

**PT**

**PT**

**PT**



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 17.6.2008  
COM(2008) 359 final

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

**Uma política comum de imigração para a Europa:  
princípios, acções e instrumentos**

{SEC(2008) 2026}  
{SEC(2008) 2027}

## I. INTRODUÇÃO

**A imigração para a UE é uma realidade.** A imigração actual, que para efeitos do presente documento apenas se refere aos nacionais de países terceiros e não aos cidadãos da UE, representa cerca de 3,8% da população total da União<sup>1</sup>. Desde 2002 que o número líquido anual de entradas na UE varia entre 1,5 e 2 milhões de pessoas. Em 1 Janeiro 2006 havia 18,5 milhões de nacionais de países terceiros a residir na UE.

Não existem motivos para considerar que os fluxos migratórios irão diminuir no futuro.

Com base nas suas tradições humanitárias, a Europa deve continuar a revelar solidariedade para com os refugiados e as pessoas que necessitam de protecção. As diferenças económicas entre países/regiões desenvolvidos e em vias de desenvolvimento, a globalização, o comércio, os problemas políticos e a instabilidade nos países de origem, bem como as possibilidades de encontrar trabalho nos países desenvolvidos, constituem alguns dos principais factores que levam as pessoas a deixar o seu país e as incitam a emigrar.

Num contexto de envelhecimento demográfico da Europa, **a contribuição potencial da imigração para os resultados económicos da UE é considerável.** Os europeus vivem mais tempo, a geração chamada "baby boom" está a aproximar-se da idade da reforma e as taxas de natalidade são baixas. Em 2007, a população activa na UE, ou seja, o total de pessoas empregadas e desempregadas, era em média cerca de 235 milhões de pessoas<sup>2</sup>. Em conformidade com as últimas projecções demográficas<sup>3</sup>, até 2060 a população em idade activa da UE deve diminuir cerca de 50 milhões de pessoas, mesmo que a imigração líquida se mantenha no seu nível histórico, e diminuir cerca de 110 milhões de pessoas sem esse nível de imigração. Esta evolução apresenta riscos para a sustentabilidade dos regimes de pensões, de saúde e de protecção social, exigindo despesas públicas crescentes<sup>4</sup>.

**A imigração é uma realidade que deve ser gerida com eficácia. Numa Europa aberta sem fronteiras internas, nenhum Estado-Membro pode gerir a imigração de forma isolada.** Há que gerir um espaço sem fronteiras internas que, desde 20 de Dezembro de 2007, inclui 24 países e cerca de 405 milhões de pessoas, bem como uma política comum em matéria de vistos. As economias da UE estão estreitamente integradas, embora subsistam ainda muitas diferenças a nível dos resultados económicos e dos mercados de trabalho. Além disso, a UE tornou-se um interveniente cada vez mais importante em termos globais e a sua acção externa comum alarga-se constantemente a novos domínios; a imigração é um destes domínios. Tal significa que as políticas e medidas tomadas pelos Estados-Membros neste âmbito não afectam unicamente a situação nacional, mas podem ter repercussões noutros Estados-Membros e na UE no seu conjunto.

---

<sup>1</sup> Este valor de 3,8% refere-se à percentagem da população da UE constituída por nacionais de países terceiros: é conveniente sublinhar que muitos destes não são imigrantes, mas descendentes de imigrantes que não adquiriram a nacionalidade do seu país de residência.

<sup>2</sup> Eurostat, estatísticas sobre a população e as condições sociais.

<sup>3</sup> Projecções demográficas do Eurostat "EUROPOP2008, 2008-based convergence scenario, convergence year 2150".

<sup>4</sup> Ver "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, health-care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)", European Economy, Special Reports N.º 1, 2006, do Comité de Política Económica e Comissão Europeia (DG ECFIN).

A UE tem trabalhado no sentido de realizar uma política comum desde 1999, quando o Tratado CE reconheceu pela primeira vez competências claras neste domínio. Existe já um conjunto de instrumentos e políticas comuns que abordam a imigração tanto na sua dimensão interna como externa.

Estas realizações não são suficientes. É necessário ter uma visão relativa a uma política comum que tenha por base concretizações anteriores e objectivos que forneçam um quadro mais coerente e ambicioso para a futura acção dos Estados-Membros e da própria UE. A mais-valia da UE reside na aprovação dos instrumentos europeus considerados necessários e na criação de um enquadramento correcto que permita obter coerência quando os Estados-Membros actuam com base nas respectivas competências. A transparência e a confiança mútua são actualmente mais do que necessárias para que esta visão comum tenha eficácia e produza resultados.

Embora a imigração possa até certo ponto contribuir para atenuar os problemas resultantes do envelhecimento da população, desempenhará um papel ainda mais determinante para compensar futuras carências de mão-de-obra e de competências, bem como para aumentar o potencial de crescimento e a **prosperidade** da UE, completando reformas estruturais em curso. É por isso que a imigração se tornou um importante factor para o desenvolvimento da Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego da União, a qual reconhece que uma gestão adequada da imigração económica constitui um elemento fundamental da competitividade da UE. Este facto foi igualmente reconhecido pelo Conselho Europeu realizado na Primavera de 2008.

Para além deste potencial económico, a imigração pode também enriquecer as sociedades europeias em termos de diversidade cultural. Contudo, **o potencial positivo da imigração só pode ser concretizado graças a uma integração bem sucedida nas sociedades de acolhimento**. Este aspecto exige uma abordagem que não considere unicamente as vantagens para a sociedade de acolhimento, mas tenha também em conta os interesses dos imigrantes: a Europa é e continuará a ser um espaço de acolhimento para as pessoas a quem foi concedido o direito de residência, quer sejam imigrantes económicos, membros da família, estudantes ou pessoas com necessidade de protecção internacional. Enfrentar este desafio coloca um conjunto complexo de questões. Embora o acesso ao mercado de trabalho seja fundamental para a integração, os números actuais revelam que, globalmente, as taxas de desemprego dos imigrantes continuam a ser superiores às dos cidadãos da UE, não obstante registar-se uma grande variação entre Estados-Membros. Além disso, os imigrantes estão muito mais expostos a trabalhos precários, de menor qualidade ou para os quais estão sobrequalificados, não sendo as suas qualificações plenamente utilizadas (desperdício de competências). Esta situação contribuiu para que os imigrantes aceitem mais facilmente trabalho não declarado. As mulheres imigrantes nacionais de países terceiros enfrentam especiais dificuldades no mercado trabalho. Além disso, os conhecimentos linguísticos dos imigrantes e a evolução escolar dos seus filhos são muitas vezes insatisfatórios, suscitando preocupações em relação ao seu futuro desenvolvimento pessoal e profissional.

São necessários mecanismos baseados na **solidariedade** entre os Estados-Membros e a UE, que visem a partilha dos encargos e a coordenação política. Esta situação exige fundos para assegurar o controlo da gestão das fronteiras, as políticas de integração e outros objectivos, sendo indiscutível o impacto que exerce sobre as finanças públicas das comunidades nacionais, regionais e locais. A gestão da imigração exige igualmente uma estreita cooperação com os países terceiros a fim de resolver situações de interesse mútuo, incluindo os problemas

causados pela "fuga de cérebros", bem como respostas políticas, designadamente a migração circular.

Uma gestão eficaz da imigração implica igualmente abordar várias questões relacionadas com a **segurança** das nossas sociedades e dos próprios imigrantes. Este aspecto torna necessário combater a imigração ilegal e as actividades criminosas conexas e encontrar o justo equilíbrio entre a integridade individual e as preocupações com a segurança colectiva. O emprego ilegal deve ser combatido, pois cria situações de abuso e de violação dos direitos e liberdades fundamentais. Prejudica igualmente a imigração legal e tem efeitos negativos sobre a coesão e a concorrência.

Esta nova visão relativa ao desenvolvimento da **política europeia comum em matéria de imigração** foi apresentada pela Comissão na sua Comunicação de 5 de Dezembro de 2007<sup>5</sup>. O Conselho Europeu de Dezembro de 2007 declarou que o desenvolvimento de uma política comum de imigração que complete as políticas dos Estados-Membros continua a ser uma prioridade fundamental e instou a Comissão a apresentar propostas em 2008. Uma política europeia comum de imigração representa uma prioridade fundamental para a UE<sup>6</sup> se quisermos explorar as vantagens da imigração e resolver os problemas que coloca. Esta política comum deve visar uma abordagem coordenada e integrada da imigração a nível europeu, nacional e regional. Tal implica examinar as diferentes dimensões da imigração e tomá-las em conta nas principais vertentes da política da UE - **prosperidade, solidariedade e segurança**.

- Esta política deve ser desenvolvida no quadro da **parceria e solidariedade** entre os Estados-Membros e a Comissão para responder ao apelo do Conselho Europeu, de Dezembro de 2007, no sentido de um compromisso político renovado sobre a imigração.
- Deve basear-se num conjunto de **princípios comuns** politicamente vinculativos, que devem ser aprovados ao mais alto nível político e materializados através de **acções concretas**.
- A aplicação destas medidas deve ser acompanhada de uma **metodologia comum** e de um **mecanismo de acompanhamento** específicos.
- Deve basear-se nos **valores universais** da dignidade humana, liberdade, igualdade e solidariedade reconhecidos pela UE, no pleno respeito da Carta dos Direitos Fundamentais e da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem. Com base nas suas tradições humanitárias, a Europa continuará igualmente a revelar solidariedade para com os refugiados e as pessoas que necessitam de protecção<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> COM(2007) 780 final.

<sup>6</sup> Embora a elaboração desta política deva ser acompanhada da supressão gradual dos acordos transitórios existentes que ainda restringem a livre circulação de nacionais de alguns Estados-Membros da UE, a presente comunicação apenas diz respeito a questões relacionadas com a imigração de nacionais de países terceiros e não aborda os movimentos intracomunitários ou inter-regionais de cidadãos da UE.

<sup>7</sup> Este aspecto será desenvolvido de forma mais aprofundada no âmbito da segunda fase do sistema europeu comum de asilo. Ver "Plano de Acção em matéria de asilo: uma abordagem integrada da protecção na UE", apresentado juntamente com a presente comunicação - COM (2008) 360.

A **agenda social da UE alargada e renovada, que visa promover o acesso, as oportunidades e a solidariedade** e que a Comissão deve apresentar antes do Verão, promoverá uma sociedade integrada e inclusiva, na qual as oportunidades estão ao alcance de todos. Em especial, fornecerá novos instrumentos que contribuirão para desenvolver a nova política comum de imigração.

A presente comunicação será adoptada juntamente com o Plano de Acção em matéria de asilo. Os dois documentos procuram abordar os elementos ainda pendentes relativos à imigração e ao asilo do Programa da Haia de 2004.

Na Primavera do próximo ano a Comissão tenciona apresentar uma comunicação abrangente com sugestões específicas sobre o modo de fazer progredir os trabalhos no domínio da justiça, da liberdade e da segurança no seu conjunto, tendo em vista o novo programa quinquenal neste domínio a adoptar no segundo semestre de 2009.

## **II. PRINCÍPIOS COMUNS SUBJACENTES AO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA COMUM DE IMIGRAÇÃO**

O texto seguidamente apresentado propõe **dez princípios comuns** em torno dos quais se articulará a política comum de imigração e que estão agrupados segundo três vertentes, ou seja, prosperidade, segurança e solidariedade. Após enunciar cada princípio são apresentados exemplos ilustrativos de acções concretas a realizar, quer a nível da UE quer dos Estados-Membros, destinadas a pôr em prática o princípio em causa.

### **PROSPERIDADE: o contributo da imigração legal para o desenvolvimento socioeconómico da UE**

*O Conselho Europeu da Primavera de 2008 convidou a Comissão a examinar "o impacto social e em termos de emprego das migrações de nacionais de países terceiros" no contexto das suas propostas relativas a uma política comum em matéria de imigração<sup>8</sup>. A futura imigração económica para a UE terá de ser avaliada, nomeadamente, à luz da melhor adequação possível entre as qualificações dos imigrantes e as necessidades dos mercados de trabalho nacionais; as oportunidades para a imigração legal devem ser promovidas com base nessa avaliação. Para além de se abrirem caminhos à imigração económica, outras categorias de imigrantes devem ter oportunidades e meios para entrar e residir legalmente na UE, numa base temporária ou permanente. Será promovida a integração dos imigrantes legais. Este aspecto exige um compromisso claro por parte das sociedades de acolhimento e dos próprios imigrantes.*

---

<sup>8</sup> Conclusões da Presidência, Bruxelas 13/14 de Março de 2008, ponto 14.

## **1. Prosperidade e imigração: regras claras e igualdade de condições**

**A política comum de imigração deve promover a imigração legal e ser regida por regras claras, transparentes e equitativas. Os nacionais de países terceiros devem receber as informações necessárias para compreender as condições e os procedimentos relativos à entrada e residência legal na UE. Deve ser assegurado o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residem legalmente no território dos Estados-Membros, com o objectivo de aproximar o seu estatuto jurídico do dos cidadãos da UE.**

A fim de concretizar estes aspectos, a UE e os Estados-Membros devem:

- Continuar a definir regras claras e transparentes para a entrada e residência dos nacionais de países terceiros, incluindo para exercerem uma actividade remunerada ou por conta própria;
- Facultar informações aos potenciais imigrantes e requerentes, designadamente sobre os seus direitos e as regras que devem cumprir uma vez residentes em situação regular na UE;
- Clarificar as normas e proporcionar assistência e apoio aos países de origem e de destino no que diz respeito ao cumprimento das condições de entrada e de residência;
- Procurar adoptar uma política comum em matéria de vistos que permita dar respostas flexíveis à mobilidade de pessoas singulares que prestem serviços numa base temporária e para efeitos profissionais e educacionais (por exemplo, pessoal destacado pelas empresas, prestadores de serviços contratuais, profissionais independentes e visitas de negócios, estudantes, investigadores, representantes ou funcionários de governos, funcionários de organizações internacionais ou regionais).

## **2. Prosperidade e imigração: adequação entre qualificações e necessidades**

**Enquanto elemento da estratégia de Lisboa, a imigração económica deve responder a uma avaliação comum das necessidades dos mercados de trabalho da UE, que abarque todos os níveis de qualificações e sectores económicos, a fim de reforçar a economia europeia baseada no conhecimento, melhorar o crescimento económico e responder com eficácia às exigências do mercado de trabalho. Para este efeito, há que assegurar o pleno respeito do princípio da preferência comunitária, do direito de os Estados-Membros determinarem os volumes de admissão e dos direitos dos imigrantes, bem como o envolvimento activo dos parceiros sociais e das autoridades regionais e locais.**

A fim de concretizar estes aspectos, a UE e os Estados-Membros devem:

- Encetar, tal como solicitado pelo Conselho Europeu da Primavera de 2008, uma avaliação global das futuras necessidades em matéria de qualificações na Europa até 2020, tendo em conta o impacto da evolução tecnológica, do envelhecimento demográfico, dos fluxos migratórios e das mutações a nível da divisão global do trabalho. As necessidades actuais e a médio prazo dos mercados de trabalho em relação a todos os níveis de qualificações e sectores nos Estados-Membros também devem ser regularmente avaliadas;

- Começar a estabelecer "perfis migratórios"<sup>9</sup> nacionais que dêem uma visão integrada da situação da imigração em cada Estado-Membro num determinado momento, em especial no que diz respeito à participação no mercado de trabalho nacional e à composição dos fluxos migratórios em termos de qualificações (tanto reais como potenciais). Em apoio destes perfis, assegurar a disponibilidade de dados coerentes, completos e comparáveis sobre a imigração, incluindo informações sobre os "stocks" e os fluxos, a nível da UE e dos Estados-Membros;
- Melhorar a disponibilidade e a eficácia de políticas e instrumentos que favoreçam a adequação entre procura e oferta de trabalho, nomeadamente através de uma melhor instrução e formação para os trabalhadores de países terceiros, a fim de adaptar as suas qualificações às características dos mercados de trabalho nacionais, da promoção de mecanismos adequados para o reconhecimento das qualificações profissionais adquiridas fora da UE e da prestação de informações e formação nos países de origem;
- Analisar a situação actual e as tendências futuras no que diz respeito à criação de empresas pelos imigrantes, bem como as actuais barreiras legislativas e operacionais que os imigrantes podem encontrar quando pretendem constituir uma empresa na UE. Com base nessa avaliação, propor medidas de apoio à criação de empresas pelos imigrantes;
- Investir mais em medidas que visem a reintegração no mercado de trabalho de nacionais de países terceiros desempregados e economicamente inactivos, já legalmente residentes nos Estados-Membros da UE (por exemplo, formação de enfermeiros e de outros trabalhadores da saúde), com especial atenção à situação das mulheres;
- Identificar medidas que possam oferecer uma verdadeira alternativa ao trabalho ilegal ou instaurar incentivos visando a obtenção de emprego legal.

### 3. **Prosperidade e imigração: a integração é a solução para uma imigração bem sucedida**

**A integração dos imigrantes legais deve ser melhorada através de esforços redobrados por parte dos Estados-Membros de acolhimento e dos próprios imigrantes ("processo bidireccional"), em conformidade com os princípios básicos comuns em matéria de integração adoptados em 2004. Os imigrantes devem ter oportunidades para participar e desenvolver todas as suas capacidades. As sociedades europeias devem melhorar a capacidade de gerir a diversidade decorrente da imigração e reforçar a coesão social.**

---

<sup>9</sup> Os "perfis migratórios" reunirão de forma estruturada todas as informações necessárias para promover uma gestão da migração baseada em dados concretos. Um aspecto central desses perfis será constituído pelas necessidades dos mercados de trabalho. Para além da recolha de informações sobre a situação actual dos mercados de trabalho, as taxas de desemprego e a procura e oferta de mão-de-obra, terão igualmente por objectivo identificar as potenciais carências de qualificações por sector e por profissão. Estabelecer perfis migratórios permitirá à UE e aos Estados-Membros lançarem projectos para favorecer a adequação entre a oferta e a procura de trabalho, quer a nível da UE quer com países terceiros. Os perfis migratórios recolherão igualmente informações sobre as qualificações disponíveis nas comunidades transnacionais, sobre a composição dos fluxos migratórios, incluindo em termos de sexo e de idade, bem como sobre os fluxos financeiros de entrada e de saída relacionados com a migração, incluindo as remessas dos migrantes.

A fim de concretizar estes aspectos, a UE e os Estados-Membros devem:

- Reforçar a abordagem de integração, constante do enquadramento da UE para a integração dos nacionais de países terceiros, nomeadamente a participação cívica, a integração no mercado de trabalho, a inclusão social, a luta contra a discriminação, a igualdade de oportunidades, a educação e medidas destinadas aos jovens, o diálogo intercultural e a gestão da diversidade;
- Desenvolver o conhecimento mútuo e o intercâmbio das melhores práticas para reforçar a capacidade dos países de acolhimento gerirem a diversidade crescente das suas sociedades, incluindo medidas para fazer face aos desafios educativos com que os alunos imigrantes se confrontam. Elaborar indicadores comuns e capacidade estatística para que os Estados-Membros possam avaliar os resultados das respectivas políticas de integração;
- Apoiar a elaboração de programas de integração específicos para os imigrantes recém-chegados; facilitar a aquisição de conhecimentos linguísticos e promover as competências interculturais práticas necessárias a uma adaptação efectiva, bem como o compromisso de respeitar os valores fundamentais europeus; este aspecto pode ser objecto de um maior desenvolvimento mediante a identificação dos direitos e obrigações básicas que os imigrantes recém-chegados devem respeitar no âmbito de procedimentos nacionais específicos (por exemplo, currículos de integração, compromissos claros de integração, programas de boas-vindas, planos nacionais em matéria de cidadania e integração, cursos de introdução ou orientação cívica);
- Promover a gestão da diversidade nos locais de trabalho e possibilitar oportunidades de progressão igualmente aos nacionais de países terceiros com residência e trabalho legal. As políticas neste domínio deviam ter como objectivo assegurar a progressão social de todos os trabalhadores na UE, garantir direitos sociais fundamentais e favorecer normas laborais adequadas e a coesão social. Neste contexto, devia ser conferida especial atenção à participação das mulheres imigrantes no mercado de trabalho e dos imigrantes que estão mais afastados do mercado de trabalho;
- Assegurar um acesso não discriminatório e efectivo dos imigrantes legais aos cuidados de saúde e à protecção social, bem como uma aplicação eficaz do direito comunitário, concedendo aos nacionais de países terceiros o mesmo tratamento que aos cidadãos da UE mediante uma melhor coordenação dos regimes de segurança social do conjunto da UE<sup>10</sup>. Além disso, a UE e os Estados-Membros deviam promover a transparência das regras que concedem direitos a pensões caso os imigrantes tencionem regressar ao seu país de origem;
- Examinar a possibilidade de aumentar a participação a nível local, nacional e europeu, a fim de ter em conta as identidades múltiplas e evolutivas das sociedades europeias;

---

<sup>10</sup> Em 2003, o Parlamento Europeu e o Conselho adoptaram o Regulamento (CE) n.º 859/2003 (JO L 124 de 20.5.2003) que torna extensivas as disposições do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 aos nacionais de Estados terceiros que (1) residem legalmente na UE e (2) se encontram numa situação de natureza transfronteiriça. Em Julho de 2007, a Comissão adoptou uma proposta que torna extensivas as disposições do Regulamento (CE) n.º 883/2004, que substituirá o Regulamento (CEE) n.º 1408/71, aos nacionais de países terceiros que (1) residem legalmente na UE e (2) se encontram numa situação de natureza transfronteiriça - COM(2007) 439.

- Explorar as ligações entre novos modelos de imigração, designadamente a migração circular, e a integração;
- Avaliar a aplicação e a necessidade de alteração da Directiva 2003/86/CE do Conselho relativa ao direito ao reagrupamento familiar;
- Continuar a acolher refugiados e pessoas com necessidade de protecção, aprofundando ainda mais esta tradição humanitária no âmbito da segunda fase do sistema europeu comum de asilo<sup>11</sup>.

### **SOLIDARIEDADE: coordenação entre Estados-Membros e cooperação com países terceiros**

*Uma política comum de imigração deve basear-se na solidariedade entre os Estados-Membros, tal como consagrado no Tratado CE. A solidariedade e a responsabilidade são essenciais num domínio em que as competências são partilhadas entre a Comunidade Europeia e os Estados-Membros. A aplicação da política comum só pode ser bem sucedida se tiver por base a conjugação de esforços. Embora os Estados-Membros tenham contextos históricos, económicos e demográficos diferentes que determinam as respectivas políticas de imigração, estas têm claramente um impacto para além das fronteiras nacionais e, por conseguinte, nenhum Estado-Membro pode por si só controlar ou tratar com eficácia a totalidade dos aspectos da imigração e, portanto, há que coordenar as decisões que possam ter impacto noutros Estados-Membros. A repartição dos encargos financeiros é outra expressão concreta da solidariedade. Com efeito, a gestão da imigração tem incidência nas finanças públicas. Os fundos da UE podem ser utilizados para promover os princípios comuns e, se for necessário, os recursos nacionais devem ser igualmente reunidos para assegurar eficácia neste domínio. A "Abordagem Global da Migração" aditou uma nova dimensão à solidariedade: com o objectivo de alcançar uma melhor gestão dos fluxos migratórios no interesse de todos os interessados, incluindo das diásporas e das comunidades imigrantes, os países de origem e de trânsito devem ser associados à acção da UE e as questões de imigração devem fazer parte integrante do diálogo da UE com países terceiros e da sua política de cooperação para o desenvolvimento.*

#### **4. Solidariedade e imigração: transparência, confiança e cooperação**

**A política comum de imigração deve ter por fundamento um nível elevado de solidariedade política e operacional, confiança mútua, transparência, responsabilidade partilhada e esforços conjuntos da União Europeia e dos seus Estados-Membros.**

A fim de concretizar estes aspectos, a UE e os Estados-Membros devem:

- Reforçar a partilha da informação e os debates conjuntos a nível da UE tendo em vista o intercâmbio das melhores práticas, o aumento da confiança mútua e a adopção de abordagens coordenadas em relação a questões de interesse mútuo, tendo em conta simultaneamente as diferentes tradições e realidades em matéria de imigração;

---

<sup>11</sup> Ver "Plano de Acção em matéria de asilo: uma abordagem integrada da protecção na UE", apresentado juntamente com a presente comunicação - COM (2008) 360.

- Criar e/ou melhorar o funcionamento dos mecanismos necessários para controlar o impacto, para além das fronteiras nacionais e na própria UE, das medidas adoptadas a nível nacional em matéria de imigração, de forma a eliminar as contradições e melhorar a coordenação a nível da UE;
- Desenvolver sistemas interoperáveis e reforçar a conjugação de meios técnicos (mecanismos e equipas de apoio mútuos), fazendo uma utilização estratégica dos recursos financeiros e humanos para alcançar uma gestão mais eficaz da imigração;
- Melhorar a comunicação interna e externa relativa às políticas de imigração da UE, seus objectivos e estratégias, a fim de permitir à União exprimir-se de forma harmonizada.

#### **5. Solidariedade e imigração: utilização eficaz e coerente dos meios disponíveis**

**A solidariedade necessária à realização dos objectivos estratégicos das políticas comuns de imigração deve compreender uma forte componente financeira que tenha em conta a situação específica das fronteiras externas de alguns Estados-Membros e os desafios migratórios específicos com os quais estes estão confrontados.**

A fim de concretizar estes aspectos, a UE e os Estados-Membros devem:

- Assegurar, em conformidade com o princípio da boa gestão financeira, a utilização estratégica do Programa geral "Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios (2007-2013)", concebido como um mecanismo de repartição dos encargos que completa os recursos orçamentais nacionais dos Estados-Membros;
- Explorar plenamente o potencial do conjunto dos mecanismos previstos pelos quatro instrumentos do Programa geral, a fim de reforçar a capacidade de os Estados-Membros realizarem políticas eficazes e responderem simultaneamente a necessidades urgentes ou a situações específicas, designadamente fluxos maciços de imigrantes;
- Rever continuamente, em relação a cada instrumento do Programa, a chave de repartição para a atribuição dos recursos financeiros entre os Estados-Membros e ajustá-la, se for caso disso, para ter em conta novas necessidades e desenvolvimentos;
- Melhorar a coordenação das actividades financiadas através de recursos comunitários e nacionais, a fim de aumentar a transparência, a coerência e a eficácia para evitar as sobreposições e alcançar os objectivos da política de imigração e de outras políticas conexas.

## **6. Solidariedade e imigração: parceria com os países terceiros**

**Uma gestão eficaz dos fluxos migratórios exige uma verdadeira parceria e cooperação com os países terceiros. As questões de migração devem fazer parte integrante da política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento e das suas outras políticas externas. A UE deve trabalhar estreitamente com os países parceiros sobre as oportunidades de mobilidade legal, as capacidades de gestão das migrações, a identificação dos factores que favorecem as migrações, a protecção dos direitos fundamentais, a luta contra os fluxos ilegais e a promoção de possibilidades no sentido de a migração funcionar a favor do desenvolvimento.**

A fim de concretizar estes aspectos, a UE e os Estados-Membros devem:

- Apoiar os países terceiros na elaboração do respectivo quadro jurídico nacional e estabelecer sistemas de imigração e de asilo, no pleno respeito das convenções internacionais relevantes;
- Reforçar a cooperação, apoiar o financiamento e a ajuda ao desenvolvimento das capacidades dos países parceiros, tendo em vista elaborar políticas adequadas para a gestão da migração, identificar os factores que favorecem as migrações e apoiar a elaboração de medidas de adaptação eficazes; mitigar a fuga de cérebros adoptando acções em especial nos domínios da formação, recrutamento, regresso, trabalho com condições justas, normas éticas de recrutamento e avaliação das tendências dos seus mercados de trabalho nacionais, respeitando normas laborais correctas e desenvolvendo sistemas de ensino e de formação que respondam às exigências dos mercados de trabalho, explorando as potencialidades das transferências de remessas dos imigrantes, designadamente através da melhoria de estatísticas, da redução dos custos das transacções e do apoio ao desenvolvimento do sector financeiro;
- Proceder a uma utilização coerente e estratégica do conjunto dos instrumentos políticos elaborados nos últimos anos no quadro da "Abordagem Global da Migração", nomeadamente os perfis migratórios dos países terceiros e as plataformas de cooperação;
- No que diz respeito aos países candidatos e aos potenciais países candidatos que já tenham desenvolvido mecanismos de cooperação adequados com a UE, utilizar os novos instrumentos políticos, se necessário, para reforçar a cooperação existente;
- Colaborar estreitamente com os parceiros africanos visando a aplicação conjunta do "Processo de Rabat" sobre a migração e o desenvolvimento de 2006, bem como da Parceria UE-África sobre migração, mobilidade e emprego, aprovada em Lisboa em Dezembro de 2007;
- Continuar a recorrer ao diálogo político e sectorial entre a UE e os países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança e com os países da América Latina e das Caraíbas, bem como com os países da Ásia, no sentido de aprofundar o nosso entendimento mútuo sobre os desafios das migrações e reforçar a cooperação existente;
- Estabelecer, em conjunto com os Estados-Membros interessados, parcerias em matéria de mobilidade com os países parceiros que permitam abrir a via a convenções relativas à

gestão da imigração laboral celebradas com parceiros estratégicos a longo prazo e à cooperação sobre questões em matéria de regresso;

- Trabalhar com os países de origem, em plena consonância com o princípio da responsabilidade partilhada, a fim de aumentar a sensibilização para a necessidade de desencorajar os seus nacionais a entrarem e residirem ilegalmente no território da UE;
- Prever verdadeiras possibilidades para a migração circular, estabelecendo ou reforçando as medidas legais e operacionais que permitem aos imigrantes legais beneficiar do direito de residência preferencial na UE;
- Incluir disposições relativas à coordenação em matéria de segurança social nos acordos de associação concluídos entre a UE, os Estados-Membros e os países terceiros. Para além do princípio da igualdade de tratamento, tais disposições podiam abranger a mobilidade dos direitos sociais adquiridos, em especial a transferência dos direitos à pensão.
- Assegurar que os recursos adequados são disponibilizados e utilizados eficazmente no quadro de todos os instrumentos financeiros nacionais e comunitários relevantes para implementar a "Abordagem Global da Migração" em todas as suas dimensões, respeitando as disposições financeiras já acordadas a nível comunitário;

### **SEGURANÇA: lutar eficazmente contra a imigração ilegal**

*A prevenção e a redução da imigração ilegal em todas as suas dimensões é crucial para a credibilidade das políticas em matéria de imigração legal e para a sua aceitação pelo público. O controlo do acesso ao território da UE deve ser reforçado para promover uma verdadeira gestão integrada das fronteiras, garantindo simultaneamente um acesso mais fácil aos viajantes de boa fé e às pessoas com necessidade de protecção e mantendo a Europa aberta ao mundo. Embora se trate de fenómenos que envolvem igualmente numerosos cidadãos da UE, o trabalho não declarado e o trabalho ilegal podem constituir factores que contribuem para a imigração ilegal e devem, portanto, ser combatidos. A intensificação da luta contra a introdução clandestina de migrantes e todos os aspectos do tráfico de seres humanos representa uma prioridade fundamental para a UE e os seus Estados-Membros. Uma política de regresso duradoura e eficaz – assente em regras claras, transparentes e equitativas – pode ajudar os Estados-Membros que necessitam de repatriar nacionais de países terceiros que não preenchem ou deixaram de preencher as condições necessárias para residir na UE. As regularizações indiscriminadas e em grande escala de imigrantes em situação irregular não constituem um meio duradouro e eficaz de gestão das migrações e devem, portanto, ser evitadas. Todas estas políticas e medidas devem respeitar plenamente a dignidade e os direitos e liberdades fundamentais das pessoas em causa.*

7. **Segurança e imigração: uma política de vistos ao serviço dos interesses da Europa e dos seus parceiros**

**A política comum em matéria de vistos deve facilitar a entrada de visitantes de boa fé e reforçar a segurança. Devem ser utilizadas novas tecnologias, se necessário, para permitir realizar controlos diferenciados com base numa análise de riscos aquando do tratamento de pedidos de visto, acompanhados de uma exaustiva partilha de informações entre os Estados-Membros, respeitando simultaneamente e de forma integral as normas em matéria de protecção de dados e da vida privada.**

A fim de concretizar estes aspectos, a UE e os Estados-Membros devem:

- Elaborar uma abordagem integrada a quatro níveis que permita controlos sistemáticos em cada etapa da viagem dos imigrantes para a União (nos consulados, à entrada, no interior do território e à saída);
- Substituir os actuais vistos Schengen nacionais por vistos Schengen europeus uniformes, que garantam a igualdade de tratamento entre todos os requerentes de visto e a aplicação inteiramente harmonizada de critérios em matéria de controlos de segurança;
- Emitir vistos em centros consulares comuns em representação de alguns ou de todos os Estados-Membros, permitindo assim economias de escala e um acesso facilitado para os requerentes de visto de todos os países terceiros;
- Estudar a possibilidade de criar um sistema que obrigue os nacionais de países terceiros a obterem uma autorização electrónica de viagem antes de entrarem no território da UE;
- Continuar a estudar as possibilidades de facilitar a emissão de vistos e de melhorar a coordenação dos procedimentos em matéria de vistos, incluindo os que dizem respeito aos vistos de longa duração.

8. **Segurança e imigração: gestão integrada das fronteiras**

**A integridade do espaço Schengen, sem controlos de pessoas nas fronteiras internas, deve ser preservada. Há que reforçar a gestão integrada das fronteiras externas e elaborar políticas em matéria de controlos coerentes com políticas de controlo aduaneiro, bem como de prevenção de outras ameaças relativas à protecção e à segurança.**

A fim de concretizar estes aspectos, a UE e os Estados-Membros devem:

- Reforçar a dimensão operacional da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX), nomeadamente através do reforço das capacidades em matéria de comando operacional, bem como das competências de que dispõe para lançar operações que envolvam controlos fronteiriços em zonas identificadas como de "alto risco" e expostas a uma pressão migratória excepcional;
- Desenvolver uma abordagem integrada para favorecer a utilização das novas tecnologias, incluindo as ferramentas informáticas existentes e previstas, e contribuir para a integração das funcionalidades individuais dos diferentes sistemas que compõem a arquitectura

informática global; assegurar a total utilização do potencial do 7.º Programa-Quadro de investigação;

- Prosseguir os trabalhos associados ao conceito de sistema europeu de vigilância das fronteiras (EUROSUR), melhorando a coordenação a nível dos Estados-Membros e entre estes últimos, bem como entre os meios utilizados e as actividades desenvolvidas pelos Estados-Membros no âmbito de políticas em matéria de vigilância e de manutenção da segurança interna;
- Desenvolver, a nível europeu, uma abordagem estratégica da cooperação com os países terceiros, prestando apoio específico na criação de capacidades de gestão eficazes e duradouras das fronteiras nos países parceiros de trânsito e de origem mais relevantes, devendo a FRONTEX desempenhar um papel essencial em missões de assistência nas fronteiras destes países;
- Continuar a apoiar o desenvolvimento de tecnologias de ponta, uniformes e interoperáveis por parte dos Estados-Membros para o controlo das fronteiras, através do reforço dos meios associados à solidariedade financeira europeia, de novos mecanismos que permitam assegurar uma partilha de encargos efectiva e concreta, a fim de ajudar os Estados-Membros a enfrentarem, actualmente ou no futuro, a chegada maciça e continuada de imigrantes ilegais, conjugando os recursos europeus e o conjunto dos recursos nacionais;
- Aumentar cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros, a fim de criar um balcão único nas fronteiras terrestres onde cada viajante é, regra geral, sujeito a um controlo por uma única autoridade.

#### **9. Segurança e imigração: intensificação da luta contra a imigração ilegal e tolerância zero para o tráfico de seres humanos**

**A UE e os seus Estados-Membros devem elaborar uma política coerente de luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos. O trabalho não declarado e o emprego ilegal<sup>12</sup>, nas suas várias formas, devem ser eficazmente combatidos através de medidas preventivas, repressivas e sanções. A protecção e o apoio às vítimas do tráfico de seres humanos devem ser reforçados.**

A fim de concretizar estes aspectos, a UE e os Estados-Membros devem:

- Fornecer recursos financeiros e humanos adequados para investigar casos de introdução clandestina e de tráfico de pessoas e reforçar o número e a qualidade dos controlos, designadamente as inspecções nos locais de trabalho;
- Associar activamente os representantes dos trabalhadores e dos empregadores à luta contra o trabalho não declarado e o emprego ilegal;
- Desenvolver instrumentos de análise de risco e favorecer a cooperação e os controlos cruzados entre diferentes administrações, a fim de aumentar a taxa de detecção de casos de

---

<sup>12</sup> O trabalho não declarado e o trabalho ilegal de nacionais da UE devem ser igualmente abordados pelos Estados-Membros. O presente documento não aborda a vertente interna, relativa à UE, desta problemática.

trabalho não declarado envolvendo nacionais de países terceiros em situação irregular e regular;

- Facilitar os intercâmbios de boas práticas, uma avaliação mais sistemática das políticas e uma melhor quantificação do trabalho não declarado e do emprego ilegal;
- Aumentar o recurso à biometria enquanto ferramenta importante a nível da luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos;
- Assegurar o acesso de todos os nacionais de países terceiros em situação irregular aos serviços essenciais por forma a garantir os direitos humanos fundamentais (por exemplo, educação dos filhos, cuidados básicos de saúde);
- Proteger e dar assistência às vítimas do tráfico de seres humanos, em especial mulheres e crianças, procedendo à avaliação e reexame do regime comum existente; continuar a desenvolver os meios jurídicos e operacionais que permitam facilitar o restabelecimento das vítimas e a sua inserção na sociedade de acolhimento ou de origem, nomeadamente através de programas específicos;
- Reforçar o actual quadro jurídico relativo à luta contra o auxílio à entrada e residência irregulares, bem como contra a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil em linha, a fim de ter em conta as novas formas de criminalidade;
- Intensificar a acção da UE, aos níveis regional e internacional, de modo a assegurar a correcta aplicação através de uma cooperação mais coerente, permanente e eficaz, dos instrumentos internacionais no domínio da introdução clandestina de migrantes e do tráfico de seres humanos.

#### **10. Segurança e imigração: políticas de regresso duradouras e eficazes**

**As medidas de regresso eficazes são um elemento indispensável da política da UE em matéria de luta contra a imigração ilegal. As regularizações indiscriminadas e em grande escala de pessoas em situação irregular devem ser evitadas, mantendo contudo a possibilidade de se proceder a regularizações individuais com base em critérios equitativos e transparentes.**

A fim de concretizar estes aspectos, a UE e os Estados-Membros devem:

- Conferir uma dimensão verdadeiramente europeia à política de regresso, assegurando o pleno reconhecimento mútuo das decisões de regresso;
- Reforçar a cooperação prática entre os Estados-Membros tendo em vista a aplicação de medidas de regresso e reforçar o papel da FRONTEX no que se refere a operações de conjuntas de regresso por via aérea;
- Acompanhar a implementação e a aplicação da Directiva relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (logo que entre em vigor);
- Elaborar medidas que permitam facilitar a identificação de pessoas repatriadas sem documentos e evitar a usurpação de identidade;

- Tomar medidas para assegurar que todos os países terceiros respeitam a obrigação de aceitar a readmissão dos seus próprios nacionais;
- Proceder a uma avaliação de todos os acordos de readmissão existentes tendo em vista facilitar a sua implementação prática e retirar ensinamentos para negociações sobre futuros acordos;
- Elaborar uma abordagem comum em matéria de regularização que inclua normas mínimas para o intercâmbio precoce de informações;
- Considerar a possibilidade de introduzir um *laissez-passer* europeu para facilitar o regresso de migrantes sem documentos.

### III. CONCLUSÕES: GOVERNAÇÃO EM MATÉRIA DE IMIGRAÇÃO

O **Conselho Europeu** é convidado a apoiar os princípios comuns propostos pela presente comunicação em que a política comum de imigração se irá basear. Estes princípios serão implementados através de acções concretas, tal como acima se propõe, e serão objecto de um seguimento regular através de um novo mecanismo de acompanhamento e avaliação que compreende uma análise regular.

A política comum de imigração será realizada no quadro da **parceria e solidariedade** entre os Estados-Membros e as instituições da UE. Esse quadro deve ser suficientemente flexível para se adaptar às mudanças associadas principalmente à situação económica, à evolução dos mercados e ao desenvolvimento tecnológico. A política comum de imigração progredirá especialmente graças a:

1. Uma **acção coordenada e coerente** da UE e dos seus Estados-Membros:
  - Os princípios comuns e as medidas concretas da política comum de imigração serão aplicados **com total transparência** a nível europeu, nacional ou regional, consoante o caso.
  - Para alcançar um justo equilíbrio entre as necessidades do mercado de trabalho, os impactos económicos, os resultados a nível social, as políticas de integração e os objectivos de política externa, a **coordenação entre a UE e os níveis nacional, regional e local** será reforçada, especialmente em matéria de estatísticas e de políticas económicas, sociais e de desenvolvimento.
  - As **questões de imigração serão tidas em consideração em todas as outras políticas** que possam ter alguma ligação com esse domínio ("integração"). As dimensões económica, social e internacional da imigração devem ser integradas em todos os domínios de acção conexos, nomeadamente o desenvolvimento, o comércio, a política de coesão, o emprego e a política social, o ambiente, a investigação, a educação, a saúde, a agricultura e a pesca, a segurança e a política externa, bem como a política económica e fiscal;
  - Serão estabelecidos e/ou reforçados mecanismos que favoreçam a **consulta das partes interessadas** em tempo útil sobre as novas evoluções políticas, nomeadamente as autoridades regionais e locais, os parceiros sociais, os

especialistas académicos, as organizações internacionais, as associações de imigrantes e a sociedade civil;

- Serão promovidos o intercâmbio das **melhores práticas**, a aprendizagem mútua a todos os níveis e uma ampla e efectiva divulgação dos conhecimentos relativos a políticas de imigração e de integração mais eficazes.

**2. Uma metodologia comum** para a UE e seus Estados-Membros visando assegurar a transparência, confiança mútua e coerência. Esta metodologia consiste nos seguintes elementos:

- Os princípios comuns serão traduzidos em **objectivos e indicadores comuns** para a UE e para cada Estado-Membro a fim de assegurar a sua implementação.
- Os objectivos e indicadores comuns acordados serão desenvolvidos em termos de **perfis migratórios nacionais** em cooperação com cada Estado-Membro para aprofundar o conhecimento sobre fluxos migratórios. Estes perfis darão conta da situação do mercado de trabalho nacional e das tendências em matéria de imigração e contribuirão para reforçar a base actual necessária à definição de políticas de imigração que respondam eficazmente às principais necessidades dos Estados-Membros. Reunirão todas as informações pertinentes e o seu âmbito cobrirá simultaneamente os imigrantes já presentes no seu território e os imigrantes potenciais. Estes perfis examinarão a composição a nível das qualificações da população imigrante e identificarão as futuras necessidades de mão-de-obra;
- Tendo em vista acompanhar, avaliar e dar seguimento ao desenvolvimento das acções em matéria de imigração, os **Estados-Membros devem apresentar anualmente à Comissão um relatório** sobre a aplicação dos objectivos comuns e dos respectivos perfis de imigração nacionais.
- Os relatórios nacionais dos Estados-Membros servirão de base ao **relatório anual de síntese da Comissão**, que será igualmente transmitido ao Parlamento Europeu.

Com base no relatório anual de síntese da Comissão, o **Conselho Europeu da Primavera** anual procederá a uma **avaliação política** da situação e formulará, se for caso disso, recomendações.

## ANEXO

### RESUMO - OS DEZ PRINCÍPIOS COMUNS

(1) **Prosperidade e imigração: regras claras e igualdade de condições**

A política comum de imigração deve promover a imigração legal e ser regida por regras claras, transparentes e equitativas. Os nacionais de países terceiros devem receber as informações necessárias para compreender as condições e os procedimentos relativos à entrada e residência legal na UE. Deve ser assegurado o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residem legalmente no território dos Estados-Membros, com o objectivo de tornar o seu estatuto jurídico equiparado ao dos cidadãos da UE.

(2) **Prosperidade e imigração: adequação entre qualificações e necessidades**

Enquanto elemento da Estratégia de Lisboa, a imigração económica deve responder a uma avaliação comum das necessidades dos mercados de trabalho da UE, que abarque todos os níveis de qualificações e sectores económicos, a fim de reforçar a economia europeia baseada no conhecimento, melhorar o crescimento económico e responder com eficácia às exigências do mercado de trabalho. Para este efeito, há que assegurar o pleno respeito do princípio da preferência comunitária, do direito de os Estados-Membros determinarem os volumes de admissão e dos direitos dos imigrantes, bem como o envolvimento activo dos parceiros sociais e das autoridades regionais e locais.

(3) **Prosperidade e imigração: a integração é a solução para uma imigração bem sucedida**

**A integração dos imigrantes legais deve ser melhorada** através de esforços redobrados por parte dos Estados-Membros de acolhimento e dos próprios imigrantes ("processo bidireccional"), em conformidade com os princípios básicos comuns em matéria de integração adoptados em 2004. Os imigrantes devem ter oportunidades para participar e desenvolver todas as suas capacidades. As sociedades europeias devem melhorar a capacidade de gerir a diversidade decorrente da imigração e reforçar a coesão social.

(4) **Solidariedade e imigração: transparência, confiança e cooperação**

A política comum de imigração deve ter por fundamento um nível elevado de solidariedade política e operacional, confiança mútua, transparência, responsabilidade partilhada e esforços conjuntos da União Europeia e dos seus Estados-Membros.

(5) **Solidariedade e imigração: utilização eficaz e coerente dos meios disponíveis**

A solidariedade necessária à realização dos objectivos estratégicos das políticas comuns da imigração deve compreender uma **forte componente financeira** que tenha em conta a situação específica das fronteiras externas de alguns Estados-Membros e os desafios migratórios específicos com os quais estes estão confrontados.

(6) **Solidariedade e imigração: parceria com os países terceiros**

Uma gestão eficaz dos fluxos migratórios exige uma **verdadeira parceria e cooperação com os países terceiros**. As questões da migração devem fazer parte integrante da política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento e das suas outras políticas externas. A UE deve trabalhar estreitamente com os países parceiros sobre as oportunidades de mobilidade legal, as capacidades de gestão das migrações, a identificação dos factores que favorecem as migrações, a protecção dos direitos fundamentais, a luta contra os fluxos ilegais e a promoção de possibilidades no sentido de a migração funcionar a favor do desenvolvimento.

(7) **Segurança e imigração: uma política de vistos ao serviço dos interesses da Europa**

A **política comum em matéria de vistos** deve facilitar a entrada de visitantes de boa fé e reforçar a segurança. Devem ser utilizadas novas tecnologias, se necessário, para permitir realizar controlos diferenciados com base numa análise de riscos aquando do tratamento de pedidos de visto, acompanhados de uma exaustiva partilha de informações entre os Estados-Membros, respeitando simultaneamente e de forma integral as normas em matéria de protecção de dados e da vida privada.

(8) **Segurança e imigração: gestão integrada das fronteiras**

A integridade do espaço Schengen, sem controlos de pessoas nas fronteiras internas, deve ser preservada. Há que reforçar a **gestão integrada das fronteiras externas** e elaborar políticas em matéria de controlos coerentes com políticas de controlo aduaneiro, bem como de prevenção de outras ameaças relativas à protecção e à segurança.

(9) **Segurança e imigração: intensificação da luta contra a imigração ilegal e tolerância zero para o tráfico de seres humanos**

A UE e os seus Estados-Membros devem elaborar uma política coerente de luta contra a **imigração ilegal e o tráfico de seres humanos**. O trabalho não declarado e o **emprego ilegal**, nas suas várias formas, devem ser eficazmente combatidos através de medidas preventivas, repressivas e sanções. A protecção e o apoio às vítimas do tráfico de seres humanos devem ser reforçados.

(10) **Segurança e imigração: políticas de regresso duradouras e eficazes**

As **medidas de regresso eficazes** são um elemento indispensável da política da UE em matéria de luta contra a imigração ilegal. As **regularizações** indiscriminadas e em grande escala de pessoas em situação irregular devem ser evitadas, mantendo contudo a possibilidade de se proceder a regularizações individuais com base em critérios equitativos e transparentes.