



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 11.7.2001
COM(2001) 387 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E
AO PARLAMENTO EUROPEU**

**RELATIVA A UM MECANISMO DE COORDENAÇÃO ABERTO
DA POLÍTICA COMUNITÁRIA EM MATÉRIA DE IMIGRAÇÃO**

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

RELATIVA A UM MECANISMO DE COORDENAÇÃO ABERTO DA POLÍTICA COMUNITÁRIA EM MATÉRIA DE IMIGRAÇÃO

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	3
2.	APLICAÇÃO DO MECANISMO DE COORDENAÇÃO ABERTO À POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO.....	5
3.	ORIENTAÇÕES EUROPEIAS EM MATÉRIA DE IMIGRAÇÃO.....	7
3.1.	Gestão dos fluxos migratórios.....	7
3.2.	Admissão de migrantes económicos	9
3.3.	Parceria com os países terceiros.....	10
3.4.	Integração dos nacionais de países terceiros.....	12
4.	INSTRUMENTOS E MÉTODOS	13
4.1.	Planos de acção nacionais.....	13
4.2.	Evolução e avaliação da política comunitária em matéria de imigração.....	14
4.2.1.	Participação das instituições europeias.....	15
4.2.2.	Participação da sociedade civil	15
4.3.	Medidas de apoio	15
5.	CONCLUSÕES E ACOMPANHAMENTO	16

1. INTRODUÇÃO

O Tratado de Amsterdão estabeleceu uma competência comunitária nos domínios da migração e do asilo. O Conselho Europeu, reunido em Tampere em Outubro de 1999, solicitou a elaboração de uma política comum da União Europeia em matéria de asilo e de migração que incluísse quatro elementos principais: parceria com os países de origem; um sistema comum europeu de asilo que conduza, a longo prazo, a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme para as pessoas a quem é concedido asilo; o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros e uma gestão mais eficaz dos fluxos migratórios¹. Foram já realizados progressos consideráveis na elaboração da abordagem global proposta nesta reunião.

Na sua "*Comunicação relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração*" (COM(2000)757), a Comissão expôs a sua visão de uma nova abordagem da gestão dos fluxos migratórios e, nomeadamente, de uma política comum em matéria de admissão por razões económicas. O êxito desta política depende da coordenação eficaz por parte de todos os interessados e da adopção e implementação de novas medidas, quer a nível comunitário, quer nacional, conforme seja mais adequado. Deste modo, deverá ser possível não só dar uma resposta adequada às necessidades imediatas a curto prazo, mas também permitir a todos os interessados desenvolver acções a médio ou longo prazos.

Esta política assentará num quadro legislativo comum, cujo fundamento foi já acordado pelos Estados-Membros (artigo 63º do Tratado de Amsterdão). Em conformidade com o programa pormenorizado adoptado em Tampere e apresentado no "*Painel de avaliação dos progressos realizados na criação de um espaço de «liberdade, segurança e justiça» na União Europeia*"², a Comissão já formulou propostas em vários domínios, lançando assim as bases deste quadro em que assentará a política comum em matéria de asilo e de migração nas quatro áreas identificadas em Tampere, e que, de acordo com o calendário acordado, deverão ser completadas na globalidade até 2004.

No que diz respeito à imigração legal, o Conselho está actualmente a examinar uma proposta de directiva relativa ao reagrupamento familiar³. Por outro lado, a Comissão está a elaborar propostas relativas à admissão dos nacionais de países terceiros. A primeira delas é uma proposta de directiva, apresentada juntamente com a presente comunicação, relativa à admissão dos nacionais de países terceiros para efeitos de exercício de uma actividade económica⁴. Uma vez adoptada, esta directiva fixará condições comuns para a entrada e a residência dos trabalhadores nacionais de países terceiros, que se aplicarão nos Estados-Membros. Será seguida de propostas de directivas relativas à entrada e à residência dos nacionais de países terceiros para efeitos de estudos e de formação profissional, bem como para efeitos do exercício de actividades não remuneradas.

¹ SN 200/99 Conselho Europeu de Tampere, Conclusões da Presidência, 15 e 16 de Outubro de 1999.

² Ver actualização semestral COM(2001)278 final de 23 de Maio de 2001.

³ COM(2000)624 versão alterada de 10 de Outubro de 2000.

⁴ COM(2001)386 "Condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e de exercício de uma actividade económica independente".

Foram igualmente realizados progressos na criação de um quadro jurídico destinado a garantir o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente na UE. Foram adoptadas disposições legislativas para promover a igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, e lutar contra o racismo e a discriminação⁵. A Comissão adoptou também uma proposta de directiva relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração⁶. Este texto definirá pela primeira vez, como solicitado pelo Conselho Europeu de Tampere, um estatuto comum para os nacionais de países terceiros residentes de longa duração.

No que diz respeito à imigração clandestina, bem como à luta contra o tráfico de seres humanos e as actividades dos passadores, foram adoptadas várias directivas do Conselho nos domínios do reconhecimento mútuo das decisões de expulsão dos nacionais de países terceiros⁷, da harmonização das sanções pecuniárias impostas aos transportadores que encaminhem para o território dos Estados-Membros nacionais de países terceiros que não possuam a documentação necessária para aí serem admitidos⁸ e do reforço do quadro penal para a repressão do auxílio à entrada e à permanência irregulares dos nacionais de países terceiros⁹. Além disso, a Comissão está actualmente a preparar uma comunicação sobre a luta comum contra a imigração clandestina, na qual apresentará um vasto plano de acção que visa coordenar e reforçar as acções neste domínio. Este texto será seguido de uma comunicação sobre uma política comunitária em matéria de regresso.

Nas conclusões da comunicação relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração, a Comissão propôs, tendo em conta o carácter pluridimensional dos fenómenos migratórios, o grande número de intervenientes na gestão da migração e a responsabilidade permanente dos Estados-Membros na aplicação de uma política neste domínio, a adopção de um procedimento aberto para a coordenação desta política a nível comunitário.

O objectivo da presente comunicação consiste em formular propostas para a adaptação do mecanismo de coordenação aberto ao domínio da política de migração. A Comissão dá assim um novo contributo para o debate em curso sobre a elaboração de uma política de migração para a União, que será enriquecido pelas duas novas comunicações que a Comissão está a preparar sobre a luta contra a imigração clandestina e sobre a política de regresso. Deve igualmente ser examinada no contexto das iniciativas comunitárias existentes no domínio da mobilidade dos trabalhadores, como por exemplo a comunicação da Comissão relativa à estratégia de mobilidade no espaço europeu da investigação¹⁰, e no âmbito do acompanhamento da "Task Force" de alto nível sobre as competências e a mobilidade. A presente comunicação destina-se nomeadamente a proporcionar um novo elemento de reflexão à Conferência Europeia sobre a Migração, que será organizada em 16 e 17 de Outubro de 2001 pela Presidência. Por seu lado, a Conferência servirá de preparação para a análise dos progressos efectuados na criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, aquando do Conselho Europeu de Laeken, em Dezembro de 2001.

⁵ Directiva 2000/43, JO L 180 de 19.7.2000 e Directiva 2000/78, JO L 303 de 2.12.2000.

⁶ COM(2001)127.

⁷ Directiva 2001/40, JO L 149 de 2.6.2001.

⁸ JO C 269 de 20.9.2000 p.8.

⁹ JO C 253 de 4.9.2000 p.6.

¹⁰ COM(2001)331 de 20.6.2001.

2. APLICAÇÃO DO MECANISMO DE COORDENAÇÃO ABERTO À POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO

Várias razões levam a Comissão a considerar que a adopção de um mecanismo de coordenação aberto será o meio mais adequado para apoiar o desenvolvimento da política comunitária em matéria de imigração. Antes de 1999, este era um domínio que tinha sido abordado essencialmente a nível intergovernamental. O Tratado de Amsterdão (Título IV do Tratado e artigo 63º, nomeadamente) transferiu esta competência do terceiro para o primeiro pilar da União Europeia (embora nem todos os procedimentos do primeiro pilar sejam ainda aplicáveis).

Neste contexto, os Estados-Membros continuam a ser responsáveis por um certo número de questões importantes, nomeadamente no que diz respeito à admissão de migrantes económicos e à elaboração e aplicação de uma política de integração. A imigração levanta também muitas questões sensíveis e de grande alcance que afectam directamente a sociedade civil, as quais precisam de ser discutidas abertamente, quer a nível nacional quer europeu, a fim de se chegar a um consenso relativamente às posições políticas. Por outro lado, a natureza internacional dos fluxos migratórios e a interconexão entre os diferentes aspectos da política de migração exigem um procedimento através do qual os progressos efectuados na realização dos objectivos europeus comuns possam ser avaliados e os objectivos adaptados em função das necessidades.

O recurso ao mecanismo de coordenação aberto, especificamente adaptado ao domínio da imigração, e como complemento do quadro legislativo, fornecerá a combinação de medidas necessária para a elaboração progressiva de uma política da União baseada, pelo menos numa primeira fase, na identificação e no desenvolvimento de objectivos comuns para os quais seja necessária uma resposta europeia. Propõe-se a implementação deste mecanismo durante um período inicial de seis anos, até ao momento da primeira avaliação da aplicação da directiva relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e do exercício de uma actividade económica independente. Após esta fase inicial e à luz da avaliação da implementação do mecanismo de coordenação, a Comissão reserva-se o direito de introduzir instrumentos legislativos adicionais, sempre que necessário para promover a coordenação da política comum.

O Tratado estabelece uma orientação clara relativamente às medidas prioritárias, particularmente durante os primeiros cinco anos após a sua entrada em vigor; a Comissão está a avançar rapidamente na apresentação dos instrumentos legislativos solicitados. Todavia, o princípio da subsidiariedade, que se aplica a todos os aspectos da acção da União, assume particular importância no que se refere à criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, tal como a necessidade de solidariedade entre os Estados-Membros e as instituições europeias para fazer face aos desafios transnacionais que constituem os movimentos migratórios.

Na sua reunião de Tampere, o Conselho Europeu estabeleceu as orientações políticas e alguns objectivos concretos para o desenvolvimento de uma política europeia comum nas áreas-chave identificadas, nomeadamente:

- Uma abordagem global da **parceria com os países de origem** que aborde as questões políticas, de direitos do Homem e de desenvolvimento nos países e regiões de origem e de trânsito;

- **Um sistema comum europeu de asilo** baseado na aplicação integral da Convenção de Genebra à escala mundial;
- Uma política de integração enérgica que assegure um **tratamento equitativo aos nacionais de países terceiros** e que vise atribuir-lhes direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da UE; e
- Medidas destinadas a assegurar uma **gestão** mais eficaz **dos fluxos migratórios** baseada numa cooperação estreita entre os Estados-Membros e com os países de origem e de trânsito.

O mecanismo de coordenação aberto apoiará e complementará a legislação comunitária requerida pelo Tratado e proporcionará um quadro para o exame com os Estados-Membros da implementação destes instrumentos jurídicos. No que diz respeito à admissão dos migrantes económicos, por exemplo, os Estados-Membros adoptarão medidas nacionais que terão em conta os critérios definidos na directiva. Estes incidirão nomeadamente sobre o número de migrantes que podem ser admitidos durante um determinado período, a criação de programas de avaliação horizontais, a determinação da duração das autorizações de residência emitidas em conformidade com a directiva, bem como outras questões que deverão ser comunicadas à Comissão. Por conseguinte, são necessários procedimentos para assegurar a coerência e a utilização de normas comuns na aplicação concreta da legislação comunitária neste domínio e facilitar a avaliação do seu impacto enquanto elementos-chave da política comunitária da imigração.

Além disso, a Comissão considera que se deve examinar a legislação comum relativa a uma série de questões mais vastas, o que permitirá avaliar a sua eficácia e identificar as práticas que poderiam ser úteis noutros contextos nacionais. Estas questões poderão incluir os critérios para a elaboração de programas de avaliação horizontais e as condições da sua aplicação, os mecanismos criados em cada Estado-Membro para favorecer a participação dos parceiros sociais na avaliação das necessidades económicas dos nacionais de países terceiros, a comparação dos procedimentos de recrutamento, nomeadamente nos países de origem e a eventual utilidade de uma cooperação mais estreita entre os Estados-Membros, tudo isto a efectuar em conformidade com as disposições do Tratado, nomeadamente com o seu Título VIII relativo ao emprego.

A Comissão tenciona desempenhar plenamente o seu papel na aplicação do mecanismo de coordenação aberto. Prosseguirá a elaboração do programa legislativo acordado em Tampere, assegurando a apresentação de todas as propostas pertinentes até 2004, de acordo com o calendário fixado no painel de avaliação. Paralelamente ao estabelecimento do quadro legislativo, a Comissão contribuirá para a aplicação do mecanismo de coordenação aberto, formulando propostas de orientações europeias e garantindo a coordenação das políticas nacionais, o intercâmbio das melhores práticas e a avaliação do impacto da política comunitária, bem como organizando consultas regulares com os países terceiros em causa.

3. ORIENTAÇÕES EUROPEIAS EM MATÉRIA DE IMIGRAÇÃO

O mecanismo de coordenação aberto baseia-se essencialmente na aprovação pelo Conselho de orientações plurianuais para a União, acompanhadas de um calendário específico para a realização dos objectivos estabelecidos a curto, médio e longo prazos. Estas orientações são seguidamente transpostas para a política nacional mediante a fixação de objectivos específicos que tenham em conta as diferenças nacionais e regionais. No âmbito das conclusões do Conselho Europeu de Tampere e à luz das propostas avançadas na sua comunicação relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração, a Comissão propõe que se comece por definir orientações nos seguintes domínios: gestão dos fluxos migratórios; admissão dos migrantes económicos; parceria com os países terceiros e integração dos nacionais de países terceiros. As primeiras orientações deverão ser aprovadas pelo Conselho em 2002 e poderão ser revistas anualmente no âmbito do mecanismo de coordenação aberto.

A disponibilidade de estatísticas comparáveis tem uma importância crucial para a eficácia do acompanhamento e da avaliação da política comum em matéria de imigração. O documento de trabalho dos serviços da Comissão relativo ao intercâmbio de informações estatísticas no domínio do asilo e da migração¹¹ recomenda a recolha de estatísticas comunitárias sobre a migração legal, com este objectivo. Actualmente, o Eurostat está a proceder a uma recolha de dados sobre a migração no âmbito dos seus trabalhos relativos à demografia. Embora estes dados proporcionem informações sobre as características demográficas das pessoas que tencionam entrar e residir na UE, não revelam as razões da migração nem a sua duração. Além disso, a recolha varia muito de um Estado-Membro para outro em termos de fontes, definições e cobertura, e os dados são recolhidos apenas numa base anual. A Comissão encomendou um estudo sobre a disponibilidade nos Estados-Membros de estatísticas sobre a entrada e a permanência legais de nacionais de países terceiros, com vista a estabelecer uma recolha mensal de estatísticas relativas à entrada legal. Dada a importância de que se reveste para a elaboração de uma política comum de imigração, este trabalho constituirá uma das medidas essenciais do plano de acção solicitado pelo Conselho nas conclusões relativas à análise comum e à melhoria do intercâmbio de estatísticas em matéria de asilo e de migração¹². É importante que os Estados-Membros apoiem sem reserva este plano de acção.

Seguidamente são apresentadas sugestões quanto ao teor destas orientações. Todos os anos poderiam ser aprovados objectivos globais a nível europeu, os quais serviriam de base aos Estados-Membros para a definição dos seus próprios objectivos nacionais.

3.1. Gestão dos fluxos migratórios

A interacção entre as diferentes facetas da política de migração - questões humanitárias e económicas, migração clandestina e tráfico de seres humanos - e a necessidade de as tratar separadamente, sem todavia ignorar as ligações que entre elas existem, impõe a adopção de medidas destinadas a promover a cooperação nos

¹¹

SEC (2001) 602.

¹²

7973/01 ASIM 10, adoptado pelo Conselho JAI de Maio de 2001.

Estados-Membros e entre estes e os países terceiros e a facilitar o intercâmbio de experiências e de saber-fazer. Dada a importância da migração enquanto factor de influência da situação demográfica da UE, deverão ser estabelecidos procedimentos adequados para assegurar uma ligação com a elaboração de políticas noutras domínios, nomeadamente económico e social.

Orientação nº 1: Elaborar uma abordagem global e coordenada da gestão das migrações a nível nacional garantindo que:

- São tidas em devida consideração as ligações e interacções entre as diferentes categorias de fluxos migratórios: pessoas admitidas por razões humanitárias, para efeitos do exercício de uma actividade assalariada ou independente, de estudos ou de formação, de turismo ou de outras actividades não remuneradas. Tal poderia incluir a avaliação pelos organismos competentes das repercussões que a abertura da migração económica poderá ter a nível dos pedidos de asilo e da migração clandestina; a relação entre as estratégias destinadas a combater o trabalho não declarado e as pressões migratórias; a procura de um equilíbrio entre os recursos necessários para a integração dos migrantes e a sua contribuição para o desenvolvimento económico e social. A coerência com as políticas externa e de desenvolvimento deverá também ser tida em consideração;
- Os Estados-Membros apoiam plenamente o melhoramento dos trabalhos em curso em matéria de recolha e de análise de estatísticas sobre a migração com vista a implementar o plano de acção adoptado pelo Conselho.

Orientação nº 2: Melhorar as informações disponíveis sobre as possibilidades legais de entrada na UE e sobre as consequências da utilização de canais clandestinos, nomeadamente:

- Desenvolvendo serviços de informação nos países terceiros sobre os meios legais de entrar na UE para os nacionais desses países, incluindo informações sobre os procedimentos de pedido de autorizações de residência e de trabalho, por exemplo através da criação de sítios Internet, da abertura de gabinetes de informação e de medidas especiais de publicidade;
- Fomentando a cooperação e o intercâmbio de informações entre os serviços consulares dos Estados-Membros nos países de origem, nomeadamente no que diz respeito à política de vistos, a fim de tratar os pedidos de entrada na UE com mais eficácia, transparência e coerência entre os Estados-Membros;
- Desenvolvendo, em cooperação com países terceiros, campanhas de sensibilização sobre os riscos de ser vítima das actividades dos passadores e dos traficantes de seres humanos.

Orientação nº 3: Reforçar a luta contra a imigração clandestina, as actividades dos passadores e o tráfico de seres humanos, apoiando as seguintes medidas:

- Promover uma abordagem baseada numa coerência e num equilíbrio adequados entre as responsabilidades humanitárias, a imigração legal e a luta contra as redes de passadores e de traficantes de seres humanos;

- Adoptar medidas que permitam controlar os movimentos ilegais de pessoas entre os países e regiões de origem e os países de destino através dos países de trânsito;
- Com base na legislação existente ou futura da UE, estabelecer graus de sanções adequados para as actividades criminosas associadas aos fluxos de migrações clandestinas e/ou ao tráfico de seres humanos e aumentar o custo da imigração clandestina mediante a adopção de medidas que privem os passadores e as pessoas implicadas no tráfico de seres humanos das vantagens financeiras obtidas ilegalmente;
- Promover a implementação concreta da cooperação, bem como de outras medidas a montante das fronteiras, e reforçar os controlos nas fronteiras externas da União no âmbito de normas comuns.

3.2. Admissão de migrantes económicos

Para fazer face à crescente falta de mão-de-obra, vários Estados-Membros estão actualmente a recrutar migrantes económicos, incluindo trabalhadores altamente qualificados, como por exemplo investigadores e especialistas universitários. Num contexto de envelhecimento da população e de declínio demográfico, a Comissão considera necessário reexaminar a utilização dos canais legais para a admissão de nacionais de países terceiros, a fim de dar resposta às necessidades do mercado de trabalho, sem no entanto deixar de estar consciente do impacto potencialmente negativo nos países de origem da "fuga de cérebros" que esta prática poderá encorajar. Por estas razões, está convicta de que a admissão de migrantes por razões de ordem económica deve efectuar-se, tanto quanto possível, em parceria com os países de origem e no âmbito da estratégia europeia para o emprego, de modo transparente e coerente, com base nos procedimentos definidos na proposta de legislação comunitária sobre a admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado¹³. Embora esta legislação defina os procedimentos e as condições que regem a admissão dos nacionais de países terceiros no mercado de trabalho, não prevê objectivos quantitativos nem quotas. Os Estados-Membros continuam a ser responsáveis pela selecção dos migrantes económicos e pela determinação do número necessário para satisfazer as necessidades nacionais. Isto significa que a responsabilidade pelo tratamento dos aspectos da imigração ligados ao mercado de trabalho deve incumbrir aos organismos encarregados da implementação da estratégia europeia em matéria de emprego, tanto a nível dos Estados-Membros como a nível comunitário.

A Comissão considera, além disso, que uma política de admissão mais aberta deverá ser acompanhada de medidas adicionais destinadas a erradicar o trabalho não declarado que, por sua vez, fomenta a migração clandestina, a actividade dos passadores e o tráfico de seres humanos.

¹³

COM(2001)386 “Condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e de exercício de uma actividade económica independente”.

Orientação nº 4: Estabelecer uma política coerente e transparente e procedimentos destinados a abrir o mercado de trabalho aos nacionais de países terceiros no âmbito da estratégia europeia para o emprego. Os Estados-Membros deverão garantir que:

- Os procedimentos em vigor para aplicar a estratégia europeia para o emprego permitem tratar a contribuição que os migrantes podem trazer ao mercado de trabalho. As alterações que poderão ser necessárias para o efeito devem ser decididas em concertação com os parceiros sociais, as autoridades nacionais, regionais e locais, as organizações não-governamentais, as associações de migrantes e outras organizações interessadas. A este respeito, convém ter em conta a capacidade e os recursos disponíveis para o acolhimento e a integração dos imigrantes mais recentes e a situação dos nacionais de países terceiros já residentes no Estado-Membro em causa (por exemplo as pessoas admitidas a título do reagrupamento familiar, aquelas a quem foram concedidas formas de protecção temporária, etc);
- A legislação nacional em vigor ou adoptada prevê procedimentos simples e transparentes para a selecção dos pedidos de acesso ao mercado de trabalho apresentados pelos nacionais de países terceiros, em função da categoria a que pertencem;
- São adoptadas medidas para velar pelo respeito da obrigação de notificação à Comissão, em conformidade com o artigo 30º da proposta de directiva relativa à admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado¹⁴, a fim de prever um intercâmbio de pontos de vista que possa conduzir a acções complementares no contexto da política comunitária de imigração;
- O recrutamento dos nacionais de países terceiros é plenamente conforme com a legislação nacional e comunitária relativa ao emprego de nacionais de países terceiros, nomeadamente no que diz respeito à luta contra o trabalho não declarado;
- É dedicada especial atenção à situação e às necessidades das mulheres migrantes, que representam uma percentagem crescente dos migrantes que procuram ser admitidos na UE para aí trabalharem.

3.3. Parceria com os países terceiros

A UE preconiza uma abordagem de parceria nas suas relações com os países terceiros, abrangendo os aspectos político, económico e social. O desenvolvimento da abordagem global das questões relativas à migração, apresentada pelo Conselho Europeu de Tampere, pressupõe a inclusão das questões relativas aos direitos do Homem e ao desenvolvimento nos países e regiões de origem e de trânsito. A fim de encorajar, no âmbito de um diálogo estruturado e coerente, a cooperação com os países terceiros sobre a questão dos fluxos migratórios, o Conselho Europeu recomendou o desenvolvimento de uma abordagem de parceria tanto a nível nacional

¹⁴

COM(2001)386 “Condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e de exercício de uma actividade económica independente”.

como europeu. Numa primeira fase, ambas as partes devem determinar os domínios para os quais este diálogo deve orientar-se, bem como as formas mais eficazes para o estabelecer no âmbito das instâncias e dos acordos de parceria existentes e futuros que garantam uma abordagem global das questões relativas à migração.

Orientação nº 5: Integrar as questões relativas à migração nas relações com os países terceiros, nomeadamente com os países de origem, designadamente:

- Tendo em conta a dimensão da migração no país terceiro em causa aquando da concepção e da implementação de programas de desenvolvimento e de cooperação, designadamente nos domínios da educação e da formação, e garantindo a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens;
- Apoando medidas destinadas a maximizar o impacto positivo da migração enquanto factor de desenvolvimento do país de origem (por exemplo, o impacto das transferências financeiras dos nacionais que residem no estrangeiro), minimizando simultaneamente os efeitos negativos (designadamente a "fuga de cérebros");
- Procurando formas de promover esquemas de mobilidade entre os Estados-Membros da UE, por forma a incitar os migrantes a manterem e desenvolverem os laços com os seus países de origem¹⁵. Poderão ser previstas várias acções:
 - Reexaminar a legislação que restringe a livre circulação dos migrantes entre o seu país de residência e o seu país de origem;
 - Incentivar os migrantes a interessar-se pelos projectos de desenvolvimento e pelas iniciativas comerciais e de formação no seu país de origem;
 - Contribuir, através de uma ajuda financeira ou de outro tipo, incluindo o fornecimento de capital de risco, para a reinstalação dos candidatos ao regresso no seu país de origem;
- Apoando as medidas destinadas a desencorajar a emigração dos nacionais de países terceiros que não foram autorizados a entrar na UE, nomeadamente no âmbito de políticas a favor da imigração legal proveniente do país em causa;
- Encorajando os esforços dos países terceiros para gerir os fluxos migratórios e para elaborar disposições legislativas e estruturas conformes com as normas internacionais;
- Apoando medidas destinadas a facilitar a reintegração social e económica das vítimas dos passadores e/ou do tráfico de seres humanos no seu país de origem.

¹⁵

A título de exemplo, no novo programa-quadro de investigação para 2002-2006 proposto pela Comissão (COM(2001)94 final), o regime internacional de bolsas de estudo Marie Curie, que é proposto com o objectivo de atrair investigadores de países terceiros, incluirá, no caso das economias emergentes e dos países em desenvolvimento, dotações para ajudar os bolseiros que pretendam regressar ao seu país de origem.

3.4. Integração dos nacionais de países terceiros

O Conselho Europeu de Tampere sublinhou a importância de uma boa integração dos nacionais de países terceiros na sociedade. Trata-se de um grande desafio, tanto para os responsáveis políticos como para a sociedade civil, tendo em conta o carácter pluridimensional das políticas de integração e o grau de participação dos diferentes sectores da sociedade na sua aplicação. Pode afirmar-se que o êxito da política comunitária em matéria de imigração dependerá do grau de integração dos migrantes no seu país de acolhimento. O fracasso na criação de uma sociedade sob o signo da tolerância e da integração que permita às diferentes minorias étnicas viver em harmonia com a população local de que fazem parte dá origem à discriminação, à exclusão social e ao recrudescimento do racismo e da xenofobia.

A concepção de estratégias de integração adequadas é da competência dos Estados-Membros, tendo as autoridades e outros intervenientes a nível local e municipal um papel muito importante a desempenhar. Face ao aumento da proporção de estrangeiros na população dos Estados-Membros e à perspectiva da continuação desta tendência, é mais do que nunca necessário envidar esforços coordenados e constantes para assegurar a inserção social dos migrantes.

Estes esforços deverão complementar as acções nacionais adoptadas no âmbito das orientações para o emprego e estar em conformidade com os objectivos aprovados pelo Conselho Europeu de Nice no que se refere à inserção social. Por conseguinte, serão necessárias medidas adequadas para dar resposta às necessidades das minorias étnicas e dos trabalhadores migrantes no que se refere à sua integração no mercado de trabalho e serão fixados objectivos nacionais para o efeito, se for caso disso (orientação para o emprego nº 7). Os Estados-Membros promoverão igualmente a integração social das mulheres e dos homens que corram o risco de ser confrontados com uma pobreza persistente devido ao facto de pertencerem a um grupo que tenha problemas de integração específicos (objectivo de Nice).

Orientação nº 6: Assegurar a elaboração de políticas de integração para os nacionais de países terceiros que residam legalmente nos territórios dos Estados-Membros, nomeadamente:

- Identificando as prioridades e os recursos para a elaboração de uma política global que assegure a integração dos migrantes na sociedade;
- Estabelecendo um quadro que garanta a participação dos actores locais e regionais, dos parceiros sociais, da sociedade civil e dos próprios migrantes na concepção e na aplicação da estratégia nacional;
- Promovendo a integração dos migrantes através de campanhas de informação e de sensibilização em cooperação com todos os interessados;
- Adoptando medidas específicas para a integração social e económica das mulheres e dos migrantes de segunda geração;

- Criando programas destinados a facilitar a instalação dos novos migrantes e das suas famílias que prevejam, nomeadamente, a oferta de cursos de línguas adaptados e informações sobre as características culturais, políticas e sociais do país em causa, incluindo a natureza da cidadania e dos valores europeus fundamentais;
- Elaborando medidas destinadas a proporcionar apoio social, sanitário e económico às vítimas dos passadores e/ou do tráfico de seres humanos durante a sua permanência no território da UE;
- Examinando a validade do conceito de cidadania cívica através da definição dos direitos e responsabilidades que garantam o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros legalmente residentes no Estado-Membro em causa.

4. INSTRUMENTOS E MÉTODOS

4.1. Planos de acção nacionais

A fim de implementar cada conjunto de orientações em matéria de imigração, os Estados-Membros devem preparar planos de acção nacionais, que serão reexaminados e adaptados anualmente. Estes planos, constituídos por duas vertentes, visarão, por um lado, fazer o balanço das acções desenvolvidas no ano anterior relativamente às orientações europeias e, por outro, apresentar propostas de aplicação das orientações em matéria de migração para o ano seguinte.

Na parte "balanço", os planos de acção nacionais apresentarão estatísticas sobre o número e a situação dos nacionais de países terceiros admitidos durante o ano precedente, por categoria, incluindo as informações pertinentes contidas nos planos de acção nacionais relativos ao emprego. Esta parte incluirá também observações sobre a cooperação entre as autoridades nacionais, regionais e locais, os parceiros sociais, as organizações não governamentais e os próprios migrantes, bem como sobre a eficácia da sua participação na concepção e na implementação da política em matéria de migração. Conterá também informações sobre a interacção entre as diferentes medidas tomadas e os fluxos legais e clandestinos. Serão dadas informações sobre os recursos utilizados e chamada a atenção para as experiências interessantes e as boas práticas identificadas, bem como para os problemas encontrados, designadamente quando se afigure necessário procurar soluções a nível europeu. Esta parte do relatório conterá também informações sobre a aplicação das directivas comunitárias pertinentes, a forma como foram transpostas para o direito nacional e uma análise dos efeitos desta legislação sobre a situação a nível nacional.

Na segunda parte, relativa aos seus planos, os Estados-Membros descreverão as acções propostas a nível nacional, regional e local, consoante o caso, para aplicar as orientações durante o ano em causa, indicando os seus objectivos nacionais para cada uma delas, bem como o calendário proposto. Mencionarão também, quando tal seja pertinente, as suas projecções sobre a procura de trabalhadores migrantes, em conformidade com os seus planos de acção nacionais em matéria de emprego.

Os planos de acção servirão de base para uma avaliação global da aplicação da política comum e dos resultados obtidos e contribuirão para determinar a forma como as orientações devem ser adaptadas para darem resposta à evolução das necessidades. Com base nestes relatórios, a Comissão preparará um relatório de síntese que chamará a atenção para os problemas comuns e identificará as áreas em que poderão ser adequadas soluções europeias. A elaboração deste relatório será coordenada com a dos relatórios correspondentes sobre o emprego e a integração social.

4.2. Evolução e avaliação da política comunitária em matéria de imigração

A Comissão contribuirá activamente para o apoio e a elaboração de uma política comum em matéria de migração, nomeadamente apresentando a legislação comunitária necessária e preparando propostas relativas às orientações europeias, à promoção da cooperação, do intercâmbio de melhores práticas, da avaliação e do acompanhamento. Para alcançar este objectivo, a Comissão procederá a uma consulta alargada - tomando as iniciativas adequadas, nas quais se incluem a criação de comités e grupos de trabalho - com altos funcionários e peritos em matéria de imigração dos Estados-Membros, representantes dos parceiros sociais e das autoridades locais e regionais, especialistas em certas questões específicas objecto de análise e com outros representantes da sociedade civil.

Importa velar por que os países candidatos sejam informados deste processo e sejam integrados o mais precocemente possível na aplicação do mecanismo aberto, de coordenação antes da sua adesão, através de disposições adequadas. Isto constituirá uma preparação útil para a adesão, já que permite aos países candidatos familiarizarse com as políticas e métodos de trabalho da Comunidade. Tal pressupõe que os países candidatos sejam implicados no processo, nomeadamente participando nos comités e grupos de trabalho que forem criados.

As actividades da Comissão incluirão:

- acompanhamento da aplicação prática da legislação neste domínio, nomeadamente com vista a assegurar a coerência entre os Estados-Membros;
- A apresentação de propostas para novas iniciativas legislativas necessárias à aplicação da política comum;
- A promoção do intercâmbio de informações, experiências e boas práticas entre os Estados-Membros;
- A elaboração das orientações europeias a aprovar pelo Conselho;
- acompanhamento e a avaliação da aplicação das orientações, incluindo através de um relatório de síntese a apresentar ao Conselho com base numa análise dos relatórios nacionais e que inclua recomendações para a evolução futura da política comum de imigração, incluindo a revisão das orientações.
- exame da possibilidade e da oportunidade de reformar e de alargar a rede EURES de modo a fornecer aos nacionais de países terceiros que pretendam trabalhar na UE informações sobre as oportunidades de emprego e as condições de vida e de trabalho.

- A integração das questões relativas à migração nas relações com os países terceiros, nomeadamente aquando da elaboração de estratégias nacionais (estudos estratégicos por país ou outros).

Ao executar estas tarefas, a Comissão velará por que a política de migração seja complementar e coerente com outros domínios de intervenção internos e externos, nomeadamente a evolução da economia europeia, a estratégia para o emprego e as políticas sociais relativas, por exemplo, à inserção social e à estratégia comunitária de luta contra a discriminação, de modo a que se reforcem mutuamente no contexto do desenvolvimento sustentável. A política de migração deverá igualmente promover a igualdade entre homens e mulheres, em conformidade com o disposto no artigo 2º do Tratado. No plano externo, será mantida a coerência com as políticas da União em matéria de relações externas e de desenvolvimento. Por conseguinte, a Comissão trabalhará, quando oportuno, em cooperação com outros órgãos e comités que se ocupam destas questões, como o Comité do Emprego e o Comité da Protecção Social.

4.3. Participação das instituições europeias

Tendo em conta o carácter pluridimensional da política de migração, o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões devem ser estreitamente associados à elaboração e à implementação da política comunitária em matéria de imigração. A Comissão apresentará igualmente a estas instituições o relatório anual relativo à migração, que inclui as orientações europeias em matéria de imigração.

Convém prosseguir, em concertação com as instituições em causa, o exame dos meios que permitem associá-las mais eficazmente ao mecanismo de coordenação a nível europeu, para que possam contribuir plenamente para o mesmo.

4.4. Participação da sociedade civil

A participação activa dos responsáveis políticos, dos parceiros sociais, dos actores regionais e locais e de outras organizações interessadas, como as organizações não-governamentais e as associações de migrantes, bem como dos meios de comunicação social, tanto a nível nacional como europeu, é indispensável para o êxito desta política e para a realização dos objectivos fixados nas orientações. Os Estados-Membros são convidados a tomar as medidas que se impõem para assegurar esta participação a nível nacional. A Comissão adoptará medidas destinadas a estabelecer um diálogo com a sociedade civil a nível europeu.

4.5. Medidas de apoio

A Comissão desempenhará um papel importante no acompanhamento e na avaliação da política comum, na promoção da cooperação entre os Estados-Membros e os diferentes actores em causa e na identificação e promoção do intercâmbio das melhores práticas. Trata-se de uma etapa essencial do processo de elaboração de uma abordagem comum, de identificação das melhores normas e de promoção da convergência das práticas e dos procedimentos. A cooperação administrativa será facilitada pelo programa de acção proposto nos domínios das fronteiras externas, dos

vistos, do asilo e da imigração (o programa ARGO¹⁶, sucessor do programa Odysseus).

A Comissão considera, porém, que é necessário um programa mais vasto para favorecer o intercâmbio de informações e de melhores práticas entre as numerosas autoridades e organizações envolvidas, nomeadamente no que diz respeito à integração dos nacionais de países terceiros, e para prestar apoio às acções destinadas a avaliar e fixar os objectivos europeus em matéria de imigração. Por conseguinte, a Comissão tenciona, como indicou na sua comunicação relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração, apresentar propostas para um programa de acção comunitário específico que complete os programas de acção comunitários de luta contra a discriminação e de promoção da inserção social.

O objectivo consistirá em contribuir para a elaboração de uma legislação e de uma política europeias através da melhoria dos conhecimentos, do reforço das capacidades de todos os intervenientes e da sensibilização para as estratégias de integração. O acento tónico será colocado em vários domínios essenciais e o programa será orientado para a concepção de uma abordagem global e para a mobilização de todas as partes implicadas na implementação desta política. Servirá nomeadamente de base para a avaliação da eficácia das políticas, da legislação e da prática e da respectiva difusão, incluindo a elaboração de padrões de referência e de indicadores. Visará desenvolver as capacidades de certos actores mediante intercâmbios transnacionais de informações e o apoio das acções europeias e sensibilizar as personalidades com influência na opinião pública.

5. CONCLUSÕES E ACOMPANHAMENTO

Através da presente comunicação, a Comissão entende apresentar mais pormenorizadamente as propostas relativas à implementação de uma política comum em matéria de migração, resumidas na sua comunicação intitulada "Uma política comunitária em matéria de imigração". Pretende deste modo trazer um contributo concreto à conferência interinstitucional europeia sobre a migração que a Presidência organizará em 16 e 17 de Outubro de 2001.

Quando as propostas relativas ao mecanismo de coordenação tiverem sido analisadas pelo Conselho, eventualmente no Conselho de Laeken em Dezembro de 2001, a primeira prioridade da Comissão consistirá em examinar as sugestões, apresentadas no ponto 3 supra, sobre as orientações europeias em matéria de imigração, bem como as grandes linhas dos planos de acção nacionais (ponto 4.1 supra), e em apresentar propostas ao Conselho a este respeito, com vista à respectiva aprovação o mais cedo possível, no decurso de 2002. Os Estados-Membros serão então convidados a preparar os seus primeiros planos de acção nacionais em matéria de imigração.

¹⁶

COM(2001) "Proposta de decisão do Conselho relativa à adopção de um programa de acção com vista à cooperação administrativa em matéria de fronteiras externas, vistos, asilo e imigração (ARGO)"