



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2011)901

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU - Relatório sobre a aplicação da Diretiva 2005/71/CE relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica



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 RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU - Relatório sobre a aplicação da Diretiva 2005/71/CE relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica [COM(2011)901].

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. O relatório, ora em apreço, procede à avaliação da aplicação da Diretiva 2005/71/CE relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica. O objetivo global dessa diretiva consiste em reduzir os entraves à entrada e residência na União Europeia de investigadores nacionais de países terceiros e na concessão de direitos de mobilidade na UE a estes investigadores. Tendo para tal estabelecido as condições de admissão de investigadores nacionais de países terceiros nos Estados-membros, por um período superior a três meses, para a realização de um projeto de investigação no âmbito de uma convenção de acolhimento celebrada com um organismo de investigação.
2. Salienta-se que presente relatório assenta num estudo efetuado para a Comissão pelo Centro Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

noutras fontes, incluindo inquéritos *ad hoc* realizados pela Rede Europeia das Migrações, e debates com Estados-membros.

3. A iniciativa, em apreço, foi remetida à Comissão de Educação, Ciência e Cultura, atento o seu objecto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório, que se subscreve na íntegra e anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da Comissão de Educação, Ciência e Cultura, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. Sendo o documento em análise uma iniciativa não legislativa não releva a análise do princípio da subsidiariedade.
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 10 de abril de 2012

A Deputada Autora do Parecer

(Helena André)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Educação, Ciência e Cultura.

Helena Almeida



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão Educação, Ciência e Cultura

Parecer

Relatório sobre a aplicação da Diretiva 2005/71/CE relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica

COM (2011) 901

Autora: Deputada

Elza Pais (PS)



Comissão Educação, Ciência e Cultura

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE IV – CONCLUSÕES



Comissão Educação, Ciência e Cultura

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 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, o relatório sobre a aplicação da Directiva 2005/71/CE relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica foi enviado à Comissão de Educação, Ciência e Cultura, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer.

Esta Directiva, adotada a 12 de Outubro de 2005, constitui o quarto instrumento legislativo no domínio da migração legal após a introdução da competência legislativa necessária através do Tratado de Amesterdão.

Esta iniciativa legislativa, já transposta para o ordenamento português através da Lei 23/2007, de 4 de Julho, pretende reduzir os obstáculos à entrada e residência na UE de investigadores nacionais de países terceiros e conceder direitos de mobilidade na UE a estes investigadores.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

- Objetivo da iniciativa

Esta iniciativa não legislativa visa avaliar a efetiva aplicação da Directiva 2005/71/CE nos Estados-Membros, baseando as suas conclusões em estudos feitos para a Comissão, em inquéritos *ad hoc* da Rede Europeia das Migrações e em debates com os Estados-Membros que permitiram a atualização das respetivas informações fatuais em função da realidade de cada país e a discussão da respetiva implementação e interpretação da Diretiva.

- Principais aspetos

O relatório faz uma análise individual da aplicação nos Estados-Membros de cada artigo da Directiva 2005/71/CE, tendo obtido os seguintes resultados:

- ✓ Artigo 2º - Definições de “nacional de um país terceiro”, “investigação”, “organismo de investigação”, “investigador” e “autorização de residência”

A maioria dos Estados-Membros, definiu em conformidade com a Directiva os conceitos de “investigação” e “organismo de investigação” e cerca de metade definiu em conformidade com a Directiva o conceito de “investigador”.

No caso português, regista-se a transposição dos conceitos de “investigador” e de “organismo de investigação”, embora com outra nomenclatura, sendo que se refere, ao invés de “nacional de um país terceiro”, a “Estado terceiro”, e ao invés de “autorização de residência”, a “título de residência”.

A Comissão faz a ressalva de que os Estados-Membros devem interpretar e aplicar as definições no mesmo sentido, de forma a completar o Espaço Europeu de Investigação e aumentar a capacidade de atração da Europa enquanto destino para a investigação.

✓ Artigo 3º - Âmbito de aplicação

De entre os Estados-Membros, doze transpuseram esta disposição em conformidade com a Diretiva, oito não incorporaram todos os elementos previstos e cinco não incluíram nos seus ordenamentos jurídicos nacionais qualquer medida de transposição explícita.

No caso português os elementos não foram todos transpostos, não se fazendo qualquer referência à não aplicação da Diretiva a nacionais de países terceiros cuja expulsão tenha sido suspensa por razões de facto ou de direito e aos casos de destacamento de um investigador para outro organismo de investigação noutro Estado-Membro.

A Comissão considera que esta lacuna não impede que os investigadores de países terceiros possam beneficiar dos preceitos da Diretiva.

✓ Artigo 4º - Disposições mais favoráveis

Esta disposição foi transposta para os Estados-Membros, sendo que já se assinaram acordos bilaterais e/ou multilaterais que oferecem a determinados nacionais de países terceiros condições mais favoráveis às da Diretiva.

✓ Artigo 5º - Aprovação

Quanto aos requisitos de aprovação e à definição do procedimento específico por cada Estado-Membro, verifica-se que três, incluindo Portugal, apenas têm um procedimento geral. Contudo, esta prática resulta em disposições mais favoráveis, uma vez que os organismos de investigação nacionais não têm de passar por um procedimento adicional para poderem admitir investigadores ao abrigo da Diretiva.

Outros três países consideram aprovadas todas as universidades públicas nacionais, exigindo a aprovação de organismos de outras categorias, e num Estado-Membro em particular não há referência à duração da aprovação concedida mas pode averiguar-se o cumprimento das condições iniciais por parte do organismo de investigação;

Quanto ao poder dos Estados-Membros para exigir aos organismos de investigação um compromisso por escrito de que arcarão os custos de qualquer permanência irregular e regresso de um investigador, bem como uma confirmação da realização do trabalho de investigação, verifica-se que nove países transpuseram na integralidade esta disposição, sete países transpuseram apenas a primeira disposição, dois países transpuseram apenas a segunda disposição, três países consideram que os organismos de investigação são patrocinadores e como tal se comprometem a pagar os custos em caso de permanência ilegal e outros três países, incluindo Portugal, nada transpuseram.



Comissão Educação, Ciência e Cultura

Quanto à obrigação de publicar e atualizar regularmente a lista de organismos de investigação aprovados, esta disposição foi transposta por dezanove Estados-Membros, sendo que em cinco países, incluindo Portugal, embora não exista uma obrigação legal de publicação, a mesma encontra-se disponível na Internet;

Quanto ao estabelecimento de condições específicas para a recusa da renovação ou para a retirada da aprovação dos organismos de investigação e das consequências para as convenções de acolhimento e autorizações de residência dos investigadores, catorze países transpuseram ambas as disposições, dez países só prevêm a segunda disposição e em dois países, inclusive Portugal, esta disposição não foi transposta.

✓ Artigo 6º - Convenção de acolhimento

A maioria dos Estados-Membros transpôs apenas a convenção de acolhimento (o investigador compromete-se a realizar o projeto de investigação e o organismo de investigação compromete-se a acolher o investigador), outros exigem ainda um contrato e dois países, incluindo Portugal, exigem apenas um contrato de trabalho.

Quanto à verificação pelos organismos de investigação do objeto, duração e meios financeiros do projeto do investigador e das qualificações e condições do investigador e à especificação da relação jurídica e condições de trabalho do investigador, verifica-se a sua transposição para a maioria dos Estados-Membros, verificando-se casos pontuais de não regulamentação da discriminação da relação jurídica e condições de trabalho e de não regulamentação da verificação do objeto e duração da investigação ou da disponibilidade de meios financeiros e qualificações, como é o caso português.

Quanto ao poder dos Estados-Membros para regulamentar o dever dos organismos de investigação emitirem um certificado de responsabilidade financeira a favor do investigador, apenas dez países, nos quais não consta Portugal, transpuseram esta cláusula adicional.

Quanto aos motivos de caducidade da convenção de acolhimento, a disposição foi transposta para a maioria dos Estados-Membros, com casos pontuais de caducidade direta se o investigador não obtiver autorização de residência, caducidade inerente à residência dos investigadores e não às suas convenções de acolhimento e caducidade sem referência à cessação da relação jurídica entre investigador e organismo de investigação, sendo que nalguns Estados-Membros, inclusive Portugal, esta disposição não foi transposta.

Quanto à obrigação de informar a autoridade nacional competente sobre qualquer evento que impeça a execução da convenção de acolhimento, a maioria dos Estados-Membros transpôs a disposição, sendo que nalguns casos se verifica uma obrigação geral de notificação do patrocinador ao abrigo da legislação relativa à imigração, como é o caso português.

✓ Artigo 7º - Condições de admissão

A transposição foi cumprida em quase todos os Estados-Membros, através da criação de uma categoria específica de “investigador nacional de um país terceiro” ou mediante a aplicação da legislação geral da imigração.

Quanto à verificação dos termos de celebração das convenções de acolhimento, apenas seis países, onde não se encontra Portugal, transpuseram a disposição

Quanto à obrigação de admissão dos investigadores pela reunião de todos os requisitos, a maioria dos países transpôs a disposição de forma clara. A ausência clara destas condições na legislação nacional, como acontece em Portugal, pode limitar eventualmente o acesso dos investigadores, uma vez que as autoridades poderão decidir de forma arbitrária se os admitem ou não.

✓ Artigo 8º - Período de validade da autorização de residência

Dez Estados-Membros transpuseram integralmente a diretiva, determinando a emissão de autorização de residência pelo período de pelo menos um ano ou quando o projeto a isso implica, inferior a um ano, e a renovação da mesma quando necessário.

Nalguns casos, como Portugal, dispõe-se que a autorização de residência é dada por um período máximo de dois anos.

Noutras situações prevê-se uma autorização em função da duração do projeto ou uma renovação da autorização com a duração de um ano e limitada a um período máximo de quatro anos ou uma limitação em função da duração da convenção de acolhimento, com uma renovação não superior a um ano ou uma total inexistência de qualquer disposição.

✓ Artigo 9º - Membros da família

Apenas três países transpuseram integralmente a diretiva, referindo a emissão de autorizações de residência a membros da família dos investigadores para o mesmo período de validade das autorizações emitidas a favor dos investigadores, sendo que a maioria dos Estados-Membros não especifica que o reagrupamento familiar está dependente do requisito de um período mínimo de residência.

Quase todos os Estados-Membros, onde se inclui Portugal, estabeleceram o mesmo período de validade para ambas as autorizações, sendo que na grande maioria está incluído o direito a trabalhar.

Nalguns países, a duração da autorização de residência dos membros da família, embora não regulamentada, considera-se igual à do investigador, verificando-se casos em que esta só é concedida se o investigador possuir autorização de residência contínua ou permanente.

✓ Artigo 10º - Retirada ou não renovação da autorização de residência

Esta disposição pressupõe uma obtenção através de meios fraudulentos ou razões de ordem, segurança ou saúde pública, sendo que todos os Estados-Membros prevêem na sua legislação nacional, a recusa ou não renovação da autorização devido a fraude ou razões de ordem, segurança e saúde públicas.

✓ Artigo 11º - Direito ao ensino

O direito a dar aula, com as especificidades da Diretiva, foi transposta para a maioria dos Estado-Membros, incluindo Portugal, verificando-se seis casos em que, embora não exista qualquer disposição, o direito encontra-se inerente à dispensa de autorização de trabalho.

Nalguns casos pontuais, o ensino apenas é permitido em relação ao respetivo projeto de investigação ou se estiver expressamente estipulado na convenção de acolhimento.

✓ Artigo 12º - Igualdade de tratamento

O reconhecimento de diplomas, certificados e outros títulos profissionais, as condições de trabalho, nos benefícios em matéria de segurança social, os benefícios fiscais e o acesso a bens e serviços encontra-se especificado em cinco Estados-membros, inclusive Portugal, sendo que em dezassete países se recorre à legislação geral contra a discriminação.

Em casos pontuais, aplica-se quer a legislação geral contra a discriminação, quer legislação específica, ou nada se aplica.

✓ Artigo 13º - Mobilidade entre Estados-Membros

A mobilidade dos investigadores, com as especificidades da Diretiva, foi incorporada na legislação nacional por dezassete países, sendo que nos restantes, onde se inclui Portugal, esta desnecessidade de autorização de trabalho adicional noutra país não é expressamente estipulada. Tal poderá constituir um fator de insegurança jurídica que irá limitar o direito à mobilidade na UE e poderá constituir um incumprimento.

✓ Artigo 14º - Pedidos de admissão

A maioria dos países, incluindo Portugal, exige que sejam os próprios investigadores a apresentar a autorização, sendo que em quatro países é opcional e num país em concreto cabe ao organismo de investigação.

Em oito Estados-Membros os pedidos iniciais de admissão são considerados e examinados quando o requerente ainda reside fora do território do Estado-membro, noutros países, incluindo Portugal, os pedidos iniciais de admissão são examinados quando o requerente reside no território do Estado-Membro e em doze países consideram-se as duas opções.

✓ Artigo 15º - Garantias processuais

Na maioria dos países, onde se inclui Portugal, a transposição foi integral, sendo que em cinco países não se prevê qualquer facilidade ou tramitação acelerada e em onze países está regulamentada a possibilidade de suspensão da análise do pedido, para requerer informações suplementares.

Os procedimentos de notificação do indeferimento dos pedidos de autorização e das eventuais vias de recurso e prazos para recorrer da decisão são cumpridos na maioria dos Estados-Membros, incluindo Portugal.

✓ Artigo 17º - Transposição da Diretiva

Esta Diretiva deveria ser transposta para o ordenamento jurídico de cada Estado-Membro até ao dia 12 de Outubro de 2007, dando conhecimento à Comissão dessa transposição.

Devido ao não cumprimento do prazo fixado ou pela informação incorreta dada à Comissão sobre a adoção da legislação nacional de acordo com a Diretiva, foram instaurados pela Comissão 17 processos de infração, ao abrigo do disposto no artigo 258º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), processos esses entretanto arquivados.

2. aspetos relevantes

Da análise feita pela Comissão, a maioria dos elementos estruturantes da Diretiva foram transpostos, como sejam, a aprovação de organismos de investigação, as convenções de acolhimento e os procedimentos de admissão. Não obstante, existe uma clara necessidade de introduzir melhorias, através de uma melhor transposição, possíveis alterações à Diretiva, bem como uma melhor orientação e disponibilização de informações.

Faz-se referência à iniciativa europeia COM(2011) 743, Comunicação da Comissão relativa à Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade (AGMM), pois proporciona um contexto adequado para o reforço da aplicação da Diretiva, através da estipulação de parcerias para a mobilidade, atraindo investigadores de importantes regiões parceiras.

Para além disso, a Comissão ressalva dois pontos ainda não concretizados e que devem ser tidos em consideração pela legislação nacional que transpõe a Diretiva:

- A necessidade de contrariar o baixo número de investigadores admitidos, de modo a alcançar-se o objetivo da UE de aumento do investimento em I&D para 3% do PIB. Em 2010 tinham sido apenas admitidos 6 945 investigadores (oriundos sobretudo da Índia, China, Estados Unidos, Federação da Rússia e Japão).
- A necessidade de focar uma especial atenção num dos objetivos definidos na Estratégia para a igualdade entre homens e mulheres 2010–2015, pois que ainda existe um grande desequilíbrio de género entre investigadores.

Como forma de resolver estas questões, a Comissão aponta determinadas soluções que se subsumem a:

- Efetiva implementação da Diretiva por parte dos Estados-Membros, através da clara definição dos direitos dos investigadores e distinção entre autorizações para investigadores e outros tipos de autorizações.
- Idêntica interpretação em todos os Estados-membros dos conceitos de “investigador” e “organismo de investigação”
- Alterações na própria Diretiva através da inclusão de definições claras de qualidade e formatos jurídicos das convenções de acolhimento, da uniformização da atualização e publicação da lista de organismos de investigação e da definição de prazos para a tomada de decisões sobre os pedidos.

- Implicações para Portugal

Em Portugal, as disposições da Directiva 2005/71/CE foram transpostas para a Lei 23/2007, de 4 de Julho que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.



Comissão Educação, Ciência e Cultura

No relatório apresentado pela Comissão, Portugal aparece como um dos Estados-Membros que, de um modo geral, transpôs as disposições da Directiva, pese embora a necessidade de aprofundamento de algumas disposições, sendo certo que a Lei 23/2007 reflete os objetivos inerentes a esta iniciativa legislativa e os resultados obtidos na investigação científica em Portugal, para os quais este diploma contribuiu, são muito satisfatórios.

Embora seja necessário adaptar a Lei 23/2007, de 4 de Julho, no sentido de uniformizar conceitos e procedimentos, o contributo português para os objetivos da UE já se vem demonstrando ao longo dos últimos anos, sendo necessário manter, nos próximos anos, esta tendência de progressão na investigação científica em Portugal.

Neste sentido, este relatório pode revelar-se de extrema importância para se promover a atração de mais investigadores, contribuindo assim para o reforço do PIB nacional e para a divulgação de projetos realizados em Portugal, na UE e no mundo.

3. Princípio da Subsidiariedade

Tratando-se de uma iniciativa europeia não legislativa, não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade.

PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A realização deste Relatório, que permite aferir da efetiva transposição da Diretiva 2005/71/CE para os ordenamentos jurídicos nacionais, demonstra que os Estados-Membros transpuseram a maioria dos elementos principais da Diretiva, ou seja, a aprovação de organismos de investigação, as convenções de acolhimento e os procedimentos de admissão. Porém, existe ainda uma clara necessidade de introduzir melhorias, através de uma melhor transposição, possíveis alterações à Diretiva e uma melhor orientação e disponibilização de informações.

Com efeito, as melhorias a introduzir e a promoção da Diretiva contribuirá de forma significativa para que se alcance o objetivo definido pela Estratégia Europa 2020: atrair pessoas talentosas para o Espaço Europeu da Investigação, de mais um milhão de investigadores para se atingir um investimento de 3% do PIB em Investigação e Desenvolvimento, bem como combater o desequilíbrio de género ainda verificado entre investigadores.

Portugal tem vindo a contribuir de forma significativa para que se alcancem os objetivos da UE em matéria de Investigação e Desenvolvimento, nomeadamente no que respeita ao investimento nesta área, ao número de investigadores e ao número de mulheres na investigação científica, contribuindo desse modo para o combate às desigualdades de género identificadas.

Neste sentido, não obstante a chamada de atenção para o cumprimento do objetivo da Estratégia 2020 relacionado com a promoção da igualdade entre homens e mulheres, dado que existe um grande desequilíbrio de género entre investigadores, em Portugal registou-se um aumento significativo do número de mulheres na investigação científica, abrangendo uma percentagem de 44% do universo de investigadores, muito superior à média europeia (30%).

Um exemplo ilustrativo desta realidade é o facto de três cientistas terem sido recentemente, já em 2012, galardoadas por projetos desenvolvidos em matérias de exponencial importância como sejam travar as metástases do cancro da mama, ajudar na recuperação da esclerose múltipla e conhecer os genes do pneumotórax espontâneo.

De igual modo, merece destaque em Portugal, o número de investigadores por per milagem da população ativa que correspondia a 8,2, em 2009, ultrapassando a média europeia e da OCDE em número de investigadores para a Ciência.

De referir ainda que o ratio I&D/PIB atingiu em 2009 o valor de 1,71%, o que nos coloca numa posição muito confortável para se alcançar um investimento de 3% do PIB em Investigação e Desenvolvimento como se pretende com a Estratégia 2020.



Comissão Educação, Ciência e Cultura

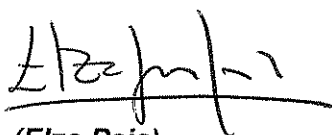
PARTE IV - CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Educação, Ciência e Cultura conclui o seguinte:

1. Na presente iniciativa não legislativa, não cabe a verificação do cumprimento do princípio da subsidiariedade;
2. A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento;
3. A Comissão de Educação, Ciência e Cultura dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para elaboração de parecer.

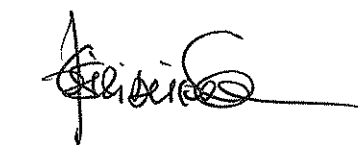
Palácio de S. Bento, 21 de Fevereiro de 2012

A Deputada Autora do Parecer



(Elza Pais)

O Presidente da Comissão



(José Ribeiro e Castro)