

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração»

(2002/C 36/13)

Em 5 de Junho de 2001, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 63.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 3 de Outubro de 2001 (relator: L. M. Pariza Castaños).

Na 385.ª reunião plenária de 17 e 18 de Outubro de 2001 (sessão de 17 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou por 87 votos a favor, 1 voto contra e 7 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Com a presente proposta de directiva da Comissão Europeia inicia-se a elaboração de legislação comunitária sobre imigração, dispondo sobre a admissão e os direitos de nacionais de países terceiros nos termos dos critérios enunciados pela Comissão na comunicação sobre política comunitária de imigração. A legislação comunitária de imigração terá duas directivas fundamentais: a dos direitos dos residentes de longa duração e a da admissão e direitos iniciais dos nacionais de países terceiros. O Comité congratula-se com a prontidão com que a Comissão apresentou estas propostas.

1.2. O Comité considera que a directiva a que este parecer se refere é, em termos gerais, positiva pois satisfaz as expectativas criadas pela própria Comissão, ajustando-se tanto ao que esta anunciava na sua Comunicação sobre política comunitária de imigração como às contribuições do Comité Económico e Social sobre aquela comunicação.

2. Síntese da proposta de directiva

2.1. A proposta de directiva define o estatuto de residente de longa duração, que se obtém após 5 anos de residência legal, a requerimento do interessado e cumpridos certos requisitos. Os requisitos, ou condições, mais importantes são: que o requerente não se ausente por mais de determinado tempo (seis meses) do Estado em que reside; disponha de recursos económicos e de seguro de doença e não tenha comportamento que represente uma ameaça para a ordem pública ou a segurança interna.

2.2. A proposta de directiva distingue entre estatuto de residente de longa duração e a autorização a emitir a favor do titular desse estatuto. A autorização é renovável (por períodos de 10 anos), o estatuto, pelo contrário, é permanente. Porém,

a não renovação da autorização, que poderá constituir uma infracção administrativa, não afecta a continuidade do estatuto de residente de longa duração.

2.3. Apesar do seu carácter permanente, o estatuto poderá ser retirado em determinadas circunstâncias: ausência do território do Estado por período consecutivo superior a dois anos; verificação da aquisição fraudulenta do estatuto; aquisição do estatuto num outro Estado-Membro.

2.4. Estabelecem-se determinadas garantias jurídicas: a rejeição do pedido de aquisição do estatuto deve ser fundamentada e o interessado tem acesso às vias de recurso judiciais no Estado-Membro em questão.

2.5. Nalguns domínios, os direitos dos residentes de longa duração definem-se segundo o princípio geral da igualdade de tratamento com os nacionais. São referidos os direitos ao trabalho, à educação, à segurança social, aos cuidados de saúde, ao acesso a bens e serviços, à liberdade de associação e filiação sindical, ao livre acesso a todo o território do Estado-Membro em questão.

2.6. O residente de longa duração é protegido contra o afastamento, embora este possa ser decidido quando o comportamento pessoal do residente representar uma ameaça efectiva para a ordem pública ou a segurança interna.

2.7. O direito do residente de longa duração a estabelecer a sua residência noutro Estado-Membro constitui um aspecto importante da directiva tratado em capítulo próprio. Concede-se tal direito em diversas situações, tais como: dispor de oferta de trabalho noutro Estado, estudar ou possuir recursos económicos próprios. Em tais casos, o residente de longa duração de um Estado tem direito a residência temporária noutro.

2.8. Os membros da família de quem exerça o direito de residência noutro Estado têm o mesmo direito para que possam acompanhá-lo ou a ele se juntarem.

2.9. A autorização que o segundo Estado-Membro deve conceder é temporária e renovável, já que apenas num Estado-Membro é possível ter estatuto de residente de longa duração. O estatuto de residente de longa duração num Estado conserva-se durante a residência num segundo Estado.

2.10. Os direitos concedidos no segundo Estado não coincidem exactamente com os concedidos no primeiro, já que a proposta de directiva exclui o direito à segurança social e o direito a bolsas de subsistência para estudantes.

2.11. O estatuto de residente de longa duração no segundo Estado-Membro pode adquirir-se após 5 anos de residência, mas implica a perda desse estatuto no primeiro.

3. Observações na generalidade

3.1. *Direitos do residente de longa duração*

3.1.1. O elenco de direitos do n.º 1, artigo 12.º, embora necessário, não é suficiente pois pode dificultar o gozo de outros direitos não mencionados. É conveniente prever uma cláusula geral de equiparação de direitos com os residentes comunitários, com ressalva dos aspectos que têm regulamentação diferenciada, como a liberdade de circulação e o estabelecimento noutro Estado-Membro e o direito de voto.

3.1.2. Assim se estabelece uma escala de direitos em função do tempo de residência, como previa a Comunicação da Comissão, ficando equiparados os direitos dos residentes de longa duração com os residentes comunitários salvo nos aspectos mencionados.

3.2. *Direito de voto*

3.2.1. Na exposição de motivos da sua proposta, a Comissão alude à evolução política, reconhecendo a importância do direito de voto e do acesso à nacionalidade para a integração, afirmando, porém, que não existe base jurídica que permita incluir ambos na directiva (ponto 5.5 da exposição de motivos). Na opinião do Comité, estes dois temas devem ser tratados separadamente e não confundidos. Enquanto o acesso à nacionalidade é, sem dúvida, matéria da competência exclusiva dos Estados, o direito de voto nas eleições autárquicas e europeias pode ser objecto de legislação europeia. A próxima

Conferência Intergovernamental para a reforma dos Tratados deve resolver esta questão.

3.2.2. O Comité entende que o direito de voto nas eleições autárquicas e europeias dos residentes de longa duração deve ser contemplado na legislação comunitária, sendo, além do mais, um instrumento muito importante de integração.

3.3. *Mobilidade entre o país de residência e o país de origem*

3.3.1. A comunicação da Comissão sobre política comunitária de imigração era claramente favorável ao desenvolvimento da mobilidade dos imigrantes entre os países europeus de residência e os seus países de origem, como forma de potenciar as iniciativas económicas favoráveis ao desenvolvimento destes últimos. A directiva vai nesse sentido mas, na opinião do Comité, fica aquém das intenções ao limitar o tempo permitido de ausência a dois anos (diz o n.º 1, art.º 10.º, que o estatuto de residente de longa duração será retirado quando de ausência superior a dois anos). Os Estados poderão permitir ausências mais prolongadas em caso de «destacamento por razões de trabalho», o que se aplica principalmente aos trabalhadores transferidos pelas suas empresas. Os Estados-Membros também podem alargar o prazo de 2 anos.

3.3.2. Para favorecer o desenvolvimento de actividades económicas nos países de origem por parte das pessoas que dispõem na União Europeia do estatuto de residente de longa duração, o tempo de ausência admitido deve ser alargado.

3.3.3. Quando os residentes com o estatuto de longa duração se deslocam ao seu país de origem para trabalhar em projectos de cooperação financiados por fundos do Estado em que residem, ou por fundos comunitários, devem manter o estatuto de residente de longa duração, durante o período de duração do projecto e, por conseguinte, da deslocação.

3.3.4. Estes mesmos critérios se devem aplicar às ausências permitidas nos primeiros 5 anos de residência temporária antes de adquirir o estatuto de residente de longa duração (nos termos do artigo 5.º, n.º 3, alínea a), os períodos de ausência não podem ser superiores a seis meses). Na opinião do Comité, nestes casos o tempo de ausência admissível deveria ser alargado. Deve também adoptar-se um mecanismo flexível para as ausências justificadas pela participação em projectos de cooperação para o desenvolvimento.

3.4. Estatuto de residência de longa duração dos familiares

3.4.1. A proposta de directiva não prevê a concessão do estatuto aos familiares. Deve definir-se um processo de os familiares de um titular do estatuto de residente de longa duração acederem a esse estatuto.

3.4.2. O Comité propõe que o cônjuge de um titular do estatuto de residente de longa duração e as demais pessoas consideradas familiares para efeito do direito ao reagrupamento familiar⁽¹⁾ obtenham idêntico estatuto, eventualmente condicionado a um período de residência legal não inferior a dois anos. Porém, aos familiares não deve ser exigido um período de residência permanente de 5 anos para obter o estatuto de residente de longa duração, devendo bastar 2 anos.

4. Observações na especialidade

4.1. Duas das condições para a obtenção do estatuto de residente de longa duração são a posse de recursos económicos e a titularidade de seguro de doença (artigo 6.º). Estas condições devem ser reconsideradas, já que a concessão do estatuto se deve basear apenas no tempo de residência legal (5 anos), de acordo com os critérios do Conselho de Tampere.

4.1.1. Quando o requerente do estatuto seja um trabalhador com residência temporária em razão de trabalho (por conta própria ou de outrem) nos 5 anos anteriores, apenas caberá exigir-lhe que esteja no activo, ou seja, que tenha ou procure emprego. Porém, esta exigência não deve ser aplicada aos familiares.

4.1.2. Por outro lado, a definição de recursos económicos necessários e o seu carácter estável é ambígua, o que pode dar lugar a arbitrariedades dos Estados.

4.1.3. O seguro de doença também não é exigível porquanto os residentes devem ter acesso, nas mesmas condições que os nacionais, ao sistema público de saúde.

4.2. A menção do artigo 7.º à ordem pública e à segurança não deve dar lugar a arbitrariedades. Deveria ser mais bem precisado o grau de ameaça à ordem pública e à segurança que pode determinar a recusa do estatuto. Haverá que ter particularmente em conta os acórdãos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias sobre a matéria.

4.3. A autoridade competente de cada Estado é obrigada a responder explicitamente ao requerente do estatuto permanente (n.º 2 do artigo 8.º) no prazo de seis meses, como referido na proposta. Todavia, o Comité recomenda que, na prática, o prazo não ultrapasse os três meses. Para o requerente, todo o procedimento administrativo será gratuito. Nos Estados que tenham regulamentado o «silêncio administrativo», a ausência de resposta será favorável ao requerente. Propomos que se insira na directiva um novo ponto a este respeito.

4.3.1. O prazo de resposta do Estado, quando se trata de um residente de longa duração que solicita residência temporária noutra Estado, não deve ser superior a seis semanas (em vez de três meses, como estipulado no artigo 21.º da proposta de directiva), pois um prazo tão alargado tem consequências negativas para o emprego, as empresas e a mobilidade das pessoas.

4.4. O n.º 1, artigo 13.º, sobre a protecção contra o afastamento dos titulares do estatuto de residente de longa duração, não deve dar lugar a arbitrariedades. Haverá que ter particularmente em conta os acórdãos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias sobre estas questões.

4.5. No n.º 5, artigo 13.º, deve especificar-se que o recurso contra o afastamento deve ter sempre efeito suspensivo do mesmo em todos os Estados-Membros.

4.6. Na mesma linha do que referimos no ponto 4.3, o Comité reitera as considerações expandidas sobre a obrigatoriedade e o carácter explícito da resposta, o «silêncio administrativo» e a gratuidade de todo o procedimento para o requerente quando o residente de longa duração tenha requerido a residência noutra Estado (artigo 21.º).

(1) Parecer do CES sobre «Reagrupamento familiar» — JO C 204 de 18.7.2001 e parecer do CES sobre «Protecção temporária/Afluxo maciço de pessoas deslocadas» — JO C 155 de 29.5.2001.

4.7. Tanto os nacionais dos Estados-Membros, como os nacionais de países terceiros que tenham o estatuto de residentes de longa duração devem ter, no segundo Estado (artigo 24.º), direitos equivalentes aos que tinham no primeiro, embora adaptados à legislação e aos costumes do segundo Estado. Consequentemente, deve ser suprimida da proposta de directiva a excepção relativa à assistência social e às bolsas de subsistência para estudantes, tendo em vista evitar encargos adicionais para as finanças públicas do segundo Estado.

5. Conclusões

5.1. Embora não caiba a esta directiva abordar a regularização dos cidadãos de países terceiros que se encontram na

Europa em situação irregular, o Comité quer lembrar aqui a necessidade de resolver a sua situação. A Comissão deve agir no sentido de que sejam efectivamente reconhecidos a esses cidadãos os direitos fundamentais e se adoptem as medidas necessárias para a sua regularização.

5.2. É importante que a directiva objecto deste parecer seja aplicada em todo o espaço da UE. Para tanto, o Comité insta expressamente os governos do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca a que decidam aplicar a directiva, o que, no entender do Comité, contribuiria muito positivamente para um mais efectivo exercício do direito de livre circulação que é reconhecido aos residentes de longa duração.

Bruxelas, 17 de Outubro de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS
