

**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

Parecer

COM(2011)455

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO  
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ  
DAS REGIÕES - Agenda europeia para a integração dos nacionais de países  
terceiros



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a **COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES - Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros [COM(2011)455]**.

A iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

**PARTE II - CONSIDERANDOS**

A Comunicação, em análise, revela a preocupação da Comissão com a política de migração em contexto de crise, como a que se vive por toda a Europa nos dias de hoje. A proposta de Agenda europeia para a integração de nacionais de países terceiros contém uma descrição do fenómeno da imigração nos últimos tempos, chamando à atenção para o seu aumento e conseqüente incorporação no discurso



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

político europeu de ataques a quem chega à procura de novas oportunidades de vida.

O apelo feito no documento, em análise, é o de se poder conceber e desenhar uma verdadeira política europeia de migração capaz de integrar quem chega e de potenciar a verdadeira "riqueza" cultural e económica que se constitui. Pretende-se que este documento seja um contributo para o debate "...sobre a forma de compreender e apoiar melhor a integração...".

Apontam-se caminhos para esta integração, embora muitas das sugestões já estejam, hoje, implementadas ao nível legislativo, há matéria que necessitam de aperfeiçoamento e outras que precisam ser revistas. O relatório da Comissão competente (Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias) refere de forma pormenorizada o conteúdo desta Comunicação, pelo que não se repete nesta sede. Importa, no entanto, referir que a Comissão pretende que se melhore a utilização do financiamento da União Europeia para a integração dos imigrantes de modo a tornar a implementação de políticas mais eficaz.

#### *a) Do Princípio da Subsidiariedade*

Sendo uma Comunicação, não há lugar à análise do princípio da Subsidiariedade.

### PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

Cumpre, neste ponto, deixar apenas duas considerações que me parecem relevantes e de contexto nacional sobre a política de imigração.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

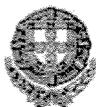
---

A primeira nota, para referir que, ao longo dos anos, Portugal foi premiado por várias instâncias internacionais pelas boas práticas de integração de imigrantes. Tendo uma das mais avançadas Leis de Imigração da Europa, Portugal tem uma forte relação entre Estado e Associações de Imigrantes, fazendo-se um acompanhamento permanente através do ACIDI, permitindo que a escola e o mundo do trabalho sejam locais de plena integração de quem aqui chega. A língua constitui, muitas vezes, uma barreira para a plena integração daí que se tenha investido no ensino do português para imigrantes.

A última revisão da Lei da Imigração (Lei 29/2012 de 9 de Agosto que revê a Lei 23/2007), já na atual legislatura, introduziu algumas melhorias, designadamente ao nível do reagrupamento familiar, maior apoio às associações de imigrantes e acesso à justiça.

A segunda nota, de desagrado pelo facto de, pela primeira vez em muitos anos, Portugal ter sido apontado em relatório internacional como tendo más práticas de integração de imigrantes, não porque a legislação seja desadequada (antes pelo contrário), mas porque a prática nos dias de hoje é de maior dificuldade no reagrupamento familiar, afinal melhorado na última revisão da lei (art.64º).

A 1 de Março último a imprensa dava destaque à seguinte notícia "*...a legislação portuguesa sobre o reagrupamento familiar de imigrantes em território nacional tem sido apontada como das mais avançadas no respeito deste direito, mas*



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

*subsistem problemas na sua aplicação e a responsabilidade é, em parte, do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), afirma-se num estudo europeu que apresentado num seminário promovido pelo Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI), em Lisboa." Ora, do que se consegue perceber, há hoje dificuldades burocráticas sobre esta questão que deveriam ser tratadas.*

**PARTE IV - PARECER**

Relativamente à Comunicação em apreço não cabe a apreciação do cumprimento do Princípio da Subsidiariedade. Assim, dá-se por concluído o processo de escrutínio.

Palácio de S. Bento, 2 de Abril de 2013

A Deputada Autora do Parecer

(Ana Catarina Mendonça Mendes)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE V - ANEXO**

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias



## COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

### RELATÓRIO

**COM (2011) 455 final** – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e a Comité das Regiões relativo à Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros (COM (2011) 455 final)

#### 1 - Introdução

Nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção europeia, foi distribuído à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2011) 455 final – Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros (que tem associado o Documento de trabalho [SEC (2011) 957], atenta a sua matéria e eventual emissão de Parecer.

#### 2 – Considerandos

Uma repartição da população por nacionalidade realizada em 2010 mostrou que 32,4 milhões de estrangeiros residiam nos Estados-Membros da União Europeia (27), o que significa 6,5% da população total, os quais 12,3 milhões eram cidadãos da EU-27 a residir noutro Estado-Membro e 20,1 milhões eram cidadãos de países terceiros (4% da população total) - in Eurostat.

A Estratégia Europa 2020 e o Programa de Estocolmo reconhecem o potencial da migração para a construção de uma economia competitiva e sustentável e estabelecem como objetivo político a integração efetiva dos migrantes legais, tendo por base o respeito e a promoção dos direitos humanos. (COM (2011) 11 final, Anexo 2 «Relatório macroeconómico»).

A introdução de uma nova disposição jurídica relativa à promoção da integração dos nacionais de países terceiros (o n.º 4 do artigo 79.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia), que criou a base legal para coordenar ações entre Estados, constitui



um compromisso com a Comissão Europeia e as outras instituições europeias e permite novas ações concertadas apontando-se como mais prementes os seguintes desafios:

- A reduzida taxa de emprego atual dos migrantes, em especial das mulheres migrantes;
- O aumento do desemprego e os elevados níveis de sobrequalificação, apontados como obstáculo;
- Os riscos crescentes de exclusão social;
- As discrepâncias nos níveis de instrução;
- As preocupações da população quanto à falta de integração dos migrantes.

A gestão da integração dos migrantes é uma responsabilidade partilhada entre a União Europeia e os Estados-Membros e, nesse sentido, as ações propostas centram-se sobretudo nos seguintes domínios considerados essenciais:

#### A- Integração através da participação

Valorizar o contributo socioeconómico dos migrantes através da aquisição de conhecimentos linguísticos, da participação no mercado de trabalho, dos esforços no âmbito do sistema educativo, na garantia de melhores condições de vida e no melhoramento da utilização do financiamento da União Europeia em ações concretas.

Neste sentido, a Comunicação da Comissão propõe aos Estados-Membros as seguintes Recomendações:

- A organização de cursos de línguas que tenham em conta as diversas necessidades dos migrantes em diferentes fases do seu processo de integração;
- A organização de programas de introdução para migrantes recém-chegados, que devem abordar as necessidades específicas das mulheres migrantes;
- A adoção de medidas para identificar e avaliar as necessidades individuais;
- O aumento da participação dos migrantes no mercado de trabalho;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- A concretização de esforços ao nível educativo (professores com capacidade para gerir a diversidade; recrutar professores dos países de origem da imigração, promover a integração de crianças migrantes desde o ensino pré-escolar);
- O acompanhamento das necessidades específicas dos grupos vulneráveis.

Instaurar a igualdade de tratamento e um sentimento de pertença através dos direitos e obrigações e, a participação dos migrantes no processo democrático é importante para a sua integração.

Os obstáculos de carácter legislativo e estrutural, que entravam a participação política dos migrantes, devem ser o mais possível eliminados. A participação dos representantes dos migrantes, nomeadamente as mulheres, na elaboração e aplicação das políticas e programas de integração deve ser reforçada e nesse sentido recomenda a Comissão que os Estados-membros devam:

- Assegurar medidas para aplicar na prática o princípio da igualdade de tratamento e para impedir a discriminação;
- Eliminar obstáculos que entravam a participação política dos migrantes.

De resto, as medidas para reforçar a participação democrática poderão incluir a formação de orientadores, a atribuição do direito de voto nas eleições locais, a criação de órgãos consultivos locais, regionais e nacionais e o incentivo ao empreendedorismo, à criatividade e à inovação, como é recomendado no Relatório síntese da 4.ª reunião do Fórum Europeu sobre Integração, de 6 e 7 de Dezembro de 2010.

A Comissão deve ainda apoiar a aplicação plena e correta das atuais diretivas em matéria de não discriminação e de imigração ilegal.

### B- Mais ação a nível local

As políticas de integração devem ser elaboradas e aplicadas com a participação ativa das autoridades locais. Assim, a Comunicação da Comissão propõe a execução de medidas concretas destinadas às zonas urbanas especialmente desfavorecidas e a melhoria da cooperação ao nível dos diferentes níveis de governação e das diversas instituições e entidades com competência em matéria de integração e acompanhamento da população migrante.



O Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros é um instrumento financeiro a ser utilizado pelos Estados-Membros, pelo que se impõe um grau mais elevado de coordenação da programação dos instrumentos financeiros existentes na União Europeia.

O futuro financiamento da União Europeia consagrado à integração deve incidir numa abordagem local e mais orientada, de apoio a estratégias coerentes especificamente concebidas para promover a integração a nível local.

### C- Participação dos países de origem

Considera a Comissão que os países de origem podem ter um papel a desempenhar no apoio ao processo de integração designadamente através da preparação da integração dos migrantes (antes da sua partida); no apoio dos migrantes da União Europeia através das Embaixadas dos respetivos países; na preparação do regresso temporário ou definitivo dos migrantes que adquiriram experiência e conhecimentos, com vista ao desenvolvimento dos países de origem.

Pelo que a Comissão recomenda que os Estados-membros e os países de origem devem assegurar *“o apoio à integração antes da partida a fim de facilitar a integração dos migrantes a incluir nos quadros de diálogo e de cooperação entre a União Europeia e os países terceiros. Neste contexto, é fundamental melhorar os métodos de reconhecimento das qualificações e das competências dos migrantes”*.

Finalmente, a Comissão considera que a via a seguir na gestão da integração é a do reforço da cooperação, consulta e coordenação na evolução das políticas de emigração e é nesse sentido que a Comissão recomenda:

- “- Uma maior utilização e coordenação das plataformas europeias de consulta e intercâmbio de conhecimento;*
- Um desenvolvimento mais aprofundado de um instrumento flexível, incluindo «módulos europeus», para apoiar as políticas e as práticas nacionais e locais;*
- A utilização de «indicadores» europeus comuns nos domínios do emprego, educação, inclusão social e cidadania ativa, a fim de aferir os resultados das políticas de integração que servirão de base para um acompanhamento sistemático.”*



D- Parecer da Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania do Comité Económico e Social Europeu (SOC/427-CESE 70/2012fin)

Em 20 de Setembro de 2011, a Comissão Europeia decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre a presente iniciativa (artigo 304.º do TFUE);

Considera o Comité que, embora abrangente e estruturada, a abordagem da presente comunicação não leva em devida conta os desafios políticos e socioeconómicos complexos que as sociedades europeias enfrentam. Pelo que o Comité *“sugere que se reexamine a proposta à luz do atual contexto (...) e se identifiquem instrumentos institucionais e financeiros específicos que permitam apoiar os objetivos da integração. (...)”*. Assumido que *“já se tornou evidente que a crise económica tende a favorecer atitudes anti emigração”*.

O Comité Económico e Social Europeu considera absolutamente prioritário que a Comissão Europeia e as restantes instituições europeias coordenem esforços para lançar campanhas *“sustentadas e audaciosas”* para travar a retórica anti emigração que ganhou perigosamente terreno em vários países europeus e onde *“passou a fazer parte do discurso político dominante”*.

O Comité considera que apesar da diversidade de cidadãos de países terceiros, que integram cidadãos de países com perspectivas de adesão à União Europeia, cidadãos de países não europeus ou nacionais de países que não têm origem em países não membros da União Europeia que beneficiam de algum tipo de proteção, isso não deveria criar lacunas políticas, nem gerar ações discriminatórias, valorizando-se, de resto, a sua participação política como eleitores, eleitos ou membros de organismos consultivos.

Particular referência é também feita à situação dos cidadãos de etnia cigana e dos trabalhadores sazonais que vivem e trabalham num Estado-membro que não é o seu, acrescentando-se que *“a política europeia tem de enfrentar o difícil problema dos migrantes clandestinos, que constituem um grupo da população particularmente vulnerável”*.

E, sendo a aquisição de competências linguísticas um fator importante de integração *“estranha-se que a Comunicação da Comissão não refira quias serão os instrumentos a que tenciona recorrer para alcançar este objetivo”*.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Reconhecendo-se que as zonas urbanas de grande dimensão são potenciais focos de problemas sociais e que muitas comunidades migrantes aí se instalam, *“o acesso aos serviços públicos e ao emprego é uma parte do problema. O desafio da planificação urbanística é ainda maior dado que tem que atender a objetivos de sustentabilidade e de inclusão”*.

Alerta ainda o Comité para os perigos de uma estratégia que, encorajando a migração a circular sem prever recursos suficientes, conduza à recrudescência da emigração clandestina e a uma insuficiente proteção dos trabalhadores.

### **3- O Princípio da subsidiariedade**

Constituindo o documento em análise uma iniciativa não legislativa, não cabe a análise da observância do princípio da subsidiariedade.

### **4- Opinião do Relator**

As questões da imigração são questões complexas e multidimensionais exigindo, por isso, respostas adequadas a nível político, económico, social e também cultural.

A recessão económica e o aumento do desemprego potenciam práticas xenófobas e discriminatórias, visando responsabilizar os imigrantes pelo agravamento da situação social, pela falta de emprego ou pela insegurança. Um dos grandes problemas que recorrentemente se coloca neste âmbito é o da imigração ilegal que, apoiando-se na própria legislação e em práticas administrativas erradas e visando essencialmente o embaratecimento da mão-de-obra, é motivo de redobrada preocupação em momentos de crise económica dos Estados.

Em Portugal, deve abrir-se um espaço de reflexão sobre estas matérias tendo em conta as dificuldades económicas crescentes: o combate ao flagelo social da imigração ilegal, a importância que o trabalho dos trabalhadores imigrantes legais assume na produção nacional e o peso crescente no PIB, acentuam a necessidade de superar as insuficiências detetadas nos mais diferentes patamares de ação.

Neste contexto, é de realçar a importância do papel das associações de imigrantes, um tipo de associativismo que justifica plenamente a sua autonomização, a regulamentação e um estatuto próprios e a concretização de apoio aos mais diversos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

níveis. Estas associações, tendo como objetivo a defesa dos interesses legítimos de um importante segmento da população residente e estando conscientes dos específicos problemas sociais, económicos e culturais que sentem, muitas vezes de difícil perceção, são um importante parceiro na definição e concretização de políticas e medidas adequadas e eficazes.

A fragilidade em que, em regra, estas comunidades se encontram deve ser superada por novas atitudes dos Estados definindo políticas sociais e de inserção social justas e eficazes.

#### 5 – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, relativamente ao COM (2011) 455 final –, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e a Comité das Regiões relativo à Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros, (que tem associado o Documento de trabalho [SEC (2011) 957], delibera:

1. Sendo o documento em análise uma iniciativa não legislativa não cabe a análise da observância do princípio da subsidiariedade.
2. Tomar conhecimento do COM (2011) 455 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e a Comité das Regiões.
3. Remeter o presente Relatório à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 19 de Dezembro de 2012

O Deputado Relator,

(João Oliveira)

O Presidente da Comissão,

(Fernando Negrão)