

Bruxelas, 29.3.2019
COM(2019) 160 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a Diretiva 2011/98/UE 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

I. INTRODUÇÃO

A Diretiva 2011/98/UE 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»)¹ foi adotada em 13 de dezembro de 2011. Trata-se da sexta diretiva² no domínio da migração legal a ser adotada depois de o Tratado de Amesterdão ter conferido à UE o poder de legislar neste domínio.

A diretiva tem dois objetivos principais. O primeiro consiste em facilitar o procedimento de admissão de um nacional de um país terceiro para trabalhar num Estado-Membro através da introdução de um pedido único de concessão de uma autorização única (um título que combina as autorizações de residência e de trabalho) e contribuir, assim, para gerir melhor os fluxos migratórios. Além disso, a diretiva inclui várias garantias a nível do procedimento de pedido.

O segundo objetivo principal da diretiva é assegurar a igualdade de tratamento entre os trabalhadores de países terceiros e os nacionais do Estado-Membro de residência.

A diretiva constitui, assim, um instrumento fundamental da política de imigração da UE para os nacionais de países terceiros admitidos para efeitos de trabalho, ou já a trabalhar, nos 25 Estados-Membros³ onde a diretiva é aplicável.

Em 2017 foram comunicadas 2 635 896 decisões de autorização relacionadas com a diretiva, das quais 841 028 referentes à concessão de primeiras autorizações. As restantes decisões diziam respeito à renovação ou à alteração de autorizações. De todas as autorizações concedidas em 2017, 893 198 (34 %) foram emitidas com vista ao exercício de «atividades remuneradas», 1 006 318 (38 %) por motivos familiares, 279 405 (11 %) para efeitos de acesso ao ensino e 456 975 (17 %) por outros motivos. Mais de 88 % das primeiras autorizações concedidas em 2017 (cujo volume aumentou desde 2013, o primeiro ano de comunicação de informações) visavam o exercício de atividades remuneradas, abrangendo, assim, uma elevada percentagem do grupo-alvo previsto⁴. A Bélgica e a Grécia não comunicaram quaisquer estatísticas referentes à diretiva⁵.

O presente relatório sobre a aplicação da diretiva dá cumprimento à obrigação prevista no seu artigo 15.º, o qual exige que a Comissão apresente periodicamente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a aplicação da diretiva nos Estados-Membros. Apresenta uma panorâmica da transposição e aplicação da diretiva por 24 Estados-Membros e identifica eventuais questões problemáticas⁶. O relatório, cuja apresentação estava inicialmente prevista

¹ JO L 343 de 23.12.2011, p. 1. 1.

² A primeira foi a Diretiva 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar.

³ A Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido não estão vinculados pela diretiva.

⁴ O anexo 9 do documento de trabalho sobre o balanço de qualidade inclui uma análise aprofundada dos dados estatísticos relativos à diretiva.

⁵ Fonte [migr_ressing] e [migr_resocc] em 7.12.2018. A AT comunica apenas o número total de decisões de autorização, não indicando as primeiras decisões. BG, CZ, LT, NL não comunicam as autorizações concedidas por motivos familiares. BG, CZ, ES, IT, LT, LU, HU, MT, AT não indicam as autorizações concedidas para efeitos de acesso ao ensino. BG, CZ, IT, LT, MT, NL, RO não comunicam as autorizações concedidas por outros motivos.

⁶ Na altura em que o presente relatório foi finalizado, a Bélgica ainda não tinha transposto a diretiva na sua totalidade e, por conseguinte, não havia qualquer avaliação da conformidade disponível em relação a esse

para 25 de dezembro de 2016, foi adiado de modo a coincidir com a adoção da avaliação global do quadro regulamentar da migração legal («balanço de qualidade») realizada pela Comissão⁷.

O relatório sobre a aplicação da diretiva foi elaborado com base num estudo externo, realizado entre 2014 e 2016 a pedido da Comissão, e com base noutras fontes, designadamente várias questões *ad hoc* lançadas através da Rede Europeia das Migrações (REM)⁸, queixas individuais, perguntas, petições e algumas questões de ordem prática suscitadas pela aplicação da diretiva, identificadas pelo estudo de apoio ao balanço de qualidade⁹. O documento relativo ao balanço de qualidade inclui informações complementares sobre a aplicação prática da diretiva.

II. ACOMPANHAMENTO E SITUAÇÃO DA TRANSPOSIÇÃO

Nos termos do artigo 16.º, os Estados-Membros deviam transpor a diretiva, o mais tardar, até 25 de dezembro de 2013. Antes dessa data, a Comissão organizou várias reuniões com representantes dos Estados-Membros para debater questões relativas à aplicação e interpretação da diretiva¹⁰.

Em 2014, a Comissão iniciou procedimentos de infração contra 14 Estados-Membros, ao abrigo do artigo 258.º (ex-artigo 226.º) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), por não terem cumprido o seu dever de comunicar à Comissão as medidas nacionais de transposição da diretiva. Desde então, uma vez que todos os Estados-Membros já notificaram as medidas de transposição, os procedimentos de infração por não comunicação foram encerrados, exceto no caso da Bélgica, o qual foi submetido à apreciação do Tribunal de Justiça da União Europeia¹¹.

Desde 2011 foram recebidas várias queixas especificamente relacionadas com a matéria regulamentada pela diretiva. Essas queixas incidem sobre o reconhecimento de qualificações, os prazos excessivos de tratamento dos pedidos pelas autoridades, outros aspetos processuais, o nível das taxas, as preocupações relativas à falta de igualdade de tratamento, sobretudo no que se refere à exportação dos direitos das pensões, e as categorias excluídas do âmbito de aplicação da diretiva. O seguimento das queixas foi ou está a ser efetuado através de um intercâmbio de informações com os Estados-Membros em causa ou através de procedimentos de infração¹².

Estado-Membro. Ver também processo (TJUE) C-564/17, Comissão contra Reino da Bélgica. A avaliação do presente relatório refere-se, por conseguinte, aos restantes 24 Estados-Membros envolvidos.

⁷ SWD(2019) 1055 de 29 de março de 2019, Balanço de qualidade da legislação da UE relativa à migração legal. Ver também: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

⁸ Ver, em particular, as questões *ad hoc* da REM lançadas entre 2010 e 2013 sobre os seguintes temas: o sistema de autorização única (176); a transposição da Diretiva 2011/98/CE relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única; o nível das taxas (204 e 205), os estatutos de residência paralelos (226); a cobrança de uma taxa sobre as autorizações de residência (230), o reconhecimento das qualificações profissionais obtidas fora da UE (271), a regulamentação do seguro de saúde dos nacionais de países terceiros (342), a duração da autorização de residência (428), o formato dos cartões de residência e dos títulos familiares (429).

⁹ ICF(2018).

¹⁰ Debates no âmbito do Grupo de Contacto para a Migração Legal (2013 – 2014).

¹¹ A Bélgica comunicou que a transposição tinha sido concluída no início de janeiro de 2019 e o procedimento de infração foi encerrado.

¹² O presente relatório reflete a situação existente em janeiro de 2019 e não necessariamente o diálogo posteriormente estabelecido com os Estados-Membros sobre algumas questões fundamentais que nele são suscitadas.

III. CONFORMIDADE DAS MEDIDAS DE TRANSPOSIÇÃO

Artigo 1.º — Objeto

O artigo 1.º, n.º 1, define o objeto da diretiva, que consiste em estabelecer um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem para efeitos de trabalho no território de um Estado-Membro. Pretende-se simplificar, assim, os procedimentos para a sua admissão e facilitar o controlo do seu estatuto, bem como estabelecer um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro, independentemente da finalidade da admissão inicial no território do Estado-Membro, com base num tratamento idêntico ao dos nacionais desse Estado-Membro.

Globalmente, o objeto da diretiva foi corretamente refletido na legislação nacional de todos os Estados-Membros. Em termos gerais, 23 Estados-Membros¹³ transpuseram a diretiva através de alterações às respetivas legislações nacionais em vigor, ou seja, sobretudo alterando os atos que regulamentam a entrada e a residência de nacionais de países terceiros. Em Malta, foi adotada uma lei específica para transpor a diretiva.

O artigo 1.º, n.º 2, dispõe que a aplicação da diretiva não prejudica os poderes dos Estados-Membros relativos à admissão de nacionais de países terceiros no seu mercado de trabalho. Quase todos os Estados-Membros procedem a uma análise das necessidades do mercado de trabalho, utilizando múltiplos procedimentos para o efeito.

Artigo 2.º — Definições

O artigo 2.º contém as definições dos principais termos utilizados na diretiva, nomeadamente os de «nacional de um país terceiro», «trabalhador de um país terceiro», «autorização única» e «procedimento de pedido único».

A definição de «nacional de um país terceiro», enunciada no artigo 2.º, alínea a), estabelece que uma pessoa que não seja cidadão da União na aceção do artigo 20.º, n.º 1, do TFUE é considerada «nacional de um país terceiro». Esta definição foi corretamente transposta.

O artigo 2.º, alínea b), contém a definição de «trabalhador de um país terceiro». Esta definição é importante para determinar o âmbito pessoal de aplicação da diretiva, nomeadamente no que diz respeito à aplicação do capítulo II (igualdade de tratamento). Todos os Estados-Membros, à exceção da Eslováquia, transpuseram corretamente esta definição.

Artigo 3.º — Âmbito de aplicação

O artigo 3.º define o âmbito pessoal de aplicação da diretiva.

O artigo 3.º, n.º 1, determina as categorias de nacionais de países terceiros a que a diretiva se aplica. Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), a diretiva é aplicável aos nacionais de países terceiros que solicitem a residência num Estado-Membro para efeitos de trabalho. Os Estados-Membros concedem várias autorizações a nacionais de países terceiros que solicitam a residência num Estado-Membro para efeitos de trabalho, as quais são consideradas autorizações únicas.

¹³ Todos menos Malta.

Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), a diretiva também se aplica aos nacionais de países terceiros que tenham sido admitidos num Estado-Membro para fins não relacionados com o trabalho em conformidade com a legislação da União ou nacional, que estejam autorizados a trabalhar e que possuam um título de residência emitido em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1030/2002. A maioria dos Estados-Membros transpôs esta disposição corretamente. Os Estados-Membros concedem várias autorizações para fins não relacionados com o trabalho. A esta categoria de nacionais de países terceiros, as autorizações são concedidas nos termos do artigo 7.º da diretiva. No entanto, em relação à República Checa não é possível aferir se determinadas categorias de nacionais de países terceiros que chegam ao seu território para fins não relacionados com o trabalho têm a possibilidade de trabalhar com base nos respetivos títulos de residência. Em Portugal, a legislação nacional pertinente exclui expressamente do seu âmbito os nacionais de países terceiros que sejam membros da família de nacionais portugueses. A diretiva, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), exclui do seu âmbito de aplicação os nacionais de países terceiros que sejam membros da família de cidadãos da UE que tenham exercido o direito à livre circulação ao abrigo da Diretiva 2004/38/CE, e não os membros da família de todos os nacionais portugueses.

Por último, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea c), a diretiva é aplicável aos nacionais de países terceiros que tenham sido admitidos num Estado-Membro para efeitos de trabalho em conformidade com a legislação da União ou nacional. Todos os Estados-Membros transpuseram corretamente estas disposições.

O artigo 3.º, n.º 2, determina as categorias de nacionais de países terceiros excluídos do âmbito de aplicação da diretiva. A maioria das exclusões deve-se à existência de outra legislação da UE aplicável a esses nacionais de países terceiros. De um modo geral, importa referir que a aplicação das disposições da diretiva, incluindo a emissão de uma autorização única, para qualquer das categorias de nacionais de países terceiros enumeradas no artigo 3.º, n.º 2, não dificulta necessariamente a aplicação da diretiva. Quase todos os Estados-Membros¹⁴ transpuseram o artigo 3.º, n.º 2, de forma integral e conforme.

Nos termos do artigo 3.º, n.º 3, os Estados-Membros podem decidir que o capítulo II não se aplique aos nacionais de países terceiros autorizados a trabalhar no território de um Estado-Membro por um período não superior a seis meses ou que tenham sido admitidos num Estado-Membro para efeitos de estudos. Dezoito Estados-Membros aplicaram esta opção. Chipre, Grécia, Lituânia, Malta e Países Baixos aplicaram-na em relação a ambas as categorias de nacionais de países terceiros. A Chéquia, a Estónia, a França, a Hungria, Portugal e a Eslováquia aplicaram-na apenas aos trabalhadores admitidos para trabalhar no seu território por um período não superior a seis meses, enquanto a Áustria, a Bulgária, a Espanha, a Itália, o Luxemburgo, a Letónia e a Eslovénia só a aplicaram aos estudantes.

Nos termos do artigo 3.º, n.º 4, os Estados-Membros não devem aplicar o capítulo II da diretiva aos nacionais de países terceiros autorizados a trabalhar com base num visto. Todos os Estados-Membros transpuseram esta disposição de modo conforme.

Artigo 4.º — Procedimento de pedido único

O artigo 4.º da diretiva regulamenta os aspetos essenciais do procedimento de pedido único.

¹⁴ Ver as preocupações respeitantes a Portugal acima referidas.

Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, os pedidos de concessão, alteração ou renovação de uma autorização única devem ser apresentados através de um procedimento de pedido único. Os Estados-Membros determinam se o pedido de autorização única deve ser apresentado pelo nacional de país terceiro ou pelo seu empregador. No entanto, podem igualmente autorizar que o pedido seja apresentado por qualquer dos dois. Se o pedido for submetido pelo nacional do país terceiro, os Estados-Membros permitem que seja apresentado no país terceiro ou, caso a legislação nacional o preveja, no território do Estado-Membro em que o nacional do país terceiro esteja presente legalmente.

Na maioria dos Estados-Membros o pedido em causa só pode ser apresentado pelo nacional do país terceiro¹⁵, em dois Estados-Membros apenas pelo empregador (BG e IT) e, em vários outros, tanto pelo nacional do país terceiro como pelo empregador¹⁶.

Em alguns Estados-Membros¹⁷ as autorizações não são emitidas através de um ato administrativo único. Em vez disso, os procedimentos nacionais aplicáveis implicam uma duplicação da apresentação de documentos e/ou procedimentos morosos.

A obrigação de obter uma autorização de trabalho para efeitos do critério das necessidades do mercado de trabalho também pode por vezes prolongar inutilmente o procedimento de pedido único. Em alguns Estados-Membros, um nacional de um país terceiro só pode pedir um visto se tiver autorização para preencher uma determinada vaga de emprego. Essa autorização é geralmente pedida pelo empregador (FR, RO, ES, BG, PT). Noutros Estados-Membros (por exemplo, LV e LT), o empregador é obrigado a registar a abertura de vaga antes de ser emitido o visto para o nacional de um país terceiro entrar no país.

Estes procedimentos em várias etapas podem dificultar o cumprimento da diretiva, caso se considere que tais procedimentos, e o tempo necessário para os completar, estão fora do procedimento de pedido único e, consequentemente, do prazo de quatro meses estabelecido pela diretiva. Em especial, deve considerar-se que as autorizações de trabalho fazem parte do procedimento de pedido único quando a autorização solicitada disser respeito a um nacional de um país terceiro específico e a um posto de trabalho concreto.

Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da diretiva, os Estados-Membros examinam os pedidos e adotam uma decisão sobre a concessão, a alteração ou a renovação da autorização única caso o requerente preencha as condições previstas na legislação da União ou nacional. A decisão de concessão, alteração ou renovação da autorização única constitui um ato administrativo único que combina as autorizações de residência e de trabalho. A adoção da decisão única pode ser problemática na Bulgária, em Portugal e na Roménia pelos motivos já indicados em relação ao artigo 4.º, n.º 1.

O artigo 4.º, n.º 3, dispõe que o procedimento de pedido único não prejudica o procedimento de visto eventualmente obrigatório para a primeira entrada. Esta disposição foi transposta na maioria dos Estados-Membros¹⁸. O considerando (11) da diretiva afirma que as disposições relativas ao procedimento de pedido único e à autorização única não deverão aplicar-se aos vistos uniformes ou de longa duração. A diretiva não define o que se entende por visto para a primeira entrada. Porém, o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2009/50/CE (Cartão Azul)¹⁹ e o

¹⁵ CZ, DE, EE, EL, FI, HU, LU, MT, PL, RO, SE e SK.

¹⁶ AT, CY, ES, FR, HR, LT, LV, NL, PT e SI.

¹⁷ BG, PT, RO.

¹⁸ Todos exceto a Alemanha.

¹⁹ JO L 155 de 18.6.2009, p. 17.

artigo 5.º, n.º 3, da Diretiva (UE) 2016/801 relativa aos estudantes e aos investigadores²⁰ esclarecem que, se a autorização só puder ser obtida no território do Estado-Membro depois de as condições de admissão estarem preenchidas, o Estado-Membro deve conceder ao nacional do país terceiro o visto solicitado. No caso do procedimento de concessão de uma autorização única, a Comissão considera que o procedimento de emissão de visto é um procedimento acessório que deve ser facilitado pelos Estados-Membros.

O artigo 4.º, n.º 4, estabelece que, caso estejam satisfeitas as condições previstas, os Estados-Membros concedem uma autorização única aos nacionais de países terceiros que apresentem um pedido de admissão e aos nacionais de países terceiros que, já tendo sido admitidos, solicitem a renovação ou a alteração da sua autorização de residência. Esta disposição foi corretamente transposta pela maioria dos Estados-Membros.

Artigo 5.º — Autoridade competente

O artigo 5.º estabelece a obrigação de cada Estado-Membro designar uma autoridade nacional encarregada de receber o pedido e de emitir a autorização única. Prevê também várias garantias processuais, tais como o prazo para tomar uma decisão sobre um pedido completo, as consequências jurídicas da falta de decisão, a notificação obrigatória do requerente e as consequências de um pedido incompleto.

Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, os Estados-Membros devem designar as autoridades encarregadas de receber o pedido e de emitir a autorização única. A maioria dos Estados-Membros transpôs esta disposição corretamente, designando uma autoridade competente para o efeito. Trata-se, em regra, dos serviços de imigração, de departamentos competentes dos ministérios do Interior e da administração policial ou da esquadra da polícia do lugar de residência do nacional de um país terceiro.

O artigo 5.º, n.º 2, primeiro parágrafo, dispõe que a autoridade competente deve tomar uma decisão sobre o pedido completo o mais rapidamente possível e, em qualquer caso, quatro meses após a data da apresentação do pedido. Em nove Estados-Membros²¹, o prazo geralmente necessário para uma decisão ser tomada suscita preocupações, sobretudo porque a legislação nacional não define um prazo específico, mas também pela demora resultante da exigência de registo em diferentes instituições, com o envolvimento de diversas autoridades (por exemplo, segurança social e serviços de saúde), e da obrigação de obter uma autorização para aceder a um determinado emprego, algo que, na prática, pode prolongar ou atrasar todo o processo.

Em circunstâncias excepcionais, associadas à complexidade da análise do pedido, os Estados-Membros têm a possibilidade de prorrogar o prazo de quatro meses para tomar uma decisão sobre um pedido completo, tal como disposto no segundo parágrafo do artigo 5.º, n.º 2. Esta opção foi aplicada por 17 Estados-Membros²².

O artigo 5.º, n.º 2, terceiro parágrafo, estabelece que as consequências jurídicas da falta de decisão dentro do prazo previsto nesse número são determinadas pela legislação nacional.

²⁰ JO L 132 de 21.5.2016, p. 21.

²¹ AT, DE, ES, IT, LT, LU, LV, RO e SE.

²² BG, CY, CZ, EE, EL, FI, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SI e SK.

A legislação de vários Estados-Membros²³ prevê um indeferimento tácito e a possibilidade de intentar ações judiciais contra tal indeferimento. Outros Estados-Membro previram uma autorização tácita ou a possibilidade de intentar ações judiciais se a administração não atuar dentro de um determinado prazo. Recorreram, para o efeito, à adoção de legislação de execução específica ou à remissão para o direito administrativo geral.

Observaram-se, todavia, algumas disposições legislativas ou práticas nacionais problemáticas. Na Alemanha, por exemplo, a conformidade pode ser prejudicada pelo facto de o prazo de quatro meses para o procedimento de concessão de uma autorização única não estar expressamente previsto na legislação nacional. Além disso, as medidas corretivas aplicadas em alguns Estados-Membros não se afiguram adequadas e podem causar insegurança jurídica durante longos períodos (FI, SE), estando, no caso da Suécia, associadas a prazos de tratamento excessivos.

O artigo 5.º, n.º 4, exige que a autoridade competente notifique o requerente por escrito, se o pedido estiver incompleto, e que lhe comunique quais as informações ou os documentos complementares requeridos, fixando um prazo razoável para a sua apresentação. O prazo de quatro meses previsto no artigo 5.º, n.º 2, pode ficar suspenso até a autoridade competente ou outras autoridades interessadas terem recebido as informações complementares requeridas. Esta disposição é corretamente aplicada pela maioria dos Estados-Membros.

Além disso, a autoridade administrativa da Chéquia não é obrigada a suspender o procedimento, tendo apenas a possibilidade de o fazer. No caso da Itália, a contagem do prazo para tomar uma decisão sobre um pedido completo, estabelecido no artigo 5.º, n.º 2, é reiniciada quando a autoridade competente recebe toda a documentação necessária.

Foi identificado um eventual problema de aplicação, em Malta, no que diz respeito aos pedidos incompletos. Constatou-se que as autoridades maltesas se recusam a aceitar pedidos incompletos ou que os indeferem sem notificarem os requerentes por escrito, pelo que estes raramente têm conhecimento da situação em que se encontra o seu pedido.

Artigo 6.º — Autorização única

O artigo 6.º é aplicável tanto às pessoas que solicitam a admissão como àquelas que foram admitidas para efeitos de trabalho. No artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, prevê-se que, tal como estabelecido no Regulamento (CE) n.º 1030/2002²⁴, os Estados-Membros devem emitir a autorização única utilizando o modelo uniforme e nele inserir as informações relativas à autorização de trabalho, nos termos da alínea a), pontos 7.5 a 9, do anexo desse regulamento. Esta disposição foi respeitada pela maioria dos Estados-Membros de forma explícita²⁵ ou implícita²⁶, com base nas disposições nacionais relativas à concessão de autorizações equivalentes à autorização única.

Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, segundo parágrafo, os Estados-Membros podem prestar informações suplementares sobre a relação de trabalho do nacional de um país terceiro (nomeadamente, o nome e o endereço do empregador, o local de trabalho, o tipo de trabalho, o horário de trabalho e a remuneração) em formato papel, ou armazenar esses dados em formato

²³ CZ, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, RO e SK.

²⁴ Com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2017/1954, JO L 286 de 1.11.2017, pp. 9–14.

²⁵ CY, FR, LV, MT e RO.

²⁶ CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HR, HU, LT, LU, PL, SE, SI e SK.

eletrónico. Esta opção não foi aplicada na maioria dos Estados-Membros. Chipre, Malta e Países Baixos aplicaram-na tanto em relação ao formato papel como ao formato eletrónico. No caso da Espanha, da França e da Eslováquia, a opção só foi aplicada em relação ao formato papel, enquanto a Hungria só a aplicou relativamente ao formato eletrónico.

O artigo 6.º, n.º 2, dispõe que os Estados-Membros não podem emitir autorizações suplementares como prova de autorização de acesso ao mercado de trabalho, para além da autorização única. A maioria dos Estados-Membros cumpre esta disposição. Alguns transpuseram-na de forma explícita (Chipre, Letónia e Malta) enquanto outros o fizeram implicitamente²⁷, com base nas disposições nacionais relativas à concessão de autorizações equivalentes à autorização única. Na Alemanha, as disposições de transposição não são claras.

Artigo 7.º — Autorizações de residência emitidas para fins não relacionados com trabalho

O artigo 7.º é aplicável a pessoas admitidas por motivos não relacionados com trabalho, mas que têm direito a trabalhar, como é o caso de membros da família, estudantes e outras pessoas, incluindo aquelas com direito de residência permanente no território nacional.

Nos termos do artigo 7.º, n.º 1, primeiro parágrafo, sempre que emitam títulos de residência em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1030/2002, os Estados-Membros devem inserir as informações relativas à autorização de trabalho, independentemente do tipo de autorização. Esta disposição foi transposta na maioria dos Estados-Membros de forma explícita (CY, LV e MT) ou implícita²⁸, com base nas disposições nacionais relativas à concessão de autorizações equivalentes à autorização única para fins não relacionados com trabalho.

No artigo 7.º, n.º 1, segundo parágrafo, concede-se aos Estados-Membros a possibilidade de prestarem informações suplementares sobre a relação de trabalho do nacional de um país terceiro (nomeadamente, o nome e o endereço do empregador, o local de trabalho, o tipo de trabalho, o horário de trabalho e a remuneração) em formato papel, ou de armazenarem esses dados em formato eletrónico. A maioria dos Estados-Membros não aplicou esta opção. Chipre, Malta e Países Baixos aplicaram-na tanto em relação ao formato papel como ao formato eletrónico. No caso da Espanha, a opção só foi aplicada em relação ao formato papel, enquanto a Hungria só a aplicou relativamente ao formato eletrónico.

O artigo 7.º, n.º 2, exige que, caso emitam títulos de residência nos termos do Regulamento (CE) n.º 1030/2002, os Estados-Membros não emitam autorizações suplementares como prova de autorização de acesso ao mercado de trabalho.

A maioria dos Estados-Membros transpôs esta disposição de forma explícita (CY, LV e MT) ou implícita²⁹, com base nas disposições nacionais relativas à concessão de autorizações equivalentes à autorização única emitidas para fins não relacionados com trabalho. Na Hungria, porém, não é possível determinar se todas as autorizações que podem ser consideradas autorizações únicas para fins não relacionados com o trabalho também concedem direito a trabalhar e, por conseguinte, se são ou não necessárias autorizações suplementares como prova de autorização de acesso ao mercado de trabalho. Por último, nos Países Baixos, embora a autorização de trabalho conjugada com o título de residência funcione como uma autorização

²⁷ AT, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SE, SI e SK.

²⁸ CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, PL, RO, SE, SI e SK.

²⁹ AT, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SE, SI e SK.

única, não há disposições específicas que indiquem a utilização do modelo uniforme exigido pela diretiva e, por conseguinte, não está garantido que não seja necessário apresentar documentação suplementar como prova da autorização de trabalho.

Artigo 8.º — Garantias processuais

O artigo 8.º prevê determinadas garantias processuais para o requerente da autorização, nomeadamente a obrigação de fundamentar por escrito o indeferimento de um pedido de emissão, alteração ou renovação da autorização, bem como a garantia de que será fornecida informação escrita sobre a autoridade para a qual o requerente pode interpor recurso, e os prazos para o fazer. As garantias processuais foram transpostas por 19 Estados-Membros em conformidade com o disposto na diretiva³⁰. A transposição para a legislação nacional é efetuada mediante a introdução de legislação específica ou da remissão para normas administrativas gerais. Entre as questões de conformidade relativas ao artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, figura o facto de as normas aplicáveis em alguns Estados-Membros não garantirem que o requerente receberá informações escritas sobre as razões do indeferimento, o nome da autoridade para a qual o requerente pode interpor recurso e os prazos de recurso (MT e PL).

O artigo 8.º, n.º 3, estabelece que um pedido pode ser considerado inadmissível por razões de volume de admissões de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho e, nessa base, não precisa de ser tratado. A maioria dos Estados-Membros não aplicou esta opção³¹. Outros aplicaram-na corretamente, de forma explícita (CY, EL e IT) ou implícita (EE, HR, HU, MT, NL, RO e SK).

Artigo 9.º — Acesso a informações

O artigo 9.º obriga os Estados-Membros a transmitirem aos nacionais de países terceiros e aos futuros empregadores, a pedido destes, todas as informações adequadas sobre os documentos necessários para apresentar o pedido. Esta disposição foi transposta pela maioria dos Estados-Membros, quer através de uma transposição explícita (CY, EL, LU e MT), quer com base nos princípios gerais de direito administrativo que garantem o acesso às informações³², com a possibilidade (suplementar) de obter informações sobre a documentação necessária através dos sítios Web das autoridades competentes (AT, CZ, DE, FR, HR e SK). Alguns Estados-Membros (BG, EE, PT e SI) não definem claramente a obrigação de as autoridades competentes fornecerem todas as informações adequadas sobre os documentos necessários para apresentar o pedido.

Artigo 10.º — Taxas

O artigo 10.º permite que os Estados-Membros exijam aos requerentes o pagamento de taxas, se adequado, para efeitos de tratamento dos pedidos em conformidade com a diretiva. Todos os Estados-Membros cobram essas taxas para o tratamento dos pedidos. Em alguns casos, a Comissão considera-as excessivamente elevadas e contrárias ao princípio da proporcionalidade, pondo em risco o efeito útil da diretiva. O Tribunal de Justiça confirmou esta apreciação em dois acórdãos³³. A Comissão procedeu a intercâmbios de informações sobre esta questão com

³⁰ BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PT, RO, SE, SI e SK.

³¹ AT, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, LT, LU, LV, PL, PT, SE e SI.

³² AT, CZ, DE, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LV, PL, NL, RO, SE e SK.

³³ 26 de abril de 2012, C-508/10, Comissão/Países Baixos; e 2 de setembro de 2015, C-309/14, CGIL e INCA.

as autoridades nacionais e iniciou procedimentos de infração contra vários Estados-Membros, devido à cobrança de taxas excessivas e desproporcionadas pela concessão de autorizações de residência ao abrigo de diversas diretivas, incluindo a diretiva relativa à autorização única³⁴.

Artigo 11.º — Direitos conferidos pela autorização única

Os direitos concedidos com base na autorização única são enumerados nas alíneas a) a d) do artigo 11.º: entrada e residência, livre acesso a todo o território, direito a exercer as atividades profissionais específicas permitidas e direito a ser informado sobre os direitos que lhe são conferidos. A maioria dos Estados-Membros transpôs o artigo 11.º integralmente³⁵.

As disposições de transposição do artigo 11.º, alínea b) (livre acesso a todo o território), na Polónia, e do artigo 11.º, alínea d) (exercício das atividades profissionais específicas), na Áustria, Alemanha, Estónia, Luxemburgo e Eslovénia, não estão claramente identificadas. Nestes Estados-Membros, não parecem estar disponíveis informações sobre os direitos concedidos. Só num pequeno número de Estados-Membros (FI, FR, IT e SI) os trabalhadores de países terceiros têm o mesmo direito de mudar de emprego ou de empregador que os nacionais.

Artigo 12.º — Direito à igualdade de tratamento

Nos termos do artigo 12.º da diretiva, os titulares de uma autorização única beneficiam de igualdade de tratamento em relação aos nacionais no que diz respeito a vários domínios, incluindo as condições de trabalho, a liberdade de associação, as prestações de segurança social, o ensino, o reconhecimento de títulos académicos e profissionais, os benefícios fiscais, o acesso a bens e serviços e ao aconselhamento (alíneas a) a h)). Em geral, os Estados-Membros transpuseram este artigo de modo conforme.

Além disso, o artigo 12.º permite restrições da igualdade de tratamento relativamente a alguns dos domínios especificados e esclarece que a igualdade de tratamento não prejudica o direito que cabe ao Estado-Membro de revogar ou recusar a renovação do título de residência. Poucos Estados-Membros utilizaram estas restrições opcionais, não obstante a sua existência.

O artigo 12.º aborda também a igualdade de tratamento no que se refere à portabilidade dos direitos de pensão. Nos termos do artigo 12.º, n.º 1, as disposições da diretiva em matéria de igualdade de tratamento são aplicáveis não só às pessoas admitidas para trabalhar ao abrigo da legislação da União ou nacional, mas também às que tenham sido autorizadas a residir por outros motivos, desde que estejam autorizadas a trabalhar.

O artigo 12.º é transposto para as legislações nacionais através de disposições específicas, de cláusulas gerais relativas à igualdade de tratamento ou das disposições que regulamentam cada um dos domínios especificados nas alíneas a) a h)).

Várias queixas apresentadas neste domínio indicam que, na prática, a transposição pode suscitar alguns problemas, especialmente nos casos em que o princípio da igualdade de tratamento tem de ser aplicado por uma série de autoridades regionais e locais diferentes.

³⁴ O procedimento relativo à Bulgária foi encerrado na sequência da introdução de alterações na legislação nacional. Os procedimentos relativos à Grécia, aos Países Baixos e a Portugal estão ainda em curso.

³⁵ BG, CY, CZ, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LV, MT, NL, PT, RO, SE e SK.

Os problemas de transposição em matéria de igualdade de tratamento surgem, sobretudo, em relação aos seguintes aspetos:

- Exclusão geral dos titulares de vistos (Portugal);
- Reconhecimento de diplomas, certificados e outros títulos profissionais nos Países Baixos (só existe reconhecimento de diplomas para os residentes permanentes);
- Acesso aos ramos da segurança social nos Países Baixos (restrição do acesso a subsídios de doença e de desemprego por pessoas com uma autorização de residência temporária), na Eslovénia (só há um tipo de prestação familiar – o suplemento para filhos – disponível para os nacionais de países terceiros), na Itália (exclusão do acesso por titulares de autorizações únicas a certos tipos de prestações familiares)³⁶ e na Suécia (restrições ao acesso às prestações da segurança social para períodos de permanência inferiores a 1 ano);
- Acesso a bens e serviços em Chipre (os trabalhadores de países terceiros não têm direito a adquirir bens imóveis para habitação).

Restrições opcionais

Nos termos do artigo 12.º, n.º 2, os Estados-Membros têm a opção de restringir a igualdade de tratamento concedida ao abrigo do n.º 1, alíneas a) a d), do mesmo artigo. A maioria dos Estados-Membros não aplicou todas essas opções e apenas Chipre decidiu adotá-las na sua totalidade, enquanto outros Estados-Membros (BG, CZ, ES, HR, LU, RO e SK) não aplicaram nenhuma delas.

Nos termos do artigo 12.º, n.º 3, o direito à igualdade de tratamento estabelecido no artigo 12.º, n.º 1, não prejudica o direito que cabe ao Estado-Membro de revogar ou recusar a renovação do título de residência emitido ao abrigo da presente diretiva, do título de residência emitido para fins não relacionados com o trabalho, ou de qualquer outra autorização para trabalhar num Estado-Membro. A Polónia não transpôs o artigo 12.º, n.º 3. Os restantes Estados-Membros transpuseram esta disposição expressamente ou através de outra legislação nacional.

Exportação das pensões

Em conformidade com o disposto no artigo 12.º, n.º 4, os trabalhadores de países terceiros que se mudem para um país terceiro, ou os seus sobreviventes que residam em países terceiros e cujos direitos advenham desses trabalhadores, têm direito a receber pensões legais por velhice, invalidez ou morte. As pensões devem ser baseadas no emprego anterior do trabalhador de um país terceiro e adquiridas de acordo com a legislação a que se refere o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004, nas mesmas condições e no mesmo valor que os nacionais dos Estados-Membros em causa quando se mudam para um país terceiro.

Treze Estados-Membros³⁷ permitem a transferência de pensões (de velhice, invalidez ou sobrevivência) para países terceiros. Os nacionais de países terceiros são tratados de forma igual neste aspeto. Foram identificados problemas na Eslovénia, França, nos Países Baixos e na Bulgária. A legislação eslovena prevê que um beneficiário nacional de um país estrangeiro que vá residir permanentemente para fora da Eslovénia só receberá uma pensão num país estrangeiro onde tenha estabelecido a sua nova residência se houver um acordo internacional assinado com esse país ou se esse Estado reconhecer o mesmo direito aos cidadãos eslovenos.

³⁶ Ver processo C-449/16, Martinez Silva.

³⁷ AT, CY, EE, ES, HR, IT, LT, MT, NL, PL, RO, SE e SK.

Todavia, no caso dos seus nacionais, a Eslovénia paga a pensão aos beneficiários que residam no estrangeiro em todas as circunstâncias. Em França, as pensões de invalidez e por morte não são exportáveis para países terceiros. Nos Países Baixos, as pensões parecem ser reduzidas em caso de exportação, o que afeta o regresso a países terceiros. A legislação búlgara só permite a exportação de pensões se existirem acordos bilaterais com os países terceiros em causa.

Artigo 13.º — Disposições mais favoráveis

O artigo 13.º permite a aplicação de disposições mais favoráveis. Nos termos do artigo 13.º, n.º 1, alínea a), as disposições da diretiva são aplicáveis sem prejuízo de disposições mais favoráveis constantes da legislação da União, incluindo acordos bilaterais e multilaterais celebrados entre a União, ou entre a União e os seus Estados-Membros, por um lado, e um ou mais países terceiros, por outro. A grande maioria dos Estados-Membros transpôs esta disposição de modo conforme.

Nos termos do artigo 13.º, n.º 1, alínea b), as disposições da diretiva são aplicáveis sem prejuízo de disposições mais favoráveis constantes de acordos bilaterais ou multilaterais celebrados entre um ou mais Estados-Membros e um ou mais países terceiros. Não se observaram questões problemáticas.

Em conformidade com o artigo 13.º, n.º 2, a aplicação da diretiva não prejudica o direito que cabe aos Estados-Membros de adotar ou manter disposições mais favoráveis em relação às pessoas abrangidas pelo seu âmbito de aplicação. Não se observaram questões problemáticas.

Artigo 14.º — Informação ao público em geral

O artigo 14.º exige que os Estados-Membros assegurem que sejam acessíveis ao público informações regularmente atualizadas sobre as condições de admissão e de residência de nacionais de países terceiros no seu território para efeitos de trabalho. Todos os Estados-Membros cumprem esta disposição e dez deles transpuseram-na expressamente para a sua legislação³⁸. O estudo³⁹ sobre a aplicação prática do quadro relativo à migração legal, realizado no âmbito do balanço de qualidade, destacou a insuficiência generalizada das informações fornecidas pelas autoridades competentes sobre as condições de admissão e os direitos associados às autorizações.

Artigo 15.º, n.º 2 — Relatórios

O artigo 15.º, n.º 2, obriga os Estados-Membros a comunicarem à Comissão anualmente, e pela primeira vez até 25 de dezembro de 2014, nos termos do Regulamento (CE) n.º 862/2007, as estatísticas sobre o número de nacionais de países terceiros aos quais concederam uma autorização única no ano civil precedente. Na maioria dos Estados-Membros⁴⁰ as obrigações de prestação de informações não estão expressamente transpostas para a legislação nacional, mas são respeitadas no contexto dos procedimentos administrativos. Apenas Chipre, a Grécia e a Lituânia regulamentam essas obrigações na sua legislação. Contudo, a Grécia e a Bélgica ainda não comunicaram quaisquer estatísticas.

³⁸ CY, EL, ES, FI, FR, HR, LT, MT, PT e SK.

³⁹ Relatório da ICF (2018) sobre a base factual para a aplicação do anexo 2-A da diretiva relativa à migração legal.

⁴⁰ AT, BG, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LU, LV, MT, PL, PT, NL, RO, SE, SI e SK.

IV. CONCLUSÕES

A promoção da integração e da não discriminação dos nacionais de países terceiros é um compromisso há muito assumido pela UE. A Diretiva Autorização Única constitui um instrumento essencial para atingir esse objetivo. Desde que o seu prazo de transposição expirou, no final de 2013, a Comissão iniciou vários procedimentos de infração e procedeu a intercâmbios de informações com os Estados-Membros, a fim de garantir que estes transpuseram e aplicaram as suas disposições corretamente.

Um aspeto importante da diretiva é a criação de um mecanismo de «balcão único» a nível nacional. Este mecanismo é particularmente importante face à estrutura organizativa de instituições estatais em que a concessão de autorizações de trabalho e de residência a nacionais de países terceiros é da responsabilidade de diversas autoridades – nomeadamente do Ministério do Interior e do Ministério do Trabalho. Todos os Estados-Membros intensificaram os seus esforços para criar esse tipo de mecanismo, mas ainda subsistem algumas questões problemáticas no procedimento. Os problemas que aguardam resolução estão sobretudo relacionados com as múltiplas diligências administrativas requeridas, o tempo necessário para obter os vistos de entrada e a autorização de acesso ao mercado de trabalho, bem como o respeito de determinadas garantias processuais.

A diretiva garante igualmente um vasto conjunto de direitos aos nacionais de países terceiros que sejam titulares de uma autorização única e promove o princípio da não discriminação. As disposições relativas à igualdade de tratamento são um elemento fundamental do quadro da UE relativo à migração legal. Os Estados-Membros cumprem, na sua maioria, as disposições em matéria de igualdade de tratamento e têm feito uma utilização limitada das disposições que permitem restringir certos direitos. O presente relatório revela, todavia, algumas deficiências na transposição da diretiva (por exemplo, uma interpretação restritiva das disposições relativas à igualdade de tratamento em alguns Estados-Membros), as quais deverão conduzir à adoção de medidas suplementares tanto a nível da UE como a nível nacional. Por último, o balanço de qualidade sobre a migração legal revelou que os nacionais de países terceiros estão insuficientemente informados sobre a possibilidade de obterem uma autorização única e os direitos que lhe estão associados.

A Comissão continuará a envidar esforços para garantir a correta transposição e aplicação da diretiva em toda a UE. Para o efeito, a Comissão utilizará plenamente os poderes que lhe são conferidos pelo Tratado, nomeadamente dando início a procedimentos de infração, sempre que necessário. Simultaneamente, continuará a colaborar com os Estados-Membros a nível técnico. Há questões jurídicas e técnicas que poderão ser aprofundadas e clarificadas, tais como os requisitos em matéria de vistos e de análise do mercado de trabalho, a extensão da igualdade de tratamento e as questões relativas ao formato das autorizações e às informações que estas devem conter. Além disso, os titulares de autorizações únicas devem ser mais bem informados sobre os seus direitos ao abrigo da diretiva.

A Comissão utilizará da melhor forma possível os sítios Web existentes, principalmente através do Portal da Imigração atualizado, e incentivará e apoiará os Estados-Membros no lançamento de campanhas de sensibilização para informar os potenciais requerentes sobre os seus direitos e os procedimentos para obterem a autorização única.