COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 28.9.2011
COM(2011) 585 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação da Directiva 2003/109/CE relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração

I. INTRODUÇÃO

A Directiva 2003/109/CE relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração - a seguir designada «directiva»[1] - foi adoptada em 25 de Novembro de 2003. Foi a segunda directiva[2] em matéria de migração legal adoptada após a introdução pelo Tratado de Amesterdão da competência legislativa necessária neste domínio a nível da União Europeia.

O novo estatuto criado pela directiva foi preconizado pelo Conselho Europeu em 1999, com vista a promover a integração dos residentes de longa duração nos Estados-Membros e promover a coesão económica e social. Para atingir esse objectivo, os residentes de longa duração beneficiam de um estatuto de residência estável, incluindo um conjunto de direitos uniformes tão próximos quanto possível daqueles de que beneficiam os cidadãos da UE e, em determinadas condições, o direito de residência nos outros Estados-Membros.

A directiva constitui, por conseguinte, um importante marco no desenvolvimento da política de imigração da UE, que afecta mais de meio milhão[3] de nacionais de países terceiros nos 24 Estados-Membros[4] aos quais a directiva se aplica. O seu âmbito de aplicação foi recentemente alargado aos beneficiários de protecção internacional pela Directiva de alteração 2011/51/UE de 11 de Maio de 2011.

O relatório respeita a obrigação imposta à Comissão ao abrigo do artigo 24.º da directiva. Apresenta uma panorâmica da transposição e aplicação da directiva pelos Estados-Membros e identifica potenciais questões problemáticas. Foi elaborado com base num estudo realizado em nome da Comissão[5] e noutras fontes, incluindo um certo número de perguntas *ad hoc* feitas através da rede europeia das migrações[6], queixas individuais, perguntas, petições, discussões com os Estados-Membros sobre questões práticas decorrentes da aplicação da directiva e noutros estudos[7].

Foi dada a oportunidade aos Estados-Membros de reverem e actualizarem as informações factuais.

II. ACOMPANHAMENTO E SITUAÇÃO DA TRANSPOSIÇÃO

Tal como previsto no artigo 26.º da directiva, os Estados-Membros deviam dar cumprimento à directiva até 23 de Janeiro de 2006.

A Comissão organizou várias reuniões com os Estados-Membros para debater as questões relativas à aplicação e à interpretação da directiva entre 2005 e 2010.

---

[1] JO L 16 de 23.1.2004, p. 44.
[2] A primeira directiva foi Directiva 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar.
[3] 567 100 em 2009 (fonte: Eurostat).
[4] DK, IE e UK não estão vinculados pela directiva.
[5] Estudo apoiado pela Comissão e conduzido por um consórcio liderado por Andersson Effers Felix (AEF) e que envolvia a Matrix Insight Ltd (Matrix) e o Centre for Migration Law (CMR), que actualiza o estudo realizado em 2007 pela Rede académica de estudos jurídicos sobre imigração e asilo na Europa - «Odysseus».
[6] Ver, em especial, as perguntas *ad hoc* n.os 7, 41, 46, 53, 57, 148, 180 e 209.
[7] D. Acosta Arcarazo, The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109, Martinus Nijhoff, 2011.

Em 2007, a Comissão deu início a processos por infracção contra 20 Estados-Membros[8] ao abrigo do artigo 258.º (ex-artigo 226.º) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia por não terem aplicado a directiva no prazo previsto ou por não terem informado correctamente a Comissão da adopção da legislação nacional de transposição da directiva. O Tribunal de Justiça Europeu proferiu acórdãos contra três Estados-Membros[9]. Desde então, uma vez que todos os Estados-Membros notificaram progressivamente as medidas de transposição, os processos por infracção devido à não comunicação foram arquivados.

III. ADEQUAÇÃO DAS MEDIDAS DE TRANSPOSIÇÃO

3.1. Âmbito de aplicação pessoal (artigo 3.º)

A presente directiva é aplicável aos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território de um Estado-Membro. Porém, estão previstas uma série de possibilidades de exclusão do seu âmbito de aplicação. Surgiram problemas específicos no que diz respeito à exclusão de nacionais de países terceiros que foram admitidos exclusivamente por motivos de carácter temporário [artigo 3.º, n.º 2, alínea e)]. Alguns Estados-Membros aplicam uma interpretação muito ampla da excepção contida nessa disposição e definem o estatuto de certas categorias de nacionais de países terceiros como temporário, apesar de a sua autorização de residência poder ser renovada por um período potencialmente indefinido, sem qualquer prazo definido e independentemente da duração total da residência no Estado-Membro. Os Artistas, atletas, ministros de culto, trabalhadores sociais, investigadores, membros da família de nacionais de países terceiros residentes permanentes, trabalhadores migrantes pouco qualificados ou outros nacionais de países terceiros cuja estadia é indevidamente considerada «temporária» podem, consequentemente, ser excluídos de um estatuto de residentes de longo prazo da UE em AT, CY, EL, IT e PL. Esta restrição do âmbito de aplicação pessoal da directiva compromete seriamente a «efeito útil» da directiva.

Esta questão foi objecto de um pedido de decisão prejudicial apresentado ao Tribunal de Justiça da União Europeia pelo Raad van State neerlandês no processo C-502/10 (M. Singh).

3.2. Condições para a aquisição do estatuto no primeiro Estado-Membro (artigos 4.º, 5.º, 6.º e 7.º, n.º 1)

- **Residência legal de cinco anos (artigo 4.º)**

Os nacionais de países terceiros devem residir de forma legal e ininterrupta no seu território durante os cinco anos que antecedem a apresentação do respectivo pedido de estatuto de residente de longa duração.

Os Estados-Membros continuam a ser competentes para definir a noção de «residência legal» ao abrigo da legislação nacional, dentro dos limites do direito da UE. Contudo, uma vez definida essa noção, não a podem limitar posteriormente aquando da transposição de artigo 4.º da directiva. Restringir a residência legal à estadia ao abrigo de uma autorização de residência e excluir por princípio os vistos e outras formas de autorização de estadia, pode constituir uma transposição incorrecta desta disposição quando tais estadias não são abrangidas pelas excepções previstas no artigo 3.º, n.º 2. Podem surgir problemas neste domínio no que diz respeito a FR, IT, LU, SE e SK.

[8] Todos os Estados-Membros, excepto AT, SI, SK e PL.
[9] Processos C-5/07 (Comissão/Portugal), C-59/07 (Comissão/Espanha) e C- 34/07 (Comissão/Luxemburgo).

Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, um período de ausência do território do Estado-Membro inferior a seis meses consecutivos e que não exceda um total de 10 meses num período de cinco anos não interrompe o período de residência de cinco anos[10]. LT não transpôs esta disposição[11]. Muitos Estados-Membros[12] recorreram à possibilidade de permitir períodos mais longos de ausência em caso de circunstâncias «específicas ou excepcionais» (tais como doença grave, prossecução de estudos, razões profissionais), sem que o período de cinco anos seja interrompido.

Para os estudantes do ensino superior e estagiários em formação existem regras de cálculo específicas (facultativas) nos termos do artigo 4.º, n.º 2, que a maioria dos Estados-Membros[13] transpuseram.

- **Recursos e seguro de doença (artigo 5.º, n.º 1)**

A condição relativa ao montante dos recursos varia entre os Estados-Membros, uma vez que é normalmente fixado por referência ao nível de assistência social, nível de vida mínimo ou salário/pensão mínimo. Muitos Estados-Membros prevêem limiares que são majorados proporcionalmente ao número de membros da família e têm em conta os custos de alojamento. A fim de provar a estabilidade e a regularidade dos recursos, CY exige que o contrato de trabalho seja válido desde há pelo menos 18 meses, o que, na prática, se pode revelar um obstáculo grave num mercado de trabalho caracterizado por contratos de trabalho a curto prazo.

O tratamento dos pedidos dos membros da família levanta outras questões. Em BG, EE, EL, MT, PL e RO, o quadro jurídico exige que os membros da família que solicitam o estatuto de residentes de longa duração devem provar que dispõem de recursos adequados e que estes não incluem o rendimento da pessoa na origem do reagrupamento. Esta interpretação restritiva do montante dos recursos impede os membros da família de alcançarem uma situação estável e contraria o objectivo de promover a integração dos residentes de longa duração.

- **Medidas de integração (artigo 5.º, n.º 2)**

Para além destas condições, os Estados-Membros podem exigir que os nacionais de países terceiros preencham condições de integração, como é o caso em AT, CZ, DE, EE, EL, FR, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PT e RO[14]. Estas condições de integração incluem o conhecimento da língua, embora a diferentes níveis. Podem também incluir outros conhecimentos sobre a sociedade de acolhimento, geralmente a sua história, direito interno e valores[15]. Alguns Estados-Membros exigem que os nacionais de países terceiros aprovem um exame[16] que pode ser precedido por cursos obrigatórios. Outros exigem apenas a frequência de cursos de integração[17].

Aquando da transposição desta disposição, os Estados-Membros devem respeitar o objectivo da directiva e ter devidamente em conta os princípios gerais do direito da UE, como o princípio visando preservar a sua eficácia («efeito útil») e o princípio da proporcionalidade.

[10] Para os nacionais de países terceiros titulares do «cartão azul»» em conformidade com a Directiva 2009/50, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado, o período de ausência é alargado até 12 meses consecutivos, para um período total de 18 meses, máximo.
[11] Alterações em preparação.
[12] AT, CY, CZ, DE, ES, FI, IT, LU, LV, MT, NL, PL e RO.
[13] Todos os Estados-Membros, excepto CY, FI, FR, IT, LT e SE.
[14] Contudo, esta exigência é suprimida para os membros da família em DE, EE, LT, LU, LV, MT e RO.
[15] AT, FR, DE, EL, LT, MT e NL.
[16] AT, DE, EE, EL, IT, LT, LV, MT, NL, PT e RO.
[17] Cursos de formação cívica em FR.

Para realizar essa avaliação, a natureza e o nível dos conhecimentos esperados do requerente, também em comparação com os conhecimentos sobre a sociedade de acolhimento, o custo do exame, a acessibilidade da formação e os testes sobre a integração, a comparação entre as exigências de integração impostas a um futuro residente de longa duração e as impostas às pessoas que introduziram um pedido de nacionalidade (exigências que devem ser superiores), constituem indicadores valiosos.

- **Ordem pública e segurança pública (artigo 6.º)**

Tendo em conta o facto de que, por definição, o residente de longa duração já residiu no Estado-Membro em causa durante, pelo menos, 5 anos, a possibilidade de os Estados-Membros recusarem um pedido por motivos de ordem pública ou de segurança pública é mais reduzida do que nas outras directivas em matéria de migração legal, uma vez que os Estados-Membros devem ter em consideração os quatro elementos seguintes: a gravidade ou o tipo de ofensa à ordem pública ou à segurança pública; a ameaça que possa advir da pessoa em causa; a duração da residência e a existência de ligações ao país de residência.

A exaustividade da transposição é difícil de avaliar neste domínio: não só a redacção das medidas de transposição nacionais difere muitas vezes de forma ligeira do texto da directiva, mas tais medidas normalmente baseiam-se também em diferentes fontes de direito, cuja combinação e eficácia jurídica pode ser difícil de avaliar. Sujeito a estas reservas, o direito nacional não parece garantir que cada um dos elementos especificados neste artigo da directiva seja tido em conta sempre que seja tomada uma decisão de recusar a concessão do estatuto em AT, BE, ES, FR, HU, LT, LV, PL, RO, SI[18] e SK (transposição incompleta dos critérios, formulação excessivamente vaga, articulação automática entre certas penas de prisão/registos criminais e a recusa).

- **Documentos comprovativos (artigo 7.º, n.º 1)**

Para além de um documento de viagem válido e da documentação comprovativa de alojamento adequado, os documentos que podem ser exigidos em apoio do pedido são indicados nos artigos 4.º e 5.º. Por conseguinte, a legislação nacional que exija sistematicamente documentos adicionais, tais como uma certidão de registo criminal (CY, CZ, HU, IT, RO, SI) ou um currículo pormenorizado (BG[19]), não parece ser conforme com a directiva.

Outra questão problemática relativa a algumas legislações nacionais diz respeito às consequências da falta de documentação comprovativa de alojamento adequado - esta noção refere-se, em geral, a um alojamento normal que cumpra as normas gerais de segurança e de salubridade ou a um alojamento que corresponda às normas de alojamento social. Uma vez que não se trata de uma condição de admissão, a legislação dos Estados-Membros que estipula que a falta desses elementos de prova pode ser uma razão para recusar um pedido constitui uma violação da directiva[20]. Além disso, a exigência específica prevista na legislação MT de que o alojamento não deve ser partilhado por outra(s) pessoa(s) que não sejam os membros da família não parece justificada.

Além disso, a ausência de uma disposição jurídica específica no que diz respeito aos documentos comprovativos, como parece ser o caso em DE, SE e NL, é difícil de conciliar

[18] Alterações em preparação.
[19] Alterações em preparação.
[20] Neste domínio podem surgir problemas de transposição em AT, CY, CZ, DE, FR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PL, RO e SK.

com o princípio geral de que os nacionais de países terceiros devem ter a possibilidade de conhecer os seus direitos e obrigações[21].

- **Requisitos suplementares**

Em AT, a emissão do título UE de residência de longa duração é formulada como uma disposição «facultativa» e está subordinada à aquisição de uma autorização de instalação que, por sua vez, depende do respeito de um critério de quota ou da obtenção de um número de suficientes pontos (sistema de pontos baseado nas qualificações), que não é compatível com a directiva.

No que se refere às taxas cobradas pelos 24 Estados-Membros pelo tratamento do pedido, podem, quando são excessivamente elevadas, serem consideradas contrárias ao princípio da proporcionalidade e equivalentes a uma condição adicional ilegal para a concessão do estatuto que compromete o «efeito útil» da directiva. A este respeito, o seguinte grupo de Estados-Membros: BG, CY, EL, FR, NL e PT, em que as taxas variam entre 260 euros e 600 euros, pode ser considerado problemático. Esta questão é objecto de um processo por infracção no Tribunal de Justiça[22].

3.3. Título de residência de longa duração e o estatuto de residente de longa duração (artigo 8.º, n.os 1, 2 e 3)

A directiva estabelece uma distinção fundamental entre o estatuto de residente de longa duração e o título de residência, uma vez que o estatuto é permanente e o título apenas certifica esse estatuto[23]. Neste contexto, a ausência de disposições explícitas na legislação nacional (em FR, LV, NL, PT e SE) sobre o carácter permanente do estatuto pode dar origem a uma questão a nível jurídico.

Os Estados-Membros transpuseram correctamente as disposições em matéria de período de validade do título (artigo 8.º, n.º 2), geralmente de 5 anos, com algumas excepções[24].

As regras vigentes em relação à forma do título (artigo 8.º, n.º 3), foram alteradas pelo Regulamento (CE) n.º 380/2008 do Conselho, de 18 de Abril de 2008 que altera o Regulamento (CE) n.º 1030/2002 que estabelece um modelo uniforme do título de residência para os nacionais de países terceiros. As menções obrigatórias no título não foram estabelecidas em vários Estados-Membros (por exemplo, ES[25], IT e RO) durante os primeiros anos após a entrada em vigor da directiva, o que causou problemas no que respeita à mobilidade na UE.

3.4. Condições de renovação do título e perda do estatuto (artigo 8.º, n.º 2 e artigo 9.º)

- **Renovação do título de residente de longa duração (artigo 8.º, n.º 2)**

No que se refere à disposição prevista no artigo 8.º, n.º 2, relativa à renovação automática, que está estreitamente ligada ao artigo 9.º, n.º 6, relativo à caducidade do título de residente de longa duração, a transposição é correcta nos Estados-Membros em que não existe um procedimento de renovação, uma vez que o título é válido por um período de tempo indeterminado. É igualmente correcta nos Estados-Membros em que a título de residência de

[21] TJUE, 30/5/1991, processo C-361/88.
[22] Processo C-508/10 (Comissão/Países Baixos).
[23] Ver considerando 11.
[24] Dez anos: CZ e FR; duração indefinida: FI, IT, DE e SI.
[25] Alterações em preparação.

longa duração é renovado automaticamente quando chega ao seu termo ou mediante pedido. As elevadas taxas aplicadas nesta ocasião (CY) não parecem compatíveis com o conceito de renovação automática, nem as elevadas multas (até 1659 EUR), que são alegadamente aplicadas na SK aos residentes de longa duração que não solicitam atempadamente a renovação do seu título.

- **Retirada ou perda do estatuto de residente de longa duração (artigo 9.º)**

O artigo 9.º regula as condições de retirada ou de perda do estatuto de residente de longa duração. A retirada deve ter lugar em cinco casos específicos referidos nos artigo 9.º, n.os 1 e 4, e pode realizar-se nas circunstâncias previstas no artigo 9.º, n.º 3. A retirada do estatuto de residente de longa duração não pode ser justificada por outros motivos.

Além disso, o artigo 9.º, n.º 2, autoriza os Estados-Membros a retirar o título em caso de ausência do território da União Europeia por mais de 12 meses, a não ser que sejam autorizados períodos mais longos[26] por razões específicas ou excepcionais (por exemplo, o desenvolvimento de um projecto no país de origem). Foi referida uma transposição incorrecta em SK e NL, que prevê motivos adicionais para a perda do estatuto no caso de uma ausência do território nacional de 180 dias.

Nos termos do artigo 9.º, n.º 3, os Estados-Membros podem prever que o residente de longa duração perca o direito ao seu estatuto se representar uma ameaça para a ordem pública, embora tal não justifique uma expulsão. As legislações nacionais da maior parte dos Estados-Membros prevêem esta possibilidade; no entanto, nem sempre é claro se é tida em conta a gravidade das infracções cometidas. Nomeadamente, a legislação de FR que prevê que o estatuto de residente de longa duração pode ser retirado se um nacional de um país terceiro trabalhar sem a necessária autorização, parece exceder os motivos de retirada fixados no artigo 9.º.

O artigo 9.º, n.º 4, que diz respeito à perda do estatuto de residente de longa duração no primeiro Estado-Membro depois de adquirir o estatuto de residente de longa duração num segundo Estado-Membro, ou após seis anos de ausência do território do primeiro Estado-Membro, foi transposta em todos os Estados-Membros.

No que se refere ao artigo 9.º, n.º 5, e ao procedimento simplificado para reaquisição do estatuto de residente de longa duração (por exemplo, retirada ou redução das exigências em matéria de residência ou de integração) no que respeita aos casos visados no artigo 9.º, n.º 1, alínea c), e no artigo 9.º, n.º 4, CY, ES[27], LT e MT não demonstraram ter transposto esta disposição.

3.5. Direito à igualdade de tratamento no primeiro Estado-Membro (artigo 11.º)

Nos termos do artigo 11.º da directiva, o residente de longa duração beneficia de igualdade de tratamento perante os nacionais num certo número de domínios, incluindo o acesso ao emprego, protecção social, ensino e a bens e serviços. Devido, em especial, à ausência de disposições explícitas na legislação de muitos Estados-Membros, existe uma lacuna de informação nesta área, o que é lamentável. Por conseguinte, é difícil avaliar se as legislações nacionais são conformes com o artigo 11.º. No entanto, o número de queixas apresentadas neste domínio indicam que a transposição desta disposição pode ser problemática, em especial

[26] AT, BE, CZ, FI, LU, MT, PT e SI.
[27] Alterações em preparação.

nos casos em que o princípio da igualdade de tratamento deve ser aplicada por diferentes autoridades regionais e locais.

Doze Estados-Membros[28] utilizaram a possibilidade prevista no artigo 11.º, n.º 2, de restringir a igualdade de tratamento aos casos em que o local de residência habitual registado do residente de longa duração ou dos membros da sua família se encontra no território do Estado-Membro em causa. Além disso, EL é o único Estado-Membro em que, em conformidade com o n.º 4, o legislador nacional limita a igualdade de tratamento no que diz respeito à assistência social e à protecção social às prestações sociais de base[29]. No que se refere ao acesso ao emprego, a legislação em 17 Estados-Membros[30] inclui uma restrição ou exclui os residentes de longa duração de actividades que envolvem o exercício da autoridade pública.

Registam-se problemas de transposição no que se refere ao acesso à educação em NL (as universidades estão autorizados a cobrar taxas mais elevadas aos nacionais não pertencentes ao EEE, incluindo os residentes de longa duração); à aquisição de bens imóveis em PL; livre acesso ao território em LT (a liberdade de circulação dos estrangeiros pode ser limitada em função de uma lista alargada de motivos, incluindo a protecção dos direitos e liberdades de outras pessoas).

A compatibilidade com o artigo 11.º de um subsídio de nacional de alojamento limitado aos nacionais da UE é objecto de um pedido de decisão prejudicial ao TJUE por um tribunal IT[31].

3.6. Relação com o título nacional de residência permanente – disposições mais favoráveis (artigo 13.º)

O artigo 13.º da directiva autoriza os Estados-Membros a emitir títulos nacionais de residência permanente em condições mais favoráveis. Esses títulos não conferem um direito de mudança para um segundo Estado-Membro. Treze Estados-Membros[32] utilizaram esta possibilidade, inclusivamente a favor das pessoas que beneficiam de protecção internacional, de grandes investidores ou de nacionais de países terceiros que tenham uma relação especial com o Estado-Membro em causa, devido ao facto de terem nascido ou residido desde há um longo período no seu território, ou casado com um nacional.

Podem surgir problemas nos Estados-Membros[33] onde os nacionais de países terceiros não estão autorizados a ser titulares simultaneamente de um título de residência de longa duração e de outro título de residência, e devem escolher entre os dois títulos. Este tipo de escolha não está em conformidade com os artigos 4.º, n.º 1 e 7.º, n.º 3, que estabelecem que os Estados-Membros devem conceder o estatuto de residente de longa duração quando o requerente cumpre as condições da directiva. Além disso, esta situação cria um risco de concorrência entre títulos nacionais e os da UE, que não resultará, necessariamente, na aplicação de disposições mais favoráveis aos nacionais de países terceiros, uma vez que a comparação das vantagens concedidas respectivamente pelos dois tipos de títulos é, muitas vezes, uma questão delicada que exige um conhecimento aprofundado da legislação em matéria de imigração e uma avaliação exaustiva.

[28] AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LU e PL.
[29] Entendidas como as prestações que abrangem a protecção da infância, os indigentes e a família.
[30] AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, PL, RO, SE e SI.
[31] Processo C-571/10.
[32] BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, NL, PL, SE e SI.
[33] AT, BE, DE, EE, EL, FI, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SI e SK.

3.7 Condições de residência e de trabalho noutro Estado-Membro (artigos 14.º, 15.º, 16.º e 18.º)

A facilitação da circulação na UE dos residentes de longa duração é um dos principais valores acrescentados da directiva, contribuindo para a realização efectiva do mercado interno. A transposição não está à altura desta ambição. Em muitos Estados-Membros, o capítulo III da directiva relativo à residência nos outros Estados-Membros só foi transposto parcialmente ou a sua aplicação atrasada. Além disso, surgiram problemas no que diz respeito aos títulos de residência que não foram emitidos em conformidade com as especificações da directiva (ver ponto 3.3.). Esta situação resultou em residentes de longa duração de outro Estado-Membro a quem foi recusada a admissão por motivos não previstos pela directiva ou a quem não foram concedidos os seus direitos.

A mobilidade na UE é muito maior nos Estados-Membros onde os residentes de longa duração que obtiveram esse estatuto noutro Estado-Membro são isentos do exame da situação do mercado de trabalho (e, nalguns casos, também da condição de possuírem uma autorização de trabalho), a saber, BE[34], CY, HU, LV, PL, PT e SE. Em IT, RO e SI, aplicam-se quotas nacionais - distintas das previstas no artigo 14.º, n.º 4[35]. A conformidade dessas quotas com a directiva depende do facto de terem por base uma avaliação do mercado de trabalho. Por conseguinte, as quotas, repartidas por nacionalidade em IT parecem constituir uma violação da directiva.

Alguns Estados-Membros eliminaram as condições de recursos estáveis e regulares e a prova do seguro de doença aos titulares do estatuto de residente de longa duração de outro Estado-Membro, quando requerem um título de residência. A aplicação nos termos do artigo 15.º de exigências de rendimento mais rigorosas do que as do artigo 5.º, conforme previsto em FR, IT e RO para algumas categorias de residentes de longa duração, prejudica a mobilidade na UE e levanta questões de conformidade com base nos princípios da proporcionalidade e da eficácia da directiva.

O artigo 15.º, n.º 3, prevê que os Estados-Membros exijam aos residentes de longa duração que solicitam o título de residência o cumprimento de «medidas» de integração, desde que a condição de integração não tenha sido aplicada ao residente de longa duração em causa no primeiro Estado-Membro. Tal como demonstrado pela redacção utilizada e pelas limitações previstas no que se refere à sua aplicação e conteúdo, estes «medidas» de integração não são equivalentes às «condições» de integração referidas no artigo 5.º, n.º 2. Por conseguinte, a legislação nacional que prevê que os titulares do estatuto de residente de longa duração provenientes de outro Estado-Membro devem, apesar da aplicação de uma condição de integração no primeiro Estado-Membro, cumprir as medidas de integração, que implicam mais do que a mera assistência a um curso de línguas, constitui uma violação da directiva. Tal é o caso em AT, EE[36], FR, DE e LV.

O artigo 18.º, n.º 1, da directiva regula a possibilidade de os Estados-Membros poderem indeferir os pedidos em caso de ameaça para a saúde pública. Nalguns Estados-Membros, não é claro se as doenças mencionadas estão igualmente sujeitas a medidas de protecção em relação aos nacionais. BE, HU, IT, LV e RO[37] não transpuseram artigo 18.º, n.º 3, que proíbe os Estados-Membros de recusar o título de residência devido ao aparecimento de doenças após a emissão do primeiro título. Além disso, não obstante o artigo 18.º, n.º 4, que proíbe a

[34] Durante o período de aplicação de medidas transitórias para os cidadãos da UE, apenas para as profissões insuficientes.
[35] Apenas utilizadas por AT.
[36] Todavia, esta exigência não é aplicável aos títulos de residência temporária.
[37] Alterações em preparação.

realização de um exame médico numa base sistemática e preconiza que este seja gratuito, em EL e LT é sempre exigido o dossiê médico e em CY, CZ, LV, LT e RO o requerente deve pagar os custos do exame ou do dossiê médico.

No que diz respeito ao artigo 16.º, n.º 1, que prevê que o cônjuge e os filhos menores têm o direito de acompanhar o residente de longa duração se a família já estiver constituída no primeiro Estado-Membro, surgiram problemas de transposição em EE e LT[38], onde se aplicam as regras gerais em matéria de reagrupamento familiar e em ES e IT que aplicam um requisito relativo ao alojamento. Além disso, a cláusula facultativa contida na legislação HU pode igualmente induzir em erro no que se refere ao direito de a família acompanhar o residente de longa duração.

3.8 Autorização de residência emitida a um residente de longa duração num segundo Estado-Membro (artigo 19.º, n.º 2, n.º 3, e artigo 21.º)

Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 2, o segundo Estado-Membro deve conceder um título de residência renovável ao residente de longa duração se estiverem preenchidas as condições previstas e deve comunicar a sua decisão ao primeiro Estado-Membro. Esta obrigação de comunicação não foi transposta em FR, IT, LT, LV e RO.

Logo que o residente de longa duração obtenha o título de residência no segundo Estado-Membro, deve beneficiar nesse Estado-Membro de igualdade de tratamento nas áreas indicadas no artigo 11.º, como prevê o artigo 21.º, n.º 1. Surgiram questões específicas de transposição: em FI, LT, SI e SK, em que a igualdade de tratamento total só se aplica aos residentes de longa duração que sejam titulares de um título de residência permanente; em NL, em que o título de residência temporária de um residente de longa duração lhe pode ser retirado se este solicitar assistência social.

BG, FI, IT, RO, SI[39] e SK continuam a aplicar restrições ao acesso ao emprego após os primeiros 12 meses em violação da directiva. A legislação nacional em relação a este ponto não é clara em CY e EL

No que se refere aos familiares (artigo 19.º, n.º 3), o segundo Estado-Membro deve conceder-lhes um título de residência renovável, cujo período de validade deve ser idêntico ao do título concedido ao residente de longa duração. Esta disposição específica não foi transposta em RO e SK, e são aplicadas restrições indevidas em SI e LT[40]. Logo que os membros da família obtenham o seu título de residência, devem beneficiar dos direitos previstos no artigo 14.º da directiva relativa ao reagrupamento familiar. Esta disposição não foi transposta em EE, LV e RO, e não foi correctamente transposta em SI no que se refere ao acesso ao mercado de trabalho, e em FI no que respeita ao direito ao ensino.

3.9. Protecção contra a expulsão (artigos 12.º e 22.º)

A expulsão do primeiro Estado-Membro é estritamente regulada na directiva (artigo 12.º): apenas quando o nacional de um país terceiro constitui uma ameaça real e suficientemente grave para a ordem pública ou a segurança pública, independentemente de considerações de ordem económica, pode um Estado-Membro expulsar um residente de longa duração. A decisão de expulsão deve ser precedida por uma avaliação rigorosa das circunstâncias específicas da pessoa e das consequências da decisão, com base num conjunto de critérios

[38] Alterações em preparação.
[39] Alterações em preparação.
[40] Alterações em preparação.

especificados (artigo 12.º, n.º 3). Surgem questões jurídicas decorrentes das legislações nacionais que não remetem expressamente para uma ameaça específica (ES, RO e SE); que não têm em conta o conjunto dos critérios (BE, BG, FR, HU, LU, LV, NL, RO e SE); que prevêem outros motivos para além dos de ordem pública ou de segurança nacional; ou não excluem especificamente as considerações económicas, tal como estipulado no artigo 12.º, n.º 2;

O artigo 22.º inclui a possibilidade de expulsar um residente de longa duração a quem tenha sido concedido um título de residência num segundo Estado-Membro, mas que ainda não tenha obtido o estatuto de residente de longa duração neste último Estado-Membro. Excepto MT, PT e SE, os Estados-Membros não adoptaram disposições especiais a este respeito, o que é problemático, uma vez que a maior parte dos Estados-Membros prevêem uma série de outros motivos de recusa ou de revogação dos títulos de residência.

A Directiva 2008/115/CE, de 16 de Dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, teve um impacto no artigo 22.º, n.os 2 e 3, uma vez que, em conformidade com o artigo 6.º dessa directiva, os nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro e detentores de um título de residência válido emitido por outro Estado-Membro estão obrigados a dirigir-se imediatamente para esse Estado-Membro. Só em caso de inobservância dessa condição por parte do nacional de país terceiro em causa é que os Estados-Membros podem emitir uma decisão de regresso. Devem ser igualmente respeitadas as garantias processuais e as disposições em matéria de proibição de entrada previstas na Directiva 2008/115/CE.

3.10. Garantias processuais (artigo 7.º, n.º 2, artigos 10.º, 19.º, n.º 1 e artigo 20.º)

- **Prazo para analisar o pedido (artigo 7.º, n.º 2, e artigo 19.º, n.º 1)**

Em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, a maior parte dos Estados-Membros respeita o prazo de seis meses para a tramitação do pedido de título de residência de um residente de longa duração[41] e recorre à possibilidade de prorrogar esse prazo, em «circunstâncias excepcionais». BE e DE colocam problemas a nível jurídico uma vez que nestes países não existe qualquer disposição explícita relativa ao período máximo. Além disso, nalguns Estados-Membros a prática pode diferir dos prazos oficiais[42].

Na maioria dos Estados-Membros, o residente de longa duração é autorizado a permanecer no segundo Estado-Membro enquanto aguarda a tramitação do pedido do título de residência.

Os Estados-Membros são obrigados a determinar as consequências da não tomada de uma decisão dentro do prazo fixado (por exemplo, prorrogação da autorização de residência temporária do requerente; decisão positiva ou decisão negativa contra a qual o requerente pode apresentar um recurso). A transposição não é correcta a este respeito em EE, FI e IT, onde não foram tomadas disposições.

Em conformidade com o respeito do «efeito útil» da directiva, a decisão positiva deve implicar dispor de um título de residente de longa duração, como prevêem BE e NL ou, em todo o caso, não atrasar o acesso aos direitos inerentes ao título.

[41] 30 dias: SI; dois meses: CZ; três meses: BG, CZ, EE, ES, IT, LV, PL e SK; quatro meses: FR, HU.
[42] Por exemplo, IT.

- **Outras garantias processuais (artigo 7.º, n.º 2, terceiro parágrafo, artigos 10.º e 20.º)**

A obrigação de informação, tal como prevê o artigo 7.º, n.º 2, terceiro parágrafo, parece não ser suficientemente respeitada na prática, em especial no que se refere aos direitos concedidos aos residentes de longa duração em conformidade com o artigo 11.º.

Tal como para as outras garantias processuais estabelecidas nos artigos 10.º e 20.º, estas estão previstas na maior parte das legislações nacionais. Contudo, em CZ a perda do estatuto de residente de longa duração de acordo com o artigo 9.º, n.º 4, da directiva, não pode ser contestado.

IV. CONCLUSÕES

Promover a integração e a não discriminação dos nacionais de países terceiros e, nomeadamente, dos residentes de longa duração, é um compromisso de longa data da UE. A directiva relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração constitui um instrumento fundamental para atingir este objectivo e um pilar da política da UE em matéria de imigração. Um regime inovador inspirado tanto pelo regime aplicável aos cidadãos da União como pela política de imigração, a presente directiva garante aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração um conjunto alargado de direitos em toda a UE, promove o princípio da não discriminação e estabelece, pela primeira vez, disposições para facilitar a mobilidade entre os Estados-Membros.

Considerando este ambicioso objectivo, é de lamentar o pouco impacto da directiva em muitos Estados-Membros. Em 2009, cerca de quatro quintos dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração viviam em quatro Estados-Membros: EE (187 400), AT (166 600), CZ (49 200) e de IT (45 200). Em FR e DE, apenas 2 000 residentes de países terceiros, tinham obtido o título de residente de longa duração[43]. Além disso, os dados disponíveis indicam que até ao presente, apenas um número reduzido de residentes de longa duração nacionais de países terceiros tinha utilizado esta nova possibilidade de mobilidade na UE (menos de 50 por Estado-Membro). Embora os nacionais de países terceiros que residam há mais de 5 anos não preenchem automaticamente as condições para a concessão do estatuto de residente de longa duração (por exemplo, porque não cumprem o requisito de rendimento), ou possam preencher as condições para a obtenção da nacionalidade e preferem obter esse estatuto, a diferença entre o número de potenciais residentes de longa duração e os que obtêm este estatuto específico é considerável.

Este relatório revela uma falta geral de informação entre os nacionais de países terceiros e sobre o estatuto de residente de longa duração e os direitos que lhe estão associados, bem como muitas deficiências na transposição da directiva (por exemplo, interpretação restritiva do âmbito de aplicação da directiva, condições adicionais de admissão, tais como custos elevados, obstáculos ilegais à mobilidade na UE, enfraquecimento do direito da igualdade de tratamento e protecção contra a expulsão) que deverá conduzir a novas medidas que estão a ser tomadas a nível nacional e da UE.

[43] Fonte: Eurostat.

V. MEDIDAS A TOMAR

A Comissão redobrará os seus esforços a fim de assegurar a correcta transposição e aplicação da directiva em toda a UE. A fim de alcançar este objectivo, a Comissão utilizará plenamente os poderes que lhe são conferidos pelo Tratado e, sempre que necessário, continuará a dar inicio a processos por infracção. Cinco anos após o termo do prazo para a transposição da directiva, chegou o momento de a aplicar plenamente.

Ao mesmo tempo, a Comissão continuará a colaborar com os Estados-Membros a nível técnico. O Comité de Contacto continuará a identificar dificuldades, a facilitar a troca de pontos de vista sobre a interpretação da directiva e a proporcionar orientação. Algumas questões de ordem jurídica e técnica poderão voltar a ser debatidas e clarificadas, tais como: as medidas e condições de integração; as regras específicas relativas à concessão do estatuto de residente de longa duração no segundo Estado-Membro; a protecção contra a expulsão e o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros.

Além disso, os residentes de longa duração deverão ser melhor informados sobre os seus direitos ao abrigo da directiva. A Comissão tirará o melhor partido da utilização dos sítios Web existentes, principalmente através do futuro portal europeu da imigração, e prevê a preparação de um guia simplificado para os residentes de longa duração. A Comissão pode, igualmente, incentivar e apoiar os Estados-Membros no lançamento de campanhas de sensibilização destinadas a informar os residentes de longa duração dos seus direitos.

Por último, a fim de promover a estatuto de residente de longa duração, contribuir para a integração de nacionais de países terceiros e melhorar o funcionamento do mercado interno, podem igualmente ser consideradas alterações à directiva, nomeadamente: tomar melhor em conta as estadias temporárias no cálculo do período de cinco anos; incentivar a migração circular através de regimes mais flexíveis no que respeita aos períodos de ausência do território da UE, em conformidade com o sistema de cartão azul UE[44]; facilitar o acesso ao mercado de trabalho no segundo Estado-Membro e simplificar a aquisição de estatuto de residente de longa duração no segundo Estado-Membro.

[44] Directiva 2009/50/CE.