PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

PROVISÓRIO
2004/2137(INI)

18.2.2005

PROJECTO DE RELATÓRIO

sobre as relações entre imigração legal e ilegal e a integração dos migrantes (2004/2137(INI))

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relator: Patrick Gaubert

PR_INI

ÍNDICE

Página

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....3

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....7

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre as relações entre a imigração legal e ilegal e a integração dos migrantes (2004/2137(INI))

O Parlamento Europeu,

– tendo em conta a Comunicação da Comissão intitulada "Estudo sobre as relações entre a imigração legal e a imigração clandestina" (COM(2004)0412),

– tendo em conta a Comunicação da Comissão intitulada "Primeiro relatório anual em matéria de migração e de integração" (COM(2004)0508),

– tendo em conta o "Livro Verde sobre uma abordagem da União Europeia em matéria de gestão da migração económica", publicado pela Comissão (COM(2004)0811),

– tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu e o parecer do Comité das Regiões, respectivamente de 15 de Dezembro de 2004 e de 24 de Janeiro de 2005, sobre a Comunicação da Comissão intitulada "Estudo sobre as relações entre a imigração legal e a imigração clandestina",

– tendo em conta o Tratado de Amesterdão, que confere à Comunidade poderes e responsabilidades nos sectores da imigração e do asilo, e o artigo 63º do Tratado CE,

– tendo em conta as conclusões dos Conselhos Europeus de Tampere de 15 e 16 de Outubro de 1999, de Laeken de 14 e 15 de Dezembro de 2001, de Sevilha de 21 e 22 de Junho de 2002 e de Salónica de 19 e 20 de Junho de 2003,

– tendo em conta a sua Recomendação de 14 de Outubro de 2004 sobre "O futuro do espaço de liberdade, segurança e justiça assim como sobre as condições para o reforço da legitimidade e da eficácia"[1],

– tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu de Bruxelas de 4 e 5 de Novembro de 2004 e o Programa da Haia nele incluído,

– tendo em conta o artigo 45º do seu Regimento,

– tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos e os pareceres da Comissão do Desenvolvimento e da Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros (A6-0000/2005),

A. considerando que o período previsto pelo Conselho Europeu de Tampere para a concretização de um espaço de liberdade, segurança e justiça se encontra concluído,

B. considerando que a adopção do Programa da Haia, a ser implementado dentro em breve pelo Plano de Acção da Comissão, permitirá dar continuidade aos resultados obtidos pelo Programa de Tampere e enfrentar os novos desafios para a concretização de um espaço de liberdade, segurança e justiça,

[1] Textos adoptados desta data, P6_TA(2004)0022.

C. considerando que é primordial, nesta matéria, a cooperação da União e dos seus Estados-Membros com os países terceiros de origem e de trânsito,

D. considerando que, no contexto do alargamento, uma sociedade mais segura pressupõe o reforço dos controlos nas fronteiras externas,

E. considerando que a União, enquanto espaço sem fronteiras internas, tem de dotar-se de uma abordagem comum em matéria de gestão das fronteiras externas e tem de desenvolver uma política comum em matéria de vistos, de asilo e de imigração,

F. considerando que a luta contra a imigração clandestina tem de continuar a constituir uma prioridade absoluta da União alargada e que a exploração comercial dos imigrantes tem de ser fortemente sancionada,

G. considerando que a imigração económica representa um novo desafio para a União, relativamente ao qual foi relançado o debate pelo Livro Verde em matéria de gestão das migrações económicas, ao qual se seguirá, antes do final de 2005, um programa de acção,

H. considerando que o êxito das políticas de imigração legal exige políticas de integração mais voluntaristas, baseadas nos direitos e nas obrigações dos nacionais dos países terceiros legalmente residentes e da sociedade de acolhimento,

1. insiste na necessidade de adoptar, em matéria de imigração, uma abordagem global e coerente, baseada em estreitas sinergias entre as diferentes políticas implicadas, e lamenta a abordagem europeia muitas vezes demasiado sectorial; neste sentido, congratula-se com a iniciativa da Comissão e da actual Presidência do Conselho que visa estabelecer um sistema de informação mútua e de alerta prévio entre os responsáveis pelas políticas de migração e asilo dos Estados-Membros e sugere a participação do Parlamento Europeu nessa iniciativa;

2. convida a Comissão a promover, em cooperação com o Parlamento Europeu, reflexões destinadas a coordenar melhor o conjunto das estruturas implicadas na gestão dos fluxos migratórios e a zelar por uma boa utilização e difusão dos programas financeiros na matéria;

3. convida a Comissão, os Estados-Membros e os países de origem a lançarem, junto das populações, campanhas de sensibilização sobre as políticas de imigração;

4. considera primordial desenvolver da melhor maneira o potencial da imigração no âmbito de uma política europeia de co-desenvolvimento que envolva as sociedades de acolhimento e de origem e as redes de diáspora;

5. exorta a uma clara integração da questão da migração em todos os domínios da política externa da União, nomeadamente a ajuda ao desenvolvimento e respectivas parcerias económicas, de forma a atacar as causas profundas da emigração;

6. convida os Estados interessados a reforçarem os meios humanos, materiais e financeiros

das suas autoridades consulares nos países terceiros de origem a fim de informarem os candidatos à emigração sobre as possibilidades de admissão para fins de emprego; considera que uma cooperação entre os Estados participantes lhes permitirá identificar qual deles está interessado no perfil do imigrante; propõe a utilização dos programas ARGO e AENEAS, entre outros;

7. considera que a implementação do sistema integrado de gestão das fronteiras externas tem de basear-se numa clara harmonização em matéria de vistos, na implicação activa da Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, através da criação de um fundo comunitário relativo às fronteiras, e na cooperação consular reforçada conducente à criação de postos consulares conjuntos;

8. está convencido de que deve ser prestada uma atenção especial aos imigrantes vítimas de tráfico de seres humanos e congratula-se com um futuro plano de acção da Comissão nesta matéria;

9. recorda que a responsabilidade adequada dos transportadores, o reforço do quadro penal repressivo contra as redes de passadores e a luta contra o trabalho ilegal fazem parte integrante do combate à imigração clandestina;

10. convida o Conselho e a Comissão a reflectirem, em matéria de readmissão dos imigrantes irregulares, na eficácia dos acordos concluídos e nas orientações dos futuros acordos; incentiva uma política europeia de retorno respeitadora da dignidade e da integridade física dos imigrantes e a criação de programas de retorno "integrados";

11. partilha com a Comissão a ideia de que a regularização maciça dos imigrantes ilegais deveria manter um carácter excepcional e único; convida esta última a analisar as boas práticas dos Estados-Membros;

12. considera necessário organizar nos Estados-Membros, em função das suas capacidades de acolhimento, os canais legais de imigração por razões demográficas, económicas e de redução da imigração ilegal;

13. convida os Estados-Membros a participarem na reflexão desencadeada pela Comissão no seu Livro Verde sobre o grau de coordenação a atingir e sobre o valor acrescentado da adopção de uma legislação europeia que considere a competência nacional para definir o número de imigrantes a aceitar;

14. apoia a opção, proposta pela Comissão no seu Livro Verde, que visa criar um quadro comum de normas mínimas para a admissão dos cidadãos dos países terceiros para empregos tanto assalariados como independentes;

15. considera urgente criar políticas de imigração mais adaptáveis aos mercados do emprego e convida os Estados-Membros a associarem as agências regionais para o emprego e os parceiros sociais à decisão relativa ao número de trabalhadores estrangeiros a admitir;

16. convida os Estados-Membros a criarem autorizações de estadia e de trabalho combinadas que facilitem o recrutamento de trabalhadores temporários e assegurem o seu retorno

efectivo à sociedade de origem, de forma a prevenir a sua instalação duradoura e ilegal;

17. sugere o reforço das capacidades das autoridades dos países terceiros de anteciparem as perspectivas em matéria de mão-de-obra estrangeira, de forma a adequar as qualificações dos emigrantes em função das necessidades europeias, bem como a formação anterior à partida destes últimos nos respectivos países de origem;

18. convida os Estados-Membros a lançarem um debate quanto ao estabelecimento de quotas por sectores de actividade e a informarem regularmente a Comissão sobre a implementação das suas políticas nacionais nessa matéria;

19. recorda a competência nacional em matéria de integração; convida os Estados-Membros a coordenarem as suas políticas nacionais graças ao método aberto de coordenação, com base nos princípios comuns recentemente adoptados pelo Conselho;

20. salienta que é importante incentivar a implementação da aprendizagem da língua da sociedade de acolhimento e a organização de cursos de educação cívica e de programas de ensino, nomeadamente sobre a igualdade entre homens e mulheres, e reforçar a integração pelo trabalho; declara-se favorável aos programas de introdução praticados por alguns Estados-Membros que implicam, nomeadamente, um compromisso recíproco entre os países de acolhimento e os recém-chegados; propõe lançar um debate europeu sobre a oportunidade e a natureza das eventuais sanções em caso de fracasso nos testes de integração, a que já recorrem alguns Estados-Membros;

21. considera que a luta contra as discriminações, o racismo e a xenofobia constitui uma componente primordial da política de integração; convida os Estados-Membros a transporem o mais rapidamente possível as duas directivas correspondentes[1] e congratula-se com a iniciativa da Presidência do Conselho de relançar a proposta de decisão-quadro relativa à luta contra o racismo e a xenofobia[2];

22. encarrega o seu Presidente da transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão, assim como aos governos e aos parlamentos dos Estados-Membros.

1 Directiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de Junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica (JO L 180 de 19.7.2000, p. 22); Directiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional (JO L 303 de 2.12.2000, p. 16).
[2] Doc. 5734/05.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Contexto

Face ao balanço mitigado do Programa de Tampere, o Conselho Europeu de Novembro de 2004 estabeleceu o programa plurianual da Haia, que implementou as disposições do Tratado de Amesterdão sobre a maioria qualificada e a co-decisão em matéria de imigração e asilo, o qual será posto em prática através de um Plano de Acção da Comissão, para o qual o Parlamento Europeu pode contribuir no âmbito do presente relatório.

A Comissão publicou recentemente dois estudos: um sobre as relações entre a imigração legal e a imigração ilegal, seguido de um Livro Verde, de Janeiro de 2005, que relança o sensível debate sobre a imigração para fins laborais; e o outro sobre a migração e a integração, seguido da adopção, no Conselho "Justiça e Assuntos Internos" de Novembro de 2004, dos princípios de base comum em matéria de integração dos cidadãos dos países terceiros.

Salientando a tendência a ligar sistematicamente o terrorismo e a insegurança à imigração, o relator considera primordial rejeitar essa confusão e incitar os Estados-Membros a não orientarem as suas políticas nem no sentido da segurança absoluta nem no da liberdade total. É necessário trabalhar para além das divergências nacionais, de forma a desapaixonar o debate e a desenvolver uma política europeia de imigração equilibrada, humana e eficaz.

O relator congratula-se com a oportunidade que lhe foi oferecida de apresentar um relatório global sobre a imigração legal e ilegal e a integração dos migrantes e, na medida em que lamenta a abordagem europeia muitas vezes demasiado sectorial, congratula-se com o facto de a Comissão e a Presidência luxemburguesa anteciparem algumas das suas propostas orientadas para essa abordagem global.

Propostas gerais

O relator convida a Comissão a reflectir, em colaboração com o Parlamento Europeu, sobre a implementação de um quadro legislativo coerente em matéria de imigração a quatro níveis, implicando:

- uma estreita sinergia entre as políticas europeias como o emprego, as políticas sociais, o desenvolvimento e as relações externas;
- o sistema de informação mútua e de alerta prévio entre os decisores nacionais em matéria de imigração e asilo tal como foi discutido no Conselho "Justiça e Assuntos Internos" de 24 de Fevereiro de 2005;
- uma coordenação do conjunto das estruturas, tanto europeias como nacionais, implicadas na gestão dos fluxos migratórios[1] destinada a fazer face aos riscos de sobreposições que possam

1 Como, por exemplo, o Comité de cooperação administrativa em matéria de fronteiras externas, vistos, asilo e imigração, a rede europeia das migrações, a rede de informação e coordenação segura acessível via Net para os serviços nacionais, a EMIN, a rede de pontos de contacto nacionais, o Centro de Informação, Reflexão e Intercâmbio em matéria de Passagem das Fronteiras e Imigração (CIREFI), o Centro de Informação, Reflexão e Intercâmbio em matéria de asilo (CIREA) e a futura agência europeia para a gestão da cooperação operacional nas fronteiras externas.

existir num mesmo domínio de actividade devido a uma insuficiência de consulta.
- uma boa difusão e utilização dos programas financeiros. As dotações concedidas no âmbito dos fundos comunitários nem sempre são utilizadas na sua totalidade. Assim, os fundos do programa ARGO, excepcionalmente avultados, para o ano de 2004 não foram utilizados, nomeadamente por falta de informação junto das autoridades nacionais.

O relator propõe, assim, campanhas de informação e sensibilização com a finalidade de os Estados-Membros apresentarem aos cidadãos europeus os contributos da imigração e a política conduzida pela UE e pelos respectivos governos, e para que os países de origem alertem as suas populações para os perigos da imigração clandestina e para as possibilidades oferecidas pela imigração legal.

Cooperação com os países terceiros

O relator considera essencial uma cooperação com os países de origem e de trânsito, através da mobilização de todas as políticas europeias externas (nomeadamente a ajuda ao desenvolvimento e os acordos de parceria ou associação) a dois níveis:

1) Em matéria de gestão dos fluxos migratórios, os países terceiros têm de ser apoiados na vigilância das suas fronteiras, na prevenção e na luta contra a imigração ilegal, na reintegração dos imigrantes expulsos e no acolhimento dos imigrantes para os países de trânsito.

2) Relativamente ao combate às causas profundas da emigração, uma política activa de co-desenvolvimento influenciará a prevenção dos conflitos, o respeito dos direitos humanos, o reforço das capacidades institucionais, a boa governança e as trocas comerciais. O potencial da imigração tem de ajudar ao desenvolvimento partilhado dos países de acolhimento e de origem. Assim, as remessas de fundos dos imigrantes para os seus países de origem têm de ter garantias, e o seu custo deve ser reduzido e orientado para projectos de desenvolvimento local. No que respeita à "fuga de cérebros" que penaliza o desenvolvimento desses países, o relator considera primordial encorajar os migrantes qualificados a conservarem laços económicos, sociais e financeiros com os seus países e, a prazo, o seu retorno.

O relator considera que uma parte da solução para o problema da imigração ilegal tem de ser encontrada na e em cooperação com as regiões de origem. Propõe aos Estados-Membros interessados que adaptem e coordenem entre si as suas autoridades diplomáticas com vista à identificação das possibilidades de emprego num Estado para o candidato à imigração considerando o seu perfil profissional e as necessidades económicas do país. Estes projectos pressupõem a colaboração do pessoal diplomático entre si e com os seus serviços nacionais responsáveis pela imigração, das autoridades locais e dos actores como a Organização Internacional para as Migrações e a rede dos Agentes de Ligação Imigração. A longo prazo, os gabinetes comuns de pedidos de vistos, se se concretizarem, deverão ser-lhes associados.

Luta contra a imigração ilegal

Uma vez que chegam todos os anos à União Europeia pelo menos 500 000 imigrantes

clandestinos[1], a luta contra a imigração ilegal, sob todos os seus aspectos e em colaboração com os países terceiros a montante, tem de continuar a ser uma prioridade.

A política europeia em matéria de vistos contribui nesse sentido com os futuros VIS e SIS II[2], cuja operatividade vai ser estudada, e com o reforço da segurança dos documentos de viagem. O relator estará atento ao funcionamento da agência europeia para a gestão da cooperação operacional nas fronteiras externas, a qual permitirá apoiar a cooperação internacional entre Estados.

A Directiva sobre a ajuda às vítimas do tráfico de seres humanos que cooperem com a justiça[3] constitui um passo positivo na protecção dos imigrantes e o relator acompanhará, nesta matéria, a apresentação de um plano de acção tendente a normas comuns e a mecanismos de prevenção. Em matéria de luta contra o trabalho ilegal, uma cooperação entre Estados deve permitir atacar seriamente o problema através do controlo reforçado dos sectores em causa, de sanções severas contra as empresas e do apoio às vítimas.

Uma política europeia de retorno é indispensável para a credibilidade da luta contra a imigração ilegal. O Programa da Haia prevê a instauração de normas processuais comuns, de um Representante Especial e de um fundo comunitário, com "programas integrados de retorno" que incitem o imigrante a instalar-se duradouramente no seu país.

Relativamente aos acordos de readmissão, o Conselho tenciona utilizá-los de forma mais coerente com as parcerias estabelecidas com os países terceiros, com um acompanhamento regular da sua eficácia e propostas de novas negociações. No termos da Constituição Europeia, o PE participará na elaboração desses acordos.

O relator constata que as regularizações de imigrantes clandestinos, de excepcionais passaram a maciças e recorrentes em alguns países, revelando os limites das políticas de imigração e a existência de uma economia subterrânea dinâmica. É importante que os Estados reflictam em conjunto sobre este processo com repercussões em toda a União no âmbito do sistema de informação e de alerta previsto.

Imigração legal

O relator considera que uma regulamentação demasiado rígida das vias legais de imigração pode levar os imigrantes rejeitados a adoptarem canais ilegais. Entre 2010 e 2030, o declínio da população activa da Europa dos 25 reduzirá em 20 milhões o número de trabalhadores[4], com consequências inevitáveis para o crescimento económico. A imigração legal deve, portanto, ser organizada de forma a reduzir os fluxos ilegais, dar resposta às necessidades económicas dos Estados-Membros e satisfazer os Objectivos de Lisboa. O relator apoia a opção da Comissão apresentada no seu Livro Verde que propõe um quadro comum de normas

[1] Segundo a Unidade Europeia de Polícia, http://www.europol.eu.int
[2] Sistema de Informação dos Vistos e Sistema de Informação Schengen de segunda geração
3 Directiva 2004/81/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma acção de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes
[4] Livro Verde da Comissão sobre uma "abordagem da União Europeia em matéria de gestão da migração económica" - COM(2005) 811 final, de 11 de Janeiro de 2005

mínimas para a admissão dos nacionais dos países terceiros para fins de emprego, indispensável à criação de um espaço sem fronteiras de livre circulação. Além disso, a organização da imigração legal não prejudica os cidadãos dos novos Estados-Membros, que têm prioridade sobre os cidadãos extra-comunitários no acesso ao mercado de trabalho europeu.

O relator exorta os Estados-Membros a informarem-se mutuamente assim como à Comissão no âmbito do sistema de alerta e de informação previsto, entre outras coisas, sobre os programas de recrutamento de mão-de-obra, quer altamente qualificada, quer menos qualificada, e sobre as quotas nacionais, com vista a uma melhor avaliação das necessidades do mercado europeu de trabalho e a uma maior transparência do processo migratório. O relator desaprova as quotas por nacionalidade, que possuem um efeito discriminatório nefasto para os países com os quais não foi assinado nenhum acordo.

O relator tem uma opinião favorável à promoção da imigração temporária. Nesse sentido, exorta os Estados-Membros a organizarem-na em torno de serviços públicos ou de sociedades de recrutamento privadas cuidadosamente seleccionadas e a zelarem pelo retorno efectivo dos trabalhadores temporários aos seus países de origem no final do período autorizado. A autorização única combinando estadia e trabalho num único formato facilitaria os procedimentos e o recrutamento dos migrantes, entre os quais os estudantes estrangeiros, e constituiria também a ferramenta mais adequada para incentivar a imigração temporária.

O relator considera necessário reforçar as capacidades dos países terceiros de anteciparem as necessidades de mão-de-obra estrangeira criando centros de formação nos países de origem para as qualificações correspondentes a cada necessidade europeia, de forma a promover a formação dos migrantes antes da partida.

O relator recorda que as políticas de admissão e de integração são indissociáveis e se reforçam mutuamente.

Políticas de integração

Os Estados-Membros são convidados a elaborarem políticas de integração voluntaristas e coordenadas a partir dos princípios básicos comuns sobre a integração dos migrantes legalmente residentes. O relator considera que o êxito das medidas de integração se baseia na definição de objectivos, indicadores e mecanismos de avaliação.

O relator propõe a generalização dos programas de introdução para os recém-chegados, com formação linguística e cívica e orientação profissional. No que respeita às sanções contra os imigrantes que não tenham sucesso nos testes de integração, o relator manifesta o desejo de um debate sobre a questão, concretizando que as sanções não devem constituir a primeira solução. Em caso de êxito, devem ser emitidos diplomas num formato conhecido dos empregadores e das instituições educativas.

O relator recorda que a integração implica antes de mais a luta contra as discriminações, o racismo e a xenofobia através da igualdade de tratamento e de oportunidades, da organização de cursos de línguas, pois o domínio da língua está na base da relação entre o imigrante e a sociedade de acolhimento, e de cursos de educação cívica para que o imigrante conheça os direitos e os deveres na sociedade de acolhimento, a sua história e a sua cultura.

O relator considera que o acesso à educação, a integração pelo trabalho e a integração cultural e religiosa são componentes essenciais de uma integração bem sucedida. Para assegurar a compatibilidade com os valores democráticos europeus de determinadas práticas das sociedades de origem, os Estados-Membros devem zelar por que tais práticas não violem os direitos fundamentais da cada migrante e adoptar, se necessário, medidas coercivas, nomeadamente em caso de excisão ou de poligamia.

Uma vez que a integração se realiza principalmente a nível local, a participação dos actores locais, como as cidades, tem de ser reforçada em matéria de acolhimento dos recém-chegados e do urbanismo. Por fim, o processo de integração tem de implicar de uma forma mais alargada a sociedade civil, como as ONG, carecendo de melhor definição as suas responsabilidades relativamente às que competem aos Estados-Membros.