



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM (2011) 585

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a
aplicação da Diretiva 2003/109/CE relativa ao estatuto dos nacionais de países
terceiros residentes de longa duração**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei nº 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, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu o RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a aplicação da Diretiva 2003/109/CE relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração [COM(2011)585].

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. O relatório ora em análise versa sobre a aplicação da Diretiva 2003/109/CE relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, cujo objetivo visa promover a integração dos residentes de longa duração nos Estados-membros bem como a coesão económica e social. Esta iniciativa constitui um instrumento fundamental para promover a integração e a não discriminação dos nacionais de países terceiros e nomeadamente dos residentes de longa duração. A diretiva estabelece pela primeira vez disposições que facilitam a mobilidade entre os Estados-membros, constituindo assim um pilar da política da união Europeia em matéria de imigração.

Podé-se afirmar que a diretiva tem por fim último a facilitação da circulação na União Europeia dos residentes de longa duração contribuindo para a realização efetiva do mercado interno.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2. O presente documento resulta da imposição consagrada no artigo 24.º da diretiva que estabelece que “a Comissão deve periodicamente apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a aplicação da presente diretiva nos Estados-membros e propor, se for caso disso, as alterações necessárias”.
3. Nesta conformidade, a Comissão, apresentou uma avaliação da transposição e aplicação da diretiva pelos Estados-membros, identificando “potenciais questões problemáticas”.
4. Relativamente a Portugal, importa salientar que a diretiva foi transposta pela Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que “Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional”, posteriormente regulamentada pelo Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro. Acresce mencionar que, a Comissão iniciou em 2007 processos por infração contra o 20 Estados-membros, nos quais se inclui Portugal, por não terem aplicado a diretiva no prazo previsto¹, ou por não terem informado devidamente a Comissão das medidas transposição da diretiva. Todavia, todos os processos por infração foram arquivados em consequência da notificação à Comissão, por parte Estados-membros, da adoção da legislação nacional de transposição da diretiva.
5. No que concerne ao presente relatório em particular na análise do capítulo III. Adequação das Medidas de Transposição e no que a Portugal diz respeito, há

¹ Os Estados-membros deviam dar cumprimento à directiva (artigo 26.º) até Janeiro de 2006.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

que referir, nomeadamente: i) no âmbito dos requisitos suplementares - atinente às taxas cobradas pelos 24 Estados-membros, pelo pedido de obtenção do estatuto de residente de longa duração, podem, "quando são excessivamente elevadas, serem consideradas contrárias ao princípio da proporcionalidade e equivalentes a uma condição adicional ilegal para a concessão do estatuto que compromete o «efeito útil» da diretiva". A este propósito considera-se que pelo facto de em Portugal², Bulgária, Chipre, Grécia, França e Holanda, as taxas variarem entre 260 euros e 600 euros, tal constitui uma situação problemática; ii) no título de residência de longa duração e o estatuto de residente de longa duração (artigo 8.º, n.os 1, 2 e 3) - A diretiva estabelece uma distinção fundamental entre o estatuto de residente de longa duração e o título de residência, uma vez que o estatuto é permanente e o título apenas certifica esse estatuto. Neste contexto, considera-se que a ausência de disposições explícitas nas legislações nacionais sobre o carácter permanente do estatuto em Portugal, França, Letónia, Holanda e Suécia pode dar origem a questões a nível jurídico; iii) no âmbito da relação com o título nacional de residência permanente – disposições mais favoráveis (artigo 13.º) - O artigo 13.º da diretiva autoriza os Estados-membros a emitir títulos nacionais de residência permanente em condições mais favoráveis. Todavia, considera-se que podem surgir problemas em alguns Estados-membros, nomeadamente em Portugal, "onde os nacionais de países terceiros não estão autorizados a ser titulares simultaneamente de um título de residência de longa duração e de outro título de residência, e devem escolher entre os dois títulos. Este tipo de escolha não está em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1 e artigo 7.º, n.º 3, que estabelecem que os Estados-membros devem conceder o estatuto de residente de longa duração quando o requerente cumpre as condições da diretiva. Além disso, esta situação cria um risco de concorrência entre títulos

² Em Portugal o valor é fixado nos termos da Portaria n.º 1334-E/2010 de 31 de Dezembro.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

nacionais e os da UE, que não resultará, necessariamente, na aplicação de disposições mais favoráveis aos nacionais de países terceiros, uma vez que a comparação das vantagens concedidas respetivamente pelos dois tipos de títulos é, muitas vezes, uma questão delicada que exige um conhecimento aprofundado da legislação em matéria de imigração e uma avaliação exaustiva;

iv) no âmbito das condições de residência e de trabalho noutro Estado-Membro (artigos 14.º, 15.º, 16.º e 18.º) - A facilitação da circulação na UE dos residentes de longa duração é um dos principais valores acrescentados da diretiva. Porém, considera-se que a transposição não alcança esta ambição. Regista-se em muitos Estados-membros que o capítulo III, da Diretiva, relativo à residência nos outros Estados-Membros, só foi transposto parcialmente ou a sua aplicação atrasada. Verifica-se também que a mobilidade na UE é muito maior nos Estados-Membros onde os residentes de longa duração que obtiveram esse estatuto noutro Estado-Membro são isentos do exame da situação do mercado de trabalho (e, nalguns casos, também da condição de possuírem uma autorização de trabalho), como acontece em Portugal, Bélgica, Chipre, Hungria, Letónia, Polónia e Suécia.

6. Conclui o relatório que, a Diretiva 2003/109/CE garante aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração um conjunto alargado de direitos em toda a União, promovendo também o princípio da não discriminação e facilitando a mobilidade entre os Estados-membros.

Sublinha-se, por isso, que se está perante objetivos muito positivos para a União. No entanto, lamenta-se o pouco impacto da Diretiva em muitos Estados-membros. "Em 2009, cerca de quatro quintos dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração viviam em quatro Estados-membros³ (...) Em

³ Estónia: 187.000; Áustria: 166.600; República Checa 49.200; Itália 45.200.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

França e Alemanha, apenas 2 000 residentes de países terceiros, tinham obtido o título de residente de longa duração. Além disso, os dados disponíveis indicam que até ao presente, apenas um número reduzido de residentes de longa duração nacionais de países terceiros tinha utilizado esta nova possibilidade de mobilidade na UE (menos de 50 por Estado-Membro).

Constata-se uma deficiência global de informação entre nacionais de países terceiros e sobre o estatuto de residente de longa duração e os direitos que lhe estão associados, assim como múltiplas imperfeições na transposição da diretiva.

Por último, o presente relatório elenca um conjunto de medidas a serem tomadas e que relevam a determinação da Comissão em assegurar a correta transposição e aplicação da diretiva em toda a União Europeia. Sublinhando a intenção de recorrer sempre que necessário, ao abrigo dos poderes que lhe são conferidos pelo Tratado, continuar a dar início a processos por infração. Considera que "Cinco anos após o termo do prazo para a transposição da diretiva, chegou o momento de a aplicar plenamente".

7. Atento o seu objeto a iniciativa, em apreço, foi remetida à Comissão à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório, que se subscreve na íntegra e anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

a) Do Princípio da Subsidiariedade

Constituindo o documento em análise uma iniciativa não legislativa entende-se que o princípio da subsidiariedade não se aplica.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE V – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias sobre o RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a aplicação da Diretiva 2003/109/CE relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. Sendo o documento em análise uma iniciativa não legislativa entende-se que o princípio da subsidiariedade não se aplica.
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 12 de março de 2012

A Deputada Autora do Parecer

(Ana Catarina Mendes)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE VI – ANEXO

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



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

COM (2011) 585 final – RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU
E AO CONSELHO, sobre a aplicação da Directiva 2003/109/CE relativa ao estatuto dos
nacionais de países terceiros residentes de longa duração.

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido no artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao *“Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”*, remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para conhecimento ou emissão de parecer, a COM (2011) 585 final.

Em face do conteúdo da iniciativa em apreço, a subscritora do presente relatório entendeu não dever elaborar parecer sobre a mesma, até porque, tratando-se de uma iniciativa não legislativa, não cabe à Comissão aferir sobre o cumprimento do princípio da subsidiariedade.

II. Breve análise

A COM (2011) 585 final, reporta-se ao Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, sobre a aplicação da Directiva 2003/109/CE relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O relatório apresenta uma panorâmica da transposição da aplicação da directiva e identifica questões problemáticas; foi elaborado com base num estudo realizado em nome da Comissão e noutras fontes, tendo sido concedida a oportunidade de os Estados-Membros reverem e actualizarem as informações factuais.

Segundo o relatório:

- Os Estados-Membros deviam dar cumprimento à directiva até 23 de Janeiro de 2006, sendo necessário adequar as medidas de transposição;
- A directiva é aplicável aos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território de um Estado-Membro, embora permita exclusões de âmbito pessoal que compromete seriamente o “efeito útil” da directiva – cfr. artigo 3.º;
- Quanto às condições para aquisição do estatuto no primeiro Estado-Membro, temos a residência legal de 5 anos (os nacionais de países terceiros devem ali residir ininterruptamente nos 5 anos que antecedem o pedido, continuando os Estados-Membros a poder definir “residência legal” dentro dos limites do direito da UE) – cfr. artigo 4.º; os recursos e seguros de doença (o montante de recursos varia consoante os Estados-Membros) – cfr. artigo 5.º, n.º 1; as medidas de integração (podem ser exigidas e incluir o conhecimento da língua, da sociedade, da sua história, etc, tendo em conta os princípios gerais do direito da UE) – cfr. artigo 5.º, n.º 2; a ordem e segurança públicas (a possibilidade da recusa com esta base é mais reduzida que nas outras directivas de migração legal) – cfr. artigo 6.º; os documentos comprovativos (os exigíveis estão previstos na directiva, não parecendo conforme com esta a exigência de adicionais) – cfr. artigo 7.º, n.º 1; existindo ainda requisitos suplementares, sendo alguns não compatíveis com a directiva;
- A directiva estabelece uma distinção fundamental entre o estatuto de residente de longa duração, permanente, e o título de residência, que apenas certifica aquele estatuto; sendo que, em termos do período de validade do título, os



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Estados-Membros transpuseram correctamente as disposições – cfr. artigo 8.º, n.º 1, 2 e 3;

- Quanto às condições de renovação do título e perda do estatuto, temos a renovação do título de longa duração (a transposição é correcta quer nos Estados-Membros em que não existe um procedimento de renovação, como naqueles em que o título de residência de longa duração é renovado automaticamente no seu termo ou a pedido) – cfr. artigo 8.º, n.º 2; e a retirada ou perda do estatuto de residência de longa duração (a retirada só pode justificar-se pelos motivos específicos referidos na directiva) – cfr. artigo 9.º;
- O residente de longa duração beneficia de igualdade de tratamento perante os nacionais em domínios como o acesso ao emprego, protecção social, ensino e a bens e serviços, sendo de lamentar a lacuna de informação nesta área – cfr. artigo 11.º;
- A directiva permite que os Estados-Membros emitam títulos nacionais de residência permanente em condições mais favoráveis, mas que não conferem um direito de mudança para um segundo Estado-Membro – cfr. artigo 13.º;
- No que às condições de residência e de trabalho noutros Estados-Membros concerne – cfr. artigos 14.º, 15.º, 16.º e 18.º -, um dos principais valores da directiva é a facilitação da circulação dos residentes de longa duração na UE, que contribui para a realização do mercado interno; todavia, a transposição não está à altura desta ambição;
- Logo que o residente de longa duração obtenha o título de residência no segundo Estado-Membro, deve ali beneficiar da igualdade de tratamento já referida, devendo o segundo Estado-Membro conceder aquele título, renovável, se estiverem preenchidas as condições previstas, comunicando a sua decisão ao primeiro Estado-Membro – cfr. artigo 19.º, n.º 2 e 3, e artigo 21.º;
- A expulsão do primeiro Estado-Membro é regulada na directiva, obedecendo a respectiva decisão a critérios ali especificados; a directiva inclui a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

possibilidade de expulsão de residente de longa duração a quem tenha sido concedido um título de residência num segundo Estado-Membro, mas que ainda não tenha obtido o estatuto de residente de longa duração neste último – cfr. artigos 12.º e 22.º;

- Quanto às garantias processuais, temos o prazo para analisar o pedido (6 meses: que é respeitado pela maioria dos Estados-Membros, apenas recorrendo à sua prorrogação em circunstâncias excepcionais) – cfr. artigo 7.º, n.º 2 e artigo 19.º, n.º 1; e outras garantias processuais (a obrigação de informação não é suficientemente respeitada, mas outras garantias encontram-se previstas na maior parte das legislações nacionais) – cfr. artigo 7.º, n.º 2, terceiro parágrafo, e artigos 10.º e 20.º;

O relatório conclui que sendo um compromisso de longa data da UE a promoção, integração e não discriminação dos nacionais de países terceiros e dos residentes de longa duração, é de lamentar o pouco impacto da directiva em muitos Estados-Membros. Segundo os dados disponíveis até ao momento, apenas um número reduzido de residentes de longa duração nacionais de países terceiros tinha utilizado a nova possibilidade da directiva, de mobilidade na UE. Acrescenta que o relatório revela uma falta geral de informação entre os nacionais de países terceiros e sobre o estatuto de longa duração e os direitos que lhe estão associados, bem como muitas deficiências na transposição da directiva que deverá conduzir a medidas que estão a ser tomadas a nível nacional e da UE.

Para a Comissão, volvidos cinco anos após o termo do prazo de transposição, chegou o momento de aplicar plenamente a directiva, continuando, por isso, a dar início a processos por infracção, sem no entanto deixar de considerar alterações à directiva.

III – Conclusão

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias delibera:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- a) Tomar conhecimento da COM (2011) 585 final – RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO, sobre a aplicação da Directiva 2003/109/CE relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração;
- b) Remeter o presente relatório à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 5 de Dezembro de 2011

A Deputada Relatora

(Andreia Neto)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)

