

Proposta de Lei nº 86/XIII

Altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional e transpõe as diretivas 2014/36/UE, 2014/66/UE e 2016/801/UE.

(Separata nº 50, DAR, de 7 de Junho de 2017)

APRECIACÃO

Na generalidade

As alterações ao regime jurídico da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional contidas na presente Proposta têm como objetivo essencial proceder à transposição para o ordenamento jurídico nacional de três diretivas comunitárias em matéria de regulação da imigração proveniente de países terceiros, nomeadamente as diretivas 2014/36/UE, do Parlamento e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa às condições de entrada e permanência de nacionais de países terceiros para trabalho sazonal; 2014/66/UE, do Parlamento e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas; e 2016/801/UE, do Parlamento e do Conselho, de 11 de maio, relativa às condições de entrada e residência de nacionais de Estados terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação "au pair".

Nesta medida, as alterações introduzidas refletem inevitavelmente as tendências comunitárias em matéria de política de imigração, claramente restritivas e orientadas para o apoio a uma imigração selectiva e circular. De acordo com esta abordagem, o combate à imigração ilegal assume-se como objetivo prioritário, enquanto os programas de regularização de imigrantes em situação irregular são desencorajados ou sujeitos a condições muito restritivas. Simultaneamente, privilegia-se a criação de estatutos especiais para determinadas categorias de imigrantes, em função sobretudo das necessidades económicas e de mercado dos Estados membros da UE.

As diretivas agora em transposição são particularmente expressivas deste último aspeto, na medida em que vêm regular dois novos estatutos de entrada e permanência para categorias específicas de trabalhadores – os trabalhadores sazonais e os trabalhadores transferidos dentro da empresa para o território de um Estado membro, bem como regular em moldes novos as condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, estudos, estágios e voluntariado.

Para além desta orientação emanada da União Europeia, as alterações preconizadas refletem uma outra tendência, esta relacionada com a atracção de investimento estrangeiro, manifestada na intenção de utilizar este regime que regula a imigração para atrair capital e empresas estrangeiras, criando regimes especiais crescentemente mais favoráveis para quem queira investir no nosso país, sem grande preocupação com o tipo de investimento em causa ou com a origem dos capitais envolvidos. O regime de vistos para investimento (os chamados "vistos gold") é, nos termos desta Proposta, consideravelmente alargado e facilitado. Para além deste, cria-se também um outro regime especial – o regime especial para deslocalização de empresas que facilita a entrada e permanência de titulares, administradores e trabalhadores de empresas que pretendam instalar-se em Portugal, sem grandes critérios quanto ao tipo de empresas, setores de atividade, etc.

O que resulta desta regulação compartimentada de vários tipos de imigração, em particular no que respeita aos que pretendem exercer uma atividade profissional e que já se encontram classificados de acordo com diversas categorias (trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes, empreendedores, investigadores, trabalhadores altamente qualificados, trabalhadores sazonais, trabalhadores transferidos dentro da empresa, etc.), é uma grande diversidade de estatutos, conduzindo inevitavelmente à existência de imigrantes de 1ª e de 2ª classes e a discriminações inaceitáveis do ponto de vista social e económico.

Na realidade, os trabalhadores mais indiferenciados ou menos qualificados que imigram essencialmente por razões económicas em busca de melhores condições de vida e de trabalho estão a ser relegados para uma imigração temporária de curta ou muito curta duração, conforme as necessidades de determinados setores da economia e as flutuações do mercado de trabalho, ou empurrados para situações de irregularidade à falta de soluções que lhes permitam obter títulos de permanência mais duradouros.

Esta Organização Sindical discorda na generalidade deste tipo de orientação da política de imigração, considerando-a pouco coerente com uma visão humanista e integradora dos cidadãos que pretendem fixar-se no nosso país em busca de melhores condições de vida e de trabalho.

Por outro lado, entendemos também que este regime jurídico, que deve refletir as opções do Governo em matéria de imigração e de integração de imigrantes, não devia ser usado, e muito menos da forma intensiva que resulta dos termos desta Proposta, para fins que lhe não são próprios, como é o caso da atracção de investimento estrangeiro.

Na especialidade

- **Artigo 51ºA – Visto de curta duração para trabalho sazonal por período inferior ou igual a 90 dias**
- **Artigo 56 – Visto de estada temporária para trabalho sazonal por período superior a 90 dias**

Estes dois tipos de vistos são os títulos criados nesta Proposta como o objetivo de permitir aos trabalhadores sazonais provenientes de países terceiros entrar e permanecer temporariamente em território nacional para efetuar trabalho dependente do ritmo das estações do ano. Na prática, substituem os anteriores vistos de estada temporária para exercício de atividade profissional subordinada, que desaparecem desta Proposta.

Estes vistos, incluindo prorrogações não podem ter duração superior a 9 meses, são concedidos no país de origem e exigem a satisfação de um conjunto de requisitos, expressamente enumerados no nº1 artigo 51ºA.

O nº5 do artigo 51ºA refere que compete ao ministro responsável pelo emprego definir a lista de setores do emprego onde existe trabalho sazonal.

Em primeiro lugar, consideramos redutor que esta definição seja feita exclusivamente pelo ministro responsável pelo emprego sem qualquer intervenção de outros responsáveis como por exemplo o ministro responsável pela economia.

Por outro lado, prevê-se a comunicação desta lista à Comissão Europeia, mas nada se diz quanto à divulgação interna.

- **Artigo 56ºD – Direitos, igualdade de tratamento e alojamento**

A definição do princípio da igualdade de tratamento e a enumeração de direitos específicos dos cidadãos estrangeiros titulares de um determinado tipo de título de permanência em território nacional nesta Proposta é desnecessário, uma vez que a nossa Constituição determina, no seu artigo 15º, que os estrangeiros que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres que os cidadãos portugueses, exceto aqueles que estejam reservados exclusivamente a estes por força da própria Constituição ou da lei.

Por outro lado, o artigo 59º, nº1 da Constituição enumera os direitos que assistem a todos os trabalhadores sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas.

Assim sendo, os direitos constitucionalmente atribuídos aos cidadãos estrangeiros que se encontrem legalmente no nosso país e, em particular os seus direitos enquanto trabalhadores não podem ser restringidos sem mais por esta Proposta, seja qual for o seu título de permanência e/ou o seu estatuto laboral. A restrição de direitos fundamentais obedece sempre ao estabelecido na própria Constituição, exigindo respeito por princípios de proporcionalidade.

Relativamente à questão do alojamento, entendemos que devia ser regulada separadamente (não na mesma disposição dedicada aos direitos e igualdade de tratamento) e deviam ser previstas sanções severas para as situações em que o alojamento facultado não dispõe de condições adequadas de salubridade e segurança, não respeita a dignidade das pessoas ou é excessivamente oneroso.

- **Artigo 61º Visto de residência para atividade docente, altamente qualificada ou cultural**

De acordo com o nº 4 deste artigo, estes trabalhadores não estão sujeitos aos mesmos condicionalismos que qualquer outro trabalhador proveniente de um estado terceiro que pretenda exercer atividade profissional em Portugal para obtenção de um visto de residência para exercício de atividade profissional.

Este tipo de disposição, que discrimina os cidadãos provenientes de países terceiros em função da sua profissão ou das suas qualificações profissionais, destina-se claramente a privilegiar um determinado tipo de imigração “de elite” em detrimento da imigração de quem se desloca por necessidade em busca de melhores condições de vida e de trabalho.

- **Artigo 91º Autorização de residência para estudantes do ensino superior**

A referência do nº5 deste artigo a “instituição de ensino superior aprovada para efeitos de aplicação da presente Lei nos termos de Portaria dos membros do governo responsáveis pela área da administração interna e do ensino superior”, conjugada com as disposições dos números seguintes que referem a provação da instituição de ensino superior válida por 5 anos, a retirada ou renovação da aprovação e a existência de uma lista de instituições de ensino superior aprovadas, tudo para efeitos do disposto nesta Lei, levanta muitas dúvidas, primeiro, quanto à efetiva necessidade desta específica aprovação para efeitos exclusivos desta Lei e, em segundo lugar, quanto ao cabimento da intervenção do ministro responsável pela área da administração interna, cujas competências para avaliação de instituições de ensino superior não nos parecem óbvias.

Tanto quanto sabemos, para funcionar, uma instituição de ensino superior, mesmo privada, tem que ser previamente aprovada pelo Governo e o seu funcionamento está sujeito a requisitos legais muito estritos, cujo cumprimento compete ao Governo fiscalizar. Assim sendo, parece-nos incompreensível a referência a uma aprovação "para os efeitos desta lei", cujos critérios e finalidade desconhecemos, quando estamos a falar de instituições cujo funcionamento o Governo autorizou.

- **Artigo 123ºA – Regime especial para deslocalização de empresas**

Em primeiro lugar, uma referência à designação escolhida para este regime, que nos parece particularmente infeliz tendo em conta a conotação negativa normalmente associada à situação de deslocalização de empresas, sobretudo porque o nosso país sofreu frequentemente as nefastas consequências deste tipo de deslocalizações.

No que toca ao regime propriamente dito, registamos que os parâmetros são escassos, não são fixados critérios de qualquer espécie quer para a definição dos Estados de proveniência da empresa pelos membros do Governo referidos, nem estabelecidas quaisquer condições para a instalação das empresas.

As condições para concessão de título de residência válido são minimalistas, sobretudo quando comparadas ao que se exige a qualquer cidadão de país terceiro que pretenda entrar em território nacional para exercer atividade profissional subordinada.

Registamos ainda que este regime especial é aplicável aos titulares e administradores das empresas e também aos seus trabalhadores e colaboradores – não sendo claro, do ponto de vista jurídico, o que se entende por colaborador de uma empresa.

- **Artigo 124ºB – Concessão de autorização de residência para trabalhador transferido dentro da empresa**

O documento referenciado na alínea d) do nº1 deste artigo 124ºB deve conter ainda outras indicações, nomeadamente a duração da transferência, o local onde se situa a empresa de acolhimento e a garantia de que, finda a transferência, o trabalhador será reafetado a outra empresa pertencente à mesma empresa ou grupo de empresas .

De forma ambígua, a alínea h) do nº1 deste mesmo artigo exige que o trabalhador disponha de um seguro de saúde , "em moldes idênticos aos dos cidadãos nacionais", que é algo que não existe, visto que os trabalhadores portugueses não estão obrigados a ter seguros de saúde privados.

O nº3 deste artigo 124º concede uma dispensa de apresentação de provas de um conjunto de requisitos essenciais às empresas que sejam certificadas nos termos de Portaria dos ministros responsáveis pelas áreas da administração interna e da economia, mas não define quais os critérios a utilizar para esta certificação, nem esclarece o que se pretende certificar. A concessão desta dispensa apresenta assim um carácter completamente discricionário que consideramos inaceitável quando está em causa a averiguação da legalidade das situações, além de que a concessão desta dispensa com base numa classificação claramente discricionária viola o princípio da igualdade de tratamento.

Em Conclusão:

Esta Organização Sindical considera que a presente Proposta se filia numa orientação para as políticas de imigração que consideramos incompatível com uma visão humanista e integradora de todos os cidadãos que procuram o nosso país em busca de melhores condições de trabalho e de vida e que, em certos aspetos, não respeita as exigências da nossa ordem jurídico-constitucional, designadamente em matéria de igualdade de tratamento.

Em segundo lugar, consideramos que o regime jurídico da entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros não é a sede própria para a consagração de medidas destinadas à atracção de investimento e capitais estrangeiros, contribuindo a inclusão de tais medidas para o aprofundamento da diferenciações injustificadas de estatuto, susceptíveis de violar o princípio da igualdade de tratamento.

Marinha Grande, 07 de Julho de 2017

