



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

---

**PARECER**

**COM (2022) 655...**

**Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E 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 (reformulação)**



## 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, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E 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 (reformulação) [COM(2022)655].

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão, Comissões competentes em razão da matéria, as quais analisaram a referida iniciativa e aprovaram os relatórios que se anexam ao presente parecer, dele fazendo parte integrante.

#### **PARTE II – CONSIDERANDOS**

1 - A presente iniciativa visa alterar a Diretiva 2011/98/UE<sup>1</sup> 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 (a seguir designada por «Diretiva Autorização Única»).

---

<sup>1</sup> JO L 343 de 23.12.2011, p. 1.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

2 – A presente iniciativa integra, assim, o pacote de medidas relativo às competências e talentos proposto no seguimento da Comunicação da Comissão sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo<sup>2</sup>, adotada em 23 de setembro de 2020, que sublinhou a necessidade de suprir as principais carências da política da UE em matéria de migração legal e o objetivo geral de atrair as competências e talentos de que a UE necessita.

A reformulação da Diretiva em análise, constitui uma dessas medidas, com o objetivo, enunciado no Pacto, de *«procurar formas de simplificar e clarificar o âmbito de aplicação da legislação»*.

3 – Neste contexto, importa relembrar que a grande maioria dos migrantes chega à Europa de forma legal.

Em 2019, os Estados-Membros da UE emitiram mais de três milhões de primeiras autorizações de residência a nacionais de países terceiros, das quais mais de um milhão para efeitos de emprego.

Em 2019<sup>3</sup>, foram comunicadas pelos Estados-Membros 2 984 261 decisões de autorização única<sup>4</sup>, das quais 1 212 952 referentes à concessão de primeiras autorizações. As restantes diziam respeito à renovação ou à alteração de autorizações.

Com base nos dados estatísticos disponíveis, das autorizações emitidas em 2019, 1 172 028 foram-no para atividades remuneradas (39 %), 928 483 por razões familiares (31 %), 395 428 para educação e formação (13 %) e 368 509 por outros motivos (12 %) <sup>5</sup>.

4 – Com efeito, a Diretiva Autorização Única tem, pois, por principais objetivos estabelecer um procedimento de pedido único de concessão de um título combinado

---

<sup>2</sup> COM/2020/609 final

<sup>3</sup> Fonte: Eurostat (migr\_ressing).

<sup>4</sup> No que diz respeito à comunicação de dados estatísticos, entende-se por «autorização única» uma autorização de residência que inclui tanto as pessoas que residem para efeitos de trabalho como as admitidas por outros motivos mas que têm o direito de trabalhar. A definição estatística de «autorização única» corresponde à enunciada no artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2011/98/UE.

<sup>5</sup> Para cerca de 4 % das autorizações únicas emitidas em 2019, não foi indicado o motivo da emissão da autorização. Tendo em conta as alterações ocorridas nos fluxos migratórios em 2020 causadas pela pandemia de COVID-19, foram utilizados na análise os dados estatísticos de 2019.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

que englobe a autorização de residência e a autorização de trabalho, assim como estabelecer um conjunto comum de direitos para os nacionais de países terceiros elegíveis, com base num tratamento idêntico ao dos nacionais do Estado-Membro que concede a autorização única.

No entanto, tal como já fora salientado no balanço de qualidade de 2019 sobre a migração legal e no relatório sobre a aplicação da Diretiva, várias questões continuavam a comprometer a plena consecução dos objetivos da mesma.

5 – A presente iniciativa visa, assim, simplificar o procedimento de apresentação dos pedidos e torná-lo mais eficaz.

Atualmente, a duração total do procedimento<sup>6</sup> dissuade os empregadores de recorrerem ao recrutamento internacional.

A redução da sua duração deverá contribuir para aumentar a atratividade da UE e suprir a escassez de mão de obra na UE.

A presente iniciativa estabelece, igualmente, novos requisitos para reforçar as salvaguardas e a igualdade de tratamento dos nacionais de países terceiros em relação aos cidadãos da UE e melhorar a sua proteção contra a exploração laboral. Tal facilitará a correspondência entre a oferta e a procura de mão de obra, reduzindo a vulnerabilidade dos trabalhadores à exploração laboral.

6 – Deste modo, com base nas alterações propostas, a Autorização Única conferiria igualmente aos nacionais de um país terceiro o direito de mudar de empregador durante o período da validade da mesma, o que contribuiria igualmente para reduzir os encargos administrativos, limitando a necessidade de repetir o pedido em caso de mudança de emprego.

Além disso, visa melhorar alguns direitos em matéria de igualdade de tratamento e clarificar quais as categorias de trabalhadores de países terceiros abrangidas pela Diretiva, alargando também o âmbito de aplicação deste diploma legal aos beneficiários de proteção nos termos da legislação nacional, melhorando a proteção

---

<sup>6</sup> O estudo da aplicação prática do balanço de qualidade mostra que o período de tempo necessário para requerer um visto prolonga por vezes de forma considerável a duração global do procedimento, nalguns casos até mais 3 meses.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

dos trabalhadores de países terceiros com a introdução de disposições em matéria de apresentação de queixas, fiscalização e sanções.

7 – Por último, sublinhar e destacar a oportunidade desta reformulação. Aliás, a presente iniciativa menciona que *durante os 10 anos da sua aplicação, a Comissão recebeu uma série de queixas quanto à aplicação da diretiva pelos Estados-Membros (nomeadamente sobre o incumprimento dos prazos estabelecidos para a emissão de uma autorização única ou sobre questões relacionadas com a segurança social). Algumas dessas queixas estiveram na origem de processos por infração.*

A avaliação da diretiva no quadro do balanço de qualidade da migração legal<sup>7</sup>, adotado em 2019, e do relatório sobre a sua aplicação<sup>8</sup>, adotado nesse ano, permitiu identificar uma série de lacunas, incoerências e insuficiências, tanto de carácter pessoal como material, assim como vários problemas práticos resultantes da aplicação da diretiva pelos Estados-Membros. Nas conclusões do balanço de qualidade recomendava-se que fosse ponderada *«a apresentação de medidas legislativas para colmatar as incoerências, lacunas e outras insuficiências detetadas, a fim de simplificar, racionalizar, completar e, de um modo geral, melhorar a legislação da UE»*. como material, assim como vários problemas práticos resultantes da aplicação da diretiva pelos Estados-Membros. Nas conclusões do balanço de qualidade recomendava-se que fosse ponderada *«a apresentação de medidas legislativas para colmatar as incoerências, lacunas e outras insuficiências detetadas, a fim de simplificar, racionalizar, completar e, de um modo geral, melhorar a legislação da UE»*.

Atentas as disposições da presente iniciativa, cumpre suscitar as seguintes questões:

#### **a) Da Base Jurídica**

A base jurídica da presente iniciativa é o artigo 79.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que habilita o Parlamento Europeu e o Conselho a deliberar de acordo com o processo legislativo ordinário e a adotar medidas sobre:

---

<sup>7</sup> Ver o resumo do balanço de qualidade no anexo 7 e o relatório completo: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check\\_en#:~:text=](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en#:~:text=)

<sup>8</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0160&from=PT>



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

- a) as condições de entrada e de residência, bem como normas relativas à emissão, pelos Estados-Membros, de vistos e de títulos de residência de longa duração; e
- b) a definição dos direitos dos nacionais de países.

#### ***b) Do Princípio da Subsidiariedade***

A necessidade de um enquadramento comum da UE em matéria de migração legal está ligada à supressão dos controlos nas fronteiras internas da UE e à criação do espaço Schengen.

O balanço de qualidade mostrou que as diretivas relativas à migração legal, incluindo a Diretiva Autorização Única, tiveram uma série de efeitos positivos que não poderiam ser alcançados pelos Estados-Membros isoladamente, nomeadamente:

- um certo grau de harmonização das condições, procedimentos e direitos, contribuindo para criar condições de concorrência equitativas em todos os Estados-Membros;
- a simplificação dos procedimentos administrativos;
- uma maior segurança jurídica e previsibilidade para os nacionais de países terceiros, os empregadores e as administrações públicas;
- a melhoria do reconhecimento dos direitos dos nacionais de países terceiros (nomeadamente o direito a ser tratado em pé de igualdade com os nacionais em vários domínios importantes, como as condições laborais, o acesso à educação, à formação e às prestações da segurança social, bem como os direitos processuais); e
- ainda a melhoria da mobilidade no interior da UE.

A reformulação da Diretiva Autorização Única visa, pois, simplificar ainda mais os procedimentos, bem como reforçar os direitos à igualdade de tratamento e a proteção dos trabalhadores de países terceiros que residem legalmente na UE.

Mais concretamente, a racionalização e o encurtamento dos procedimentos a nível da UE beneficiarão tanto os nacionais de países terceiros como os seus potenciais empregadores em toda a UE, enquanto a melhoria dos direitos que lhes assistem contribuirá para assegurar condições de concorrência equitativas para os trabalhadores de países terceiros nos diferentes Estados-Membros e para reduzir o risco de dumping social.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Com efeito, as diferenças na aplicação da Diretiva demonstraram que, se os Estados-Membros intervierem isoladamente, existe o risco de as diferenças no tratamento dos nacionais de países terceiros entre os vários Estados-Membros persistirem e não serem, conseqüentemente, reduzidas ou clarificadas.

Por conseguinte, os objetivos definidos na presente iniciativa não podem ser suficientemente realizados unilateralmente pelos Estados-Membros e apenas com uma intervenção coordenada e adequada poderão ser alcançados de forma eficaz ao nível da União, pelo que é respeitado e cumprido o princípio da subsidiariedade nos termos do artigo 5º do TUE.

#### ***c) Do Princípio da Proporcionalidade***

As alterações à Diretiva Autorização Única previstas na presente iniciativa são limitadas e específicas, visando colmatar eficazmente as principais insuficiências identificadas na aplicação e avaliação da diretiva.

As alterações propostas limitam-se aos aspetos que os Estados-Membros não podem, por si só, alcançar de forma satisfatória, e não vão além do necessário para atingir os objetivos fixados.

Por conseguinte, é respeitado e cumprido o princípio da proporcionalidade nos termos do artigo 5º do TUE.

### **PARTE III - PARECER**

Em face dos considerandos expostos e atento os Relatórios das comissões competentes, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 – A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.

2 - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 14 de setembro de 2022



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**O Deputado Autor do Parecer**

**O Presidente da Comissão**

**(Paulo Moniz)**

**(Luís Capoulas Santos)**

**PARTE IV – ANEXO**

- Relatório da Comissão de Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.
- Relatório da Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão.
- Nota Técnica dos serviços da Comissão de Assuntos Europeus.

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

### RELATÓRIO

**COM (2022) 655 final Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e 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 (reformulação)**

#### I. NOTA PRELIMINAR

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto<sup>1</sup>, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e 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 (reformulação), foi distribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

---

<sup>1</sup> Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro.

## II. DO OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA

A iniciativa de âmbito europeu aqui em análise visa alterar a Diretiva 2011/98/UE<sup>2</sup> 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 (a seguir designada por «Diretiva Autorização Única»). Integra o pacote de medidas relativo às competências e talentos proposto no seguimento da Comunicação da Comissão sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo<sup>3</sup> (a seguir designado por «Pacto»), adotada em 23 de setembro de 2020, que sublinhou a necessidade de suprir as principais carências da política da UE em matéria de migração legal e o objetivo geral de atrair as competências e talentos de que a UE necessita. A reformulação da Diretiva Autorização Única constitui uma dessas medidas, com o objetivo, enunciado no Pacto, de «procurar formas de simplificar e clarificar o âmbito de aplicação da legislação».

A Diretiva Autorização Única tem por principais objetivos estabelecer um procedimento de pedido único de concessão de um título combinado que englobe a autorização de residência e a autorização de trabalho, assim como estabelecer um conjunto comum de direitos para os nacionais de países terceiros elegíveis, com base num tratamento idêntico ao dos nacionais do Estado-Membro que concede a autorização única. No entanto, tal como já fora salientado no balanço de qualidade de 2019 sobre a migração legal e no relatório sobre a aplicação da diretiva, várias questões continuavam a comprometer a plena consecução dos objetivos da diretiva.

A presente proposta visa simplificar o procedimento de apresentação dos pedidos e torná-lo mais eficaz. Atualmente, a duração total do procedimento<sup>4</sup> dissuade os empregadores de

---

<sup>2</sup> JO L 343 de 23.12.2011, p. 1.

<sup>3</sup> COM/2020/609 final

<sup>4</sup> O estudo da aplicação prática do balanço de qualidade mostra que o período de tempo necessário para requerer um visto prolonga por vezes de forma considerável a duração global do procedimento, nalguns casos até mais 3 meses.

recorrerem ao recrutamento internacional. A redução da sua duração deverá contribuir para aumentar a atratividade da UE e suprir a escassez de mão de obra na UE. A proposta estabelece igualmente novos requisitos para reforçar as salvaguardas e a igualdade de tratamento dos nacionais de países terceiros em relação aos cidadãos da UE e melhorar a sua proteção contra a exploração laboral. Releva igualmente, nas alterações propostas, o facto de a autorização única conferir aos nacionais de um país terceiro o direito de mudar de empregador durante o período de validade do pedido. Mais ainda, a proposta introduz novas disposições para reforçar a proteção dos trabalhadores de países terceiros, que poderão ser dissuadidos de apresentar queixa contra um empregador por receio de perder a autorização de residência, assegurando que, pelo menos durante um período de três meses após a cessação do emprego, podem residir legalmente no Estado-Membro em causa. Tal facilitará a correspondência entre a oferta e a procura de mão de obra, reduzindo a vulnerabilidade dos trabalhadores à exploração laboral.

Com efeito, a avaliação da diretiva no quadro do balanço de qualidade da migração legal<sup>5</sup>, adotado em 2019, e do relatório sobre a sua aplicação<sup>6</sup>, adotado nesse ano, permitiu identificar uma série de lacunas, incoerências e insuficiências, tanto de âmbito pessoal como material, assim como vários problemas práticos resultantes da aplicação da diretiva pelos Estados-Membros. Nas conclusões do balanço de qualidade recomendava-se que fosse ponderada «a apresentação de medidas legislativas para colmatar as incoerências, lacunas e outras insuficiências detetadas, a fim de simplificar, racionalizar, completar e, de um modo geral, melhorar a legislação da UE».

De considerar ainda que, na sua Resolução de 21 de maio de 2021 sobre novas vias para uma migração laboral legal<sup>7</sup>, o Parlamento Europeu congratulou-se com a revisão da Diretiva Autorização Única prevista pela Comissão, propondo que «para chegar a mais categorias de trabalhadores, o âmbito de aplicação da diretiva seja alargado».

---

<sup>5</sup> Ver o resumo do balanço de qualidade no anexo 7 e o relatório completo:

[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check\\_en#:~:text=](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en#:~:text=)

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0160&from=PT>

<sup>7</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de maio de 2021, sobre novas vias para uma migração laboral legal (2020/2010 (INI))

### III. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E DA PROPORCIONALIDADE

Conforme determina o n.º 1 do artigo 79.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, (TFUE), *“A União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir,*

*em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos.”*

A iniciativa em análise tem por base jurídica o n.º 2 do artigo 79.º do TFUE que, para este efeito, estabelece que o Parlamento Europeu e o Conselho deliberaram e adotam medidas sobre, entre outros, domínios relativos a:

*“a) Condições de entrada e de residência, bem como normas relativas à emissão, pelos Estados-Membros, de vistos e de títulos de residência de longa duração, inclusive para efeitos de reagrupamento familiar;*

*b) Definição dos direitos dos nacionais de países terceiros que residam legalmente num Estado-Membro, incluindo as condições que regem a liberdade de circulação e de permanência nos outros Estados-Membros;”*

Tratando-se de iniciativa no domínio de competência partilhada, designadamente no que respeita à determinação dos *volumes de admissão de nacionais de países terceiros, provenientes de países terceiros, no respetivo território, para aí procurarem trabalho, assalariado ou não assalariado* (cf. N.º 5 do artigo 79.º do TFUE), importará não olvidar o n.º 3 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE). Este estabelece que *“em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.”*

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Adicionalmente, quanto ao princípio da proporcionalidade, o n.º 4 do mesmo artigo 5.º do TUE refere que *“em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados”*.

Ora, resulta da proposta de Diretiva em análise que os efeitos positivos visados não poderiam ser alcançados eficazmente pelos Estados-Membros isoladamente. Com efeito, a necessidade

de um enquadramento comum da UE em matéria de migração legal está ligada à supressão dos controlos nas fronteiras internas da EU e à criação do Espaço Schengen, sendo certo que uma intervenção isolada não evita que persistam diferenças no tratamento dos nacionais de países terceiros entre os vários Estados-Membros.

Bem assim, a proposta de alteração limita-se a prever medidas que atualizam ou complementam procedimentos já existentes visando colmatar eficazmente insuficiências identificadas na aplicação e avaliação da Diretiva a alterar.

#### **IV. CONCLUSÕES**

Em face do exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui o seguinte:

- a) A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a atingir será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
- b) A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias dá por concluído o seu escrutínio da presente iniciativa devendo o presente relatório ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 6 de setembro de 2022

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

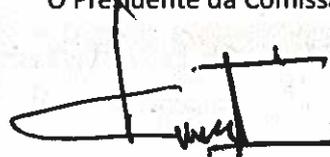
---

A Deputada Relatora



(Romualda Nunes)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)

**RELATÓRIO COM (2022) 655**

Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e 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 (“Diretiva de Autorização Única”).

**Autora:**

**Deputada**

**Emília Cerqueira (PSD)**



Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

---

## **1 - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos da alínea *f*) do artigo 163.º da Constituição da República Portuguesa e da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, a Assembleia da República dispõe de competência no âmbito do acompanhamento, apreciação e pronúncia sobre a participação de Portugal no processo de construção da União Europeia (UE).

Assim, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de maio, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, a Comissão de Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão a emissão de relatório sobre a COM (2022) 655, relativa à proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e 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 (a seguir designada dor “Diretiva Autorização Única”).

Nestes termos, o presente relatório tem como escopo analisar a observância do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade, nos termos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE).

## **2 - OBJETO, MOTIVAÇÃO E ÂMBITO DA INICIATIVA**

A COM (2022) 655 consubstancia uma proposta que visa alterar a Diretiva 2011/98/UE relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

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 (a seguir designada por “Diretiva Autorização Única”).

A Diretiva Autorização Única tem como principais objetivos estabelecer um procedimento de pedido único de concessão de um título combinado que englobe a autorização de residência e a autorização de trabalho, bem como estabelecer um conjunto comum de direitos para os nacionais de estados terceiros elegíveis, tendo como base o tratamento idêntico ao dos nacionais do Estado-Membro que concede a autorização única.

Para tal, a iniciativa pretende simplificar o procedimento para a apresentação dos pedidos, permitindo que estes sejam apresentados tanto no Estado-Membro de destino como a partir dum país terceiro, e estabelecendo que o prazo de quatro meses previsto na Diretiva abrange a emissão do visto exigido a que se refere o n.º 3 do artigo 4.º, que prevê que “o procedimento de pedido único não prejudica o procedimento de visto eventualmente obrigatório para a primeira entrada”, bem como o tempo necessário para as autoridades competentes analisarem a situação do mercado de trabalho.

Acresce que, segundo a presente proposta, a Autorização Única pretende conferir aos nacionais dum país terceiro o direito de mudar de empregador durante o período de validade da mesma, o que visa contribuir igualmente para a diminuição dos encargos administrativos, limitando a necessidade de repetir o procedimento em caso de mudança de emprego. Além disso, a proposta visa melhorar alguns direitos em matéria de igualdade de tratamento e clarificar quais as categorias de trabalhadores de países terceiros abrangidos pela Diretiva, alargando também o âmbito de aplicação deste diploma aos beneficiários de proteção nos termos da legislação nacional, melhorando a proteção dos trabalhadores de países terceiros com a introdução de disposições em matéria de apresentação de queixas, fiscalização e sanções.



## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Finalmente, a proposta introduz novas disposições para reforçar a proteção dos trabalhadores de países terceiros, que poderão ser dissuadidos de apresentar queixa contra um empregador por receio de perder a autorização de residência, assegurando que, pelo menos durante um período de três meses após a cessação do emprego, podem residir legalmente no Estado-Membro em causa.

### **3 - PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIDADE**

A presente proposta tem como base jurídica o artigo 79.º, n.º 2 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), que habilita o Parlamento Europeu e o Conselho a deliberarem de acordo com o processo legislativo ordinário e a adotar medidas sobre: a) *as condições de entrada e de residência, bem como as normas relativas à emissão, pelos Estados-Membros, de vistos e de títulos de residência de longa duração; e b) a definição dos direitos dos nacionais de países terceiros que residam legalmente num Estado-Membro, incluindo as condições que regem a liberdade de circulação e de permanência nos outros Estados-Membros.*

A proposta em apreciação trata dum domínio de competência partilhada, designadamente quanto ao *“direito de os Estados-Membros determinarem os volumes de admissão de nacionais de países terceiros, provenientes de países terceiros, no respetivo território, para aí procurarem trabalho, assalariado ou não assalariado”* (cfr. artigo 79.º, n.º 5 TFUE).

A presente iniciativa integra o pacote relativo às competências e talentos proposto no seguimento da Comunicação da Comissão sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, adotada em 23 de setembro de 2020, que sublinhou a necessidade de suprir as principais carências da política da UE em matéria de migração legal e o objetivo geral de atrair as competências e talentos de que a UE necessitava.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Neste contexto, as políticas e decisões de um Estado-Membro em matéria de migração afetam os outros Estados-Membros, pelo que a necessidade de um enquadramento comum da UE em matéria de migração legal, ligada à supressão dos controlos nas suas fronteiras internas e à criação do espaço Schengen, passa pela determinação de um conjunto de regras comuns relativas às condições e aos procedimentos de entrada e de residência de nacionais de países terceiros nos Estados-Membros, assim como a definição dos direitos dos mesmos após a sua admissão.

Tendo em conta os objetivos de simplificação e harmonização do procedimento de um pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território dum Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro preconizados na proposta de Diretiva, considera-se, para efeitos de escrutínio do princípio da subsidiariedade, que estes objetivos não podem ser alcançados pelos Estados-Membros isoladamente e só a nível da UE será possível estabelecer regras eficazes em matéria de mobilidade no interior da União.

Assim, para os efeitos do disposto no artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, do Tratado da União Europeia (TUE), e no artigo 69.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, conclui-se que a proposta em causa é conforme ao princípio da subsidiariedade.

### **CONCLUSÕES**

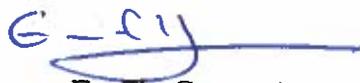
Tendo em consideração o anteriormente exposto, a Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão conclui:

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

1. Que a COM (2022) 655 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 (a seguir designada dor “Diretiva Autorização Única”) não viola o Princípio da Subsidiariedade.
2. Que nos termos regimentais aplicáveis, o presente relatório deve ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de São Bento, 8 de setembro de 2022

A Deputada Relatora



Emília Cerqueira

A Presidente da Comissão



Isabel Meirelles