres, o mesmo se aplicando a transferências no interior de multinacionais.
- É necessário avaliar, com base em critérios precisos, a possibilidade de os trabalhadores sazonais transformarem a licença de trabalho sazonal em licença de residência de longa duração ou em licença para procurar trabalho.
- Ainda no que respeita à proposta de directiva sobre as condições de entrada e residência dos estagiários remunerados, torna-se necessário prever a instituição de uma licença para procurar trabalho no final da vigência da licença para a realização do estágio.
- Assume grande interesse a proposta apresentada pelo Vice-Presidente da Comissão, Franco Frattini, durante a Conferência de Tripoli sobre "Migrações e Desenvolvimento", realizada no dia 22 de Novembro de 2006, quanto à possibilidade de estabelecer a nível europeu "pacotes de quotas de entradas legais", a proporcionar aos países terceiros em troca de um melhor controlo dos fluxos ilegais e da readmissão dos imigrantes em situação irregular. Cumpre, agora, avaliar as propostas concretas que a Comissão pretende apresentar.
- Tal como noutros sectores, a necessidade de votação por unanimidade torna real o risco de que os actos aprovados no Conselho constituam somente um "denominador mínimo comum", com frequência fruto de um compromisso a um nível inferior, que restringe o respectivo valor acrescentado europeu.