

Mulheres migrantes sem documentos na União Europeia

Resolução do Parlamento Europeu, de 4 de fevereiro de 2014, sobre mulheres migrantes sem documentos na União Europeia (2013/2115(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, em particular os seus artigos 24.º e 28.º,
- Tendo em conta a Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), de 1979,
- Tendo em conta o Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, de 23 de julho de 2013, intitulado «A violência contra as trabalhadoras migrantes», apresentado à Assembleia Geral das Nações Unidas,
- Tendo em conta o artigo 12.º do Pacto Internacional das Nações Unidas sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais,
- Tendo em conta a Recomendação Geral n.º 26 do Comité das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, de 5 de dezembro de 2008, sobre as trabalhadoras migrantes,
- Tendo em conta a Convenção Internacional das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias,
- Tendo em conta o Comentário Geral n.º 2 do Comité das Nações Unidas para os Trabalhadores Migrantes sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes em Situação Irregular e Membros das suas Famílias,
- Tendo em conta a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH),
- Tendo em conta a Convenção do Conselho da Europa relativa à Prevenção e ao Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica,
- Tendo em conta a Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Trabalho Digno para os Trabalhadores Domésticos,
- Tendo em conta a interpretação dos artigos 13.º e 17.º da Carta Social Europeia do Comité Europeu dos Direitos Sociais,
- Tendo em conta os artigos 79.º, 153.º e 168.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,
- Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em particular os seus artigos 1.º, 14.º, 31.º, 35.º e 47.º,

- Tendo em conta o Programa de Estocolmo – Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos¹,
- Tendo em conta a Diretiva 2002/90/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2002, relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares²,
- Tendo em conta a Diretiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular³,
- Tendo em conta a Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular⁴,
- Tendo em conta a Diretiva 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 objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes⁵,
- Tendo em conta o Relatório de 2011 da Agência dos Direitos Fundamentais da UE, intitulado «Direitos fundamentais dos migrantes em situação irregular na União Europeia»,
- Tendo em conta as orientações de 2012 da Agência dos Direitos Fundamentais da UE sobre «Detenção de migrantes em situação irregular – considerações relativas aos direitos fundamentais»,
- Tendo em conta o projeto de investigação europeu «Clandestino» e o projeto «Transições de trabalhadores não documentados», financiados pela Comissão no âmbito do Sexto Programa-Quadro da União Europeia no domínio da investigação e do desenvolvimento tecnológico,
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 17 de junho de 2013, intitulada «Quarto Relatório Anual sobre a Imigração e o Asilo (2012)» (COM (2013)0422),
- Tendo em conta a sua Resolução, de 8 de março de 2011, intitulada «Reduzir as desigualdades no domínio da saúde na UE»⁶,
- Tendo em conta a sua Resolução, de 4 de julho de 2013, intitulada «O impacto da crise no acesso dos grupos vulneráveis aos cuidados de saúde»⁷,
- Tendo em conta o artigo 48.º do seu Regimento,

¹ JO C 115 de 4.5.2010, p. 1.

² JO L 328 de 5.12.2002, p. 17.

³ JO L 168 de 30.6.2009, p. 24.

⁴ JO L 348 de 24.12.2008, p. 98.

⁵ JO L 261 de 6.8.2004, p. 19.

⁶ JO C 199 E de 7.7.2012, p. 25.

⁷ Textos Aprovados, P7_TA(2013)0328.

- Tendo em conta o Relatório da Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros e o parecer da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais (A7-0001/2014),
- A. Considerando que o termo «migrante sem documentos» define um nacional de país terceiro, cuja presença no território de um Estado-Membro não preenche ou deixou de preencher as condições de entrada previstas no artigo 5.º do Código das Fronteiras Schengen ou outras condições aplicáveis à entrada, permanência ou residência nesse Estado-Membro¹ e cuja deteção pelos serviços de imigração conduz a uma decisão de regresso ou à expulsão;
- B. Considerando que as circunstâncias complexas geradas por guerras e exacerbadas por crises humanitárias à escala mundial estão a contribuir para o aumento dos fluxos de refugiados, em que se inclui um grande número de mulheres e crianças sem documentos;
- C. Considerando que cada Estado-Membro tem o direito de decidir as suas próprias políticas de imigração; considerando, no entanto, que os direitos fundamentais dos imigrantes devem ser protegidos e garantidos em conformidade com o direito internacional e da UE, a que os Estados-Membros estão vinculados;
- D. Considerando que, em grande parte dos casos, os migrantes sem documentos dispõem de poucos recursos financeiros, o que os expõe a um risco de subnutrição e de degradação do estado de saúde, forçando-os a procurar soluções inadmissíveis para garantir meios de subsistência; considerando, além disso, que as mulheres têm frequentemente crianças ao seu cuidado, o que representa um incentivo adicional à procura de possíveis formas para subsistir e sobreviver;
- E. Considerando que, devido à sua situação jurídica, é frequentemente negado aos migrantes sem documentos o acesso a habitação digna, assistência médica primária e de urgência e escolaridade; considerando que a sua situação jurídica de pessoas sem documentos impossibilita a proteção contra a exploração laboral no local de trabalho ou os abusos físicos e psicológicos e os impede de recorrer à justiça;
- F. Considerando que as mulheres migrantes sem documentos e os seus dependentes são especialmente vulneráveis aos riscos que advêm da sua situação legal, uma vez que estão mais expostas do que os homens a eventuais abusos físicos, sexuais e psicológicos, más condições de trabalho, exploração laboral pelos empregadores e dupla discriminação, tanto em função da raça, como do género;
- G. Considerando que as mulheres migrantes sem documentos podem revelar-se particularmente vulneráveis a traficantes e podem, subsequentemente, tornar-se vítimas de tráfico;
- H. Considerando que os migrantes sem documentos têm um acesso limitado à habitação social e continuam dependentes do mercado imobiliário privado; considerando que as mulheres migrantes sem documentos correm maior risco de abusos na forma de violência física ou sexual perpetrada por proprietários privados;
- I. Considerando que as mulheres migrantes sem documentos são mais suscetíveis de ser vítimas de violência e abusos, nomeadamente sexuais, e são potenciais vítimas de

¹ Artigo 3.º da Diretiva 2008/115/CE.

exploração sexual e de tráfico de seres humanos em geral; considerando que o acesso a abrigos para mulheres geridos pelo Estado exige que se cumpra o requisito de apresentação de um documento válido de identificação ou de um título de residência e que, por conseguinte, as vítimas só podem optar entre permanecer na situação de abuso e ir viver para a rua; considerando ainda que correm o risco de ser deportadas se contactarem a polícia;

- J. Considerando que os estereótipos de género estão mais profundamente enraizados nas comunidades de imigrantes e que as mulheres migrantes são mais frequentemente vítimas dos vários tipos de violência contra as mulheres, em particular de casamentos forçados, de mutilação genital feminina, dos chamados crimes de honra, de maus tratos nas relações de proximidade, de assédio sexual no local de trabalho e de tráfico e exploração sexuais;
- K. Considerando que os Estados-Membros apresentam grandes diferenças no que se refere ao nível de acesso à assistência médica que oferecem aos migrantes em situação irregular e às condições de denúncia de migrantes sem documentos impostas aos prestadores de assistência médica;
- L. Considerando que a necessidade de cuidados de saúde urgentes das mulheres sem documentos ao longo da vida as expõe a um risco desproporcionado de ter de pagar contas extremamente elevadas pela assistência hospitalar em países onde são inelegíveis para os cuidados subvencionados e que o receio de receber tais contas conduz várias mulheres sem documentos a dar à luz em casa sem apoio médico;
- M. Considerando que o acesso a assistência médica primária, como cuidados de urgência, é muito limitado, senão impossível, para os migrantes sem documentos, devido ao requisito de identificação, ao elevado preço dos tratamentos e ao receio de serem detetados e denunciados às autoridades; considerando que as mulheres migrantes sem documentos estão particularmente expostas a riscos, uma vez que não recebem assistência médica específica ao género, como cuidados pré-parto, no parto e pós-parto; considerando que alguns migrantes sem documentos nem sequer têm conhecimento dos seus direitos no domínio da saúde no país de destino;
- N. Considerando que o receio de serem detetadas e denunciadas às autoridades impede efetivamente as mulheres migrantes sem documentos de procurarem ajuda em situações de abuso, até de ONG especializadas em aconselhamento jurídico para imigrantes; considerando que, por conseguinte, estas migrantes se encontram efetivamente impedidas de conhecer os seus direitos e de beneficiar da respetiva salvaguarda; considerando que, pelos mesmos motivos, se torna difícil para as organizações da sociedade civil a prestação de assistência e de apoio;
- O. Considerando que os mercados e a indústria da prostituição na Europa se alimentam, em grande medida, da vulnerabilidade das mulheres e raparigas migrantes e que muitas das mulheres envolvidas na prostituição não possuem documentos, o que aumenta o risco de abuso e a vulnerabilidade já inerentes à indústria da prostituição;
- P. Considerando que os filhos, e nomeadamente as filhas, de famílias migrantes sem documentos são impedidos de frequentar a escola, devido ao receio de serem detetados e à incapacidade de fornecerem documentos oficiais para a sua inscrição; considerando que as adolescentes sem documentos enfrentam obstáculos significativos para aceder ao ensino superior e à formação;

- Q. Considerando que o aumento da procura de trabalhadores nos setores doméstico e de prestação de cuidados tem atraído um elevado número de mulheres migrantes, muitas das quais sem documentos; considerando que as mulheres sem documentos que trabalham nestes setores são mais vulneráveis a salários baixos, abusos psicológicos, retenção de salários e de passaportes e, por vezes, até abusos físicos às mãos dos seus empregadores; considerando que é pouco provável que as mulheres sem documentos procurem obter reparação nos tribunais;
- R. Considerando que as trabalhadoras migrantes sem documentos dificilmente dispõem de recursos para exigir condições de trabalho justas ou salários justos, devido ao seu isolamento económico e social, à ignorância dos seus direitos fundamentais e ao receio de deportação;
- S. Considerando que os migrantes sem documentos se encontram numa situação de *limbo jurídico*¹;
- T. Considerando que as mulheres migrantes sem documentos são especialmente vulneráveis a abusos físicos, psicológicos e sexuais no momento da detenção e nos centros de detenção;

Recomendações

1. Relembra que a necessidade de proteção dos direitos fundamentais dos migrantes sem documentos tem sido reiteradamente salientada por organizações internacionais, como a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, bem como em instrumentos internacionais das Nações Unidas no âmbito dos direitos humanos e na legislação da UE; remete, neste contexto, para a Convenção do Conselho da Europa relativa à Prevenção e ao Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica, que proíbe a discriminação com base na orientação sexual, na identidade de género e no estatuto de migrante, refugiado ou outro;
2. Recorda que a política de migração e a gestão de fluxos migratórios são da responsabilidade conjunta dos Estados-Membros;
3. Salienta que as imigrantes lésbicas, bissexuais ou transexuais sem documentos legais são vítimas de dupla discriminação e que a sua condição frágil de estrangeiras sem documentos piora a sua situação já complicada;
4. Sublinha que a imigração é uma questão particularmente atual e que é necessário um quadro jurídico comum para as políticas de migração, que proteja os migrantes e as potenciais vítimas, especialmente mulheres e crianças, vulneráveis a várias formas de crime organizado no contexto da migração e do tráfico de seres humanos;
5. Lamenta que muitas mulheres migrantes sejam ludibriadas nos seus países de origem com a promessa de um contrato de trabalho em países desenvolvidos e que algumas cheguem mesmo a ser raptadas para fins de exploração sexual por grupos de crime organizado e

¹ Quando os migrantes sem documentos são detidos e identificados pelos serviços de imigração, que emitem uma decisão de regresso, que é, posteriormente, protelada, mas não possuem, contudo, qualquer documento que comprove o adiamento da decisão de regresso.

redes de tráfico de seres humanos; apela aos Estados-Membros para que intensifiquem os seus esforços de luta contra esta prática abusiva e desumana;

6. Incentiva os Estados-Membros a aplicarem a Diretiva «Auxílio» de uma forma que não impeça os migrantes sem documentos de arrendarem habitação no mercado livre, a fim de reduzir o risco de situações de exploração ou de abuso;
7. Relembra o artigo 8.º da CEDH, relativo ao respeito pela integridade física das pessoas, e, por conseguinte, incentiva os Estados-Membros a renunciarem ao requisito de apresentação de documentação a fim de aceder aos abrigos geridos pelo Estado para os migrantes sem documentos nas situações mais vulneráveis, tendo em especial consideração as necessidades específicas das mulheres grávidas, com crianças ou outras pessoas a seu cargo;
8. Insiste em que seja tida em conta a situação de maior vulnerabilidade das pessoas com necessidades especiais, como as crianças e os adolescentes, os idosos, as pessoas com deficiência, as pessoas analfabetas, as pessoas que pertencem a minorias, os migrantes perseguidos no país de origem pelas suas ideias, orientação sexual e características físicas e as mulheres vítimas de violência de género;
9. Salienta que a saúde é um direito humano fundamental e, por conseguinte, incentiva os Estados-Membros a dissociar as políticas no domínio da saúde do controlo da imigração, não impondo, consequentemente, aos profissionais de saúde o dever de denunciar migrantes sem documentos; encoraja os Estados-Membros a assegurarem cuidados e assistência adequados com base nas necessidades específicas de género; incentiva, do mesmo modo, os Estados-Membros a proporcionarem formação específica sobre as questões de género aos funcionários que estão em contacto com essas pessoas e a não exigirem às escolas a denúncia de filhos de migrantes sem documentos;
10. Incentiva os Estados-Membros a garantirem apoio psicológico, sanitário e jurídico adequado às mulheres sem documentos;
11. Relembra que os direitos previstos na Diretiva «Vítimas» não estão condicionados ao estatuto de residente da vítima¹; encoraja fortemente os Estados-Membros, por conseguinte, a separar a instauração de ações penais relativas à violência contra as mulheres migrantes sem documentos do controlo da imigração, para que as vítimas possam denunciar os crimes em segurança;
12. Condena toda e qualquer forma de violência, de tráfico de seres humanos, de abuso e de discriminação das mulheres sem documentos; salienta a necessidade de prever o acesso destas mulheres à oferta de serviços de assistência, sem receio de medidas de efeito diretamente suspensivo da residência;
13. Insta à implementação da Convenção n.º 29 da OIT sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório; solicita que seja dispensada particular atenção à situação das mulheres sujeitas a trabalhos forçados, onde se inclui não só a prostituição forçada, mas também trabalhos involuntários, nomeadamente na esfera doméstica, e que as mulheres migrantes sem documentos em causa sejam protegidas;

¹ Considerando n.º 10 da Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade.

14. Insta os Estados-Membros a tomarem as medidas necessárias para evitar a proliferação da prostituição e do trabalho forçado entre as mulheres migrantes;
15. Insta os Estados-Membros a garantirem a correta aplicação da salvaguarda prevista no artigo 6.º da Diretiva relativa às sanções aplicáveis aos empregadores, que requer que os Estados-Membros disponibilizem mecanismos que permitam aos trabalhadores migrantes sem documentos apresentar queixas contra o empregador por qualquer remuneração em dívida; exorta os Estados-Membros, as ONG e as organizações da sociedade civil que trabalham com migrantes sem documentos a lançarem campanhas de sensibilização para os informar dos seus direitos;
16. Exorta os Estados-Membros a porem termo às práticas discriminatórias, a lutarem contra o trabalho não declarado e a exploração laboral, nomeadamente reforçando as inspeções laborais e a permitirem que acedam a serviços básicos de saúde;
17. Convida os Estados-Membros a levarem a cabo formações adequadas, destinadas à polícia e a outros serviços públicos que estejam em contacto com mulheres migrantes sem documentos, sobre a violência e a exploração sexual de que estas possam ser vítimas;
18. Recomenda vivamente que a Comissão, como parte integrante de futuras revisões da Diretiva relativa às sanções aplicáveis aos empregadores, introduza mecanismos que permitam aos migrantes em situação irregular apresentar queixas oficiais e anónimas contra empregadores abusivos;
19. Exorta os Estados-Membros a ratificarem a Convenção do Conselho da Europa relativa à Prevenção e ao Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica (a Convenção de Istambul) e a aplicarem as suas disposições corretamente, em particular o artigo 59.º, que refere claramente que as Partes tomarão as medidas necessárias para suspender o processo de expulsão e/ou conceder uma autorização de residência autónoma, na eventualidade de dissolução do casamento, às mulheres migrantes cujo estatuto de residente esteja dependente do cônjuge;
20. Recomenda aos Estados-Membros que procurem formas de fazer reconhecer o valor do trabalho executado por mulheres que prestam serviços valiosos e contribuem para o funcionamento da sociedade de acolhimento;
21. Insta os Estados-Membros a assegurarem que todas as mulheres migrantes, incluindo as mulheres migrantes sem documentos, que forem vítimas de abusos e violência com base no género, nomeadamente as mulheres migrantes exploradas na indústria da prostituição, recebam proteção e apoio e sejam consideradas portadoras de motivos particulares que lhes permitam obter asilo ou um título de residência permanente por razões humanitárias;
22. Insta os Estados-Membros a aplicarem plenamente a Diretiva «Regresso» e a emitirem documentos comprovativos do adiamento do regresso, em conformidade com a Diretiva, a fim de evitarem situações de limbo jurídico;
23. Sublinha a importância da recolha de dados relativos às experiências específicas das mulheres sem documentos e insiste na necessidade de dados fiáveis, exatos, atualizados e comparáveis sobre as vulnerabilidades relacionadas com o género das mulheres sem documentos e a sua falta de acesso à justiça e aos serviços na UE, a fim de contribuir para o desenvolvimento e a gestão de políticas públicas coerentes;

24. Insta a Comissão, no âmbito do processo de avaliação, a proceder à revisão da Diretiva «Regresso» através do reforço da proteção dos direitos fundamentais dos migrantes detidos;
25. Destaca o facto de os aspetos de deteção no âmbito das políticas de aplicação da legislação em matéria de imigração nunca deverem pôr em causa a dignidade humana e os direitos fundamentais ou colocar as mulheres numa situação de elevado risco de violência e abuso; insta, por conseguinte, a Comissão a alterar a Diretiva «Regresso» a fim de garantir o respeito pelos direitos humanos dos migrantes irregulares, especialmente os das grávidas e crianças;
26. Relembra que, ao abrigo da Diretiva «Regresso», os Estados-Membros estão obrigados a tratar os nacionais de países terceiros que se encontram em centros de detenção «de forma humana e digna», no pleno respeito dos direitos fundamentais dos detidos; deplora os relatos de violência contra as mulheres em centros de detenção; insta, por conseguinte, os Estados-Membros a investigarem quaisquer queixas de abusos físicos contra os detidos;
27. Exorta os Estados-Membros a terem em conta qualquer indício de coerção ou tratamento desumano de mulheres migrantes sem documentos;
28. Insta os Estados-Membros a reforçarem a colaboração com ONG e organizações da sociedade civil que trabalhem neste domínio, com vista a encontrar alternativas aos centros de detenção, e a envidarem esforços para assegurar que as mulheres migrantes sem documentos não tenham razões para rejeitar a interação com essas organizações, cujo trabalho consiste em ajudá-las;
29. Insta a Comissão a assegurar que as normas estabelecidas pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança continuem no centro de todas as ações relativas aos direitos da criança e, por conseguinte, insta os Estados-Membros a porem termo, completa e rapidamente, à detenção de crianças com base no seu estatuto de imigração, a protegerem as crianças de violações no âmbito das políticas e procedimentos no domínio da migração e a adotarem alternativas à detenção que permitam que as crianças permaneçam com os membros da família e/ou tutores;
30. Insta a Comissão e os Estados-Membros a suprirem, através da realização de uma investigação abrangente e integrada, as lacunas existentes no que diz respeito à fiabilidade dos dados e ao conhecimento disponível sobre o número de pessoas sem documentos na UE, a chamarem a atenção da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Eurofound) para a situação das mulheres sem documentos e a terem em maior consideração as mulheres em causa aquando da implementação dos objetivos de inclusão social da estratégia Europa 2020;
31. Insta a Comissão e os Estados-Membros a lançarem campanhas de sensibilização à escala da UE a fim de informar as mulheres migrantes sem documentos sobre os seus direitos;
32. Solicita que os esforços envidados para prevenir a migração, através da ajuda ao desenvolvimento nos países de origem, se centrem na situação, na educação e nos direitos das mulheres;
33. Solicita à Comissão e aos Estados-Membros que disponibilizem às mulheres sem documentos um número suficiente de figuras femininas de contacto, prestadoras de

cuidados, funcionárias e examinadoras; apela à implementação dessas medidas por respeito a outras religiões e culturas e para evitar a discriminação;

o

o o

34. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.