

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

- a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a um mecanismo de coordenação aberto da política comunitária em matéria de imigração», e

(COM(2001) 387 final)

- a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa à política comum em matéria de asilo com introdução de um mecanismo de coordenação aberto»

(COM(2001) 710 final)

(2002/C 221/12)

Em 21 de Janeiro de 2002, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre as comunicações supramencionadas.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 13 de Maio de 2002, sendo relatora S. Zu Eulenburg.

Na 391.ª reunião plenária de 29 e 30 de Maio de 2002 (sessão de 29 de Maio), o Comité Económico e Social adoptou, por 106 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O Conselho Europeu de Laeken (Dezembro de 2001) reafirmou o propósito de adoptar uma política europeia comum em matéria de asilo com base nas conclusões de Tampere (Outubro de 1999). O seu objectivo é encontrar o equilíbrio entre a protecção dos refugiados, no respeito da Convenção de Genebra, a aspiração a uma vida melhor e a capacidade de acolhimento da União Europeia e de cada um dos Estados-Membros. O debate sobre as actuais iniciativas da Comissão (projectos de regulamento e de directiva) no âmbito da aplicação desta política comum, das quais, até à data, só poucas foram adoptadas, revelou, contudo, que certos Estados-Membros ainda se mostram reticentes em reorientar a sua política nacional por forma a transformar esse propósito em realidade.

1.2. Ora, tal como antes, é indiscutível a necessidade de uma política comum com base nos objectivos definidos em Tampere para a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça. Uma política desta natureza deve ocupar-se não só da imigração por motivos humanitários mas também da imigração por motivos de reagrupamento familiar ou ainda por motivos económicos ou profissionais.

1.3. O Comité examinou as propostas e iniciativas da Comissão em todas as suas facetas e tomou posição sobre as mesmas, saudando no essencial as iniciativas em curso e encorajando a Comunidade a prosseguir os trabalhos iniciados, com ênfase nos aspectos humanidade e solidariedade.

2. Síntese das propostas**2.1. Coordenação da política de imigração**

2.1.1. Tomando como ponto de partida a Comunicação sobre política de imigração, a Comissão conclui que o mecanismo de coordenação aberto é um instrumento adequado, como complemento das medidas legislativas previstas nos artigos 61.º a 69.º do Tratado, para fazer face ao carácter pluridimensional do fenómeno migratório, ao grande número de intervenientes e à responsabilidade dos Estados-Membros.

2.1.2. Este mecanismo coordenará a aplicação nos Estados-Membros do quadro legislativo europeu previsto e servirá de complemento à política comum que dele surgir. Graças a ele, será possível aperfeiçoar os elementos-chave de uma política comunitária em matéria de imigração coerente e obedecendo a normas comuns.

2.1.3. As orientações previstas reportam-se aos objectivos de Tampere e compreendem a gestão dos fluxos migratórios, a admissão de migrantes económicos, a parceria com os países terceiros e a integração dos nacionais de países terceiros.

2.2. Coordenação da política de asilo

2.2.1. No âmbito da política de asilo, o método aberto de coordenação deverá apoiar e completar a legislação comunitária consagrada no Tratado, acompanhando e facilitando a passagem à segunda fase da criação do sistema comum europeu em matéria de asilo. Paralelamente à criação de um quadro legislativo, a Comissão pretende

- elaborar propostas de orientação sobre o conteúdo dos planos de acção nacionais;

- coordenar as políticas nacionais;
- promover o intercâmbio das melhores práticas;
- acompanhar e avaliar o impacto da política comunitária;
- organizar consultas regulares com os países terceiros e as organizações internacionais.

2.2.2. As orientações devem concentrar-se nos seguintes aspectos: conhecimento dos fluxos de refugiados ou de requerentes de asilo, desenvolvimento de um sistema de asilo eficaz que dê protecção a quem dela necessitar, com base na aplicação da Convenção de Genebra; regressos; relações com os países terceiros; integração ou reinserção.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité aplaude a aplicação do mecanismo de coordenação aberto às políticas de imigração e asilo, como mecanismo complementar para aperfeiçoar e apoiar o quadro legislativo comum. Lamenta, contudo, que a legislação comunitária neste âmbito avance tão lentamente.

3.2. A aplicação do método é consequência lógica das particularidades de cada um destes domínios políticos: por um lado, porque torna possível a cooperação dos Estados-Membros e a troca de dados e informações na fase preliminar de disposições jurídicas definitivas. Esse método será igualmente muito importante para a aplicação da futura legislação comunitária. Por outro lado, embora tenham uma amplitude e um peso diferentes, são análogos os problemas enfrentados por todos os Estados-Membros ao nível da imigração. O carácter transeuropeu e a transferibilidade dos vários tipos de problemas justificam uma cooperação mais estreita com base em objectivos e orientações comuns.

3.3. Sem sombra de dúvida, existe interacção entre as políticas de imigração e de asilo. As medidas adoptadas numa delas têm fatalmente repercussões na outra. As experiências com as políticas de imigração «zero» acabaram por aumentar o fluxo de imigrantes, graças a outras possibilidades, designadamente no âmbito do sistema de asilo, e foram acompanhadas por fenómenos nada desejáveis como a imigração clandestina e a intensificação das actividades dos passadores e do tráfico de seres humanos. Apesar disso, o Comité pensa que é correcto aplicar o método de coordenação aberto de forma diferenciada consoante as necessidades da política de imigração e da política de asilo. Isto porque as questões relacionadas com a política de asilo e dos refugiados já são reguladas, no essencial, por compromissos internacionais, como a Convenção de Genebra, e tanto o artigo 63.º do Tratado CE como as conclusões de Tampere prevêem passos e objectivos mais concretos. Além disso, não devia confundir-se as preocupações humanitárias com os objectivos da política de imigração.

3.4. O Comité considera essencial manter o ritmo de desenvolvimento do quadro legislativo comum das políticas de imigração e de asilo. Não seria acertado os Estados-Membros chegarem a acordo quanto às medidas restritivas da política comum sem a preocupação intrínseca de adoptar medidas construtivas conducentes a um conceito comum.

3.5. Para poder apreciar e avaliar a situação da imigração nos Estados-Membros, é imprescindível dispor de conhecimentos exactos. Não obstante as estatísticas e os dados existentes nos Estados-Membros sobre a migração e a afluência de requerentes de asilo, ainda não há nada que se lhe assemelhe à escala europeia. Tal deve-se sobretudo a divergências ao nível da terminologia e das definições. O Comité recomenda, portanto, o desenvolvimento de processos e sistemas estatísticos comuns que facilitem a aferição.

3.6. O Comité lamentaria que, com a preocupação de aplicar o método aberto de coordenação, se negligenciasse a aplicação das futuras medidas legislativas. O método aberto de coordenação não é de forma alguma um substituto do quadro legislativo a elaborar. Convém, pois, integrar no processo de estabelecimento de orientações os progressos obtidos na execução do processo legislativo.

4. Observações na especialidade

4.1. Coordenação na política de imigração

4.1.1. As orientações propostas coadunam-se com os objectivos da legislação comunitária prevista para a política de imigração e destinam-se a apoiá-los. Em antecipação das exigências de natureza demográfica, é realçada com toda a razão a aplicação de processos que se prestem a estabelecer elos de ligação entre as políticas de imigração e asilo, por um lado, e a política económica e social, por outro, e a evidenciar a sua interacção.

4.1.2. Gestão dos fluxos migratórios

4.1.2.1. Orientação n.º 1: Elaborar uma abordagem global e coordenada da gestão das migrações a nível nacional

4.1.2.1.1. O Comité concorda com a política que rege os elementos enumerados nesta orientação, mas salienta que não se deve ficar pela mera análise técnica. Os processos de gestão dos fluxos migratórios não devem ignorar o aspecto da dignidade das pessoas que serão afectadas pelas medidas preconizadas.

4.1.2.2. Orientação n.º 2: Melhorar as informações disponíveis sobre as possibilidades legais de entrada na UE e sobre as consequências da utilização de canais clandestinos

4.1.2.2.1. Esta orientação contém um aspecto importante da prevenção da imigração ilegal e irregular. Mas informação fidedigna sobre as possibilidades de imigração legal pressupõe a existência de um conceito de migração amplo e plausível. Sem um quadro legislativo claro e transparente, com aplicação prática, as medidas de esclarecimento não passarão de letra morta.

4.1.2.3. Orientação n.º 3: Reforçar a luta contra a imigração clandestina, as actividades dos passadores e o tráfico de seres humanos

4.1.2.3.1. É certo que esta orientação exige a promoção de uma abordagem baseada no equilíbrio entre as responsabilidades humanitárias, a imigração legal e a luta contra as redes criminosas de passadores e traficantes de seres humanos. Porém, as medidas de controlo propostas, o estabelecimento de sanções e o reforço dos controlos nas fronteiras não dão inteiramente conta do fenómeno. O Comité aponta, nos seus pareceres sobre a «Comunicação relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração»⁽¹⁾ e sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política comum em matéria de imigração clandestina»⁽²⁾, para a premência em adoptar medidas de regularização progressiva das pessoas que vivem na Comunidade em situação irregular, geralmente em consequência de uma política de imigração restritiva.

4.1.2.3.2. A ilegalidade não é apenas o produto das entradas ilegais no país; também a perda do direito de residência adquirido pode conduzir a uma situação ilegal, consoante a base jurídica de cada Estado-Membro.

4.1.2.3.3. Na opinião do Comité, dever-se-ia ter em conta no processo de definição de orientações a análise das condições em que vivem na União Europeia os estrangeiros e as suas famílias em situação ilegal, a troca de Estado-Membro, bem como as medidas possíveis e mais adequadas para a sua legalização (regularização).

4.1.3. Admissão de migrantes económicos

4.1.3.1. É de louvar a abertura do mercado de trabalho europeu a migrantes em função das necessidades de mão-de-obra. Após análise e avaliação das propostas de directiva relevantes, como a relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e de exercício de uma actividade económica independente⁽³⁾, o Comité recomenda um método mais ofensivo e rápido para criar possibilidades de migração e realça a enorme importância da cooperação com os países de origem.

4.1.3.2. Orientação n.º 4: Estabelecer uma política coerente e transparente e procedimentos destinados a abrir o mercado de trabalho aos nacionais de países terceiros no âmbito da estratégia europeia para o emprego

4.1.3.2.1. Seria oportuno verificar em que medida os migrantes poderão dar um contributo para o mercado de trabalho, por um lado, com vista a facilitar a sua integração social e, por outro, a criar na população uma certa predisposição para o seu acolhimento. O Comité regista com agrado o papel que é aqui reservado às organizações não governamentais e às associações de migrantes.

4.1.3.2.2. O Comité concorda plenamente que é preciso dedicar especial atenção à situação e às necessidades das mulheres migrantes. Propõe, por isso, que este aspecto seja tido devidamente em conta nas orientações da política de emprego, à luz da luta contra a discriminação e da promoção da integração social através do acesso ao emprego e da igualdade de oportunidades.

4.1.4. Parceria com os países terceiros

4.1.4.1. Orientação n.º 5: Integrar as questões relativas à migração nas relações com os países terceiros, nomeadamente com os países de origem

4.1.4.1.1. Esta orientação encontra-se ligada indelévelmente às questões políticas, económicas e sociais e ainda às questões da política de desenvolvimento e dos direitos humanos. O Comité enunciou no seu parecer sobre a «Comunicação relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração»⁽¹⁾ os elementos essenciais da parceria: maior apoio à economia e ao capital humano dos países de origem, alargamento das possibilidades de mobilidade entre os países de origem e de acolhimento e apoio às medidas de regresso voluntário.

4.1.4.1.2. As medidas previstas na orientação n.º 5 são componentes fundamentais de um conceito comum de migração. Deveria privilegiar-se as medidas que favorecem a mobilidade entre os Estados-Membros e os países terceiros.

4.1.5. Integração dos nacionais dos países terceiros

4.1.5.1. Orientação n.º 6: Assegurar a elaboração de políticas de integração para os nacionais de países terceiros que residam legalmente nos territórios dos Estados-Membros

4.1.5.1.1. O conceito de promoção da integração pró-activa imprimirá novo ímpeto à integração social. É incontestável que o êxito da política comunitária de imigração depende do grau de integração dos migrantes no país de acolhimento. Os seus fundamentos são: tratamento equitativo, direitos e obrigações iguais, igualdade de oportunidades, não discriminação, sensibilidade da opinião pública e participação na vida pública.

(1) JO C 260 de 17.9.2001.

(2) Parecer do CES adoptado em 24 de Abril de 2002.

(3) JO C 80 de 3.4.2002.

4.1.5.1.2. O objectivo de uma política global e sustentável de integração terá de ser que os migrantes se sintam parte da sociedade e tomem parte, em pé de igualdade, na vida social (participação e igualdade de oportunidades). Para tal, haverá que promover, de *per si* e em interacção, todos os domínios da integração social — mercado de trabalho, formação, língua, cultura, integração social e jurídica. Outro aspecto da integração é a possibilidade de participar na vida pública, que implica a posse de determinados direitos cívicos, mas também de deveres. A política de integração deve ser encarada como uma tarefa contínua da sociedade.

4.1.5.1.3. As medidas enunciadas na orientação em apreço visam justamente estas facetas do desenvolvimento da política de integração. Há que salientar em especial a importância da aprendizagem da língua do país de acolhimento, que constitui a premissa essencial para o êxito da integração. O conhecimento da língua é uma condição indispensável para a participação na vida cultural, social e política do Estado de acolhimento. Também a melhoria das possibilidades de aprendizagem de línguas estrangeiras nos Estados-Membros pode contribuir decisivamente para o conhecimento mútuo e uma melhor compreensão recíproca, facilitando o acolhimento e a integração dos migrantes.

4.1.5.1.4. O Comité dá o seu aval a que se atribua um papel privilegiado aos actores locais e regionais, aos parceiros sociais, à sociedade civil e aos próprios migrantes na formulação e na concretização das ideias de integração. Em muitos Estados-Membros, é possível aproveitar a experiência acumulada pelas redes e pelos serviços sociais que têm por missão aconselhar e acompanhar os migrantes.

4.2. Coordenação da política de asilo

4.2.1. O Comité considera as orientações propostas muito úteis para aumentar a coerência da política comum de asilo. Embora seja verdade que as políticas em matéria de imigração e de refugiados se condicionam entre si e podem estar interligadas ao nível da imigração, a admissão de refugiados por motivos humanitários deveria deixar de estar subordinada aos requisitos sociais, económicos e demográficos colocados pela política comunitária de imigração.

4.2.2. Orientação n.º 1: Melhorar o conhecimento dos fluxos migratórios associados à admissão humanitária

4.2.2.1. O conhecimento dos fluxos migratórios, das suas causas e das suas origens é crucial na avaliação das políticas e estratégias a adoptar. Para tornar a intervenção política mais eficaz, é preciso desenvolver formas de intercâmbio e de aproveitamento de informações e análises. Também poderão ser úteis as indicações recebidas das organizações não governamentais que acompanham os refugiados nos Estados-Membros e têm uma função importante no desenvolvimento social e económico em muitos países de origem.

4.2.2.2. Talvez fosse aconselhável criar, a longo prazo, um centro que coligisse a informação sobre os países de origem em geral e a sua jurisprudência em particular, a que pudessem aceder todos os decisores e responsáveis pela política de asilo nos serviços de imigração.

4.2.3. Orientação n.º 2: Desenvolver um sistema de asilo eficaz

4.2.3.1. O Comité recorda os seus pareceres sobre a «Comunicação da Comissão: Em direcção a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme, válido na União, para os beneficiários de asilo»⁽¹⁾ e sobre a «Proposta de Directiva que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros»⁽²⁾ e as observações neles expendidas, que se repercutem no essencial nas propostas da Comissão.

4.2.3.2. O Comité congratula-se com as medidas propostas para desenvolver um sistema de asilo eficaz. Importa sobretudo conceber critérios comuns para os pedidos de asilo. No seu parecer sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro»⁽³⁾, o Comité defende a harmonização dos procedimentos de asilo para reduzir os factores que eventualmente podem incitar os requerentes a escolher determinados Estados-Membros no momento da apresentação do seu pedido. No âmbito do processo de definição de orientações, convinha insistir especialmente neste aspecto de definição de critérios comuns.

4.2.4. Orientação n.º 3: Melhorar a eficácia da política de regressos

4.2.4.1. A política da imigração e a gestão dos fluxos migratórios deveriam prever sempre uma componente de regresso, com base no diálogo e na cooperação com os países de origem e de trânsito e no princípio da liberdade de opção. Convinha tirar igualmente partido das experiências dos Estados-Membros e das organizações não governamentais, por exemplo ao nível dos programas de regresso.

4.2.4.2. Os procedimentos de regresso coercivo referidos na alínea d) não deveriam ser colocados na mesma linha de uma política de regressos baseada na cooperação, na flexibilidade, no carácter voluntário e no apoio.

⁽¹⁾ JO C 260 de 17.9.2001.

⁽²⁾ JO C 48 de 21.2.2002.

⁽³⁾ Parecer do CES de 20.3.2002.

4.2.5. Orientação n.º 4: Integrar as questões relativas à protecção internacional nas relações com os países terceiros

4.2.5.1. Analogamente ao que acontece com a política de imigração, também aqui são fundamentais as relações com os países terceiros em questões de protecção internacional, onde a dimensão da política externa deve ocupar um lugar privilegiado.

4.2.6. Orientação n.º 5: Assegurar a elaboração de políticas de integração ou de reinserção a favor dos beneficiários de protecção internacional num Estado-Membro

4.2.6.1. No contexto da política de imigração, já foi antes salientada a extrema importância das medidas de integração. As medidas propostas que atendem, designadamente, às necessidades específicas das crianças e dos menores não acompanhados e garantem a participação de actores sociais e civis ao nível local e regional, são essenciais para a eficácia da política de imigração.

4.2.6.2. Sobretudo no atinente às medidas referidas na alínea f) de assistência médica às pessoas vulneráveis ou que foram vítimas de violências, traumatismos, torturas ou qualquer tratamento desumano e degradante, há nos Estados-Membros muitos modelos que vale a pena analisar.

5. Observações finais/Conclusões

5.1. Aplicação do quadro legislativo previsto

5.1.1. O método aberto de coordenação é o instrumento mais apropriado para estabelecer a coerência entre as políticas nacionais. Os Estados-Membros deveriam tirar partido dele para avançarem juntos em direcção aos objectivos definidos em Tampere de um espaço europeu de liberdade, segurança e justiça. A utilização do método aberto de coordenação não

deverá, contudo, levar ao adiamento por tempo indefinido da aplicação do quadro regulamentar consagrado no Tratado e corroborado em Tampere. Exorta-se, pois, os Estados-Membros a não se coibirem de dar os passos necessários e reconhecidos como mais adequados.

5.2. Participação dos países candidatos

5.2.1. Há que pensar desde já na hipótese de associar os países candidatos a este processo. O método aberto de coordenação tornaria possível — ainda antes da definição de um quadro regulamentar — começar a introduzir medidas de cooperação com eventual utilidade no âmbito da gestão dos fluxos migratórios ou do desenvolvimento de um sistema de asilo eficaz, sem perder de vista as especificidades dos Estados participantes e sem sobrecarregá-los com demasiadas exigências.

5.3. Participação da sociedade civil

5.3.1. Seria um desperdício prescindir das experiências de longos anos das associações, das organizações não governamentais e dos parceiros sociais ao nível do aconselhamento, do acompanhamento e do apoio aos migrantes e refugiados. Graças às suas estruturas diversificadas de assistência e de ajuda, as organizações activas nos Estados-Membros oferecem as premissas ideais para apoiar a admissão e a aceitação de migrantes e a sua integração. Impõe-se, portanto, que elas tomem parte, em pé de igualdade com os demais intervenientes, em todas as fases do debate, em especial no que respeita aos planos de acção nacionais, mas também regionais e locais.

5.4. Opinião pública

5.4.1. O Comité lembra a necessidade de adoptar medidas que influenciem as atitudes dos cidadãos perante as necessidades da imigração e os interesses dos migrantes (por motivos económicos e também humanitários), que criem um clima de aceitação e sirvam de retaguarda à luta contra o racismo e a xenofobia. Deve, contudo, ter-se presente que estas medidas apenas produzirão efeito se tiverem o apoio dos responsáveis políticos e encontrarem eco na sua acção política.

Bruxelas, 29 de Maio de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS