



Council of the
European Union

Brussels, 29 September 2016
(OR. en, pt)

12703/16

Interinstitutional File:
2016/0176 (COD)

MIGR 172
SOC 573
CODEC 1341
INST 385
PARLNAT 260

COVER NOTE

From:	Portuguese Parliament
date of receipt:	21 September 2016
To:	General Secretariat of the Council
No. prev. doc.:	ST 10012/16, COM(2016) 378 final
Subject:	Proposal for Directive of the European Parliament and the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment [doc. ST 10012/16 MIGR 111 SOC 398 CODEC 852 + ADD 1-7 - COM(2016) 378 final] - Opinion ¹ on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find attached the above mentioned the opinion of the Portuguese Parliament.

¹ Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer
COM(2016)378



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 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente especializado [COM(2016)378]

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e à Comissão de Trabalho e Segurança Social, atento o seu objeto, as quais votaram os respectivos Relatórios tendo sido aprovados e que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

Ao abrigo da nova metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada pela Comissão de Assuntos Europeus, os serviços desta Comissão elaboraram uma nota técnica sobre a iniciativa em análise, que será, igualmente, anexada ao presente parecer.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente especializado.

2 – A iniciativa em análise faz parte dos esforços da União Europeia para desenvolver uma política global de gestão da migração, com base no artigo 79º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e, em particular, uma nova política em matéria de migração legal, contribuindo para a estratégia de crescimento da União, em conformidade com as prioridades da «Europa 2020»¹

¹ Para uma panorâmica geral, consultar o sítio Web «A estratégia Europa 2020 em poucas palavras».



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3 – Neste contexto, importa, mencionar que a Diretiva Cartão Azul UE de 2009² foi adotada para facilitar a admissão e a mobilidade de nacionais de países terceiros altamente qualificados e dos seus familiares, mediante a harmonização das condições de entrada e residência em toda a União Europeia e concedendo um estatuto jurídico e um conjunto de direitos. Esta Directiva visava tornar a União mais competitiva no que respeita a atrair trabalhadores altamente qualificados de todo o mundo, contribuindo assim para colmatar a escassez de mão de obra e competências no mercado de trabalho da União e reforçar a competitividade e o crescimento económico da UE. Não obstante, a presente iniciativa refere que a Diretiva de 2009 não conseguiu alcançar tais objetivos.

4 – Por conseguinte, é indicado, na iniciativa em análise, que a atual Diretiva Cartão Azul UE revelou debilidades intrínsecas, tais como condições de admissão restritivas e uma facilitação muito limitada da mobilidade dentro da União.

Esta situação, combinada com uma grande variedade de conjuntos paralelos de regras, condições e procedimentos de admissão de trabalhadores altamente especializados da mesma categoria, que é aplicável em todos os Estados-Membros da UE, tem limitado a atratividade e utilização do Cartão Azul UE. Sendo, ainda, mencionado que tal não é nem eficiente, visto que esta fragmentação implica encargos para os empregadores e requerentes individuais, nem eficaz, tendo em conta o número muito limitado de autorizações emitidas a trabalhadores altamente especializados.

5 - Por este motivo, a Comissão Europeia declarou a sua intenção de corrigir as deficiências da Diretiva Cartão Azul UE e de alargar substancialmente o seu impacto na atração de mais trabalhadores altamente especializados para a União³.

6 - Deste modo, a Agenda Europeia da Migração⁴ anunciou uma revisão do Cartão Azul UE, como parte da nova política em matéria de migração legal, a fim de torná-lo mais eficaz na atração de talento para a Europa.

O Programa de Trabalho da Comissão para 2016 anunciou que *«por forma a satisfazer as futuras necessidades demográficas e do mercado de trabalho da Europa, a Comissão*

² Diretiva 2009/50/CE do Conselho, de 25 de maio de 2009, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado (JO L 155 de 18.6.2009, p. 17).

³ Orientações Políticas Juncker; Prioridades para esta Comissão; Carta de Missão Comissário Dimitrios Avramopoulos.

⁴ Comunicação da Comissão, de 13 de maio de 2015, Agenda Europeia da Migração, COM(2015) 240 final.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

apresentará uma abordagem renovada relativamente à migração legal, incluindo medidas para melhorar a Diretiva Cartão Azul UE».

A presente iniciativa constitui o resultado deste processo de revisão.

7 – Neste contexto é, ainda, referido que a União enfrenta já uma escassez e inadequação de competências de caráter estrutural em determinados setores suscetíveis de limitar o crescimento, a produtividade e a inovação (por exemplo, o setor da saúde, das TIC - Tecnologias da informação e comunicação - e da engenharia) e, desse modo, abrandar a contínua recuperação económica da Europa e limitar a sua competitividade.

Deste modo é, indicado que a ativação, formação e melhoria das competências da mão-de-obra existente devem desempenhar um papel na luta contra estas insuficiências, sobretudo numa altura em que o desemprego global é elevado.

8 – Por conseguinte, a presente iniciativa refere ainda, que o atual sistema de imigração da União aplicável aos trabalhadores altamente especializados não está bem equipado para os atuais e futuros desafios.

O afluxo total de trabalhadores altamente especializados nacionais de países terceiros para os Estados-Membros que participam no Cartão Azul UE⁵ ao abrigo da Diretiva Cartão Azul UE e dos regimes nacionais aplicáveis aos trabalhadores altamente especializados foi de 23 419, em 2012, 34 904, em 2013, e 38 774, em 2014.

Quando comparados com as necessidades previstas de trabalhadores altamente especializados em determinados setores, estes números nunca serão suficientes para dar resposta aos atuais e futuros défices de mão-de-obra e competências na União Europeia relativamente a profissões altamente especializadas.

9 – A presente iniciativa menciona, também, que embora os estudos sobre a intenção dos potenciais migrantes altamente qualificados revelem uma atratividade relativamente forte da UE, esta não é suficientemente eficaz na conversão deste trunfo num maior número de trabalhadores altamente especializados, nem na manutenção dos talentos com formação na União, em comparação com outras economias desenvolvidas.

⁵ O Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca não participam na Diretiva Cartão Azul UE, em conformidade com os respetivos protocolos anexos aos Tratados.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Os números mostram que, de todos os migrantes não provenientes da UE que vão para países da OCDE, 48 % dos migrantes com baixos níveis de instrução e 31 % dos migrantes altamente qualificados escolhem a União Europeia como destino.⁶

10 - A presente proposta, que substitui a atual Diretiva Cartão Azul UE (2009/50/CE), visa, deste modo, melhorar a capacidade da União para atrair e manter nacionais de países terceiros altamente especializados, bem como reforçar a sua mobilidade e circulação entre postos de trabalho em diferentes Estados-Membros.

O objetivo consiste, pois, em melhorar a capacidade da União Europeia para satisfazer de forma rápida e eficaz as necessidades existentes e emergentes de trabalhadores altamente especializados nacionais de países terceiros, assim como em compensar os défices de competências, a fim de aumentar o contributo da imigração económica no reforço da competitividade da economia da União e na atenuação das consequências decorrentes do envelhecimento demográfico.

11 - Por último, referir que os Relatórios apresentados pelas Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e pela Comissão de Trabalho e Segurança Social foram, ambos, aprovados e reflectem o conteúdo da Proposta com rigor e detalhe.

Assim sendo, devem dar-se por integralmente reproduzidos evitando, desta forma, uma repetição de análise e conseqüente redundância, devendo os respetivos Relatórios ser anexados ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

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

a) Da Base Jurídica

A presente proposta diz respeito às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros e aos procedimentos de emissão das autorizações necessárias ligadas ao trabalho altamente especializado. Estabelece, igualmente, as condições em que um nacional de um país terceiro pode residir num segundo Estado-Membro.

Por conseguinte, a base jurídica adequada é o artigo 79.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, em articulação com o artigo 79.º, n.º 1, do mesmo Tratado.

⁶ Senne, J.-N. e David, A., «*General Context and Contribution of Labour Migration in Europe*» («Contexto geral e contributo da migração laboral para a Europa»), OCDE 2016, *proximamente*.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Tendo em conta que a nota técnica elaborada pelos serviços da Comissão de Assuntos Europeus, nada menciona quanto à apreciação do princípio da subsidiariedade, o relator deste Parecer, refere o seguinte:

Atendendo a que os objetivos da presente Proposta, nomeadamente a introdução de um processo especial de admissão e a aprovação de condições de entrada e de residência, bem como dos respetivos direitos, aplicáveis aos nacionais de países terceiros para efeitos da assunção de um emprego altamente especializado, e dos seus familiares, não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, especialmente - para melhor explorar a atratividade global da União Europeia - no que toca à garantia da sua mobilidade entre os Estados-Membros e à oferta de um conjunto único de critérios de admissão claros nos Estados-Membros, e podem, pois, ser mais bem alcançados ao nível da UE, a União pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5º do Tratado da União Europeia.

Por conseguinte é respeitado e cumprido o princípio da subsidiariedade.

Referir, ainda, que de acordo com o princípio da proporcionalidade, estabelecido no mesmo artigo, a presente Proposta não vai além do que é necessário para alcançar esses objetivos.

PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

- 1 - A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
- 2 - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

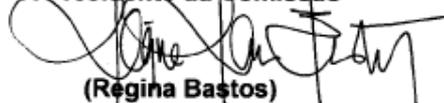
Palácio de S. Bento, 20 de Setembro de 2016

O Deputado Autor do Parecer



(António Costa da Silva)

A Presidente da Comissão



(Regina Bastos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

- Relatório da Comissão de Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias;
- Relatório da Comissão de Trabalho e Segurança Social;
- Nota técnica da CAE.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

COM (2016) 378 final - Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente especializado

I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no artigo 7º, n.º 2, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, relativa ao "Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia", a Comissão de Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre a COM(2016) 378 final - COM (2016) 378 final - Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente especializado.

Tal relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, 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 do Funcionamento da União Europeia (TFUE).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A presente proposta, que pretende substituir a atual Diretiva Cartão Azul UE (2009/50/CE), visa melhorar a capacidade da UE para atrair e manter nacionais de países terceiros altamente especializados, bem como reforçar a sua mobilidade e circulação entre postos de trabalho em diferentes Estados-Membros.

O objetivo da nova proposta legislativa consiste em melhorar a capacidade da UE para satisfazer de forma rápida e eficaz as necessidades existentes e emergentes de trabalhadores altamente especializados nacionais de países terceiros, assim como, compensar os défices de competências, a fim de aumentar o contributo da imigração económica no reforço da competitividade da economia da UE e na atenuação das consequências decorrentes do envelhecimento demográfico.¹

De acordo com a exposição de motivos da iniciativa em apreço, a proposta de Diretiva ora apresentada visa substituir a atual Diretiva Cartão Azul UE² (2009/50/CE do Conselho, de 25 de maio de 2009)³ colmatando as suas "debilidades intrínsecas, tais como condições de admissão restritivas e uma facilitação muito limitada da mobilidade dentro da UE".

¹ A revisão desta Diretiva enquadra-se numa das prioridades da Comissão Juncker de propor alterações à Diretiva Cartão Azul UE com o objetivo de reforçá-la enquanto regime único a nível da UE para a admissão de trabalhadores altamente qualificados, suprimindo os regimes nacionais paralelos.

² A Diretiva Cartão Azul UE tinha sido adotada para facilitar a admissão e a mobilidade de nacionais de países terceiros altamente qualificados e membros das suas famílias, através da harmonização das condições de entrada e residência em toda a União e concedendo um estatuto jurídico e um conjunto de direitos.

³ JO L 155 de 18.6.2009, p. 17-29.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Neste sentido, pretende-se com esta iniciativa legislativa melhorar a capacidade de atratividade e retenção de nacionais de países terceiros altamente especializados na UE e, por outro, reforçar a mobilidade desses trabalhadores entre os Estados-Membros.

O objetivo expresso na exposição de motivos é o de "melhorar a capacidade da UE para satisfazer de forma rápida e eficaz as necessidades existentes e emergentes de trabalhadores altamente especializados nacionais de países terceiros, assim como em compensar os défices de competências, a fim de aumentar o contributo da imigração económica no reforço da competitividade da economia da UE e na atenuação das consequências decorrentes do envelhecimento demográfico."

Esta iniciativa vem ainda complementar outros instrumentos aprovados no domínio da migração legal. Mais especificamente, complementa a Diretiva relativa aos trabalhadores transferidos dentro de uma empresa, que facilita a entrada e a mobilidade dentro da UE dos trabalhadores altamente especializados (gestores, especialistas) contratados por empresas que não sejam da UE e temporariamente atribuídos a filiais situadas na UE⁴. E complementa igualmente a Diretiva (UE) 2016/801, que regulamenta a admissão e os direitos dos estudantes e investigadores, assim como, por exemplo, dos estagiários e voluntários ao abrigo do Sistema Europeu de Voluntariado.

A proposta completa e derroga as Diretivas do Conselho 2003/86/CE, de 22 de setembro de 2003, que estabelece as condições em que o direito ao

⁴ Diretiva 2014/66/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas (JO L 157 de 27.5.2014, p. 1).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

reagrupamento familiar pode ser exercido, e 2003/109/CE, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros que sejam residentes de longa duração.

A nova proposta legislativa pretende ir mais longe do que as referidas diretivas na medida em que visa estabelecer condições mais favoráveis para o reagrupamento familiar e um acesso mais facilitado ao estatuto de residente de longa duração. Além disso, vem complementar a Diretiva 2011/95/UE ("Diretiva relativa às condições a preencher")⁵ na medida em que o âmbito de aplicação da presente proposta é alargado aos trabalhadores altamente especializados beneficiários de proteção internacional. Neste sentido, estes passarão a ter a oportunidade de exercer um emprego em qualquer Estado-Membro em conformidade com as suas competências e formação e preencher lacunas profissionais em determinadas regiões. Tal previsão legal permitir-lhes-á serem ativos no mercado de trabalho mesmo nos casos em que não existam vagas na sua área de formação específica no Estado-Membro que lhes concedeu proteção.

Quanto às disposições específicas da proposta de Diretiva em análise destacamos as seguintes:

- Capítulo I — Disposições gerais
- Artigo 1.º — O objetivo da proposta consiste em definir as condições de entrada e de residência dos nacionais de países terceiros, assim como das respetivas famílias, candidatos a residir na UE para efeitos de emprego

⁵ Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária, e ao conteúdo da proteção concedida (JO L 337 de 20.12.2011, p. 9).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

altamente especializado, quer venham de fora da UE ou estejam legalmente a residir na UE com outro estatuto e em definir os seus direitos. A proposta determina igualmente as condições em que os nacionais de países terceiros que residam legalmente num Estado-Membro nos termos da presente proposta podem circular e residir com os seus familiares noutros Estados-Membros.

Esta disposição é substancialmente semelhante à da Diretiva 2009/50/CE, mas foi adaptada de modo a ter em conta o facto de o Cartão Azul se vir a tornar o único meio de admissão de nacionais de países terceiros altamente qualificados.

- Artigo 2.º — Definições

Este artigo estabelece as definições utilizadas na proposta, que são, em grande medida, comuns a outras diretivas existentes em matéria de migração legal. É apresentada uma definição de «emprego altamente especializado», que substitui o conceito de «emprego altamente qualificado» disposto na atual diretiva. Esta refere-se ao emprego remunerado, em conformidade com a legislação e práticas nacionais, de uma pessoa que possua a competência exigida, comprovada por «qualificações profissionais elevadas». O nível de competências exigido mantém-se inalterado, mas passa a ser obrigatório os Estados-Membros reconhecerem a experiência profissional como alternativa às habilitações de ensino. Como novidade em relação à Diretiva 2009/50/CE, é estabelecida uma definição de «atividade empresarial», com vista a definir as atividades profissionais que podem ser exercidas pelo titular de um Cartão Azul UE no contexto das regras específicas aplicáveis à mobilidade de curto prazo para outros Estados-Membros (ver artigo 19.º).

- Artigo 3º — Âmbito de aplicação

A proposta, à semelhança da Diretiva 2009/50/CE, não abrange os cidadãos da UE, os nacionais de países terceiros que sejam residentes de longa duração na UE e pretendam mudar-se para outro Estado-Membro, os trabalhadores



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

sazonais, nem os trabalhadores destacados. Dadas as potenciais sobreposições entre o âmbito de aplicação da Diretiva (UE) 2016/801 do Parlamento Europeu e do Conselho e o âmbito do presente instrumento, este artigo exclui expressamente do âmbito de aplicação da diretiva os nacionais de países terceiros que requeiram a residência num Estado-Membro na qualidade de investigadores, na aceção da Diretiva (UE) 2016/801, a fim de realizarem um projeto de investigação. Contudo, uma vez admitidos ao abrigo da Diretiva (UE) 2016/801, os investigadores com residência legal podem requerer um Cartão Azul UE nos termos da presente diretiva para outros fins que não os previstos na Diretiva (UE) 2016/801.

Como alteração da Diretiva 2009/50/CE, é facultado o acesso ao Cartão Azul UE a todos os familiares nacionais de países terceiros de cidadãos da UE, a fim de lhes permitir exercer um emprego altamente especializado e realizar viagens de negócios em diferentes Estados-Membros, independentemente de estarem ou não acompanhados do cidadão da UE.

A proposta de diretiva continua a não ser aplicável às pessoas que tenham solicitado proteção internacional e estejam a aguardar a decisão sobre o seu estatuto, aos beneficiários de proteção temporária ou a quem resida num Estado-Membro numa base estritamente temporária. No entanto, como novidade, abrange os beneficiários de proteção internacional ao abrigo da Diretiva 2011/95/UE - Diretiva relativa às condições a preencher. Estes podem requerer um Cartão Azul UE como qualquer outro nacional de país terceiro, mantendo, ao mesmo tempo, todos os direitos que lhes assistem como beneficiários de proteção. Além disso, os nacionais de países terceiros objetos de reinstalação nos Estados-Membros ao abrigo dos futuros sistemas da UE, aos quais serão concedidos direitos semelhantes aos estabelecidos na Diretiva relativa às condições a preencher, também poderão requerer um Cartão Azul UE. Por conseguinte, para os beneficiários de proteção internacional altamente especializados tornar-se-á mais acessível exercer uma atividade mais orientada



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

para as suas competências e formação, permitindo colmatar os défices registados nos setores e profissões de qualquer Estado-Membro.

Distinguindo-se da Diretiva 2009/50/CE, a nova proposta não permite que os Estados-Membros tenham regimes nacionais paralelos que visem o mesmo grupo de trabalhadores altamente especializados: os Estados-Membros passam a ser obrigados a conceder um Cartão Azul UE em vez de uma autorização nacional de trabalho altamente especializado às pessoas abrangidas pelo seu âmbito de aplicação.

- Artigo 4.º — Disposições mais favoráveis

A proposta harmoniza as condições e procedimentos de admissão dos nacionais de países terceiros, e respetivos familiares, abrangidos pelo seu âmbito de aplicação, bem como da sua subsequente mobilidade para outros Estados-Membros. No entanto, os Estados-Membros podem conceder condições mais favoráveis no que se refere a direitos, nomeadamente no que respeita à igualdade de tratamento (artigo 15.º) e aos direitos dos familiares (artigo 16.º). Os Estados-Membros podem também conceder um tratamento mais favorável às situações de desemprego temporário (artigo 14.º) e ao regime de ausências do território uma vez adquirido o estatuto de residente de longa duração (artigo 17.º, n.º 5). Além disso, os Estados-Membros podem introduzir disposições mais favoráveis no que respeita a garantias processuais (artigo 10.º).

▪ Capítulo II — Condições de admissão

- Artigo 5.º — Critérios de admissão

O artigo 5.º estabelece as condições a satisfazer pelo requerente por forma a ser admitido como titular de um Cartão Azul UE. Para além das condições gerais semelhantes às incluídas na Diretiva 2009/50/CE e noutro acervo vigente em matéria de migração legal (ou seja, possuir um documento de viagem válido, um seguro de doença e não constitui uma ameaça à ordem pública, segurança pública e saúde pública), as condições específicas incluem



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

nomeadamente: um contrato de trabalho ou uma oferta de emprego vinculativa com uma duração de, pelo menos, seis meses no Estado-Membro em causa, uma vez que a admissão se baseia na procura. A duração do contrato foi reduzida de 12 para 6 meses em comparação com a diretiva em vigor.

▪ Capítulo III — Cartão Azul UE e procedimento

Artigos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º — Cartão Azul UE, pedidos de admissão, garantias processuais e taxas

Os requerentes que beneficiem de uma decisão positiva tomada pelo Estado-Membro em causa recebem uma autorização de residência denominada «Cartão Azul UE» que indica as condições em que lhes é permitido trabalhar. O período normal de validade do Cartão Azul UE é de, pelo menos, 24 meses. Apenas se o período coberto pelo contrato de trabalho for inferior aos 24 meses, a validade do Cartão Azul UE deve corresponder a, pelo menos, o período de duração do contrato de trabalho mais três meses. Porém, quando um Cartão Azul UE é renovado, o prazo de validade deve ser sempre de, pelo menos, 24 meses.

- Artigo 12.º — Empregadores reconhecidos

Foi introduzido um sistema facultativo de «empregadores reconhecidos», que não estava previsto na Diretiva 2009/50/CE. O procedimento de reconhecimento é regulamentado a nível nacional.

▪ Capítulo IV — Direitos

Artigos 13.º e 14.º — Acesso ao mercado de trabalho e desemprego temporário
A Diretiva 2009/50/CE contém um conjunto multifacetado de regras relativas ao acesso ao mercado de trabalho e aos procedimentos ligados ao mesmo. Nesta proposta, o acesso é simplificado: os titulares de um Cartão Azul UE dispõem de pleno acesso ao emprego altamente especializado. Os Estados-Membros só lhes



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

podem exigir que comuniquem quaisquer alterações em relação ao empregador ou alterações passíveis de afetar o cumprimento das condições de admissão do Cartão Azul UE.

À semelhança da Diretiva 2009/50/CE, o desemprego temporário é permitido sem que afete o direito de residência enquanto titular de um Cartão Azul UE. O desemprego não pode durar mais de três meses ou ocorrer mais do que uma vez durante o período de validade do Cartão Azul UE.

- Artigos 15.º e 16.º — Igualdade de tratamento e familiares

Os titulares de um Cartão Azul UE beneficiam de tratamento igual ao dos nacionais do Estado-Membro que o emitiu, sendo que as disposições em matéria de igualdade de tratamento correspondem em grande medida aos direitos previstos na Diretiva 2009/50/CE, tendo apenas sido introduzidas algumas atualizações de modo a serem compatíveis com as diretivas mais recentes.

- Artigos 17.º e 18.º — Estatuto de residente UE de longa duração para os titulares de um Cartão Azul UE

Estes artigos preveem derrogações à Diretiva 2003/109/CE, concedendo um acesso mais facilitado dos titulares de um Cartão Azul UE ao estatuto de residente de longa duração na UE. Em relação à Diretiva 2009/50/CE, foram introduzidas alterações, tomando por base o modelo existente.

▪ Capítulo V — Mobilidade entre estados-membros

- Artigo 19.º — Atividade empresarial num segundo Estado-Membro

Este artigo totalmente novo permite que os titulares de um Cartão Azul entrem e permaneçam em outros Estados-Membros para efeitos do exercício de uma atividade empresarial, tal como definido no artigo 2.º, n.º I.

Artigos 20.º e 21.º — Residência num segundo Estado-Membro para os titulares de um Cartão Azul UE e respetivos familiares



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Em comparação com a Diretiva 2009/50/CE, a mobilidade entre Estados-Membros foi facilitada. O período de residência exigido no primeiro Estado-Membro foi reduzido de 18 para 12 meses e, em conformidade com o regime de mobilidade de longo prazo desenvolvido no contexto da Diretiva 2014/66/UE, várias condições são dispensadas aquando do pedido de um Cartão Azul UE no segundo Estado-Membro.

Artigo 22.º — Garantias e sanções

Foram introduzidas novas garantias por forma a coincidirem com os direitos mais amplos concedidos aos titulares de um Cartão Azul UE. Os Estados-Membros podem impor sanções aos empregadores que não cumpram as suas obrigações.

▪ **Base jurídica**

A base jurídica da proposta é o artigo 79.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), em articulação com o artigo 79.º, n.º 1, do mesmo Tratado, uma vez que a iniciativa legislativa diz respeito às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros e aos procedimentos de emissão das autorizações necessárias ligadas ao trabalho altamente especializado e vem estabelecer igualmente as condições em que um nacional de um país terceiro pode residir num segundo Estado-Membro.

▪ **Princípio da subsidiariedade**

A admissão de migrantes económicos é uma competência partilhada entre a UE e os seus Estados-Membros. Em particular, qualquer medida proposta no domínio da migração legal «não afeta o direito de os Estados-Membros



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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» (artigo 79.º, n.º 5, do TFUE).

A mobilidade dentro da UE permite responder melhor à procura de trabalhadores altamente especializados e compensar os défices de competências. Inversamente, os regimes nacionais não podem, pela sua natureza, oferecer a possibilidade de fácil circulação entre Estados-Membros em caso de escassez de mão-de-obra ou caso surjam oportunidades de trabalho.

Apenas uma ação ao nível da UE pode oferecer aos trabalhadores altamente especializados a possibilidade de circularem, trabalharem e residirem em vários Estados-Membros.

Neste sentido, entende-se que para os efeitos do disposto no artigo 5º, n.ºs 1 e 2, do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que a concretização do objetivo proposto só poderá ser alcançado ao nível da União Europeia.

Daí que se conclui que a proposta em causa é conforme ao princípio da subsidiariedade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

III – Conclusões

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui o seguinte:

- a) Que a COM (2016) 378 final - "Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente especializado" não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

IV – Anexo

Anexa-se a Nota Técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, x de setembro de 2016

O Deputado Relator

(Fernando Negrão)

O Presidente da Comissão

(Bacelar de Vasconcelos)

COM(2016)378

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente especializado

Data de entrada na CAE: 24-06-2016

Prazo: 22-09-2016

Índice

- I. Objetivo da iniciativa
- II. Enquadramento legal e doutrinário
- III. Antecedentes
- IV. Iniciativas europeias sobre a mesma matéria
- V. Posição do Governo (quando disponível)
- VI. Posição de outros Estados-Membros - IPEX

Elaborada por: Equipa de Apoio à CAE em articulação com a Representante Permanente da AP junto da UE

Data: 21 de julho de 2016

I. Objetivo da iniciativa

De acordo com o texto da exposição de motivos da iniciativa em apreço, a proposta de Diretiva apresentada visa substituir a atual **Diretiva Cartão Azul UE**¹ (2009/50/CE do Conselho, de 25 de maio de 2009)² colmatando as suas "debilidades intrínsecas, tais como condições de admissão restritivas e uma facilitação muito limitada da mobilidade dentro da UE". (p. 2, 1º§).

Com esse propósito, procura-se, por um lado, melhorar a capacidade de atratividade e retenção de nacionais de países terceiros altamente especializados na UE e, por outro, reforçar a mobilidade desses trabalhadores entre os Estados-Membros.

O objetivo declarado é o de "melhorar a capacidade da UE para satisfazer de forma rápida e eficaz as necessidades existentes e emergentes de trabalhadores altamente especializados nacionais de países terceiros, assim como em compensar os défices de competências, a fim de aumentar o contributo da imigração económica no reforço da competitividade da economia da UE e na atenuação das consequências decorrentes do envelhecimento demográfico." (p. 4, 1º§)

O documento de trabalho relativo à avaliação de impacto, que acompanha a proposta de Diretiva [SWD(2016)194], precisa os objetivos nos seguintes termos:

- objetivos gerais -

- 1) atrair e manter nacionais de países terceiros (NPT) altamente especializados, por forma a contribuir para o reforço da competitividade da UE e atenuar as consequências do envelhecimento demográfico;
- 2) compensar a escassez de competências por meio de uma melhor (re)afetação da mão de obra através do aumento dos influxos e da mobilidade profissional dentro da UE.

- objetivos específicos -

- 1) criar um sistema de imigração da UE eficiente para os trabalhadores NPT altamente especializados;
- 2) aumentar o número de trabalhadores NPT altamente especializados admitidos com base na procura;
- 3) harmonizar e simplificar a admissão de trabalhadores NPT altamente especializados;
- 4) promover a integração dos trabalhadores NPT altamente especializados e das suas famílias com direitos e condições de residência favoráveis;
- 5) aumentar as possibilidades de mobilidade dentro da UE; e
- 6) desenvolver a marca Cartão Azul (CA) e a atratividade da UE enquanto destino para trabalhadores NPT altamente especializados.

¹ A Diretiva Cartão Azul UE tinha sido adotada para facilitar a admissão e a mobilidade de nacionais de países terceiros altamente qualificados e membros das suas famílias, através da harmonização das condições de entrada e residência em toda a União e concedendo um estatuto jurídico e um conjunto de direitos.

² JO L 155 de 18.6.2009, p. 17–29.

COM(2016)378

II. Enquadramento legal e doutrinário

A presente iniciativa enquadra-se na política comum de imigração tendo como base jurídica o disposto nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 79.º em conjugação com o previsto n.º 1 do artigo 79.º, todos do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE). A falta de eficácia e de eficiência resultante da coexistência de regimes nacionais paralelos³ aplicáveis à mesma categoria de nacionais de países terceiros nos Estados Membros, por um lado, e a indispensabilidade de uma ação a nível da UE em matéria de mobilidade de trabalhadores altamente especializados, são razões invocadas no texto da proposta para justificar a iniciativa no plano da subsidiariedade.

Em relatório da Comissão relativo à aplicação da Diretiva Cartão Azul UE era referida a concorrência dos regimes nacionais para atrair migrantes altamente qualificados em muitos Estados-Membros entre si e com o Cartão Azul UE. A revisão desta Diretiva enquadra-se numa das prioridades da Comissão Juncker⁴ de propor alterações à Diretiva Cartão Azul UE com o objetivo de reforçá-la enquanto regime único a nível da UE para a admissão de trabalhadores altamente qualificados, suprimindo os regimes nacionais paralelos.⁵

Nestes termos, a proposta de Diretiva revoga a Diretiva 2009/50/CE⁷, substituindo-a, e é composta por seis capítulos conforme sistematização que se indica, referenciando-se alguns aspetos distintivos⁸:

Capítulo I – DISPOSIÇÕES GERAIS Artigo 1.º — Objeto; Artigo 2.º — Definições; Artigo 3.º — Âmbito de aplicação; Artigo 4.º — Disposições mais favoráveis.

No art. 2.º, regista-se a alteração do conceito de "emprego altamente qualificado" para o de "emprego altamente especializado" passando a ser obrigatório os Estados-Membros reconhecerem a experiência profissional como alternativa às habilitações de ensino. Também aqui se prevê um conceito inovador de "atividade empresarial" que deve ser lido em conjugação com o Artigo 19.º - Atividade empresarial num segundo Estado-Membro:

³ Em Portugal, no sentido de permitir a fixação no país de investigadores, estudantes ou de profissionais altamente qualificados, as regras para a emissão de vistos de residência para a atividade de investigação ou atividade altamente qualificada foram recentemente alteradas por via da Lei n.º 63/2015, de 30 de junho, que procedeu à alteração do artigo 61.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, relativa ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. A primeira alteração a este regime, pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, procedeu à transposição para o ordenamento jurídico nacional da Diretiva Cartão Azul.

⁴ O Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca não estão sujeitos à Diretiva Cartão Azul, tendo em conta os Protocolos 21 e 22 anexos aos tratados.

⁵ A este propósito veja-se também a Agenda Europeia da Migração [COM(2015)240], que anuncia uma revisão do Cartão Azul UE como parte da nova política em matéria de migração legal, a fim de torná-lo mais eficaz na atração de talento para a Europa e o Programa de Trabalho da Comissão para 2016 [COM(2015)610] que anuncia a melhoria do Cartão Azul UE para responder às necessidades demográficas e do mercado de trabalho da Europa, iniciativas que foram escrutinadas pela Assembleia da República.

⁶ Sem prejuízo da competência dos EM em sede de fixação de volumes de admissão de nacionais de países nos termos previsto no n.º 5 do art. 79.º do TFUE.

⁷ Esta Diretiva teve na sua origem a COM(2007)637

⁸ Para uma análise mais detalhada, vd. Documentos explicativos da Proposta [COM(2016)378], pp- 14-22

COM(2016)378

No art. 3º é delimitado o âmbito de aplicação da Diretiva, o qual abrange também os trabalhadores altamente especializados nacionais de países terceiros que residem legalmente na UE como familiares de cidadãos da UE, os investigadores com residência legal na UE para outros fins que não os previstos na Diretiva (UE)2016/801 e os beneficiários de proteção internacional ao abrigo da Diretiva 2011/95/UE.

O n.º 4 deste artigo dispõe o seguinte: *“Os Estados-Membros não podem emitir qualquer outro título de residência diferente de um Cartão Azul UE a nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente especializado.”*

Capítulo II — CONDIÇÕES DE ADMISSÃO Artigo 5.º — *Critérios de admissão*; Artigo 6.º — *Motivos de recusa*; Artigo 7.º — *Retirada ou não renovação do Cartão Azul UE*.

Neste capítulo regista-se uma redução genérica de limiares previstos nos critérios de admissão do Cartão Azul UE, nomeadamente na duração do contrato de trabalho (de 12 para 6 meses), no salário previsto no contrato de trabalho, e no limite salarial mais baixo para as profissões com carência de mão-de-obra para os jovens licenciados.

No artigo 6º, relativo aos motivos de recusa, a possibilidade de os Estados-Membros realizarem uma análise de mercado⁹ passa a ficar condicionada às situações de graves perturbações do mercado de trabalho, como seja um elevado nível de desemprego numa determinada profissão ou setor, que pode ser limitado a uma parte específica do seu território. Este dispositivo deve ser lido em conjugação com o Artigo 16.º — Familiares.

Capítulo III — CARTÃO AZUL UE E PROCEDIMENTO Artigo 8.º — *Cartão Azul EU* Artigo 9.º — *Pedidos de admissão*; Artigo 10.º — *Garantias processuais* Artigo 11.º — *Taxas* Artigo 12.º — *Empregadores reconhecidos*.

O art. 12.º introduz um sistema, facultativo, de empregadores reconhecidos o que permite encurtar prazos procedimentais e dispensa a apresentação de elementos de prova, dispondo no seu n.º 1: *“Os Estados-Membros podem decidir estabelecer procedimentos de reconhecimento para os empregadores, em conformidade com o respetivo direito nacional ou prática administrativa para efeitos da aplicação dos procedimentos simplificados para a obtenção de um Cartão Azul UE.*

⁹ Com vista a verificar se a vaga em questão não pode ser preenchida por mão-de-obra nacional ou da UE.

Capítulo IV — DIREITOS Artigo 13.º — Acesso ao mercado de trabalho Artigo 14.º — Desemprego temporário; Artigo 15.º — Igualdade de tratamento; Artigo 16.º — Familiares; Artigo 17.º — Estatuto de residente UE de longa duração para os titulares de um Cartão Azul EU; Artigo 18.º — Autorização de residência de longa duração.

Procede-se a uma simplificação das regras de acesso ao mercado de trabalho, garantindo aos titulares de cartão Azul UE pleno acesso ao emprego altamente especializado, podendo apenas os Estados-Membros exigir a comunicação de alterações em relação ao empregador ou alterações que comprometam as condições de admissão do Cartão Azul. É igualmente prevista, ainda no art. 13.º, a possibilidade do titular de Cartão Azul UE cumular uma atividade independente com a atividade de emprego altamente especializado. Este preceito deve ser lido em conjugação com o Artigo 2.º — Definições e o Artigo 19.º — Atividade empresarial num segundo Estado-Membro.

O art. 16.º, no seu n.º 6, prevê a possibilidade de acesso ao mercado de trabalho dos familiares de um titular de Cartão Azul UE, sem prejuízo, porém, da possibilidade da realização pelo Estado-Membro de uma análise do mercado de trabalho. Ler em conjugação com o Artigo 6.º — Motivos de recusa.

CAPÍTULO V — MOBILIDADE Artigo 19.º — Atividade empresarial num segundo Estado-Membro; Artigo 20.º — Pedido de concessão de um Cartão Azul UE num segundo Estado-Membro; Artigo 21.º — Residência dos familiares no segundo Estado-Membro; Artigo 22.º — Garantias e sanções.

A proposta de Diretiva vem permitir, através da previsão do seu art. 19.º, a entrada e permanência de um titular de Cartão Azul UE noutros Estados-Membros para além daquele onde foi admitido. O propósito é o de permitir a realização de atividade empresarial (V. arts. 2.º e 13.º) e aplica-se quer nas situações em que o Cartão Azul UE for emitido por um Estado-Membro que aplique integralmente o acervo de Schengen ou por um Estado-Membro que não aplique o acervo de Schengen na íntegra — neste último caso, os Estados-Membros podem exigir prova do objetivo da viagem quando o titular do Cartão Azul UE acesse uma fronteira externa para efeitos de mobilidade — V. art. 22.º.

Capítulo VI — DISPOSIÇÕES FINAIS Artigo 23.º — Acesso à informação e monitorização; Artigo 24.º — Estatísticas; Artigo 25.º — Relatórios; Artigo 26.º — Cooperação entre pontos de contacto; Artigo 27.º — Revogação da Diretiva 2009/50/CE; Artigo 28.º — Transposição; Artigo 29.º — Entrada em vigor; Artigo 30.º — Destinatários.

A proposta de Diretiva prevê derrogações à Diretiva 2003/86/CE (relativa ao direito ao reagrupamento familiar) — com vista a facilitar o reagrupamento familiar dos trabalhadores altamente especializados e permitir o livre acesso ao mercado de trabalho dos seus familiares — e à Diretiva 2003/109/CE (relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração) — procurando promover um acesso facilitado dos titulares de um Cartão Azul UE ao estatuto de residente de longa duração na UE.

COM(2016)378

No Portal da Imigração – Cartão Azul UE é possível encontrar mais informação sobre o funcionamento do Cartão Azul UE, bem como consultar mapa comparativo de dados relativos à sua aplicação nos diferentes Estados-Membros: http://ec.europa.eu/immigration/cartaoazul_pt

III. Antecedentes

- COM(2014)287 – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a aplicação da Diretiva 2009/50/CE relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado («Cartão Azul UE»).

IV. Iniciativas europeias sobre matéria relacionada

- COM(2016)377 – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Plano de ação sobre a integração dos nacionais de países terceiros.
- COM(2016)197 – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO REFORMAR O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO E MELHORAR AS VIAS DE ENTRADA LEGAL NA EUROPA.

V. Posição do Governo (quando disponível)

(n.d.)

VI. Posição de outros Estados-Membros – IPEX

País		Data escrutínio	Estado do escrutínio	Documentos/Observações
Alemanha	<u>Bundesrat</u>	24-06-2016	Em curso	<u>Documents</u>
Finlândia	<u>Finnish Parliament</u>		Em curso	<u>Eduskunta dossier TS 36/2016 (in Finnish)</u>
Grécia	<u>Hellenic Parliament</u>	28-06-2016	Em curso	

COM(2016)378

Luxemburgo	<u>Luxembourg Chamber of Deputies</u>	07-07-2016	Em curso	
Países Baixos	<u>Dutch Senate</u>	28-06-2016	Em curso	On 28 June 2016 the Social Affairs committee discussed government's view and decided to deliver input for written consultations with the government on 12 July 2016. The Social Affairs committee discussed the proposal on 14 June 2016 and decided to await the document concerning the government's view on the proposal before scrutinising the 'blue card'.
República Checa	<u>Czech Senate</u>	30-06-2016	Em curso	
Suécia	<u>Swedish Parliament</u>	28-06-2016	Em curso	

COM(2016)378



Comissão de Trabalho e Segurança Social

RELATÓRIO DA COMISSÃO DE TRABALHO E SEGURANÇA SOCIAL

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente especializado – COM (2016) 378

Autor: Deputado Tiago
Barbosa Ribeiro (PS)

ÍNDICE

I - NOTA INTRODUTÓRIA

II – CONSIDERANDOS

1. **Objetivo da Proposta**
2. **Contexto da Proposta**
3. **Conteúdo da Proposta**
4. **Base Jurídica**
5. **Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade**

III – CONCLUSÕES

IV – PARECER

V – ANEXOS



Comissão de Trabalho e Segurança Social

I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 163.º da Constituição da República Portuguesa e do disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, [Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia], compete à Assembleia da República o acompanhamento das iniciativas europeias, podendo, nomeadamente, pronunciar-se sobre propostas de atos legislativos que considere adequado escrutinar através da emissão de relatórios e pareceres.

A Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente especializado – COM (2016) 378.

Neste contexto, veio a Comissão de Assuntos Europeus, nos termos e para os efeitos do disposto na Lei de acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, e invocando a Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias solicitar à Comissão de Trabalho e Segurança Social a análise da conformidade com o princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade, nos termos do Protocolo n.º 2 anexo ao Tratado de Lisboa.

Nestes termos, deliberou a Comissão de Trabalho e Segurança Social pronunciar-se através do presente relatório sobre a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho acima identificada.

II – CONSIDERANDOS

1. Objetivo da Proposta

O objetivo da proposta *sub-judice*, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente especializado é, em termos gerais, o de “melhorar a capacidade da UE para satisfazer de forma rápida e eficaz as necessidades existentes e emergentes de trabalhadores altamente especializados nacionais de países terceiros, assim como em compensar os défices de competências, a fim de aumentar o contributo da imigração económica no reforço da competitividade da economia da UE e na atenuação das consequências decorrentes do envelhecimento demográfico.”

O documento em análise, a proposta de alteração pretende um objetivo específico - substituir a atual Diretiva Cartão Azul UE (2009/50/CE do Conselho, de 25 de maio de 2009) colmatando as suas “debilidades intrínsecas, tais como condições de admissão restritivas e uma facilitação muito limitada da mobilidade dentro da UE”.

2. Contexto da Proposta

A União Europeia enfrenta desafios demográficos, tendo em conta o rápido envelhecimento da população, a diminuição gradual da mão-de-obra e o aumento do rácio de dependência dos idosos, levando a uma crescente escassez e inadequação de competências de carácter estrutural em determinados setores-chave (por exemplo, no das TIC, da engenharia e da saúde), que, com frequência, requerem um elevado nível de competências.

Deste modo a Europa vê comprometido o crescimento, a capacidade de inovação e a competitividade.

A capacidade dos Países da União Europeia em atraírem migrantes com elevados níveis de instrução, enquanto concorre com outras economias importantes para atrair talento,



Comissão de Trabalho e Segurança Social

não está a ser consequente. Em 2009, a Diretiva Cartão Azul UE foi aprovada com vista a tornar a União Europeia um destino mais atrativo para os trabalhadores estrangeiros altamente especializados e contribuir para o reforço da sua economia do conhecimento. Não obstante, a União Europeia continua a não conseguir atrair e manter um número suficiente de trabalhadores estrangeiros altamente especializados. Atualmente, 48% dos migrantes não europeus com baixos níveis de instrução optam por um destino europeu, ao passo que 68% dos migrantes com elevados níveis de instrução preferem um destino não-europeu na OCDE.

As principais questões da atual Diretiva Cartão Azul UE são: condições de admissão restritivas (por exemplo, um limiar salarial elevado), uma mobilidade dentro da União Europeia limitada e um baixo nível de harmonização.

3. Conteúdo da Proposta

Sendo o objetivo da Diretiva melhorar a capacidade da União Europeia em satisfazer de forma rápida e eficaz as necessidades existentes e emergentes de trabalhadores altamente especializados nacionais de países terceiros, as alterações agora propostas são, substancialmente, as seguintes:

- Alteração do conceito de “emprego altamente qualificado” para o de “emprego altamente especializado” passando a ser obrigatório os Estados-Membros reconhecerem a experiência profissional como alternativa às habilitações de ensino;
- Redução genérica de limiares previstos nos critérios de admissão do Cartão Azul UE, nomeadamente na duração do contrato de trabalho (de 12 para 6 meses), no salário previsto no contrato de trabalho (limiar mínimo passou a ser o Salário Bruto Médio do Estado Membro), e no limite salarial mais baixo para as profissões com carência de mão-de-obra para os jovens licenciados (limiar mínimo nestas situações passou a ser 80% do Salário Bruto Médio do Estado Membro);

Comissão de Trabalho e Segurança Social

- Introdução de um sistema, facultativo, de empregadores reconhecidos, através de procedimentos definidos por cada Estado-Membro, o que permite encurtar prazos procedimentais e dispensa a apresentação de elementos de prova;
- Procede-se a uma simplificação das regras de acesso ao mercado de trabalho, garantindo aos titulares de cartão Azul UE pleno acesso ao emprego altamente especializado, podendo apenas os Estados-Membros exigirem a comunicação de alterações em relação ao empregador ou alterações que comprometam as condições de admissão do Cartão Azul;
- Permitir a entrada e permanência de um titular de Cartão Azul UE noutros Estados-Membros para além daquele onde foi admitido. O propósito é o de permitir a realização de atividade empresarial;
- A proposta de Diretiva prevê derrogações à Diretiva 2003/86/CE (relativa ao direito ao reagrupamento familiar) – com vista a facilitar o reagrupamento familiar dos trabalhadores altamente especializados e permitir o livre acesso ao mercado de trabalho dos seus familiares.

4. Base jurídica

A base jurídica aplicada é a mesma da Diretiva Cartão Azul UE (2009/50/CE).

O Enquadramento Legal e Doutrinário pode ser consultado na Nota Técnica sobre a proposta *sub-judice* elaborada pelos serviços de apoio à Comissão de Assuntos Europeus, que se encontra em Anexo.



Comissão de Trabalho e Segurança Social

5. Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

Considerando que a presente Proposta tem como primordial objetivo **substituir a atual Diretiva Cartão Azul UE (2009/50/CE do Conselho, de 25 de maio de 2009) colmatando as suas “debilidades intrínsecas, tais como condições de admissão restritivas e uma facilitação muito limitada da mobilidade dentro da UE”**, tendo em conta que as alterações se baseiam no atual regime, aumentando consideravelmente a sua capacidade para atrair talentos e trabalhadores altamente especializados e que reforça a harmonização, deixando, ao mesmo tempo, a margem de manobra necessária para os Estados-Membros adaptarem a mesma às circunstâncias nacionais e preferências políticas, **conclui que o princípio da subsidiariedade é respeitado.**

A presente proposta não excede o necessário para atingir os objetivos enunciados e, portanto, **também o princípio da proporcionalidade**, consagrado no n.º 4 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia é respeitado na presente iniciativa.

III – CONCLUSÕES

Face aos considerandos que antecedem, a Comissão de Trabalho e Segurança Social conclui o seguinte:

- 1) A Comissão de Assuntos Europeus remeteu a presente proposta à Comissão de Trabalho e Segurança Social, para que esta se pronunciasse em concreto sobre a mesma;
- 2) O Objetivo da proposta *sub-judice* é substituir a atual Diretiva Cartão Azul UE (2009/50/CE do Conselho, de 25 de maio de 2009), melhorando a capacidade da União Europeia para satisfazer de forma rápida e eficaz as necessidades existentes e emergentes de trabalhadores altamente especializados nacionais de países terceiros;
- 3) Os objetivos da presente proposta não podem ser suficientemente realizados unilateralmente pelos Estados-Membros, podendo ser alcançados de forma mais eficaz ao nível da União Europeia, pelo que não se verifica qualquer violação do princípio da subsidiariedade;
- 4) Do mesmo modo, por estar conforme com o princípio da proporcionalidade, a presente proposta não excede o necessário para atingir os objetivos enunciados, e portanto, também o princípio da proporcionalidade, consagrado no n.º 4 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia é respeitado na presente iniciativa.
- 5) A Comissão de Trabalho e Segurança Social dá por concluído o escrutínio da iniciativa em apreço.



Comissão de Trabalho e Segurança Social

IV – PARECER

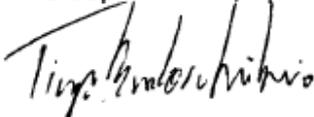
A Comissão de Trabalho e Segurança Social é do seguinte Parecer:

- a) O presente Relatório deve ser remetido, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, à Comissão de Assuntos Europeus, para os efeitos legais e regimentais aplicáveis.

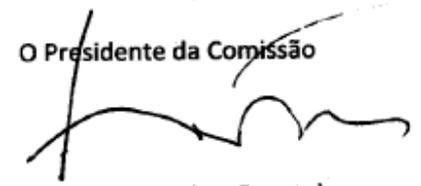
- b) O escrutínio da presente iniciativa deve ser dado por concluído.

Palácio de S. Bento, 13 de setembro de 2016.

O Deputado Relator


(Tiago Barbosa Ribeiro)

O Presidente da Comissão


(Feliciano Barreiras Duarte)



Comissão de Trabalho e Segurança Social

V – ANEXOS

- Nota Técnica sobre a COM (2016) 378 elaborada pelos serviços de apoio à Comissão de Assuntos Europeus, de 21 de julho de 2016.

COM(2016)378

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente especializado

Data de entrada na CAE: 24-06-2016

Prazo: 22-09-2016

Índice

- I. Objetivo da iniciativa
- II. Enquadramento legal e doutrinário
- III. Antecedentes
- IV. Iniciativas europeias sobre a mesma matéria
- V. Posição do Governo (quando disponível)
- VI. Posição de outros Estados-Membros - IPEX

Elaborada por: Equipa de Apoio à CAE em articulação com a Representação Permanente da AP, junto do

Data: 21 de julho de 2016

I. Objetivo da iniciativa

De acordo com o texto da exposição de motivos da iniciativa em apreço, a proposta de Diretiva apresentada visa substituir a atual **Diretiva Cartão Azul UE**¹ (2009/50/CE do Conselho, de 25 de maio de 2009)² colmatando as suas "debilidades intrínsecas, tais como condições de admissão restritivas e uma facilitação muito limitada da mobilidade dentro da UE". (p. 2, 1º§).

Com esse propósito, procura-se, por um lado, melhorar a capacidade de atratividade e retenção de nacionais de países terceiros altamente especializados na UE e, por outro, reforçar a mobilidade desses trabalhadores entre os Estados-Membros.

O objetivo declarado é o de "melhorar a capacidade da UE para satisfazer de forma rápida e eficaz as necessidades existentes e emergentes de trabalhadores altamente especializados nacionais de países terceiros, assim como em compensar os défices de competências, a fim de aumentar o contributo da imigração económica no reforço da competitividade da economia da UE e na atenuação das consequências decorrentes do envelhecimento demográfico." (p. 4, 1º§)

O documento de trabalho relativo à avaliação de impacto, que acompanha a proposta de Diretiva [SWD(2016)194], precisa os objetivos nos seguintes termos:

- objetivos gerais -

- 1) atrair e manter nacionais de países terceiros (NPT) altamente especializados, por forma a contribuir para o reforço da competitividade da UE e atenuar as consequências do envelhecimento demográfico;
- 2) compensar a escassez de competências por meio de uma melhor (re)afetação da mão de obra através do aumento dos influxos e da mobilidade profissional dentro da UE.

- objetivos específicos -

- 1) criar um sistema de imigração da UE eficiente para os trabalhadores NPT altamente especializados;
- 2) aumentar o número de trabalhadores NPT altamente especializados admitidos com base na procura;
- 3) harmonizar e simplificar a admissão de trabalhadores NPT altamente especializados;
- 4) promover a integração dos trabalhadores NPT altamente especializados e das suas famílias com direitos e condições de residência favoráveis;
- 5) aumentar as possibilidades de mobilidade dentro da UE; e
- 6) desenvolver a marca Cartão Azul (CA) e a atratividade da UE enquanto destino para trabalhadores NPT altamente especializados.

¹ A Diretiva Cartão Azul UE tinha sido adotada para facilitar a admissão e a mobilidade de nacionais de países terceiros altamente qualificados e membros das suas famílias, através da harmonização das condições de entrada e residência em toda a União e concedendo um estatuto jurídico e um conjunto de direitos.

² JO L 155 de 18.6.2009, p. 17-29.

COM(2016)378

II. Enquadramento legal e doutrinário

A presente iniciativa enquadra-se na política comum de imigração tendo como base jurídica o disposto nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 79.º em conjugação com o previsto n.º 1 do artigo 79.º, todos do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE). A falta de eficácia e de eficiência resultante da coexistência de regimes nacionais paralelos^{3 4} aplicáveis à mesma categoria de nacionais de países terceiros nos Estados Membros, por um lado, e a indispensabilidade de uma ação a nível da UE em matéria de mobilidade de trabalhadores altamente especializados, são razões invocadas no texto da proposta para justificar a iniciativa no plano da subsidiariedade.

Em relatório da Comissão relativo à aplicação da Diretiva Cartão Azul UE era referida a concorrência dos regimes nacionais para atrair migrantes altamente qualificados em muitos Estados-Membros entre si e com o Cartão Azul UE. A revisão desta Diretiva enquadra-se numa das prioridades da Comissão Juncker⁵ de propor alterações à Diretiva Cartão Azul UE com o objetivo de reforçá-la enquanto regime único a nível da UE para a admissão de trabalhadores altamente qualificados, suprimindo os regimes nacionais paralelos.⁶

Nestes termos, a proposta de Diretiva revoga a Diretiva 2009/50/CE⁷, substituindo-a, e é composta por seis capítulos conforme sistematização que se indica, referenciando-se alguns aspetos distintivos⁸:

Capítulo I – DISPOSIÇÕES GERAIS Artigo 1.º — *Objeto*; Artigo 2.º — *Definições*; Artigo 3.º — *Âmbito de aplicação*; Artigo 4.º — *Disposições mais favoráveis*.

No art. 2.º, regista-se a alteração do conceito de "emprego altamente qualificado" para o de "emprego altamente especializado" passando a ser obrigatório os Estados-Membros reconhecerem a experiência profissional como alternativa às habilitações de ensino. Também aqui se prevê um conceito inovador de "atividade empresarial" que deve ser lido em conjugação com o Artigo 19.º - Atividade empresarial num segundo Estado-Membro:

³ Em Portugal, no sentido de permitir a fixação no país de investigadores, estudantes ou de profissionais altamente qualificados, as regras para a emissão de vistos de residência para a atividade de investigação ou atividade altamente qualificada foram recentemente alteradas por via da Lei n.º 63/2015, de 30 de junho, que procedeu à alteração do artigo 61º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, relativa ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. A primeira alteração a este regime, pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, procedeu à transposição para o ordenamento jurídico nacional da Diretiva Cartão Azul.

⁴ O Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca não estão sujeitos à Diretiva Cartão Azul, tendo em conta os Protocolos 21 e 22 anexos aos tratados.

⁵ A este propósito veja-se também a Agenda Europeia da Migração [COM(2015)240], que anuncia uma revisão do Cartão Azul UE como parte da nova política em matéria de migração legal, a fim de torná-lo mais eficaz na atração de talento para a Europa e o Programa de Trabalho da Comissão para 2016 [COM(2015)610] que anuncia a melhoria do Cartão Azul UE para responder às necessidades demográficas e do mercado de trabalho da Europa, iniciativas que foram escrutinadas pela Assembleia da República.

⁶ Sem prejuízo da competência dos EM em sede de fixação de volumes de admissão de nacionais de países nos termos previsto no n.º 5 do art. 79.º do TFUE.

⁷ Esta Diretiva teve na sua origem a COM(2007)637.

⁸ Para uma análise mais detalhada, vd. Documentos explicativos da Proposta [COM(2016)378], pp- 14-22

COM(2016)378

No art. 3º é delimitado o âmbito de aplicação da Diretiva, o qual abrange também os trabalhadores altamente especializados nacionais de países terceiros que residem legalmente na UE como familiares de cidadãos da UE, os investigadores com residência legal na UE para outros fins que não os previstos na Diretiva (UE)2016/801 e os beneficiários de proteção internacional ao abrigo da Diretiva 2011/95/UE.

O n.º 4 deste artigo dispõe o seguinte: *“Os Estados-Membros não podem emitir qualquer outro título de residência diferente de um Cartão Azul UE a nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente especializado.”*

Capítulo II — CONDIÇÕES DE ADMISSÃO Artigo 5.º — Critérios de admissão; Artigo 6.º — Motivos de recusa; Artigo 7.º — Retirada ou não renovação do Cartão Azul UE.

Neste capítulo regista-se uma redução genérica de limiares previstos nos critérios de admissão do Cartão Azul UE, nomeadamente na duração do contrato de trabalho (de 12 para 6 meses), no salário previsto no contrato de trabalho, e no limite salarial mais baixo para as profissões com carência de mão-de-obra para os jovens licenciados.

No artigo 6º, relativo aos motivos de recusa, a possibilidade de os Estados-Membros realizarem uma análise de mercado⁹ passa a ficar condicionada às situações de graves perturbações do mercado de trabalho, como seja um elevado nível de desemprego numa determinada profissão ou setor, que pode ser limitado a uma parte específica do seu território. Este dispositivo deve ser lido em conjugação com o Artigo 16.º — Familiares.

Capítulo III — CARTÃO AZUL UE E PROCEDIMENTO Artigo 8.º — Cartão Azul EU Artigo 9.º — Pedidos de admissão; Artigo 10.º — Garantias processuais Artigo 11.º — Taxas Artigo 12.º — Empregadores reconhecidos.

O art. 12.º introduz um sistema, facultativo, de empregadores reconhecidos o que permite encurtar prazos procedimentais e dispensa a apresentação de elementos de prova, dispondo no seu n.º 1: *“Os Estados-Membros podem decidir estabelecer procedimentos de reconhecimento para os empregadores, em conformidade com o respetivo direito nacional ou prática administrativa para efeitos da aplicação dos procedimentos simplificados para a obtenção de um Cartão Azul UE.*

⁹ Com vista a verificar se a vaga em questão não pode ser preenchida por mão-de-obra nacional ou da UE.

Capítulo IV — DIREITOS Artigo 13.º — Acesso ao mercado de trabalho Artigo 14.º — Desemprego temporário; Artigo 15.º — Igualdade de tratamento; Artigo 16.º — Familiares; Artigo 17.º — Estatuto de residente UE de longa duração para os titulares de um Cartão Azul EU; Artigo 18.º — Autorização de residência de longa duração.

Procede-se a uma simplificação das regras de acesso ao mercado de trabalho, garantindo aos titulares de cartão Azul UE pleno acesso ao emprego altamente especializado, podendo apenas os Estados-Membros exigir a comunicação de alterações em relação ao empregador ou alterações que comprometam as condições de admissão do Cartão Azul. É igualmente prevista, ainda no art. 13.º, a possibilidade do titular de Cartão Azul UE cumular uma atividade independente com a atividade de emprego altamente especializado. Este preceito deve ser lido em conjugação com o Artigo 2.º — Definições e o Artigo 19.º - Atividade empresarial num segundo Estado-Membro.

O art. 16.º, no seu n.º 6, prevê a possibilidade de acesso ao mercado de trabalho dos familiares de um titular de Cartão Azul UE, sem prejuízo, porém, da possibilidade da realização pelo Estado-Membro de uma análise do mercado de trabalho. Ler em conjugação com o Artigo 6.º — Motivos de recusa.

CAPÍTULO V — MOBILIDADE Artigo 19.º — Atividade empresarial num segundo Estado-Membro; Artigo 20.º — Pedido de concessão de um Cartão Azul UE num segundo Estado-Membro; Artigo 21.º — Residência dos familiares no segundo Estado-Membro; Artigo 22.º — Garantias e sanções.

A proposta de Diretiva vem permitir, através da previsão do seu art. 19.º, a entrada e permanência de um titular de Cartão Azul UE noutros Estados-Membros para além daquele onde foi admitido. O propósito é o de permitir a realização de atividade empresarial (V. arts. 2.º e 13.º) e aplica-se quer nas situações em que o Cartão Azul UE for emitido por um Estado-Membro que aplique integralmente o acervo de Schengen ou por um Estado-Membro que não aplique o acervo de Schengen na íntegra – neste último caso, os Estados-Membros podem exigir prova do objetivo da viagem quando o titular do Cartão Azul UE acesse uma fronteira externa para efeitos de mobilidade – V. art. 22.º.

Capítulo VI — DISPOSIÇÕES FINAIS Artigo 23.º — Acesso à informação e monitorização; Artigo 24.º — Estatísticas; Artigo 25.º — Relatórios; Artigo 26.º — Cooperação entre pontos de contacto; Artigo 27.º — Revogação da Diretiva 2009/50/CE; Artigo 28.º — Transposição; Artigo 29.º — Entrada em vigor; Artigo 30.º — Destinatários.

A proposta de Diretiva prevê derrogações à Diretiva 2003/86/CE (relativa ao direito ao reagrupamento familiar) – com vista a facilitar o reagrupamento familiar dos trabalhadores altamente especializados e permitir o livre acesso ao mercado de trabalho dos seus familiares – e à Diretiva 2003/109/CE (relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração) – procurando promover um acesso facilitado dos titulares de um Cartão Azul UE ao estatuto de residente de longa duração na UE.

COM(2016)378

No Portal da Imigração – Cartão Azul UE é possível encontrar mais informação sobre o funcionamento do Cartão Azul UE, bem como consultar mapa comparativo de dados relativos à sua aplicação nos diferentes Estados-Membros: http://ec.europa.eu/immigration/cartaoazul_pt

III. Antecedentes

- COM(2014)287 – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a aplicação da Diretiva 2009/50/CE relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado («Cartão Azul UE»).

IV. Iniciativas europeias sobre matéria relacionada

- COM(2016)377 – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Plano de ação sobre a integração dos nacionais de países terceiros.
- COM(2016)197 – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO REFORMAR O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO E MELHORAR AS VIAS DE ENTRADA LEGAL NA EUROPA.

V. Posição do Governo (quando disponível)

(n.d.)

VI. Posição de outros Estados-Membros – IPEX

País		Data escrutínio	Estado do escrutínio	Documentos/Observações
Alemanha	<u>Bundesrat</u>	24-06-2016	Em curso	<u>Documents</u>
Finlândia	<u>Finnish Parliament</u>		Em curso	<u>Eduskunta dossier TS 36/2016 (in Finnish)</u>
Grécia	<u>Hellenic Parliament</u>	28-06-2016	Em curso	

COM(2016)378

Luxemburgo	<u>Luxembourg Chamber of Deputies</u>	07-07-2016	Em curso	
Países Baixos	<u>Dutch Senate</u>	28-06-2016	Em curso	<p>On 28 June 2016 the Social Affairs committee discussed government's view and decided to deliver input for written consultations with the government on 12 July 2016.</p> <p>The Social Affairs committee discussed the proposal on 14 June 2016 and decided to await the document concerning the government's view on the proposal before scrutinising the 'blue card'.</p>
República Checa	<u>Czech Senate</u>	30-06-2016	Em curso	
Suécia	<u>Swedish Parliament</u>	28-06-2016	Em curso	

COM(2016)378