

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Uma política comum de imigração para a Europa: princípios, acções e instrumentos

COM(2008) 359 final

(2009/C 218/15)

Em 17 de Junho de 2008, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

«Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Uma política comum de imigração para a Europa: princípios, acções e instrumentos»

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 10 de Dezembro de 2008, sendo relator PARIZA CASTAÑOS e co-relatora BONTEA.

Na 451.ª reunião plenária de 25 e 26 de Fevereiro de 2009 (sessão de 25 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 130 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o presente parecer.

1. Conclusões: Governação em matéria de imigração

1.1 O CESE propôs que o Conselho da União Europeia, na política de imigração, prescindisse da regra da unanimidade e adoptasse as suas decisões por maioria qualificada e em regime de co-decisão com o Parlamento Europeu, defendendo que no Tratado de Lisboa a legislação em matéria de imigração deveria obedecer a um procedimento ordinário. Face às circunstâncias actuais, que podem adiar a aprovação do Tratado de Lisboa, o Comité reitera a sua proposta de adopção pelo Conselho do procedimento «transitório», para acelerar a entrada em vigor do regime de maioria qualificada e a co-decisão.

1.2 O CESE tem vindo a defender nos seus pareceres que a política e a legislação em matéria de imigração respeite os **direitos humanos** de todas as pessoas, garanta a igualdade de tratamento e a não discriminação. Para corroborar esta tese, **o CESE propõe a inclusão dos novos princípios comuns: direitos fundamentais, Estado de Direito e liberdades fundamentais.**

1.3 O CESE realça a necessidade de estabelecer e desenvolver, a nível comunitário e nacional, um mecanismo de **consulta a todas as partes interessadas**, em primeiro lugar e em especial dos parceiros sociais (sindicatos e organizações patronais), mas também da sociedade civil, das associações de imigrantes, dos peritos académicos e das organizações internacionais. Para estruturar esta participação e reforçar o papel do CESE, o Comité

adoptou um parecer⁽¹⁾ sobre a constituição de um **Fórum Europeu da Imigração.**

1.4 Já passaram vários anos depois de a Comissão ter preconizado o lançamento de um método aberto de coordenação (MAC), apoiado pelo CESE⁽²⁾ e o Parlamento, mas não aprovado pelo Conselho. O CESE apoia a Comissão na sua proposta de uma **metodologia comum** por considerá-la o primeiro passo rumo à criação de um **método aberto de coordenação.** O Comité considera que os princípios comuns devem converter-se em **indicadores objectivos comuns** a integrar nos **perfis nacionais da imigração.** Os Estados-Membros elaborarão um relatório anual e a Comissão, por sua vez, um relatório anual de síntese que enviará ao Parlamento. **O CESE entende que deveria ser consultado também nesta matéria.** Com base no relatório da Comissão, o **Conselho Europeu da Primavera** procederá a uma avaliação política e formulará as recomendações necessárias.

1.5 Participarão na elaboração dos relatórios anuais dos Estados-Membros os parceiros sociais, as organizações da sociedade civil e os parlamentos nacionais, em conformidade com os procedimentos vigentes em cada Estado-Membro. O CESE realça a necessidade de publicar, promover e sensibilizar a cidadania com base nestes relatórios anuais.

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Elementos para a estrutura, organização e funcionamento de uma plataforma para uma maior participação da sociedade civil na promoção de políticas de integração de nacionais de países terceiros a nível da EU»; relator: Pariza Castaños (JO C 27 de 3.2.2009).

⁽²⁾ Parecer do CESE 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 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»; relatora: zu Eulenburg (JO C 221 de 17.9.2002).

1.6 O CESE considera o MAC o instrumento mais adequado para garantir a coerência entre as políticas nacionais e, a seu ver, é a via mais adequada para fazer avançar os Estados-Membros em conjunto com o fito de alcançar os objectivos definidos em Tampere e criar, deste modo, um espaço de liberdade, segurança e justiça. O MAC deve ser aplicado mas sem **atrasar a adopção do quadro jurídico**, prevista no Tratado e confirmada nos Conselhos de Tampere e de Haia.

1.7 O Comité preconiza para a UE uma legislação comum adequada e amplamente harmonizada, para canalizar a imigração através de procedimentos legais, flexíveis e transparentes, em que os nacionais de países terceiros tenham um tratamento justo e direitos e deveres comparáveis aos dos cidadãos comunitários.

1.8 O CESE considera que, graças à colaboração entre as autoridades e os parceiros sociais, muitas pessoas que ocupam actualmente um emprego ilegal poderão regularizar a sua situação administrativa para que o mesmo se converta em emprego legal.

1.9 É imperioso melhorar a cooperação e a solidariedade entre os Estados-Membros, seguramente também no plano financeiro. Haverá, por conseguinte, que utilizar adequadamente os fundos do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios (2007-2013)», para repartir os encargos e completar os recursos orçamentais nacionais.

2. Introdução

2.1 A comunicação tem o propósito de incitar o Conselho a adoptar uma série de princípios políticos comuns que sejam o fio condutor do desenvolvimento da futura política comum de imigração. Insere-se num processo político de maior envergadura que tem por alvo definir as bases políticas em que assentará o novo programa plurianual de liberdade, segurança e justiça que substituirá o Programa de Haia e que terá de ser aprovado durante a Presidência sueca, no segundo semestre de 2009.

2.2 A Presidência francesa promoveu no Conselho a aprovação do Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo⁽¹⁾ para imprimir uma nova dinâmica a estas políticas e melhorar a cooperação internacional.

⁽¹⁾ Conclusões do Conselho Europeu (14368/08).

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE congratula-se com esta comunicação da Comissão Europeia cujo objectivo é melhorar a cooperação e a coordenação na União Europeia das políticas de imigração. Reputa essencial aumentar o valor acrescentado de uma política comum europeia de imigração e reforçar o papel proactivo da Comissão.

3.2 O CESE considera, aliás, que deveria ter sido consultado pela Presidência francesa sobre o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo. Enquanto na abordagem da Comissão a ênfase recai na importância de reforçar o método comunitário, as conclusões do Conselho dão maior relevo à cooperação intergovernamental. O CESE congratula-se com a melhoria da colaboração entre os governos, propondo ao Conselho que apoie a Comissão na sua capacidade de iniciativa e confira mais protagonismo ao Parlamento e ao CESE.

3.3 A comunicação assinala que uma política comum de imigração é uma prioridade fundamental para a UE, a qual deveria obedecer a uma abordagem coordenada e integrada da imigração a nível europeu, nacional e regional, e desenvolver-se no quadro da parceria e da solidariedade entre os Estados-Membros e a Comissão Europeia. Propõe igualmente a adopção de **princípios comuns politicamente vinculativos** que serão submetidos à aprovação do Conselho e que poderiam ser concretizados mediante a adopção de várias **medidas concretas**. A sua aplicação deve ser acompanhada de uma **metodologia e de um mecanismo de acompanhamento comuns**.

3.4 O CESE apoia, em linhas gerais, estes objectivos.

3.5 O CESE propôs⁽²⁾ que, para aprovar a legislação em matéria de imigração, o Conselho da União Europeia deveria abandonar a regra da unanimidade e adoptar as suas decisões por maioria qualificada e em regime de co-decisão com o Parlamento Europeu.

3.6 O CESE tem defendido nos seus pareceres que a política e a legislação em matéria de imigração devem respeitar plenamente os **direitos humanos** de todas as pessoas, garantir a igualdade de tratamento e a não discriminação. Partilha, pois, a tese da Comissão segundo a qual a política de imigração *«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»*.

⁽²⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos — Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça; relator: Pariza Castaños (JO C 65 de 17.3.2006).

3.7 A entrada em vigor do Tratado de Lisboa implicará o reconhecimento oficial, pela primeira vez na história da integração europeia, da natureza jurídica vinculante da Carta dos Direitos Fundamentais para os Estados-Membros e para as instituições comunitárias, no âmbito da adopção e da aplicação do direito comunitário. Tanto as instituições da UE como os Estados-Membros deverão garantir que todas as políticas, inclusivamente as que regem o espaço de liberdade, de segurança e justiça, respeitem os direitos fundamentais.

3.8 Além disso, o Tratado de Lisboa reconhece no seu artigo 47.º que «a União tem personalidade jurídica», estipulando no n.º 2 do seu artigo 6.º que, com base na sua nova personalidade, «a União adere à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.».

3.9 O CESE propôs ⁽¹⁾ à Comissão, ao Parlamento Europeu e ao Conselho da UE que, no âmbito da política externa, instituísem **um quadro normativo internacional para as migrações**, com base na Declaração Universal dos Direitos do Homem, no Pacto sobre os Direitos Cívicos e Políticos e no Pacto sobre os Direitos Económicos Sociais e Culturais. Este quadro deverá incluir as principais convenções da OIT e a Convenção Internacional para a Protecção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, ainda não ratificada pelos Estados-Membros, embora o CESE tenha adoptado um parecer de iniciativa ⁽²⁾ recomendando a sua ratificação.

3.10 Para corroborar esta tese, **o CESE propõe a inclusão dos novos princípios comuns: direitos fundamentais, Estado de Direito e liberdades fundamentais.**

4. Observações na especialidade sobre os princípios básicos

4.1 A Comissão propõe **dez princípios comuns** em torno dos quais se articulará a política comum de imigração e que estão agrupados em três vertentes, mais concretamente **prosperidade, segurança e solidariedade.**

4.2 O CESE observa, contudo, que faltam os princípios derivados dos direitos fundamentais. Como a política e a regulamentação em matéria de imigração (admissão, fronteiras, vistos, regresso, condições de residência, etc.), da UE e dos seus Estados-Membros, terão de respeitar a dignidade humana e os direitos fundamentais, o CESE propõe que se adite um novo

ponto intitulado «**Direitos humanos**», incluindo os dois novos princípios seguintes.

Princípio A: Direitos fundamentais

4.3 A UE e os Estados-Membros deveriam respeitar, nas suas políticas de imigração, a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, para secundar a luta contra o racismo e a discriminação e reforçar o princípio da igualdade de tratamento. O respeito destes princípios deve constituir a base em que assentará a elaboração da legislação da UE em matéria de imigração.

4.4 O CESE considerou, num seu parecer recente ⁽³⁾, que os direitos e obrigações para os nacionais de países terceiros que figuram na proposta de directiva que defende um procedimento de pedido único [COM(2007) 638 final] com base na igualdade de tratamento em matéria de salários, condições de trabalho, liberdade de associação, educação e formação profissional, são um bom ponto de partida para a futura legislação sobre imigração.

Princípio B: Estado de direito e liberdades fundamentais

4.5 Tendo em conta o compromisso dos Estados-Membros no âmbito da adesão da UE à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, o CESE considera que devem fazer parte integrante dos princípios comuns para a política de imigração as garantias jurídicas contidas nesta Convenção, com o fito de assegurar a todos os imigrantes o acesso efectivo aos direitos e às garantias do Estado de direito enquanto residirem na UE.

5. Princípios comuns subjacentes ao desenvolvimento da política comum de imigração (proposta da Comissão Europeia)

5.1 **Prosperidade:** Contributo da imigração legal para o desenvolvimento socioeconómico da UE

5.2 A comunicação refere o contributo da imigração legal para o desenvolvimento socioeconómico da UE. O CESE assinalou em diversas ocasiões os efeitos positivos da imigração para as sociedades europeias de acolhimento, tendo em mente os desafios colocados pela Estratégia de Lisboa. O CESE espera, por conseguinte, que deixem de ser aplicadas as limitações dos períodos transitórios que afectam os cidadãos dos novos Estados-Membros.

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre a «Política comunitária de imigração e cooperação com os países de origem a fim de favorecer o desenvolvimento»; relator: Pariza Castaños (JO C 44 de 16.2.2008).

⁽²⁾ Parecer do CESE sobre «A Convenção Internacional para os trabalhadores migrantes»; relator: Pariza Castaños (JO C 302 de 7.12.2004).

⁽³⁾ Parecer do CESE sobre a «Proposta de Directiva do Conselho relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro»; relator: Pariza Castaños (JO C 27 de 3.2.2009).

5.3 O capítulo **prosperidade** inclui três princípios:

Princípio 1: Regras claras e igualdade de condições

5.4 O Comité preconiza para a UE uma legislação comum adequada amplamente harmonizada, a fim de canalizar a imigração através de procedimentos legais, flexíveis e transparentes, em que os nacionais de países terceiros tenham um tratamento justo e direitos e deveres comparáveis aos dos cidadãos comunitários.

5.5 Para melhorar a gestão dos fluxos migratórios, é imprescindível a cooperação entre a UE e os países de origem. O CESE adoptou recentemente dois pareceres⁽¹⁾ em que apelava a uma melhor colaboração entre os países de origem e os países europeus de acolhimento.

5.6 A política comum em matéria de vistos deveria ser aplicada com maior flexibilidade, já que dificulta em inúmeros casos a gestão dos fluxos migratórios legais.

Princípio 2: Adequação entre qualificações e necessidades

5.7 Enquanto elemento da Estratégia de Lisboa, a imigração económica deve coadunar-se com uma avaliação das necessidades dos mercados de trabalho da UE, abarcando todos os níveis de qualificações e sectores económicos, conquanto seja garantido o princípio da preferência comunitária.

5.8 No atinente à avaliação das necessidades dos «trabalhadores qualificados» da UE e dos Estados-Membros até 2020, o CESE apresentou num seu recente parecer⁽²⁾ várias propostas relacionadas com a directiva sobre a Directiva «Cartão Azul».

5.9 No atinente à elaboração de «perfis migratórios» que informam sobre a participação dos imigrantes no mercado de trabalho nacional, o CESE considera indispensável melhorar os dados dos Estados-Membros e da UE sobre os fluxos migratórios e os mercados laborais. O CESE pensa, todavia, que o conceito «perfis migratórios» deveria ser interpretado com certa flexibilidade para ter em conta a capacidade de adaptação profissional.

5.10 O CESE releva a importância não só do conhecimento linguístico e da formação profissional dos trabalhadores migran-

tes, fundamentais para aceder ao emprego e melhorar a capacidade de adaptação às alterações dos mercados laborais, como também do reconhecimento das qualificações profissionais adquiridas fora da UE.

5.11 O CESE concorda com a Comissão quando defende o objectivo de promover o empreendedorismo dos imigrantes, mas isso exige a remoção das inúmeras barreiras colocadas pelas legislações nacionais em matéria de imigração.

5.12 Uma vez que o risco de perder o emprego é maior para os trabalhadores migrantes, haverá que adoptar medidas para melhorar a inserção laboral, dedicando especial atenção à situação das mulheres e das pessoas com dificuldades especiais.

5.13 Na opinião do CESE, urge combater o trabalho não declarado não só através das medidas previstas na directiva sobre sanções contra os empregadores, mas também mediante incentivos e políticas activas que favoreçam a regularização e a legalização do emprego dos imigrantes. Para isso é indispensável que as legislações em matéria de imigração, tanto nacionais como comunitárias, sejam mais flexíveis e se coadunem melhor com as tendências do mercado laboral, já que é necessário desenvolver e consolidar a consulta dos parceiros sociais e o diálogo social propriamente dito.

5.14 Importa assegurar o cumprimento da regulamentação da OIT, especialmente as convenções sobre trabalhadores migrantes (n.ºs 97 e 143).

Princípio n.º 3: A integração é a solução para uma imigração bem

5.15 Tendo elaborado diversos pareceres⁽³⁾ para promover as políticas de integração, o CESE saúda o facto de a integração ser um dos princípios da política de imigração. Os princípios básicos comuns em matéria de integração adoptados pelo Conselho em 2004 devem servir de base às políticas de integração. O primeiro deles refere o carácter bidireccional ou recíproco da

⁽¹⁾ Ver os seguintes pareceres do CESE:

— sobre a «Política comunitária de imigração e cooperação com os países de origem a fim de favorecer o desenvolvimento»; relator: Pariza Castaños (JO C 44 de 16.2.2008);

— sobre o tema «Migração e desenvolvimento: oportunidades e desafios»; relator: Sharma (JO C 120 de 16.5.2008).

⁽²⁾ Parecer do CESE sobre a «Proposta de Directiva do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado», relator: Pariza Castaños (JO C 27 de 3.2.2009).

⁽³⁾ Ver os seguintes pareceres do CESE:

— sobre o tema «Elementos para a estrutura, organização e funcionamento de uma plataforma para uma maior participação da sociedade civil na promoção de políticas de integração de nacionais de países terceiros a nível da UE»; relator: Pariza Castaños (JO C 27 de 3.2.2009);

— sobre o tema «A imigração, a integração e o papel da sociedade civil organizada»; relator: Pariza Castaños (JO C 125 de 27.5.2002);

— sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre imigração, integração e emprego»; relator: Pariza Castaños (JO C 80 de 30.3.2004);

— sobre o tema «Participação da sociedade civil na luta contra a criminalidade organizada e o terrorismo»; relatores: Rodríguez García-Caro, Pariza Castaños e Cabra de Luna (JO C 318 de 23.12.2006).

integração (entre os imigrantes e a sociedade de acolhimento). O Comité está de acordo com a Comissão quando defende que as sociedades europeias «devem melhorar a capacidade de gerir a diversidade decorrente da imigração e reforçar a coesão social.»

5.16 O Comité apoia as propostas da Comissão e considera que o Conselho terá de imprimir uma nova dinâmica política à consolidação do Programa-quadro Europeu para a Integração. Num outro parecer, o CESE propôs a «integração cívica», que se baseia «na progressiva equiparação dos imigrantes ao resto da população, quanto a direitos e obrigações, bem como o seu acesso a bens, serviços e canais de participação cívica em condições de igualdade de oportunidades e de tratamento» (1). É, por conseguinte, fundamental reforçar a participação social e política dos imigrantes a nível local, nacional e europeu. Para propiciar o acesso dos imigrantes à cidadania, o CESE elaborou um parecer dirigido à Convenção Europeia (2) propondo que se considerasse a possibilidade de outorgar a **cidadania europeia** aos nacionais de países terceiros com estatuto de residentes de longa duração.

5.17 A actual rede nacional de pontos de contacto coordenados pela Comissão Europeia é uma experiência que merece todo o aplauso. O CESE realça a importância do intercâmbio e da avaliação das experiências e das boas práticas das autoridades dos Estados-Membros e do lançamento pelo Conselho de um **método aberto de coordenação**, para o qual são necessários **indicadores comuns e sistemas estatísticos** adequados que permitam aos Estados-Membros avaliar os resultados das respectivas políticas de integração.

5.18 É indispensável elaborar «programas de integração» específicos para os «imigrantes recém-chegados», abrangendo uma vertente linguística (aprendizagem da língua), uma vertente cultural e uma vertente cívica (compromisso de respeitar os valores fundamentais europeus), 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*.

5.19 O CESE analisou, em colaboração com a Fundação de Dublin e os parceiros sociais, as condições laborais dos trabalhadores migrantes (3), tendo concluído que a diversidade no local de trabalho aumenta as oportunidades tanto para as empresas como para os trabalhadores e que, no âmbito laboral, a legislação e as políticas públicas devem ser completadas com a colaboração dos parceiros sociais.

5.20 O CESE propôs em vários dos seus pareceres que a legislação europeia deveria contemplar os direitos dos imigrantes e que estes teriam de ser informados sobre os seus direitos e deveres (respeito das leis do país de acolhimento).

(1) Parecer do CESE sobre «A imigração, a integração social e o papel da sociedade civil organizada», relator: Pariza Castaños; co-relator: V. Melícias (JO C 125 de 27.5.2002).

(2) Parecer do CESE sobre o «Acesso à Cidadania da União Europeia»; relator: Pariza Castaños (JO C 208 de 3.9.2003).

(3) Parecer do CESE sobre «A imigração na UE e as políticas de integração: Colaboração entre os governos regionais e locais e as organizações da sociedade civil»; relator: Pariza Castaños (JO C 318 de 23.12.2006).

5.21 Ciente de que nos Estados-Membros alguns direitos são condicionados pelo período de duração da residência dos imigrantes, o CESE concorda com a Comissão que é preciso assegurar um acesso não discriminatório e efectivo dos imigrantes legais aos cuidados de saúde e à protecção social, bem como aos direitos a pensão de reforma e segurança social. Também o Pacto Europeu de Imigração e Asilo afirma que devem ser garantidos alguns direitos como «o acesso à educação, ao emprego, à segurança e aos serviços públicos e sociais.»

5.22 No seu parecer sobre o Livro Verde, o CESE também recomendou o reconhecimento de vários direitos (4).

5.23 O CESE alertou em diversos pareceres (5) para a necessidade de alterar a Directiva 2003/86/CE do Conselho relativa ao direito ao reagrupamento familiar, por ser muito restritiva, não respeitar os direitos fundamentais e representar, além disso, um obstáculo à integração.

5.24 Será constituído – até Março de 2009 – o **Fórum Europeu da Integração**, conforme foi proposto pelo CESE (6) e confirmado pela conferência preparatória de Abril de 2008. Os Estados-Membros deveriam facilitar a participação dos membros do Fórum.

(4) O direito à segurança social, incluindo os cuidados de saúde.

— O direito, nas mesmas condições que os cidadãos nacionais, ao acesso a bens e serviços, inclusivamente à habitação.,

— O acesso à educação e à formação profissional.

— O reconhecimento de diplomas, certificados e títulos no âmbito da legislação comunitária.

— O direito à educação dos menores, inclusivamente as ajudas e bolsas de estudo.

— O direito ao exercício da docência e da investigação científica nos termos da proposta de directiva.

— O direito à assistência jurídica gratuita em caso de necessidade.

— O direito de acesso gratuito a um serviço de emprego.

— O direito a frequentar um curso para aprender a língua do país de acolhimento.

— O respeito pela diversidade cultural.

— O direito de livre circulação e residência dentro do Estado-Membro.

(5) Ver os seguintes pareceres do CESE:

— sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre imigração, integração e emprego»; relator: Pariza Castaños (JO C 80 de 30.3.2004);

— sobre o Livro Verde «Uma abordagem da União Europeia em matéria de gestão da imigração económica»; relator: Pariza Castaños (JO C 286 de 17.11.2005);

— sobre «A imigração na UE e as políticas de integração: Colaboração entre os governos regionais e locais e as organizações da sociedade civil»; relator: Pariza Castaños (JO C 318 de 23.12.2006);

— sobre a «Proposta de Directiva do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado»; relator: Pariza Castaños (JO C 27 de 3.2.2009).

(6) Parecer do CESE sobre o tema «Elementos para a estrutura, organização e funcionamento de uma plataforma para uma maior participação da sociedade civil na promoção de políticas de integração de nacionais de países terceiros a nível da UE»; relator: Pariza Castaños (JO C 27 de 3.2.2009).

5.25 **Solidariedade:** Coordenação entre Estados-Membros e cooperação com países terceiros

5.26 A Comissão propõe o reforço da solidariedade política. Este ponto intitulado «Solidariedade e imigração» inclui três princípios:

Princípio n.º 4: transparência, confiança e cooperação

5.27 A política comum de imigração deve ter por base um nível elevado de solidariedade política e operacional, confiança mútua, transparência, responsabilidade partilhada e esforços conjuntos da União Europeia e dos seus Estados-Membros. O CESE partilha estes princípios e observa que é preciso superar o âmbito intergovernamental para que as instituições tenham uma palavra a dizer sobre a política comum de imigração.

5.28 Urge melhorar a disseminação da informação e a confiança mútua, adoptando abordagens mais coordenadas, seguindo de perto o impacto das medidas nacionais para além das fronteiras nacionais e desenvolvendo sistemas operacionais conjuntos que tenham em conta as actividades do EUROSUR (Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras).

5.29 Num seu recente parecer ⁽¹⁾, o CESE apoiou as iniciativas da Comissão Europeia no sentido de persuadir os Estados-Membros a melhorarem as estatísticas sobre a imigração.

Princípio n.º 5: Utilização eficaz e coerente dos meios disponíveis

5.30 A solidariedade deve prever uma forte componente financeira que tenha em conta a situação específica das fronteiras externas de alguns Estados-Membros. Haverá, por conseguinte, que utilizar adequadamente os fundos do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios (2007-2013)», para repartir os encargos e completar os recursos orçamentais nacionais.

5.31 O CESE emitiu um parecer ⁽²⁾ criticando a abordagem das políticas de gestão dos fluxos migratórios e propondo uma outra abordagem que tivesse em conta, em primeiro lugar, o indivíduo enquanto titular dos direitos humanos fundamentais.

⁽¹⁾ Ver parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às estatísticas comunitárias sobre migração e protecção internacional»; relatora: S. Sciberras (JO C 185 de 8.8.2006).

⁽²⁾ Parecer do CESE sobre a «Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu dos Refugiados para o período 2008-2013, no âmbito do programa geral “Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios” a «Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu das Fronteiras Externas para o período 2007-2013, no âmbito do programa geral “Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios”», a «Proposta de Decisão do Conselho que cria o Fundo Europeu de Integração dos Nacionais de Países Terceiros para o período 2007-2013, no âmbito do programa geral “Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios” e a «Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu de Regresso para o período 2008-2013, no âmbito do programa geral “Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios”»; relatora: Le Nouail-Marlière (JO C 88 de 11.4.2006).

5.32 Deve atender-se especialmente às necessidades urgentes, designadamente aos fluxos maciços de imigrantes. Para além de outras considerações, o CESE salienta que há momentos em que é preciso enfrentar situações de emergência humanitária que só poderão ser resolvidas graças à solidariedade da UE.

5.33 O CESE concorda com a aprovação pela Comissão dos Orçamentos do Parlamento Europeu de uma alteração ao orçamento comunitário para 2009 prevendo uma dotação financeira para a criação de um «mecanismo de solidariedade» que permita a distribuição dos encargos pelos Estados-Membros. Essa dotação inclui recursos destinados ao Fundo Europeu para os Refugiados, à promoção de outros sistemas de reinstalação, bem como à Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX), a fim de alargar as suas missões marítimas no Sul da Europa, numa base permanente, com efeito a partir de Janeiro próximo.

Princípio n.º 6: Parceria com os países terceiros

5.34 O CESE elaborou dois pareceres ⁽³⁾ propondo uma nova abordagem para as políticas europeias – a política de imigração deve ser gerida em colaboração com os países de origem, a fim de que as migrações sejam um factor de desenvolvimento para esses países. Isso pressupõe o reatamento de muitos aspectos dessas políticas, inclusivamente os que se referem aos critérios de admissão ou às possibilidades de mobilidade dos imigrantes.

5.35 O CESE acolhe, portanto, com agrado este princípio, até porque a gestão dos fluxos migratórios requer a parceria e a cooperação com os países terceiros.

5.36 Importa mitigar a fuga de cérebros, melhorar a instrução e a formação, reforçar os mercados de trabalho locais, fomentar o trabalho digno, explorar as potencialidades das transferências de remessas dos imigrantes e evitar a imigração ilegal.

5.37 É indispensável estabelecer com os países terceiros, em conjunto com os Estados-Membros interessados, «parcerias em matéria de mobilidade», para que os seus cidadãos possam emigrar legalmente para a Europa.

5.38 Também importa prever sistemas de migração circular mediante medidas legais e operacionais que permitam aos imigrantes legais beneficiar do direito de residência preferencial na UE.

⁽³⁾ Ver os seguintes pareceres do CESE:

— sobre a «Política comunitária de imigração e cooperação com os países de origem a fim de favorecer o desenvolvimento»; relator: Pariza Castaños (JO C 44 de 16.2.2008);

— sobre o tema «Migração e desenvolvimento: oportunidades e desafios»; relator: Sharma (JO C 120 de 16.5.2008).

5.39 Os acordos de associação deveriam incluir disposições relativas à coordenação em matéria de segurança social com a possibilidade de transferir para os países de origem os direitos sociais adquiridos, em especial os direitos a pensão de reforma.

5.40 **Segurança:** Lutar eficazmente contra a «imigração ilegal»

5.41 Em pareceres anteriores ⁽¹⁾, o CESE advertiu que «importaria precisar a expressão “imigração clandestina”, quando utilizada para designar as pessoas que emigram. Embora não seja legal entrar num Estado sem a documentação e as autorizações estabelecidas, estas pessoas não são delinquentes. O imigrante ilegal não é um delinquentes, mesmo que a sua situação não seja legal.». Delinquentes são aqueles que se dedicam ao tráfico de seres humanos e os que exploram os imigrantes ilegais.

5.42 O capítulo sobre a **segurança** contém quatro princípios:

Princípio n.º 7: Uma política de vistos ao serviço dos interesses da Europa e dos seus parceiros

5.43 O CESE pergunta à Comissão se dispõe de dados suficientes para avaliar o impacto da política de vistos na redução da imigração ilegal. A exigência de um visto de curta duração para os cidadãos de alguns países terceiros pode reduzir a imigração ilegal deles proveniente, mas pode aumentar o número das vítimas das redes de tráfico e da imigração clandestina ou do tráfico de seres humanos. Além disso, a política de vistos pode dar origem a sérias restrições de carácter discriminatório à mobilidade das pessoas. É, pois, necessário que as autoridades consulares zelem por uma gestão adequada, transparente, rápida e sem corrupção.

5.44 O CESE comunga da ideia de emitir vistos europeus uniformes Schengen, bem como de criar centros consulares comuns a vários Estados-Membros.

Princípio n.º 8: Gestão integrada das fronteiras

5.45 Para preservar a integridade do espaço Schengen sem controlos nas fronteiras internas, a Comissão preconiza o desenvolvimento e a consolidação da «gestão integrada» das estratégias de controlo das fronteiras externas da UE.

5.46 Urge, além disso, reforçar a dimensão operacional da FRONTEX, desenvolver um sistema integrado de controlos fronteiriços com recurso às «novas tecnologias» e tirar partido do

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política comunitária de regresso dos residentes em situação ilegal»; relator: Pariza Castaños (JO C 149 de 21.6.2002).

potencial do 7.º Programa-quadro da Comissão Europeia. É essencial que a FRONTEX continue a desenvolver e a consolidar o seu papel de coordenação e apoio no que concerne às operações conjuntas e à sua capacidade de resposta rápida às necessidades dos Estados-Membros nas fronteiras externas. Futuramente, a UE decidirá sobre o mandato e o controlo operacional da FRONTEX, dadas as implicações jurídicas no âmbito do direito nacional e internacional.

5.47 Importa desenvolver a cooperação com os países terceiros e apoiar o desenvolvimento da sua capacidade de gestão e de controlo dos fluxos migratórios.

5.48 O CESE considera imperioso preservar o espaço Schengen sem controlos nas fronteiras internas e reforçar a cooperação e a solidariedade entre os Estados-Membros, bem como a gestão das fronteiras externas.

5.49 O CESE apoia igualmente a criação de um balcão único nas fronteiras terrestres onde cada viajante é, regra geral, sujeito a um controlo por uma única autoridade.

5.50 Na afluência maciça e contínua de imigrantes a um Estado-Membro trata-se sobretudo de um **problema humanitário** que terá de ser resolvido pelas autoridades nacionais com a colaboração e a solidariedade da UE. Alguns territórios europeus como as ilhas meridionais (Malta, Lampedusa, Canárias, etc.), por serem pontos de passagem da imigração ilegal, vêem-se a braços com problemas específicos, recebendo por vezes um volume de imigração que excede a sua capacidade de acolhimento. É, portanto, imprescindível a existência de um sistema de solidariedade na União Europeia, que inclua a necessidade de partilhar, conjugando e reunindo recursos nacionais e europeus, a carga operacional gerada pelo facto de haver Estados-Membros que se vêem periodicamente a braços com a entrada em massa de imigrantes ilegais.

5.51 O CESE desejaria que a eficácia no controlo das fronteiras respeitasse o direito de asilo, já que muitas pessoas com necessidade de protecção internacional chegam às fronteiras externas por vias clandestinas. O CESE adoptará outro parecer ⁽²⁾ sobre o Sistema Europeu Comum de Asilo.

5.52 O CESE apoiou ⁽³⁾ a criação da FRONTEX e a instituição de uma guarda europeia de fronteiras e de uma escola da guarda de fronteiras, já que os controlos das fronteiras devem ser efectuados por funcionários especializados no tratamento de pessoas e com vastos conhecimentos técnicos.

⁽²⁾ Parecer do CESE sobre a «Comunicação Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões – Plano de Acção em matéria de asilo – Uma abordagem integrada da protecção na UE»; relator: Pariza Castaños, co-relatora: Bontea (Ainda não publicado no Jornal Oficial).

⁽³⁾ Parecer do CESE sobre a «Proposta de Regulamento do Conselho que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas»; relator: Pariza Castaños (JO C 108 de 30.4.2004).

5.53 Também nas missões da Agência deve estar prevista a coordenação com os serviços de salvamento – especialmente o marítimo – para prevenir e auxiliar as pessoas que se encontram em perigo, em consequência da utilização de sistemas de risco na imigração clandestina.

Princípio n.º 9: Intensificação da luta contra a imigração ilegal e tolerância zero para o tráfico de seres humanos

5.54 A Comissão preconiza a luta contra o trabalho não declarado e o emprego ilegal, nas suas várias formas, através de medidas preventivas, repressivas e sanções. Além disso, importa aumentar a protecção e o apoio às vítimas do tráfico de seres humanos e melhorar a colaboração entre os países de origem e os países de trânsito.

5.55 O CESE considera que a luta contra a imigração ilegal não deve ser unicamente tarefa dos controlos das fronteiras, mas também dos mercados de trabalho europeus que, em alguns países e sectores, oferecem emprego não declarado a imigrantes ilegais. Adoptou recentemente um parecer ⁽¹⁾ apoiando a proposta de directiva da Comissão que estabelecia sanções contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular, com ênfase na importância dos parceiros sociais e das condições de trabalho dos imigrantes.

5.56 A imigração ilegal diminuirá também a partir do momento em que a UE e os Estados-Membros dispuserem de uma legislação reguladora da admissão de novos imigrantes mais aberta e flexível, conforme propôs o CESE em vários dos seus pareceres.

5.57 O CESE dá o seu aval ao propósito da Comissão de assegurar o acesso de todos os nacionais de países terceiros em situação irregular aos serviços essenciais, a fim de garantir os direitos humanos fundamentais, como por exemplo a educação, especialmente das crianças, e os cuidados básicos de saúde.

5.58 O CESE considera que a presença de centenas de milhares de imigrantes ilegais na UE constitui um desafio para a UE e os Estados-Membros. É um erro encarar o regresso obrigatório como a resposta única, dada a necessidade de garantir sempre a dignidade humana e um tratamento humanitário e não ser financeiramente viável. Nesta linha de pensamento, sugeriu noutros pareceres que ⁽²⁾ «a Comissão deve propor aos Estados-Membros, no âmbito da coordenação de políticas, a conveniência de definir medidas de regularização, evitando o risco de considerar a imigração irregular como a porta traseira para a imigração legal. Para regularizar a situação das pessoas afectadas, importa considerar as situações de enraizamento social e laboral». O CESE considera que, graças à colaboração entre as autoridades e os parceiros

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece sanções contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular»; relatora: M. Roksandić e co-relator: Almeida Freire (JO C 204 de 9.8.2008).

⁽²⁾ Parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política comunitária de regresso dos residentes em situação ilegal»; relator: Pariza Castaños (JO C 61 de 14.3.2003).

sociais, muitas pessoas que ocupam actualmente um emprego ilegal poderão regularizar a sua situação administrativa para que o mesmo se converta em emprego legal.

5.59 A falta de eficácia no controlo das fronteiras externas é utilizada muitas vezes pelas redes de criminosos que traficam com seres humanos e não têm dúvidas em colocar em risco a vida das pessoas para aumentar os seus benefícios económicos ilícitos. Num outro parecer ⁽³⁾, o CESE afirmou que, com a mesma energia com que se combatem as redes de criminosos que traficam e exploram os seres humanos, devem as autoridades proteger as vítimas, especialmente as mais vulneráveis, como o são os menores e as vítimas do tráfico e exploração sexual.

5.60 O CESE vê com apreensão a utilização dos sistemas biométricos que poderá ser discriminatória e atentar contra o direito de privacidade das pessoas.

Princípio n.º 10: Políticas de regresso duradouras e eficazes

5.61 A Comissão é de opinião que as medidas de regresso são um elemento indispensável da política da UE e que é preciso evitar as regularizações em massa, «mantendo contudo a possibilidade de se proceder a regularizações individuais com base em critérios equitativos e transparentes».

5.62 A Comissão vê por bem conferir uma dimensão verdadeiramente europeia à política de regresso, assegurando o pleno reconhecimento mútuo das decisões de regresso. Num seu parecer ⁽⁴⁾, o CESE considerava que, enquanto não se dispõe de uma legislação comum sobre imigração e asilo, será muito difícil o reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros, respeitando as garantias dos princípios fundamentais do Estado de direito.

5.63 Nele o CESE sugeria que têm mais êxito as medidas de regresso voluntário, com incentivos adequados e geridos em colaboração com a OIM (Organização Internacional para as Migrações) e as organizações não governamentais especializadas.

5.64 O CESE não foi consultado na fase de elaboração da directiva sobre o regresso, mas concorda com as organizações de direitos humanos de que algumas das suas disposições (duração da detenção em centros de internamento, falta de protecção judicial e tratamento inadequado dos menores, etc.) **não são compatíveis com os direitos fundamentais e o Estado de direito.**

⁽³⁾ Parecer do CESE sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa à autorização de residência de curta duração concedida às vítimas do auxílio à imigração clandestina ou do tráfico de seres humanos que cooperem com as autoridades competentes»; relator: Pariza Castaños (JO C 221 de 17.9.2002).

⁽⁴⁾ Parecer do CESE sobre a «Proposta de decisão do Conselho que estabelece os critérios e as modalidades práticas da compensação dos desequilíbrios financeiros decorrentes da aplicação da Directiva 2001/40/CE do Conselho relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros»; relator: Pariza Castaños (JO C 220 de 16.9.2003).

5.65 É fundamental assegurar não só que os países de origem aceitem a readmissão dos seus nacionais, conforme estipulam as convenções internacionais, como também a avaliação dos acordos de readmissão existentes, com o fito de melhorar a sua implementação e facilitar a negociação de futuros acordos.

Bruxelas, 25 de Fevereiro de 2009.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI
