



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 4.6.2004
COM(2004) 412 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU,
AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E
AO COMITÉ DAS REGIÕES**

Estudo sobre as relações entre a imigração legal e a imigração clandestina

ÍNDICE

Introdução.....	3
PARTE I – FORMAS DE GESTÃO DA IMIGRAÇÃO LEGAL EXISTENTES.....	4
1.1 Regulamentação relativa à admissão de migrantes económicos.....	4
1.2 Regulação do número de migrantes económicos e previsão das necessidades.....	5
1.3 Acordos bilaterais em matéria de emprego.....	7
1.4 Recurso a quotas para regular os regimes bilaterais	9
1.5 Medidas de regularização.....	10
PARTE 2 – RELAÇÃO ENTRE FLUXOS DE IMIGRAÇÃO LEGAL E DE IMIGRAÇÃO CLANDESTINA E RELAÇÕES COM OS PAÍSES TERCEIROS	12
2.1 Impacto dos acordos bilaterais em matéria de emprego sobre os fluxos de imigração clandestina.....	13
2.2 Impacto da política de vistos sobre os fluxos de imigração clandestina.....	14
2.3 Impacto da cooperação com os países terceiros nos fluxos de imigração clandestina	15
PARTE 3 - PERSPECTIVAS	17
3.1 Reforço da consulta e do intercâmbio de informações a nível da UE	17
3.2 Desenvolvimento de novas iniciativas políticas no âmbito da política comum de imigração.....	18
3.2.1. Imigração legal.....	18
3.2.2. Imigração clandestina.....	21
3.2.3. Cooperação com os países terceiros.....	22
CONCLUSÃO	23

Introdução

A presente comunicação apresenta os resultados de um estudo encomendado pelo Conselho Europeu sobre as relações entre a imigração legal e a imigração clandestina. Pela primeira vez, a nível da UE, o estudo debruça-se sobre a questão de saber se os canais legais de admissão de imigrantes reduzem ou não os incentivos à imigração clandestina e, mais especificamente, em que medida uma política de imigração legal tem impacto, em primeiro lugar a nível dos fluxos de imigrantes clandestinos e, em segundo lugar, sobre a cooperação com os países terceiros em matéria de luta contra a imigração clandestina.

O mandato para a realização deste estudo decorre das conclusões do Conselho Europeu de Salónica de Junho de 2003, segundo as quais a UE precisava de explorar *“meios legais que permitam a emigração para a União de cidadãos de países terceiros, tendo em conta a capacidade de recepção dos Estados-Membros, no quadro de uma cooperação reforçada com os países de origem”*. Neste contexto, no Conselho informal JAI de Setembro de 2003, a Presidência italiana propôs *“aos seus parceiros realizar um estudo para definir um sistema legal de quotas para a imigração para a Europa que possa ser proposto aos países de origem e de trânsito dos principais fluxos de imigração legal, por forma a obter a sua cooperação com vista a chegar a um acordo sobre a readmissão (...)”*. Posteriormente, em Outubro de 2003, o Conselho Europeu alargou o âmbito do estudo e concluiu que, *“reconhecendo embora que cada Estado-Membro é responsável pelo número de imigrantes legais admitidos no seu território, nos termos da respectiva legislação e de acordo com a sua situação específica, designadamente os mercados de trabalho, o Conselho Europeu regista o lançamento, pela Comissão, de um estudo sobre a relação entre imigração legal e ilegal e convida todos os Estados-Membros, os Estados aderentes e os Estados candidatos a colaborarem plenamente com a Comissão para esse efeito”*.

O curto prazo concedido para a finalização do estudo não permitiu confiá-lo a institutos de investigação externos. Por conseguinte, a Comissão decidiu que o estudo se deveria limitar a um exercício de recolha de dados efectuado em colaboração com os peritos dos Estados-Membros. O estudo baseou-se, em primeiro lugar, nos trabalhos de investigação já existentes neste domínio, completados pelas informações fornecidas pelos peritos nacionais em duas reuniões organizadas pela Comissão e pelas respostas a um questionário da Comissão. Os representantes dos Estados-Membros (novos e antigos) no Comité sobre a imigração e o asilo da Comissão acompanharam regularmente os trabalhos em curso.

A primeira parte da presente Comunicação aborda principalmente a gestão dos actuais canais de imigração legal para fins de trabalho, incluindo o recurso a acordos bilaterais e – tendo em conta a intenção inicial da Presidência italiana – o eventual recurso a quotas ou limites máximos neste contexto. A título ilustrativo, a Comissão identificou certos exemplos interessantes de políticas nos estudos de casos. A segunda parte centra-se na relação entre os fluxos de imigração legal e de imigração clandestina, com destaque para os acordos de cooperação com os países terceiros. Por último, a Comunicação extrai algumas conclusões e faz recomendações. É de assinalar que, de um modo geral, não existem dados estatísticos fiáveis sobre estas questões, tanto a nível da UE como a nível nacional.

PARTE I – FORMAS DE GESTÃO DA IMIGRAÇÃO LEGAL EXISTENTES

1.1 Regulamentação relativa à admissão de migrantes económicos

A admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego é regida pela legislação dos Estados-Membros, diferindo as políticas em matéria de admissão de um Estado-Membro para outro, já que estes foram elaborando respostas em função das tendências migratórias observadas durante as últimas décadas. No período pós-guerra, a migração foi bastante encorajada para fazer face à escassez de certos tipos essenciais de mão-de-obra. Todavia, na sequência do declínio económico dos anos 70 e do aumento dos fluxos de imigração clandestina registado nos anos 80 e 90, os controlos de admissão tornaram-se mais rigorosos, com o intuito de proteger o mercado de trabalho nacional e, nalguns Estados-Membros, o recrutamento de nacionais de países terceiros foi congelado.

O objectivo prosseguido pelas actuais políticas e procedimentos consiste em proporcionar possibilidades de entrada que permitam dar resposta às necessidades do mercado de trabalho, protegendo simultaneamente os interesses da mão-de-obra nacional. Os nacionais de países terceiros que pretendem trabalhar na UE são obrigados a apresentar prova de que preenchem certos critérios: devem, por exemplo, dispor de uma oferta de emprego, de recursos financeiros suficientes para prover à sua subsistência e de um seguro de doença adequado. Por vezes, cabe aos empregadores dos Estados-Membros apresentar um pedido de autorização de trabalho em nome do nacional de um país terceiro, devendo estar em condições de demonstrar que o trabalhador em causa possui qualificações que não se encontram disponíveis no mercado de trabalho nacional. Alguns Estados-Membros admitem também trabalhadores independentes mas, também neste caso, devem ser respeitados critérios rigorosos, nomeadamente a prova de que os requerentes possuem meios suficientes para proverem à sua subsistência e de que a actividade que pretendem exercer será útil para o Estado-Membro em causa. A maior parte dos migrantes económicos são inicialmente admitidos com base numa autorização de residência temporária, cuja duração varia de um a cinco anos. Estas autorizações são renováveis, desde que o requerente continue a preencher os critérios necessários, sendo o mais importante que ainda esteja empregado e que as suas qualificações continuem a ser necessárias.

Desde meados dos anos 90 surgiram novas modalidades de admissão de migrantes económicos em muitos Estados-Membros, para dar resposta à escassez de mão-de-obra no mercado de trabalho, e foram criados procedimentos acelerados ou preferenciais nalguns países, nomeadamente naqueles em que é necessário suprir certos défices de qualificações, como por exemplo no sector dos cuidados de saúde. De uma forma geral, atrair trabalhadores altamente qualificados é considerado um meio importante para apoiar o crescimento económico e evitar estrangulamentos nas economias nacionais. A experiência demonstrou que nem sempre é fácil atrair o número de pessoas qualificadas necessário através destas vias específicas. Várias razões explicam este fenómeno, mas não se pode deixar de referir que, em certa medida, os Estados-Membros competem uns com os outros ao tentarem atrair certas categorias de nacionais de países terceiros para virem trabalhar para o seu território.

Nem só os trabalhadores altamente qualificados são procurados. Muitos Estados-Membros, nomeadamente os do Sul da Europa, que são países de imigração mais recentes, foram confrontados com a necessidade de recrutar trabalhadores pouco qualificados. Muitos deles optaram por regular a admissão de trabalhadores pouco qualificados abrindo vias de admissão específicas ou celebrando acordos bilaterais em matéria de emprego.

Estudo de caso: sistema alemão da carta verde

A **Alemanha** introduziu um sistema de **carta verde** em Agosto de 2000, destinado a recrutar especialistas no domínio das tecnologias da informação, com vista a dar resposta à escassez já prevista deste tipo de trabalhadores a nível nacional. Na sequência de um inquérito efectuado junto dos empregadores do sector das tecnologias da informação e tendo em conta as projecções em matéria de emprego, este sistema previu a autorização do recrutamento de 20 000 especialistas neste domínio entre 2000 e 2005. Ao abrigo deste sistema, os requerentes são autorizados a permanecer no país durante cinco anos no máximo, período durante o qual os membros da sua família são autorizados a permanecer no território. No entanto, os requerentes não podem apresentar um pedido de residência permanente uma vez no país. Os pedidos no âmbito deste sistema podem ser apresentados quer directamente a uma empresa alemã, quer através de um salão de empregos em linha. Até ao presente, foram emitidas aproximadamente metade das 20 000 autorizações.

Estudo de caso: programa do Reino Unido destinado a imigrantes altamente qualificados

O **Reino Unido** lançou um **programa destinado a imigrantes altamente qualificados** no final de Janeiro de 2002, a fim de criar uma via de entrada específica para os trabalhadores altamente qualificados que disponham da experiência e das competências necessárias ao Reino Unido para este poder competir na economia mundial. Os requerentes não precisam de ter já um contrato de trabalho, sendo, pelo contrário, admitidos para procurar trabalho ou para se instalarem como trabalhadores independentes, inicialmente durante um período de um ano. Desde que os requerentes continuem activos do ponto de vista económico podem permanecer no Reino Unido, podendo finalmente solicitar um título de residência permanente. A admissão baseia-se num sistema de pontos, bem como em critérios de imigração. Os pontos são atribuídos nos seguintes cinco domínios principais: habilitações, experiência profissional, remunerações auferidas anteriormente, realizações na profissão escolhida pelo requerente e competências e realizações do seu cônjuge ou companheiro. Este programa contou com a participação de um número relativamente elevado de pessoas.

É de assinalar que nem todos os nacionais de países terceiros admitidos no mercado de trabalho entram graças aos procedimentos de selecção acima descritos. Os imigrantes admitidos para fins de emprego constituem a principal categoria de admissão de nacionais de países terceiros unicamente em dois Estados-Membros. Nos restantes Estados-Membros, a maior parte das admissões dizem respeito a pessoas que procuram beneficiar de um reagrupamento familiar e a pessoas que foram reconhecidas como necessitando de alguma forma de protecção humanitária. Em vários Estados-Membros, os imigrantes admitidos para efeitos de reagrupamento familiar representam bastante mais de metade das pessoas admitidas. A imigração para fins de emprego poderá representar menos de 15% do número de pessoas admitidas que beneficiarão efectivamente de acesso ao mercado de trabalho.

1.2 Regulação do número de migrantes económicos e previsão das necessidades

O número de nacionais de países terceiros admitidos para fins de emprego nos Estados-Membros tem vindo a aumentar desde meados dos anos 90 (este crescimento, de 20% na Dinamarca, no Reino Unido e na Suécia, reflecte o forte crescimento económico e a escassez de mão-de-obra qualificada em determinados sectores). Não existem dados sobre o número total de imigrantes admitidos na UE para fins de emprego. Embora os dados estatísticos relativos aos fluxos migratórios na UE tenham melhorado nos últimos anos,

subsistem problemas para quantificar os fluxos legais, devido às diferenças entre as fontes e as definições, os métodos de recolha de dados e as práticas legislativas nos Estados-Membros.

Os Estados-Membros dispõem de diferentes métodos para fixar o número de migrantes económicos admitidos em cada ano. Este número baseia-se geralmente numa avaliação nacional e/ou regional das necessidades do mercado de trabalho. Alguns Estados-Membros dispõem de sistemas de quotas, mas a forma como estas são utilizadas difere de um país para outro. Alguns estabelecem um número total geral de trabalhadores de países terceiros a admitir por ano, ao passo que outros fixam quotas mais específicas para cada sector de actividade ou até por tipo de trabalhadores, por exemplo os trabalhadores sazonais. Outros ainda estabelecem quotas anuais, após terem procedido a uma análise das necessidades do mercado de trabalho e de terem consultado os sindicatos e as organizações patronais.

Na maior parte dos Estados-Membros é necessário proceder a uma análise minuciosa da situação no mercado de trabalho interno antes de admitir trabalhadores de países terceiros. Este princípio de “preferência comunitária” foi expressamente reconhecido enquanto princípio orientador para a selecção de trabalhadores de países terceiros na *Resolução do Conselho de 20 de Junho de 1994 relativa às restrições à admissão de nacionais de países terceiros no território dos Estados-Membros a fim de aí obterem emprego*¹. A forma como este princípio é aplicado varia de um Estado-Membro para outro.

As projecções globais relativas ao emprego apontam para uma escassez de mão-de-obra na UE que se deve ao envelhecimento da população activa e à sua diminuição após 2010. Os trabalhos de investigação indicam também que é pouco provável que os fluxos de imigração diminuam num futuro previsível. Vários estudos examinaram a questão de saber se a imigração constitui ou não uma solução para este declínio demográfico previsto. A Comunicação da Comissão relativa à imigração, à integração e ao emprego² reconheceu que a imigração se tornará cada vez mais necessária nos próximos anos para dar resposta às necessidades do mercado de trabalho da UE. Não obstante, de uma forma geral é também reconhecido que a imigração não constitui uma solução para o envelhecimento da população e que o aumento da imigração líquida não dispensará os responsáveis políticos de aplicarem mudanças, estruturais e outras, para fazer face às consequências do envelhecimento das populações.

Numerosos estudos sublinharam as dificuldades em adequar a imigração às necessidades do mercado de trabalho. Por um lado, as previsões relativas ao mercado de trabalho não são de modo algum infalíveis e nem sempre permitem prever com precisão as tendências do mercado de trabalho. Por outro, os actuais fluxos de imigração não correspondem, no seu conjunto, às necessidades predominantes do mercado de trabalho, que dizem respeito a trabalhadores altamente qualificados ou com qualificações específicas. Embora se confirme que, em muitos Estados-Membros, os imigrantes têm tendência a ocupar postos de trabalho em sectores que exigem poucas qualificações, esta situação não reflecte necessariamente as qualificações dos trabalhadores, já que alguns deles são sobrequalificados para os empregos que ocupam³. Algumas experiências passadas no domínio da imigração demonstraram que é extremamente difícil determinar a duração da permanência dos imigrantes e a sua mobilidade geográfica e

¹ JO C 274 de 19.9.1996, p. 3.

² Comissão Europeia - Comunicação da Comissão relativa à imigração, à integração e ao emprego, COM(2003) 336.

³ Comissão Europeia - Comunicação da Comissão relativa à imigração, à integração e ao emprego, COM(2003) 336.

profissional. As previsões em matéria de trabalho devem também ter em conta outras categorias de imigrantes a quem os critérios de selecção poderão não se aplicar necessariamente (admissão para fins de protecção internacional, por motivos de reagrupamento familiar, etc.). Por último, o estudo demonstra que há uma necessidade manifesta de melhorar as políticas de integração para explorar todo o potencial dos imigrantes.

1.3 Acordos bilaterais em matéria de emprego

Existe um amplo leque de acordos bilaterais em matéria de emprego assinados pelos Estados-Membros (antigos e novos) com vista à admissão de nacionais de países terceiros. Estes acordos destinam-se a dar resposta a uma escassez de mão-de-obra no país de acolhimento, mas várias razões secundárias podem levar à assinatura de tais acordos. Estas razões podem, *grosso modo*, dividir-se nas seguintes categorias: abrir novos canais para a imigração, melhorar as relações com os países terceiros, facilitar laços históricos e intercâmbios culturais, melhorar a gestão dos fluxos migratórios e combater a imigração clandestina. Muitas vezes, há uma combinação destes factores.

É possível estabelecer uma distinção geográfica entre os Estados-Membros em função da sua abordagem em matéria de acordos bilaterais. Os **países do Norte da Europa** foram os primeiros a conceber regimes bilaterais no período pós-guerra, a fim de fazer face a uma escassez de mão-de-obra específica no seu mercado de trabalho. Muitos destes acordos foram assinados com países do Sul da Europa antes da sua adesão à Comunidade Europeia. Embora estes acordos fossem muito orientados para o mercado de trabalho, existiam outros motivos subjacentes, como por exemplo a manutenção de “relações especiais” com antigas colónias. Muitos destes primeiros regimes bilaterais foram suprimidos depois dos anos 70 devido à recessão económica. Os acordos bilaterais assinados mais recentemente tendem a centrar-se na admissão de trabalhadores sazonais, que vêm trabalhar principalmente nos sectores da agricultura, da construção, do turismo e da restauração, em que a procura deste tipo de trabalhadores é constante. Alguns destes novos acordos bilaterais relativos a trabalhadores sazonais foram assinados para proporcionar canais legais de imigração para os trabalhadores sazonais, anteriormente em situação ilegal, nomeadamente no sector da agricultura. Os acordos bilaterais foram também utilizados para promover melhores relações com os países vizinhos, designadamente com os países candidatos à adesão durante os anos 90, o que contribuiu para o seu alinhamento económico com a UE. Alguns novos Estados-Membros assinaram igualmente acordos bilaterais com Estados vizinhos do Leste, cujo êxito foi variável.

Nos últimos anos, os **países do Sul da Europa** têm assinado mais acordos bilaterais para a admissão de trabalhadores temporários ou sazonais. Este fenómeno deve-se, em parte, à escassez de mão-de-obra em certos sectores nestes países. Todavia, alguns acordos destinam-se a abrir novos canais legais para a migração económica dos principais países de origem de imigração clandestina e a reforçar o quadro geral de cooperação com os países terceiros para melhorar a luta contra a imigração clandestina.

Estudo de caso – Espanha

A Espanha assinou acordos bilaterais com seis países terceiros⁴, muitos dos quais são importantes países de origem de imigração clandestina, a fim de reforçar o quadro geral de cooperação e de prevenir a imigração clandestina e a exploração dos trabalhadores. Os acordos seguem um modelo e permitem o recrutamento de trabalhadores permanentes e sazonais e de estagiários, com idades geralmente compreendidas entre os 18 e os 35 anos. Estes acordos contêm igualmente disposições relativas aos procedimentos de selecção, às condições de trabalho e aos direitos sociais, ao regresso dos imigrantes e à luta contra a imigração clandestina e o tráfico de seres humanos. No que diz respeito aos trabalhadores sazonais, existem disposições especiais que exigem que estes se comprometam a regressar ao seu país de origem no termo do seu contrato. Os trabalhadores sazonais devem igualmente apresentar-se no consulado espanhol do seu país de origem no prazo de um mês a contar do seu regresso. A maior parte destes acordos funcionou bem na prática, nomeadamente para os trabalhadores sazonais. O número de trabalhadores admitidos é determinado por quotas fixadas por sector e não por nacionalidade.

Os direitos concedidos aos trabalhadores ao abrigo destes acordos variam consoante o objectivo do acordo e os termos e condições negociados entre os países de origem e de destino. A maior parte dos acordos assegura aos trabalhadores admitidos as mesmas condições de trabalho e o mesmo nível de salário que aos nacionais. Alguns prevêm disposições destinadas a garantir o regresso dos trabalhadores no final da sua permanência, por exemplo transferindo as contribuições para a segurança social e, nalguns casos, exigindo aos empregadores o pagamento de uma caução por cada trabalhador admitido, a qual só é reembolsada no caso de o trabalhador regressar ao seu país de origem. O direito ao reagrupamento familiar não é concedido aos trabalhadores sazonais, o que constitui um meio adicional de assegurar o seu regresso. Para muitos nacionais de países terceiros, participar em acordos bilaterais é vantajoso e alguns deles ganham a vida graças à participação regular em regimes deste tipo. Calcula-se que a maior parte dos trabalhadores envie pelo menos 50% do seu salário para o país de origem. Os acordos bilaterais constituem um meio interessante para os trabalhadores desenvolverem as suas qualificações, beneficiarem de melhores condições de trabalho, auferirem uma remuneração numa divisa forte e terem uma experiência de vida noutra país.

A responsabilidade pela gestão dos regimes bilaterais parece ser partilhada pelos Ministérios da Imigração e do Trabalho a nível local, regional e nacional. Muitas vezes há uma parceria entre muitas das partes interessadas, como por exemplo os sindicatos, as entidades empregadoras, os serviços de emprego e o governo central. Nalguns Estados-Membros, as administrações regionais empenharam-se cada vez mais no recrutamento de trabalhadores estrangeiros. Uma vez que muitos dos trabalhadores admitidos ao abrigo dos acordos bilaterais são recrutados por pequenas e médias empresas, os serviços de emprego regionais estão melhor colocados para dar resposta às necessidades específicas da economia local. No que diz respeito aos regimes já bem estabelecidos, muitos empregadores e agências privadas participam activamente no recrutamento de trabalhadores. Alguns países de acolhimento abriram gabinetes em países terceiros a fim de recrutar, e até de formar, os trabalhadores que serão admitidos. Nalguns casos, as próprias empresas participaram neste processo e enviam actualmente membros do seu pessoal para os países de origem para formarem e recrutarem

⁴ Roménia, Bulgária, Equador, Colômbia, República Dominicana e Marrocos.

trabalhadores, de modo a que a sua integração na empresa seja mais fácil aquando da sua chegada ao Estado-Membro em causa.

1.4 Recurso a quotas para regular os regimes bilaterais

Alguns Estados-Membros recorreram às quotas no âmbito dos acordos bilaterais, embora o número de trabalhadores admitidos varie em função do objectivo do regime e do país de origem. Os governos fixam quotas anualmente, após consulta das entidades competentes, como a indústria, as organizações patronais, os sindicatos e os serviços de emprego, a fim de ter em conta as necessidades do mercado de trabalho. Normalmente são estabelecidas quotas para cada sector de actividade, embora alguns países fixem quotas para cada região geográfica e, em certos casos, para cada país de origem. Alguns Estados-Membros fixam quotas bastante elevadas para os trabalhadores sazonais, uma vez que se revelou muito difícil encontrar trabalhadores nacionais dispostos a executar os trabalhos exigidos ou a deslocar-se dentro do país para a região em que os seus serviços são necessários.

Estudo de caso - Itália

A Itália dispõe de um sistema de quotas muito desenvolvido, que existe desde 1998. Em aplicação da legislação introduzida na altura, o governo é obrigado a publicar um decreto anual enumerando as quotas por região e por sector de actividade. As quotas são fixadas na sequência de um acordo entre várias entidades, incluindo o Ministério do Trabalho, os serviços locais e regionais, os sindicatos e os empregadores. As quotas totais são calculadas em função das taxas de emprego locais. O decreto abrange também as chamadas “quotas privilegiadas”, que estabelecem limites máximos para os trabalhadores de países terceiros originários de determinados países⁵. De uma certa forma, considera-se que estas quotas escapam aos cálculos relativos ao mercado de trabalho e são estabelecidas num nível suficientemente baixo para poderem ser facilmente absorvidas no mercado de trabalho (até um máximo de 3 000 trabalhadores por ano por país). Estas quotas são oferecidas aos países terceiros em troca da sua cooperação em matéria de readmissão e da redução dos fluxos de imigração clandestina e podem ser reduzidas se se considerar que o país terceiro em causa não coopera plenamente, caso que já se verificou: a quota relativa a Marrocos foi reduzida deste modo em 2001.

Alguns Estados-Membros criticam a falta de flexibilidade potencial originada pela fixação de quotas à imigração para fins de emprego no âmbito de acordos bilaterais para incentivar uma maior cooperação dos países terceiros em matéria de luta contra a imigração clandestina. Estes Estados temem que os acordos bilaterais baseados em quotas limitem a capacidade dos Estados para dar resposta às necessidades do mercado de trabalho. Embora possa ser aceitável reduzir as quotas de um país terceiro para o sancionar pela falta de cooperação, poderá revelar-se difícil reduzir as quotas do mesmo modo por razões políticas e/ou ligadas ao mercado de trabalho. Outro factor a ter em conta é o potencial efeito discriminatório das quotas preferenciais para os países com os quais não foram assinados acordos deste tipo. Enquanto estes regimes se destinam a facilitar a cooperação com certos países terceiros, os países que não beneficiam de um tratamento semelhante poderão encarar o facto como uma razão para não cooperarem com a UE. Deste modo, pode afirmar-se que, a curto prazo, as quotas preferenciais poderão facilitar a cooperação com países terceiros específicos, mas a longo prazo poderão contribuir para impedir a cooperação com outros países terceiros.

⁵ Albânia, Tunísia, Marrocos, Egipto, Nigéria, Moldávia, Sri Lanca, Bangladeche e Paquistão.

1.5 Medidas de regularização

O facto de muitos nacionais de países terceiros residirem e trabalharem ilegalmente na Europa e de alguns Estados-Membros conceberem programas para os “regularizar” demonstra os actuais limites das medidas em vigor destinadas a gerir os canais de imigração legal existentes. Embora não constituam um objectivo da política de imigração, as regularizações tornaram-se correntes nos Estados-Membros, tendo-se realizado mais de 26 operações deste tipo desde os anos 70. O recurso às regularizações e os motivos que lhes estão subjacentes variam em função dos Estados-Membros: nalguns nunca são usadas, noutros têm sido um fenómeno mais frequente. A frequência das operações de regularização aumentou sensivelmente desde meados dos anos 90. Os novos Estados-Membros, sendo geralmente países de imigração relativamente recentes, não procederam a regularizações, excepto em casos pontuais. É útil estabelecer uma distinção entre as regularizações temporárias, ao abrigo das quais é emitida uma autorização de residência para as pessoas “regularizadas” durante um período limitado, renovável unicamente se estiverem reunidas determinadas condições, e as regularizações definitivas ao abrigo das quais os imigrantes recebem uma autorização de residência permanente. Na maior parte dos casos, os Estados-Membros tendem a emitir autorizações temporárias renováveis, o que significa que é possível que os seus titulares tornem a ser imigrantes ilegais se deixarem de preencher as condições da autorização. Isto poderá dar origem a que alguns imigrantes voltem a ser “regularizados” ao abrigo de programas posteriores.

Estudo de caso – Bélgica

A Bélgica realizou dois grandes programas de regularização, um em 1974 e outro em 1999. O programa de regularização de 1999 deveria ser uma operação “pontual” destinada a pôr termo à marginalização de que eram alvo as pessoas que, embora sendo residentes ilegais, se tinham no entanto integrado na vida económica e social da Bélgica. O outro grande motivo que esteve na base desta operação foi o reforço da coesão social e a luta contra as redes criminosas que exploravam os imigrantes clandestinos. Na prática, o programa permitiu ao governo regularizar as pessoas cujo estado de saúde constituía um obstáculo ao regresso ao seu país de origem, as pessoas que já residiam na Bélgica há muito tempo e que estavam bem integradas, bem como as pessoas que aguardavam uma decisão sobre o seu pedido de asilo há mais de três anos. Foi concedido um período de três semanas para os candidatos apresentarem os seus pedidos, tendo a Bélgica durante esse período retomado temporariamente os seus controlos nas fronteiras, a fim de evitar um afluxo de imigrantes clandestinos dos Estados-Membros vizinhos, na esperança de obterem uma regularização.

Foram apresentados 37 146 pedidos de regularização, relativos a um total de mais de 50 000 pessoas; 80% destes pedidos foram deferidos. As avaliações preliminares do programa de regularização indicaram que os fluxos de imigrantes clandestinos aumentaram na sequência da aplicação da medida. Com efeito, considera-se que esta medida enviou um sinal errado aos potenciais imigrantes clandestinos, levando-os a acreditar que a sua permanência seria finalmente tolerada. Outra consequência da regularização foi um aumento subsequente dos pedidos de reagrupamento familiar, os quais passaram de 2 122 em 1999 para 4 500 em 2003.

A maior parte dos Estados-Membros reconhece que, por razões pragmáticas, pode tornar-se necessário regularizar certas pessoas que não preenchem as condições normais para a concessão de uma autorização de residência. Ao efectuarem operações de regularização, os governos tentam integrar estes imigrantes na sociedade, em vez de os deixarem à margem da mesma, sujeitos a exploração. Certos países recusam proceder a regularizações, excepto caso a caso, em circunstâncias excepcionais. Estes países preferem efectuar as chamadas regularizações “humanitárias” ou “de protecção”, que visam conceder o direito de residência a categorias de pessoas que não são elegíveis para beneficiar de protecção internacional, mas que, no entanto, não podem ser enviadas para o seu país de origem. Estes tipos de regularizações estão muitas vezes relacionados com a política de asilo. Alguns Estados-Membros realizaram programas de regularização deste tipo, orientados para grupos de requerentes de asilo originários de países de que tinham chegado fluxos significativos, mas que se encontravam no seu território desde há muito (por exemplo, as pessoas que tinham fugido ao conflito na Antiga República da Jugoslávia).

Outros Estados-Membros estão dispostos a efectuar as chamadas **regularizações de “facto consumado”**. Alguns concretizaram medidas “pontuais”, enquanto outros tiveram de recorrer a estas medidas com mais frequência. Os programas do tipo “facto consumado” dizem respeito à regularização de imigrantes clandestinos, normalmente aqueles que já se encontram ilegalmente no mercado de trabalho. O facto de estas regularizações serem necessárias sublinha a existência de uma economia subterrânea dinâmica em muitos Estados-Membros e de as regularizações terem em parte motivações económicas. Regularizações semelhantes efectuadas num Estado-Membro foram realizadas pelos empregadores, reconhecendo que certos sectores, nomeadamente o dos serviços domésticos, se tornaram dependentes da mão-de-obra clandestina, que é conveniente integrar na economia oficial. O desenvolvimento deste sector constitui um indicador de novas aberturas no mercado de trabalho, ligadas ao envelhecimento da população e às novas necessidades de serviços de cuidados destinados aos idosos. As regularizações em larga escala têm consequências para muitas áreas da sociedade, uma vez que os governos necessitam de obter apoio para as suas medidas junto dos principais intervenientes, por exemplo os empregadores e os sindicatos, introduzindo ao mesmo tempo novas medidas para combater a imigração clandestina e conservar deste modo o apoio da opinião pública.

O estudo examinou a **eficácia dos programas de regularização** não só para os imigrantes em causa, mas também para o Estado. Em primeiro lugar, estes programas permitem uma melhor gestão da população, permitindo aos governos ter uma ideia mais clara das pessoas presentes no seu território. Os programas servem também para combater o trabalho ilegal e aumentar as receitas públicas graças aos impostos e aos pagamentos para a segurança social, através da integração dos trabalhadores clandestinos no mercado de trabalho legal, desde que as pessoas em causa consigam manter ou obter um emprego. No entanto, é de assinalar que a eficácia das regularizações no que diz respeito à redução do mercado de trabalho não regulamentado foi posta em causa. Por outro lado, acredita-se que, em certa medida, as regularizações constituem uma forma de encorajar a imigração clandestina. Isto foi observado em Estados-Membros que realizaram programas de regularização em larga escala e estas medidas parecem perpetuar-se, já que, com frequência, são necessárias novas medidas em larga escala passados apenas alguns anos. Um estudo dos programas de regularização em oito Estados-Membros concluiu que estes se realizam em média todos os seis anos e meio, o que indica a persistência da imigração e a reconstituição de certas “reservas” de imigrantes clandestinos.

PARTE 2 – RELAÇÃO ENTRE FLUXOS DE IMIGRAÇÃO LEGAL E DE IMIGRAÇÃO CLANDESTINA E RELAÇÕES COM OS PAÍSES TERCEIROS

Existem muitas formas de imigração clandestina. Alguns imigrantes penetram clandestinamente no território de um Estado-Membro por via terrestre, aérea ou marítima. Alguns utilizam documentos falsos ou falsificados, outros tentam entrar quer a título individual, quer recorrendo a redes criminosas organizadas que operam nomeadamente nas duas formas mais odiosas de imigração clandestina: as redes de passadores que actuam por razões não humanitárias e a exploração de nacionais de países terceiros sob a forma de tráfico de seres humanos. Uma parte significativa dos residentes em situação irregular entra legalmente graças a um visto válido ou ao abrigo de um regime de isenção de vistos, mas ultrapassa o período de permanência permitido ou muda o objectivo da permanência sem autorização das autoridades. Alguns, como por exemplo aqueles a quem foi recusado o direito de asilo, entram na clandestinidade se não abandonarem o país depois de esgotadas todas as vias de recurso relativamente ao seu pedido de asilo.

Os problemas para determinar a dimensão e as características das populações migrantes e os fluxos registados, quer legais quer clandestinos, estão bem documentados. Por definição, como os imigrantes clandestinos não se identificam junto das autoridades, é difícil dispor de um quadro claro da dimensão do fenómeno da imigração clandestina nos Estados-Membros da União Europeia. As estimativas relativas aos fluxos de imigração clandestina só podem ser inferidas a partir dos indicadores existentes ligados ao fenómeno, como por exemplo o número de entradas recusadas e o número de afastamentos, de detenções de imigrantes clandestinos nas fronteiras ou no país, de pedidos de asilo ou de outra forma de protecção internacional rejeitados, ou de pedidos relativos a procedimentos nacionais de regularização. A estes números deve ser acrescentado o número considerável de pessoas que não solicitam qualquer forma de protecção internacional, quer porque entraram legalmente quer porque ultrapassaram o período de permanência autorizado. A partir destes indicadores, considera-se que o número de imigrantes clandestinos que penetram anualmente na UE ultrapassa um milhão. Números mais precisos não podem ser considerados fiáveis. Além disso, estas estimativas não melhoram a compreensão da complexidade da imigração clandestina e estão sujeitas a interpretações erradas. A extensão da imigração clandestina é todavia considerada significativa e a redução destes fluxos ilegais constitui uma prioridade política quer a nível nacional, quer à escala da União Europeia. Por conseguinte, é importante perceber quem são os imigrantes clandestinos e por que razão vêm para a UE, para se poderem encontrar soluções políticas eficazes para combater o fenómeno.

Os trabalhos de investigação sobre o **perfil dos imigrantes clandestinos** são bastante escassos. No entanto, certos elementos sugerem que a maior parte dos residentes em situação irregular são indivíduos do sexo masculino com idades entre os 20 e os 30 anos, jovens, com mobilidade e dispostos a correr riscos. Notou-se um aumento do número de mulheres jovens imigrantes e, numa percentagem menos significativa, de pessoas idosas de ambos os sexos. Algumas informações disponíveis nos Estados-Membros indicam que os imigrantes clandestinos são geralmente pouco qualificados e, por conseguinte, não permitem solucionar o problema da escassez de mão-de-obra no mercado de trabalho declarado. Não obstante, outros estudos sugerem que um número cada vez maior de imigrantes clandestinos têm uma formação, mas optam por emigrar na procura de uma vida melhor. Geralmente existem várias razões **que determinam a decisão** de vir para a UE, não sendo de forma alguma as considerações económicas os únicos factores a ter em conta. A decisão de emigrar baseia-se numa apreciação individual de vários factores impulsionadores, como o desemprego ou os baixos salários permanentes, as catástrofes naturais ou as degradações ecológicas, e de

factores de atracção, tais como o sector informal e o emprego com níveis de remuneração mais elevados, a estabilidade política, o respeito do Estado de direito e a protecção efectiva dos direitos do Homem e a existência de diferentes condições no mercado de trabalho. Os imigrantes clandestinos tomam a sua decisão não obstante vários outros factores, que têm um efeito dissuasivo, como o custo elevado dos serviços destinados a facilitar a sua entrada e o risco de intercepção e de acção penal por parte das autoridades fronteiriças, entre outros.

Uma vez na UE, muitos imigrantes clandestinos conseguem encontrar trabalho na economia subterrânea, demonstrando assim a existência de uma clara ligação entre a imigração clandestina e o mercado de trabalho não regulamentado. Considera-se que a economia paralela da UE representa entre 7% e 16% do PIB da União⁶, embora nem só os imigrantes clandestinos contribuam para este número. Os imigrantes clandestinos trabalham principalmente em sectores que requerem poucas qualificações, como por exemplo a construção, a agricultura, a restauração ou os serviços de limpeza ou domésticos. Muitas vezes, são contratados para os trabalhos sujos, perigosos e duros (os chamados empregos “3 D”, do inglês dirty, dangerous and demanding work), que não são procurados pela mão-de-obra nacional. A tendência para o emprego dos imigrantes clandestinos na economia paralela que exige poucas qualificações não se deve apenas ao facto de estes não terem o estatuto, as qualificações ou os conhecimentos linguísticos apropriados para outro tipo de empregos. Os imigrantes clandestinos qualificados poderão ter dificuldade em trabalhar no sector para o qual receberam formação, não só porque não dispõem das autorizações de trabalho necessárias, mas também porque as suas qualificações não são reconhecidas na UE. Estas pessoas trabalham ilegalmente nos sectores pouco qualificados dos Estados-Membros porque não dispõem dos documentos necessários e muitas vezes o seu salário é muito mais elevado do que o que auferiam no seu emprego qualificado no país de origem.

2.1 Impacto dos acordos bilaterais em matéria de emprego sobre os fluxos de imigração clandestina

Em primeiro lugar é importante estabelecer uma distinção entre os regimes bilaterais que admitem trabalhadores sazonais e aqueles que admitem trabalhadores temporários e permanentes. Muitos dos primeiros regimes que admitiam este último tipo de trabalhadores destinavam-se predominantemente a suprir uma escassez de mão-de-obra no mercado de trabalho. Alguns Estados-Membros consideram que estes regimes contribuíram para aumentar a pressão migratória, já que muitos dos trabalhadores admitidos deste modo se tornaram residentes permanentes e, posteriormente, apresentaram pedidos de reagrupamento familiar.

Nos Estados-Membros que assinaram acordos bilaterais, em parte para reduzir os fluxos de imigração clandestina, a apreciação do impacto dos acordos varia. Para a maior parte deles há uma ligação directa entre a introdução de regimes bilaterais e a redução dos fluxos de imigração clandestina. Muitos consideram que é difícil determinar o impacto dos acordos bilaterais nos fluxos de imigração clandestina, já que muitos outros factores contribuem para a redução da imigração clandestina. Em vários Estados-Membros, os regimes bilaterais só foram introduzidos muito recentemente, sendo portanto demasiado cedo para determinar se as medidas adoptadas têm um impacto duradouro na redução dos fluxos de imigração clandestina. Alguns consideram que a assinatura de acordos bilaterais não reduziu, em si, a

⁶ Resolução do Conselho relativa à transformação do trabalho não declarado em emprego regular, Outubro de 2003.

imigração clandestina, tendo antes contribuído para desenvolver a cooperação com os países terceiros sobre as questões ligadas à imigração em geral.

Só um Estado-Membro considera que a introdução de regimes de emprego bilaterais teve um impacto directo na redução dos fluxos de imigração clandestina. Não obstante, neste caso, o impacto não pode ser atribuído unicamente aos regimes bilaterais em causa, já que estes foram propostos como um incentivo à assinatura de acordos de readmissão e faziam parte de um pacote de medidas destinadas a facilitar a cooperação com os países terceiros, que incluía igualmente a assistência financeira, a cooperação policial, a formação e o reforço da capacidade institucional. Além disso, o período em que se verificou a descida dos fluxos de imigração clandestina foi considerado um período de diminuição geral da imigração clandestina para a UE.

Há que reconhecer que existirá sempre imigração clandestina, independentemente dos canais legais criados, dado que estes não terão incidência sobre certos factores de atracção ou de dissuasão. Alguns imigrantes que pretendem vir para a UE não poderão participar nesses regimes, ou os regimes não terão capacidade para acolher todos os que neles pretendem participar. Além disso, como já referido, as razões pelas quais os imigrantes decidem vir para a UE são complexas, não sendo unicamente de natureza económica. Alguns imigrantes que acabam por residir ilegalmente nos Estados-Membros deixaram o seu país de origem por razões relacionadas com conflitos ou instabilidade, mas não preenchem, a título individual, as condições para beneficiar de protecção humanitária.

Em suma, o impacto dos acordos bilaterais em matéria de emprego a nível dos fluxos de imigração clandestina depende, em certa medida, das motivações subjacentes. Mesmo no que diz respeito aos regimes cujo principal objectivo consiste em reduzir os fluxos de imigração clandestina, não é possível isolar de modo conclusivo o seu impacto, tendo em conta os numerosos factores a ter em conta.

2.2 Impacto da política de vistos sobre os fluxos de imigração clandestina

Para além dos acordos bilaterais em matéria de emprego, a maior parte dos Estados-Membros (antigos e novos) tem uma experiência limitada no que diz respeito ao recurso a outras medidas de imigração legal com vista a reduzir os fluxos de imigração clandestina. Uma forma utilizada tradicionalmente para regular os fluxos migratórios é a mudança da política de vistos. Desde a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão (1999), a Comunidade é competente em matéria de política de vistos nos Estados-Membros (com excepção do Reino Unido e da Irlanda). Esta competência engloba a elaboração da lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas dos Estados-Membros e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação⁷. Esta decisão é tomada na sequência de *“uma avaliação ponderada, caso a caso, utilizando diversos critérios, nomeadamente atinentes à imigração clandestina, à ordem pública e à segurança, bem como às relações externas da União com os países terceiros, tendo simultaneamente em conta as implicações da coerência regional e da reciprocidade”*.

A alteração destas listas é decidida por maioria qualificada do Conselho sob proposta da Comissão, após consulta do Parlamento Europeu. Desde que foram estabelecidas as listas, apenas alguns países foram transferidos de uma para outra. Em 2000, a Comissão propôs que

⁷ Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho.

a Bulgária e a Roménia fossem transferidas da lista negativa para a positiva, como reconhecimento da existência de relações mais estreitas entre estes países e a UE e no espírito da livre circulação dos cidadãos. O Conselho deu o seu aval em Março de 2001, após ter analisado dois relatórios pormenorizados sobre as medidas adoptadas para combater os fluxos de imigração clandestina, bem como sobre os controlos nas fronteiras e a política de vistos. As restrições em matéria de vistos foram levantadas em Janeiro de 2002.

Em Março de 2003, o Conselho decidiu⁸ passar o Equador da lista positiva para a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas. Esta decisão baseou-se principalmente em considerações ligadas aos riscos provados de imigração clandestina, confirmados por números e estatísticas de alguns Estados-Membros. O impacto desta decisão ainda não foi avaliado, dado que só foi aplicada recentemente. Esta avaliação será essencial e poderá confirmar se existe ou não uma ligação directa entre a imposição da obrigação de visto e a diminuição da imigração clandestina. Em contrapartida, parece bastante difícil provar a relação entre o levantamento da obrigação de visto e um aumento subsequente da imigração clandestina. As experiências diferem e parecem demonstrar que existem muitos outros factores que podem contribuir para aumentar ou diminuir os fluxos.

No que diz respeito à política de vistos dos países terceiros, a modificação do regime de vistos por parte da Bósnia e Herzegovina, que era um país de trânsito fundamental para a imigração clandestina destinada à UE, é um exemplo notável. O facto de as autoridades deste país terem introduzido um regime de vistos aplicável aos nacionais iranianos e turcos conduziu a uma nítida diminuição do número de imigrantes destas duas nacionalidades que penetram ilegalmente na UE via Bósnia e Herzegovina.

2.3 Impacto da cooperação com os países terceiros nos fluxos de imigração clandestina

O Conselho Europeu de Tampere e vários Conselhos Europeus posteriores sublinharam a necessidade de uma abordagem global da migração que abranja os direitos do Homem, bem como questões políticas e de desenvolvimento nos países e regiões de origem e de trânsito. As parcerias com os países terceiros foram consideradas como um dos elementos fundamentais para o êxito desta política. Desde Tampere, a Comissão tem envidado grandes esforços para integrar a política de migração nas políticas e nos programas externos da UE. A Comunicação relativa à integração das questões ligadas à migração nas relações com países terceiros⁹ sublinha o potencial de uma maior sinergia entre as políticas da imigração e do desenvolvimento. Os Conselhos Europeus de Sevilha e de Salónica dedicaram especial atenção aos esforços que os países terceiros precisariam de envidar no âmbito da luta contra a imigração clandestina. O Conselho “Assuntos Gerais” de 8 de Dezembro de 2003 estabeleceu um mecanismo de controlo e avaliação. A Comissão foi convidada a apresentar um relatório anual sobre a cooperação com os países terceiros, o primeiro dos quais é aguardado em finais de 2004. O relatório conterà uma panorâmica geral dos esforços que os países terceiros estão a envidar no âmbito da luta contra a imigração clandestina e da assistência técnica e financeira prestada pela UE e pelos seus Estados-Membros.

⁸ Regulamento (CE) n.º 453/2003 do Conselho, de 6 de Março de 2003, JO L 69 de 13.3.2003.

⁹ COM(2002) 703 de 3.12.2002.

A cooperação dos países terceiros é fundamental para reduzir os fluxos de imigração clandestina. Por conseguinte, é importante avaliar o impacto das várias medidas e incentivos utilizados. A experiência dos Estados-Membros (antigos e novos) no que diz respeito ao reforço da cooperação com os países terceiros com vista a controlar os fluxos de imigração clandestina através de meios informais parece ser limitada. Alguns deles consideraram que seria mais eficaz assinar acordos de cooperação policial ou de protecção das fronteiras, nos quais seria incluído um elemento de readmissão, em vez de acordos de readmissão formais. Estes acordos permitiram aos Estados-Membros desenvolver mecanismos úteis para o intercâmbio de informações e acções de formação conjuntas, que não necessitaram de incentivos. Os acordos prevêm com frequência o fornecimento de assistência técnica, que se revelou muito útil na prática. Outros Estados-Membros estabeleceram uma cooperação informal com países de trânsito para fazerem face a fluxos específicos de países terceiros, sem assinarem acordos de readmissão formais. Uma cooperação *ad hoc* deste tipo pode ter resultados positivos permitindo fazer face aos fluxos específicos provenientes de países que, de outro modo, poderiam mostrar relutância em assinar acordos de readmissão formais. Os Estados-Membros (antigos e novos) assinaram igualmente acordos de readmissão, tanto formais como informais, com países terceiros, a fim de facilitar o processo de regresso. No contexto das negociações nacionais formais em matéria de readmissão, uma vez que os países terceiros são obrigados a readmitir os seus nacionais por força do direito internacional, os Estados-Membros não estão dispostos a oferecer-lhes incentivos para a assinatura de um acordo. Todavia, alguns estão dispostos a fazê-lo para os acordos que prevêm a readmissão tanto dos seus próprios nacionais como dos nacionais de países terceiros, já que se reconhece que a assinatura de acordos de readmissão é geralmente mais vantajosa para os Estados-Membros do que para os países terceiros. Os diferentes tipos de incentivos oferecidos incluem apoio e assistência técnica para o controlo dos fluxos migratórios, formação em matéria de controlo das fronteiras e cooperação policial e a disponibilização de tecnologia e equipamento, que contribuem para reforçar a capacidade de gestão dos fluxos migratórios dos países terceiros. A oferta de incentivos não é normalmente incluída no texto dos acordos de readmissão, para garantir que a sua execução não depende desses incentivos. Um Estado-Membro ofereceu quotas de mão-de-obra bilaterais a países terceiros. O impacto desta política foi analisado no ponto 1.4.

Tendo em conta a situação actual das negociações, poderá ser necessária uma abordagem diferente relativamente aos incentivos para a assinatura de acordos de readmissão comunitários. No decurso destas negociações, os países terceiros exigem, entre outras coisas, uma melhor integração dos seus nacionais nos Estados-Membros da UE, o levantamento das restrições em matéria de vistos, a simplificação das formalidades de emissão de vistos para determinadas categorias de pessoas e quotas para trabalhadores permanentes e trabalhadores sazonais. Os incentivos que foram oferecidos até ao presente para a celebração de acordos comunitários incluem a simplificação das formalidades de emissão de vistos, a cooperação entre os serviços responsáveis pela aplicação da lei e a assistência financeira e técnica. Os méritos destes incentivos serão examinados mais pormenorizadamente no próximo relatório da Comissão sobre as prioridades para o êxito da elaboração de uma política comum de readmissão. No entanto, é evidente que será necessário dispor de um leque de incentivos flexível a fim de assegurar futuros acordos.

Cada vez mais os países vizinhos da UE são confrontados com problemas de imigração. A presença de uma população estrangeira em constante crescimento pode dar origem a tensões sociais nestes países e os países de destino são confrontados com a necessidade de intensificar os seus esforços para gerir a imigração. As questões ligadas à **imigração em trânsito** e ao

facto de os **países vizinhos** se estarem a tornar países de destino estão a ser discutidas entre a UE e os países terceiros em causa. A UE proporciona assistência técnica e financeira e tenciona continuar a fazê-lo no âmbito dos instrumentos comunitários pertinentes (Takis, Meda, Eneas) para ajudar estes países a gerirem melhor a imigração, aplicando uma política eficaz e preventiva de luta contra a imigração clandestina. Além disso, o novo instrumento de vizinhança que está a ser desenvolvido pela Comissão com vista a promover a cooperação transfronteiras incluirá a gestão da imigração como um dos principais domínios de cooperação. Alguns países vizinhos elaboraram planos de acção especificamente orientados para a imigração clandestina e a UE está disposta a apoiar a respectiva aplicação.

PARTE 3 - PERSPECTIVAS

3.1 Reforço da consulta e do intercâmbio de informações a nível da UE

O presente estudo revelou uma manifesta **falta de dados fiáveis e comparáveis a nível da UE**. Estão já a ser tomadas medidas para melhorar a recolha e a análise das estatísticas comunitárias. A Comissão comprometeu-se a elaborar um relatório estatístico anual sobre a imigração, que incluirá uma análise estatística das principais tendências migratórias nos Estados-Membros. Com base no plano de acção para a recolha e a análise de estatísticas comunitárias no domínio da migração¹⁰, em Junho de 2004 será apresentada uma proposta de regulamento relativo à recolha de estatísticas comunitárias em matéria de imigração, cidadania e asilo, que será seguida de uma série de medidas de aplicação.

As conclusões do estudo mostram que é necessário **recorrer de forma mais intensiva e melhor orientada à consulta e ao intercâmbio de informações** em domínios específicos, que tenham um impacto significativo em vários Estados-Membros ou em toda a UE. Na sua Comunicação de Novembro de 2000 relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração¹¹, a Comissão apresentou uma proposta com vista a satisfazer esta necessidade e forneceu informações adicionais nas suas duas Comunicações de 2001¹². O Conselho Europeu de Laeken de 2001 exortou claramente ao reforço do intercâmbio de informações no domínio da imigração e do asilo. Em resposta a este pedido, em 2002 a Comissão criou um grupo de peritos, conhecido por “Comité sobre a imigração e o asilo”, para dirigir um processo de comunicação e de consulta destinado a divulgar as melhores práticas e a promover uma maior convergência das políticas em matéria de asilo e de imigração. O Comité sobre a imigração e o asilo reúne-se periodicamente.

Estas disposições são complementadas pela Rede Europeia das Migrações, cujo objectivo consiste em elaborar uma base sistemática para o acompanhamento e a análise do fenómeno multidimensional da imigração e do asilo cobrindo as suas várias dimensões – política, jurídica, demográfica, económica, social - e identificando as suas causas principais. As informações disponibilizadas ou tratadas destinam-se a ajudar a Comunidade e os seus Estados-Membros a terem uma visão global da situação da imigração e do asilo quando, nos seus domínios de competência respectivos, elaboram políticas, adoptam decisões ou tomam medidas. O projecto-piloto inicial foi aprovado pelo Conselho Europeu de Salónica em Junho de 2003. Após a sua avaliação em 2004, a Comissão examinará a possibilidade de criar uma

¹⁰ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu destinada a apresentar um plano de acção para a recolha e a análise de estatísticas comunitárias no domínio da migração, COM(2003) 179.

¹¹ COM(2000) 757 final de 22.11.2000.

¹² COM(2001) 387 final e COM(2001) 710 final.

estrutura permanente com uma base jurídica adequada, tendo em conta uma iniciativa paralela que está a ser examinada no âmbito do Conselho da Europa.

Foram tomadas outras medidas para melhorar o intercâmbio de informações em domínios específicos, nomeadamente a criação de uma rede de pontos nacionais de contacto sobre as questões de integração. O Conselho Europeu de Salónica aprovou esta iniciativa, sublinhando a importância do desenvolvimento da cooperação e do intercâmbio de informações no âmbito da rede com vista a reforçar, nomeadamente, a coordenação das políticas pertinentes a nível nacional e europeu. Pouco depois, os pontos nacionais de contacto decidiram aplicar um programa de trabalho intensivo de intercâmbio de informações e de melhores práticas no âmbito de três domínios políticos, nomeadamente a inserção dos imigrantes recém-chegados, a formação linguística e a participação dos imigrantes na vida cívica, cultural e política. Os pontos de contacto decidiram elaborar um manual sobre a integração destinado aos profissionais e aos responsáveis políticos. Estas evoluções serão sublinhadas no primeiro relatório anual sobre imigração e a integração que a Comissão está a preparar.

Foram aplicadas outras medidas para reforçar o intercâmbio de informações relativas à imigração clandestina. Estas iniciativas centram-se no intercâmbio de informações operacionais no âmbito do grupo de trabalho *ad hoc* do Conselho, o CIREFI. Foi criado um sistema de alerta rápido destinado à troca de informações sobre a imigração clandestina e os itinerários utilizados pelos passadores. Este sistema será actualizado com a criação de uma “rede segura de informação e de coordenação acessível na Internet para os serviços dos Estados-Membros competentes pela gestão dos fluxos migratórios”¹³.

A Comissão tenciona reforçar o intercâmbio de informações e a consulta em linha de acordo com as prioridades indicadas supra no âmbito do Comité sobre a imigração e o asilo. Numa fase posterior – à luz da experiência entretanto adquirida – será ponderada a utilidade de propor uma base jurídica concreta para formalizar o seu funcionamento e para assegurar a coerência e a complementaridade entre as diferentes instâncias.

3.2 Desenvolvimento de novas iniciativas políticas no âmbito da política comum de imigração

3.2.1. Imigração legal

Todos os Estados-Membros dispõem de canais para a **admissão de imigrantes para fins de emprego**, nomeadamente para os nacionais de países terceiros com qualificações específicas. A maior parte dos Estados-Membros sofre de escassez de mão-de-obra qualificada e está a desenvolver sistemas de recrutamento especiais, como demonstram os estudos de casos relativos à Alemanha e ao Reino Unido. Em certa medida, estes Estados-Membros competem uns com os outros para recrutarem mão-de-obra adequada em países terceiros. A Comissão considera que, devido aos efeitos do declínio demográfico e ao envelhecimento da população, o recrutamento de trabalhadores nacionais de países terceiros e a imigração para a UE por razões económicas continuará provavelmente a aumentar. Por outro lado, os países terceiros solicitam regularmente mais canais de imigração legal. No entanto, a proposta de directiva da UE sobre esta questão¹⁴, apresentada em 2001, não contou com o apoio do Conselho. Por conseguinte, é necessário examinar algumas questões de base para determinar se a admissão de migrantes económicos deverá ou não ser regulamentada a nível da UE. Entre as questões

¹³ COM(2003) 727 final de 25.11.2003.

¹⁴ *Ibidem*.

que precisam de ser clarificadas contam-se o grau de harmonização desejável, o âmbito de aplicação da proposta e a manutenção ou não do princípio da preferência comunitária pela mão-de-obra nacional. Na opinião da Comissão, as respostas a estas perguntas devem assentar em dois princípios básicos: por um lado, o projecto de Tratado constitucional, que confirma a competência europeia em matéria de política de imigração, mas deixa ao critério dos Estados-Membros a determinação do número de imigrantes a admitir e, por outro, a necessidade de as medidas adoptadas neste domínio se basearem num único critério, ou seja, o valor acrescentado da adopção da medida a nível da UE.

A Comissão tenciona lançar, ainda este ano, um processo global de consulta sobre esta matéria, que ajudará a dar resposta a estas questões. Como primeiro passo, será apresentado ainda este ano um Livro Verde que passará em revista as escolhas efectuadas pela Comissão na proposta de directiva e reexaminará as dificuldades levantadas no Conselho. No final de 2004, será organizada uma audição pública que reunirá todos os interessados: entidades institucionais, instâncias económicas e organizações não governamentais.

O estudo demonstrou que as **medidas de regularização** em larga escala tomadas por alguns Estados-Membros lhes permitiram, de uma só vez, solucionar o problema da presença de um grande número de imigrantes clandestinos no seu território. Não se considera, no entanto, que estes programas tenham efeitos a longo prazo na redução do número de imigrantes clandestinos, podendo, pelo contrário, constituir um factor de atracção adicional para os imigrantes clandestinos, como parece demonstrar o estudo de caso belga. Além disso, estas medidas em grande escala têm também implicações para os outros Estados-Membros da UE devido à supressão dos controlos nas fronteiras internas. No entanto, também é inaceitável que os Estados-Membros permitam a um número significativo de nacionais de países terceiros permanecerem no seu território ilegalmente.

A Comissão poderá propor uma abordagem comum em matéria de regularização baseada no princípio segundo o qual as medidas de regularização em larga escala deverão ser evitadas ou limitadas a situações muito excepcionais. O estudo apoia a opinião de que as regularizações não devem ser consideradas como uma forma de gerir os fluxos migratórios, já que, na realidade, parecem muitas vezes ser uma consequência negativa da política de imigração noutros domínios. Não obstante, é necessário fazer uma análise mais aprofundada dos procedimentos de regularização, com vista a identificar e a comparar as diferentes práticas. Tendo em conta as potenciais consequências das regularizações nos outros Estados-Membros, se um Estado-Membro decidir realizar um programa de regularização em larga escala, os demais Estados-Membros deverão ser informados do mesmo atempadamente. Os Estados-Membros devem igualmente ser consultados sobre a dimensão da medida prevista, o número de pessoas susceptíveis de ser envolvidas, os critérios a utilizar e o eventual impacto nos outros Estados-Membros. Esta informação mútua e esta transparência poderão permitir o estabelecimento de critérios comuns. Este intercâmbio poderá ter lugar no âmbito do Comité sobre a imigração e o asilo.

O estudo confirmou que, paradoxalmente, num momento em que a perspectiva de escassez de mão-de-obra em certos sectores do mercado de trabalho dos Estados-membros revela a necessidade de uma nova política de imigração, a taxa de desemprego dos nacionais de países terceiros que já residem nos Estados-Membros continua a ser assaz elevada. **Melhorar a integração dos nacionais de países terceiros** que residem legalmente nos Estados-Membros constitui um objectivo fundamental da política de imigração da UE. Trata-se também de um dos pedidos dos países terceiros formulados durante os debates sobre as questões relativas à imigração. A maior parte destes países decidiu defender os interesses dos seus nacionais,

ainda que estes residam no estrangeiro. Os canais de imigração legal devem ser complementados com medidas destinadas a promover a integração. O primeiro relatório anual sobre a imigração e a integração, que deverá ser apresentado ao Conselho Europeu em Junho de 2004, descreverá as recentes evoluções neste domínio.

No que diz respeito à **integração no mercado de trabalho**, a estratégia europeia para o emprego estabelece um quadro político para as reformas a efectuar a nível nacional. Nomeadamente, as Orientações para o emprego de 2003 convidam os Estados-Membros a promover a integração das pessoas desfavorecidas no mercado de trabalho e a combater quaisquer discriminações de que estas possam ser alvo. Estas novas Orientações fixam, designadamente, o objectivo de reduzir o fosso entre as taxas de desemprego dos nacionais dos países terceiros e dos cidadãos da UE. Em 2002, a taxa de emprego dos nacionais de países terceiros nos 15 Estados-Membros da UE era significativamente mais baixa do que a dos cidadãos da UE (52,7% contra 64,4%). O relatório de 2003 sobre o emprego na Europa confirma que estas diferenças continuam a ser significativas, embora variem muito de um Estado-Membro para outro.

Promover a integração duradoura no mercado de trabalho e uma maior mobilidade no mercado de trabalho da UE tem sido uma preocupação constante no âmbito da estratégia para o emprego, com vista a apoiar a oferta de mão-de-obra, maximizar a capacidade de adaptação e dar resposta à escassez de mão-de-obra sectorial e regional. Dado que os trabalhadores imigrantes poderão contribuir para a realização deste objectivo, é desejável continuar a fazer progressos para **facilitar a mobilidade dos nacionais de países terceiros na União Europeia**. A directiva relativa ao estatuto dos residentes de longa duração, adoptada em 25 de Novembro de 2003, introduziu o princípio da mobilidade para as pessoas que residem num Estado-Membro há mais de cinco anos. A mobilidade também foi facilitada com a adopção da extensão do Regulamento n.º 1408/71 aos nacionais de países terceiros. Está igualmente previsto um certo grau de mobilidade na proposta de directiva da Comissão relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de formação profissional ou de voluntariado, que deverá ser adoptada brevemente¹⁵, e na proposta da Comissão relativa à admissão de investigadores¹⁶. Este princípio poderá ser alargado a outras categorias de nacionais de países terceiros. Além disso, a proposta de directiva relativa aos serviços no mercado interno deverá facilitar o recrutamento de trabalhadores nacionais de países terceiros para a prestação de serviços transfronteiras.

O reconhecimento das qualificações profissionais dos nacionais de países terceiros constitui outra questão a tratar. Uma possibilidade consistiria em propor medidas adequadas para alargar a todos os nacionais de países terceiros o benefício das directivas relativas ao reconhecimento profissional das qualificações (trata-se, nomeadamente, do reconhecimento profissional das qualificações obtidas por nacionais de países terceiros noutros Estados-Membros ou das qualificações obtidas em países terceiros e já reconhecidas por outro Estado-Membro). Para além do reconhecimento das qualificações referido, deveriam ser proporcionadas formações que lhes permitam obter níveis de qualificações equivalentes sem terem de recomeçar os seus estudos.

¹⁵ COM(2002) 548 final de 7.10.2002.

¹⁶ COM(2004) 178 final de 16.3.2004.

3.2.2. Imigração clandestina

O estudo demonstrou que é provável que a imigração clandestina exista sempre, independentemente dos canais legais criados, devendo, por conseguinte, a luta contra este fenómeno continuar a ser uma parte essencial da gestão da imigração.

A luta contra a imigração clandestina começa com medidas preventivas e a supressão dos seus principais incentivos. Em vários países ou regiões o trabalho não declarado constitui um factor de incentivo à imigração clandestina. Tratar o problema do trabalho não declarado é, por conseguinte, um objectivo comum que tem consequências não só no domínio da imigração, mas também no do emprego. As pessoas que trabalham na economia paralela são muitas vezes exploradas e não beneficiam dos direitos de que gozam os outros trabalhadores. O problema do trabalho não declarado é abordado na estratégia europeia para o emprego desde 2001. Em 2003, a Comissão sublinhou a necessidade de uma política destinada a **transformar o trabalho não declarado em emprego regular** e instou à fixação de objectivos. Esta questão é uma das dez prioridades das orientações para o emprego de 2003¹⁷. Com base nos planos de acção nacionais de 2003, foi feita uma avaliação das acções nacionais destinadas a transformar o trabalho não declarado em emprego regular no projecto de relatório conjunto sobre o emprego, apresentado pela Comissão Europeia em Janeiro de 2004¹⁸. Vários Estados-Membros mencionaram nos seus planos de acção nacionais medidas específicas destinadas aos trabalhadores estrangeiros ou aos imigrantes clandestinos. A Comissão continuará a acompanhar as acções desenvolvidas pelos Estados-Membros no contexto da estratégia europeia para o emprego.

A luta comum contra a imigração clandestina e o **desenvolvimento de uma política comunitária em matéria de regresso** constituem prioridades no âmbito da elaboração de outros instrumentos políticos necessários para diminuir a pressão migratória. No contexto de uma política de imigração controlada, a única abordagem coerente no que diz respeito aos residentes em situação ilegal consiste em assegurar o seu regresso ao país de origem. Um elemento da política comunitária em matéria de regresso consiste em a Comissão propor criar acções preparatórias com vista à concepção de um instrumento financeiro para a gestão do regresso em 2005 e 2006. Estas acções abrangerão o regresso voluntário ou forçado e apoiarão o regresso dos imigrantes clandestinos nos países de trânsito. Visarão, através de uma coordenação adequada com os instrumentos pertinentes já existentes, o regresso e a reintegração duradouros no país de origem ou de residência anterior. A ênfase será colocada nas várias dimensões do regresso do grupo-alvo designado, ou seja, a assistência anterior ao regresso, a organização da viagem, do trânsito e do acolhimento, bem como a coordenação adequada com os instrumentos pertinentes existentes no que diz respeito à assistência posterior ao regresso e à reintegração. Além disso, a Comissão apresentará, no primeiro semestre de 2004, uma proposta de directiva da União Europeia relativa às normas mínimas aplicáveis aos procedimentos de regresso e ao reconhecimento mútuo das decisões de regresso.

¹⁷ Decisão 2003/578/CE do Conselho, de 22 de Julho de 2003, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, JO L 197 de 5.8.2003, p. 13.

¹⁸ COM(2004) 24 final/2 de 27.1.2004.

3.2.3. *Cooperação com os países terceiros*

O presente estudo confirmou que **o reforço da cooperação com os países de origem e de trânsito** constitui um meio eficaz para reduzir os fluxos de imigração clandestina. Todavia, as relações da UE com os países terceiros não podem ser unilaterais. A experiência demonstra que a existência de uma verdadeira parceria é determinante para o êxito da cooperação. A UE precisa de ter um conhecimento claro da situação no país em causa e dos problemas com que este se debate, a fim de promover um diálogo aberto que tenha em conta os interesses e as expectativas de ambas as partes. Numerosos países de origem e de trânsito estão dispostos a assumir as suas responsabilidades e a envidar mais esforços para impedir a imigração clandestina. No entanto, estes esforços devem integrar-se numa abordagem global da imigração e, em certos casos, requerem incentivos e apoio financeiro e técnico por parte da UE.

Numa primeira fase, a União deverá reunir todas as informações disponíveis sobre os canais de imigração legal para os nacionais de países terceiros. Esta **troca de informações** deverá, em primeiro lugar, dizer respeito ao número de imigrantes admitidos por nacionalidade, a fim de apresentar a cada país terceiro uma panorâmica clara do padrão de imigração dos seus nacionais em toda a UE. Este exercício poderá ser efectuado no âmbito do Comité sobre a imigração e o asilo, que poderá fazer um inventário de todos os acordos bilaterais assinados pelos Estados-Membros com um determinado país terceiro, o número de imigrantes abrangidos por tais acordos e o número de imigrantes admitidos fora do âmbito destes acordos e as razões que presidiram à sua admissão. Este inventário poderia ser utilizado a longo prazo para desenvolver uma maior sinergia entre os Estados-Membros relativamente ao número de imigrantes admitidos na União Europeia para efeitos de emprego. Com esta apresentação global poderia ser fornecida uma resposta clara aos pedidos dos países terceiros no âmbito do diálogo político sobre as questões de imigração ou durante as negociações de acordos de readmissão.

Além disso, poderá explorar-se a ideia de recrutar trabalhadores e desenvolver programas de formação nos países de origem que permitam adquirir as qualificações necessárias na UE. Estes programas poderão incluir uma componente de formação social, cultural e linguística, necessária para a estada dos imigrantes na Europa. Alguns Estados-Membros deram já início a este tipo de programas e estes serão objecto de uma análise mais aprofundada. Poderão ser financiados projectos-piloto ao abrigo do programa de assistência técnica e financeira a países terceiros (ENEAS).

O estudo revelou que, no que diz respeito a alguns países terceiros, as **medidas em matéria de política de vistos** têm efeitos preventivos relativamente aos fluxos de imigração clandestina. Isto é particularmente importante para as categorias de pessoas que poderiam permanecer no território dos Estados-Membros para além do período autorizado. Não obstante, certas categorias de pessoas não constituem um risco do ponto de vista da imigração clandestina e não têm a intenção de abusar das possibilidades da permanência de curta duração. Para estas categorias de pessoas, que deverão ser definidas país a país, poderia ser examinada a possibilidade de simplificar a emissão de vistos, tendo em conta os esforços do país em causa para cooperar com a UE na luta contra a imigração clandestina. Por conseguinte, a Comissão propõe que seja examinada a questão da negociação da simplificação das formalidades de emissão de vistos para certas categorias de pessoas (por exemplo, representantes permanentes de países terceiros que participam no diálogo estrutural, desportistas, etc.). A adopção de um mandato para a negociação da simplificação das formalidades de emissão de vistos com a Rússia constituirá um exercício-piloto.

CONCLUSÃO

O presente estudo foi realizado durante um período muito curto e, embora alguns aspectos mereçam ser aprofundados, podem no entanto extrair-se algumas conclusões claras. Existe uma ligação entre a imigração legal e a imigração clandestina, mas esta relação é complexa e de modo nenhum directa, já que têm de ser ponderados vários factores. Nenhuma medida tomada a nível individual tem um impacto decisivo. Todavia, tal não impede que acções particulares tenham efeitos específicos. Por exemplo, pode considerar-se que as quotas têm impacto, mas estas não são consideradas aceitáveis em todos os Estados-Membros. Neste contexto, a centralização das ofertas de imigração legal destinadas aos países terceiros poderá ser uma possibilidade interessante a desenvolver. Nesta perspectiva, a Comissão identificou algumas medidas que poderão ser objecto de um exame mais aprofundado. De qualquer modo, a aplicação destas medidas deve basear-se no reforço do intercâmbio de informações, na consulta e na cooperação entre os Estados-Membros da União Europeia.