PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

PROVISÓRIO
2006/2056(INI)

29.3.2006

PROJECTO DE RELATÓRIO

sobre estratégias e meios de integração dos nacionais de países terceiros na União Europeia
(2006/2056 (INI))

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relator: Stavros Lambrinidis

PR_INI

Í N D I C E

Página

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

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....8

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre estratégias e meios de integração dos nacionais de países terceiros na União Europeia
(2006/2056 (INI))

O Parlamento Europeu,

– Tendo em conta a Comunicação da Comissão intitulada "Agenda Comum para a Integração. Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia" (COM(2005)0389),

– Tendo em conta o artigo 13º do Tratado,

– Tendo em conta o Tratado CE, que confere à Comunidade poderes e competências nas esferas da imigração e do asilo, e o nº 3, alínea a), do artigo 63º desse Tratado,

– Tendo em conta as Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de Outubro de 1999, do Conselho Europeu de Laeken de 14 e 15 de Dezembro de 2001, do Conselho Europeu de Sevilha de 21 e 22 de Junho de 2002 e do Conselho Europeu de Salónica de 19 e 20 de Junho de 2003,

– Tendo em conta o Programa da Haia, adoptado pelo Conselho Europeu em 4 de Novembro de 2004, que fixou os objectivos a realizar no espaço de liberdade, segurança e justiça no período de 2005-2010,

– Tendo em conta a conferência ministerial informal de Groningen de 9 de Novembro de 2004, em que os ministros responsáveis pela política de integração se reuniram pela primeira vez,

– Tendo em conta os princípios básicos comuns sobre integração adoptados pelo Conselho da União Europeia em 19 de Novembro de 2004,[1]

– Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, com especial referência aos seus artigos 18º, 20º, 21º e 22º,

– 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 dos Assuntos Externos, da Comissão do Desenvolvimento, da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais e da Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros (A6-0000/2006),

A. Considerando que o número de nacionais de países terceiros que residem na UE é estimado em 40 milhões e que o número total dos seus descendentes ascende a muitos mais milhões; que esta população em crescimento é extraordinariamente diversificada, mas que enfrenta problemas semelhantes: a sua taxa de participação na força de trabalho e as suas taxas de sucesso escolar são nitidamente inferiores à média; que é vítima de discriminação nos seus contactos com as instituições públicas e privadas; e que está

[1] Documento 14615/04 de 19 de Novembro de 2004.

politicamente sub-representada a todos os níveis de governo, nomeadamente nos partidos políticos dos Estados-Membros e nas instituições europeias,

B. Considerando que estes mais de 40 milhões de nacionais de países terceiros que residem na União Europeia podem ser considerados como o 26º (e o quinto maior) Estado-Membro da UE e que a preocupação da União com a integração desta população e os esforços desenvolvidos nesse sentido devem equiparar-se aos compromissos de integração, subscritos pela UE, dos países candidatos à adesão; que, todavia, a União tem dedicado muito poucos recursos à tentativa de dar resposta a este desafio, o qual, não sendo devidamente assumido, poderá ter consequências políticas, económicas e sociais negativas para a União Europeia,

C. Considerando que o compromisso de integração assumido pela União Europeia há muito que é condicionado pela ideia amplamente divulgada de que "a integração é uma questão local", quando, na realidade, a integração é uma questão global do ponto de vista das suas repercussões, sobretudo quando não é bem sucedida,

D. Considerando que o êxito da integração reforçará a economia da União face à concorrência global, atraindo para a União os trabalhadores e os empresários de que as economias da UE necessitam, bem como os cientistas e os estudantes que estão na base da sua capacidade de inovação, tornando as cidades da UE mais seguras e as suas comunidades mais fortes, atenuando as tendências xenófobas e reforçando o respeito pelos direitos fundamentais de toda a população, e reforçando a posição da Europa no mundo,

E. Considerando que as autoridades locais, regionais e nacionais devem ter capacidade e dispor de fundos que lhes permitam definir e aplicar medidas específicas de integração, mas que os Estados-Membros e a União na globalidade devem velar pela concepção de estratégias de integração e acompanhar a eficácia e os resultados dessas medidas de integração, garantindo assim a aplicação de estratégias de integração cujos resultados favoreçam os interesses comuns da União,

F. Considerando que a integração é um "processo bidireccional", que pressupõe que os cidadãos da UE estejam dispostos a aceitar e a integrar os migrantes e que inclui acções destinadas a influenciar os comportamentos dos imigrantes e das sociedades de acolhimento, a todos os níveis relevantes, e a mobilizar recursos de parte a parte, com vista à aplicação das políticas,

G. Considerando que as prioridades que presidem às acções da UE neste domínio devem ser as seguintes:

- Melhorar as perspectivas de emprego dos imigrantes e reduzir as desigualdades no mercado laboral entre imigrantes e nacionais do país de acolhimento,

- Melhorar as oportunidades educativas e de aquisição de conhecimentos linguísticos dos imigrantes e dos seus descendentes, eliminando eventualmente as desigualdades em termos de desempenho entre os imigrantes e os naturais do país de acolhimento,

- Melhorar o acesso à educação política e cívica, a participação e a representação dos imigrantes em todos os domínios adequados da governação, da sociedade civil e do processo de decisão política,

- Combater o racismo, a xenofobia e a discriminação contra os imigrantes, nomeadamente no local de trabalho, na escola, na habitação, nos serviços públicos, nos meios de comunicação de massas e na política, e promover o respeito e a compreensão mútua das semelhanças e diferenças existentes entre as duas partes,

H. Considerando que existe uma relação clara entre o êxito das políticas de integração e a implementação de uma política de imigração legal a nível europeu,

1. Insta a Comissão a garantir uma aplicação efectiva das directivas em vigor relativas à integração;

2. Congratula-se com a proposta da Comissão com vista à criação de um Fundo Europeu para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros para o período de 2007-2013 e considera que, para efeitos de atribuição dos recursos, devem ser definidas anualmente acções prioritárias que, cada ano, serão votadas a um domínio crítico específico como o emprego, a língua, a habitação, as mulheres e a participação política e cívica;

3. Congratula-se com a proposta da Comissão de promover um Fórum de Integração anual;

4. Convida a Comissão a esclarecer, alargar e coordenar as competências em matéria de integração das diferentes DG, bem como a reactivar e a manter um grupo de trabalho inter-DG para a integração e a definir as competências específicas das diferentes DG em matéria de integração; solicita igualmente que sejam tomadas medidas destinadas a assegurar a complementaridade entre o novo Fundo para a Integração e o Fundo Social Europeu;

5. Convida a Comissão a criar um grupo de contacto permanente de líderes religiosos, peritos, migrantes e outros, que aconselhe a Comissão sobre todas as políticas relacionadas com a integração;

6. Convida a Comissão a criar mecanismos de acompanhamento rigorosos, destinados à avaliação dos programas de integração dos diferentes Estados-Membros, recorrendo inclusive a peritos independentes, e a elaborar um relatório bianual concreto e rigoroso sobre migração e integração;

7. Solicita à Comissão que multiplique as iniciativas de investigação e análise destinadas a identificar métodos funcionais de integração e a desenvolver esforços acrescidos, ambiciosos e eficazes de divulgação de boas práticas, em cooperação com os Estados-Membros e as autoridades locais, não só através do sítio Web cuja criação foi proposta, mas também por todos os outros meios razoáveis que forem possíveis;

8. Sublinha a importância de a composição do pessoal das instituições europeias e das administrações públicas dos Estados-Membros reflectir a composição da população da União;

9. Insta o Conselho a utilizar a cláusula da "*passerelle*" prevista no nº 2, segundo travessão,

do artigo 67º do Tratado para conferir ao Parlamento poderes de co-decisão em matéria de integração e de migração legal e para deliberar por maioria qualificada no Conselho;

10. Insta o Conselho a conferir um carácter permanente à conferência anual de ministros responsáveis pela integração, inaugurada pela Presidência neerlandesa da UE em Groningen, em Novembro de 2004;

11. Insta o Conselho a reconsiderar a proposta da Comissão com vista à aplicação do método aberto de coordenação à política de integração; no que a este ponto se refere, apela à participação do Parlamento Europeu em todo o processo;

12. Insta o Conselho a implementar uma directiva-quadro abrangente e progressista sobre a migração legal;

13. Incita os Estados-Membros a atribuir a um único ministro do governo as competências de supervisão das políticas de integração dos imigrantes, por forma a garantir que essas políticas sejam integradas em todos os organismos, a todos os níveis de governo, e a considerar a possibilidade de nomear em cada um dos países um Alto Comissário para a Integração ou um Provedor da Integração, responsável por coordenar a aplicação das políticas, divulgar informação aos migrantes, analisar as queixas destes e tomar medidas de correcção dos problemas;

14. Convida todos os Estados-Membros a disponibilizar a realização de auditorias a todos os organismos governamentais, a todos os níveis, que detenham (ou sejam passíveis de deter) competências relacionadas com a integração dos imigrantes;

15. Convida os Estados-Membros a incentivar a participação política dos imigrantes e a combater o seu isolamento político e social, entre outras formas considerando a possibilidade de conceder aos imigrantes residentes de longa duração no país o direito de voto nas eleições autárquicas;

16. Convida os Estados-Membros a instituir procedimentos transparentes, humanos, rápidos e razoáveis de concessão do estatuto de residente de longa duração e de naturalização dos imigrantes residentes de longa duração e dos seus descendentes, nomeadamente se estes tiverem nascido no território de um Estado-Membro;

17. Incita os partidos políticos, os sindicatos e a sociedade civil, na globalidade, a nível nacional, a incluir os imigrantes como membros de pleno direito em todos os níveis da respectiva estrutura;

18. Incita os Estados-Membros a reforçar a legislação anti-discriminação e anti-racismo e a aplicar a que está já em vigor, bem como a considerar a possibilidade de promulgar legislação adequada de "acção afirmativa" a favor dos migrantes, em domínios como a educação e o emprego;

19. Salienta a importância da elaboração de um quadro global de Cidadania Cívica Europeia com a cooperação do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão;

20. Salienta a importância de instituir audições anuais sobre integração, com a participação do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais;

21. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução à Comissão, ao Conselho e aos Estados-Membros.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

I. Introdução

Deverá a União Europeia acolher mais imigrantes e, em caso afirmativo, quantos? Estas questões têm estado, justificadamente, no centro de um debate público sustentado em muitos Estados-Membros. A investigação mais recente demonstra que a imigração contínua, desde que seja bem gerida, produz benefícios económicos e sociais substanciais. Contudo, muitos consideram que a imigração também causa ansiedade e insegurança crescentes.

Em contrapartida, a necessidade de integração dos imigrantes que residem e trabalham já entre nós, que nos não prejudicam e que melhoram a nossa vida, é evidente. Esses imigrantes têm de ser membros de pleno direito da sociedade europeia e, em última análise, deverá ser-lhes concedida a cidadania. Qualquer medida que fique aquém deste princípio é sinónimo de que a União aprova uma sociedade polarizada em duas camadas, um conceito que atenta contra os nossos valores fundamentais.

O presente relatório foi inspirado pela convicção de que a integração é uma questão crucial para o êxito do alargamento da UE, bem como para o movimento global a favor dos direitos da mulher. À luz deste desafio, o compromisso da União tem sido em grande medida insuficiente. Em vez de integrarem eficazmente os imigrantes nas escolas, nos locais de trabalho e nos sistemas políticos, as sociedades europeias estão a cair sob muitos pontos de vista numa situação de "desintegração".

Contudo, a União tem dedicado muito poucos recursos à tentativa de dar resposta a este desafio da integração que, não sendo bem assumido, poderá ter consequências políticas, económicas e sociais negativas para a UE.

Apesar de o Conselho Europeu ter declarado firmemente em Tampere, em 1999, o seu compromisso com a integração dos imigrantes e de ter reforçado a sua convicção em Salónica, em 2003, a realidade não tem correspondido às expectativas.

O fracasso da integração poderá criar inúmeros problemas, ao passo que uma integração bem sucedida reforçará questões cruciais da UE: as nossas realizações comuns em matéria de integração fortalecerão a economia da União face à concorrência global; atrairão os trabalhadores e os empresários de que as nossas economias necessitam, bem como os cientistas e os estudantes que estão na base da nossa capacidade de inovação; as nossas cidades serão mais seguras e as nossas comunidades mais fortes. Mas os benefícios da integração vão muito além do crescimento do PIB, do reforço dos sistemas de pensões e da atenuação das tensões sociais. Os imigrantes da Europa podem lançar a ponte entre a União e um mundo globalizante, melhorando as nossas perspectivas comerciais, reforçando as nossas redes sociais e confirmando a posição da União como líder global capaz de superar as divisões culturais e religiosas.

Já anteriormente enfrentámos com êxito este desafio da integração dos imigrantes. Efectivamente, a União Europeia será talvez o caso mais bem sucedido de integração de imigrantes na História. Há vinte e cinco anos, a maioria dos imigrantes que residiam no território da Comunidade Europeia eram naturais do sul da Europa. Actualmente, o sul da

Europa é parte integrante e próspera da União e os seus cidadãos não são considerados imigrantes, se bem que à época muitos os considerassem estrangeiros "não integráveis". A adesão desses países à União reforçou a UE na globalidade. Do mesmo modo, os europeus do Leste são agora membros de pleno direito da UE.

Porém, os imigrantes dos últimos cinquenta anos tinham uma vantagem comparativamente aos actuais: eram, na sua maior parte, oriundos de países com perspectivas iminentes de adesão à União.

Portanto, será talvez útil considerar estes mais de 40 milhões de nacionais de países terceiros como o 26º (e o quinto maior) Estado-Membro da UE. Podemos assim perguntar: serão os nossos esforços de integração desta população comparáveis aos compromissos que assumimos em matéria de integração dos países candidatos à adesão? Uma integração bem sucedida exige que seja assumido um compromisso sério, em termos de recursos humanos e financeiros. Também será necessário procurar, em toda a União e em todo o mundo, práticas que possam aumentar substancialmente a nossa taxa de êxito em matéria de integração dos imigrantes. Além de que é necessário multiplicar os meios de divulgar eficazmente essas ideias.

Por último, a questão relacionada com a integração dos imigrantes, porventura a mais importante, é a menos debatida: em que tipo de sociedade queremos integrar estas pessoas? A razão fundamental pela qual devemos integrar os imigrantes na Europa é porque, se o não fizermos, estaremos a trair os ideais e os princípios em que se baseia a União. Não raro, a nossa atitude relativamente aos imigrantes denota que somos pessoas de vistas curtas, egoístas, preconceituosas e reaccionárias, características essas que se estendem também às nossas sociedades.

Não pode haver integração sem a participação dos que integram e dos que são integrados, o que significa que a integração dos migrantes pressupõe que estejamos dispostos a aceitá-los e a integrá-los. Portanto, as nossas políticas devem gerir os processos de instalação, influenciando o comportamento dos imigrantes e das sociedades de acolhimento e mobilizando recursos de parte a parte para aplicar eficazmente essas políticas.

II.Justificação da participação da UE na integração

Por que razão deveria a UE participar na integração dos imigrantes? Porque a incapacidade de um Estado-Membro concreto para aplicar políticas de integração eficazes pode ter consequências negativas para toda a União.

- O subemprego dos imigrantes enfraquece não só as economias individuais, como também a economia global da União.
- Caso percepcionem a Europa como uma região pouco hospitaleira, os trabalhadores muito ou pouco qualificados de que as nossas economias necessitam podem ser levados a preferir a economia subterrânea ou os concorrentes económicos da Europa.
- A ausência de políticas de integração eficazes pode dar origem a percepções e estereótipos negativos associados aos imigrantes e, por conseguinte, a políticas de imigração defensivas.
- A existência de um clima de medo entre os cidadãos pode subverter o respeito pela dignidade humana, pela liberdade, pela democracia, pela igualdade, pelo Estado de

direito, bem como o respeito dos direitos humanos, inclusive dos direitos das pessoas que pertencem a minorias.
- Nas suas formas mais extremas, a alienação pode conduzir a uma radicalização que porá em risco o sentimento colectivo de segurança na UE.
- Os estereótipos negativos associados aos imigrantes não integrados podem comprometer o êxito do alargamento da União.

Apesar destas considerações, a União tem estado paralisada por uma ideia muito divulgada, a de que "a integração é uma questão local". Efectivamente, as iniciativas de integração são executadas a nível local. As escolas de bairro, os sindicatos, as empresas, os locais de culto e outras instituições são responsáveis pela difícil tarefa de aproximar os recém-chegados aos habitantes locais, de modo que contribuam para construir uma comunidade e melhorar as vidas dos seus membros. Mas a integração é uma questão global do ponto de vista das suas repercussões, sobretudo quando não é bem sucedida.

Por conseguinte, se bem que as medidas específicas de integração a aplicar devam ser definidas pelas autoridades locais, regionais e nacionais, os Estados-Membros devem pôr em prática estratégias de integração eficazes cujos resultados favoreçam os interesses comuns da União. É no acompanhamento desses resultados que as instituições da UE devem ter uma intervenção muito mais activa e, principalmente, mais eficaz.

III. Acção passada e futura – Recomendações do relator

As anteriores Presidências da UE e a Comissão Europeia têm realizado muito e bom trabalho no domínio da promoção da política de integração. Porém, os esforços colectivos da UE têm sido notoriamente insuficientes a nível da execução, inclusive nos domínios muito limitados em que a Comissão tem autoridade para intervir. Dois casos exemplares comprovam esta afirmação: o Observatório Europeu das Migrações, anunciado com grande pompa em 2003, nunca chegou a ser criado. E o primeiro relatório *anual* em matéria de migração e de integração, que o Conselho Europeu encarregou a Comissão de elaborar todos os anos, foi publicado atempadamente em Junho de 2004[1], mas em Abril de 2006 ainda não tinha sido publicada a segunda edição.

Em 2006 e posteriormente, a Comissão Europeia e outras instituições europeias terão uma série de oportunidades únicas para influenciar a integração dos imigrantes, as quais deverão ser aproveitadas e utilizadas com vista à sua máxima rentabilização.

Porém, antes de embarcar em novas iniciativas que monopolizem a atenção e os recursos da União, é indispensável garantir uma aplicação efectiva das directivas em vigor que afectam a integração dos imigrantes. Compete à Comissão acompanhar de forma muito mais rigorosa a transposição das directivas relacionadas com a integração, bem como a eficácia das práticas administrativas que aplicam a legislação relevante na vida quotidiana dos imigrantes.

A mais importante destas novas iniciativas é talvez o novo Fundo Europeu para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros. Sugere-se no presente relatório que a Comissão proceda à afectação das verbas do novo Fundo de Integração da UE de acordo com seis princípios:

[1] COM(2004)0508.

a. As contribuições do fundo devem ser definidas com base num único ponto focal anual; os domínios em que incidirá o investimento anual incluirão a redução das desigualdades em termos de emprego entre naturais do país de acolhimento e imigrantes; a melhoria do desempenho dos imigrantes em matéria de ensino; a promoção das perspectivas de educação e emprego das mulheres; programas introdutórios e de ensino da língua; e o aumento da participação política dos imigrantes;
b. O fundo deve privilegiar as iniciativas com maiores potencialidades de aplicação global em toda a União;
c. A Comissão deve afectar todos os anos uma percentagem específica razoável dos recursos do Fundo à realização de avaliações, efectuadas por peritos independentes, da eficácia dos programas financiados pela Comissão;
d. Depois de estes peritos terem identificado programas promissores, deve ser atribuída imediatamente prioridade à divulgação e à adaptação desses programas para implementação noutros Estados-Membros, pelas respectivas cidades ou autoridades locais;
e. As iniciativas dos Estados-Membros no domínio da coordenação dos respectivos esforços de integração e do intercâmbio de boas práticas devem ser apoiadas;
f. Os programas dirigidos aos recém-chegados devem ter prioridade no financiamento; porém, também devem ser financiados programas destinados aos descendentes de imigrantes da segunda ou da terceira geração.

A intenção da Comissão de elaborar uma directiva-quadro sobre migração legal, de aplicação geral, bem como directivas destinadas a reforçar a capacidade da União para atrair imigrantes altamente qualificados, trabalhadores sazonais e estagiários, tal como foi referido no "Plano de acção sobre a migração legal", recentemente publicado, reveste igualmente a maior importância.
Este plano representa um passo fundamental, na medida em que reconhece que a imigração e a integração são inseparáveis e indispensáveis ao êxito uma da outra. O plano deve ser mais claramente definido e reconhecer que as necessidades das diferentes categorias de imigrantes em matéria de integração variam muito.

Entretanto, a Comissão referiu igualmente que tenciona criar um protótipo de sítio Web destinado a divulgar as boas práticas em matéria de integração. Se bem que um tal sítio Web seja importante, os esforços da Comissão em matéria de identificação, análise e promoção de boas práticas devem ir muito além dessa iniciativa, abordando urgentemente todos os domínios críticos (tais como a formação linguística, a habitação, a educação, os meios de comunicação, o diálogo intercultural, etc.).

Também é indispensável reformar a gestão da integração dos imigrantes, tal como é efectuada pela Comissão e pelas autoridades dos Estados-Membros. Assim, o relatório convida a Comissão a esclarecer, a alargar e a coordenar as competências em matéria de integração das diferentes DG, bem como a reactivar e a manter um grupo de trabalho inter-DG para a integração e a definir as competências específicas das diferentes DG em matéria de integração. Convida também a que sejam tomadas medidas destinadas a assegurar a complementaridade entre o novo Fundo para a Integração e o Fundo Social Europeu.

No que diz respeito aos Estados-Membros, o relatório incita-os a atribuir a um único ministro do governo as competências de supervisão das políticas de integração dos imigrantes para

garantir a coerência política a todos os níveis de governo e entre as partes interessadas. Solicita-lhes igualmente que considerem a possibilidade de nomear um Alto Comissário para a Integração ou um Provedor da Integração, responsável por coordenar a aplicação das políticas, divulgar informação e intervir no caso de queixas dos migrantes.

Não é possível aplicar uma política de integração séria sem a participação activa dos próprios migrantes. Como tal, o relatório insta a Comissão a criar um grupo de contacto permanente constituído por líderes religiosos, peritos e, principalmente, migrantes, que aconselhe a Comissão sobre todas as políticas relacionadas com a integração.

Por último e não menos importante, é evidente que a medida de integração por excelência é o acesso à cidadania. Se bem que os direitos de cidadania se incluam no âmbito das competências soberanas dos Estados-Membros, o conceito de "cidadania cívica" defendido pela Comissão, um pacote sólido de direitos e responsabilidades que pode ser considerado como um percursor da cidadania, merece ser aprofundado. O relatório convida os Estados-Membros a incentivar a participação política dos imigrantes e a combater o seu isolamento político e social, entre outras formas considerando a possibilidade de conceder aos imigrantes residentes de longa duração no país o direito de voto nas eleições autárquicas; a instituir procedimentos transparentes, humanos, rápidos e razoáveis de concessão do estatuto de residente de longa duração e de naturalização dos imigrantes nessas condições e dos seus descendentes; e a incitar os partidos políticos, os sindicatos e a sociedade civil, na globalidade, a nível nacional, a incluir os imigrantes como membros de pleno direito em todos os níveis das respectivas estruturas.