



## A Política de Imigração Europeia: Evolução, Tendência e Perspectivas

CONSTANÇA URBANO DE SOUSA

CEDIS – Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa

---

O tratamento dos estrangeiros e as condições de entrada e permanência de imigrantes são matérias que relevam tradicionalmente da soberania territorial de cada Estado, pelo que a transferência de competências nestes domínios para a esfera do poder normativo das Instituições Comunitárias, foi um processo que se desenvolveu lentamente no âmbito da integração europeia. Com efeito, foi só com a entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, em 1 de Maio de 1999, que a Comunidade passou a dispor de uma base legal para a adopção de direito comunitário derivado no domínio da imigração.

Os princípios políticos orientadores da adopção de medidas comunitárias nestes domínios foram definidos pelo Conselho Europeu de Tampere, de 15 e 16 de Outubro de 1999<sup>10</sup>, o qual, depois de afirmar que a liberdade de circulação em condições de segurança e justiça “não deve ser considerada um reduto exclusivo dos cidadãos da União” e que seria “contrário às tradições europeias negar essa liberdade àqueles que, por circunstâncias diversas, têm motivos justificados para aceder ao nosso território”, preconizou a elaboração de uma política comum de imigração baseada em princípios claros quanto à admissão de imigrantes, na luta contra a imigração ilegal e na necessidade de assegurar a integração dos estrangeiros nas sociedades europeias.

Partindo das orientações de Tampere, a Comissão apresentou em 2000 uma comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu, sobre a imigração<sup>11</sup> onde, perante o contexto económico e demográfico da União e a manifesta inadequação de políticas de “imigração zero” praticadas pelos Estados membros desde os anos 70, defende “uma abordagem global e integrada” que permita gerir, e não apenas impedir, a imigração para a Europa<sup>12</sup>.

Pese embora o número considerável de propostas legislativas já apresentadas<sup>13</sup>, os progressos alcançados no seio do Conselho não têm sido muito satisfatórios, sendo visível a tensão entre a Comissão, que defende uma política europeia de imigração focalizada nos aspectos da admissão, da integração, da gestão dos fluxos em cooperação com os países de origem e do combate à imigração ilegal, e o Conselho, que tem optado por uma abordagem securitária, centrada na adopção de medidas de controlo de fronteiras e de combate à imigração ilegal<sup>14</sup>.

Esta visão fragmentada e redutora da política de imigração reflecte-se nas medidas legislativas adoptadas, como por exemplo a Directiva 2001/40/CE do Conselho, de 28 de Maio de 2001, relativa ao reconhecimento mútuo das decisões de expulsão<sup>15</sup>, a Directiva 2001/51/CE do Conselho, de 28 de Junho de 2001<sup>16</sup>, que harmoniza as sanções aplicáveis às empresas transportadoras que conduzam nacionais de terceiros países sem os documentos necessários para entrarem no território de um Estado membro ou a Directiva 2002/90/CE, que define o crime de auxílio à imigração ilegal<sup>17</sup> e a

---

<sup>10</sup> SN 200/99, <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>

<sup>11</sup> Comunicação da Comissão sobre a política comunitária em matéria de imigração, (COM/2000/757 final), de 22/11/2000.

<sup>12</sup> Cf. Ana TERRÓN i CUSÍ, “El debate sobre la inmigración en la Unión Europea”, Revista CIDOB d’ Affers Internacionals, n.º 53, 2001, pp. 21-26; Rinaldo BONTEMPI, “Hacia una política europea de inmigración y un régimen común en materia de asilo”, Revista CIDOB d’ Affers Internacionals, n.º 53, 2001, pp. 109-112.

<sup>13</sup> Para uma visão de conjunto ver o “scoreboard” da Comissão – um instrumento de monitorização das acções legislativas e políticas necessárias ao cumprimento do programa legislativo da realização do espaço de liberdade, segurança e justiça, que é actualizado semestralmente.

<sup>14</sup> Neste sentido, ver Ana TERRÓN i CUSÍ, “El debate sobre la inmigración en la Unión Europea”, , Revista CIDOB d’ Affers Internacionals, n.º 53, 2001, pp. 26-27.

<sup>15</sup> JOCE n.º L 149, de 2 de Junho de 2001, pp. 34-36.

<sup>16</sup> JOCE n.º L 187, de 10 de Julho de 2001, pp. 45-46.

<sup>17</sup> JOCE n.º L 328, de 5 de Dezembro de 2002, pp. 17-18.



Decisão-quadro 2002/946/JAI<sup>18</sup>, que reforça a respectiva moldura penal, só para citar alguns exemplos.

Relativamente à admissão e integração de imigrantes o processo de adopção da legislação comunitária tem-se revelado mais difícil. Tal deve-se muito à particular sensibilidade que estas questões têm no plano interno, o que tem conduzido a uma maior resistência dos Estados membros à limitação da sua soberania e a uma diminuição da sua disponibilidade para alcançar um consenso que não se limite ao mínimo denominador comum das suas próprias políticas nacionais.

Assim, até hoje, e se exceptuarmos a Directiva sobre o reagrupamento familiar, nenhuma das propostas legislativas que a Comissão apresentou no domínio da política de admissão de imigrantes, em especial as propostas relativas à entrada e residência de estrangeiros para efeitos de exercício de uma actividade profissional subordinada ou independente<sup>19</sup>, ou para efeitos de prossecução de estudos<sup>20</sup>, foi adoptada pelo Conselho.

Relativamente à integração dos estrangeiros, os resultados são, apesar de tudo, mais satisfatórios, tendo sido adoptada a Directiva 2003/109/CE, de 25 de Novembro de 2003, sobre o estatuto jurídico do imigrante residente de longa duração<sup>21</sup>. A outra Directiva comunitária que eu gostaria de destacar é a relativa ao direito **ao reagrupamento familiar**, que atendeu ao interesse de alguns Estados membros, em particular da Alemanha e da Áustria, em controlar e restringir a imigração familiar, nomeadamente, restringindo o reagrupamento familiar aos membros da família nuclear do imigrante (cônjuge e filhos menores a cargo) e impondo condições que dificultam o exercício deste direito (como, por exemplo, um período de espera que pode ir até três anos ou a submissão dos membros da família a testes de integração). Mas mesmo em relação à família nuclear, esta Directiva consagra a possibilidade de os Estados membros introduzirem restrições, como o condicionamento da entrada e residência dos filhos menores de 12 anos à realização de um exame da sua capacidade de integração ou a faculdade de impedirem a entrada de filhos com mais de 15 anos de idade. Estas normas, além de contrariarem a Convenção dos Direitos da Criança, são dificilmente compatíveis com o direito de qualquer pessoa ao respeito pela sua vida familiar, protegido pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

A adopção pela UE de uma verdadeira política global de imigração que abranja este fenómeno, que é estrutural e não meramente conjuntural, em toda a sua complexidade, revela-se uma tarefa difícil. Até agora, assistimos a uma política fragmentada, coordenadora de interesses nacionais, mais focalizada na restrição da imigração e na luta contra a imigração ilegal, a qual merece duas observações:

Por um lado, uma política meramente reactiva apenas está apta a abranger uma parte do fenómeno da imigração e, salvo melhor opinião, é incapaz de garantir uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, a qual exige um quadro regulador coerente e uma política global, que abarque igualmente os aspectos da admissão e da integração dos imigrantes.

Uma política de imigração centrada no reforço de controlos de fronteiras e na luta contra a imigração ilegal, típica da chamada “Europa Fortaleza”, além de contribuir para a consolidação nas opiniões públicas europeias da associação perigosa entre insegurança e imigração, geradora de fenómenos de racismo e xenofobia, tem como efeito pernicioso incrementar os lucros das redes criminosas de tráfico de seres humanos e, conseqüentemente, os canais de imigração clandestina, bem como potenciar o abuso dos sistemas de asilo.

Por outro lado, é necessário que a Europa não se deixe dominar por um medo esquizofrénico da invasão de estrangeiros, propagado por certa opinião pública mais populista. Todos os estudos e mesmo a recente Comunicação da Comissão sobre a imigração, integração e emprego, de 3 de Junho de 2003,<sup>22</sup> vão no sentido de que nas próximas décadas os efeitos negativos do envelhecimento demográfico sobre o emprego, o crescimento económico e os sistemas de segurança social só

---

<sup>18</sup> JOCE n.º L 328, de 5 de Dezembro de 2002, pp. 1-3.

<sup>19</sup> COM (2001)386 final, JOCE n.º C 332, de 27 de Novembro de 2001, pp. 248-256.

<sup>20</sup> COM (2002) 548 final, JOCE n.º C 045, de 25 de Fevereiro de 2003, pp. 18 – 41.

<sup>21</sup> JOCE n.º L 16, de 23 de Janeiro de 2004, pp. 44-53

<sup>22</sup> COM (2003) 336.



poderão ser e, mesmo assim, apenas parcialmente, colmatados com um aumento significativo da imigração, que permita manter um equilíbrio entre a taxa de população activa e de população inactiva.

Assim, face ao contexto económico, social e demográfico, a imigração deverá ser encarada não como um problema, mas enquanto factor de riqueza económica, social e cultural, como uma solução para o problema. É, pois, urgente que a União adopte uma estratégia global e integrada e, em especial, que desenvolva uma política pró-activa de admissão de imigrantes, conjugada com uma política coerente de ajuda ao desenvolvimento dos países de origem que permita uma melhor gestão dos fluxos migratórios, bem como políticas de integração dos mais de 15 milhões de nacionais de terceiros países residentes na União Europeia, por forma a enfrentar os desafios demográficos e económicos actuais tal, aliás, como foi realçado pelo Conselho Europeu de Salónica, em Junho de 2003.

Não obstante esta determinação da Comissão e do Conselho Europeu, persistem algumas deficiências do enquadramento normativo e institucional da política de imigração que limitam a capacidade da União Europeia em adoptar uma política comum, que não se resuma ao mínimo denominador comum das políticas nacionais.

Em primeiro lugar, a persistência da regra da unanimidade no procedimento de decisão torna a acção da UE nestes domínios fortemente dependente da vontade política de todos e de cada um dos Estados membros, diminuindo a sua capacidade para o consenso.

Em segundo lugar, e no plano da legitimidade, é problemática a limitação ainda existente aos poderes do Parlamento Europeu, pois estamos perante domínios de acção da UE com forte potencial de ingerência nos direitos e liberdades fundamentais.

Estas deficiências apenas poderão ser colmatadas com uma revisão do enquadramento jurídico da política comunitária de imigração, subordinando-a à lógica comunitária, tal como proposto pelo projecto de Constituição Europeia.

Com efeito, a aprovação deste Tratado, que substituirá os existentes, abre neste domínio novas perspectivas:

Positiva, antes de mais, é a atribuição à UE de uma competência expressa para desenvolver uma política comum de imigração que seja equitativa em relação aos nacionais de terceiros países (artigo III-158.º, n.º 2 da Constituição Europeia). Relevando de uma competência partilhada com os Estados membros, a União poderá adoptar actos legislativos nestes domínios, podendo os Estados membros exercer a sua competência na medida em que a União não exerça a sua ou tenha cessado de a exercer (artigo 11.º, n.º 2 da Constituição Europeia).

A generalização do procedimento de co-decisão com o Parlamento Europeu e a regra da maioria qualificada no âmbito da adopção de Leis Europeias e Leis-quadro Europeias que não se limitem a estabelecer normas mínimas neste domínio, são outros aspectos positivos da Constituição.

Positiva, em último lugar, é a integração da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia no futuro Tratado que, com excepção de alguns direitos inerentes à cidadania da União, consagra Direitos Fundamentais de todas as pessoas, sem distinção de nacionalidade, que devem ser respeitados pelas Instituições e pelos Estados membros quando aplicam o Direito da União, esbatendo assim a diferença de estatuto entre os cidadãos da União e os nacionais de terceiros países<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Ver Francisco J. Fonseca MORILLO, “Los derechos de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”, Revista CIDOB d’Affers Internacionals, n.º 53, 2001, pp. 77-87.