

Relatório Anual de Política para a Rede Europeia das Migrações (REM)

(Annual Policy Report)

2006



Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Síntese

Este relatório aborda os desenvolvimentos políticos e legislativos ocorridos em Portugal na área da imigração e asilo durante o ano de 2006. Este documento foi elaborado por solicitação da Comissão Europeia, no âmbito da Rede Europeia das Migrações (REM), constituindo a contribuição nacional para o *Annual Policy Report* de 2006. A REM, criada em 2002 e assente numa rede de pontos de contacto nacionais, tem como principal objectivo fornecer informação objectiva, fiável e comparável em matéria de imigração e asilo no âmbito da União Europeia e dos seus Estados-Membros. O presente relatório foi elaborado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, na sua qualidade de ponto de contacto nacional da Rede Europeia das Migrações, contando ainda com a colaboração do ACIME.

Do decurso de 2006 registaram-se em Portugal desenvolvimentos significativos no domínio da imigração, em especial no que se refere ao quadro legal e à actuação política e administrativa.

Pela sua importância, destaca-se o processo legislativo de elaboração da nova lei de admissão, permanência e afastamento de estrangeiros, cujo projecto foi já aprovado, na generalidade, pelo Parlamento. Para além de introduzir alterações substanciais no actual regime de estrangeiros, a nova lei transpõe para a ordem jurídica interna diversas Directivas Comunitárias, nomeadamente as que se referem ao reagrupamento familiar, aos residentes de longa duração, ao estatuto de residente para vítimas do tráfico de seres humanos que cooperem com as autoridades, à comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras, à admissão de estudantes e de pessoas para formação não remunerada ou voluntariado, admissão para efeitos de investigação científica e ao apoio em caso de trânsito aos afastamentos por via aérea.

Outra inovação legislativa de grande significado foi a revisão da lei da nacionalidade, que reforça o princípio do *ius soli* e da ligação efectiva dos indivíduos ao território nacional, como princípios nucleares para o reconhecimento da nacionalidade portuguesa (Lei Orgânica 2/2006, de 17 de Abril que altera a Lei 37/81, de 3 de Outubro). Esta lei foi regulamentada pelo regulamento da nacionalidade portuguesa, aprovado pelo Decreto-lei 237-A/2006, de 14 de Dezembro.

Também foi alterado o regime legal aplicável aos cidadãos comunitários e seus familiares, incluindo a transposição da Directiva n.º 2004/38/CE, do Parlamento e do Conselho, de 29 de Abril sobre o direito de livre circulação e residência dos cidadãos da UE e dos membros das suas famílias. Neste âmbito, Portugal optou por adoptar um sistema de registo dos cidadãos da UE, centralizado nas Câmaras Municipais, segundo o critério da área de residência (Lei 37/2006, de 9 de Agosto).

De igual forma, o regime legal de asilo foi complementado com novas regras de acolhimento para os requerentes de asilo, transpondo a Directiva n.º 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro. Visando a simplificação dos procedimentos legais do asilo entre a fase da instrução e da decisão (Lei 20/2006, de 23 de Junho), foi extinto o cargo de Comissário Nacional para os Refugiados.

Na vertente dos direitos sociais dos imigrantes, procedeu-se ao alargamento do seu âmbito de aplicação, com reconhecimento destes direitos a todos os estrangeiros com permanência regular em Portugal, anteriormente apenas reconhecidos a titulares de autorização de residência (Decreto-Lei 41/2006, de 21 de Fevereiro, que altera o Decreto-lei 176/2003, de 2 de Agosto, sobre a atribuição da prestação social de abono de família a menores e também sobre a concessão de subsídio de funeral; Decreto-Lei 42/2006, de 23 Fevereiro, que altera o Decreto-lei 283/2003, de 21 de Maio, sobre a aplicação do rendimento social de inserção).

No que se prende com o acolhimento e integração de imigrantes, foi elaborado e submetido a discussão pública o Plano para a Integração de Imigrantes (PII), o qual veio a ser aprovado já durante o ano de 2007. Este documento consagra uma estratégia nacional de acolhimento e integração de imigrantes, até 2009, que, numa abordagem global, inclui, designadamente o controlo dos fluxos migratórios e a ajuda ao desenvolvimento nos países de origem.

Para além do debate e discussão públicos inerentes ao programa de renovação legislativa no domínio da imigração e asilo, o debate político e social foi marcado em Portugal por diversas iniciativas nacionais e internacionais, destacando-se o Fórum Gulbenkian Imigração e a 11ª Conferência Metropolis.

Boa parte do debate político centrou-se em torno da nova lei de estrangeiros, a qual acabou por reunir o consenso dos dois maiores partidos nacionais - Partido Socialista, cuja maioria parlamentar sustenta o Governo, e Partido Social Democrata, principal partido da oposição - que votaram favoravelmente o diploma, na sua generalidade.

Em termos de jurisprudência, no decurso de 2006, ao nível das decisões dos tribunais superiores portugueses que foram objecto de publicação, verifica-se que estas não tiveram grande expressividade nem revelaram interesse significativo fora dos processos a que se reportam.

O ano de 2006 foi ainda marcado pela renovação tecnológica, na qual se destaca o projecto de concepção e implementação do Passaporte Electrónico Português (PEP), a informatização dos Serviços da Administração, o processo de conversão do actual Sistema Integrado de Informação sobre estrangeiros - SII - e ainda a reformulação do Sistema Informações *Schengen* português (N-SIS). Por outro lado, este programa de renovação tecnológica esteve na origem do projecto português *SISone4all*, através do qual será possível, em 2007, alargar o Espaço *Schengen* aos novos Estados Membros, permitindo a livre circulação de pessoas entre estes Estados, tal como definido no Conselho Justiça e Assuntos Internos, de 5 de Dezembro de 2006.

Atenta a importância estratégica de uma abordagem equilibrada entre as políticas de imigração e de ajuda ao desenvolvimento, à promoção da paz e da democracia nos países de origem, bem como o contributo da imigração regular para o enriquecimento económico, social e cultural da sociedade europeia, as temáticas da imigração legal e do combate à imigração ilegal foram definidas como prioridades da Presidência Portuguesa da União Europeia, no segundo semestre de 2007.

1. Desenvolvimentos políticos em Portugal

1.1. Estrutura geral do sistema político português e contexto institucional no domínio da imigração e asilo. Principais instituições e actores.

I – Órgãos de Soberania

Nos termos da Constituição da República Portuguesa são órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais. No exercício das suas funções os órgãos de soberania devem observar os princípios da separação de poderes e da interdependência estabelecidos na Constituição.

a) O Presidente da República¹ é o Chefe do Estado Português e Comandante Supremo das Forças Armadas, sendo eleito por sufrágio universal por cinco anos.

O Presidente da República é o garante a unidade do Estado e do regular funcionamento das instituições. Cabe-lhe nomear o Primeiro-Ministro, de acordo com os resultados das eleições para o Parlamento, possuindo o poder de demissão do Governo e de dissolução do Parlamento. O Presidente detém competências de fiscalização política da actividade legislativa dos demais órgãos de soberania e de promulgação das leis do Parlamento e dos decretos-lei ou decretos regulamentares do Governo. No âmbito legislativo assistem-lhe também os poderes de veto sobre os novos diplomas legais e de requerer, ao Tribunal Constitucional, a apreciação da conformidade das leis com a Constituição.

b) A Assembleia da República² é a Assembleia Representativa de todos os cidadãos portugueses, eleita por sufrágio universal por quatro anos. Os Deputados são eleitos em listas apresentadas por partidos, ou coligações de partidos, em cada círculo eleitoral, embora representem todo o país e não apenas os cidadãos do círculo eleitoral pelo qual foram eleitos.

O Parlamento tem competências políticas, legislativas e de fiscalização, competindo-lhe, nomeadamente vigiar o cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os actos do Governo e da Administração Pública. No plano legislativo, o Parlamento pode legislar sobre todas as matérias (sem prejuízo das que se referem à organização e funcionamento do Governo), possuindo competências legislativas exclusivas em determinados domínios, como sejam

¹ www.presidencia.pt

² www.parlamento.pt

partidos políticos, eleições, orçamento do Estado, referendos, bases gerais do ensino e defesa nacional. Mediante autorização legislativa do Parlamento, o Governo pode legislar em determinados assuntos de competência legislativa exclusiva, como é o caso dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, da definição de crimes e medidas de segurança, impostos e sistema fiscal, política agrícola e monetária e competências dos tribunais. É também o Parlamento que aprova o Programa do Governo.

A presente legislatura iniciou-se em 20 de Fevereiro de 2005.

c) O Governo³ possui funções políticas, legislativas e administrativas, sendo constituído com base nos resultados da eleição para a Assembleia da República, por um mandato de quatro anos. O Governo é chefiado pelo Primeiro-Ministro, o qual é nomeado pelo Presidente da República.

O Governo é responsável pela condução da política geral do País e é o órgão superior da administração pública, respondendo politicamente perante o Parlamento.

d) Aos Tribunais compete administrar a justiça, de forma independente e em sujeição à lei. Para além do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas, existe o Supremo Tribunal de Justiça, que ocupa o topo da hierarquia dos tribunais de competência generalizada de segunda e primeira instância. As matérias administrativas são julgadas em tribunais específicos, compostos pelo Supremo Tribunal Administrativo e pelos tribunais administrativos de segunda e primeira instância.

II Principais instituições e actores

a) O Programa do Governo propõe-se a aumentar os mecanismos de integração dos imigrantes, nomeadamente concedendo-lhes um nível de protecção social idêntico ao dos portugueses; reforçar a regulação dos fluxos migratórios e da sua fiscalização; estimular a imigração legal e desencorajar a imigração irregular, com incidência na repressão das redes de recrutamento ilegal de mão-de-obra e de tráfico de seres humanos.

Alinhado com o propósito comunitário para a adopção de políticas comuns de imigração e asilo, o Governo definiu uma estratégia em torno de quatro eixos:

a) regulação de fluxos migratórios; b) promoção da imigração legal; c) fiscalização/prevenção e luta contra a imigração ilegal/tráfico de pessoas; e) integração dos imigrantes.

b) No domínio da imigração, são atribuições específicas do Ministério da Administração Interna⁴ (MAI) o controlo da circulação de pessoas nas fronteiras, da entrada, permanência, residência e afastamento de estrangeiros, no quadro da política de gestão da imigração, bem como apreciar e decidir a

³ www.portugal.gov.pt

⁴ www.mai.gov.pt

concessão do estatuto de refugiado (Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro).

c) As supra referidas atribuições do MAI concretizam-se através do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras⁵ (SEF). O SEF é um Serviço de Segurança cuja principal missão é controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a entrada, permanência e actividades dos estrangeiros no território português, prevenir e reprimir a criminalidade relacionada com a imigração ilegal e outros com ele conexos, nomeadamente o tráfico de pessoas, instruir os processos de asilo e emitir parecer no âmbito dos processos de concessão de vistos consulares e de nacionalidade portuguesa (art.º 7º do Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro e Decreto-Lei 252/2000, de 16 de Outubro).

A fiscalização e controlo de imigrantes contam ainda com a intervenção da Guarda Nacional Republicana⁶ (GNR) e da Polícia de Segurança Pública⁷ (PSP), com destaque para a actuação desenvolvida no âmbito de operações conjuntas de fiscalização de estrangeiros em território nacional e nos postos mistos de fronteira, no âmbito da Cooperação luso-espanhola, no quadro das medidas compensatórias da livre circulação de pessoas no espaço *Schengen*. A GNR⁸ detém ainda competências no âmbito do controlo da costa portuguesa, em matéria de infracções aduaneiras e de colaboração no controlo de entrada e saída de pessoas do território português. No que se prende com a vertente laboral, a Inspeção-Geral do Trabalho⁹ (IGT) é competente para verificar as condições de trabalho dos estrangeiros em Portugal. A Polícia Marítima e a Marinha Portuguesa¹⁰, detém competência no que se prende com o controlo da costa, da zona de domínio público marítimo e das águas territoriais nacionais.

d) As matérias de integração de imigrantes estão a cargo do Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas¹¹ (ACIME). Na dependência da Presidência do Conselho de Ministros, o ACIME tem como missão colaborar na definição, execução e avaliação das políticas públicas, transversais e sectoriais, relevantes para a integração social dos imigrantes e das minorias étnicas, bem como fomentar o diálogo entre as diversas religiões, culturas e etnias (art.º 20º do Decreto – Lei n.º 202/2006, de 27 de Outubro - Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros)¹².

e) No que se refere à regulação de fluxos e promoção da imigração legal, destacam-se as competências do Ministério dos Negócios Estrangeiros¹³ (MNE), em especial no domínio da política de concessão de vistos consulares, cuja concretização está a cargo da Direcção Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas (DGACCP), nos termos da lei orgânica daquele Ministério (Decreto-Lei 204/06, de 27 Outubro).

⁵ www.sef.pt

⁶ www.gnr.pt

⁷ www.psp.pt

⁸ Através da sua unidade especial designada Brigada Fiscal.

⁹ www.igt.gov.pt

¹⁰ Na fiscalização das águas territoriais para além das 2 milhas.

¹¹ www.acime.gov.pt

¹² Sobre o ACIME, ver 1.4 (desenvolvimentos institucionais).

¹³ www.min-nestrangeiros.pt

f) O envolvimento institucional de outros actores efectua-se através do Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI). Presidido pelo Alto-comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, este Conselho tem como principal objectivo assegurar a participação das associações representativas dos imigrantes, dos parceiros sociais e das instituições de solidariedade social na definição das políticas de integração social e de combate à exclusão (Decreto – Lei n.º 202/2006, de 27 de Outubro).

g) No âmbito do asilo destaca-se o papel do Conselho Português para os Refugiados¹⁴ (CPR). O CPR é uma Organização não Governamental que, nos termos da lei de asilo, tem capacidade de intervenção nos procedimentos de asilo, designadamente no aconselhamento e apoio jurídico aos requerentes. Esta entidade pode apresentar, em todas as fases do processo administrativo, pareceres, relatórios ou informações sobre o país de origem do requerente, os quais são incluídos nos processos individuais de asilo e tomados em consideração nas respectivas decisões.

O CPR é também responsável pela gestão e funcionamento do centro de instalação para requerentes de asilo (Centro de Acolhimento da Bobadela, próximo de Lisboa), financiado pelo Estado português. O CPR promove, igualmente, cursos de língua portuguesa, de integração profissional e de informática para os candidatos ao asilo, dando-lhes ainda apoio noutros aspectos, tal como a saúde.

h) No decurso de 2006 o Governo Português prosseguiu a reforma da Administração Central do Estado, aprovando um programa de reestruturação (Resolução do Conselho de Ministros 39/2006, de 21 de Abril de 2006 e de simplificação dos procedimentos da Administração Pública (Simplex), no qual se incluíram as entidades dependentes do MAI.

Ainda neste contexto, foi publicitado o relatório final sobre a reformulação do modelo de segurança interna do país, o qual aponta para um conceito estratégico e alargado de segurança interna, com reforço dos mecanismos de cooperação e coordenação. O novo conceito influenciou também as opções fundamentais do Sistema Integrado de Segurança Interna nas quais as áreas de imigração e fronteiras se assumem como áreas nucleares do sistema¹⁵.

1.2. Desenvolvimentos políticos durante o período em referência

No que se refere a eleições para os órgãos de soberania, no período em referência foi eleito um novo Presidente da República, Aníbal Cavaco Silva, para um mandato de cinco anos (22 de Janeiro de 2006).

¹⁴ www.cpr.pt

¹⁵ Aprovadas já em 2007 pela Resolução do Conselho de Ministros nº 45/2007, de 19 de Março.

1.3. Principais debates e desenvolvimentos políticos relacionados com a imigração, integração e asilo durante o período em referência

a) Gestão da imigração

- O Governo Socialista, que tomou posse em Março de 2005 e detém maioria absoluta no Parlamento Português, aprovou um projecto de diploma referente à nova lei da imigração. Durante o período de referência, o projecto, já aprovado pelo Governo, esteve em discussão no Parlamento Nacional.

A proposta Governamental foi vista pelo partido da ala esquerda – Bloco de Esquerda (BE) - como tão restritiva como a existente. BE frisou que os imigrantes que vivem e trabalham actualmente em Portugal, devem aceder directamente a um título de residência e os novos imigrantes devem ter acesso a um visto de residência pelo período de um ano. Este partido defende também que o princípio da reunificação familiar deve englobar descendentes com idade superior a 18 anos de idade.

O partido de direita dos Democratas Cristãos (CDS-PP) afirmou que a proposta governamental abria as portas à imigração ilegal, ao permitir que os imigrantes obtivessem um visto de três meses destinada à procura de emprego em Portugal, sem o pré-requisito de um contrato de trabalho.

O projecto da nova lei foi bem acolhido pela generalidade das associações de imigrantes, pese embora algumas delas tenham lamentado a perda da oportunidade de legalizar todos os imigrantes em Portugal.

De qualquer modo, o projecto foi aprovado na generalidade pelo Parlamento, em 20 de Dezembro de 2006, reunindo o consenso alargado dos partidos representados nesta Assembleia. De facto a aprovação na generalidade do projecto de lei do Governo contou com o voto favorável da maioria socialista, que sustenta o Governo (PS), e o Partido Social-democrata (PSD), o maior partido da oposição. O Partido Comunista (PCP) absteve-se, tendo votado contra somente o CDS-PP e o BE.

Tendo em vista o debate e discussão pública alargada deste assunto, foi criado o site www.imigrante.pt, no qual é possível aceder ao projecto de lei da imigração, bem como a informação diversa sobre o tema.

- Ao nível do debate público, o período em referência ficou marcado pela 11^a Conferência Metrópolis sob o tema “*Paths & CrossRoads: moving people, changing places*” (Lisboa, 2 a 6 de Outubro de 2006), organizado pelo ACIME e pela Fundação Gulbenkian. Destaque ainda para o Fórum Gulbenkian Imigração, evento que, ao longo de um ano, estimulou a reflexão, o debate e a mobilização de agentes e da opinião pública nacional e internacional, para o tema das migrações. Este evento foi encerrado pela Conferência Internacional “*Imigração: Oportunidade ou Ameaça?*” (Lisboa, 6 e 7 de Março de 2007).

- No âmbito do diálogo sobre o trânsito migratório no Mediterrâneo (MTM), numa iniciativa conjunta do Centro Internacional para o Desenvolvimento da Política de Imigração (ICMPD), Europol e Frontex, decorreu na cidade do Porto, em 13 e 14 de Novembro de 2006, a Conferência preparatória do projecto *Towards Comprehensive response to Mixed Migration Flows*, que visa assegurar uma abordagem alargada e conjunta dos fluxos migratórios na bacia do Mediterrâneo.

b) Entrada e controlo de fronteira

Em matéria de entrada e controlo de fronteira, o debate público centrou-se em torno da questão do novo do passaporte electrónico português. Numa vertente mais técnica, pela sua importância estrutural para a melhoria do controlo de fronteira, deve assinalar-se o debate relativo à introdução do novo sistema de controlo de fronteiras (SCF), relativo a pessoas e documentos, incluindo o controlo de documentos electrónicos. Outro projecto de grande significado para Portugal foi o desenvolvimento do RAPID (Reconhecimento Automático de Passageiros Identificados Automaticamente), que irá racionalizar o controlo de fronteira, com aumento do fluxo de pessoas e garantia de maior segurança.

c) Integração

- Em 2006, jornalistas de todos os sectores da comunicação social foram distinguidos com o Prémio “Imigração e Minorias Étnicas: Jornalismo pela Tolerância”. Este prémio é atribuído pelo ACIME para distinguir contribuições para a visibilidade da realidade migratória, promoção da tolerância, integração de imigrantes e combate à discriminação.

- No âmbito da comemoração de determinadas datas, o ACIME promoveu a reflexão sobre a imigração e interculturalidade, com destaque para a Semana da Diversidade Cultural em colaboração com a UNESCO (15 a 21 de Maio); o Dia Mundial da Tolerância (16 de Novembro), o Dia do Acolhimento em contexto educativo (24 de Outubro) e o Dia Internacional do Migrante (18 de Dezembro), com a apresentação pública do Anteprojecto do Plano para a Integração dos Imigrantes (PII)¹⁶.

- Para promoção do debate e esclarecimento sobre questões da imigração, o ACIME constituiu uma Bolsa de 25 formadores para realização de acções de informação e formação sobre Imigração e Minorias Étnicas, designadamente em autarquias, escolas, empresas e associações.

d) Protecção a refugiados e asilo

- O Parlamento Português aprovou uma alteração à Lei de Asilo, transpondo a Directiva nº 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, que estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento de requerentes de asilo nos Estados Membros.

¹⁶ Aprovado durante o ano de 2007.

A oposição (PSD) não colocou qualquer objecção aos princípios da proposta, a qual foi considerada generosa por alguns dos partidos. O partido de direita Democrata Cristão (CDS-PP) manifestou surpresa, pela ambição e generosidade da proposta, a qual viria servir de justificação para a rectificação do orçamento dos Ministérios envolvidos na implementação da lei. O BE considerou a generosidade da alteração muito restritiva. Já o Partido Comunista (PCP) afirmou que não é somente necessário legislar de forma generosa sobre determinada matéria, mas importa também saber como tal legislação virá a ser implementada.

e) Cidadania e Naturalização

- Em Fevereiro 2006, o Parlamento Português aprovou uma alteração à Lei da Nacionalidade, apresentada pelo Governo como um passo importante para o fim da exclusão. A nova lei entrou em vigor em 15 de Dezembro de 2006, alterando as regras de acesso à nacionalidade, reforçando o princípio do *ius solis* na concessão da nacionalidade portuguesa e estendendo a nacionalidade a imigrantes de segunda geração. O Governo circunscreveu o acesso à nacionalidade aos imigrantes de segunda geração nos casos em que um dos progenitores tenha vivido legalmente em Portugal cinco ou mais anos, com o argumento de que a nova lei não pode estimular a imigração ilegal. Tanto o partido da maioria governamental como a oposição social-democrata e o Partido Comunista votaram a favor da nova lei.

Os democratas cristãos abstiveram-se na votação desta lei, atentas as reservas que apresentaram ao diploma.

O Bloco de Esquerda também se absteve, atento o facto de haverem defendido uma legislação mais flexível.

Deve ainda mencionar-se que foi criado um site específico sobre nacionalidade (www.nacionalidade.pt) com informação e esclarecimentos sobre a nova lei e a sua aplicação.

f) Imigração ilegal e legalização

O debate sobre a imigração ilegal mereceu especial destaque em dois seminários Luso-Brasileiros sobre Tráfico de Pessoas e Imigração Ilegal (Cascais, Portugal, 22 a 24 de Maio e Brasília, 27 a 29 de Novembro de 2006) que reuniram políticos, peritos, académicos e investigadores de ambos os países num debate aprofundado sobre tráfico de pessoas e imigração ilegal, tendo em vista o intercâmbio de experiências e informações, para prevenir e reprimir a acção das organizações criminosas que actuam nesta área.

As conclusões destes seminários realçaram, entre outros aspectos, o aprofundamento dos meios de cooperação, preconizando medidas objectivas e concretas ao nível dos mecanismos de prevenção e combate ao tráfico de pessoas e das respectivas redes criminosas, destacando-se a formação técnica de profissionais, as campanhas de informação e sensibilização, o conhecimento da legislação aplicável e apoio às vítimas, elaboração de

estudos e pesquisas, cooperação entre autoridades consulares e o reforço do papel dos oficiais de ligação e da troca de informações, entre outros.

g) Retorno

Neste domínio, durante o período em referência, não se registou debate público digno de assinalar no contexto deste relatório.

h) Outros

Nada a referir

1.4 Desenvolvimentos institucionais

a) O acesso à nacionalidade portuguesa por naturalização passou a ser uma competência do Ministro da Justiça, cabendo a instrução do respectivo processo à Conservatória dos Registos Centrais. Até 12 de Dezembro de 2006 (data da entrada em vigor da nova legislação) a naturalização era competência do Ministro da Administração Interna (MAI), cabendo a instrução do processo ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Porém, a competência do MAI mantém-se relativamente aos processos pendentes à data da entrada em vigor da alteração legislativa, sem prejuízo dos mesmos serem instruídos à luz dos novos critérios e requisitos legais. Nos termos do novo regime legal, o SEF detém competência para a emissão de parecer no âmbito dos processos de acesso à nacionalidade portuguesa.

b) O Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME) foi reestruturado, passando a deter a natureza de Instituto Público, sob a designação de Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI), nos termos do Decreto – Lei n.º 202/2006, de 27 de Outubro (Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros). Esta alteração visou reforçar as competências do Alto-comissário e flexibilizar a capacidade de actuação do ACIDI, dotando-o de um quadro de pessoal especializado nas diversas vertentes do apoio ao acolhimento e integração de imigrantes.

c) Ao encontro de várias recomendações internacionais em matéria de detenção de imigrantes, no período em referência, a Organização Internacional para as Migrações (IOM) e o Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS) assumiram um novo papel no âmbito da gestão da imigração em Portugal, através de um protocolo com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) para monitorização das condições de funcionamento do Centro de Instalação Temporária para imigrantes ilegais, que aguardam o afastamento de território nacional. Ao abrigo deste documento o JRS assegura aos imigrantes o seu acompanhamento, tempos livres e apoio espiritual aos diversos credos e a IOM garante a prestação de informação, nas línguas de origem, relativamente aos requisitos e condições da imigração legal.

d) O SEF e a IOM estabeleceram também uma parceria em matéria de retorno voluntário de imigrantes (projecto SURRIA), cujos principais objectivos são a criação de uma rede de informação e de apoio aos imigrantes que desejem regressar aos seus países e a elaboração de um manual de boas práticas sobre a constituição de redes de incentivo ao retorno voluntário.

e) No período em referência também as Associações representativas dos Imigrantes assumiram novos papéis, designadamente através da celebração de Protocolos de Cooperação com o SEF para colocação de mediadores culturais para atendimento presencial nos pontos de atendimento e no centro de contacto telefónico deste Serviço, facilitando a comunicação e informação e agilizando o acesso dos imigrantes aos serviços da Administração Pública relativos à documentação de estrangeiros. Foi o caso da Associação da Comunidade de S. Tomé e Príncipe, Solidariedade Imigrante, Associação Moinho da Juventude e Associação Unidos de Cabo-Verde.

f) O ACIME criou um Serviço de Tradução Telefónica para imigrantes, dotado de uma bolsa de 37 tradutores, que assegura, em formato de conferência telefónica, o contacto simultâneo entre o técnico da instituição, o tradutor e o imigrante.

g) No âmbito dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI)¹⁷, no período em referência, foram criados novos Gabinetes dedicados à nacionalidade, ao apoio ao empreendedorismo e à habitação. No CNAI de Lisboa foi ainda criada uma extensão da Conservatória dos Registos Centrais, tendo em conta as suas novas competências na concessão de nacionalidade portuguesa.

h) No âmbito do Projecto Cooperação, Acção, Investigação e Mundivisão (CAIM) foram adoptadas várias medidas para a prevenção e combate ao tráfico de mulheres, com incidência na área da Prostituição e Tráfico de Mulheres em Portugal, financiado pela iniciativa EQUAL. Coordenando as componentes investigação, combate e controlo deste crime e apoio e protecção às vítimas, o projecto estuda as características e as dinâmicas do fenómeno do tráfico de mulheres e desenvolve intervenções diversificadas, equacionando respostas e recursos para combater o fenómeno. Este projecto é desenvolvido em parceria múltipla que inclui, nomeadamente a Presidência do Conselho de Ministros, através da Comissão Igualdade Direitos das Mulheres (CIDM) e do ACIME; Ministério da Justiça, Ministério da Administração Interna, IOM e Associação para o Planeamento da Família (APF).

i) Através da Lei 20/2006, de 23 de Junho, por razões de simplificação dos procedimentos legais do asilo entre a instrução e a decisão do processo, foi extinto o Comissariado Nacional para os Refugiados. Este Comissariado foi criado no âmbito do Ministério da Administração Interna, para a elaboração de

¹⁷ Os centros nacionais de apoio aos imigrantes (CNAIs) são espaços dedicados ao atendimento e informação de imigrantes com postos de atendimento do ACIME, SEF, e das entidades responsáveis pela Segurança Social, Trabalho, Educação, Saúde e ONGs, que a eles se desejem associar.

propostas fundamentadas de concessão, recusa ou perda do direito de asilo e de atribuição de autorização de residência por razões humanitárias, nos termos definidos pelo art.º 34º da lei de asilo, aprovada pela Lei 15 /98, de 26 de Março.

2. Desenvolvimentos legislativos na área da imigração e asilo

2.1. Estrutura geral do sistema legal na área da imigração e asilo. Legislação relevante, níveis de decisão e principais actores.

I Estrutura geral do sistema legal

Sem prejuízo do quadro legislativo comunitário e dos tratados internacionais aplicáveis, o topo do sistema legal português é ocupado pela Constituição da República, com a qual as leis ordinárias nacionais devem estar em harmonia. A Constituição consagra, designadamente os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, a estrutura e organização do Estado e do sistema legal português. Na perspectiva que ora releva, merecem destaque, o princípio geral de igualdade entre cidadãos nacionais e estrangeiros e as regras gerais sobre a expulsão, extradição e o direito de asilo.

II Legislação relevante

a) O regime legal de entrada, permanência, saída e afastamento de nacionais de países terceiros consta do Decreto-Lei 244/98, de 8 de Agosto, o qual irá ser profundamente alterado, de acordo com o projecto de diploma já aprovado na generalidade pela Assembleia da República¹⁸. O Decreto-Lei 244/98 consagra o regime geral aplicável a estrangeiros, nomeadamente quanto às regras para a sua admissão; tipo de vistos e condições de emissão; reagrupamento familiar; permanência e afastamento de território nacional; disposições criminais e contra-ordenacionais específicas do domínio da imigração e taxas aplicáveis. A regulamentação da lei de estrangeiros é feita pelo Decreto-Regulamentar 6/2004, de 26 de Abril.

b) Os cidadãos da União Europeia e seus familiares regem-se pelas normas consagradas pela Lei 37/2006, de 9 de Agosto, o qual regula o direito de livre circulação e residência destes cidadãos e suas famílias, transpondo para a

¹⁸ Esta lei foi entretanto aprovada pela Assembleia da República em 10 de Maio de 2007.

ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/38/CE, do Parlamento e do Conselho, de 29 de Abril.

c) As matérias de asilo constam da Lei 15/98, de 26 de Março, com as alterações da Lei 20/2006, de 23 de Junho, que transpõe a Directiva n.º 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, relativa ao estabelecimento de normas mínimas em matéria de acolhimento de requerentes de asilo nos EM.

d) O acesso à nacionalidade é regulado pela lei da nacionalidade, contida na Lei 37/81, de 3 de Outubro, alterada pela Lei Orgânica 2/2006, de 17 de Abril.

III Níveis de decisão e principais actores

a) As decisões resultantes da aplicação do regime de legal de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros são decisões de natureza administrativa, da responsabilidade do Ministro da Administração Interna ou do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, na pessoa do seu Director Geral. O poder de decisão pode ser delegado, nos casos em que a lei expressamente o preveja.

b) As decisões relativas ao afastamento de estrangeiros em situação regular, aplicação de medidas de coacção no âmbito do processo de expulsão e manutenção de estrangeiros não admitidos em Portugal em centro de instalação temporária por período superior a 48 horas, são da competência do poder judicial.

c) A decisão de admissão do pedido de asilo cabe ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, sendo a concessão do estatuto de refugiado competência do Ministro da Administração Interna, detendo ambas a natureza de decisões administrativas.

d) A emissão de vistos consulares é uma competência do Ministério dos Negócios Estrangeiros, sem prejuízo da emissão de parecer pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, nos termos legalmente previstos.

e) As decisões administrativas proferidas em aplicação da legislação de estrangeiros são susceptíveis de recurso judicial para os Tribunais Administrativos.

2.2. Desenvolvimentos legislativos

a) Gestão da imigração

- No período em referência, o Governo iniciou o processo legislativo para alteração da lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros, cujo projecto foi objecto de discussão pública entre 31 de Maio e 30 de Junho

de 2006. Este projecto de lei foi aprovado na generalidade pelo Parlamento português em Dezembro de 2006 e remetido à Comissão de assuntos constitucionais, direitos, liberdades e garantias, aguardando-se a sua aprovação final¹⁹.

- Por Despacho, de 8 de Agosto de 2006, do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, foi determinada a adopção de medidas instrumentais para resolução de processos, ainda não concluídos, enquadrados em anteriores regimes de legalização; prorrogação de permanência (art.º 71º do Decreto regulamentar 6/2004, de 26 de Abril) e regime excepcional (ao abrigo do Acordo Luso-Brasileiro sobre contratação recíproca de nacionais).

b) Entrada e controlo de fronteira

- O Decreto-Lei 138/2006, de 26 de Julho, alterou o regime legal de concessão e emissão dos passaportes portugueses (Decreto-Lei 83/2000, de 11 de Maio), adequando-o às novas tecnologias de informação, no âmbito do processo de criação e implementação do novo passaporte electrónico nacional. Esta legislação está em harmonia com o Regulamento (CE) 2252/2004, do Conselho, de 13 de Dezembro, sobre dispositivos de segurança e dados biométricos dos passaportes e documentos de viagem dos Estados Membros e da Decisão C (2005) 409, da Comissão, de 28 de Fevereiro, sobre dispositivos e requisitos de segurança complementares contra a falsificação de documentos.

- Na sequência do Decreto-Lei 139/2006, de 26 de Julho, procedeu-se à actualização do Sistema de Informação do passaporte electrónico português (SIPEP), operacionalizando o novo sistema que inclui a recolha de dados biométricos e a emissão centralizada do passaporte.

- Pela sua importância, merece destaque a implementação nacional do Regulamento CE n.º 562/2006, de 15 de Março, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) prevendo a ausência de controlo de pessoas na passagem das fronteiras internas entre os Estados membros da UE e estabelece as normas aplicáveis ao controlo de pessoas na passagem das suas fronteiras externas.

- O Decreto-lei 7/2006, de 4 de Janeiro, aprovou o novo regime do transporte marítimo de passageiros e de mercadorias na cabotagem nacional, harmonizando a legislação nacional com os princípios comunitários neste domínio, nomeadamente o Regulamento CEE n.º 3577/92, do Conselho, de 7 de Dezembro, relativo á aplicação do principio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos EM. O novo regime legal vem permitir, a título excepcional, a possibilidade de embarque de tripulantes de países

¹⁹ A nova lei veio a ser aprovada pela Assembleia da República em 10 de Maio de 2007

terceiros em navios de cabotagem, situação anteriormente apenas permitida a tripulantes nacionais dos Estados Membros da UE.

- O Decreto-Lei 226/2006, de 15 de Novembro, veio definir a estrutura básica de organização interna, concretizando o Código Internacional para a Segurança dos Navios e Instalações Portuárias (Código ISPS), aprovado pelo Regulamento CE n.º 725/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março. Em simultâneo, transpôs para a ordem jurídica interna a Directiva 2005/65/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Outubro, relativa ao estabelecimento de medidas comunitárias destinadas a reforçar a protecção nos portos. Este diploma define parâmetros e procedimentos sobre o acesso e definição de áreas de acesso restrito nos portos, bem como a constituição e composição de comissões e conselhos consultivos destinados á definição das condições e gestão da segurança portuária.

- O Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 31 de Maio de 2005, publicado em apêndice ao DR de 27 de Janeiro de 2006 (proc. 342/05-12) declara que os pareceres da Inspeção Geral do Trabalho emitidos no âmbito do processo de concessão de vistos de permanência de estrangeiros em território nacional possuem natureza não vinculativa, para efeitos da aplicação do art.º 55 do DL 244/98, de 8 de Agosto, na redacção dada pelo Decreto-lei 4/2001, de 10 de Janeiro²⁰.

c) Integração

- O Decreto-Lei 41/2006, de 21 de Fevereiro, que altera o Decreto-Lei 176/2003, de 2 de Agosto, alargou a atribuição da prestação social de abono de família a crianças e jovens a estrangeiros portadores de títulos válidos de permanência, refugiados e portadores do título de protecção temporária. Para esse efeito, o diploma equipara a estrangeiros residentes os portadores de autorização de permanência, refugiados e portadores do título de protecção temporária, para efeitos de atribuição da prestação de abono de família a crianças e jovens. De igual forma, o diploma procede à equiparação de portadores de autorização de permanência, titulares de visto de trabalho, bem como refugiados e portadores do título de protecção temporária para efeitos de atribuição de subsídio de funeral. Tais benefícios sociais eram concedidos somente aos estrangeiros titulares de autorização de residência. Complementando aquele Decreto-Lei, a Portaria n.º 458/2006, de 18 de Maio, equipara a titulares de autorização de residência, para os efeitos em causa, os titulares de visto de residência e de estada temporária e os beneficiários de prorrogação de permanência.

- O Decreto-Lei 42/2006, de 23 Fevereiro, que altera o Decreto-lei 283/2003, de 21 de Maio, alarga a aplicação do rendimento social de inserção (rendimento mínimo garantido) aos estrangeiros titulares de autorização de permanência, visto de trabalho e visto de estada temporária, que tenham permanecido em Portugal nos últimos 3 anos. O rendimento social de inserção era apenas concedido aos estrangeiros titulares de autorização de residência em Portugal.

²⁰ O art.º 55 veio a ser revogado pelo art.º 20º do Decreto-lei 34/2003, de 25 de Fevereiro.

- Em Dezembro de 2006 foi apresentado para discussão pública o Plano para a Integração de Imigrantes (PII). Este instrumento, a concretizar até 2009, contém a estratégia nacional e os objectivos do Estado em matéria de acolhimento e integração de imigrantes, em articulação com o controlo dos fluxos migratórios e com a ajuda ao desenvolvimento dos países de origem. O PII aposta na participação e co-responsabilidade dos imigrantes, contemplando medidas dirigidas a áreas sectoriais, tais como o Trabalho, Emprego e Formação Profissional, Habitação, Saúde, Educação, Cultura e Desporto, Solidariedade e Segurança Social e Justiça. Em termos transversais, o PII aborda designadamente o combate ao abandono e insucesso escolar, reforço da formação profissional, ensino da língua portuguesa, acesso ao pleno exercício dos seus direitos individuais e sociais, nomeadamente nas áreas da saúde, habitação e justiça.

d) Protecção a refugiados e asilo

- A lei de asilo²¹ foi complementada pela Lei 20/2006, de 23 de Junho, que transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Directiva n.º 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, relativa a normas mínimas de acolhimento de requerentes de asilo nos Estados Membros. Entre outros aspectos, são definidas as condições materiais de acolhimento e cuidados de saúde, garantias administrativas e jurisdicionais. Em articulação com o Alto Comissário da ONU para os Refugiados e com o Conselho Português para os Refugiados, são também adoptadas medidas para tornar mais eficaz o sistema de acolhimento de requerentes de asilo. Com vista à simplificação de procedimentos, o art.º 24º deste diploma extingue o Comissariado Nacional para os Refugiados, a quem competia emitir parecer fundamentado no âmbito da instrução dos processos de asilo. Nos termos do mesmo artigo 24º, finda a instrução dos processos²², pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, estes são remetidos directamente ao Ministro da Administração Interna, para decisão final.

- O Decreto-Lei 222/2006, de 10 de Novembro, define a estrutura orgânica para a execução do Fundo Europeu para os Refugiados para o período 2005-2010 e o regime de financiamento público das actividades a desenvolver no âmbito do mesmo Fundo. Para o efeito, é criada a figura do Gestor, autoridade responsável pelo FER, para os efeitos da Decisão 2004/904/CE, do Conselho, de 2 de Dezembro, designado por Resolução do Conselho de Ministros.

- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 587/2005, publicado em Diário da República (2ª série) de 5 de Janeiro de 2006, (proc. 441/2005) declarando a conformidade do prazo de oito dias para interposição de recurso da decisão do Comissário Nacional para os Refugiados, que reaprecia a recusa do pedido de asilo (art.º 16º, n.º 2, da Lei 15/98, de 26 de Março - lei do asilo), com o princípio da tutela jurisdicional efectiva, garantido pelo artigo 268º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa.

²¹ Lei 15/98, de 26 de Março.

²² Com proposta de concessão ou recusa de asilo, atribuição ou renovação de autorização de residência por razões humanitárias e declaração da perda do direito de asilo.

e) Cidadania a naturalização

A Lei Orgânica 2/2006, de 17 de Abril, alterou a lei da nacionalidade²³, alterando o regime de concessão de nacionalidade portuguesa por naturalização e tipificando as situações em que os indivíduos são considerados portugueses de origem.

A nova lei atribui a nacionalidade portuguesa de origem aos filhos de estrangeiros nascidos no território português, caso um dos progenitores tenha nascido em Portugal e aqui tenha residência, à data do nascimento do filho; bem como aos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que, não se encontrando ao serviço do respectivo Estado, declarem querer ser portugueses, desde que um dos progenitores resida em Portugal há pelo menos cinco anos, à data do nascimento.

No domínio da aquisição da nacionalidade é consagrado, pela primeira vez, o direito subjectivo à naturalização de menores filhos de estrangeiros nascidos em território português, se, no momento do pedido, um dos progenitores residir em Portugal há cinco anos ou caso o menor aqui tenha concluído o primeiro ciclo do ensino básico.

Em termos processuais, o Ministro da Justiça é agora competente para decidir sobre os processos de naturalização, instruídos pela Conservatória dos Registos Centrais, competências que, no anterior regime, cabiam, respectivamente ao Ministro da Administração Interna e ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Este regime legal foi regulado através do regulamento da nacionalidade portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei 237-A/2006, de 14 de Dezembro.

f) Imigração ilegal e legalização

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 29 de Setembro de 2005 (publicado em apêndice ao Diário da República de 27 de Janeiro de 2006), no processo n.º 1849/03, que determina, que uma indicação no âmbito do Sistema de Informações *Schengen* é, só por si, impeditiva do deferimento do pedido de regularização extraordinária, nos termos do art.º 3º, al. d), da Lei 17/96, de 24 de Maio.

g) Retorno

²³ Lei 37/81, de 3 de Outubro.

O Decreto-Lei 44/2006, de 24 de Fevereiro, veio regular o acolhimento de estrangeiros e apátridas que aguardam o afastamento de território nacional, na Unidade Habitacional de Santo António, na cidade do Porto. Este diploma concretiza para Unidade Habitacional de Santo António o regime legal de acolhimento em centros de instalação temporária, previsto na Lei 34/94, de 14 de Setembro, que assegura a instalação temporária e o acolhimento de estrangeiros que foram objecto de medida de afastamento de território português.

h) Outros

A Lei 37/2006, de 9 de Agosto, veio regular o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias em território nacional, transpondo para a ordem jurídica interna a directiva n.º 2004/38/CE do Parlamento e do Conselho, de 29 de Abril. Este diploma define o regime jurídico do direito de residência permanente de tais cidadãos no território português, bem como as restrições a estes direitos fundadas em razões de ordem, segurança e saúde públicas. De igual modo, determina o registo dos cidadãos comunitários nas Câmaras Municipais de residência, continuando o registo dos familiares nacionais de países terceiros a realizar-se no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

3. Implementação de legislação europeia

3.1. Transposição de legislação comunitária no domínio da imigração e asilo e práticas administrativas durante o período em referencia

I

Durante o ano de 2006 foram transpostas para a ordem jurídica interna as seguintes directivas:

a) Directiva n.º 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, que estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento de requerentes de asilo nos EM, transposta pela Lei 20/2006 de 23 de Junho.

b) Directiva n.º 2004/38/CE, do Parlamento e do Conselho, de 29 de Abril sobre o direito de livre circulação e residência dos cidadãos da UE e dos membros das suas famílias, transposta pela Lei 37/2006 de 9 de Agosto.

c) Directiva 2005/65/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Outubro, relativa ao estabelecimento de medidas comunitárias destinadas a reforçar a protecção nos portos, transposta através do Decreto-lei 226/2006, de 15 de Novembro.

II

A transposição das Directivas abaixo referidas para a ordem jurídica interna será efectuada no âmbito do projecto de lei estrangeiros, aprovado na generalidade pelo Parlamento português:

a) Directiva n.º 2003/86/CE do Conselho, de 22 de Setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar;

b) Directiva n.º 2003/110/CE do Conselho, de 25 de Novembro de 2003, relativa ao apoio em caso de trânsito para efeitos de afastamento por via aérea;

c) Directiva n.º 2003/109/CE do Conselho, de 25 de Novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de Estados terceiros residentes de longa duração;

d) Directiva n.º 2004/81/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de Estados terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma acção de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes;

e) Directiva n.º 2004/82/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras;

f) Directiva n.º 2004/114/CE do Conselho, de 13 de Dezembro de 2004, relativa às condições de admissão de nacionais de Estados terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado;

g) Directiva 2005/71/CE do Conselho, de 12 de Outubro de 2005, relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de Estados terceiros para efeitos de investigação científica.

III

Está ainda em curso o processo legislativo de transposição das seguintes Directivas, as quais irão implicar alterações à lei de asilo portuguesa:

- a) Directiva 2004/83/CE, do Conselho, de 29 Abril, que estabelece as “Normas mínimas relativas às condições a preencher para beneficiar do estatuto de refugiado” – Directiva de qualificação.
- b) Directiva 2005/85/CE do Conselho de 1 Dezembro – “Normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado” – Directiva de procedimentos.

3.2. Especificidades nacionais, obstáculos e problemas

O fenómeno da imigração e a composição dos fluxos migratórios para Portugal foram sempre condicionados pela evolução histórica e situação geográfica do país: entre o Atlântico e Espanha e na rota da América e de África.

A partir da segunda metade dos anos noventa do século passado, Portugal assistiu a um aumento significativo do número de imigrantes, com a diversificação das origens. Numa primeira fase deste período, boa parte dos fluxos migratórios foi composta por cidadãos de nacionalidade chinesa e indostânica. A partir do ano 2000 regista-se um aumento exponencial das comunidades originárias da Europa do Leste, em particular da Ucrânia, acentuando-se também o fluxo migratório brasileiro.

Apesar da diversificação da comunidade estrangeira residente em Portugal, parte significativa desta, bem como dos fluxos migratórios destinados ao nosso país, tem como origem os países de língua portuguesa, nomeadamente Cabo-Verde, Brasil, Angola, Guiné – Bissau e S. Tomé e Príncipe.

A existência de uma língua comum, de laços históricos e de afinidades culturais, constituem factores de identificação dos nacionais destes países a Portugal, enquanto sociedade de acolhimento. Estes factores são susceptíveis de facilitar o processo de integração destes imigrantes em Portugal e, como tal, deverão ser reconhecidos e potenciados, tal como sucede, aliás, quer ao nível legislativo, quer ao nível político, nomeadamente através da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Actualmente a comunidade estrangeira residente em Portugal é representada por mais de 170 nacionalidades. Ultrapassando uma fase inicial onde os imigrantes se concentravam nos grandes centros urbanos do litoral, actualmente, a comunidade estrangeira está implementada de forma mais ou menos homogénea por todo o território nacional. Esta realidade começou a esboçar-se com a vaga de imigração do leste europeu que se caracterizou por grupos etários e habilitações mais elevados do que aqueles que tradicionalmente se registavam entre os imigrantes em Portugal.

Nos anos mais recentes, o reagrupamento familiar vem assumindo uma crescente importância na composição dos fluxos migratórios. Este fenómeno indicia um nível de integração e de consolidação da comunidade estrangeira na sociedade portuguesa, o que permite aos seus membros uma estabilidade susceptível de garantir a reunião do núcleo familiar na sociedade de acolhimento.

A agilização que o novo regime legal português irá incutir nos processos relativos à entrada e permanência de estrangeiros em Portugal contribuirá para a consolidação desta tendência.

Índice

Síntese	2
1. Desenvolvimentos políticos em Portugal.....	5
1.1. Estrutura geral do sistema político português e contexto institucional no domínio da imigração e asilo. Principais instituições e actores.....	5
1.2. Desenvolvimentos políticos durante o período em referência	8
1.3. Principais debates e desenvolvimentos políticos relacionados com a imigração, integração e asilo durante o período em referência	9
1.4. Desenvolvimentos institucionais.....	12
2. Desenvolvimentos legislativos na área da imigração e asilo	14
2.1. Estrutura geral do sistema legal na área da imigração e asilo. Legislação relevante, níveis de decisão e principais actores.	14
2.2. Desenvolvimentos legislativos	15
3. Implementação de legislação europeia	20
3.1. Transposição de legislação comunitária no domínio da imigração e asilo e práticas administrativas durante o período em referencia.....	20
3.2. Especificidades nacionais, obstáculos e problemas.....	22

