

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES DE LA UNIÓN

Departamento C de Política  
Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales

**ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE  
INMIGRACIÓN LEGAL EN LOS 27 ESTADOS MIEMBROS DE LA UE**

Incluye una evaluación de las condiciones y formalidades impuestas por  
cada Estado miembro para los recién llegados

Traducción al español realizada por la Asociación de Abogados Europeos de Inmigración y Extranjería (ABEDIE), y en concreto por los siguientes miembros de la misma: Yolanda Minguet, Arancha Soler, David Becerra, Donelia Roldán, Antonia Moyano, Aurora López, Luz Elena Jara, Anaís Franqueza, Raquel López, Laia Costa, Marisol Batalla, Concha Par, Marta Anglí, Mario Oller, Alicia Sánchez, Humildad Alonso, Ana Homet y Consuelo Duarte.



Traducción y coordinación: Laura García

**LIBERTADES CIVILES, JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR**

---

Febrero 2008





PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET  
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT  
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS  
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT  
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU EURÓPSKY PARLAMENT  
EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROOPAPARLAMENTET

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES DE LA UNIÓN  
Departamento C de Política  
Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales

## **ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN LEGAL EN LOS 27 ESTADOS MIEMBROS DE LA UE**

Incluye una evaluación de las condiciones y formalidades impuestas por  
cada Estado miembro para los recién llegados

### **ESTUDIO**

**PE 393.281**

Este estudio fue solicitado por el Parlamento Europeo: Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior.

Este estudio se ha publicado en las siguientes lenguas: INGLÉS, FRANCÉS (en marzo 2008).

**Autores: Christine Adam y Alexandre Devillard. Departamento de Derecho Migratorio Internacional y Asuntos Jurídicos, OIM.**

Manuscrito terminado en febrero 2008.

Las copias deben solicitarse a:

M. Jean-Louis Antoine-Grégoire

Tel: +32 2 2842753

Fax: +32 2 2832365

E-mail: [jean-louis.antoine@europarl.europa.eu](mailto:jean-louis.antoine@europarl.europa.eu)

Información sobre las publicaciones de la Dirección General de Políticas Interiores de la Unión (DG IPOL):

<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms>

Bruselas, Parlamento Europeo

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de su autor y no necesariamente representan la postura oficial del Parlamento Europeo.



**ESTUDIO COMPARATIVO  
DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE  
INMIGRACIÓN LEGAL  
EN LOS 27 ESTADOS MIEMBROS DE LA UE**

**INCLUYE UNA EVALUACIÓN DE LAS CONDICIONES Y  
FORMALIDADES IMPUESTAS POR CADA ESTADO MIEMBRO  
PARA LOS RECIÉN LLEGADOS**

**Febrero, 2008**

Independientemente del esfuerzo de la OIM por asegurar el rigor y exactitud de los contenidos del presente documento, las opiniones, resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas son las de sus autores e investigadores de campo y no reflejan necesariamente la posición oficial de la OIM o de sus Estados miembros. La OIM no acepta responsabilidades por las omisiones que puedan producirse en la información contenida en este Estudio.

## LISTADO DE COLABORADORES

**Christine Adam**, Departamento de Derecho Migratorio Internacional y Asuntos Jurídicos, OIM.

**Alexandre Devillard**, Departamento de Derecho Migratorio Internacional y Asuntos Jurídicos, OIM.

### INVESTIGADORES DE CAMPO

#### **Austria**

Gerhard Muzak

Profesor, Universidad de Viena, Instituto de Derecho Constitucional y Administrativo, Austria.

#### **Bélgica**

Philippe De Bruycker

Profesor, Universidad Libre de Bruselas, Instituto de Estudios Europeos, Bélgica.

#### **Bulgaria**

Angelina Tchorbadjiyska

Katholieke Universiteit Leuven, Instituto de Derecho Europeo, Bélgica.

#### **Chipre**

Olga Georgiades

Abogado, Lellos P. Demetriades Law Office, Nicosia, Chipre.

#### **República Checa**

Pavel Čížinský

Abogado, Counseling Centre for Citizenship/Civil and Human Rights, Praga, República Checa.

#### **Dinamarca**

Kristina Touzenis

Coordinadora de Proyectos, OIM, Roma, Italia.

#### **Estonia**

Klen Jäärats

Representante permanente de Estonia en la UE, Bruselas, Bélgica.

\*Las opiniones expresadas en el Informe del País no reflejan necesariamente las del Gobierno de Estonia.

#### **Finlandia**

Reetta Toivanen

Investigador Senior Adjunto, Åbo Akademi University, Instituto de Derechos Humanos, Turku, Finlandia.

#### **Francia**

Alexandre Devillard

Departamento de Derecho Migratorio Internacional y Asuntos Jurídicos, OIM, Geneva.

**Alemania**

Rolf Gutmann  
Abogado, Stuttgart, Alemania.

**Grecia**

Konstantinos D. Magliveras  
Profesor Adjunto, Universidad del Egeo, Mytilene, Grecia.

**Hungría**

Judit Mária Tóth  
Profesor Asociado, Facultad de Derecho, Universidad de Szeged, Hungría.

**Irlanda**

Catherine Cosgrave  
Policy Officer, Immigrant Council of Ireland, Dublin, Irlanda.  
Bernard Ryan  
Jurista, Universidad de Kent, Canterbury, Reino Unido.  
\*Las opiniones expresadas en el Informe del País no reflejan necesariamente las del Gobierno de Irlanda.

**Italia**

Kristina Touzenis  
Coordinadora de Proyectos, OIM, Roma, Italia.  
\*Agradecimientos a Silvia Spinuso, OIM Roma, por su asistencia.

**Letonia**

Ivars Indans  
Investigador, Instituto Letón de Asuntos Internacionales, Riga, Letonia.

**Lituania**

Violeta Targonskiene  
Conferenciante, Universidad Mykolas Romeris, Vilnius, Lituania.

**Luxemburgo**

Alexandre Devillard  
Departamento de Derecho Migratorio Internacional y Asuntos Jurídicos, OIM, Geneva.

**Malta**

Ruth Farrugia  
Conferenciante Senior, Universidad de Malta, Facultad de Derecho, Malta.

**Holanda**

Tessel de Lange  
Investigador, Radboud University Nijmegen, Centro de Derecho Migratorio, Holanda.

**Polonia**

Magdalena Kmak  
Abogado, Fundación Helsinki de Derechos Humanos, Varsovia, Polonia.  
Agata Foryś  
Abogado, Fundación Helsinki de Derechos Humanos, Varsovia, Polonia.

**Portugal**

Isabel Estrela  
Abogado, Queluz, Portugal.

**Rumanía**

Emőd Veress  
Conferenciante Senior, Universidad de Sapientia, Facultad de Económicas, Miercurea-Ciuc, Rumanía.

**Eslovaquia**

Boris Divinský  
Universidad de Comenius, Facultad de Ciencias, Bratislava, Eslovaquia.  
Miroslava Šnírerová  
Universidad de Trnava, Facultad de Derecho, Eslovaquia.

**Eslovenia**

Neža Kogovšek  
Investigador, The Peace Institute – Instituto de Estudios Contemporáneos Sociales y Políticos, Ljubljana, Eslovenia.

**España**

Eloy Ruiloba Garcia  
Profesor, Universidad de Málaga, España.

**Suecia**

Christina Johnsson  
Profesor Adjunto, Universidad de Lund, Instituto Raoul Wallenberg, Suecia.

**Reino Unido**

Bernard Ryan  
Jurista, Universidad de Kent, Canterbury, Reino Unido.

## **AGRADECIMIENTOS**

Muchas personas, dentro y fuera de la OIM, deben ser reconocidas por sus aportaciones y comentarios: Richard Perruchoud, Jillyanne Redpath, Ryszard Cholewinski, Sophie Nonnenmacher, Alexia Scarlett, Paola Pace, Helen Armstrong, Suzanna Chapman, Stephanie Gonzalez y Adrian Melendez.

## ÍNDICE

LISTADO DE COLABORADORES.....	1
AGRADECIMIENTOS.....	4
ABREVIATURAS.....	7
RESUMEN.....	9
INTRODUCCIÓN.....	11
NUEVO DERECHO Y POLÍTICA MIGATORIA DE LA UE.....	15
1. Evolución de la legislación y la política migratoria en la UE.....	15
2. Discusión actual sobre la inmigración legal a nivel comunitario.....	18
COMPARATIVA.....	25
<b>1. Política en materia de Inmigración: cuestiones generales.....</b>	<b>25</b>
<b>2. Comparativa. ....</b>	<b>28</b>
2.1 DESCRIPCIÓN DE LOS SUPUESTOS MIGRATORIOS.....	28
2.2 POLÍTICA DE VISADOS.....	30
2.3 RÉGIMEN DE RESIDENCIA.....	35
2.3.1 Condiciones generales y procedimientos aplicables al conjunto de los supuestos migratorios.....	35
2.3.2 Condiciones según la duración de la Residencia.....	46
2.3.3 Condiciones para supuestos específicos.....	55
2.3.3.1 Reagrupación familiar.....	55
2.3.3.2 Trabajo.....	67
2.3.3.2.1 Cuenta ajena.....	68
2.3.3.2.2 Cuenta propia.....	84
2.3.3.2.3 Temporeros.....	89
2.3.3.3 Estudios y formación profesional.....	95
2.3.3.3.1 Estudios.....	95
2.3.3.3.2 Formación profesional.....	102
<b>3. Cooperación con Terceros Estados.....</b>	<b>105</b>
RECOMENDACIONES.....	111
Bibliografía.....	117
INFORMES POR PAISES.....	129
Austria.....	131
Bélgica.....	145
Bulgaria.....	157
Chipre.....	169
República Checa.....	181
Dinamarca.....	193
Estonia.....	207
Finlandia.....	225
Francia.....	237
Alemania.....	251
Grecia.....	263

Hungría.....	277
Irlanda.....	289
Italia.....	303
Letonia.....	315
Lituania.....	327
Luxemburgo.....	337
Malta.....	345
Países Bajos.....	355
Polonia.....	369
Portugal.....	383
Rumanía.....	393
Eslovaquia.....	405
Eslovenia.....	417
España.....	429
Suecia... ..	441
Reino Unido.....	453

## ABREVIATURAS

AENEAS	Programa de la UE para la asistencia técnica y financiera a terceros Estados en material de inmigración y asilo
CARIM	Consortio Euro-mediterráneo para la Investigación Aplicada sobre Migración Internacional
CCPR	Derechos Civiles y Políticos
CEPS	Centro de Estudios Políticos Europeos
CLPC	Comunidad de Países de Lengua Portuguesa
COM	Comunicación de la Comisión Europea
DDL	<i>Disegno di Legge</i> (Proyecto de Ley)
DFID	Departamento Británico de Desarrollo Internacional
CE	Comunidad Europea
ECHR	Convenio Europeo de Derechos Humanos
ECMW	Convenio Europeo relativo al Estatuto del Trabajador Migrante
EEA	Área Económica Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
EIRO	Observatorio Europeo de Relaciones Industriales
EMN	Red Europea de Migración
ENP	Política Europea de Vecindad
ESC	Carta Social Europea
ESC rev.	Carta Social Europea (Revisada)
UE	Unión Europea
EUR	Euro
GATS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (Organización Mundial del Comercio)
VIH/SIDA	Virus de la inmunodeficiencia humana. Síndrome de Inmunodeficiencia adquirida
ICCPR	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
ICESCR	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
IGC	Inter-gubernamental de Consultas en materia de asilo, refugiados y migración en Europa, Norte América y Australia
IGS	Plan Internacional para Graduados (UK)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
INIS	Servicio Irlandés de Naturalización e Inmigración
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
JHA	Justicia e Interior
Med-MENA	Países Mediterráneos de Oriente Medio y Norte de África
MVV	Autorización de estancia temporal en Holanda
MWC	Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares
NAG	Ley Federal sobre Estancia y Residencia en Austria (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OIN	Oficina de Inmigración y Nacionalidad (Hungría)
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PIELAMI	Cooperación en materia de Prevención del empleo ilegal de trabajadores migrantes con el fin de promover oportunidades de empleo legal (Informe de la OIM)
SAWS	Régimen de trabajadores agrícolas temporales
SBS	Régimen basado en Permisos de trabajo
SIS	Sistema de Información Schengen
SMB	Departamento Sueco de Inmigración
SOPEMI	Sistema de Información permanente sobre las migraciones de la OCDE
TBC	Tuberculosis
TK	Documentos del Parlamento (Holanda)
TWES	Régimen de permisos de formación y experiencia laboral (UK)
UK	Reino Unido
ONU	Organización de Naciones Unidas
UNAIDS	Programa conjunto de las Naciones Unidas contra el SIDA
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
USA	Estados Unidos de América

## RESUMEN

Este estudio fue encargado por el Parlamento Europeo y tiene por objeto proporcionar una visión general y un análisis de las condiciones para la inmigración legal en los 27 Estados miembros. El análisis se ha llevado a cabo con miras a examinar las ventajas y posibilidades que una política común de la UE puede conllevar para los distintos supuestos migratorios.

La migración ocupa un puesto importante tanto en las agendas nacionales como en la de la UE. La disminución y el envejecimiento de la población europea han contribuido a una mayor concienciación sobre la necesidad de inmigrantes. El factor demográfico, junto con sus previsibles repercusiones sobre los distintos sistemas de bienestar social, ha provocado un aumento del debate sobre la inmigración en la UE, tanto desde sus Instituciones como en sus Estados miembros. Hay una creciente conciencia de que, sin los inmigrantes, Europa no será capaz de mantener el mismo nivel de vida. Sin embargo, al tiempo que los Estados europeos están compitiendo con otros enclaves económicos (como los EE.UU. y Japón) por los nacionales de Terceros Estados altamente cualificados, existe una tendencia creciente entre algunos Estados miembros a imponer políticas más restrictivas con respecto a otras formas de inmigración legal, como por ejemplo la reagrupación familiar. Los Estados miembros están luchando por encontrar el equilibrio y un enfoque global de la inmigración que pueda servir a objetivos tan diversos como el atraer a inmigrantes altamente cualificados y prevenir la inmigración irregular salvaguardando los derechos humanos de los migrantes.

La Comisión Europea sostiene que "en un mercado único con libre circulación de personas, existe una clara necesidad de ir más allá de 27 políticas de inmigración" (Hacia una política común de inmigración 2007, p. 7) y que es necesario impulsar el desarrollo de una estrategia común europea de política migratoria. Una política común de inmigración llevaría a una normativa más simple y más transparente tanto para los inmigrantes como para las autoridades competentes. Si bien el desarrollo de la política de la UE para ciertos tipos de inmigración (reagrupación familiar, estudios y formación e investigadores) y para ciertos nacionales de terceros Estados (residentes de larga duración) está avanzando, los Estados miembros se han mostrado reacios durante mucho tiempo a ceder competencias en el ámbito de la migración laboral. Con el Plan de Política en materia de Inmigración Legal, dos propuestas de Directivas y los nuevos acontecimientos venideros, esta postura parece dispuesta a cambiar.

Cabe señalar, sin embargo, que incluso en materias sujetas a regulación comunitaria se pueden observar todavía diferencias significativas entre las legislaciones nacionales de los Estados miembros. Por destacar algunas, con respecto a los residentes de larga duración, un número considerable de países sigue utilizando el permiso de residencia permanente junto al permiso de residencia de larga duración de la Comunidad Europea. Además, Los Estados miembros establecen una diferenciación entre residencia temporal y residencia permanente, pese a que no existe un concepto normalizado de residencia temporal. Asimismo, la distinción conceptual entre los visados y los permisos de residencia es ambigua. Por otro lado, en materia de reagrupación familiar, los Estados miembros tienen —como se desprende de la Directiva 2003/86/CE del Consejo sobre el Derecho a la Reagrupación Familiar— significativas discrepancias con respecto a algunos aspectos importantes, tales como la concreción de los familiares que no son parte de la familia nuclear (por ejemplo, padres, hijos adultos y la pareja de hecho), las restricciones de edad para los cónyuges y los niños, así como los periodos de espera para que los miembros de la familia puedan ser reagrupados. Se observa una tendencia en varios Estados miembros de la UE a imponer restricciones a la reagrupación familiar, por ejemplo, mediante la introducción de condiciones relacionadas con la integración. Resulta interesante el hecho de que cada vez más Estados miembros ofrezcan a los estudiantes la posibilidad de permanecer en el país durante un período limitado de tiempo después de graduarse, a fin de buscar un empleo, aunque ello no esté previsto en la Directiva 2004/114/CE del Consejo, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de

voluntariado. Esta medida facilita la retención de profesionales altamente cualificados entre los nacionales de terceros países que tienen el potencial de contribuir a la economía nacional (y europea).

Hay muchas áreas relacionadas con la migración que no están reguladas por la legislación de la UE, como por ejemplo las condiciones generales para los permisos de residencia y, más significativamente, para la migración laboral (incluyendo los supuestos de cuenta ajena, cuenta propia y trabajo de temporada). Este estudio pretende poner de relieve las líneas generales que siguen algunos o todos los Estados miembros. En lo que respecta a las condiciones generales, la investigación muestra que, si bien la gran mayoría de Estados miembros de la UE no impone requisitos relacionados con la integración, se observa una tendencia cada vez mayor a la inclusión de este tipo de condicionamientos en las legislaciones nacionales. Las condiciones de integración, en particular las pruebas de idioma y de conocimientos cívicos, pueden suponer un obstáculo importante a los potenciales inmigrantes. En relación a la inmigración laboral se puede concluir que las diferentes normativas de los Estados miembros son bastante complejas. Las regulaciones vigentes son un auténtico desafío tanto para los empleadores como para los trabajadores nacionales de terceros países, teniendo en cuenta que a menudo intervienen diferentes autoridades en la concesión de los diversos permisos requeridos. Sin embargo, el común denominador entre las diferentes políticas y legislaciones sobre inmigración laboral es que todas ellas se encuentran íntimamente vinculadas a la protección de los mercados de trabajo nacionales. Con respecto al sistema de permisos de trabajo es destacable que en muchos de los Estados miembros el extranjero se encuentre vinculado a la empresa. El actual debate sobre la inmigración laboral y las políticas de admisión preferente se centra, ante todo, en la mano de obra altamente calificada. Algunos Estados miembros han celebrado acuerdos bilaterales con terceros países que tienen un enfoque más global de la gestión de la migración; por lo general estos acuerdos ofrecen mayores facilidades para la inmigración laboral a cambio de la cooperación del aquéllos en la prevención de la inmigración irregular. Estos acuerdos van en la dirección de la idea de las "asociaciones de movilidad", propuesta por la Comisión. El tema de la inmigración de mano de obra poco cualificada no está lo suficientemente desarrollado. Es destacable el hecho de que en los marcos legislativos europeos se vincule principalmente la mano de obra poco cualificada al trabajo de temporada.

Asimismo cabe señalar que la dimensión exterior de la migración (cooperación con terceros países) se ha convertido en un tema cada vez más importante en la agenda de la UE en los últimos años. Cuando estudiamos la cooperación actual entre los Estados miembros y los terceros Estados, el abismo entre la importancia que se concede a este tema a nivel europeo y las medidas adoptadas a nivel nacional, es digno de mención. Sin embargo, la cuestión está cobrando cada vez más importancia y se incluye también en los programas nacionales. La Comisión Europea ha propuesto varias iniciativas y herramientas sobre esta materia. Llegados a este punto es importante que las iniciativas propuestas por la Comisión sean puestas en marcha por los Estados miembros. Las experiencias prácticas se contrastarán entonces y permitirán un nuevo debate y afinación de los instrumentos.

# INTRODUCCIÓN

## Alcance del Estudio

En diciembre de 2006 el Departamento de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales de la Dirección General de Políticas Internas del Parlamento Europeo, encargó a la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) un "Estudio comparativo de la legislación en materia de inmigración legal en los 25 Estados miembros de la UE, que incluyera una evaluación de las condiciones y formalidades impuestas por cada Estado miembro para los recién llegados"<sup>1</sup>. El objetivo del estudio, financiado por el Parlamento Europeo, era servir de herramienta de investigación a los miembros del Parlamento en el desarrollo de una política de inmigración de la Unión Europea (UE).

El presente estudio está basado en la siguiente observación: en la actualidad existe una amplia variedad de enfoques para la gestión de la inmigración que están siendo desarrollados por los 27 Estados miembros de la UE. Las condiciones y procedimientos relativos a la admisión y residencia de extranjeros en los Estados receptores difieren de un país a otro.

El estudio comparativo de la legislación de los 27 Estados miembros de la UE y sus repercusiones prácticas facilitará, consiguientemente, la aplicación y el desarrollo de una emergente regulación europea para la Inmigración legal.

El alcance de este estudio, que abarca diferentes supuestos de inmigración, merece algunas consideraciones previas. En primer lugar, podría encontrarse limitado por el concepto de la inmigración en sí, que puede definirse brevemente como el "proceso mediante el cual los no nacionales entran en un país con el propósito de establecerse" (Glosario sobre Migración 2004, p. 34). El concepto de *establecimiento* es importante porque implica la exclusión de determinados tipos de movimientos transnacionales, como los que se producen a resultas del turismo. Es importante destacar que, dentro de su amplio alcance, el concepto de inmigración según la definición propuesta hace únicamente referencia a una pequeña parte de casos. Por ejemplo, en el supuesto de los trabajadores de temporada no hay ningún cambio de residencia habitual para la persona, por lo que tal movimiento no tendría la consideración de inmigración en sentido estricto. En consecuencia, la noción de inmigración deberá ampliarse ligeramente en este estudio a fin de abarcar todos los tipos de extranjeros a los que se refiere.

En segundo lugar, el alcance de este Estudio estaría definido por la utilización del concepto de inmigración aprobado en la Unión Europea. En este contexto la noción de la inmigración se circunscribe a la circulación de los nacionales de terceros Estados (personas que no son nacionales de un Estado miembro de la UE), ya que los ciudadanos europeos se encuentran sometidos a un régimen jurídico específico de acuerdo con el principio de la libre circulación de personas<sup>2</sup>. Este estudio se centra por tanto en la situación de los nacionales de terceros países.

Otra forma de delimitar el alcance de este estudio es atendiendo a su énfasis en la inmigración legal, lo que implica la exclusión de la inmigración irregular y la migración no voluntaria (que principalmente se refiere a las políticas de asilo). El estudio se centra en los siguientes supuestos de inmigración legal: la inmigración de las familias, la inmigración económica (trabajo por cuenta ajena, cuenta propia y de temporada) y la inmigración con fines de estudios y formación.

El objetivo principal del estudio es el análisis de las condiciones y los procedimientos de admisión y residencia existentes para cada uno de estos supuestos de inmigración. Por el contrario no serán analizados los derechos sociales reconocidos a los nacionales de terceros

---

<sup>1</sup> Posteriormente se amplió para incluir los dos países de reciente adhesión, Bulgaria y Rumanía.

<sup>2</sup> Este régimen jurídico se extiende a los nacionales de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EFTA)

países, a excepción del derecho a ejercer una actividad profesional, salvedad hecha de los derechos relacionados con el puesto de trabajo (como el derecho a unas condiciones de trabajo justas y beneficiosas)

### Estructura y Metodología

La primera parte de este estudio tiene como objetivo contextualizar el tema a través de un análisis de la nueva legislación de la UE y su política. Se examina también el debate actual sobre la inmigración legal en la UE. Seguidamente viene la parte principal del estudio: la comparación de los diferentes sistemas sobre inmigración legal dentro de los Estados miembros de la UE. Esta comparativa sigue básicamente el mismo esquema que los Informes de los países y muestra las recomendaciones y principios fundamentales que deben regir las condiciones y procedimientos de admisión y residencia para los nacionales de terceros países en el territorio de la UE. La parte final del estudio se compone de los 27 Informes de los países en los que se examina más en detalle la perspectiva nacional de la política y la legislación en materia de migración para cada Estado miembro. Por último, los anexos incluyen ocho cuadros que resumen sucintamente las principales conclusiones de estos Informes.

Los Informes de los países incluyen los siguientes elementos: cada uno de ellos presenta una visión general de los antecedentes históricos y las tendencias contemporáneas en relación con los flujos migratorios y la política nacional de inmigración, así como un esbozo de los diferentes supuestos de inmigración previstos por la legislación interna (reagrupación familiar, trabajo, estudios y formación y otros). Sigue una descripción y análisis de las condiciones y procedimientos aplicables para la admisión (política de visados) y las cuestiones de residencia (política de permisos de residencia). Esta sección de los diferentes Informes incluye un análisis de las condiciones generales que deben cumplir los migrantes en el país de origen, así como a su llegada al país de destino, independientemente de los supuestos de inmigración (tales como las necesidades financieras, exámenes médicos, conocimientos cívicos, conocimiento del idioma del país de acogida y posibles motivos de rechazo de la solicitud). También se analizan los aspectos de los procedimientos de admisión y residencia, incluyendo una descripción de las autoridades administrativas competentes, la duración de estos procedimientos y los posibles recursos contra las decisiones de rechazo de las solicitudes. Atendiendo a los diferentes supuestos de inmigración se realiza un análisis más detallado de los permisos de residencia, tanto en lo que se refiere a la duración de la residencia (ya sea temporal o permanente) como en lo relativo a la finalidad de la estancia (reagrupación familiar, trabajo, estudios y formación). Cada uno de estos Informes por países dispone de una sección donde se comparan las condiciones impuestas en los Estados miembros con la normativa establecida en la UE y con la normativa internacional. Cabe señalar que esta parte del estudio no es primordial al ser su objetivo fundamental la comparativa entre las diferentes legislaciones internas. Son evaluadas asimismo las consecuencias prácticas de estas legislaciones, su impacto sobre los flujos migratorios, las dificultades para su aplicación y la existencia de lagunas en materia de derechos humanos. Por último, en estos Informes se incluye un análisis de la cooperación con los terceros Estados, examinando aspectos tales como la existencia de acuerdos bilaterales de migración laboral, programas de trabajadores altamente cualificados, regímenes de migración circular, facilidades para la transmisión de las remesas y acceso a la Seguridad Social y al sistema de pensiones una vez los inmigrantes regresan a su país de origen.

El presente estudio se basa en la descripción y evaluación de la legislación nacional, siempre país por país, realizada por los investigadores de campo. Para cada uno de los 27 Estados miembros de la UE, el Informe ha sido elaborado por un experto en materia de inmigración, ya sea un académico o un abogado (véase la lista de los investigadores más arriba). El equipo de investigación de la OIM ha editado sobre esta base los Informes de los países, proporcionando una estructura coherente que permite la comparación entre los distintos sistemas jurídicos. Si bien ha realizado un considerable esfuerzo para garantizar la conexión entre los Informes, cabe destacar que los redactores han tenido que enfrentarse a 27 países, con sus propios sistemas y terminología. La normalización, por tanto, es muy difícil y sólo posible hasta cierto punto.

El presente estudio hace referencia a las legislaciones nacionales hasta el mes de agosto de 2007. El euro no es la moneda de curso legal en todos los Estados miembros de la UE. Cuando ha sido necesario, las tasas y otros importes expresados en monedas locales se han convertido a euros. Para los tipos de cambio, por favor remitirse a los cuadros comparativos que figuran anexos al Informe.



## NUEVO DERECHO Y POLÍTICA MIGRATORIA DE LA UE

### 1. Evolución de la legislación y la política migratoria en la UE

La libre circulación de los trabajadores forma parte de las cuatro libertades sobre las que la Comunidad Europea fue fundada en 1957. Este derecho, aunque interpretado en sentido amplio por el Tribunal Europeo de Justicia, se ha centrado sobre todo en aquellos que son ciudadanos de la Comunidad Europea y se encuentran económicamente activos, con reglas especiales aplicables a sus familiares (Steiner et al 2006)<sup>3</sup>. Hoy en día, estos derechos se aplican a todos los ciudadanos de la Unión Europea (Tratado CE<sup>4</sup> art. 18) y no hay necesidad de demostrar la realización de una actividad económica por parte de las personas que tratan de cruzar de un Estado miembro a otro. Los nacionales de terceros países no entraron en estas primeras regulaciones, ni les es aplicable dicha normativa en lo que respecta a la libre circulación de ciudadanos de la Unión<sup>5</sup>. La Inmigración y las cuestiones de Asilo han sido tratadas por los Estados miembros en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JHA), que había sido creado por el Tratado de la Unión Europea<sup>6</sup> y que encuentra su justificación en acuerdos intergubernamentales. La intención era que los Estados miembros coordinaran sus políticas y adoptaran posiciones comunes. Cualesquiera de aquellas decisiones se acordaron por unanimidad entre los Estados miembros, con las instituciones comunitarias ocupando un simple lugar periférico (Steiner et al 2006).

La inmigración y las fronteras son dos cuestiones en relación con las cuales los Estados se muestran reticentes a ceder sus competencias nacionales a cambio de una regulación común. Fue sólo con el Tratado de Ámsterdam<sup>7</sup> en 1999 que los visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas, incluidos los nacionales de terceros países, fueron trasladados desde el JHA al Título IV del Tratado CE (Tratado CE, arts. 61-69) y, por tanto, de un enfoque intergubernamental en la formulación de políticas a un enfoque común. El Tratado requiere que el Consejo adopte "medidas destinadas a garantizar la libre circulación de conformidad con el artículo 14, y relacionar éstas directamente con las medidas adoptadas con respecto al control de las fronteras exteriores, asilo e inmigración", en un plazo de cinco años después de su entrada en vigor (Tratado CE, art. 61 (a)). Los artículos 61 a 63 del Tratado CE prevén medidas relativas a la inmigración de nacionales de terceros países<sup>8</sup>. El Reino Unido (en lo sucesivo UK), Irlanda y Dinamarca no participaron en este Título IV. Sin embargo, Irlanda y UK tienen la posibilidad de "optar" por algunas de las medidas adoptadas con argumentaciones *ad hoc*. Dinamarca sólo participa en las disposiciones que se contienen en el acervo Schengen, pero no puede "optar" por las otras medidas del mismo modo que Irlanda y Reino Unido.

<sup>3</sup> La libre circulación de trabajadores procedentes de los nuevos Estados miembros de la UE se encuentra limitada por "Acuerdos transitorios". Estos acuerdos autorizan a los Estados miembros a aplazar la introducción de la libre circulación de los trabajadores para los nuevos miembros de la UE por un período máximo de siete años posteriores a la adhesión. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que bastantes países de la antigua UE de los 15 ya han levantado el régimen transitorio y que otros han liberalizado considerablemente sus normas nacionales.

<sup>4</sup> Versión consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, DOUE 1997, C 340, 19 de marzo de 1997.

<sup>5</sup> La situación es, sin embargo, diferente para los nacionales turcos, a los que se ha concedido ciertos derechos a causa de los Acuerdos de Asociación EEC-Turquía y las decisiones adoptadas por el Consejo de Asociación de la CEE-Turquía, en particular la Decisión 1 / 80.

<sup>6</sup> Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, DOUE 2002, C 191 / 1.

<sup>7</sup> El Tratado de Ámsterdam, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999, DOUE 1997, C 340 / 1.

<sup>8</sup> Véase el artículo 61 (b), del Tratado CE: "otras medidas en los ámbitos del asilo, la inmigración y la protección los derechos de los nacionales de terceros países, de conformidad con las disposiciones del artículo 63"; el artículo 63 (3) (a): "condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar", y el artículo 63 (4): "medidas que definen los derechos y condiciones con arreglo a los cuales los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro puedan residir en otros Estados miembros".

El Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999, creó un Programa de cinco años para el Departamento de Justicia e Interior, que incluía la elaboración de una política común de inmigración y asilo dirigido a facilitar el objetivo del Tratado de Ámsterdam de favorecer un espacio de libertad, seguridad y justicia. Las conclusiones de Tampere dividieron los asuntos de inmigración, fronteras y asilo en cuatro categorías: a) asociación con los países de origen, b) sistema común europeo de asilo, c) trato equitativo a los nacionales de terceros países, y d) gestión de los flujos migratorios (Conclusiones de Tampere de 1999). Los principales logros legislativos durante el período de aplicación del programa de Tampere en materia de inmigración de nacionales de terceros países se obtuvieron en el ámbito de la reagrupación familiar<sup>9</sup> de residentes de larga duración<sup>10</sup> (véase en la sección de Comparativa, los apartados 2.3.3.1 y 2.3.2). En cuanto a las relaciones con terceros países, como resultado de las conclusiones de Tampere se concluyeron varios acuerdos de readmisión con un número determinado de países<sup>11</sup> y siguen en curso otras tantas negociaciones. Además, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron un Reglamento que establece un programa de asistencia financiera y técnica a terceros países en el ámbito de la migración y el asilo (AENEAS). Sin embargo, las conclusiones de Tampere se consideraron demasiado ambiciosas y se quedó por hacer mucho trabajo después de su conclusión en 2004, trabajo que fue sin embargo retomado por el sucesor de Tampere: El Programa de La Haya.

En el Programa de La Haya, creado por el Consejo Europeo en noviembre de 2004, se estableció la agenda de la política de inmigración para los años 2005 a 2010<sup>12</sup>. Sus objetivos son más detallados, pero posiblemente menos ambiciosos que los de las conclusiones de Tampere. El programa hace hincapié en la necesidad de un enfoque global para todas las etapas de la inmigración. En lo que respecta a la migración legal, el Programa señala: "La inmigración legal desempeñará un papel importante en la mejora de la economía europea basada en el conocimiento y en el impulso del desarrollo económico, contribuyendo así a la aplicación de la estrategia de Lisboa. También desempeñará su papel en las asociaciones con terceros países. El Consejo de la Unión Europea subraya que la determinación de los volúmenes de admisión de trabajadores migrantes es una competencia de los Estados miembros" (Programa de La Haya de 2004, p. 10)<sup>13</sup>. Por el hecho de que la integración de los nacionales de terceros países se considera importante para la estabilidad y la cohesión social, el programa prevé el establecimiento de principios<sup>14</sup> básicos comunes. En virtud de este Programa se adoptó en la UE la Directiva para facilitar la admisión de estudiantes e investigadores (véase en la sección de Comparativa el apartado 2.3.3.3)<sup>15 16</sup>

<sup>9</sup> Véase la Directiva 2003/86/CE de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. Entró en vigor el 3 de octubre de 2003, DOUE 2003, L 016/12. La legislación de los Estados miembros tenía que cumplir la presente Directiva antes de 3 de octubre de 2005. Para los nacionales de terceros países familiares de un ciudadano de la UE, es relevante la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión y de sus familiares a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, DOUE 2004, L 150/77. Disposiciones relativas a la reagrupación familiar de nacionales de la UE se encuentran en el Reglamento 1612/68/CEE, DOUE 1968 L 257 / 2.

<sup>10</sup> Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros Estados residentes de larga duración, que entró en vigor el 23 de enero de 2004. Los Estados miembros tenían que cumplir la presente Directiva antes del 23 de enero de 2006, DOUE 2004, L 016/44.

<sup>11</sup> Las negociaciones se han completado exitosamente con Hong Kong (noviembre de 2001), Macao (octubre de 2002), Sri Lanka (mayo 2002), Albania (noviembre de 2003) y Rusia (octubre de 2005).

<sup>12</sup> A partir de 2007, AENEAS fue sustituido por el "Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo". El programa empezó a ejecutarse a partir de 2007 hasta 2013 y cuenta con un presupuesto de aproximadamente 380 millones de euros.

<sup>13</sup> Consejo de la Unión Europea, Programa de La Haya: consolidación de la libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea 16054/04, Bruselas, 13 de diciembre de 2004.

<sup>14</sup> Estos principios sobre la integración han sido adoptados por el Consejo JAI, pero no son vinculantes.

<sup>15</sup> Directiva 2004/114/CE del Consejo, sobre las condiciones de admisión de nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, aprobada el 13 de diciembre de 2004. Entró en vigor el 12 de enero de 2005, DOUE 2004, L 375/12. La legislación de los Estados miembros tenía que cumplir la presente Directiva antes del 12 de enero de 2007.

<sup>16</sup> Directiva 2005/71/CE del Consejo, de 12 de octubre, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica, DOUE 2005, L 289/15. Sus disposiciones debían ser aplicadas por los Estados miembros antes del 12 de octubre de 2007.

Es importante mencionar que en cumplimiento de una exigencia del Programa de La Haya, la Comisión presentó una Comunicación para evaluar las políticas de la UE en materia de libertad, seguridad y Justicia<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> COM (2006) 332, 28 de junio de 2006.

## 2. Discusión actual sobre la inmigración legal a nivel comunitario

### Programa de actuación comunitaria sobre inmigración legal

En el año 2005 la Comisión volvió a abrir<sup>18</sup> el debate sobre la necesidad de establecer normas comunes relativas a la admisión de trabajadores nacionales de terceros países con la publicación de un Libro Verde que llevaba por título "El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica"<sup>19</sup>. Esta nueva consulta dio lugar a la adopción, en diciembre de 2005, de un Plan de política en materia de migración legal<sup>20</sup>, que definía una hoja de ruta para el período que restaba al Programa de La Haya (2006-2009). Se trataba de la llamada Estrategia de Lisboa<sup>21</sup>, que se puso en marcha durante el Consejo Europeo de Lisboa en marzo del año 2000. La inmigración laboral se consideró como parte de la Estrategia de Lisboa, así como un amplio conjunto de medidas destinadas a incrementar la competitividad de la economía de la UE (Plan de migración legal 2005, p. 5). El plan de política proponía varias medidas con la finalidad de lograr un desarrollo coherente a nivel europeo en las políticas de inmigración y establecía un calendario de las actuaciones previstas por la Comisión. Se han propuesto como instrumentos jurídicamente vinculantes una Directiva general que garantiza un marco común de derechos para todos los trabajadores nacionales de terceros países que tengan un empleo en la UE, así como cuatro Directivas específicas sobre condiciones de entrada y residencia de trabajadores altamente cualificados, trabajadores de temporada, transnacionales y trabajadores en prácticas<sup>22</sup>. Además se han previsto actuaciones directamente relacionadas con el conocimiento y la información, la integración y la cooperación con los países de origen.

### Iniciativas

#### *Propuesta de Directiva para inmigrantes altamente cualificados.*

El 23 de octubre de 2007 la Comisión Europea presentó la "Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado"<sup>23</sup>. En consonancia con la Estrategia de Lisboa, la propuesta pretende mejorar la competitividad de la economía de la UE, con el fin de dar respuesta a las fluctuantes demandas de trabajo altamente cualificado mediante la atracción de personas con habilidades poco comunes. Y ello a través de la armonización de los requisitos de admisión para esta categoría de trabajadores y de la promoción de su inserción y reinserción en el mercado de trabajo de la UE.

Sin embargo, la propuesta no establece un derecho de admisión para estos trabajadores, sino que los Estados miembros siguen manteniendo el control sobre la entrada a sus mercados de trabajo.

La propuesta también subraya y refuerza el Principio de Preferencia comunitaria<sup>24</sup>. Los elementos clave de la propuesta incluyen un procedimiento abreviado<sup>25</sup>, así como ciertos

<sup>18</sup> La Comisión ya había presentado una propuesta de Directiva relativa a las condiciones de admisión y residencia de trabajadores de terceros países en 2001 (COM 2001, 386). Sin embargo, debido a los divergentes puntos de vista entre los Estados miembros sobre esta cuestión, las negociaciones no condujeron a la adopción de la misma y la propuesta fue retirada posteriormente.

<sup>19</sup> COM (2004) 811, 11 enero de 2005.

<sup>20</sup> COM (2005) 669, 21 diciembre de 2005.

<sup>21</sup> Las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa establecen que la Estrategia de Lisboa tiene como objetivo hacer de la Unión Europea la economía más competitiva del mundo y lograr el pleno empleo en 2010.

<sup>22</sup> A pesar de que el Plan de política se centra en la inmigración económica, cabe señalar que el concepto de inmigración legal como tal, abarca todas las formas de regulación de la inmigración y no sólo la relativa a la materia laboral. La migración legal o regular se define como: "La migración que se produce a través de canales o vías legalmente reconocidas" (Glosario de Migración de 2004, p. 54).

<sup>23</sup> COM (2007) 637, 23 octubre de 2007.

<sup>24</sup> El Principio de Preferencia comunitaria protege a los nacionales de la UE ante el mercado de trabajo. Este principio está avalado por una Resolución del Consejo por la que "los Estados miembros examinarán minuciosamente las solicitudes de admisión a sus territorios con la condición de que las vacantes de empleo se cubran en primer lugar por

requisitos comunes para la admisión de estos trabajadores: un contrato de trabajo o una oferta de empleo como requisito obligatorio, ser un profesional cualificado y justificar un nivel salarial al menos tres veces superior al salario mínimo interprofesional vigente o, alternativamente, tres veces superior a la cantidad según la cual correspondería recibir asistencia social, según los Estados. Una vez admitidos, los trabajadores reciben un permiso de residencia llamado "Tarjeta azul de la UE", que establece las condiciones en las que son autorizados a trabajar. Salvo que el contrato de trabajo sea de inferior duración, la tarjeta azul se expide por dos años. Esta Tarjeta permite a su titular la entrada continuada y la estancia limitada en los demás Estados miembros, así como el tránsito por los otros Estados miembros con el fin de ejercer estos derechos. Está permitido un período de desempleo de tres meses. Durante este tiempo, el titular de la Tarjeta Azul puede buscar y aceptar un empleo. La Directiva propuesta también incluye la posibilidad de que el titular de la Tarjeta Azul, en determinadas condiciones y después de dos años de residencia legal en el primer Estado miembro, pueda pasar a un segundo Estado con fines de trabajo. Les está permitido a estos trabajadores acumular los períodos de residencia en dos o más de los Estados miembros a fin de completar la principal condición para la obtención del estatuto de residente de larga duración. Además, la propuesta prevé la reagrupación familiar<sup>26</sup>. También se prevé que las posibles condiciones de integración que se exigen en algunos Estados sólo puedan imponerse una vez los miembros de la familia se encuentran en el territorio de la UE.

La propuesta se considera un hito en la pretensión de hacer de la UE un lugar más atractivo para los trabajadores altamente cualificados y, por tanto, más competitivo. Si se aprueba, será el primer paso hacia una política común en el ámbito de la migración laboral y facilitará la circulación de estos inmigrantes. Condiciones comunes de transparencia, un procedimiento abreviado y la posibilidad de reagrupar a la familia de forma casi inmediata, hará a la UE más atractiva para el conjunto de trabajadores altamente cualificados de terceros países. Otra ventaja adicional es que la propuesta incluye medidas para facilitar su movilidad por los diferentes Estados miembros. Por otra parte, cabe destacar que el Artículo 15 de la propuesta garantiza la igualdad de trato entre los titulares de la Tarjeta Azul y los ciudadanos de la UE en toda una serie de materias. Además, en ella se adopta un enfoque global y se establecen las herramientas para facilitar la migración circular y temporal, a fin de no socavar la capacidad de los países en desarrollo y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Es conveniente señalar que el umbral del salario mínimo se ajusta en gran medida a una serie de disposiciones nacionales actualmente en vigor relativas a la admisión de trabajadores altamente cualificados de terceros países.

*Propuesta de Directiva relativa a un único procedimiento de solicitud de un permiso único y un conjunto común de derechos*

Junto con la Directiva de los migrantes altamente cualificados, la Comisión también ha propuesto una "Directiva del Consejo relativa a un único procedimiento de solicitud de permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y a disfrutar de derechos comunes a los trabajadores de terceros Estados que residen legalmente en un Estado miembro"<sup>27</sup>. A través de esta propuesta la Comisión pretende introducir un marco general con el que se propone ofrecer un enfoque más justo de los derechos de los migrantes laborales o económicos.

---

mano de obra nacional y comunitaria o por la mano de obra no comunitaria que resida legalmente de forma permanente y que ya forme parte del mercado laboral del Estado miembro " (Resolución del Consejo, de 20 de junio de 1994), véase también la sección de Comparativa, apartado 2.3.3.2.1.

<sup>25</sup> En principio, el plazo para emitir la resolución y notificarla al interesado será de 30 días.

<sup>26</sup> El permiso de residencia para los miembros de la familia se concede en un plazo de seis meses desde la fecha en que la solicitud fue presentada y el acceso al mercado de trabajo debe darse a los cónyuges de inmediato.

<sup>27</sup> COM (2007) 638, 23 octubre de 2007.

La propuesta establece un único procedimiento para la solicitud de residencia y la autorización para trabajar (propuesta de Directiva de un único Permiso y Derechos Comunes, art. 4). Los Estados miembros designarán una sola autoridad competente responsable de la recepción de las solicitudes y la expedición del permiso combinado, que debería resolverse antes de los tres meses a partir de la fecha de la solicitud (art. 5). Los Estados miembros concederán un único permiso de trabajo y residencia y no se podrán expedir permisos adicionales de ningún tipo, en particular relativos al trabajo, como prueba de que el acceso al mercado de trabajo ha sido concedido (art. 6). Este último principio será también válido en cuanto a los permisos de residencia para fines no laborales, puesto que toda la información relativa al trabajo deberá estar indicada en el permiso de residencia (art. 7). El único permiso dará derecho a los nacionales de terceros países, entre otros aspectos, a entradas múltiples y permanencia en el territorio de un Estado miembro de la UE, así como a transitar por otro Estado miembro para ejercer las actividades permitidas en virtud de la autorización única concedida (art. 11). El Artículo 12.1 de la propuesta establece un catálogo de derechos respecto de los cuales los nacionales de terceros países gozarán de igualdad de trato con los nacionales<sup>28</sup>. Los supuestos en los que la igualdad de trato puede estar limitada se enumeran en el Artículo 12.2. Es de señalar que el Artículo 14 de la propuesta establece que la información actualizada sobre las condiciones de entrada para nacionales de terceros Estados, se pondrá en todo momento a disposición del público.

Si esta propuesta fuera aprobada tal y como está redactada en la actualidad, constituiría un progreso significativo hacia la creación de una política común de inmigración en la UE, tendente a salvaguardar los derechos de los nacionales de terceros países. La solicitud única realizada ante una autoridad única y el consiguiente permiso único, facilitaría la contratación tanto para los potenciales trabajadores inmigrantes como para los empleadores la UE. Mediante el establecimiento de un catálogo de derechos por los que estos gozarían de igualdad de trato con los nacionales, contenido en el artículo 12, se contribuye decididamente a la protección de los derechos de los trabajadores migrantes. Sin embargo la propuesta carece de claridad con respecto a quiénes serían los solicitantes legitimados. La exposición de motivos señala que correspondería indistintamente al nacional de un tercer país o a su futuro empleador, pero esta cuestión no queda del todo clarificada, especialmente si atendemos al tenor literal del artículo 5.<sup>29</sup>

#### *Tratamiento global, Asociaciones de movilidad y migración circular*

El 27 de octubre de 2005, en Hampton Court, cerca de Londres, los Jefes de Estado de la UE abogaron por un enfoque global sobre el fenómeno de la inmigración. En respuesta a esta llamada, la Comisión abordó el tema en su comunicación "Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: el seguimiento de Hampton Court", de 30 de noviembre de 2005 (Enfoque Global de 2005)<sup>30</sup>. Destacaban sobre todo la importancia de obtener una visión equilibrada y global, centrada en promover las sinergias entre los movimientos migratorios y el desarrollo, y ello sobre la base de una estrategia a largo plazo tendente a abordar las causas de la migración forzosa (Enfoque Global de 2005)<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Sin embargo, este catálogo es menos amplio que el establecido en la Propuesta de Directiva de trabajadores altamente cualificados.

<sup>29</sup> Véase también la misma falta de claridad en el artículo 9, que habla de "el nacional de un tercer país y el futuro empresario", mientras que en la exposición de motivos se afirma que "los nacionales de terceros países o futuros empleadores".

<sup>30</sup> COM (2005) 621, 30 noviembre de 2005.

<sup>31</sup> La importancia de la coherencia entre las migraciones en la UE y las políticas de desarrollo, se reiteró recientemente en las conclusiones de la 2831 reunión del Consejo de Relaciones Exteriores, que tuvo lugar en Bruselas en noviembre de 2007.

La propuesta se centró inicialmente en África y el área Mediterránea, pero pronto fue extendida a las regiones vecinas del este y sureste de Europa (Enfoque Global 2007)<sup>32</sup>.

Esta aproximación puede entenderse como “aquella que interconexiona los movimientos migratorios, las relaciones exteriores y las políticas de desarrollo con el fin de abordar la migración de manera integrada, amplia y equilibrada en asociación con terceros países. Comprende el conjunto de programas de migración, incluidos los aspectos jurídicos y la migración ilegal, así como la lucha contra el tráfico de seres humanos. Pretende el afianzamiento de la protección de refugiados, el aumento de los derechos de los migrantes y el aprovechamiento de los aspectos positivos de la vinculación entre migración y desarrollo. Se fundamenta en los principios de asociación, solidaridad y responsabilidad compartida y utiliza el concepto de flujos migratorios para desarrollar e implementar políticas” (Enfoque Global 2007, p. 18).

En mayo de 2007 la Comisión presentó su Comunicación sobre "migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países"<sup>33</sup>. Esta iniciativa se basó en otras anteriores, en particular, en la Comunicación sobre migración y desarrollo<sup>34</sup> y en el Plan de Migración Legal de 2005, y trata de dar contenido operativo al Enfoque Global de la Migración. En el bien entendido de que una política migratoria integral y sostenible de la UE sólo es posible mediante la cooperación con terceros países, la Comisión está tratando de proponer las herramientas para dicha cooperación.

Se entiende por **Asociaciones de movilidad** en general, los marcos normativos para la gestión de los diversos flujos migratorios legales entre la UE y determinados terceros Estados que reúnen los requisitos exigidos por la Comunidad Europea<sup>35</sup>. Por lo que respecta a su naturaleza jurídica, la Comisión propone lo siguiente: "las asociaciones de movilidad tendrán necesariamente una naturaleza jurídica compleja que incluirá una serie de componentes, algunos de ellos con origen en la normativa comunitaria y otros en las distintas legislaciones internas "(Comunicación sobre migración circular y asociaciones de movilidad 2007). Las asociaciones de movilidad no están previstas como instrumentos jurídicos obligatorios. Pero la Comisión es, sin embargo, más específica en cuanto a su contenido: por ejemplo, los compromisos con los terceros países serán diferentes según el caso, pero pueden incluir aspectos comunes como la eficacia en las readmisiones, desarrollo de iniciativas para desalentar la inmigración ilegal, implementación de mejoras para el control de las fronteras y su gestión, cooperación e intercambio de información entre las autoridades competentes de los Estados miembros y medidas e iniciativas específicas para combatir el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos. Deberán incluir también compromisos por parte de la UE y del Estado miembro que participe en la asociación, que, en función de las circunstancias, podrían ser los siguientes: mejora de las oportunidades de inmigración legal para los nacionales de terceros Estados basadas en las necesidades laborales de los Estados miembros y, dentro del pleno respeto al principio de preferencia comunitaria<sup>36</sup>, asistencia para la creación de capacidades para gestionar los flujos de migración legal, medidas para hacer frente al riesgo de fuga de cerebros y medidas para promover la migración circular o de retorno, así como mejoras y/o flexibilización de los procedimientos para la expedición de visados de corta duración a los nacionales del tercer país.

Mientras el principal sentido de las asociaciones de movilidad es la cooperación entre el país emisor y el de destino, el concepto de “migración circular” se refiere más bien a las medidas adoptadas a nivel de los nacionales de los terceros países. De acuerdo con la Comunicación sobre migración circular y asociaciones de movilidad de 2007, la migración circular puede ser definida como "una forma de migración que se gestiona de manera que permite cierto grado de movilidad legal entre dos países"<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> COM (2007) 247, 16 mayo de 2007

<sup>33</sup> COM (2007) 248, 16 mayo de 2007

<sup>34</sup> COM (2005) 390, 1 septiembre de 2005.

<sup>35</sup> COM (2006) 73, 30 noviembre de 2006.

<sup>36</sup> Ver nota al pie nº 24.

<sup>37</sup> Algunos argumentan que esta definición también debería contemplar la legalidad de la movilidad recíproca entre más de dos países (Comentarios de la OIM sobre Migraciones Circulares 2007)

Al margen de estos paquetes de gestión de la movilidad, la Comisión prevé la inclusión de medidas de fomento de la migración circular en algunos instrumentos legislativos futuros, así como el ajuste de las medidas que ya existen; lo que supondría, por tanto, la creación de instrumentos legalmente vinculantes que promuevan esta migración circular y faciliten la admisión de los ciudadanos de terceros países que ya hubieran residido en la UE. En la Comunicación, la Comisión sugiere varias medidas que podrían introducirse en la propuesta de Directiva de migrantes altamente cualificados, la de admisión de trabajadores de temporada, y la de prácticas remuneradas. Con respecto a los instrumentos legislativos ya existentes, la Comisión considerará la posibilidad de adaptar la Directiva de los residentes de larga duración, la de capacitación y estudios, así como la de los investigadores científicos (Comunicación sobre migración circular y asociaciones de movilidad 2007, págs.10-11)<sup>38</sup>. Desde un enfoque más amplio, la Comisión considera que serán necesarias además determinadas condiciones para garantizar que la migración circular sea eficaz y cumpla con sus objetivos. Esas medidas deben encaminarse a proporcionar incentivos para promover la circularidad, asegurar el retorno, realizar un seguimiento de este tipo de movimientos migratorios, reducir el riesgo de fuga de cerebros, trabajar en asociación con terceros países y celebrar acuerdos bilaterales que sirvan de instrumentos útiles y adicionales al marco normativo de la UE y a las políticas que promueven una migración circular segura y sostenida.

El refuerzo de este enfoque global sobre el fenómeno migratorio a través de las recientes iniciativas es positivo en su conjunto, y hay que continuar elaborando herramientas con las que aplicar este criterio. El pilar más importante sobre el que se sustente esta gestión migratoria integral debe ser la cooperación con los terceros países. Sin embargo, los conceptos de asociaciones de movilidad y migración circular, necesitan ser más discutidos y perfilados, sobre todo una vez comprobados los resultados de la experiencia práctica y una vez establecidos y ejecutados los proyectos experimentales.

Cabe señalar que algunas regiones y terceros países reciben un trato preferencial por parte de la UE, que ha creado instrumentos específicos en este sentido, como sería, por ejemplo, el de la Política de Vecindad de la UE, aplicado sólo a los países más próximos<sup>39</sup>. La Comunicación de la Comisión titulada "Política Europea de Vecindad. Documento estratégico", se publicó en mayo de 2004 (ENP Strategy 2004)<sup>40</sup>. En este documento vemos que son sectores prioritarios de cooperación la lucha contra la inmigración irregular y la gestión de la inmigración regular. La Política Europea de Vecindad ofrece a estos países vecinos una relación política más profunda y una mayor integración económica. La herramienta para lograr estas reformas son los planes de acción firmados de común acuerdo y previstos para los próximos tres a cinco años, con compromisos específicos para promover la modernización económica, el fortalecimiento del Estado de Derecho, la democracia, el respeto a los derechos humanos y la cooperación en clave de política exterior. En una Comunicación<sup>41</sup> más reciente, el Comisionado de Relaciones Exteriores y Política Europea de Vecindad determinó qué medidas era necesario adoptar por parte de los Estados miembros y la Comisión, en particular, en materia de comercio y de movilidad y también para hacer frente a los conflictos congelados en la UE. En 2008 se emprendieron una serie de acciones para reforzar las reformas sectoriales en los países vecinos. En la cumbre de la UE sobre África, que se celebró en diciembre de 2007 en Lisboa,

---

<sup>38</sup> En la actualidad, la Directiva de los residentes de larga duración estipula que, como regla general, la condición de residente de larga duración será retirada en el caso de ausencia de más de 12 meses consecutivos del territorio de la Comunidad. Este período podría ampliarse a dos o tres años.

<sup>39</sup> Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, la Autoridad Palestina, Siria, Túnez y Ucrania.

<sup>40</sup> COM (2004) 373, 12 de mayo 2004.

<sup>41</sup> COM (2007) 774, 5 de diciembre 2007.

los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y los países africanos aprobaron la Estrategia conjunta África-Unión Europea. En la Declaración de Lisboa, los líderes africanos y europeos manifestaron su firme resolución de construir nuevas alianzas de estrategia política para el futuro, y así lo plasmaron en dicha Estrategia basada en valores y objetivos comunes. Uno de los cuatro objetivos principales de esta asociación estratégica a largo plazo es hacer frente a retos comunes, incluida la migración.

### Comunicación "Una política común de Inmigración"

En su Comunicación de diciembre de 2007 "Una política común de Inmigración"<sup>42</sup>, la Comisión hace balance de las diferentes iniciativas adoptadas y extrae conclusiones sobre lo que se ha logrado hasta la fecha, así como respecto de lo que queda todavía por hacer. Acerca de la inmigración legal, la Comisión afirma que "el espíritu de Tampere, en cuanto a su mandato para la inmigración legal, era ambicioso, pero las políticas continúan incompletas" (Una política común de inmigración, pág. 3). La Comisión hace hincapié en que cualquier política migratoria debe ir de la mano de una política de integración. En lo que respecta a la dimensión exterior, la Comisión se refiere al Enfoque Global de la Migración y esboza importantes aspectos de una futura política de desarrollo. La comunicación principalmente llama a un nuevo compromiso hacia una política europea común de inmigración. La Comisión sostiene que "en un mercado único con libre circulación de personas, existe una clara necesidad de ir más allá de 27 legislaciones sobre inmigración" (Una política común de inmigración, pág. 7). Según la Comisión, el nuevo compromiso pretendería, entre otras cosas, evaluar la situación de los migrantes en los Estados miembros, incluidas sus necesidades actuales y futuras y la falta de capacidades; definir un plan para lograr un entendimiento común de que Europa necesita la inmigración y adoptar las medidas de acompañamiento necesarias para garantizar la correcta integración de los inmigrantes; garantizar la coherencia de las políticas, tanto en el plano nacional como en el comunitario y continuar vinculando la política de inmigración de la UE con su agenda exterior.

Esta comunicación es principalmente una llamada para acordar políticas comunes y construir una base sobre la que aunar esfuerzos para lograr un marco normativo común de la UE. De hecho, esta es una cuestión de máxima importancia dado el contexto socioeconómico de la UE y el potencial de la inmigración. Es necesaria una política común de la UE en este ámbito y ello se está reflejando en algunos logros alcanzados hasta la fecha, tales como el mercado único y la libre circulación de personas dentro de la UE.

### Conclusiones

Al evaluar los acontecimientos ocurridos con respecto a la inmigración y la Unión Europea, se observa claramente una fuerte tendencia hacia el desarrollo de una política común. Aunque en Tampere se decidió implementar una política europea común para los nacionales de los denominados terceros países, los Estados miembros de la UE han sido reacios durante mucho tiempo a ceder competencias en el ámbito de la migración económica<sup>43</sup>. Pero con el Plan de

<sup>42</sup> COM (2007) 780, 5 de diciembre 2007

<sup>43</sup> Esto se refleja, en cierta medida, en el limitado papel que el Parlamento Europeo desempeña en el ámbito de la migración laboral, ya que su función en ocasiones es meramente consultiva y no decisiva.

Migración Legal de 2005, las dos Directivas propuestas y las medidas adicionales que están sobre la mesa, parece que esta situación puede cambiar. La reciente comunicación de la Comisión "Una política común de inmigración", supone un fuerte llamamiento a la acción política común. Asimismo, cabe señalar que la dimensión exterior de la inmigración (cooperación con terceros países), se ha convertido en un tema cada vez más importante en la agenda de la UE en los últimos años. El poder optimizar los beneficios de la migración circular ha sido reconocido como un logro fundamental en los países de origen y de destino, beneficioso tanto para los migrantes como para sus familias. Con este fin, el concepto de asociaciones de movilidad se considera una herramienta concreta para mejorar la gestión de la migración y el desarrollo socioeconómico. A partir de este momento es importante que las iniciativas propuestas por la Comisión sean puestas en práctica por los Estados miembros y, posteriormente, las experiencias y resultados obtenidos en la práctica permitirán el avance en la concreción y perfeccionamiento de estos instrumentos.

## COMPARATIVA

### 1. Política en materia de Inmigración: cuestiones generales

#### La migración y Europa

La inmigración es un rasgo destacado y permanente de la sociedad europea: de los 474 millones de nacionales y de extranjeros de la Unión, el Espacio económico europeo y Suiza, alrededor de 42 millones han nacido fuera del Estado europeo en el que residen. Alemania es el país con mayor población nacida en el extranjero (10,1 millones) seguido de Francia (6,4 millones), Reino Unido (5,8 millones), Italia (2,5 millones), Suiza (1,7 millones) España (4,8 millones) y los Países Bajos (1,6 millones) (Münz 2006.) En 2005, la proporción de los residentes extranjeros y de las personas nacidas en el extranjero entre los 25 Estados miembros de la Unión ascendió a un 8,3% (Münz 2007.) La inmigración también sigue siendo el principal factor de crecimiento en la Unión<sup>44</sup>.

Después de haber sido países de emigración durante dos siglos, numerosos Estados europeos se han convertido durante los últimos cincuenta años en países de inmigrantes. En 2005, el conjunto de estados de la Europa occidental (los 15 primeros Estados miembros de la Unión (UE-15), Noruega y Suiza) y seis de los diez nuevos Estados miembros (Chipre, República Checa, Hungría, Malta, Eslovenia y Eslovaquia) tuvieron un balance migratorio positivo<sup>45</sup>. Es probable que esta característica demográfica se extienda progresivamente a los otros Estados europeos. (Münz 2006)

#### La inmigración en Europa: aproximación histórica

Las necesidades de mano de obra desde la segunda guerra mundial han conducido a numerosos países de Europa del Norte a introducir programas de trabajadores huéspedes autorizando la contratación de trabajadores migrantes procedentes de países del sur de Europa, y en menor medida del Magreb. Estos programas fueron diseñados, en principio, con el fin de colmar las necesidades temporales de mano de obra; por lo tanto, las implicaciones más amplias de la migración, tales como las cuestiones de integración, no han sido objeto de especial atención hasta muy recientemente. Alrededor de los años 70', la crisis del petróleo y la ralentización del crecimiento económico supuso una parada en las políticas voluntarias de contratación de trabajadores extranjeros y en los programas de trabajadores invitados. La inmigración económica en la mayoría de los Estados miembros europeos se ha caracterizado por un régimen restrictivo. En las últimas décadas la inmigración ha sido relacionada fundamentalmente con el tema de la reagrupación familiar y el de la protección internacional.

La disminución y el envejecimiento de la población europea han contribuido a la toma de conciencia de que existe una necesidad de inmigración. Se ha admitido que el crecimiento de la población europea se debe principalmente a la inmigración. Según los análisis de la ONU, la llegada de cinco millones de inmigrantes en el período 1995-2000 ha permitido evitar una disminución del 1,2% de la población europea (alrededor de 4,4 millones de personas) (ONU División de población 2006). El envejecimiento de la población europea constituye un fenómeno particularmente importante: entre 2006 y 2050 la proporción de ciudadanos comunitarios mayores de 60 años aumentará a un 52%, pasando así de 136 millones a 208 millones de personas (ONU División de población 2006; Comunicación sobre el futuro demográfico de Europa<sup>46</sup>; Bertozzi 2007).

<sup>44</sup> COM (2007) 512, 11 de septiembre 2007

<sup>45</sup> Lo que significa que el número de inmigrantes es superior al número de emigrantes.

<sup>46</sup> COM (2006) 571, 12 de octubre 2006

Con esta situación demográfica, las implicaciones esperadas sobre los sistemas de seguridad social han suscitado un debate cruzado relativo a la inmigración, tanto en las instituciones europeas como en los Estados miembros. Además, la necesidad de mano de obra en algunos sectores de las economías nacionales y las previsiones de desarrollo a raíz de la globalización, son factores favorables al refuerzo de la inmigración legal. Parece cada vez más claro el hecho de que, sin el aporte de los inmigrantes, Europa no podrá mantener su nivel económico y social; lo cual expresa abiertamente cuál es la actitud que debería prosperar con respecto a la inmigración legal (Bertozzi 2007). Las soluciones propuestas en cuanto a la previsible disminución demográfica de Europa se focalizan, sobre todo, en la inmigración económica, concretamente en los trabajadores inmigrantes altamente cualificados. La cuestión de los inmigrantes menos preparados, sin embargo, se ha descuidado bastante. (Fallenbacher 2004)

En la actualidad prevalece, con carácter general, un enfoque selectivo de la inmigración según la distinción terminológica tomada del debate político francés<sup>47</sup> que diferencia la inmigración escogida de la sobrevenida. En idéntico sentido los Estados europeos se esfuerzan por atraer a los trabajadores de países extranjeros altamente cualificados (en una especie de competición con las grandes potencias económicas como Estados Unidos o Japón), y es por ello por lo que adoptan políticas cada vez más restrictivas con las otras formas de inmigración legal (como la reagrupación familiar) e intensifican la lucha contra la inmigración ilegal.

Desde el punto de vista de la historia migratoria europea, la situación de los ocho países que se adhirieron a la Unión en el 2004 (Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia), merece una atención especial. Desde los años 90' estos Estados han adoptado progresivamente políticas y legislaciones migratorias conformes al acervo comunitario. Las transformaciones jurídicas y la adhesión a la Unión han suscitado un nuevo atractivo para dichos países, que en estos últimos años han pasado de tener un estatus de lugares de tránsito y generadores de emigrantes a convertirse en lugares de inmigración. El ajuste de sus legislaciones internas ha sido particularmente importante en este sentido.

### *La evolución de las legislaciones en materia de inmigración*

La idea generalizada de promocionar una política de inmigración selectiva se constata por la evolución de la legislación de la mayoría de los Estados miembros de la Unión. Se puede verificar que durante la preparación de este estudio (diciembre 2006-diciembre 2007), al igual que en los años precedentes, casi la mitad de los estados miembros<sup>48</sup> han adoptado o propuesto cambios considerables en su legislación en materia de inmigración<sup>49</sup>. Al mismo tiempo, la incesante afirmación de la necesidad de un enfoque europeo común en cuestiones de inmigración (Le Monde 23 de agosto) ha favorecido el desarrollo y aumento de una actividad legislativa a nivel europeo<sup>50</sup>.

Los estados miembros de la Unión consideran ahora que el éxito de una política de inmigración depende fundamentalmente de la integración de los inmigrantes en el seno de la sociedad de acogida. Numerosos países proponen programas de integración, a veces durante varios años, a los trabajadores extranjeros admitidos en su territorio. Al mismo tiempo, las referencias al "potencial de integración de los inmigrantes" se han vuelto frecuentes en los instrumentos jurídicos relativos a la inmigración.

---

<sup>47</sup> Véase, por ejemplo, la audiencia del señor N. Sarkozy, entonces Ministro del Interior y de Desarrollo Regional, respecto a la propuesta de ley de Inmigración e Integración, el 29 de marzo de 2006.

<sup>48</sup> Austria (enero de 2006), Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Francia (julio de 2006), Alemania, Italia (proyecto de ley), Hungría, Irlanda (proyecto de ley), Polonia, Rumanía y Suecia (marzo de 2006).

<sup>49</sup> Por ejemplo, con respecto a la integración como una de las condiciones de admisión.

<sup>50</sup> Para obtener más información sobre las propuestas de la Comisión para las Directivas relativas a la migración laboral, véase la sección Nuevo derecho y política migratoria de la UE.

El potencial de integración debe a menudo ser demostrado por los trabajadores extranjeros en el país de origen mediante exámenes para averiguar el conocimiento de la lengua y de la cultura del país de acogida. (Ver sección comparativa 2.3.1.)

Con el fin de favorecer el desarrollo de la inmigración conforme a los intereses económicos nacionales, los actores políticos de los Estados miembros se esfuerzan en atraer y retener a los trabajadores extranjeros altamente cualificados. Un número significativo de gobiernos ha adoptado ya regímenes específicos para su tratamiento, previendo frecuentemente procedimientos de inmigración simplificados, rapidez en la tramitación de las solicitudes de permisos de residencia y amplios derechos en beneficio de sus titulares, como darles más facilidades para la reagrupación familiar. En el mes de octubre de 2007, la Comisión europea presentó una proposición de Directiva relativa a los trabajadores altamente cualificados (Ver sección comparativa 2.3.3.2.1.)

Los Estados miembros son conscientes de las dificultades que entraña el diseño de enfoques globales y equilibrados al servicio de objetivos distintos, como son, el desarrollo de una inmigración laboral altamente cualificada, la prevención de la inmigración irregular y la protección de los derechos humanos. Las iniciativas presentadas a nivel europeo (tales como las asociaciones de movilidad y el concepto de migración circular) se basan en la participación de terceros países<sup>51</sup> (ver apartado del Nuevo Derecho y política migratoria de la UE). Solo un número limitado de Estados miembros tienen, sin embargo, una política activa de cooperación en materia de inmigración con los países terceros. Parece que se trata de un ámbito relativamente nuevo en el que los Estados miembros están recientemente comenzando a explorar. Tal es el caso de España, quien en el marco de una política global de inmigración, ha concluido acuerdos bilaterales relativos tanto a la organización de los flujos laborales como a la prevención de la inmigración irregular (ver sección Comparativa, 3)

Debe destacarse que los asuntos de inmigración están a menudo rodeados e influenciados por cuestiones de sensibilidad popular y con frecuencia son utilizados de manera "sensacionalista" para intentar decantar el voto tras las campañas electorales. Los Países Bajos sufrieron dos asesinatos políticos al comienzo del siglo 21. También cabe recordar la controversia sobre unas caricaturas publicadas en un periódico danés, que se extendió más allá de las fronteras del país y dio lugar a fuertes protestas por parte del mundo musulmán. El Primer Ministro danés, Anders Fogh Rasmussen, describió el hecho como la peor crisis internacional sufrida por Dinamarca desde la Segunda Guerra Mundial (Times Online 2006).

Parece que procede incrementar los esfuerzos en hacer que el debate público sobre el hecho de la inmigración sea más actual, preciso y equilibrado. Las iniciativas encaminadas a suscitar interés por el tema en la sociedad, tales como las Cumbres sobre Integración celebradas en Alemania<sup>52</sup>, son sin duda un paso en la dirección correcta.

---

<sup>51</sup> COM (2007) 248, 16 de mayo 2007.

<sup>52</sup> Dos Cumbres de Integración se celebraron en julio de 2006 y julio de 2007. En estas reuniones se abordaron una amplia gama de contenidos sobre política de integración (incluidas las competencias lingüísticas, la educación y la planificación urbana) y pretendían ayudar al Gobierno a elaborar una política integral para los inmigrantes y sus familias. Diversos grupos interesados participaron en las cumbres, como la sociedad civil, asociaciones de inmigrantes y representantes del gobierno y de la comunidad.

## 2. Comparativa

### 2.1 DESCRIPCIÓN DE LOS SUPUESTOS MIGRATORIOS

Del estudio de las legislaciones nacionales de los Estados miembros de la Unión se desprende claramente que estos sistemas vinculan la admisión de los nacionales de terceros países y la concesión de los correspondientes permisos a los *motivos* de la estancia de los interesados. Los supuestos de inmigración se definen en función de las diferentes razones que justifican la permanencia en el Estado de acogida. El presente estudio analiza la inmigración legal por motivos de reagrupación familiar y por motivos laborales (incluyendo trabajo por cuenta ajena, por cuenta propia y de temporada), así como por motivos de estudios y formación profesional<sup>53</sup>. Las condiciones exigidas por los Estados miembros, relativas a los diferentes supuestos de inmigración, se examinarán con detalle más adelante.

Junto con los principales supuestos de inmigración, la legislación de los Estados miembros prevé “otros motivos o categorías adicionales”, dentro de la inmigración legal, que también serán analizadas brevemente aunque no tengan la consideración de primordiales en este trabajo.

#### Relación de los “otros supuestos de inmigración legal”

Aunque los supuestos o tipos de inmigración legal varían de un Estado a otro, pueden destacarse algunos aspectos en común:

a) Más de un tercio de los Estados miembros de la Unión prevé un régimen específico de expedición de permisos de residencia para las personas que hayan perdido la nacionalidad del Estado considerado, o para los descendientes de un nacional<sup>54</sup>.

b) La entrada y admisión por motivos de tratamiento médico constituye también un tipo de inmigración bastante extendido dentro de los Estados miembros. Frecuentemente los interesados se benefician de un régimen jurídico privilegiado (ausencia de requisitos relativos a los recursos económicos y a la vivienda, por ejemplo.)

c) Algunos países consideran explícitamente la cuestión de los permisos de residencia para extranjeros que desean pasar su jubilación en el territorio nacional. En la mayoría de estos casos la concesión de la residencia está sujeta a la acreditación de medios económicos suficientes. Otros países engloban este supuesto de inmigración en otro tipo algo más genérico, y así encontramos la “residencia por motivos privados” (Austria, Estonia) o la “residencia no lucrativa” (Bulgaria).

d) Numerosos Estados miembros contemplan en su legislación de inmigración la admisión de personas extranjeras que ejercen una actividad profesional específica. Y de conformidad con la Directiva 2005/71/EC, del Consejo, de 12 de octubre, sobre el procedimiento de admisión específica de los trabajadores de países terceros con fines de investigación científica, algunas legislaciones nacionales recogen la expedición de permisos de residencia para estos fines. Conviene señalar que el plazo de transposición de esta Directiva venció el 12 de octubre de 2007. Se prevé, sin embargo, que este supuesto de inmigración se generalice en todas las legislaciones nacionales. Varios países de la Unión Europea contemplan ya disposiciones específicas para ciertas profesiones como son las de artista, deportista, entrenador, ministro religioso, periodista y empleado del hogar.

<sup>53</sup> Cabe reiterar que el alcance de este estudio no incluye las cuestiones relacionadas con la protección de los migrantes. Por ello no serán considerados los permisos de residencia concedidos a las víctimas de trata de personas o sobre la base de otro tipo de protección subsidiaria. Quedan también fuera de este trabajo los aspectos relacionados con la libre circulación de ciudadanos de la UE.

<sup>54</sup> Esta categoría se refiere a las personas que son, por ejemplo, descendientes de nacional de un Estado miembro pero que no tienen la nacionalidad de ese Estado.

e) Finalmente, algunos supuestos de inmigración van íntimamente ligados a algún aspecto concreto del país en cuestión. Por ejemplo, Grecia prevé un permiso de residencia para ejercer una vida monacal en el Monte Athos.

### Conclusiones

Las legislaciones de los Estados miembros de la Unión prevén la admisión de nacionales de países terceros por motivos distintos a la reagrupación familiar, el trabajo, los estudios o la formación profesional.

La mayoría de los supuestos de inmigración no han sido objeto de una reglamentación común a nivel europeo. Un estudio comparativo revela que, a pesar de la variedad de categorías o tipos de inmigración existentes, hay algunas de ellas que comparten varios Estado. Los supuestos adicionales más frecuentes son los relativos al origen y la nacionalidad anterior del interesado, los relativos a un tratamiento médico y los relacionados con la jubilación. Mientras que el primero de ellos depende en gran medida de la historia del país que lo contempla—lo que dificulta enormemente su estandarización a nivel europeo—, esta posibilidad, sin embargo, parece factible y es deseable con respecto a los dos últimos tipos de inmigración.

## 2.2 POLÍTICA DE VISADOS

Los visados están íntimamente ligados a la soberanía de los Estados y a su derecho a regular las condiciones de entrada y de residencia en el territorio. El visado puede ser definido como una autorización jurídica que el Estado concede a un extranjero con el fin de entrar, permanecer o transitar por su territorio. Debe establecerse una distinción entre los visados de corta y de larga duración.

El visado de corta duración se define en el derecho comunitario como “la autorización expedida por el Estado miembro cuando un extranjero nacional de un país no perteneciente a la Unión Europea solicita la entrada para permanecer en uno o varios Estados miembros por un período no superior a tres meses. Y también cuando solicita la entrada para transitar por uno o varios Estados miembros, exceptuando el tránsito aeroportuario (Reglamento del Consejo 2001/539/CE de 15 de marzo 2001, art.2). Por el contrario, un visado de larga duración es el que tiene una duración superior a tres meses.

La reglamentación de los visados de corta duración es competencia de la Unión Europea. Esta política común nace en el marco intergubernamental de los acuerdos Schengen (1985 y 1990). Desde la entrada en vigor de la Convención sobre la aplicación de los acuerdos Schengen (1995), la determinación de la política de visados de corta duración se ha eliminado progresivamente de la competencia exclusiva de los Estados miembros. El acervo Schengen incluye las siguientes reglas en la materia: determinación del Estado miembro responsable de la expedición de un visado; requisitos de expedición de visados; instrucciones comunes para facilitar la cooperación entre las autoridades consulares y unificar las prácticas administrativas nacionales; creación de una base de datos común para uso de las autoridades consulares competentes—Sistema de Información Schengen (SIS)— que contenga información relativa a las solicitudes de visado denegadas.

Este régimen jurídico se completa con el artículo 62 (2) (b) del Tratado de Ámsterdam, que incluye importantes disposiciones relativas a: el establecimiento de una lista de países terceros cuyos nacionales no están sujetos a la expedición de un visado; requisitos y procedimientos de solicitud de visados y un formato común de visado. Cabe mencionar la situación específica de tres Estados (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca) que se benefician de una cláusula de exención en esta materia. Pero mientras Reino Unido e Irlanda participan normalmente del SIS, Dinamarca se acoge a un acuerdo que le permite asumir o rechazar las implementaciones derivadas del acervo Schengen dentro de los seis meses siguientes a la adopción de las medidas. La normativa común europea sobre visados de corta duración es un aspecto especialmente importante y bien desarrollado de las políticas migratorias de la Unión, mientras que los visados de larga duración siguen siendo competencia exclusiva de cada Estado miembro, lo que determina que el enfoque principal de este estudio se centre, sobre todo, en estos últimos. Es importante recordar que la política común sobre visados de corta duración, en la medida en que se trata de una materia que fundamentalmente pretende prevenir los flujos de inmigración irregular, constituye sólo parcialmente el tema de este estudio (Permanent Dictionary 2007, pp. 1396-1426).

De todos modos, aunque el visado de larga duración igualmente deba considerarse como una herramienta de prevención contra la inmigración irregular, hay que verlo también como una condición de entrada legal en los países que utilizan este sistema. Es destacable el hecho de que sólo un tercio de los Estados miembros expidan visados de larga duración (Bélgica, República Checa, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Portugal, Rumanía y Eslovenia). Estos países exigen la obtención previa de un visado de larga duración como requisito para solicitar en su territorio una autorización de residencia. Es por esta razón por lo que los visados de larga duración son denominados, en ocasiones, “visados de inmigración”.

### Autoridades competentes

Por regla general, las solicitudes de visado se presentan en el país de origen ante las autoridades consulares o diplomáticas del país de destino. En circunstancias excepcionales, como son situaciones humanitarias o de protección, los Estados miembros prevén la concesión del visado en frontera. Se trata de situaciones que no entran en el marco de este estudio y que no serán aquí revisadas.

En cuanto a las autoridades competentes para expedir los visados, el estudio comparado de las legislaciones de los Estados miembros revela la existencia de dos sistemas principales. En el primer sistema el poder de decisión reside en las autoridades consulares y diplomáticas. En este caso únicamente el Ministerio de Asuntos Exteriores interviene en el procedimiento. El segundo sistema supone, por el contrario, la participación de una autoridad adicional, el Ministerio encargado de la estancia y residencia de los extranjeros. Así, según el país, o bien la decisión se toma por las autoridades consulares o diplomáticas después de que el Ministerio correspondiente se pronuncie, o bien se tomará directamente por este último, es decir, el encargado de la estancia y residencia de los extranjeros.

En el contexto de los visados de larga duración, los Estados miembros que los expiden siguen el segundo sistema. En Bélgica, por ejemplo, la autoridad competente es la Oficina de Extranjeros, dentro del Ministerio del Interior. Las solicitudes de visados son recibidas por los servicios consulares y diplomáticos que se encargan de expedirlos, pero la decisión última corresponde tomarla al Ministerio del Interior. En Rumanía los visados de larga duración se expiden en los puestos consulares y diplomáticos, pero las solicitudes requieren el consentimiento del Centro Nacional de visados, una estructura especializada dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, así como el dictamen de la Oficina Rumana de Inmigración, que se ocupa de la concesión de los permisos de residencia. Aunque este dictamen, en principio, es solo consultivo, un informe negativo lleva normalmente a la denegación del visado por parte de las autoridades consulares y diplomáticas. En Hungría, los visados de corta duración se expiden por el puesto consular del lugar de residencia del solicitante. Por contra, la expedición de visados de larga duración (al igual que su retirada, anulación, cambio o renovación) queda bajo competencia de la Oficina de Inmigración y Nacionalidad y sus unidades regionales. De forma similar, en Francia, aunque la concesión de visados en general depende de las autoridades consulares y diplomáticas, en la práctica, la concesión de un visado de larga duración depende de la consulta al Ministerio del Interior.

En contraste con todo ello, los Estados que no emiten visados de larga duración otorgan generalmente la competencia en materia de visados a las misiones consulares y diplomáticas. Sería el caso de Austria, Dinamarca y Finlandia.

La explicación principal de la existencia de sistemas distintos parece estar relacionada con la concepción que del visado tiene el Estado en cuestión: puede entenderlo como un elemento más de su política de extranjería o como una herramienta de seguridad y de gestión de la inmigración. En el primer caso se otorga prevalencia al Ministerio de Asuntos Exteriores y en el segundo las decisiones quedan en manos del Ministerio encargado de la estancia y residencia de los extranjeros.

### Relación entre visado y permiso de residencia

Es útil, con el fin de comprender la relación entre visado y permiso de residencia, partir de la distinción que existe entre los países que conceden los permisos en el país de origen, y los que los conceden dentro de su territorio.

Cuando el permiso de residencia se expide en el país de origen, normalmente no se exige visado. El permiso de residencia se considera, en este caso, como un título jurídico que permite la entrada en el territorio del Estado en cuestión, según lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento (CE) nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo, que establece un código comunitario relativo al régimen de cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). La mayoría de los Estados miembros de la Unión que expiden los permisos de residencia en el país de origen del inmigrante siguen este sistema. Es el caso de Lituania y de Finlandia. España aplica un sistema algo distinto por el cual el visado que se expide, a efectos de inmigración, contiene un permiso de residencia. Por el contrario, Alemania y Eslovenia requieren la solicitud del permiso en el país de origen así como la obtención y emisión de un visado.

Con carácter general, los países que expiden el permiso de residencia en su propio territorio exigen la obtención previa de un visado de larga duración como condición para la concesión del permiso. El visado de larga duración se considera como parte integrante del procedimiento de inmigración, constituyendo una de sus etapas o fases. Por ejemplo, la expedición de un visado de larga duración por un consulado francés autoriza a su titular a entrar en Francia, a residir allí por un tiempo superior a tres meses y a presentar la solicitud de un permiso de residencia temporal en el territorio nacional.

Una consecuencia más de este sistema es la existencia de varios tipos de visados de larga duración según los motivos de residencia, ya sea por motivos familiares, de reagrupación familiar, para ejercer una actividad profesional asalariada, estudios, etc. El permiso de residencia expedido en el territorio del país de acogida contendrá literalmente estas especificaciones. Este sistema presenta el inconveniente de que existe un doble control administrativo: el primero con la instrucción de la solicitud de visado en el país de origen y el segundo en el país de destino con el examen de la solicitud del permiso de residencia.

A veces pueden darse casos en los que se exime de la obligación de obtener el visado de larga duración, normalmente cuando existen acuerdos bilaterales en este sentido. Cabe señalar, sin embargo, que la existencia de estos acuerdos es escasa.

Tan solo hay unas pocas excepciones al principio de exigencia de visado de larga duración en los casos en que el permiso de residencia se expide en el territorio del país de acogida. En España, como ya hemos adelantado, el permiso de residencia se otorga en el territorio nacional en base a un visado de residencia obtenido previamente por una duración máxima de tres meses, pero que incorpora una especie de autorización de residencia inicial. En la medida en que la obtención del visado es condición previa a la presentación de la solicitud del permiso, el sistema español está muy cerca del régimen común de visados de larga duración. En cuanto a los tres países que se benefician de una cláusula de exención en esta materia, Dinamarca concede los permisos de residencia en el país de origen y no expide visados de larga duración; Reino Unido exige un documento o "acreditación de entrada" que equivale, bien a un visado, o para los nacionales de países que no requieren visado, a un certificado de entrada. Y una vez en territorio nacional se otorga una prolongación del permiso de residencia; y el sistema irlandés establece una importante distinción entre los nacionales de países terceros que necesitan un visado y los que no. A los primeros no se les exige que soliciten ningún tipo de permiso antes de entrar, cualquiera que sea la razón de su viaje. Pero si pretenden permanecer más de tres meses, entonces tendrán que solicitar una autorización de residencia por el motivo correspondiente, que será expedida en el territorio nacional.

Hay que destacar que algunos Estados miembros prevén la existencia de visados de larga duración aunque los permisos de residencia se expidan en el territorio del país de origen. Es el caso de Estonia y Polonia. Estonia concede visados de larga duración, con una vigencia máxima de seis meses, para trabajadores extranjeros asalariados, para los miembros de su familia y para los trabajadores de temporada. Polonia contempla la expedición de visados de larga duración, con duración máxima de un año y también en determinados supuestos como son los estudios o el ejercicio de una actividad laboral de temporada. En estos casos los visados de larga duración no se consideran como un requisito para la obtención del permiso de

residencia, sino que existen de manera independiente y son entendidos como permisos de residencia temporales expedidos en el país de origen.

### Requisitos de expedición de los visados de larga duración y plazos del procedimiento

#### *Requisitos de expedición de los visados de larga duración*

En lo que respecta a las condiciones para la expedición de visados, y en especial para los de larga duración, hay que destacar el importante margen de interpretación que tienen las autoridades administrativas competentes.

El conjunto de Estados que expiden visados de larga duración requieren, en apoyo de la solicitud correspondiente, la presentación de un documento de viaje válido y de documentación que justifique el propósito de la estancia; en otras palabras, los requisitos exigidos para la obtención del permiso de residencia se trasladan a la concesión del visado. Varios Estados exigen la presentación de justificantes que demuestren la existencia de recursos económicos suficientes y alojamiento adecuado (Portugal, Italia, República Checa y Rumanía). Otros piden también la presentación del certificado de antecedentes penales, seguro médico y certificado médico (Grecia, Portugal y República Checa)

Las autoridades competentes gozan de un poder discrecional considerable en relación con la posibilidad de denegar las solicitudes de visado alegando que el solicitante representa una amenaza para el orden público. La definición y redacción del concepto "orden público" es diferente según los Estados y puede contener referencias específicas a la salud pública, seguridad pública, defensa pública, intereses públicos, política pública y relaciones internacionales, etc. Algunos países contemplan motivos adicionales de denegación como pueden ser la comisión de ciertas infracciones, la presentación de falsos testimonios y la inclusión del solicitante en el SIS.

#### *Plazos del procedimiento*

La legislación de la mayoría de los Estados miembros no habla de una duración máxima de la instrucción de la solicitud de visado. La práctica administrativa puede variar también considerablemente según el caso concreto y las autoridades nacionales competentes.

Destacaremos que en los casos en el que la duración máxima del procedimiento viene establecida por ley, ésta puede variar entre 60 días (Portugal) y nueve meses (Bélgica).

### Revisión de las decisiones

En gran parte de los Estados en los que su legislación de extranjería se basa en la expedición de visados de larga duración, se contempla la posibilidad del recurso o revisión judicial ante las resoluciones denegatorias de los visados. En la mayoría de los países, este control judicial será ejercido por la jurisdicción administrativa ordinaria. Algunos Estados, sin embargo, imponen un recurso administrativo (de reposición o de alzada) previo a la vía judicial, como sería el caso de Francia. En otros supuestos el recurso administrativo es facultativo. Otros Estados ni siquiera prevén recurso administrativo (por ejemplo, Lituania).

Sin embargo, hay que tener en cuenta el hecho de que, aunque la mayoría de las legislaciones nacionales prevean la interposición de recursos judiciales, las autoridades administrativas insisten a menudo en no motivar las resoluciones denegatorias de visados. Con el fin de respetar el principio de no indefensión, sería conveniente que los Estados impusieran la obligación de motivar estas resoluciones. Generalmente, la combinación entre la no necesidad de motivar estas decisiones y la gran diversidad de razones por las que una solicitud de visado puede ser rechazada, plantea la cuestión de la verdadera eficacia de los recursos en esta materia. Esta situación conlleva que las autoridades administrativas tengan la posibilidad de

sustituir las razones en las que fundamentan actualmente las resoluciones denegatorias, por otros motivos mucho más sólidos y consistentes ante la posibilidad de que se inicie contra estas un procedimiento en vía judicial.

### Conformidad entre el derecho comunitario y el derecho internacional

El derecho internacional general no contiene disposiciones específicas en materia de visados o de inmigración. A nivel regional destaca el Acuerdo Europeo sobre el régimen de circulación de personas entre los Estados miembros del Consejo de Europa, que fue firmado el 13 de diciembre de 1957. Este acuerdo, sin embargo, sólo es aplicable a los visados expedidos por una duración no superior a tres meses. Asimismo, la política común de la Unión trata únicamente de los visados de corta duración, dejando los de larga duración en el ámbito de las competencias exclusivas de los Estados miembros.

Algunas disposiciones de derecho comunitario se aplican indirectamente en el régimen de visados de larga duración. Por ejemplo, el artículo 5.3 de la Directiva, 2003/86/CE del Consejo, sobre el derecho a la reagrupación familiar<sup>55</sup>, establece que “la decisión de denegar la solicitud debe estar debidamente motivada”, para favorecer el derecho a la reagrupación familiar. Sin embargo frecuentemente los Estados miembros no respetan esta disposición.

Igualmente cabe destacar el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) y el artículo 6 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos (ECHR) que garantizan el derecho a un juicio justo. Como antes hemos visto, aunque la mayoría de los Estados miembros prevé la existencia de un control jurisdiccional en materia de visados, esta práctica no se aplica en el conjunto de la Unión Europea. Sin embargo el acceso a los tribunales debería ser la regla general, como componente fundamental del derecho a tener un juicio justo.

### Conclusión

El estudio comparado de la legislación de los Estados miembros de la Unión en materia de visados de larga duración permite llegar a las siguientes conclusiones:

La primera se refiere al concepto mismo de visado de larga duración. Hay que señalar que la elección, por parte de un Estado, de adoptar una política de inmigración basada en la expedición de visados de larga duración, implica la expedición del permiso de residencia correspondiente en el territorio nacional. En otras palabras, supone un doble control de los requisitos de inmigración: el primero, en el país de origen, en el momento de la solicitud del visado y el segundo, en el país de destino, en el momento de la solicitud del permiso de residencia.

A una segunda conclusión se llega al observar la enorme discrecionalidad de las autoridades administrativas competentes a la hora de conceder o denegar una solicitud de visado. Y ello debido, por un lado, al casi total silencio de la ley internacional y regional en este aspecto, y por otro, a la importancia que se le otorga al concepto de orden público en materia de visados. Esta característica, combinada con la frecuente ausencia de la obligación de motivar las resoluciones, pone en tela de juicio la eficacia de los mecanismos de control judicial o administrativo.

---

<sup>55</sup> DOUE 2003 L 251/12, 22 de octubre 2003.

## 2.3. RÉGIMEN DE RESIDENCIA

### 2.3.1. Condiciones generales y procedimientos aplicables al conjunto de los supuestos migratorios.

Algunas condiciones y procedimientos se aplican a todos los supuestos de inmigración contemplados en el marco del presente estudio<sup>56</sup>. Las exigencias específicas de los diferentes estatutos de inmigración se estudian en la sección Comparativa, en el apartado 2.3.3.

Según esta comparativa la residencia se refiere al hecho de vivir un tiempo determinado en el país receptor (ver Glosario de Migraciones 2004, p. 56). Conviene subrayar que las condiciones de residencia se estudian separadamente de las aplicables a la entrada de los extranjeros, y las que se aplican para la residencia permanente se analizan en el apartado 2.3.2 de la Sección Comparativa.

#### Condiciones aplicables

Las condiciones generales en materia de inmigración legal no son homogéneas a nivel comunitario. A partir del estudio comparativo de las legislaciones de los Estados miembros se verá que algunas condiciones son comunes a la gran mayoría de Estados. Sin embargo presentan particularidades a nivel nacional las referidas sobre todo a los recursos financieros, al alojamiento y a la salud, así como las condiciones de integración y las características del sistema de cupos. También se abordarán en este Estudio las condiciones generales para la denegación de solicitudes de los permisos de residencia.

#### *Recursos financieros*

La legislación de casi dos tercios de los Estados miembros contiene exigencias relativas a la acreditación de recursos financieros necesaria para la obtención del permiso de residencia. El objeto de estos requisitos es asegurar que la residencia del interesado no constituirá una carga para la economía nacional. A menudo los Estados exigen que el extranjero que solicita su permiso justifique la tenencia de “recursos económicos suficientes”. La determinación de la noción “recursos económicos suficientes” difiere según los Estados. Algunos (p.e. Alemania) exigen que el solicitante demuestre ingresos superiores a los que le permitirían recurrir a los fondos públicos; otros exigen estar en posesión de determinada suma de dinero o justificar ciertos ingresos mensuales. En este último supuesto cada Estado suele establecer baremos diferentes. En algunos las cantidades mínimas se corresponden con los ingresos mínimos que permitirían la concesión de ayudas sociales (Polonia), en otros reflejan las cuantías que equivaldrían al nivel mínimo de subsistencia (República Checa), y en otros las correspondientes al salario mínimo mensual (Eslovaquia). En Austria, la falta de recursos suficientes puede ser compensada con una declaración de responsabilidad, por la que un tercero se compromete a cubrir todos los gastos que la residencia del interesado pudiera ocasionar al Estado (NAG, art. 2, nº 15). Esta declaración de responsabilidad, garantía o aval es válida durante cinco años y está sometida a la aprobación de un notario o de un Tribunal austríaco. Según la mayoría de los Estados miembros, la justificación de recursos económicos suficientes se contemplaría como una circunstancia positiva para la concesión del permiso de residencia, por lo que, del mismo modo, la falta de tenencia de estos medios implicaría un motivo de denegación para estas solicitudes.

<sup>56</sup> Cuando se trate de tasas administrativas, ver el cuadro “Condiciones generales de estancia” (Anexo, cuadro B).

### *Alojamiento*

Al igual que la condición relativa a la tenencia de recursos económicos, la exigencia de un alojamiento en el territorio nacional tiene por objeto asegurar que el interesado no supondrá un lastre para la economía del país en cuestión. Cerca de un tercio de legislaciones de los Estados miembros contemplan una condición de este tipo<sup>57</sup>. Lo más habitual es que el alojamiento deba cumplir ciertas condiciones de tamaño o de higiene.

Se informó a la República Checa de que la prueba de alojamiento que exigía en su legislación interna podía ser la que contemplaba los criterios más complejos de satisfacer para los extranjeros. Ello se debe a que, debido a ciertas lagunas legales, no es posible dar de baja a un extranjero de la dirección de su lugar de residencia contra su voluntad, por lo que los propietarios son reacios a alquilarles las viviendas. Además, una buena parte de los arrendamientos que se formalizan se trata en realidad de supuestos no legales (por ejemplo, con la finalidad de evadir impuestos o simplemente para subarrendar la vivienda sin el consentimiento del propietario). Por esta razón los propietarios son reacios a firmar ningún documento oficial que demuestre un régimen de alquiler. Como resultado de ello, son muchos los extranjeros que no viven en las direcciones en las que se encuentran registrados y, consecuentemente, se ven obligados a comprar un contrato de alquiler a terceras personas como prueba de su alojamiento.

### *Salud*

La totalidad de Estados miembros prevé exigencias relativas a la salud de las personas provenientes de países terceros. Se trata sobre todo de proteger la salud pública y limitar los efectos de la inmigración sobre el sistema de sanidad nacional.

Las condiciones relativas a la salud se pueden dividir en tres grupos: (a) exigencia de un seguro médico; (b) ausencia de enfermedades susceptibles de constituir una amenaza para la salud pública; (c) exigencia de un examen médico. Por lo demás, algunos Estados no admiten a personas procedentes de Estados afectados por algún tipo de epidemia y, en estos casos, requieren la presentación de un certificado médico antes de la entrada en territorio nacional (p.e. Eslovenia).

La exigencia de un seguro médico es una de las condiciones más extendidas entre los Estados miembros. La referencia a esta exigencia en las tres Directivas europeas en materia de inmigración es representativa de la firme intención de los Estados miembros de limitar las cargas a los sistemas internos de salud pública<sup>58</sup>. Conviene además subrayar que la Directiva 2004/114/CE del Consejo, de 13 de diciembre, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado hace mención expresa al seguro médico o de salud como una "condición general"<sup>59</sup>.

Por otra parte, los Estados miembros confeccionan frecuentemente una lista de enfermedades susceptibles de constituir una amenaza para el orden público en el seno de su legislación nacional<sup>60</sup>. Así, en Hungría, el VIH/Sida está contemplado como una enfermedad que pone en peligro la salud pública (Decreto nº 48 del 27 de diciembre de 2001)<sup>61</sup>. Lo más habitual es que los estados exijan la presentación de un certificado médico expedido por un organismo de sanidad nacional.

<sup>57</sup> Austria, Bulgaria, Italia (facultad en manos de las autoridades administrativas competentes), Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, República Checa, Eslovaquia.

<sup>58</sup> Directiva sobre el derecho a la Reagrupación Familiar, Directiva sobre los Residentes de larga duración, Directiva sobre los Estudios y la Formación profesional.

<sup>59</sup> DOUE 2004 L 375/12, 13 de diciembre de 2004.

<sup>60</sup> Ver, p.e., la Sección 4 de la Ley Irlandesa de Inmigración del año 2004.

<sup>61</sup> Otras enfermedades incluidas en la lista son la tuberculosis y la hepatitis B.

Algunos Estados exigen de los inmigrantes un examen médico, cuya forma varía según el país. Así, Francia requiere un examen médico a los que llegan por primera vez, mientras que los Países Bajos exigen un examen limitado a ciertas afecciones (como la tuberculosis) y Chipre no impone ninguna exigencia salvo que existan indicios que demuestren que el interesado es portador de una enfermedad contagiosa.

En varios Estados, el hecho de sufrir una enfermedad que, de acuerdo con su legislación interna, ponga en peligro la salud pública, constituye razón suficiente para rechazar la solicitud de un permiso de residencia.

Los Informes de los países muestran que, cuando la solicitud de un permiso de residencia puede ser rechazada por la existencia de una enfermedad que constituye una amenaza para la salud pública, la legislación nacional también suele prever excepciones a este principio<sup>62</sup>. Sin embargo, estaría más allá del alcance de este estudio examinar si estas cláusulas cumplen adecuadamente con las normas impuestas por la legislación europea e internacional.

### *Condiciones relacionadas con la integración*

En esta sección se examinan las condiciones generales impuestas por los Estados miembros relativas a la integración, tales como el conocimiento del idioma del país de acogida, la historia, la sociedad o el sistema social y jurídico ("conocimientos cívicos"). Es importante señalar que se analizarán únicamente los requisitos relacionados con la integración que deben cumplirse para que sea concedido un permiso de residencia. Las medidas de integración, tales como programas aplicados por los Estados miembros después de que el extranjero haya sido admitido como residente legal, no van a ser estudiadas<sup>63</sup>.

La mayoría de Estados miembros de la Unión Europea no imponen condiciones de integración en el capítulo de condiciones generales aplicables al conjunto de supuestos de inmigración o para las solicitudes de permisos de residencia temporales. Sólo tres Estados aplican tales requisitos: los Países Bajos, Francia y Austria. Estos requisitos de integración son más frecuentes cuando se trata de obtener el estatuto de residente permanente o de larga duración. (ver en la Sección de Comparativa el apartado 2.3.2.)

Sin embargo es importante resaltar la existencia de una tendencia creciente hacia la inclusión de tales condiciones en las legislaciones nacionales de inmigración. Esta tendencia es particularmente visible desde hace dos años. Desde el 15 de marzo de 2006, toda persona comprendida entre los 16 y 65 años (con determinadas excepciones) que desee permanecer de manera prolongada en el territorio de los Países Bajos y que esté sometida a la condición de obtener una autorización de residencia temporal (AST) deberá pasar previamente un examen de integración cívica: se trata de un test lingüístico seguido de un cuestionario sobre la sociedad holandesa. Las preguntas pueden versar sobre el modo de vida holandés, la geografía, los transportes, la historia, la Constitución, la democracia, la legislación, la lengua holandesa y la importancia de aprenderla, la educación paterna, los cuidados para la salud, el trabajo y los ingresos. El examen lo llevan a cabo las autoridades consulares o diplomáticas holandesas en el país de origen y está sometido al pago de 350 € de tasas administrativas. La concesión del permiso de residencia está condicionada a la aprobación del examen.

---

<sup>62</sup> En Hungría, la infección por el VIH es motivo suficiente para rechazar una solicitud, a menos que demuestre que el extranjero que está recibiendo tratamiento médico.

<sup>63</sup> Para el debate relacionado con las "condiciones de integración" frente a las "medidas de integración" (este último es un concepto de las Directivas de Reagrupación familiar y de los Residentes de larga duración), véase Groenendijk 2004.

El 24 de julio de 2006 entró en vigor en Francia la Ley de Inmigración e Integración, la cual prevé una condición de integración que adopta la forma de “contrato de acogida e integración” y que es exigido a los extranjeros que llegan por primera vez, tanto a los adultos como a los jóvenes de entre 16 y 18 años que desean permanecer en territorio francés de forma duradera. Sólo están exentos de esta obligación los extranjeros que no tienen la intención de establecerse en Francia, (como los estudiantes y trabajadores temporeros), así como los extranjeros que han estudiado en un organismo francés de enseñanza secundaria durante al menos tres años. El contrato de acogida e integración prevé una formación cívica y, si es preciso, unos cursos de francés. El cumplimiento de este contrato se tiene en cuenta para la renovación de la tarjeta de residencia temporal y la concesión de una tarjeta de residente de larga duración.

Austria introdujo en 2002 condiciones relativas a la integración para los extranjeros solicitantes de un permiso de residencia. Estos deben firmar un “contrato de integración” compuesto de dos módulos. El primero, relativo a la “obtención de la capacidad para leer y escribir”; el segundo, relativo al “conocimiento de la lengua alemana y a la capacidad para participar en la vida económica, social y cultural austríaca”. Esta formación se completa con un examen final. Las consecuencias de no respetar esta obligación pueden traducirse en la imposición de sanciones administrativas o económicas y, en último caso, en la expulsión del interesado.

Los Estados mencionados conceden, según lo visto, una importancia primordial al conocimiento de la lengua nacional. Los Países Bajos exigen, además, conocimientos cívicos y Francia prevé una formación adicional en esta materia.

Las modalidades y consecuencias relativas a las condiciones de integración difieren según los países. Austria y Francia imponen una obligación general, exigiendo a la casi totalidad de los inmigrantes su participación en un programa de integración. Austria prevé, además, un examen final que si no se aprueba, puede comportar, en el peor de los casos, la expulsión del territorio. En Francia, la falta de realización del programa de integración puede ser sancionada con la denegación de la solicitud de renovación de la tarjeta de residencia temporal o de la solicitud de permiso de residencia de larga duración.

Los Países Bajos exigen, por su parte, el aprendizaje de la lengua y de los principios cívicos antes de la entrada en el territorio nacional. Desde hace poco tiempo esta exigencia se aplica, en principio, a todos los inmigrantes. Ello se traduce en que desde un punto de vista económico, al inmigrante se le exigen esfuerzos considerables. Además, conviene observar que las posibilidades de aprender alemán u holandés en el extranjero son significativamente mucho más reducidas que si se trata del inglés. Estas dificultades son aún mayores si el extranjero reside en una región rural o en un país en desarrollo. Se trata, pues, de un obstáculo mayor para la inmigración. En los Países Bajos la estadística de integración de 2006 constataba una disminución de los AST otorgados, probablemente por la exigencia del test de integración obligatorio (Países Bajos, TK 2006/07, nº 39; ver también el Informe de los Países Bajos). Esta materia es objeto de acalorados debates en el seno del país, tanto en la opinión pública como en los círculos académicos<sup>64</sup>.

Con ocasión de la reunión del Consejo de Justicia y Asuntos interiores en Bruselas, el 19 de noviembre de 2004, se adoptó un marco europeo sobre la integración, considerando que “son indispensables para la integración los conocimientos básicos de la lengua, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida y conseguir los inmigrantes adquieran estos conocimientos supone una prueba del éxito de su integración” (Consejo JHA 2004).

Mientras las conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos interiores hacen referencia a la adopción de medidas favorables para la integración de los inmigrantes en el seno de la sociedad de acogida, las legislaciones nacionales no parecen considerar en igual medida la

---

<sup>64</sup> Ver, p.e., *Spiegel Online*, 11 de julio de 2007; *Radio Netherlands*, 22 de agosto de 2007; *Irish Independent*, 26 de agosto de 2007.

noción de integración, en el sentido de tener que adoptar medidas positivas, como el utilizarlas de justificación para la imposición de medidas restrictivas (Basselink 2006).

Conviene asimismo preguntarse por la eficacia de esas condiciones de integración. Por ejemplo, el aprendizaje de la lengua del país de acogida en el extranjero, mientras no haya posibilidad de practicarlo a diario, exige una inversión superior a la que habría que realizar en el propio país de destino y, por tanto, no resulta el medio de aprendizaje más eficaz (Groenendijk 2007). En cualquier caso, el nivel de conocimiento de la lengua exigido con la finalidad de obtener un permiso de residencia es bastante elemental, de manera que tampoco sirve para facilitar el acceso al mercado de trabajo (Groenendijk 2007). En definitiva vemos que las condiciones o requisitos de integración exigidas con carácter previo no podrían resolver los problemas de integración ligados a las cuestiones de urbanidad y aislamiento social y cultural (Basselink 2006).

### *Sistema de cupos*

Este apartado está dedicado al sistema de cupos<sup>65</sup> utilizado en algunos Estados miembros de la UE. A diferencia de otros países tradicionalmente receptores de inmigración, como los Estados Unidos de América o Australia, los Estados miembros de la Unión Europea rara vez aplican un régimen de cupos al conjunto de los supuestos de inmigración.

En el contexto europeo se ha introducido en alguna ocasión un sistema de cupos en el marco de la gestión de los flujos de refugiados (es el caso de los países nórdicos, de los Países Bajos, de Irlanda y del Reino Unido), que admiten cada año un cierto número de refugiados remitidos por el ACNUR. Por lo demás, cerca de un cuarto de los Estados miembros de la Unión han adoptado un sistema de cupos con el fin de regular el acceso de extranjeros a los mercados nacionales de trabajo (ver en la Sección de Comparativa, el apartado 2.3.3.2.1).

Sólo dos Estados miembros, Austria y Estonia, someten la totalidad de los supuestos migratorios a un régimen de cupos, por lo que en ambos casos puede afirmarse que este sistema constituiría una condición general en sus legislaciones de inmigración y extranjería<sup>66</sup>.

Austria adoptó, a principios de los años 90, un sistema de cupos, según el cual la mayoría de supuestos de residencia (excepto, por ejemplo, el caso de los estudiantes) están sometidos a la disponibilidad de cuotas. Los cupos los define anualmente el gobierno y se reparten según las diferentes clases de permiso de residencia. Así, existen disposiciones numéricas en cuanto a trabajadores por cuenta ajena destinados a desempeñar una profesión en concreto, trabajadores por cuenta propia que van a ocupar un puesto determinado, en la reagrupación familiar, en las estancias por motivos de tipo privado y en cuanto a los titulares de un permiso de residencia de larga duración concedido por otro Estado miembro de la Unión. El número de permisos disponibles está determinado por provincias, "de manera coherente con sus facilidades y necesidades" (Austria, NAG, art. 13). Por más que el sistema de aplicación de cupos alcanza otros ámbitos que exceden el de la inmigración laboral, conviene constatar que la disponibilidad o no de trabajadores en el mercado laboral nacional es siempre tenida en cuenta para la determinación de las cuotas.

---

<sup>65</sup> Por la naturaleza misma del régimen de cupos (que es más un límite "numérico" que un "porcentaje del total asignado a un grupo en particular"), el informe de 2006 de la OCDE sugiere, con razón, que la utilización del término "target level" es más apropiado. Con todo, a fin de facilitar la comprensión y de mantener una coherencia a nivel terminológico entre los Estados miembros, este estudio utilizará el término "cupos" (OCDE, Informe 2006). Para más información véase también "El control de la Migración en números" en el Informe de la OCDE de 2006, p. 115, que divide la inmigración en dos categorías: "discrecional" y "no discrecional".

<sup>66</sup> Lo que significa que el régimen de cupos se aplica igualmente al procedimiento de reagrupación familiar. Al respecto, ver en la Sección Comparativa el apartado 2.3.3.1.

Estonia introdujo el sistema de cupos en 1990: su Ley de Extranjería limita la inmigración anual al 0'05% de su población residente de manera permanente. El Ministerio del Interior se encarga de determinar la distribución de las cuotas. Sin embargo, la ley contiene varias excepciones<sup>67</sup>. En este sentido, la eficiencia y eficacia del sistema de cupos es cuestionable (véase el Informe de Estonia en el presente Estudio). Se sugiere en este Informe que cualquier esfuerzo para reformar esta legislación debería centrarse en considerar las necesidades reales de mano de obra en el país (Indans et al 2007)

La aplicación del sistema de cupos para todos los supuestos de inmigración, hemos visto que es poco frecuente en Europa. La mayoría de Estados miembros lo aplica básicamente en el contexto de la migración laboral. Sin embargo, el análisis del funcionamiento de los sistemas citados más arriba, pone de manifiesto que a pesar de aplicarse en estos dos países con carácter general, el objetivo finalmente se reduce a regular el acceso de los extranjeros al mercado laboral nacional. Así, en Austria las cuotas se fijan en función de la capacidad del mercado laboral y la actual tendencia en Estonia parece adelantar que el sistema de cuotas deberá servir para idéntico propósito.

### *Causas generales de denegación*

En esta sección se examinan, en general, las razones para la denegación o rechazo de las solicitudes de permisos de residencia aplicables a todos los tipos de autorización.

Algunos motivos de rechazo de la solicitud de un permiso de residencia son comunes al conjunto de los Estados miembros de la Unión. Se trata, sobre todo, de motivos relacionados con el riesgo para la salud pública, amenazas contra la seguridad nacional, riesgo para las relaciones internacionales del país, existencia de antecedentes penales, presentación de información o documentación falsa en el procedimiento, o existencia de elementos que permiten inducir que los propósitos reales del solicitante no se corresponden con el tipo de residencia que, de hecho, está solicitando (numerosos Estados miembros contemplan el matrimonio de conveniencia como motivo de denegación de una solicitud de permiso de residencia).

### *Procedimientos aplicables*

En esta sección se analizan los procedimientos seguidos en la concesión de permisos de residencia que resultan de general aplicación a todos los supuestos de inmigración en los distintos Estados miembros de la UE. Para estudiar los procedimientos aplicables al conjunto de solicitudes, es preciso distinguir los siguientes apartados: organismos competentes, lugar de presentación de solicitudes, duración del procedimiento y vías de recurso abiertas contra las decisiones de denegación.

### *Organismos competentes*

Únicamente interesan aquí las autoridades competentes para la concesión o denegación de los permisos de residencia. No se analizan los numerosos órganos e Instituciones que intervienen en la definición y puesta en marcha de las políticas de inmigración.

---

<sup>67</sup> A pesar de que los cupos se aplican a la reagrupación familiar desde 1999, no se consideran un motivo de denegación de estas solicitudes, y ello debido a una sentencia del Tribunal Supremo de Estonia (RT III 2000, 14, 149).

El estudio comparado de las legislaciones de los Estados miembros de la Unión pone de manifiesto cuatro modelos de concesión de permisos de residencia:

- 1) La opción más común entre los Estados miembros de la UE es que los permisos sean expedidos por una Oficina de Inmigración, que operaría dentro del Ministerio del Interior. Actualmente hay 11 países que utilizan este sistema<sup>68</sup>.
- 2) Algunos Estados confían esta competencia a la policía, que queda igualmente situada en el seno del Ministerio del interior<sup>69</sup>.
- 3) Un tercer grupo de Estados prefiere otorgar esta competencia a una Oficina de Inmigración sometida a la autoridad del Ministerio de Justicia<sup>70</sup>.
- 4) En algunos casos los permisos de residencia son concedidos por las autoridades regionales competentes<sup>71</sup>. Este último modelo no se aplica únicamente en el seno de estructuras federales, como las de Alemania o Austria, sino también en algunos Estados unitarios, como Francia, donde el Prefecto es el que otorga los permisos.

La organización administrativa de ciertos Estados no se corresponde con esta clasificación. En Dinamarca la responsabilidad de la concesión de los permisos de residencia recae en el Servicio de Inmigración, sometido a la autoridad del Ministerio para los Refugiados, Inmigración e Integración. Dinamarca es el único Estado miembro de la Unión que dispone de un Ministerio enteramente dedicado a las cuestiones de migración sin formar parte de otro Ministerio (como sucede en el caso de Países Bajos y Suecia, donde el Ministerio de Inmigración forma parte a su vez del de Justicia). En cambio, Eslovenia no tiene una específica oficina de inmigración, sino que los permisos de residencia son tramitados por unidades administrativas dependientes de la Dirección de Asuntos Administrativos Internos en el seno del Ministerio del Interior. En Italia, según el tipo de permiso de residencia, éste es expedido por las autoridades policiales o por las oficinas regionales de migración, aunque ambos organismos actúan en el marco del Ministerio del Interior.

Vemos entonces que la mayoría de Estados miembros han creado estructuras administrativas especializadas en la gestión de los permisos de residencia, lo que pone en evidencia la importancia que la inmigración tiene en las agendas nacionales. Aunque existen algunas diferencias de fondo entre las características y funcionamiento de estas oficinas, parece que en buena parte de los casos las autoridades competentes están trabajando en el marco del Ministerio del Interior.

En cuanto al funcionamiento propiamente dicho de estas estructuras administrativas, muchos Informes nacionales subrayan ciertas carencias, así como una falta de transparencia en el ejercicio de sus responsabilidades. En algunos países, como Dinamarca, las continuas críticas al funcionamiento de los servicios de inmigración han llevado a su reestructuración. Las autoridades competentes checas parecen faltas de recursos en cuanto a personal y locales (ver Informe de la República Checa). La estructura institucional eslovaca pone de manifiesto la ausencia de comisiones parlamentarias y gubernamentales encargadas de tratar la cuestión migratoria desde el punto de vista legal y político (ver Informe de Eslovaquia).

---

<sup>68</sup> Bélgica, Bulgaria, Chipre, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Malta, Portugal, Rumania, Reino Unido.

<sup>69</sup> República Checa, Italia y Eslovaquia.

<sup>70</sup> Hungría, Irlanda, Malta, Países Bajos, Suecia

<sup>71</sup> Alemania, Austria, España, Francia, Grecia, Polonia (Departamento de Extranjería de la Subdelegación del Gobierno en cada provincia).

Algunos investigadores recogen en sus Informes nacionales la sensación de estar tratando con administraciones "poco sensibilizadas" con la suerte de los extranjeros, es decir, que tienen ciertas tendencias xenófobas, debido en gran parte al hecho de que muchas veces se "percibe" al inmigrante como una persona conflictiva o como una amenaza para el equilibrio del mercado laboral. Varios Informes ponen asimismo de manifiesto que las autoridades administrativas son sospechosas, a veces, de tratar a los extranjeros de manera discriminatoria según el país de origen. Por ejemplo, los inmigrantes procedentes de Asia, África y Oriente Medio a menudo se consideran tratados de esta forma por estas autoridades que, con frecuencia, interponen obstáculos administrativos ficticios a sus solicitudes, como problemas en los visados, en los certificados médicos o en las cartas de invitación realizadas por sus familiares.

Los Informes nacionales hacen igualmente mención a las dificultades de coordinación entre las distintas instancias intervinientes y a la lentitud en la instrucción de los procedimientos. Ello es el resultado de la participación de diferentes autoridades administrativas en la decisión de concesión o denegación. Este problema es particularmente agudo en el ámbito de los permisos de trabajo, donde es frecuente la necesidad de que una agencia distinta (relacionada con el mercado laboral) sea consultada (ver en la sección Comparativa el apartado 2.3.3.2.1).

#### *Lugar de presentación de solicitudes*

La legislación de la mayoría de los Estados miembros de la Unión prevé la presentación de las solicitudes de los permisos de residencia en el extranjero, antes de la entrada en territorio nacional. Este principio puede suponer algunas dificultades administrativas, especialmente cuando no existe representación diplomática o consular del país de destino en el país de residencia del emigrante. En este caso, el solicitante debe desplazarse a un tercer país. Este procedimiento puede resultar largo y costoso, a veces incluso imposible, y ello por la política de visados ejercida por el país en cuyo territorio se encuentra el servicio consular o diplomático.

También es frecuente topar con dificultades en el supuesto en que el extranjero es ya residente legal en el territorio de un Estado miembro pero desea cambiar el objeto de su residencia ("switching"). En determinados países en los que las modificaciones del permiso de residencia no están permitidas, el extranjero debe regresar a su país de origen y presentar nueva solicitud a partir de allí antes de volver a entrar en el país de destino.

#### *Duración del procedimiento*

Existe poca información disponible al respecto. Sólo siete Informes nacionales en el presente estudio mencionan la existencia de importantes retrasos en la instrucción de las solicitudes de permisos de residencia<sup>72</sup>. La legislación finlandesa, por ejemplo, no impone ninguna obligación en cuanto a tiempos de resolución, y el derecho belga no prevé plazos más que en materia de solicitudes de reagrupación familiar. A menudo, los retrasos en la gestión de los procedimientos administrativos de extranjería son similares a los que se producen en los procedimientos administrativos ordinarios.

En los países en que sí se impone un plazo para la resolución de los procedimientos, éste puede variar de manera significativa según el Estado en cuestión. Los plazos para la instrucción pueden oscilar entre cinco días y seis meses. Pero este periodo únicamente se refiere al tiempo que la administración necesita para resolver una solicitud de permiso de residencia. En la práctica se precisa mucho más tiempo para reunir todos los documentos que hay que presentar junto con el impreso de solicitud. Cabe señalar, sin embargo, que los plazos

---

<sup>72</sup> Austria, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Eslovenia.

establecidos por las legislaciones internas se ajustan bastante a lo dispuesto en la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar, es decir, nueve meses. Cabe señalar que Letonia ha establecido un sistema por el cual las tasas administrativas exigibles están ligadas a la duración del proceso.

Algunos Informes nacionales consideran que los tiempos de espera en los procedimientos de extranjería pueden suponer una de las mayores dificultades para los extranjeros interesados, especialmente en los casos de renovación de los permisos. En este sentido el Ministerio del Interior italiano adoptó, el 5 de agosto de 2006, una directiva que prolonga el derecho de residencia del extranjero que se encuentra en espera de la renovación de su permiso de residencia durante el tiempo que dure la tramitación.

#### *Vías de recurso*

La totalidad de los estados miembros de la Unión prevé la existencia de vías de recurso contra las decisiones denegatorias de las solicitudes de permiso de residencia. Pero el caso de Irlanda debe ser objeto de una atención particular. Ante una denegación, el solicitante puede pedir la revisión por una instancia administrativa jerárquicamente superior al autor de la resolución inicial. No se prevé ningún recurso en vía judicial. En cambio, sí puede interponerse un recurso ante el Tribunal Superior, el cual puede considerar que la resolución administrativa incurre en una cuestión de ilegalidad, defecto procesal o irracionalidad. Las atribuciones de este tribunal se limitan al examen de cuestiones de forma y no de fondo: no examina los motivos que justifican la decisión de la autoridad administrativa y no puede sustituir esta decisión. Además, no hay abierta ninguna vía de recurso contra esta decisión judicial, que es firme a menos que el propio Tribunal Superior certifique que el caso concreto comporta cuestiones jurídicas de suma importancia que merezcan ser sometidas a examen por parte del Tribunal Supremo.

La mayoría de los sistemas legislativos de los Estados miembros prevén un procedimiento de recursos basado en dos etapas: primero, un recurso administrativo y seguidamente, un recurso judicial. Es poco frecuente que una resolución administrativa pueda ser sometida directamente a la valoración de un juez sin que haya sido objeto previamente de un recurso en vía administrativa, bien planteado ante el propio autor de la decisión o bien ante su superior jerárquico. En la mayoría de los casos se sigue el sistema de recursos propio del derecho administrativo común. Normalmente está prevista la apelación de la decisión jurisdiccional en primera instancia ante una jurisdicción superior.

A partir del estudio comparado de las legislaciones de los Estados miembros se observa que algunos países han creado autoridades específicas, administrativas o judiciales, competentes para resolver los recursos contra las decisiones denegatorias de las solicitudes de permisos de residencia. Es el caso del Consejo de Bélgica para apelaciones de extranjería (jurisdicción administrativa especializada), de la Comisión de apelación de los inmigrantes en Malta o de las jurisdicciones especializadas en materia de inmigración creadas en Suecia en marzo de 2006 (cuyas decisiones pueden ser recurridas ante la Corte de apelación de las migraciones). El régimen británico, por su parte, se caracteriza por la existencia de los Tribunales de asilo y de inmigración, cuya actividad está organizada por un reglamento de procedimiento propio.

Algunos Estados limitan el derecho de recurso en función del permiso solicitado. Se refieren estas limitaciones, esencialmente, a las solicitudes de permisos de trabajo.

Normalmente, según los Informes al final de este documento, la presentación de un recurso, sea administrativo o judicial, no comporta necesariamente la suspensión de la decisión administrativa denegatoria, pero desafortunadamente el análisis detallado de esta cuestión excede de los límites de este estudio.

Conformidad con el derecho comunitario y con el derecho internacional

Algunos elementos de los apartados precedentes son objeto de disposiciones específicas en las directivas comunitarias relativas a las cuestiones migratorias. De todas maneras, ningún instrumento de derecho comunitario actualmente en vigor tiene por objeto reglamentar las condiciones generales de admisión de las personas procedentes de terceros Estados.

No obstante, conviene recordar la existencia de una propuesta de Directiva para un permiso de residencia único y una base común de derechos (ver la sección “Nuevo derecho y política migratoria de la UE”). Es destacable, además, el hecho de que la noción de “trabajador de un país tercero” no se refiere únicamente a los extranjeros admitidos con el fin de ejercer una actividad profesional, sino también a los extranjeros admitidos por otros motivos y que han acabado beneficiándose del derecho de acceso al mercado laboral, sea en aplicación del derecho comunitario o del derecho nacional. Podría ser el caso de los familiares reagrupados, de los refugiados, de los estudiantes y de los investigadores. El ámbito de aplicación de la Directiva propuesta no se extiende, sin embargo, al conjunto de los supuestos de inmigración. Quedarían excluidos los extranjeros a los que se les aplica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios<sup>73</sup> (pues no se considera que estén integrados en el mercado de trabajo), los que son objeto de traslados internos de trabajadores de una empresa, los que prestan servicios contractuales y los graduados en prácticas en el marco del AGCS. También quedarían fuera de aquella propuesta de Directiva los trabajadores temporeros (por razón de la naturaleza específica y temporal de sus actividades) y los que han obtenido el estatuto de residente de larga duración.

Las disposiciones legislativas nacionales que consideran como motivo de denegación de las solicitudes de permiso de residencia, la existencia de una enfermedad que suponga una amenaza contra la salud pública, suponen un problema con respecto a las disposiciones de derecho internacional. Ello resulta de dos razones fundamentales: en primer lugar, la cuestión de la existencia de una amenaza para la salud pública debe examinarse con prudencia, pues si se toma el ejemplo del VIH, se constata que no existe amenaza directa para la salud pública en la medida en que el virus no se podría propagar por la simple presencia del individuo en el territorio en cuestión o por contactos ocasionales (como las vías aéreas o la utilización de un mismo vehículo). La adopción de medidas restrictivas, en cambio, puede comportar consecuencias negativas desde el propio punto de vista de la salud pública, sobre todo por el hecho de la estigmatización que supondría para los portadores del virus, pero también por un posible efecto disuasorio en cuanto a la utilización de los medios de prevención y cuidados por parte de los nacionales y de los extranjeros (Declaración ONUSIDA/OIM sobre las restricciones para viajar debidas al VIH/SIDA 2004).

En segundo lugar, conviene recordar que el rechazo de una solicitud de permiso de residencia debe ser conforme a los mínimos internacionales de protección de los derechos humanos. El derecho internacional prohíbe la alegación de motivos discriminatorios basados en el estado de salud del individuo (Declaración ONUSIDA/OIM sobre las restricciones para viajar debidas al VIH/SIDA 2004; ver, igualmente, Resolución 1995/44 y 1966/43 de la Comisión de derechos humanos). Este principio ha sido recordado recientemente durante la 8ª Conferencia de los Ministros europeos de Sanidad (Declaración de Bratislava 2007). En la medida en que la normativa internacional sobre derechos humanos garantiza a cada persona un estatuto de igualdad ante la ley, los Estados deberían esforzarse en limitar la existencia de motivos discriminatorios en el seno de sus legislaciones internas (PIDCP, art. 26) pues toda diferencia de trato debe basarse en criterios objetivos y razonables (Nowak, CCPR Commentary 1993). Aunque la noción de protección de la salud pública constituye un fundamento legítimo para restringir el ejercicio de algunos derechos (ver Principios de Siracusa), el argumento de la amenaza para la salud pública aplicado a la cuestión del virus VIH no se puede utilizar sin

---

<sup>73</sup> DOUE 1996 L 18, 16 de diciembre de 1996

plantearse importantes interrogantes, especialmente respecto a la admisión de portadores del virus en territorio nacional.

### Conclusiones

No existe ninguna política común que, a nivel de la Unión Europea, establezca requisitos generales aplicables al conjunto de supuestos de inmigración. El estudio comparativo de las legislaciones nacionales pone de manifiesto, sin embargo, la existencia de tales condiciones, por más que su forma varía de manera significativa según los Estados considerados. Las exigencias más comunes se refieren a la necesidad de acreditar recursos económicos suficientes, tenencia de un alojamiento adecuado y formalización de un seguro médico. Así, estos parecen ser los elementos de base necesarios para el desarrollo de una política común en esta materia.

Aunque la mayoría de Estados miembros de la Unión no imponen, de momento, ninguna condición general de integración, no parece que se pueda hablar de una tendencia generalizada en este sentido. Conviene recordar al respecto que las condiciones de integración, tal como son aplicadas por algunos estados miembros, constituyen a menudo grandes obstáculos para los extranjeros que desean establecer su residencia en el territorio en cuestión.

Por lo demás, tan sólo dos Estados miembros someten el conjunto de supuestos de inmigración a un régimen de cupos.

En cuanto a las autoridades competentes para conceder los permisos de residencia, se pueden identificar tres modelos principales. De este modo, los permisos de residencia puede concederlos una oficina de inmigración, los servicios de policía o las autoridades regionales. Además, las oficinas de inmigración pueden estar bajo la autoridad del Ministerio del Interior o bajo la del Ministerio de Justicia.

Con carácter general, las resoluciones denegatorias de las solicitudes de permisos de residencia pueden ser objeto de un recurso. Debido a la importancia que ha adquirido la cuestión migratoria en el seno de los Estados miembros, nuevos países de la UE podrían verse obligados a crear nuevos organismos específicos, administrativos o jurisdiccionales, competentes para resolver los recursos frente a estas resoluciones denegatorias.

### 2.3.2. Condiciones según la duración de la residencia.

Esta sección estudiará las condiciones o requisitos impuestos a los recién llegados por los Estados miembros de la UE, de acuerdo con la duración de la residencia; esto es, la relación entre la duración de la residencia y el tipo de permiso correspondiente.

A modo de recordatorio, acerca de la duración de la residencia puede realizarse una distinción entre residencia de corta duración, de larga duración y permanente. La mayoría de los Estados miembros no establecen periodos exactos o definiciones de “corta”, “larga” y residencia “permanente” (o de “establecimiento”). Los factores que nos llevan a esta situación se analizarán más adelante en esta misma sección.

El Glosario sobre Migración de 2004 ofrece las siguientes definiciones para estos términos: inmigrante de **corta duración** es “una persona que se traslada de un país a otro para establecer su residencia habitual durante un período de al menos tres meses, pero no para más de un año”; inmigración de **larga duración** es la migración que se produce por un período de “al menos un año”; y **residencia permanente** está definida como “el derecho... a vivir y trabajar... sobre una base de permanencia (ilimitada)”. Estas definiciones parecen ampliamente aplicables a las categorías usadas por los Estados miembros de la UE. Además, están en consonancia con los conceptos establecidos en la legislación de la UE. Por ejemplo, el Acuerdo de Schengen prevé visados de hasta 90 días, lo que implica que las estancias más amplias sean consideradas como residencia. La Comisión Europea realiza asimismo una distinción conceptual entre visado y residencia según la duración de la estancia: un documento que autorice la estancia en un país por más de tres meses es considerado como un permiso de residencia por la propia Comisión Europea, aunque tenga la denominación de “visado” según la legislación nacional (Entrevista con los Consejeros de la Comisión Europea 2007).

#### Sistemas Nacionales

Los Estados miembros, en contraste con los países tradicionales de inmigración (como Australia y Canadá), tienen la tendencia a conceder permisos temporales en el momento de la llegada, incluso a aquellos que llegan con propósitos de residir permanentemente, como en los casos de reagrupación familiar. Estos permisos generalmente se renuevan y, con el tiempo, son convertidos en permisos de larga duración, y eventualmente en permisos de residencia permanente<sup>74</sup>. El principio subsistente es el de que “cuanto más tiempo permanezcas, más derechos tendrás”.

La cuestión entonces se traslada a cómo regular la concesión gradual de los permisos de residencia de larga duración. Una conclusión importante que se deriva de esta búsqueda es que la legislación de los Estados miembros no distingue entre permisos de residencia “corta”, “larga” y “permanente”. Como máximo, se establece una distinción entre permisos de residencia temporal y permisos de residencia permanente. Después de su llegada, el extranjero obtiene un permiso de residencia temporal para un propósito migratorio concreto. Este permiso será renovado varias veces, siempre y cuando cumpla con las condiciones necesarias. El criterio principal para la obtención de un permiso de residencia permanente en los Estados miembros es que el extranjero haya residido legalmente durante un determinado número de años en el país<sup>75</sup>. La duración de la residencia constituye el criterio principal para la obtención del permiso de residencia permanente en la UE (Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre, relativa al estatuto de los nacionales de terceros Estados residentes de larga duración<sup>76</sup>).

<sup>74</sup> Es interesante notar que, de acuerdo con el “Informe Internacional sobre Migraciones de 2007” que emite la OCDE, cualquier incerteza asociada a esta aproximación gradual al estatuto permanente no parece afectar al volumen de establecimientos de recién llegados. Proporcionalmente parecen existir los mismos inmigrantes en países de la UE que en países como Australia o Canadá (OCDE Informe 2007).

<sup>75</sup> Otras condiciones adicionales serán tratadas con más detalle en esta misma sección.

<sup>76</sup> DOUE 2004 L 016/44, 25 noviembre 2003.

Es importante reseñar que, una vez se obtiene el permiso de residencia permanente, el propósito migratorio deja de ser relevante. Esto es, el derecho a la residencia del extranjero deja de estar sujeto a la existencia de un específico propósito migratorio. Los residentes permanentes a menudo disfrutan de los mismos derechos que los nacionales.

### Análisis de acuerdo a la duración de la residencia

Esta sección analiza las condiciones impuestas por los Estados miembros según la duración de la residencia. El análisis estará dividido entre residencia temporal (incluyendo la de corta y larga duración) y residencia permanente.

#### *Residencia Temporal*

La residencia temporal está ligada a una categoría o supuesto migratorio. Por ello, las condiciones necesarias para obtener una residencia temporal resultan de los requisitos generales más los requisitos específicos según el tipo de migración.

La duración de los permisos de residencia temporal varía significativamente entre los Estados miembros y en su mayoría depende del propósito migratorio. Los Estados conceden los permisos de residencia temporal para y durante el tiempo en que el propósito migratorio exista; por ejemplo, por el tiempo que dura el contrato de trabajo o los estudios.

Las regulaciones concernientes a la duración de los permisos de residencia temporales son, generalmente, muy vagas. Cuando se trata de determinar la duración mínima de estos permisos, podemos observar que ésta viene determinada por la duración máxima de los visados. Los permisos de residencia temporal se conceden para períodos superiores a tres meses. La duración máxima del permiso temporal puede alcanzar los cinco años en el caso de, por ejemplo, Lituania. Sin embargo, la práctica generalizada en muchos Estados miembros es conceder permisos de residencia temporal de sólo un año de duración, si no hay otros indicadores disponibles.

Merece destacarse que en varios Estados miembros los permisos de residencia temporal son llamados "visados", aunque de hecho sean permisos que permiten al titular residir con un determinado propósito migratorio por un período superior a tres meses. Esta ambigüedad muestra que no existe en la legislación de algunos Estados de la UE una distinción conceptual entre visado y permiso de residencia (ver la sección Comparativa 2.2).

#### *Residencia permanente*

El permiso de residencia permanente permite a una persona residir indefinidamente dentro de un país, a pesar de no ser nacional del mismo. Aunque este estatus no es igual al del nacional, sin embargo concede al titular derechos sustanciales. Según Niessen y Schibel, la adquisición de una fuerte situación de residencia y/o de la nacionalidad, son estrategias complementarias o alternativas para los gobiernos e inmigrantes individuales en Europa (Niessen y Schibel 2004).

La Directiva de Residentes de larga duración crea un estatuto específico permanente para los residentes de larga duración y les concede derechos iguales a los de los nacionales (Directiva de Residentes de larga duración, Art. 8; Art. 11). Todos los Estados miembros, excepto Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, están obligados por esta Directiva.

La trasposición de la Directiva ha llevado a una situación en que, en varios Estados miembros, coexisten **dos tipos de permisos de residencia permanente**: un permiso de residencia permanente y el permiso de residencia de larga-duración de la UE. A resultas de ello, nueve Estados miembros<sup>77</sup> tienen un solo tipo de permiso de residencia permanente y trece<sup>78</sup> tienen dos. La ley sobre inmigración de Luxemburgo del año 1972, no menciona expresamente la posibilidad de un estatus de residente permanente para los extranjeros<sup>79</sup>. En el caso de Estonia se informó de un tercer tipo de permiso: el de “larga-duración para los nacionales de la UE/AEE”<sup>80</sup>. Los tres Estados miembros que no están afectados por la Directiva de Residentes de larga duración (Dinamarca, Irlanda y Reino Unido) tienen sólo permisos de residencia permanente nacionales. Irlanda es peculiar en esto, ya que en caso de adoptar el Proyecto de Ley 2007 sobre protección de la inmigración y la residencia, introducirá entonces un permiso de residencia de larga duración nacional (no la trasposición de la Directiva de la UE), que se sumaría al permiso de residencia permanente nacional ya existente.

La siguiente sección comparará primero los permisos de residencia permanente (nacionales) de los Estados miembros de la UE, y a continuación los permisos de residencia de larga duración de la CE existentes en algunos países de la Unión.

### 1) Permisos de residencia permanente (nacionales)

#### *Duración de la residencia requerida*

La concesión típica de un permiso de residencia permanente se produce cuando el inmigrante ha estado residiendo en el territorio del Estado miembro, renovando sucesivos permisos temporales, durante un tiempo determinado. Tal y como hemos visto más arriba, el estatuto de residente permanente no está conectado, en general, con el propósito migratorio; es más, la condición principal es el tiempo efectivo que el inmigrante ha vivido en el país.

Seis<sup>81</sup> de los países que contemplan un permiso de residencia permanente nacional, requieren que el inmigrante haya residido legalmente durante al menos cinco años. En el resto de países, el número de años requeridos varía desde tres (Hungría) a quince (Chipre). En ciertos casos, algunos países no exigen residencia previa, por ejemplo, para determinados miembros de la familia (Hungría). En el caso de Malta, no se ha informado de exigencia alguna de residencia previa. En el Reino Unido, el propósito migratorio no es una condición para obtener la residencia permanente. Aún así, hay diferentes requisitos para determinar la duración de la residencia en los diferentes supuestos de inmigración. Por ejemplo, las personas asalariadas y las que tienen negocios propios, a menudo necesitan cinco años de residencia previa, sin que exista una regulación específica para estudiantes o personas en situación de formación profesional. Otro caso interesante es el de Dinamarca, en donde la residencia permanente se obtiene tras cinco años –en lugar de los siete años habituales- si el inmigrante tiene “lazos significativos” con el mercado laboral y una “vinculación esencial” a la sociedad danesa<sup>82</sup>.

<sup>77</sup> Bulgaria, Francia, Italia, Lituania, Irlanda, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y España.

<sup>78</sup> Austria, Bélgica, Chipre, República Checa, Finlandia, Alemania, Grecia, Hungría, Letonia, Malta, Polonia, Portugal y Suecia.

<sup>79</sup> La ley de inmigración que actualmente se discute va más allá de la trasposición de la Directiva de residentes de larga duración.

<sup>80</sup> El permiso del residente de larga duración de la UE, que obtiene la nacionalidad de uno de los Estados miembros de la UE/AEE, será reconvertido en un permiso de “residencia de larga duración de nacionales de la UE/AEE”.

<sup>81</sup> Bélgica, República Checa, Estonia, Alemania, Letonia e Irlanda.

<sup>82</sup> “Lazos significativos” con el mercado laboral implica que el extranjero está en un trabajo sin limitación temporal o está auto empleado, y el negocio no se encuentra en liquidación o bancarrota (Orden de establecimiento Danesa, art. 2). También es posible que el extranjero declare que será empleado durante un año tras la expedición del permiso de residencia permanente (Orden de establecimiento Danesa, art. 2). “Vinculación esencial” significa que el extranjero ha alcanzado un alto nivel de contacto dentro de la sociedad danesa, que promueve su propia integración a través de varias actividades, o que ha finalizado una educación de larga duración en Dinamarca (Orden de establecimiento Danesa, art. 3).

*Excepciones a la regla: aspectos de los permisos de residencia permanentes según los diferentes supuestos migratorios*

El criterio principal para la obtención de un permiso de residencia permanente nacional es la duración de la residencia legal en el Estado miembro de la UE. Esto, no obstante, puede hacerse depender, en determinadas circunstancias, de la categoría o supuesto migratorio.

Algunos Estados establecen que, en los casos de reagrupación familiar, el requisito de residencia (haber residido en el país durante un cierto tiempo) no sea exigido en determinadas circunstancias. Por ejemplo, en las parejas de hecho (Suecia) o en los matrimonios (Hungría) que se han mantenido durante, al menos, dos años de forma previa a la solicitud de reagrupación familiar, se procederá a la concesión inmediata del permiso de residencia permanente. Otro ejemplo es el programa checo de trabajadores de alta cualificación, en el que los participantes pueden solicitar después de dos años (en lugar de cinco) la residencia permanente. Austria también tiene un permiso específico de asentamiento destinado a “empleados clave”<sup>83</sup> bajo ciertas condiciones, aunque no se conceda antes de los 18 meses desde su llegada.

En el Informe de Chipre se recoge que el acceso al permiso de residencia permanente nacional se deniega para determinados grupos de inmigrantes. Sólo las siguientes categorías pueden ser destinatarias de un permiso de residencia permanente: personas con intención de trabajar como autónomos en el sector de la agricultura, la ganadería o la minería, o en determinados negocios; personas que disponen de cierta cantidad de capital financiero; personas con trabajo indefinido (no temporal); así como personas receptoras de determinados ingresos anuales (rentistas).

*Condiciones de integración*

Un determinado número de Estados miembros, que contemplan el permiso nacional de residencia permanente, no imponen condiciones relacionadas con la integración como requisito previo para su obtención.

Siete países<sup>84</sup> imponen exigencias relacionadas con el **conocimiento del idioma local**. Un nivel básico o de principiante es suficiente. En cualquier caso, es interesante ver que el nivel requerido no es mayor que el solicitado de forma general para la residencia, aunque el extranjero haya vivido en el país durante varios años<sup>85</sup>. Si bien el permiso de residencia permanente nacional de Irlanda no requiere ningún conocimiento del idioma, en caso de adoptarse el Proyecto de Ley 2007 sobre protección de la inmigración y la residencia, ésta norma introducirá el requisito de demostrar “un dominio razonable del idioma inglés o irlandés” de cara a obtener el permiso de residencia nacional de larga duración.

Alemania y Reino Unido requieren una prueba de **conocimiento cívico** como condición para la obtención del permiso de residencia permanente nacional. Alemania exige un conocimiento básico del orden social y legal alemán. El conocimiento puede ser verificado a través de la asistencia provechosa al curso de integración. En el Reino Unido, los solicitantes de permanencia indefinida deben poseer conocimientos de la vida en el Reino Unido<sup>86</sup>. En Dinamarca, no se requiere conocimiento cívico como tal, pero las personas amparadas en el Acta de Integración<sup>87</sup> deben haber completado un programa de integración, que contiene elementos de conocimiento cívico.

<sup>83</sup> Si un trabajador es un “empleado clave” viene determinado por su salario. Es necesario un ingreso mínimo de 2.304 euros, o 1.536 euros si el empleo es en el sector de cuidado a ancianos o pacientes.

<sup>84</sup> Austria, Dinamarca, Estonia, Grecia, Letonia, Portugal y Reino Unido.

<sup>85</sup> Para países que exigen requisitos idiomáticos como condición general y tienen permisos de residencia permanente, como por ejemplo Austria y Alemania.

<sup>86</sup> Hay previstas excepciones para personas que no se encuentren entre los 18 y 65 años, antiguos miembros de las Fuerzas Armadas y aquellos admitidos en la categoría de “otros familiares”.

<sup>87</sup> El Acta cubre a refugiados y sus familiares que residan legalmente en Dinamarca, con la excepción de nacionales de la UE y AEE. El Acta establece un “programa introductorio” que incluye clases de danés.

Fuera de los Estados que conceden un permiso de residencia permanente nacional, sólo Dinamarca impone **condiciones que van más allá de las relacionadas con la integración**. La concesión del permiso de residencia permanente queda sujeta a la firma, por parte del extranjero, de un contrato de integración y de una declaración de integración y ciudadanía activa en la sociedad danesa. El primero es un contrato relacionado con la participación en un programa de integración, específicamente diseñado para cada extranjero, mientras que la segunda es una declaración de que se tiene disposición a integrarse y a ser un ciudadano danés activo. Si no se cumple con estas condiciones, la concesión del permiso de residencia queda pospuesta. En el caso del Proyecto de Ley 2007 irlandés, sobre protección de la inmigración y la residencia, su adopción introducirá el requisito de haber hecho “esfuerzos razonables de integración” en orden a obtener el permiso irlandés de residente de larga duración.

#### *Otras condiciones*

El estudio muestra que, más allá de los requisitos de duración de la residencia o de integración, los Estados miembros imponen muy pocas condiciones adicionales. Las más comunes son: ingresos económicos suficientes; vivienda adecuada ( Hungría exige un mínimo de seis metros cuadrados por persona bajo el mismo techo), y seguro médico. Algunos Estados también exigen un certificado de carencia de antecedentes penales. De forma adicional, Alemania pide que el inmigrante haya pagado 60 meses de contribución a la seguridad social o posea un seguro privado que le provea de una protección equivalente.

#### *Duración de los procedimientos*

La información recopilada muestra que la duración de los procedimientos varía desde uno (Reino Unido) hasta catorce meses (Irlanda).

#### *2) Permiso de residencia de Larga Duración.*

##### *La Directiva*

La Directiva de Residentes de larga duración crea un estatuto estandarizado en toda la UE para los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Los derechos ligados a este estatuto están expresados en el artículo 11 de la Directiva. Los residentes de larga duración en los Estados miembros de la UE disfrutarán de un trato igual al de los nacionales, en cuanto al acceso al empleo y auto-empleo, educación y formación, reconocimiento de diplomas profesionales, certificados y otras calificaciones, seguridad social, asistencia social y protección social, beneficios fiscales, acceso a bienes y servicios, libertad de asociación y afiliación, así como libre acceso a todo el territorio de la UE. Además, el derecho del nacional del tercer país a residir en otro Estado miembro se encuentra regulado en el Capítulo III de la Directiva<sup>88</sup>. Es la primera vez que se establecen las condiciones para la movilidad y residencia de nacionales de terceros países en un segundo Estado miembro (Papagianni 2006).

---

<sup>88</sup> El nacional de un tercer país titular de un permiso de residencia de larga duración de la CE en uno de los Estados miembros, adquiere el derecho a residir en el territorio de los otros Estados miembros. Esto está sujeto a ciertas condiciones, como por ejemplo, la posesión de recursos estables y regulares y el seguro sanitario.

### *Condiciones y procedimientos establecidos por la Directiva*

La Directiva de residentes de larga duración define las condiciones para obtener el permiso de residencia de larga duración de la CE. El principal parámetro para la adquisición de este permiso es la duración de la residencia previa en el Estado miembro. El artículo 4 estipula que el estatuto de residente de larga duración de la CE se obtiene tras **5 años de residencia legal y continuada**. Asimismo, el artículo 5 exige que el nacional del tercer país acredite que tiene **recursos económicos estables y regulares**, suficientes para mantenerse a sí mismo y a su familia sin recurrir al sistema social del Estado en cuestión. El artículo 5 exige también que los nacionales de los terceros países acrediten “**seguro de enfermedad**” que abarque todos los riesgos normalmente cubiertos para sus propios nacionales.

De acuerdo con el artículo 5.2 de esta Directiva, a los Estados miembros se les otorga discrecionalidad para exigir, además, **requisitos de integración**, de acuerdo con la legislación nacional. Asimismo, el artículo 6 permite la denegación del permiso por razones políticas o de seguridad pública.

Los procedimientos para la adquisición de este permiso de residencia de larga duración están establecidos en el artículo 7. La autoridad nacional competente deberá notificar al solicitante resolución escrita tan pronto como le sea posible y, en cualquier caso, nunca más tarde de seis meses desde la fecha de presentación de la solicitud. Este límite temporal puede extenderse en caso de circunstancias excepcionales.

De acuerdo con el artículo 8, el estatuto adquirido a través del permiso será permanente. Este estatuto se acredita con el permiso de residente de larga duración de la CE, que deberá ser expedido en forma de pegatina o en un documento separado. El permiso tendrá una validez de, al menos, cinco años. Tras la presentación de la correspondiente solicitud, éste será renovado automáticamente a su caducidad (Directiva de residentes de larga duración, art. 8.2)

### *Trasposición de la Directiva: sus condiciones y formalidades*

El artículo 26 de la Directiva de residentes de larga duración exige su trasposición a la legislación nacional antes del 23 de enero de 2006. Como ya hemos indicado, a Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido no les afecta esta Directiva. A fecha 2 de julio de 2007 el estado de la trasposición, según la información facilitada por algunos Estados miembros, era como sigue<sup>89</sup>:

Trasposición total: Bulgaria, República Checa, Chipre, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Holanda, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia y Suecia.

Trasposición parcial: Bélgica<sup>90</sup> y Rumanía.

Sin trasposición: Alemania<sup>91</sup>, España y Luxemburgo.

<sup>89</sup> De acuerdo con la información recibida de la Comisión Europea el 2 de julio de 2007. No se recibió información de Austria.

<sup>90</sup> Las conclusiones de este estudio, a fecha 23 de noviembre de 2007, muestran que en este intervalo Bélgica ha introducido cambios en la legislación correspondiente.

<sup>91</sup> Las conclusiones de este estudio, a fecha 23 de noviembre de 2007, muestran que en este intervalo Alemania ha introducido cambios en la legislación correspondiente.

### *Cumplimiento de la normativa de la UE*

Esta sección estudiará si las condiciones establecidas a nivel nacional, en relación con la obtención del permiso de residencia de larga duración de la CE, son acordes con la normativa de la UE, en particular con la Directiva de residentes de larga duración.

#### *a) Residencia de cinco años*

Todos aquellos Estados que contemplan un permiso de residente de larga duración han incluido el requisito previo de cinco años de residencia legal en sus legislaciones nacionales.

#### *b) Recursos económicos estables y regulares*

Todos los países han incluido entre los requisitos exigibles la prueba de contar con recursos económicos estables y regulares. La formulación exacta varía de un país a otro; no obstante, todos requieren la acreditación de que el individuo no será una carga financiera para el sistema de Seguridad Social del Estado<sup>92</sup>.

#### *c) Seguro médico*

Doce Estados miembros<sup>93</sup> informaron que requieren, en sus legislaciones nacionales, de un seguro médico para poder obtener el permiso de residencia de larga duración de la CE<sup>94</sup>.

#### *d) Condiciones de integración*

El artículo 5.2 de la Directiva establece que los Estados Miembros pueden requerir que los nacionales de terceros países cumplan con determinados requisitos de integración establecidos por su legislación interna. Esta cuestión se aplica de las formas más variadas.

La investigación muestra que, así como la mayoría de los países no requiere **conocimiento de la lengua local**, once Estados miembros<sup>95</sup> exigen un conocimiento a nivel básico. Es digno de mención que el requisito del idioma a menudo está reflejado en la legislación nacional de los antiguos países del Este Europeo, los cuales han desarrollado recientemente la nueva legislación migratoria.

Cinco Estados miembros contemplan el requisito de *conocimiento cívico* como necesario para obtener un permiso de residencia de larga duración de la CE. Los Estados usan varios parámetros para verificar el conocimiento, por parte del extranjero, sobre el país y poder valorar así su integración. Alemania pide “conocimiento básico del orden legal y social”. En Grecia requieren el conocimiento de “elementos de la Historia y de la Civilización griegas”; en el caso de los solicitantes de un permiso de residencia de larga duración de la CE en Lituania, estos deben pasar un examen básico sobre la Constitución del país. En Holanda, el examen de integración cívica incluye una prueba oral en la que los solicitantes contestan preguntas relativas a la sociedad holandesa<sup>96</sup>. Las preguntas pueden referirse al estilo de vida holandés, geografía, transporte, historia, la Constitución, democracia, legislación, idioma y la importancia de aprenderlo, educación de los hijos, sistema educativo, cuidados de salud, trabajo e ingresos. En Francia, los solicitantes deben probar que han seguido una formación cívica que debe incluir una introducción a las Instituciones públicas francesas y los valores de la República, abordando el estatus de igualdad entre el hombre y la mujer y el “principio de laicidad”.

<sup>92</sup> No hay información disponible sobre esta condición por parte de Austria, República Checa, Letonia, Holanda, Eslovenia y España.

<sup>93</sup> Bélgica, Chipre, Estonia, Francia, Alemania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumania y Eslovaquia

<sup>94</sup> No hay información disponible sobre Austria, Bulgaria, República Checa, Finlandia, Italia, Letonia, Lituania, Holanda, Eslovenia, España y Suecia.

<sup>95</sup> Austria, Estonia, Francia, Alemania, Grecia, Letonia, Lituania, Holanda, Portugal, Rumania y Eslovaquia.

<sup>96</sup> Las habilidades idiomáticas son evaluadas en el mismo examen.

La situación en Eslovaquia en relación al conocimiento cívico aún no se ha clarificado. Para resolver una solicitud, se tendrá en cuenta el nivel de integración del extranjero en la sociedad, pero la legislación no especifica qué parámetros exactamente han de seguirse en la toma de decisión.

En relación a **otras condiciones de integración** (por ejemplo, diferentes del conocimiento idiomático y cívico) la situación existente en Francia y Eslovaquia debe ser remarcada. La vaga legislación en Eslovaquia puede ser interpretada en el sentido de que hay posibilidad de incluir otras condiciones más allá de conocimiento cívico y del idioma. En Francia, la Ley de Inmigración e Integración de 2006 introduce el requisito de “integración republicana”. Ello se traduce en la obligación, por parte del solicitante, de cumplimentar un contrato de integración que el extranjero firma al recibir el permiso de residencia por primera vez. Este contrato constituirá prueba suficiente del conocimiento del idioma francés y de las instituciones públicas, así como de los valores de la República. Además, se valorará el respeto efectivo por los principios rectores de Francia.

Tal y como describíamos en la Sección Comparativa 2.3.1, Austria, Francia y Holanda requieren condiciones ligadas a la integración como requisitos generales para obtener el permiso de residencia. La situación de un extranjero que solicita el permiso de residencia permanente es diferente a la de un extranjero que solicita el primer permiso de residencia. El que solicita un permiso de residencia permanente normalmente ha estado viviendo en el país durante cinco años. Se puede esperar, por tanto, un mayor conocimiento cívico e idiomático. Sin embargo, es interesante notar que, a pesar de ello, Austria y Holanda exigen las mismas condiciones de integración en ambas situaciones. El requisito de “integración republicana” para un permiso de residencia permanente en Francia, requiere que se haya cumplimentado el “contrato de acogida e integración”, que el extranjero firmó para obtener el primer permiso de residencia, pero también se evaluará el nivel de integración más allá de estos criterios. Otros aspectos, como el compromiso personal de respetar los principios franceses y el efectivo respeto a los mismos, también son tenidos en cuenta.

*e) Duración del proceso.*

El Artículo 7.2 de la Directiva de residentes de larga duración establece que la autoridad nacional competente “entregará al solicitante una notificación escrita de la resolución tan pronto como sea posible y en ningún caso más tarde de seis meses desde la fecha en que la solicitud fue presentada”.

En el caso de cuatro países<sup>97</sup> de la UE se detectó que este plazo de seis meses había sido incluido en la legislación nacional. En seis países<sup>98</sup> este plazo es incluso más corto<sup>99</sup>.

*Comparación de los permisos de larga duración de la CE y los permisos de residencia permanente nacionales*

La Directiva de residentes de larga duración busca estandarizar las reglas que gobiernan la residencia permanente a nivel de la UE y reemplazar los permisos de residencia permanente nacionales (entrevista con los Oficiales de la Comisión Europea 2007). No obstante, bajo la coyuntura actual los Estados miembros pueden mantener también sus permisos de residencia permanente nacionales.

<sup>97</sup> Finlandia, Grecia, Lituania y Holanda

<sup>98</sup> Bulgaria, Francia, Italia, Letonia, Polonia y Eslovenia

<sup>99</sup> No se recibió información sobre la duración del procedimiento para los permisos de residencia de larga duración para los restantes países.

Las condiciones para la obtención de los permisos de residencia permanente son variadas. Sin embargo, los requisitos para la adquisición del permiso de residencia de larga duración de la CE y del permiso de residencia permanente nacional, son comparables. Para ambos permisos, la duración de la residencia en el Estado miembro es el criterio más importante. Las exigencias para el permiso de residente de larga duración de la CE se centran en la posesión de recursos económicos estables y regulares y en la titularidad de un seguro médico. Estos dos requisitos se encuentran también entre los más comunes para la concesión de los permisos de residencia permanente nacionales. A mayor abundamiento, las condiciones relativas a la integración se establecen, en muchos casos, tanto para permisos nacionales como para permisos de residencia de la CE.

La situación dentro de un mismo país puede ser algo confusa cuando están contemplados los dos tipos de permisos de residencia. En cualquier caso, la diferencia principal es que el permiso nacional sólo es válido para un Estado miembro, mientras que el permiso de residencia de larga duración será reconocido en los demás países de la UE, e incluso garantiza el derecho de residencia en un segundo Estado miembro bajo ciertas condiciones. El permiso nacional es usado a menudo por los Estados miembros en caso de no cumplirse las condiciones para el permiso de larga duración de la UE, ya que el conceder a un extranjero el permiso permanente (por ejemplo, a miembros de la familia que aún no ha cumplido con el requisito de residencia legal y continuada de cinco años), sigue dependiendo de los intereses del país.

### *Conclusiones*

Los Estados miembros establecieron una distinción entre residencia temporal y residencia permanente. No hay, sin embargo, un concepto estandarizado de residencia temporal. Asimismo, la distinción conceptual entre visados y permisos de residencia es ambigua.

La Directiva de residentes de larga duración ha desarrollado una política común en el terreno de la residencia permanente. Un número sustancial de países, sin embargo, continúa usando los permisos de residencia permanente nacionales en paralelo con el permiso de residencia de larga duración de la CE. Para ambos —permisos de residencia permanente nacionales y permisos de residencia de larga duración de la CE— la condición principal para su concesión es la residencia legal y continuada del solicitante en el Estado Miembro, previa a la solicitud. Un determinado número de países también requiere un conocimiento básico del idioma local.

De la información recibida se puede concluir que la Directiva de residentes de larga duración ha sido generalmente transpuesta a las legislaciones nacionales, con las condiciones principales reflejadas (cinco años de residencia, posesión de recursos económicos estables y regulares y seguro médico). De algunos países no se ha recibido información alguna sobre la inclusión del requisito del seguro médico y de los medios económicos. Sea como fuere, en la mayoría de los casos estas condiciones han de cumplirse como condición general para la obtención de cualquier tipo de permiso de residencia.

## 2.3.3 Condiciones para supuestos específicos

### 2.3.3.1 Reagrupación familiar

Esta sección considera las condiciones impuestas a los nacionales de terceros países para inmigrar por motivos de reagrupación familiar. Aunque los Informes nacionales traten tanto de la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países como de los ciudadanos de la UE, la parte comparativa se limitará, sin embargo, a la consideración del derecho a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países.

La Directiva del Consejo 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar, regula la práctica del procedimiento de reagrupación familiar a nivel comunitario. La reagrupación familiar se define como "la entrada y residencia en un Estado miembro de los familiares de nacionales de terceros países que residan legalmente en ese Estado miembro con el fin de mantener la unidad de la familia, sin importar que los lazos familiares sean anteriores o posteriores a la entrada del reagrupante". El objetivo de la reagrupación puede definirse como el derecho a "llevar una vida familiar normal" (Glosario de términos jurídicos 2006).

Los Estados miembros de la UE han desarrollado una legislación específica de inmigración en materia de reagrupación familiar. Las condiciones en las que un inmigrante puede adquirir el status de reagrupante y qué miembros de su familia pueden beneficiarse de este derecho son, a menudo, definidos de forma detallada. Los Estados han adoptado una serie de requisitos para la aplicación del procedimiento de reagrupación familiar, como la disponibilidad de recursos suficientes, una vivienda adecuada y en algunos casos, condiciones de integración.

Antes de proceder a la comparativa propiamente dicha, conviene señalar la existencia de algunas particularidades nacionales. Los Países Bajos, por ejemplo, distinguen entre el concepto de reagrupación familiar (cuando los vínculos familiares son pre-existentes) y la formación de la familia (cuando los vínculos familiares no existían en el extranjero)<sup>100</sup>. A los efectos de este estudio, se entenderá por reagrupación familiar los dos modelos expuestos.

Conviene igualmente remarcar que en Irlanda el procedimiento de reagrupación familiar no es objeto de una regulación sistemática<sup>101</sup>. Las únicas disposiciones dirigidas expresamente a la reagrupación familiar se aplican a los refugiados y a los trabajadores extranjeros. En otras hipótesis, el procedimiento se basa en meras prácticas administrativas. En ese sentido, existen dos notas informativas relativas a la reagrupación familiar de los trabajadores publicadas en 2005 y, más recientemente, en 2007 (INIS 2007). Se trata de documentos meramente orientativos que no vinculan a las autoridades administrativas irlandesas (véase el Informe Nacional de Irlanda).

Del mismo modo, la legislación de Luxemburgo no tiene ninguna disposición relativa a la reagrupación familiar. Por consiguiente, el procedimiento encuentra su fundamento en el artículo 8 de la CEDH. Esta inusual situación se explica por el hecho de que, cuando la Ley de inmigración se aprobó en 1972, Luxemburgo ya había celebrado acuerdos bilaterales sobre esta cuestión con los principales países de origen (Kollwelter de 2005, véase también el Informe Nacional de Luxemburgo).

<sup>100</sup> Por ejemplo, cuando el matrimonio es celebrado en el país de acogida.

<sup>101</sup> Irlanda ha optado por no invocar la cláusula de "opción positiva" sobre el tema, ya que no está vinculada por la Directiva de reagrupación familiar.

El estudio comparativo de las legislaciones de los Estados miembros de la UE pone de manifiesto la existencia de muchas diferencias en cuanto al status del reagrupante y de los miembros de su familia, así como de otros requisitos impuestos a la reagrupación familiar, pero deben ser estudiados los efectos de armonización producidos por la Directiva<sup>102</sup>. Como se ha señalado por el Sr. K. Groenendijk, la introducción de normas mínimas ha permitido a algunos Estados tener, por primera vez en su legislación nacional, un conjunto de normas claras y detalladas en materia de reagrupación familiar (Groenendijk et al 2007).

En las secciones siguientes se estudiarán las condiciones y procedimientos aplicables con respecto al derecho de los nacionales de terceros países a la reagrupación familiar, además de la concordancia de las legislaciones internas con las Directivas de la UE y con los instrumentos del derecho internacional.

### Condiciones aplicables a la reagrupación familiar

En otras palabras, ¿quién puede obtener el estatus de reagrupante? ¿Quién debe ser considerado como miembro de su familia? ¿Cuáles son las condiciones impuestas por los Estados miembros en términos de cupos, recursos financieros, vivienda, salud e integración?

### *El Reagrupante*

El reagrupante puede ser definido como el "nacional de un tercer país que reside legalmente en un Estado miembro de la UE y que solicita la reagrupación familiar, o cuyos miembros de su familia solicitan reunirse con él" (Directiva sobre la reagrupación familiar, art. 2.c).

La opción que tienen los nacionales de terceros países para obtener la reagrupación de los miembros de su familia depende frecuentemente de la situación del reagrupante en el Estado miembro considerado.

Cinco Informes nacionales<sup>103</sup> hacen mención a una limitación de la reagrupación familiar a los nacionales de terceros países titulares de un permiso de residencia permanente. En la mayoría de Los Estados miembros, sin embargo, el titular de un permiso de residencia temporal puede tener también derecho a la reagrupación familiar. Algunos Estados requieren que el permiso de residencia del reagrupante sea válido por un periodo mínimo de un año (como es el caso de Chipre y Francia). El Reino Unido utiliza un sistema relativamente complejo en virtud del cual la posesión de un permiso permanente de residencia no conlleva necesariamente el derecho de su titular para beneficiarse de la reagrupación familiar. Además, hasta que este derecho se adquiere, pueden existir distinciones en cuanto a los miembros de la familia reagrupables (véase el Informe Nacional de Reino Unido).

El alcance del derecho a la reagrupación familiar puede variar en función de la situación en que se encuentra el reagrupante.

---

<sup>102</sup> Pieza importante de la legislación de la UE con respecto a la reagrupación familiar es la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión y miembros de su familia a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, DO 2004, L 158/77. Esta Directiva, sin embargo, queda fuera del alcance de este trabajo, que se centra en la reagrupación de los nacionales de terceros países que residen en la UE con los miembros de su familia. El Reglamento 1612/68/CEE, de 15 de octubre de 1968, DO 1968 L 257 / 2, regula la libertad de circulación de los trabajadores de la UE y sus familias.

<sup>103</sup> Austria, Dinamarca, Estonia, Alemania y Letonia.

Por ejemplo, el derecho a la reagrupación familiar del titular de un permiso de residencia temporal puede estar limitado a la familia nuclear —cónyuge e hijos menores—<sup>104</sup>, mientras que el titular de un permiso de residencia permanente puede solicitar la admisión de un círculo familiar más amplio. En Estonia, por ejemplo, sólo los titulares de un permiso de residencia permanente pueden obtener la admisión de sus padres y abuelos. Del mismo modo, en Eslovaquia, sólo los titulares de un permiso de residencia permanente o una residencia temporal para el ejercicio de una actividad profesional, pueden obtener la reagrupación de padres solos a su cargo. La reagrupación de ascendientes no es posible para titulares de otras tarjetas temporales.

El requisito de un período de espera es, a menudo, condición según la cual el procedimiento para la reagrupación familiar no puede comenzar antes de que el ciudadano haya residido legalmente en el Estado en cuestión durante un período determinado. Once Informes nacionales<sup>105</sup> hacen mención a la existencia de tal requisito. La duración de la estancia anterior al ejercicio del derecho varía según los Estados. España exige un período de residencia de un año. La nota informativa relativa a la reagrupación familiar para los trabajadores extranjeros publicada por el Gobierno irlandés se refiere a un período de ejercicio de actividad asalariada no inferior a un año. En el caso de la reagrupación familiar entre cónyuges, la ley de Dinamarca impone un período de residencia de tres años. En la mayoría de los casos es necesario un período de espera de dos años.

### *Familiares reagrupables*

La cuestión de la definición del concepto de "miembro de la familia" por los Estados de la UE es crucial. De conformidad con las disposiciones de la Directiva sobre reagrupación familiar, todos los Estados miembros aceptan la reagrupación del cónyuge y de los hijos menores de edad (la familia nuclear). Las soluciones adoptadas por las legislaciones nacionales son, sin embargo, mucho más variadas tratándose de otros miembros de la familia, tales como los hijos mayores de edad, los padres, los abuelos y las parejas de hecho.

### *Los cónyuges y los hijos menores de edad*

Todos los Estados miembros de la UE admiten como familiares reagrupables al cónyuge y los hijos menores del reagrupante. Sin embargo, algunos países imponen condiciones y requisitos específicos en este ámbito.

#### 1) *Los cónyuges*

Algunos Estados requieren que los cónyuges hayan alcanzado una **edad mínima**. El argumento que se defiende es la prevención de los matrimonios forzados. Este razonamiento está avalado por la Directiva de reagrupación familiar, que en su Artículo 4.5 establece: "para garantizar una mejor integración y evitar los matrimonios forzados, los Estados miembros podrán solicitar que el reagrupante y su cónyuge tengan una edad mínima (que no podrá exceder de 21 años) antes de que puedan reunirse en el país de destino". En Alemania, Países Bajos, Reino Unido y Eslovaquia (sólo en determinados supuestos), ambos cónyuges —o, en su caso, ambos miembros de la pareja— deben tener 18 años como mínimo.

<sup>104</sup> El Preámbulo de la Directiva define como familia nuclear a los cónyuges e hijos menores.

<sup>105</sup> Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia (en algunos casos), Francia, Alemania, Grecia, Irlanda (un trabajador debe haber permanecido empleado durante, al menos, 12 meses), Lituania (en algunos casos), Polonia y España.

La legislación griega establece la edad mínima del cónyuge en 18 años. Bélgica y Lituania, a su vez, exigen que el cónyuge o pareja tengan la edad de 21 años.

Dinamarca, que no está obligada por la Directiva relativa a la reagrupación familiar, prevé un régimen muy sofisticado más estricto que el establecido por el derecho comunitario. Tratándose de reagrupación del cónyuge, el reagrupante debe haber sido titular de un permiso de residencia permanente durante tres años. Además, ambos cónyuges o ambos compañeros deben tener como mínimo 24 años de edad y el compromiso que les une a Dinamarca debe ser superior a cualquiera que pueda existir con respecto a un tercer país. A fin de limitar las consecuencias de tal condición para los nacionales daneses que se casaron y han vivido un largo período de tiempo en el extranjero, quedan exentos los que son titulares de la nacionalidad danesa durante más de 28 años (Dinamarca, Ley de Extranjería, art. 9). Por último, algunos extranjeros como los trabajadores altamente cualificados, se benefician de una mayor benevolencia en el examen de su solicitud.

Otro requisito en ocasiones exigido en materia de reagrupación familiar del cónyuge es la duración de la relación en cuestión. Exige la legislación chipriota, por ejemplo, que el matrimonio se haya celebrado al menos un año antes de presentar la solicitud de reagrupación familiar.

## 2) *Los hijos menores de edad*

Los Estados miembros de la Unión admiten, como regla general, la reagrupación de los hijos que son menores de edad según la legislación nacional. Algunos países aplican restricciones adicionales sobre el tema. Este es el caso de la legislación alemana, la cual hace una distinción entre niños menores de 16 años y niños menores de 18. Los primeros son admitidos con la condición de que los padres residan legalmente en Alemania y dispongan de medios que garanticen su manutención. Los segundos deben tener un buen conocimiento de la lengua alemana y presentar garantías de una integración satisfactoria al término de sus estudios, aunque existen excepciones en ciertos casos. En Lituania, el titular de un permiso de residencia permanente que no puede trabajar debido a la edad o discapacidad puede obtener la reagrupación de sus hijos, independientemente de su edad. En Dinamarca, sin embargo, la edad máxima para la reagrupación familiar es de 15 años.

Un requisito común impuesto por los Estados miembros es que los menores sean solteros en el momento de ser reagrupados.

## *Otros miembros de la familia*

Algunos Estados miembros de la UE abren el proceso de reagrupación familiar a otros miembros de la familia, como hijos mayores de edad, parientes en primer grado de línea ascendente y parejas de hecho. Por tanto pueden ser considerados otros supuestos:

1) *Los hijos mayores de edad*

La legislación de algunos Estados miembros prevé la admisión de hijos mayores de edad bajo algunas condiciones<sup>106</sup>, como por ejemplo razones de salud o en caso de discapacidad. Alemania y Suecia<sup>107</sup> autorizan la reagrupación de hijos mayores de edad en caso de estado de necesidad y otras circunstancias excepcionales. En dichas situaciones no existe límite de edad.

2) *Los familiares de primer grado en línea ascendente*

Catorce Informes nacionales<sup>108</sup> se refieren a la apertura de la reagrupación familiar para los familiares de primer grado en línea ascendente del reagrupante. Algunos Estados tienen la posibilidad de ampliar la reagrupación a los padres del cónyuge del reagrupante. Sólo el Informe nacional de Estonia prevé la posibilidad de reagrupar a los abuelos del reagrupante.

La legislación de los Estados miembros exige que los padres estén a cargo del reagrupante. A veces se imponen algunas condiciones adicionales tales como la exigencia de una edad mínima (fijada en 65 años en los Países Bajos y en la República Checa o fijada en referencia a la edad de jubilación, como ocurre en Letonia). Otro requisito sería la exigencia de soltería de los padres (Holanda, República Checa) o el hecho de que resulte perjudicial para ellos el seguir viviendo en el país de origen (Estonia, Italia). La legislación neerlandesa exige para la reagrupación de los padres que todos (o al menos la mayoría) de los hijos resida en los Países Bajos y que si alguno de ellos vive en el país de origen, éste no pueda atender las necesidades de sus ascendientes.

Por último cabe señalar que algunos Estados como Chipre, Eslovaquia y Reino Unido conceden el derecho a la reagrupación de los padres sólo a determinadas categorías de nacionales de terceros países. Así, en la legislación del Reino Unido, sólo los ciudadanos extranjeros que gozan de la condición de residente permanente o cumplen las condiciones de residente permanente pueden obtener la reagrupación de sus padres.

3) *Las Parejas de Hecho*

El estudio comparativo de la legislación de ocho Estados miembros de la UE<sup>109</sup> revela que estos países aprueban la reagrupación familiar de las parejas de hecho (parejas registradas, no registradas o parejas que "conviven") según el país<sup>110</sup>.

En general, las parejas deberán demostrar la estabilidad de su unión. De esta forma, Dinamarca condiciona la reagrupación familiar a la existencia de una relación permanente y duradera y exige a menudo que justifiquen una vida en común de al menos 18 meses. En Finlandia, las parejas de hecho deben demostrar que han vivido juntos durante dos años antes de la llegada al territorio nacional.

<sup>106</sup> Estonia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y España admiten hijos adultos si están a cargo del reagrupante.

<sup>107</sup> La normativa correspondiente se refiere a los "parientes cercanos de más de 18 años".

<sup>108</sup> Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, España y Reino Unido.

<sup>109</sup> Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Lituania, Países Bajos, Portugal, Suecia y Reino Unido.

<sup>110</sup> En lo que respecta a las normas relativas a la reagrupación de parejas del mismo sexo, se informó de que en Finlandia, Reino Unido y Países Bajos se permite la reagrupación familiar de las parejas del mismo sexo.

#### 4) *Otros miembros de la familia*

Algunos Estados miembros consideran otros supuestos de miembros de la familia que pueden beneficiarse del derecho a la reagrupación familiar, como puede ser el hermano gemelo del reagrupante ( Hungría), aquellos familiares sobre los que el reagrupante ejerce la patria potestad o la guarda y custodia ( Hungría, Dinamarca, Estonia) o el tutor del solicitante, a condición de que éste último sea menor ( Finlandia).

#### *Sistema de cuotas*

Sólo Austria somete el procedimiento de reagrupación familiar, a un contingente<sup>111</sup>. El gobierno federal adopta anualmente una instrucción que determina el número de permisos de residencia que podrán ser expedidos para reagrupación familiar. En 2007, se reservaron 4.540 permisos para reagrupación familiar sobre un total de 6.500, (Austria, Reglamento de 2007). Cuando el contingente de permisos provinciales de reagrupación familiar está completo, la decisión de las autoridades competentes se prorroga hasta la existencia de nuevas disponibilidades, siempre que la solicitud del permiso no sea rechazada por cualquier otro motivo. En cualquier caso, después de tres años transcurridos desde la presentación de la solicitud, la aplicación de la cuota se levanta para el caso particular.

El funcionamiento del régimen de cuotas de Austria no está exento de problemas. El gobierno federal no puede aprobar un cupo superior al propuesto por las provincias. En la medida en que la provincia de Carinthia ofrece a menudo una cuota muy baja de permisos para la reagrupación familiar, los solicitantes se encuentran en este territorio ante los tiempos de espera más elevados de todo el país (véase el Informe Nacional de Austria). La adecuación de esta normativa con el Derecho comunitario y el Internacional se analizarán más adelante.

#### *Recursos suficientes*

La mayoría de Estados miembros de la UE condicionan el procedimiento para la reagrupación familiar a la existencia de recursos económicos suficientes<sup>112</sup>. Vale la pena recordar que muchos de ellos consideran la necesidad de recursos suficientes (y por tanto la no dependencia del sistema nacional de asistencia social) como condición general de la inmigración por motivos de reagrupación familiar.

Algunas normativas nacionales exigen recursos económicos suficientes para poder satisfacer las necesidades de la familia sin necesidad de recurrir a la asistencia social (por ejemplo, Grecia o Chipre). Los Países Bajos aplican un sistema según el cual la cuantía de los recursos varía dependiendo del tipo de reagrupación familiar.

---

<sup>111</sup> Estonia aplica cupos de inmigración generales para todas las categorías o supuestos. Sin embargo, puede no tenerse en cuenta en el contexto de la reagrupación familiar, ya que la mayoría de los miembros de la familia entran en el país estando exentos de la cuota obligatoria.

<sup>112</sup> La información sobre esta cuestión no fue recibida por parte de todos los Estados miembros.

En las reagrupaciones familiares en las que los vínculos existían antes de la entrada al país del reagrupante, éste debe demostrar un ingreso equivalente, al menos, al 100% del total de ingresos sociales mínimos aplicables según los miembros de la familia. Cuando los vínculos familiares se han creado *a posteriori*, el extranjero residente en los Países Bajos debe demostrar un ingreso neto igual al 120% del salario mínimo.

Suecia no contempla el requisito de suficientes recursos económicos para el procedimiento de reagrupación familiar. En Bélgica el reagrupante no está obligado a justificar la existencia de recursos estables, regulares y suficientes salvo si se trata de un estudiante.

#### *Condiciones relativas a la vivienda*

En varios Informes nacionales se menciona la existencia de requisitos relativos a la vivienda<sup>113</sup>. De hecho, en la mayoría de ellos se considera la adecuación de la vivienda como requisito general para la reagrupación familiar en todos los supuestos de inmigración.

La necesidad de una vivienda apropiada se puede expresar de manera genérica o más precisa. Así, la legislación griega hace referencia a una "vivienda adecuada", mientras que Rumanía exige una superficie de 12 m<sup>2</sup> por persona. Chipre se refiere a una "vivienda considerada normal para una familia de tamaño comparable en la misma región y que cumpla las normas generales de salud y seguridad prescritas".

#### *Requisito del seguro médico*

También en varios Informes nacionales se menciona la existencia de requisitos relativos a la posesión de un seguro médico por parte de todos los miembros de la familia<sup>114</sup>. Una vez más, la mayoría de los Estados miembros de la UE considera esta condición como un requisito genérico para la inmigración por motivos de reagrupación familiar.

#### *Condiciones relativas a la integración*

Alemania, Francia y los Países Bajos condicionan el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar al cumplimiento de ciertos requisitos de integración, los cuales deben darse incluso antes de que el reagrupado entre en el país en cuestión.

En Alemania se requiere que el cónyuge pueda hablar en alemán, aunque sea con un bajo nivel. Sin embargo quedan exceptuados de este requisito los nacionales de terceros países que ostentan el derecho a la reagrupación familiar sin visado. Debido a esta excepción, los nacionales turcos protestaron por la existencia de una discriminación étnica, ya que ellos no entran en la excepción del visado (véase el Informe de Alemania). La ley también prevé una excepción al requisito del idioma si se reconoce una "baja necesidad de integración"<sup>115</sup>, si el matrimonio existía previamente a la entrada del cónyuge en Alemania, o en los casos en que el inmigrante no puede demostrar su condición lingüística debido a algún obstáculo.

---

<sup>113</sup> Información sobre este punto no se ha recibido de todos los países.

<sup>114</sup> Información sobre este punto no se ha recibido de todos los países.

<sup>115</sup> Este concepto no se define en la legislación pertinente.

Salvo algunas excepciones, los extranjeros mayores de 16 y menores de 65 años que deseen residir en los Países Bajos<sup>116</sup> y estén incurso en un procedimiento de reagrupación familiar, deben someterse a un examen de integración cívica. Se trata de un test lingüístico seguido de un cuestionario sobre la sociedad holandesa. Las preguntas pueden referirse a la forma de vida holandesa, la geografía, el transporte, la historia, la Constitución, la democracia, la legislación, la lengua y la importancia de su aprendizaje, crianza de los hijos, educación, salud, trabajo e ingresos. El examen lo llevan a cabo las autoridades diplomáticas y consulares holandesas.

Según la legislación francesa en materia de inmigración, el reagrupante deberá confirmar su respeto por los principios que rigen la República Francesa, como el principio de igualdad entre sexos, el principio de laicidad y el principio de no discriminación basada en el origen.

Cabe recordar que las condiciones de integración impuestas por Alemania y Holanda pueden constituir obstáculos para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar. Considerables esfuerzos de carácter económico, de tiempo y de motivación son requeridos a los miembros de la familia que van a ser reagrupados y han de adquirir ciertas habilidades de idioma y conocimiento de las normas cívicas del Estado miembro, aún encontrándose en sus países de origen. Dependiendo del país y región de residencia de la persona, las oportunidades de aprendizaje de una lengua extranjera pueden ser particularmente reducidas. Además, el aprendizaje de una lengua extranjera es más difícil para los ancianos y las personas con bajos niveles de educación. Sin embargo, ellos también tienen derecho a la reagrupación familiar, al igual que las personas cultivadas (Groenendijk 2007).

La legalidad de estas medidas es también cuestionable. Según K. Groenendijk, el Artículo 7.2 de la Directiva sobre la reagrupación familiar permite la adopción de "medidas de integración" y no la adopción de "condiciones para la integración." Por lo tanto, si la Directiva permite a los Estados miembros organizar cursos de lengua obligatorios en el país de origen, la doble obligatoriedad de superar un examen para que sean admitidos en el país en cuestión los miembros de la familia debería ser excluida. K. Groenendijk también apoya que la aplicación de tales condiciones podía estar vulnerando el artículo 8 del CEDH, ya que, por ejemplo, si el cónyuge no aprueba el examen, no existe ningún otro Estado miembro en el que pueda razonablemente aspirar a residir. Ni es razonable que el extranjero residente abandone todo aquello que ha logrado por el hecho de serle imposible reagrupar a su familia (Groenendijk 2007).

### *Procedimientos para la reagrupación familiar*

#### *Permisos de residencia otorgados a los miembros de la familia*

El tipo de permiso de residencia expedido a los miembros de la familia a menudo depende de la situación del reagrupante.

---

<sup>116</sup> Las siguientes personas están exentas del requisito de una "MVV" (autorización de estancia temporal) y, por tanto, de realizar el examen de integración cívica en el extranjero:

- a) Los ciudadanos australianos, canadienses, japoneses y de Estados Unidos de América.
- b) Los ciudadanos residentes en el territorio nacional y cuyo estado de salud no les permite viajar.
- c) Víctimas de la trata de personas.
- d) Los extranjeros que pueden obtener un permiso de residencia en virtud de la Decisión 1/80 del Consejo Asociativo CEE-Turquía.

Los miembros de la familia pueden recibir, en algunos casos, un permiso de residencia permanente desde su entrada en el país de acogida, como sucede en Eslovaquia con los hijos menores del titular de un permiso de residencia permanente. En la mayoría de supuestos los miembros de la familia obtienen, en primera instancia, un permiso de residencia temporal renovable, siendo lo más frecuente que sea de un año de duración.

Algunos Estados miembros prevén la emisión de un permiso de residencia independiente de la situación y la relación con el reagrupante después de un período de permanencia legal en el territorio del Estado en cuestión<sup>117</sup>.

#### *Duración del procedimiento*

La duración del procedimiento varía considerablemente entre los Estados miembros. Polonia y Eslovenia prevén plazos de dos meses, mientras que Bélgica, Finlandia y Grecia fijan una demora máxima en la instrucción de nueve meses. El promedio entre los Estados es de unos cinco meses. Irlanda, que no está vinculada por las disposiciones de la Directiva sobre la reagrupación familiar, no establece ningún plazo para el examen de las solicitudes de residencia por reagrupación familiar, habiendo concretado en su Informe que en ocasiones las autoridades pueden llegar a necesitar hasta 20 meses para resolver.

#### *Conformidad con el Derecho comunitario y el derecho internacional*

##### *Derecho comunitario*

El instrumento jurídico de referencia es la Directiva sobre la reagrupación familiar, que establece a nivel comunitario una codificación del derecho a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países, fijando condiciones comunes de admisión y proporcionando a los miembros de la familia admitidos una serie de derechos y garantías (Groenendijk 2004).

En virtud del artículo 20 de la Directiva, la fecha límite para la trasposición a las legislaciones nacionales expiró el 3 de octubre de 2005. El 2 de julio de 2007, los siguientes Estados miembros habían notificado la trasposición completa de la Directiva: Austria, Bélgica, Chipre, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia y Suecia. Alemania y Rumania han notificado una trasposición parcial. Bulgaria y Luxemburgo han reconocido la falta de trasposición. Debe señalarse también que Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido no están obligados por las disposiciones de la Directiva<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> Según la legislación holandesa, por ejemplo, el miembro de la familia reagrupado puede obtener un permiso de residencia independiente después de tres años. En ese caso, la existencia o ausencia de relación con el reagrupante no es determinante.

<sup>118</sup> Una investigación centrada exclusivamente en si la Directiva sobre la reagrupación familiar se ha traspuesto correctamente en la legislación nacional de 25 Estados miembros de la UE ha sido publicada recientemente (véase Groenendijk et al 2007).

En esta sección se han examinado las condiciones y procedimientos para la reagrupación familiar en los diferentes Estados miembros que, como hemos visto, se ajustan en líneas generales a las disposiciones de la Directiva. Sin embargo, existen algunos capítulos que merecen mención aparte.

La legislación de muchos países limita la reagrupación familiar **sólo a la familia nuclear**. Varios investigadores lamentan que las posibilidades ofrecidas por los artículos 4.2 y 4.3 de la Directiva, es decir, la reagrupación de los familiares de primer grado en línea ascendente, la de los hijos mayores de edad solteros y las parejas de hecho, no sea contemplada en su normativa interna.

Se trata, en cualquier caso, de disposiciones de cumplimiento voluntario cuya aplicación se deja a la discrecionalidad de los Estados miembros. En cuanto a los límites de edad, la Directiva ofrece la posibilidad de exigir que los cónyuges tengan una edad mínima de 21 años (art. 4.5) y que los hijos menores tengan un máximo de 15 años (art. 4.6). Las leyes nacionales respetan generalmente estas disposiciones y ninguna de las limitaciones de edad introducidas por las normativas nacionales van más allá de lo dispuesto en la Directiva.

Es cuestionable, a tenor de lo dispuesto en el artículo 7.2 de la Directiva, el hecho de que algunos Estados impongan **condiciones de integración** a los miembros de la familia antes de entrar en el país de acogida. Según K. Groenendijk, esos requisitos no tienen su fundamento en la Directiva sobre la reagrupación familiar en la medida en que ésta hace únicamente mención a “medidas de integración” y no a “condiciones de integración”. La eficacia de estas condiciones también es cuestionable pues el aprendizaje de la lengua del país de acogida es más fácil en el territorio del Estado en cuestión que en el país de origen.

En lo que respecta al sistema de cuotas aplicado por Austria, cabe señalar que el artículo 8 de la Directiva permite que el periodo de espera de dos años pueda ampliarse hasta un máximo de tres. Sabiendo que, tras un período de tres años desde la presentación de la solicitud, la aplicación del régimen de cuotas quedará suspendida, la legislación austriaca no contraviene las disposiciones de la Directiva sobre reagrupación familiar.

### *Derecho Internacional*

Son muchos los instrumentos de derecho internacional que hacen referencia a la protección de la familia como unidad fundamental de la sociedad. Tal es claramente el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus familias, la Convención Europea de Derechos Humanos (ECHR), la Carta Social Europea (ESC), la Carta Social Europea Revisada (ESC rev.) y la Convención Europea sobre el estatuto jurídico de los trabajadores migrantes (ECMW).

El siguiente análisis considera la cuestión de si las reglas impuestas por los países de la UE sobre miembros de la familia reagrupables, edad, condiciones de integración y cuotas cumplen con el derecho internacional y, en particular, con el artículo 8 de Convenio Europeo de Derechos Humanos, el artículo 19 de la ESC y el artículo 12 de la ECMW.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos entiende que el artículo 8 de la ECHR impone, en determinadas circunstancias, una obligación de hacer a cargo del Estado. El Tribunal considera cuándo y en qué medida el Estado ha cumplido con la obligación de proteger el derecho a la intimidad de las familias que residen en su territorio (Vedsted-Hansen 2007). En el caso de Gül contra Suiza, la Corte consideró que debía buscarse un “equilibrio justo” entre los intereses del individuo y de la sociedad en su conjunto.

En este contexto, las obligaciones del Estado dependerán de la situación de las partes y el interés público. La Corte considera además que en materia de inmigración el artículo 8 no debe ser interpretado como la obligación para un Estado de respetar la elección por parte de las parejas casadas del país, sobre el lugar de residencia habitual y sobre la reagrupación de sus familiares, sino que para determinar el alcance de las obligaciones del Estado, será necesario examinar los diferentes elementos de la situación (Gül c. Suiza). Habida cuenta de las circunstancias concretas del caso, la injerencia se hará de conformidad con la ley, perseguirá una finalidad legítima y será la necesaria en una sociedad democrática (Boultif c. Suiza).

De acuerdo con el artículo 8.2 del ECHR, circunstancias como la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden, la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud y la moral y la protección de los derechos y libertades de los demás, determina que la imposición de requisitos al derecho a la reagrupación familiar no pueda considerarse en sí misma como una violación del artículo 8.

La evaluación de las medidas convencionales previstas debe basarse en un examen concreto y en encontrar un equilibrio entre los intereses contrapuestos.

Conviene igualmente, tratándose del derecho a la reagrupación familiar de nacionales de terceros países que residen en el territorio de Estados miembros de la UE, mencionar el artículo 19 de la ESC rev<sup>119</sup>. La ESC rev. sólo se aplica a los nacionales de una de las partes contratantes. El conjunto de los Estados miembros de la UE son parte de la ESC rev. El 30 de enero de 2008, doce Estados no miembros de la Unión, ratificaron el ESC o ESC rev junto con los países del EEE, Noruega e Islandia. Los nacionales de estos doce Estados reciben una protección adicional a la garantizada por el artículo 8 del ECHR. El Comité de Derechos Sociales considera que el derecho a la reagrupación familiar debe estar abierto a hijos de edades comprendidas entre 18 a 21 años (Informe ESC de 2006 de Austria y Grecia).

En lo que respecta al período de espera, el Comité considera que un período de dos años no es conforme a la Convención (Informe ESC de 2006 de Grecia). En el caso específico de Austria (donde la aplicación de las cuotas puede dar lugar a un largo período de espera), la Comisión también llegó a la conclusión de que esta situación no es conforme con el ESC. Sin embargo, en su Informe de 2006 llegó a la conclusión contraria, siempre y cuando ninguna solicitud de reagrupación familiar fuera rechazada sobre la base de que el cupo estaba ya cubierto. Si ello ocurría, las decisiones sobre las solicitudes pendientes a esa fecha, así como las solicitudes recibidas posteriormente, serán diferidas hasta que puedan ser tratadas en el marco del establecimiento de una nueva Orden (Informe ESC de 2006 de Austria).

Por último, cabe señalar que el artículo 12.1 de la Convención Europea sobre la situación jurídica de los trabajadores migrantes prevé un período de espera máximo de doce meses. El ámbito de aplicación de este acuerdo es relativamente limitado. El 29 de enero de 2008, sólo seis Estados miembros<sup>120</sup> de la UE habían ratificado la Convención además de Noruega y otros cuatro países terceros<sup>121</sup>.

### Conclusión

Habida cuenta de las limitadas posibilidades para la inmigración legal en la UE, la reagrupación familiar sigue siendo un componente importante del debate sobre inmigración.

<sup>119</sup> El Artículo 19.6 concede explícitamente los derechos relacionados con la reagrupación familiar también a los trabajadores por cuenta propia.

<sup>120</sup> Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, España y Suecia.

<sup>121</sup> Albania, Moldavia, Turquía y Ucrania.

La regulación del procedimiento para la reagrupación familiar ha logrado una armonización muy superior al de otras áreas de inmigración, tales como el ejercicio de actividades asalariadas. A pesar de que las condiciones y los procedimientos varían de un Estado miembro a otro, hay ahora un conjunto de normas estándar en este ámbito.

Algunos aspectos de la reagrupación familiar siguen siendo competencia discrecional de los Estados miembros. Es el caso de la apertura de la reagrupación más allá de la familia nuclear. Este aspecto merece especial atención, sobre todo porque las sociedades europeas tienden a considerar el concepto de familia de una forma más amplia. Asimismo, también es el caso de las restricciones de edad impuestas a cónyuges e hijos. Un tercer aspecto se refiere a la cuestión del tiempo de espera al que puede ser sometido el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar.

Cabe señalar una tendencia generalizada a adoptar políticas restrictivas en materia de reagrupación familiar, en particular mediante la introducción de condiciones de integración. Desde el año 2000, casi todos los extranjeros que deseen establecerse en los Países Bajos primero deben pasar un examen de idioma y conocimiento cívico. En Alemania y Francia se han incorporado recientemente condiciones similares. Dinamarca es otro ejemplo de grandes restricciones a la política de inmigración con motivos de reagrupación familiar. La legislación danesa prevé una edad mínima más elevada para los cónyuges así como condiciones de integración muy estrictas (exigencia de arraigo).

Las condiciones en las cuales los Estados miembros regulan el derecho a la reagrupación familiar no constituyen una violación de las disposiciones de la Directiva sobre esta materia. Del mismo modo, estos requisitos no se contradicen con el artículo 8 del ECHR. Debe realizarse una evaluación de las circunstancias particulares de cada caso bajo el principio del justo equilibrio entre los derechos individuales y los de la sociedad en su conjunto. En cualquier caso, los requisitos para los períodos de espera y las restricciones de edad impuestas por algunos Estados miembros contravienen las disposiciones de la ESC según la interpretación del Comité Europeo de Derechos Sociales.

Un posterior desarrollo de la política común de la UE así como la liberalización de las reglamentaciones nacionales con respecto a la reagrupación de las familias, conseguirán que las normas en esta materia sean más transparentes y equitativas.

### 2.3.3.2 Trabajo

Este estudio comparado de la legislación de los Estados miembros de la Unión permite distinguir tres categorías principales en el seno de la inmigración para la realización de una actividad laboral: el ejercicio de una actividad por cuenta ajena o asalariada, de una actividad independiente o por cuenta propia y de una actividad temporal.

Contrariamente a otros tipos de migración como, por ejemplo, la reagrupación familiar, estudios y formación profesional, en la actualidad no hay en vigor ninguna regulación a nivel de la UE relativa a la inmigración laboral de nacionales de terceros países. Habida cuenta de la preocupación demográfica y de las necesidades del mercado de trabajo en Europa, podría parecer incoherente que esta importante cuestión aún no haya sido abordada en la UE. Esta situación responde principalmente a la reticencia de los Estados miembros a ceder soberanía en esta materia y a su deseo de mantener su capacidad para ajustar su política de migraciones laborales a la situación del mercado nacional de empleo.

Los debates sobre la propuesta de una Directiva por parte del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países a efectos de empleo asalariado y actividades económicas por cuenta propia<sup>122</sup> fueron infructuosos y la propuesta fue finalmente retirada (véase también la sección Nuevo Derecho y Política Migratoria de la UE, 2). Sin embargo, el debate volvió a plantearse, en primer lugar por el lanzamiento del Libro Verde sobre un enfoque comunitario de la gestión de la inmigración económica<sup>123</sup>, junto con un programa de acción relativo a la inmigración legal<sup>124</sup> (Programa de inmigración legal 2005). Y como el Comisario Franco Frattini señaló en su discurso en la Conferencia de Alto Nivel sobre Inmigración legal en Bruselas en septiembre de 2007: "en los últimos tres años los líderes de la UE han tomado conciencia de la importancia de una acción común en esta materia" (Frattini, 2007). En este sentido, el 23 de octubre 2007, se presentaron por parte de la Comisión Europea<sup>125</sup> dos proyectos de Directivas: una relativa a un permiso único y a un marco común de derechos, la otra sobre la admisión de inmigrantes altamente cualificados (véase la sección Nuevo Derecho y Política Migratoria de la UE, 2).

La siguiente sección ofrece un panorama general y análisis de la situación en cuanto a la migración laboral de nacionales de terceros países en los 27 Estados miembros de la UE y puede, por lo tanto, contribuir en términos generales a los debates de las dos propuestas, así como en materia de migración legal.

---

<sup>122</sup> COM (2001) 386, 11 de julio de 2001

<sup>123</sup> COM (2004) 811, 11 de enero de 2005

<sup>124</sup> COM (2005) 669, 21 de diciembre de 2005

<sup>125</sup> COM (2007) 638 y COM (2007) 637, 23 de octubre de 2007

### 2.3.3.2.1 Cuenta ajena

En esta sección se analiza la primera de las tres categorías de trabajo: el empleo por cuenta ajena o asalariado (incluido el empleo de trabajadores altamente calificados).

En el caso *Lawrie-Blum contra Land Baden-Württemberg* (caso 66/85), el Tribunal de Justicia Europeo señaló que: "La característica esencial de una relación laboral es que durante un cierto período de tiempo una persona preste servicios para y bajo la dirección de otra persona a cambio de una remuneración". Esta actividad profesional se diferencia tanto del ejercicio de una actividad profesional independiente o por cuenta propia como del trabajo temporal en la medida que este último se refiere a la ocupación sólo durante una parte limitada del año.

Conviene observar que el debate actual en el seno de las instituciones europeas respecto a la inmigración económica se centra principalmente en el ejercicio de la actividad asalariada por los ciudadanos extranjeros y más concretamente sobre la situación o estatuto de los trabajadores altamente cualificados, ya que esta inmigración es menos controvertida que otro tipo de inmigración.

Para tener una visión general de la situación a nivel nacional, debe tenerse en cuenta que las necesidades del mercado laboral nacional no sólo son cubiertas por las personas que emigran concretamente para trabajar, sino también por los inmigrantes admitidos por otras razones, tales como las personas que llegan en calidad de refugiados o por reagrupación familiar. Sin embargo, sólo la inmigración estrictamente económica, puede ser utilizada con la finalidad de suplirla a la situación del mercado nacional de empleo.

Todos los Estados miembros de la UE tienen establecida una legislación nacional que regula la admisión de trabajadores extranjeros. Los objetivos son, por un lado, asegurar la disponibilidad de mano de obra en el mercado laboral nacional y al mismo tiempo proteger el empleo de los trabajadores que ya están incorporados al mercado de trabajo. Véase, por ejemplo, la sección 70 de la Ley de Extranjería finlandesa: "El propósito del sistema de permisos de residencia para los trabajadores por cuenta ajena es el de apoyar la disponibilidad de mano de obra de forma sistemática, rápida y flexible, teniendo en consideración la protección jurídica de los empleadores, los trabajadores extranjeros y las oportunidades de trabajo de los que ya están en el mercado de trabajo".

A nivel de la UE, la protección del mercado nacional de trabajo se establece en el principio de preferencia comunitaria (véase también la sección Nuevo Derecho y Política Migratoria de la UE, 2), y se ampara en una resolución del Consejo de 20 de junio de 1994, según la cual: "Los Estados miembros aceptarán las solicitudes de admisión a su país para trabajar solamente si las vacantes en un Estado miembro no pueden cubrirse con mano de obra nacional y comunitaria o por mano de obra no comunitaria legalmente residente y en forma permanente en dicho Estado miembro y que ya forman parte del mercado de trabajo regular del Estado miembro"<sup>126</sup>. Por lo tanto, teniendo en cuenta el principio de preferencia comunitaria, el mercado europeo de trabajo engloba a los nacionales de dicho país de la UE, otros ciudadanos de la UE y los nacionales de terceros países que residen legalmente. El principio de verificación de la situación nacional de empleo (o examen del mercado laboral) tiene por objeto controlar que ningún candidato debidamente cualificado está disponible en el mercado nacional de trabajo.

---

<sup>126</sup> DOUE 1996, C 274 / 3, 20 de junio de 1994

### Procedimientos relativos a la inmigración con motivos laborales

Esta sección examina los diversos procedimientos de admisión de trabajadores extranjeros, que contemplan particularmente el número necesario de solicitudes, el tipo de solicitudes y permisos, la idoneidad o capacidad del solicitante (el empleador o trabajador migrante), el lugar de presentación de las solicitudes (país de origen o país de acogida), las autoridades competentes y la duración de los procedimientos<sup>127</sup>.

#### *Permisos y solicitudes*

Los Estados miembros de la UE utilizan diferentes sistemas para regular la inmigración laboral asalariada dado que no hay ningún procedimiento comunitario estándar. Algunos Estados miembros someten la admisión de un trabajador extranjero a la obtención de tres permisos<sup>128</sup> diferentes, la autorización de un permiso de trabajo, de un permiso de estancia y de una autorización expedida al empresario. Esta complejidad se acentúa cuando son varias las autoridades administrativas que participan en el procedimiento.

En la medida en que los Estados miembros conceden una gran importancia a la protección de su mercado de trabajo y están sometidos, por otro lado, a principios de preferencia comunitaria, los trabajadores extranjeros deben obtener la mayoría de las veces, no sólo un permiso para residir en el país, sino también un permiso específico que les permita trabajar en el territorio del Estado interesado.

Según los Estados miembros, la admisión de los trabajadores extranjeros está sometida a la obtención de un permiso único o de dos permisos distintos. En la primera hipótesis, el natural extranjero obtiene un permiso que le autoriza la residencia así como el ejercicio de una actividad asalariada sobre el territorio del Estado interesado. En la segunda hipótesis, se le exige la obtención tanto de un permiso de residencia como de un permiso de trabajo. Más de dos tercios de los Estados miembros adoptaron este segundo sistema. Cabe señalar que también hay diferencias en cuanto a quién tiene que solicitar los permisos y a quién se dirigen, si al empleador potencial o al empleado.

En la mayoría de los casos, es el trabajador extranjero el que debe presentar la solicitud o solicitudes de permiso de residencia y/o trabajo. Según la legislación finlandesa en cambio, la solicitud puede ser presentada tanto por el empresario como por el trabajador extranjero.

Se contemplan también diferentes sistemas para la solicitud de un permiso de trabajo: el permiso puede ser solicitado por el trabajador extranjero y expedido al empresario (tal es el caso de Dinamarca), también puede ser solicitado por el trabajador extranjero o el empresario y ser dirigido al trabajador extranjero (por ejemplo, en Irlanda) o incluso ser solicitado y ser expedido al empresario (por ejemplo, en Países Bajos).

Como se ha mencionado anteriormente, además de la autorización de residencia y del permiso de trabajo otorgados al trabajador extranjero, algunos países exigen una tercera autorización, en forma de autorización al empleador. Esta autorización adicional tiene el propósito de proteger el mercado nacional de trabajo. Tal es el caso de la legislación belga, que exige que previamente a la solicitud de un permiso de trabajo por parte del extranjero, se solicite por parte del empleador una "autorización de ocupación o actividad" al amparo del principio de oportunidad de la situación nacional de empleo (es decir, al amparo de la imposibilidad de

---

<sup>127</sup> Esta sección examina la legislación de los 27 Estados miembros de la Unión, sin embargo, el régimen de permisos de trabajo de Estonia, principalmente utilizados para los que han sido admitidos por otras razones y se encuentran ya en el territorio, no se toman en consideración aquí.

<sup>128</sup> Un permiso de trabajo, un permiso de residencia y una autorización del empleador.

encontrar en el mercado nacional de empleo a un candidato adecuado para el puesto contemplado)<sup>129</sup>.

La República Checa contempla un sistema de autorización triple según el cual el permiso de trabajo expedido al trabajador y la autorización otorgada al empresario están condicionados a un examen o verificación del mercado de trabajo. Además, la solicitud de la autorización del empleador deberá contener, entre otras circunstancias, el número exacto de los trabajadores extranjeros necesarios (incluido el porcentaje de mujeres empleadas) y un documento que confirme la autorización del empresario para ejercer su actividad. En este sentido la República Checa va más allá del examen del mercado nacional de empleo, para interesarse por las características de la empresa que desea emplear mano de obra extranjera.

El análisis anterior muestra que los diversos procedimientos actualmente utilizados en la contratación de trabajadores extranjeros son complejos. A menudo se señala en los Informes de los países que los sistemas existentes son percibidos como un obstáculo para la migración laboral. Por ejemplo, en lo que respecta a la República Checa se informó de que la complejidad del sistema "entraba en conflicto con el enfoque del gobierno de apoyar la inmigración en el país y con su intención de atraer a más inmigrantes trabajadores" (véase el Informe nacional de la República Checa).

Por último, en ciertos casos se cuestiona la falta de protección del trabajador inmigrante, principalmente en los supuestos en que el permiso no es expedido al trabajador sino al empleador. Baruah y Cholewinski sostienen que "cuando el empleador tiene demasiada autoridad sobre el trabajador, esto puede dar lugar a situaciones de abuso, sobre todo si es difícil o imposible para el inmigrante cambiar de empleo, mientras que se encuentran en el territorio del Estado respectivo" (Baruah Cholewinski 2007, p.19).

#### *Lugar de presentación de las solicitudes*

Siguiendo la práctica habitual, la admisión de trabajadores extranjeros en el territorio de un Estado miembro de la Unión, de la misma manera que para otros tipos de solicitudes de nacionales de terceros países, depende de la obtención de una autorización de residencia o de un visado.

Del mismo modo se requiere que cuando se presente la solicitud de trabajo, el ciudadano nacional del tercer país se encuentre en el extranjero, de manera que debe acreditar que tiene un puesto de trabajo garantizado antes de entrar en el Estado miembro de la UE. La existencia de un permiso con la finalidad de búsqueda de empleo tal como se utiliza, por ejemplo, en España, constituye una excepción. Cabe destacar que Italia y Polonia adoptaron un sistema según el cual la autorización final de residencia es expedida cuando el extranjero se encuentra en el territorio nacional. Sin embargo, antes de la entrada tienen que obtener una garantía de la obtención del permiso de trabajo (Polonia) o la resolución favorable del "contrato de estancia" (Italia).

#### *Autoridades Competentes*

En la UE, mientras la concesión de las autorizaciones o permisos de **residencia** son expedidos por la autoridad nacional competente en materia de inmigración (véase el punto de comparativa, 2.3.1), la autoridad competente para la concesión de los permisos de **trabajo** puede ser la autoridad nacional o la administración encargada de las cuestiones de empleo. En la gran mayoría de los países de la UE, las autoridades responsables del empleo participan en el proceso de concesión de los permisos de trabajo. Dependiendo de la organización administrativa del país, estas autoridades son, por ejemplo, el Instituto Nacional de Empleo

---

<sup>129</sup> La verificación de la situación nacional de empleo se examina más abajo.

(Francia), el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Chipre), o la Agencia de Fronteras e Inmigración (Reino Unido). Además, la responsabilidad podría recaer en una autoridad regional, por ejemplo, en Bélgica. Cuando el país considerado aplica un sistema de cupos, las autoridades responsables del empleo participan más bien en su determinación que en el procedimiento de concesión de los permisos de trabajo.

La participación de las autoridades responsables del empleo se produce de dos formas distintas: se les puede otorgar la autoridad competente para conceder directamente el permiso de trabajo o bien, simplemente, la autoridad migratoria les pide su opinión antes de que el permiso de trabajo se conceda. Podemos observar que en el marco de los Estados miembros de la Unión se produce una ligera preferencia por la primera opción.

La participación de varias autoridades en los procedimientos de concesión de los permisos aumenta la complejidad del sistema y, como consecuencia directa, las dificultades que pueden encontrar los trabajadores extranjeros y los empresarios, así como la duración del procedimiento. En Finlandia, el sistema ha sido criticado por ser demasiado complejo y difícilmente comprensible. Las críticas de los empresarios presentadas ante la Dirección General de Inmigración (Entrevistas con Funcionarios responsables de Migración en Finlandia de 2007), han sido tomadas en consideración para la cuarta recomendación presentada en el marco del Programa gubernamental en materia de política migratoria, que contempla una simplificación del régimen de la inmigración económica (Finlandia, Programa gubernamental sobre Migración, 2006).

#### *Duración del Procedimiento*

Tratándose de la duración del procedimiento de concesión de los permisos de estancia, conviene trasladarse a la sección Comparativa 2.3.1. En lo que respecta a la duración del procedimiento en las solicitudes de permisos de trabajo, pocas legislaciones nacionales contemplan disposiciones específicas en relación a ello. Por otro lado, las prácticas administrativas difieren considerablemente según los Estados miembro de la Unión. El estudio comparativo revela la existencia de plazos comprendidos entre tres días (Bulgaria) y dos meses (Lituania). En la medida en que los permisos de trabajo son a menudo concedidos para un período de un año —incluso menos, con arreglo a la duración del contrato de trabajo— un plazo de dos meses puede resultar relativamente largo.

#### *Requisitos aplicables a la inmigración para el ejercicio de una actividad asalariada*

Esta sección estudia los requisitos establecidos por los Estados miembros de la UE, que deben cumplir los nacionales de terceros países, para que puedan migrar con propósitos de empleo. Cabe recordar que los extranjeros que emigran a un Estado miembro de la UE también tienen que cumplir las condiciones generales de residencia (véase la sección Comparativa, 2.3.1). Además de estos requisitos generales, se imponen habitualmente otras condiciones específicas. En el caso de la inmigración con fines laborales, las principales condiciones son las relativas a la regulación del acceso de los nacionales al mercado de trabajo, como la verificación de la situación nacional de empleo o los requisitos para cupos. Esta sección se centrará exclusivamente en las condiciones específicas relacionadas con la inmigración con fines de empleo asalariado.

#### *Requisitos que regulan el acceso al Mercado Nacional de Empleo*

Como se ha indicado, todos los Estados miembros de la Unión obligan a los nacionales de terceros países a disponer de algún tipo de permiso antes de poder trabajar en su territorio, generalmente se exige un permiso de trabajo previo. Por lo tanto, obtener un permiso de

trabajo es la condición previa para la concesión de un permiso de residencia o estancia. En los países en que sólo se requiere un permiso, los requisitos del mercado de trabajo y los aspectos relacionados con la inmigración serán examinados en un solo procedimiento.

#### *Situación nacional de empleo o cupos de inmigración laboral*

La legislación nacional en los Estados miembros de la UE en relación con la inmigración económica se basa en el principio de oportunidad de la situación nacional de empleo. En la mayoría de las ocasiones los Estados suelen adoptar una de estas dos opciones: un análisis del mercado de trabajo o un sistema de cuotas o cupos. Excepcionalmente, ambos sistemas son aplicados conjuntamente. Tal es, por ejemplo, el caso de Estonia.

El objetivo del sistema de análisis del mercado laboral y del régimen de cuotas es administrar las migraciones económicas con el fin de autorizar la entrada y la estancia de un número de trabajadores extranjeros que se adapte a las necesidades de la economía nacional, en los sectores que necesitan un complemento en la mano de obra. También se trata de controlar y de limitar la inmigración con motivos laborales con el fin de proteger el mercado nacional de empleo y los trabajadores que residen en el territorio del Estado.

El régimen de cuotas<sup>130</sup> supone el establecimiento de límites numéricos para la admisión de los trabajadores extranjeros en el territorio de un Estado, y ello según un número fijo de trabajadores o un porcentaje de la población activa (Baruah; Cholewinski 2007). El régimen de cupos presenta el inconveniente de ser relativamente rígido e incapaz de responder a las fluctuantes necesidades del mercado del trabajo (Baruah; Cholewinski 2007).

La finalidad del análisis o evaluación del mercado de trabajo nacional es verificar si existen candidatos disponibles para el puesto de trabajo en cuestión (ver Principio de preferencia comunitaria). Según este sistema, el empresario debe presentar una oferta de trabajo ante las autoridades competentes en la materia por un tiempo determinado, o debe justificar haber buscado a un candidato en el mercado nacional durante un período establecido (Baruah; Cholewinski 2007).

Considerando que el régimen de cupos se basa en estimaciones anuales de las necesidades de la economía nacional, se analizará la demanda concreta para el próximo año teniendo en cuenta cada caso individualmente. Los cupos son definidos, en la mayoría de los casos, por el gobierno central en coordinación con los actores económicos, tales como sindicatos, asociaciones patronales, autoridades locales y representantes de la sociedad civil.

Sin embargo, cuando el sistema escogido es el de análisis o valoración del mercado de trabajo, serán las autoridades competentes en materia de trabajo (agencias de colocación, oficinas de empleo...etc), las que se encarguen de su gestión. En la mayoría de las ocasiones, las cuotas se subdividen en categorías o actividades, permitiendo así establecer prioridades para determinados sectores que ofrecen una demanda especial. Asimismo, cuando el sistema adoptado es el del análisis, se pueden establecer exenciones a la aplicación del principio de oportunidad del mercado de empleo en relación con ciertos sectores profesionales prioritarios o para trabajadores altamente cualificados (Baruah; Cholewinski 2007).

#### *Situación nacional de empleo y sistema de cupos en los países de la Unión Europea*

---

<sup>130</sup> Véase la nota 64, la sección de Comparación, 2.3.1. A los efectos de este estudio, el término "contingente" se utiliza para las cuotas reales y para techos.

La mayoría de los Estados miembros de la UE han establecido el sistema de valoración o análisis del mercado de trabajo, pero Austria, Eslovenia, Estonia, Grecia, Italia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y España, han adoptado un sistema de cupos.

Por su parte, Estonia aplica un doble sistema: de cuotas y de valoración de la situación nacional del mercado de trabajo. Así, la valoración de la situación nacional de empleo se establece en el marco de un régimen general de cupos aplicable a todos los tipos de inmigración, de tal forma que la cuota general no puede sobrepasar el 0,05% de la población total que reside anualmente en el país. Esta cifra es definitiva y no está sometida a revisión anual<sup>131</sup>.

El régimen jurídico húngaro también constituye un caso particular y se basa en la valoración del mercado de trabajo. Sin embargo, el Ministro de Asuntos sociales y de trabajo, de acuerdo con otros ministerios relacionados, puede adoptar un decreto que establezca las condiciones y el procedimiento de concesión de los permisos de trabajo, así como el número máximo de trabajadores extranjeros que pueden ser empleados en cada una de las provincias, en la capital y en todo el territorio nacional. El decreto también se referirá a los empleos que no pueden ser ocupados por los naturales de terceros países, debido a la situación económica existente en un momento dado.

*Particularidades de los cupos de inmigración laboral en el seno de los Estados miembros de la Unión.*

Según la legislación austríaca, sólo los "empleados que desempeñan una función clave" pueden obtener una autorización de estancia para ejercer una actividad asalariada. Eso sí, se requiere tanto el informe favorable de los Servicios de Empleo como la existencia de cupos disponibles<sup>132</sup>. Vemos que, también aquí, el régimen aplicable es doble. Por otro lado, la autorización de un permiso de residencia inicial de larga duración está sometida a un régimen de cuotas fijado anualmente por el gobierno federal con arreglo a las necesidades del mercado nacional del empleo y según las propuestas de las autoridades locales. Por último, según un régimen adicional de cuotas, el número de extranjeros asalariados y de extranjeros en el paro no debe sobrepasar, en principio, el 8 % del número de austríacos en activo.

En Grecia, una decisión interministerial decide anualmente el número máximo de permisos de estancia/residencia que pueden ser concedidos para el trabajo por cuenta ajena y de temporada. Esta decisión se basa en el informe de los Comités regionales, en el cual participan el Secretario General de la región, los representantes de la Organización Griega del Empleo, el Consejo de la Inspección de Trabajo y las Cámaras locales de Comercio e Industria. La cuota se repartirá según las regiones, las profesiones y el tipo de contratación —trabajo asalariado y trabajo temporal—

De manera similar, en Italia, el régimen anual de cuotas relativas al ejercicio de una actividad profesional (asalariada, por cuenta propia o de temporada) está basado en las necesidades de mano de obra evaluadas a nivel regional. Es interesante observar que en el establecimiento de los cupos, las restricciones se aplican a los países terceros que no participan o cooperan en la lucha contra la inmigración irregular<sup>133</sup>. Por otro lado, se otorga un trato preferencial a los extranjeros de origen italiano así como a los nacionales de los Estados con los cuales Italia ha firmado acuerdos en materia de readmisión, en materia de entrada y en materia de migración circular. Las cuotas adoptadas para el año 2007 confirman la importancia de estos acuerdos bilaterales: de las 47.100 admisiones previstas de trabajo no temporal, 8.000 se asignan a ciudadanos egipcios (acuerdo firmado en 2005), 6.500 a moldavos (acuerdo firmado en 2003) y 4.300 a marroquíes (acuerdo firmado en 2005) (Italia, Decreto Flusso 2007).

<sup>131</sup> Ver tratamiento de los cupos en Estonia en Sección Comparativa, 2.3.1

<sup>132</sup> La opinión de los expertos es que la calificación de los nacionales de terceros países como empleados clave, corresponde hacerla a la oficina provincial del Servicio del Mercado de Trabajo.

<sup>133</sup> No se define la noción de "no cooperación".

En Eslovenia, es el Congreso de Diputados quien establece las cuotas en las resoluciones relativas a las políticas migratorias y se prevén diferentes categorías, tales como los trabajadores asalariados, los dirigidos<sup>134</sup>, los trabajadores en formación profesional, los de temporada y los que realizan servicios individuales. Las cuotas son fijadas anualmente con el límite del 5% de la población activa eslovena.

El informe nacional relativo a España revela que las cuotas no bastan para satisfacer las necesidades del mercado del trabajo. Existe así una desviación considerable entre la demanda oficial y la demanda efectiva de trabajo, corregida por el recurso a la inmigración irregular (ver Informe nacional España).

*Particularidades en la valoración del mercado de trabajo en el seno de los Estados miembros de la Unión.*

En el seno de los Estados miembro de la Unión coexisten varios métodos de valoración de la situación nacional del mercado de trabajo. Por lo general, la carga de la prueba está en el empleador o empresario. Habitualmente las legislaciones nacionales exigen al empleador que acredite la inexistencia de mano de obra y por tanto la necesidad de esa oferta de trabajo. Y la autoridad competente en materia de trabajo será normalmente la encargada de aprobar la concesión del permiso de trabajo. En el caso de Suecia, el empleador tiene además que solicitar y presentar en la Oficina de Empleo un informe del sindicato sobre la cuestión. Y, en algunos países, la legislación nacional exige que el empleador demuestre que se ha llevado a cabo una búsqueda activa de un candidato en el mercado laboral nacional para ocupar el puesto de trabajo.

Como particularidad también hay que mencionar que en algunas legislaciones nacionales se establecen los plazos del procedimiento. En los Países Bajos, la oferta de empleo debe ser publicada cinco semanas antes de la presentación de una solicitud de permiso de trabajo. En Bulgaria, el empresario debe justificar la búsqueda activa de un candidato en el seno del mercado nacional de empleo durante un período de 15 días. Las mencionadas condiciones pueden ser aplicadas de forma acumulativa. Por ejemplo, en los Países Bajos, el empleador debe informar de la vacante a las autoridades laborales, así como demostrar que ha llevado a cabo gestiones activas dirigidas a contratar a un candidato dentro del mercado nacional de empleo.

El objetivo del análisis del mercado de trabajo es asegurarse de que no existe ningún candidato que cumpla las exigencias del empleo propuesto en el seno del mercado nacional de empleo. El mercado nacional de empleo está compuesto por nacionales del Estado miembro, otros nacionales de la UE y los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio. Por otro lado, las informaciones sobre el respeto del Principio de preferencia comunitaria no se encuentran disponibles en todos los Estados miembros. Sin embargo, se puede decir que para la inmensa mayoría de los países donde la información sobre esta cuestión estaba disponible, se observa que el principio es respetado en la mayoría de los países, si bien en algunos casos no se tiene en cuenta a los nacionales de terceros países que residen en el territorio nacional. Así, la reglamentación chipriota somete la concesión de un permiso de trabajo a la ausencia de trabajadores nacionales o comunitarios (Chipre, Departamento del trabajo 2007). En Irlanda, el examen del mercado de trabajo tiene en cuenta, primero, la existencia de trabajadores del EEE y de Suiza y, en segundo lugar, la existencia de naturales búlgaros o rumanos (Irlanda, Ministerio de las empresas, del comercio y del empleo 2007). En estos dos casos, no se respeta plenamente el Principio de preferencia comunitaria.

---

<sup>134</sup> Trabajadores empleados por una empresa extranjera situada en el extranjero.

La legislación nacional de muchos Estados miembros, permite excepciones a la obligación de la evaluación del mercado de trabajo para grupos específicos de trabajadores, donde hay una escasez de estos trabajadores (por ejemplo, para los trabajadores altamente cualificados en Bélgica). En consecuencia, en estos casos el Principio de Preferencia Comunitaria no se aplica.

### *Otras Condiciones*

Tal como se observa en las secciones relativas a la inmigración laboral asalariada, salvo en lo concerniente al régimen de cuotas y a la valoración del mercado de trabajo, no existe ninguna otra condición que sea abordada de forma común por los Estados miembros de la Unión, e incluso hay supuestos en que los Informes nacionales no tienen en cuenta ninguna condición adicional.

Ciertos Estados miembros<sup>135</sup>, exigen que el trabajador extranjero posea la cualificación, la experiencia y las aptitudes necesarias para el ejercicio del empleo que se va a desempeñar. En Bulgaria el solicitante debe ser titular de un diploma de enseñanza superior o debe poseer calificaciones y una experiencia profesional que se corresponda a la actividad en cuestión.

En tres países<sup>136</sup>, el conocimiento de la lengua nacional es una condición específica en materia de inmigración para poder ejercer una actividad asalariada<sup>137</sup>. Mientras Rumanía requiere un mínimo conocimiento del idioma rumano a todos los extranjeros, en Polonia y Letonia, sólo a los extranjeros que trabajan en algunas profesiones se les exige el conocimiento del idioma<sup>138</sup>.

En Estonia y Rumania, el trabajador extranjero debe cumplir ciertas exigencias de salud; en Rumania y en Eslovaquia, el trabajador extranjero debe presentar un registro central de penados y rebeldes en blanco y en Suecia, el trabajador extranjero debe comprometerse a regresar a su país a la finalización del contrato de trabajo.

Conviene por otro lado observar la existencia de condiciones de exclusión<sup>139</sup>. En Bélgica sólo los nacionales de países que tengan firmado un acuerdo bilateral relacionado con el trabajo, pueden ser admitidos para realizar actividades asalariadas<sup>140</sup>. En Irlanda la inmigración laboral es autorizada sólo en ciertos sectores de la economía nacional, tales como los cargos clericales y administrativos, el personal de quirófanos y de producción, el personal hotelero y el personal del negocio de comidas por encargo (a excepción de los chefs), los obreros artesanos, los aprendices y los educadores.

<sup>135</sup> Por ejemplo, Estonia, Irlanda, Portugal y Rumanía.

<sup>136</sup> Letonia, Polonia y Rumania

<sup>137</sup> Se trata aquí de una condición específica, distinta del conocimiento del idioma como condición general, para lo cual ver la sección Comparativa, 2.3.1.

<sup>138</sup> Particularmente cuando el empleo presenta un aspecto social o consiste en actividades públicas.

<sup>139</sup> Por otra parte, cabe señalar que las restricciones de trabajo para los nacionales de terceros países también existen fuera del ámbito de las leyes de inmigración, por ejemplo, muchos países imponen restricciones a los nacionales de terceros países con respecto al trabajo por sus servicios civiles.

<sup>140</sup> Bélgica ha concertado acuerdos con Argelia, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Marruecos, Montenegro, Serbia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Túnez y Turquía

En el Reino Unido, por lo general, se requiere que la cualificación para el puesto sea un título universitario, un Diploma Nacional Superior o tres años de experiencia, como mínimo, en el tercer nivel del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.<sup>141</sup>

En ciertos casos, se imponen exigencias específicas al empresario. Ciertas legislaciones nacionales prevén expresamente la obligación de que tanto las condiciones de salario como de empleo sean equivalentes a aquellas de las que gozan los trabajadores nacionales (por ejemplo en Dinamarca, en Polonia y en Suecia). Según otras legislaciones nacionales, el empresario debe proporcionar una vivienda al trabajador extranjero (por ejemplo, en Francia) y/o debe cubrir los gastos de retorno a su país de origen a la finalización del contrato de trabajo (por ejemplo, en Suecia). Ciertos Estados todavía exigen que la empresa contratante esté registrada en el Registro de Sociedades (por ejemplo, en Irlanda).

### *Permisos de Trabajo*

Este estudio ha demostrado que los permisos de trabajo para los nacionales de terceros países en la UE todavía no contienen limitaciones en cuanto al tiempo o a su alcance en todos los Estados miembros de la UE.

Los permisos de trabajo pueden estar limitados a un sector profesional, a una región o a un empresario concreto. Es frecuente que el permiso de trabajo sea expedido para un empleo determinado vinculado a un empresario concreto. En este caso, al menos durante el primer permiso de trabajo, el extranjero debe trabajar para un determinado empresario. Así en Irlanda, el trabajador extranjero está obligado a quedarse al servicio del empresario inicial durante una duración mínima de 12 meses. Si el trabajador desea cambiar de empleador en lo sucesivo, deberá solicitar un nuevo permiso de trabajo (Irlanda, Ministerio de las empresas, del comercio y del empleo 2007).

Sin embargo, algunos Estados miembros contemplan la posibilidad del acceso sin restricciones al mercado laboral tras haber trabajado el extranjero durante un cierto número de años en el territorio nacional. Así, en Austria y en Bélgica, los nacionales no comunitarios pueden, si se da el caso, instar la solicitud de un permiso excepcional (denominado "Befreiungsschein" en Austria, o "permiso de trabajo B" en Bélgica). De todas formas, cuando se concede al extranjero el estatuto de residente de larga duración, conforme a las disposiciones de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración<sup>142</sup>, está garantizado el acceso al mercado de trabajo en las mismas condiciones que los nacionales de ese país.

Es evidente que cuando el permiso de trabajo está vinculado a un empresario determinado, se crea claramente una relación de dependencia que puede dar lugar a una situación de explotación del trabajador inmigrante (Baruah; Cholewinski 2007). La situación se ve agravada por el hecho de que los extranjeros suelen ser menos conscientes de sus derechos y tienen menos acceso a la información, y, por tanto, carecen en ocasiones del apoyo de los sindicatos (PIELAMI Informe 2006)<sup>143</sup>. Por otro lado, los trabajadores extranjeros deberían poder mejorar sus capacidades laborales y, como consecuencia de ello, su situación personal, pudiendo acceder a ofertas de empleo en distintas actividades (Carrera y Formisano 2005).

<sup>141</sup> Sin embargo, este requisito general no se aplica a las personas admitidas en el marco del Plan del Sector Base (SBS) para trabajadores menos cualificados en la industria de procesamiento de alimentos, ni a las personas admitidas en el marco del Plan de Trabajadores agrícolas de temporada (SAWS).

<sup>142</sup> DOUE 2004 L 016/44, el 25 de noviembre de 2003

<sup>143</sup> Aunque el informe habla del empleo irregular, las conclusiones que presenta en materia de protección de los derechos de los trabajadores inmigrantes, particularmente en cuanto a las cuestiones de la información de los interesados, pueden ser extendidas a la cuestión de la inmigración legal.

Los permisos de trabajo iniciales para trabajadores extranjeros también están limitados en el tiempo. Por lo general son concedidos con arreglo a la duración del contrato de trabajo, sin embargo, dependiendo del país, la limitación del tiempo puede asociarse a la autorización de trabajo a pesar de que el contrato de trabajo sea indefinido. Aunque hay diferencias en la duración de los permisos de trabajo inicial que se conceden, en muchos de los países de la UE son para uno o dos años. El Reino Unido concede permisos de trabajo válidos para un periodo máximo de cuatro a cinco años.

### Medidas para facilitar la migración laboral

En esta sección se abordan tres medidas que se han adoptado por los Estados miembros para facilitar la inmigración laboral: los permisos para la búsqueda de empleo, las normas acordadas para favorecer a los trabajadores altamente cualificados y, por último, los acuerdos laborales bilaterales.

#### *Permisos para la búsqueda de empleo.*

De manera general, los Estados miembros de la UE requieren que el nacional de un tercer país tenga un puesto de trabajo antes de su entrada al territorio nacional. Para ello deben presentar una solicitud mientras el extranjero se encuentra en su país para obtener un permiso de trabajo y residencia, previos a la entrada al territorio de acogida. Este sistema ha sido criticado por constituir un claro obstáculo al objetivo de facilitar las migraciones económicas, por cuanto es difícil para un extranjero obtener un contrato de trabajo sin haberse puesto en contacto con el empresario.

El concepto de “permiso para la búsqueda de empleo”, puede constituir una solución a la utilización frecuente de trabajadores en situación irregular en el seno de los Estados miembros de la Unión. Según tal régimen, el extranjero es autorizado a entrar y a permanecer legalmente en el territorio de un Estado miembro durante un período de tiempo a los fines de buscar allí un empleo.

La Comisión Jurídica del Plan de Migración de 2005, así como el Libro Verde de la UE sobre el enfoque de la gestión de la migración económica, mencionan los permisos de búsqueda de empleo, pero no desarrollan la cuestión. Y hasta el momento, pocos son los Estados miembros que han adoptado esta idea.

En el año 2000, España introdujo un visado para fines de búsqueda de empleo. Según el artículo 39 de la Ley Orgánica 4/2000 un visado de este tipo podía ser concedido al nacional de un tercer país para una estancia de tres meses con la finalidad de buscar un empleo. A la expiración de este plazo, el interesado que no había encontrado empleo debía regresar al país de origen. El número de visados que pueden ser emitidos en este sentido será fijado anualmente por el Consejo de Ministros, después de analizar la situación nacional del empleo y tras realizar la oportuna consulta a los gobiernos autonómicos y a los sindicatos más representativos<sup>144</sup>. La decisión del Consejo de Ministros puede incluir ciertas especificaciones relativas a la idoneidad de los interesados, a los sectores de actividad y a las zonas

---

<sup>144</sup> En 2007, el gobierno español publicó un cupo de 455 visados de búsqueda de empleo. El conjunto de los visados que podían ser concedidos se destinaban al sector del servicio doméstico. En 2006, en cambio, habían incluido otras categorías profesionales, tales como la construcción y la hostelería (España, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales 2007)

geográficas. La ley española menciona expresamente que el procedimiento no puede ser utilizado con fines de regularizar a los extranjeros extracomunitarios que residen en situación irregular en el territorio nacional.

El régimen de estos visados tiene como objetivo cubrir las necesidades del mercado de trabajo evitando el recurso a los trabajadores extranjeros en situación irregular (Castellano y otros, 2003). Habida cuenta del análisis en profundidad que se hace anualmente del mercado de trabajo, el número y tipos de "visado para la búsqueda de empleo" se puede adaptar perfectamente a las necesidades del mercado. Al mismo tiempo, el procedimiento permite al Gobierno regular mejor los flujos migratorios, dificultando la inmigración irregular y, por tanto, reduciendo las situaciones de abuso y explotación a la que los extranjeros en aquella situación puedan quedar expuestos.

El sistema adoptado por el legislador español es objeto de discusiones en el seno de varios Estados miembros. En este sentido, el parlamento italiano adoptó un proyecto de ley, en el año 2007, que reservaba una parte de las cuotas de inmigración para este sistema de búsqueda de empleo (Italia, Disegno di Legge 2007, arte. 1a 11). Suecia también prevé mejorar su legislación de inmigración en este sentido (Foro IGC 2007).

Un cierto número de Estados miembros contempla este sistema de permisos con fines de búsqueda de empleo en relación con los estudiantes extranjeros, autorizando a aquellos que se han graduado en las instituciones educativas del Estado, para que busquen un empleo durante un periodo que oscila entre los tres meses de Países Bajos, los seis meses de Francia e Irlanda y los doce meses de Alemania y el Reino Unido.

#### *Disposiciones para los trabajadores altamente cualificados*

El debate actual relativo a la inmigración económica en el seno de los Estados miembros de la Unión se centra principalmente en la cuestión de los trabajadores altamente cualificados. Existe un amplio consenso en que los nacionales de terceros países altamente cualificados son necesarios para las economías nacionales. En su discurso en la Conferencia de Alto Nivel sobre Inmigración Legal, que tuvo lugar en Lisboa el 13 de septiembre de 2007, el Comisario del Parlamento Europeo responsable del Departamento de Justicia, Libertad y Seguridad declaró: "Tenemos que mirar la inmigración como un enriquecimiento y un fenómeno ineludible del mundo de hoy, no como un amenaza. Deberíamos tener más en cuenta lo que nos dicen las estadísticas: el 85 por ciento de la mano de obra no cualificada se dirige a la Unión Europea y sólo el 5 por ciento a los EE.UU, mientras que el 55 por ciento de la mano de obra cualificada va a los EE.UU. y sólo el 5 por ciento a la UE. Tenemos que invertir estas cifras con una nueva visión, y son necesarias nuevas herramientas (...) Europa ha de competir con Australia, Canadá, EE.UU. y el poder emergente de Asia".

Un reciente estudio indica que el 54 % de la primera generación de inmigrantes procedente del Med-MENA (países mediterráneos de Oriente Medio y de África del Norte) titulares de una licenciatura, residen en Canadá y en los Estados Unidos de América, mientras que el 87 % de naturales de estos países que tienen un nivel educativo secundario o inferior, residen en Europa (CARIM 2005).

Un Informe publicado por la Red Europea de Migración concluye que existe demanda de trabajadores altamente cualificados en 11 Estados miembros de la UE (EMN 2007)<sup>145</sup>. Según dicho Informe, se puede distinguir entre: a) los países que operan programas especiales o planes para la inmigración de trabajadores altamente cualificados, y b) los países donde la inmigración de estos trabajadores se aborda a través de los planes de inmigración comunes, pero concediendo algunas facilidades a los nacionales de terceros países altamente cualificados.

<sup>145</sup> El Informe se basa en las conclusiones de los Puntos Nacionales de Contacto de la Red Europea de Migración

Dicho estudio, señala seis países que disponen de regímenes jurídicos específicos en beneficio de los trabajadores altamente cualificados. Se trata de Dinamarca (Plan de tarjetas de trabajo), Francia (Tarjeta de competencias y talentos), Irlanda (Régimen de tarjeta verde), Países Bajos (Régimen de trabajadores emigrantes altamente cualificados), República Checa (Proyecto piloto: Selección activa de trabajadores extranjeros cualificados) y Reino Unido (Programa de Migración altamente cualificada)<sup>146</sup>. Como se ha dicho, los otros cinco países, si bien aplican a los trabajadores altamente cualificados el régimen de derecho común, contemplan para ellos facilidades en el procedimiento<sup>147</sup>.

Habida cuenta los diferentes sistemas educativos que contemplan los terceros países, al igual que las grandes diferencias existentes entre los propios Estados miembros de la UE, el reconocimiento de títulos es problemático y constituye uno de los retos para la introducción de un régimen jurídico común para los trabajadores altamente cualificados<sup>148</sup>.

Además, los Estados miembros aplican diferentes sistemas para calificar a los interesados como trabajadores altamente cualificados. Así algunos países tienen en cuenta el salario que el extranjero va a ganar, mientras que otros Estados tienen establecido un sistema de puntos (por ejemplo, República Checa, Reino Unido). Este sistema de puntos tiene en cuenta, por ejemplo, circunstancias como la cualificación, el sueldo, la edad y su vínculo con el país de acogida. Por su parte, Austria prevé un supuesto de "empleados que desempeñan una función clave", siendo competencia de los Servicios de Empleo determinar en qué casos debe considerarse aplicable esta categoría. En Francia, se utiliza una definición que deja la valoración a discreción de la autoridad competente: para obtener la "tarjeta de competencia y talento", es necesario que los nacionales de terceros países "participen de una manera significativa y duradera en el desarrollo económico de Francia o que destaquen particularmente a nivel intelectual, científico, cultural, humano o deportista en Francia y en el país de origen".

Las facilidades que se ofrecen son, entre otras cosas, un acceso más directo al permiso de residencia temporal o permanente (por ejemplo, República Checa, Alemania) y una resolución más rápida de la solicitud (por ejemplo, dos semanas en los Países Bajos). Además, algunos Estados miembros no tienen en cuenta la situación nacional del empleo (Bélgica) y pueden asignar cuotas especialmente para inmigrantes altamente cualificados.

La adopción de regímenes favorables a los trabajadores migrantes altamente cualificados es objeto de críticas, tanto desde el punto de vista de su finalidad como de su ejecución. Así, Carrera considera que estos regímenes institucionalizan una distinción entre ciertos extranjeros considerados como útiles y otros considerados como cargas para las economías nacionales, justificando la exclusión de estos últimos (Carrera 2007). Aunque la figura de la tarjeta de competencias y talentos en Francia sea demasiado reciente para una estimación de su funcionamiento, ya se ha cuestionado hasta qué punto es posible que la autoridad francesa evalúe "la participación significativa y duradera al desarrollo del país de origen" (Guimezanes 2006).

Además, la "fuga de cerebros" se analiza como una posible desventaja de la emigración de trabajadores altamente cualificados. La investigación sugiere que unos 400.000 científicos e ingenieros de países en desarrollo (entre el 30 y el 50 %) están trabajando en investigación y desarrollo en los países industrializados, en comparación con alrededor de 1,2 millones que trabajan en sus países de origen (Meyer y Brown 1999). También se ha de tener en cuenta que la adopción de disposiciones legales para facilitar la entrada y residencia de estos trabajadores contribuye a disminuir de manera significativa el desarrollo económico de sus países de origen.

<sup>146</sup> A partir de 2008, el Reino Unido está considerando la posibilidad de aplicar un sistema de puntos basado en el modelo de Australia.

<sup>147</sup> Tal es el caso de Alemania, Austria, Bulgaria, Italia y Portugal. El régimen austriaco tiene la particularidad de que sólo permite la inmigración económica de "empleados que ocupen una posición clave".

<sup>148</sup> Véase S. Nonnenmacher 2006

Una reciente comunicación de la Comisión Europea propone la reducción del riesgo de fuga de cerebros a través de la promoción de la migración circular y tomando en consideración la situación concreta de los países terceros, y ello para limitar el reclutamiento de estos trabajadores migrantes altamente cualificados en los sectores de su país que presenten una situación crítica (Comunicación sobre las migraciones circulares y los acuerdos de movilidad 2007)<sup>149</sup>. La propuesta de Directiva relativa a los migrantes altamente cualificados destaca además que "los Estados miembros deben abstenerse de practicar contrataciones activas, en los países en desarrollo, en aquellos sectores que experimentan una escasez de recursos humanos" y las mismas deben adoptarse "bajo políticas y principios de contratación éticos"<sup>150</sup>. No obstante, tales principios éticos presentan la mayoría de las veces un carácter no imperativo, su aplicación es difícil de controlar y como consecuencia su sanción es particularmente difícil. Los regímenes jurídicos a favor de los trabajadores migrantes altamente cualificados, actualmente contemplados por los Estados miembros de la Unión, no prevén una política activa de contratación sino más bien facilidades de entrada y de estancia sobre el territorio nacional considerado. Por lo tanto, sería necesario un debate más intenso sobre las políticas nacionales para trabajadores altamente cualificados y su impacto real en los movimientos migratorios.

#### *Acuerdos laborales bilaterales*

Otra herramienta para facilitar la emigración económica es la cooperación entre Estados a través de la adopción de acuerdos bilaterales. Tras la Segunda Guerra Mundial, la inmigración en Europa se caracteriza por los acuerdos laborales bilaterales en la contratación de trabajadores, a menudo entre el norte y el sur de los países europeos. La ampliación de la Comunidad Europea y el principio de libre circulación de trabajadores en la UE convirtieron muchos de estos contratos en obsoletos<sup>151</sup>. Sin embargo, aún hay acuerdos laborales bilaterales en vigor entre los países de la UE. Por ejemplo, en 2003, aproximadamente 44.000 personas estaban trabajando en Alemania en virtud de los contratos temporales, al amparo de los acuerdos con la Europa Central y Oriental. Los acuerdos bilaterales entre las autoridades competentes de Polonia y Alemania regulan el trabajo estacional de los nacionales polacos en Alemania. En 2003, 318.549 trabajadores de temporada<sup>152</sup> (la mayoría de ellos ciudadanos polacos) fueron empleados en Alemania (Ministerio Federal Alemán de Interior, 2005).

Es interesante observar cómo los Estados miembros utilizan los acuerdos bilaterales con terceros países. En particular, los países del sur de Europa utilizan los acuerdos bilaterales sobre migración laboral en un sentido mucho más amplio que simplemente para la contratación de trabajadores. Así, en Italia, la determinación de las cuotas de inmigración se ampara en un trato preferencial a los nacionales de terceros países con los que se han firmado acuerdos de readmisión y acuerdos sobre regulación de flujos de entrada y migración circular, mientras que se imponen restricciones con respecto a los nacionales de países que no participan en la lucha contra la inmigración irregular. Algunos acuerdos bilaterales establecen disposiciones en relación con el trabajo temporal y otros regulan el procedimiento para la expedición de permisos de trabajo.

En cumplimiento de una política global de inmigración, España ha firmado acuerdos bilaterales con Colombia, Ecuador, Marruecos, República Dominicana y Perú, que contemplan no sólo cuestiones de empleo, sino que también establecen pactos en cuanto a la cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal, contra la explotación y la violación de los derechos sociales de los migrantes y contra la falsificación de documentos y la trata de personas (véase el Informe Nacional de España)<sup>153</sup>.

<sup>149</sup> COM (2007) 248, de 16 de mayo 2007.

<sup>150</sup> En relación a los principios de contratación ética, cabe citar el Código de práctica de la Commonwealth para la contratación internacional de personal sanitario, adoptado en 2003.

<sup>151</sup> El ejercicio del derecho de libre circulación por parte de los trabajadores de los nuevos Estados miembro de la Unión puede ser restringido no obstante en aplicación de disposiciones transitorias. Ver sección Nuevo Derecho y política migratoria de la EU, 1.

<sup>152</sup> La distinción entre el trabajo estacional y el trabajo temporal es a menudo borrosa. Sin embargo, el trabajo estacional depende del ritmo de las estaciones, ver también la sección de Comparativa, 2.3.3.2.3.

<sup>153</sup> España celebró también acuerdos en materia de empleo con Rumania y Polonia.

Se propone un enfoque similar en el marco de las asociaciones de movilidad actualmente discutidas a nivel de la Unión Europea (Comunicación sobre las migraciones circulares y las asociaciones de movilidad 2007)<sup>154</sup>.

### Concordancia con la normativa comunitaria y los instrumentos internacionales

En esta sección se examina si las condiciones impuestas en las legislaciones nacionales con respecto a la admisión de ciudadanos de terceros países con fines de empleo se ajustan a la normativa comunitaria y a los instrumentos de derecho internacional.

Por el momento, no existe una regulación específica a nivel de la UE en este ámbito. Sin embargo, debe mencionarse, por ejemplo, que los nacionales turcos que residen y trabajan regularmente en los Estados miembros pueden beneficiarse de un acceso privilegiado al empleo de conformidad con la Decisión 1/80. Por lo demás, el principio de preferencia comunitaria es el más respetado por los Estados miembros de la Unión.

Es evidente que en el derecho internacional general, la admisión de extranjeros se mantiene bajo la soberanía de los Estados parte. En otras palabras, salvo acuerdos concretos (por ejemplo, obligaciones en virtud de la Convención de Ginebra de 1951, etc), los Estados disponen de competencias discrecionales en esta materia. Esta cuestión deviene de un sistema internacional fundado en la coexistencia de Estados que disponen de la plenitud de competencias sobre su territorio (Reglas jurídicas internacionales y migración 2002).

Determinadas obligaciones relativas a la admisión de nacionales de terceros países pueden derivar de acuerdos internacionales, tales como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS)<sup>155</sup>. Así por ejemplo, en el Modo 4 se define la prestación de servicios como la actividad realizada por un nacional (persona física) de un Estado miembro de la Organización Mundial del Comercio, que permanece de manera temporal en el territorio de otro Estado miembro. En la mayoría de ocasiones, la admisión en el territorio del Estado responde a razones concretas, tales como la ejecución de un contrato de suministro de servicios en calidad de trabajador independiente o en calidad de empleado de un proveedor extranjero<sup>156</sup>.

El contenido de los acuerdos y, en particular, la duración de la estancia autorizada, depende de compromisos específicos de los Estados miembro de la OMC. Eso sí, las disposiciones del GATS constituyen normas mínimas y la práctica de los Estados es a menudo más liberal que el régimen restrictivo aceptado (WMMR 2005).

En cuanto al derecho internacional, el artículo 4 del Convenio Europeo relativo al estatuto jurídico del trabajador migrante<sup>157</sup> garantiza el derecho de admisión de los trabajadores migrantes en el territorio de los Estados partes. No obstante, conviene recordar que el ámbito territorial de aplicación del convenio es relativamente limitado (ver sección Comparativa, 2.3.3.1.). Y ello sin olvidar que el derecho de admisión garantizado por la Convención depende de la adquisición por el trabajador migrante de la autorización de trabajo. En cambio, no hay ninguna disposición que contemple el derecho al ejercicio de una actividad profesional asalariada. Los Estados parte deben simplemente expedir o renovar, según las condiciones previstas en su legislación, el permiso de trabajo a los trabajadores migrantes que han obtenido la autorización para entrar en el territorio nacional para realizar una actividad por cuenta ajena (artículo 8.1).

<sup>154</sup> Las asociaciones de movilidad incluyen un acuerdo marco que se destina a la cooperación activa entre los terceros países y la Unión en cuanto a gestión de los flujos migratorios, en particular, la lucha contra la trata de personas y un mejor acceso de los nacionales de terceros países al territorio europeo (COM (2007) 248)

<sup>155</sup> Todos los Estados miembros de la Unión son también miembros de la OMC.

<sup>156</sup> Sin embargo, el Modo 4 no se refiere al acceso al mercado laboral en general, ni a las cuestiones de residencia de larga duración.

<sup>157</sup> En lo que respecta al ámbito de aplicación de la Convención, véase la sección Comparativa, 2.3.3.1

El artículo 18, común a la Carta Social Europea (CSE) y a la Carta Social Europea revisada (CSE rev.), prevé el derecho de los nacionales de cada una de las partes contratantes a ejercer en el territorio de otro Estado parte cualquier actividad lucrativa<sup>158</sup>. Estas disposiciones se aplican solamente a los nacionales de un Estado parte que residen en el territorio de otro Estado parte. El Anexo a la CSE precisa que las disposiciones del artículo 18.1 "no se refieren a la entrada en los territorios de las partes contratantes y no afectan a las disposiciones de la Convención Europea de Establecimiento, firmada en París el 13 de diciembre de 1955"<sup>159</sup>. El artículo 18 contiene finalmente una limitación importante en la medida en que, si bien establece el ejercicio de una actividad lucrativa en el territorio de otra parte contratante en condiciones de igualdad con los nacionales de este último, ello puede ser objeto de "restricciones basadas en razones serias de carácter económico o social" (CSE, Parte I).

A fecha 31 de enero de 2008, 37 Estados habían ratificado el Convenio Internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus familiares (MWC), principalmente los países de origen. Por varias razones el Convenio no ha sido ratificado por ningún Estado miembro de la Unión<sup>160</sup>. Por otro lado, el Convenio no contiene ninguna disposición relativa a la admisión de los trabajadores migrantes y miembros de su familia en el territorio de las partes contratantes, sino una referencia a las competencias discrecionales de los Estados sobre este tema (artículo 79).

En aplicación del artículo 26 del ICCPR, los Estados están obligados a respetar el principio de no discriminación tanto en su legislación como en la aplicación de su política de admisión. Por lo tanto, una diferencia de trato basada exclusivamente en la nacionalidad del trabajador migrante está prohibida a menos que esté justificada por motivos razonables y objetivos.

Los Estados están obligados a respetar los derechos de los trabajadores migrantes una vez éstos se encuentran en su territorio. Desde el punto de vista de los derechos humanos, las prácticas nacionales consistentes en expedir los permisos de trabajo al empresario para crear un vínculo de dependencia entre el trabajador extranjero y el empleador son cuestionables en la medida en que pueden implicar situaciones de abuso y explotación<sup>161</sup>. Las disposiciones del artículo 8.2 del Convenio Europeo relativo al estatuto jurídico del trabajador migrante, garantizan una protección en este sentido: "un permiso de trabajo otorgado por primera vez no podrá, por regla general, vincular al trabajador al mismo empleador o a la misma localidad por un período superior a un año". Por otra parte, el artículo 16.2 del Convenio Internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus familiares, garantiza un "derecho a la protección efectiva del Estado contra la violencia, los daños corporales, las amenazas e intimidaciones, ya sean por parte de funcionarios como de particulares, grupos o instituciones". Por último, según el artículo 8.1 del Convenio n°143 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre los trabajadores migrantes, establece que "a condición de haber residido legalmente en el país con fines de empleo, el trabajador migrante no podrá ser considerado en situación ilegal o irregular por el hecho mismo de la pérdida de su empleo, la cual situación no deberá entrañar por sí misma la retirada de su permiso de residencia o, llegado el caso, de su permiso de trabajo (Convenio N.143 de la OIT)".<sup>162</sup>

---

<sup>158</sup> En lo que respecta al ámbito de aplicación de la Carta, véase el punto de comparación, 2.3.3.1.

<sup>159</sup> Convenio Europeo de Establecimiento 1965.

<sup>160</sup> Sobre este punto, véase E. MacDonald, R. Cholewinski 2007.

<sup>161</sup> Véase Otto Follmar-2007.

<sup>162</sup> El Convenio N° 143 de la OIT sobre los trabajadores migrantes ha sido ratificado por 23 Estados.

### Conclusiones

La reglamentación del ejercicio de una actividad profesional asalariada por un extranjero en el seno de los Estados miembro de la Unión es un asunto particularmente complejo y a menudo constituye un obstáculo, tanto para el trabajador migrante como para su empresario. En ausencia de disposiciones comunitarias en la materia, esta regulación difiere según los Estados.

Sin embargo, la gestión de las migraciones económicas es una prioridad de los Estados miembros de la Unión Europea. De manera general, el objetivo es admitir a tantos trabajadores extranjeros como sean necesarios para la economía nacional, asegurando al mismo tiempo una protección del mercado de trabajo y de los trabajadores que residen en el territorio nacional. Actualmente, las discusiones y las políticas en materia de empleo de los extranjeros no comunitarios están particularmente centradas en los trabajadores altamente cualificados, mientras que la migración de los trabajadores menos cualificados no se aborda con el mismo interés, siendo que debería ser objeto de una atención más constante. A nivel de la Unión Europea, la cuestión de la admisión de trabajadores extranjeros no cualificados es tratada únicamente en cuanto a los trabajadores de temporada.

Como hemos visto, es ampliamente criticado el sistema de permisos de trabajo establecido en los Estados en que se vincula al trabajador con el empleador, creando una dependencia que puede dar lugar a situaciones de abusos y explotación.

### 2.3.3.2 Cuenta propia

Esta sección está dedicada al segundo de los tres subtipos de trabajo: el trabajo por cuenta propia. En particular serán examinados los requisitos que deben cumplir y los procedimientos que deben seguir los nacionales de terceros Estados que pretendan ejercer una actividad laboral por cuenta propia en un Estado miembro de la Unión Europea.

En términos de la Directiva 86/613/CEE del Consejo, de 11 de diciembre, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad<sup>163</sup>, los trabajadores por cuenta propia pueden ser definidos como “todo individuo que ejerce, en las condiciones previstas por el derecho nacional, una actividad lucrativa por su cuenta, incluyendo los trabajadores agrícolas y los miembros de profesiones liberales”. De ahí que la diferencia más importante entre el empleo por cuenta ajena y por cuenta propia es que el segundo no realiza una actividad para ninguna otra persona que tenga, a su vez, un derecho de control sobre su rendimiento en el trabajo.

El Libro Verde sobre un enfoque comunitario de la gestión de la inmigración económica, presenta algunas ideas y plantea ciertas cuestiones acerca del ejercicio de una actividad profesional independiente o autónoma por parte de un residente extranjero. Además, la infructuosa propuesta de Directiva del Consejo sobre las condiciones de entrada y residencia de ciudadanos de terceros países para realizar actividades económicas por cuenta ajena y por cuenta propia, presentada por la Comisión europea en 2001, también se refería a la materia. El Programa de acción sobre Inmigración Legal de 2005 tan sólo menciona la actividad laboral por cuenta propia de forma secundaria, reconociendo que la propuesta de Directiva marco y las otras cuatro más específicas al respecto, no son propuestas normativas exhaustivas: “*llegado el caso, podrían ser presentadas más propuestas en las materias donde se requiera un control añadido (por ejemplo [...] para establecer las reglas relativas a los trabajadores por cuenta propia, etc)*”. Es importante señalar que la cuestión del ejercicio de una actividad profesional autónoma por nacionales de un país extracomunitario, no es objeto de especial atención en Europa<sup>164</sup>.

Los 27 Estados Miembros de la Unión prevén un régimen jurídico para los trabajadores autónomos y en casi todos se aplican mayoritariamente reglas similares a las que rigen para el ejercicio de una actividad remunerada. Sin embargo, en ninguno de ellos se contemplan normas preferentes dirigidas a facilitar la inmigración o atraer a este tipo de trabajadores, como ocurría en algunos Estados con las disposiciones específicas previstas en cuanto al empleo de trabajadores altamente cualificados.

Del mismo modo que en el caso del trabajo por cuenta ajena, la cuestión no es tratada en ningún instrumento jurídico común de la UE y las regulaciones nacionales al respecto difieren considerablemente de uno a otro Estado.

#### Diferentes supuestos de Trabajo por cuenta propia

Es interesante destacar el hecho de que ciertos Estados miembros distingan entre diferentes clases de trabajo por cuenta propia. En la legislación nacional de Bulgaria y Grecia, existen dos tipos, en Rumanía tres y en el Reino Unido cuatro. Aunque estas distinciones difieren entre sí,

<sup>163</sup> DOUE 1986 L 259/56, 11 de diciembre 1986.

<sup>164</sup> La reciente Directiva 2006/123/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, DOUE 2006 L 376/36, ha recibido mayores atenciones. La Directiva cubre “cualquier clase de actividad por cuenta ajena”; sin embargo tan sólo se refiere a los “servicios prestados por proveedores establecidos en el territorio de un Estado miembro”. De este modo, su contenido no es relevante para este estudio, ya que aquí nos centramos en la admisión de trabajadores por cuenta propia que no residen aún en territorio europeo.

la clasificación, por norma general, se refiere a: actividades profesionales individuales, actividades de inversión y actividades de innovación. En el Reino Unido hay una categoría específica para autores, compositores y artistas.

A continuación se abordarán los diferentes requisitos y procedimientos aplicables (incluidas las excepciones) a la inmigración por motivos de trabajo por cuenta propia, sin hacer referencia a estas sub-categorías concebidas por algunos de los Estados miembros.

#### *Procedimientos aplicables a la inmigración para el ejercicio de una actividad profesional por cuenta propia*

En esta sección serán analizados los procedimientos establecidos a nivel nacional para que los nacionales de terceros Estados puedan entrar en los Estados miembros, prestando una atención especial a los requisitos procedimentales que se aplican a determinados permisos.

#### *Permisos necesarios*

La naturaleza de los permisos exigidos para el ejercicio de una actividad profesional por cuenta propia varía según el Estado miembro. Algunas legislaciones exigen un permiso específico, mientras otras tan solo exigen un permiso de residencia. Sin embargo, no tiene por qué existir una correspondencia entre el régimen de empleo por cuenta ajena y el régimen de empleo por cuenta propia, de forma que aunque algunos países tengan un sistema de permiso único para el trabajo por cuenta ajena, ello no significa que hayan de adoptar el mismo sistema para las actividades por cuenta propia. Por ejemplo, Francia prevé un régimen de permiso único en materia de actividades profesionales asalariadas, mientras que exige una "Tarjeta de Identidad de Extranjero Autónomo" a los segundos. Por el contrario, los Países Bajos prevén un permiso de trabajo para el ejercicio de actividades por cuenta ajena, pero no exigen ningún permiso de este tipo para las actividades por cuenta propia, sino que únicamente será necesario un permiso de residencia.

Quince Estados miembros de la Unión<sup>165</sup> exigen a los nacionales de países extracomunitarios que desean ejercer una actividad empresarial en su territorio, la obtención de un permiso de residencia y de una autorización para el ejercicio de la actividad por cuenta propia. El nombre de dicho permiso varía según el país: "Tarjeta Profesional" (Bélgica), "Permiso de Negocios" (Irlanda), "Tarjeta de Identidad de Extranjero Autónomo" (Francia)...etc. El permiso de trabajo y residencia para ejercer actividades por cuenta propia está limitado en el tiempo, existiendo ligeras variaciones según el país. Normalmente oscilan desde un año (Países Bajos) hasta tres años (Alemania).

Como regla general, de la misma manera que ocurre en el empleo por cuenta ajena, los interesados en trabajar por cuenta propia deben presentar una solicitud de visado y de residencia en el país de origen. La emisión de estos permisos requiere, en ocasiones, la intervención conjunta de las autoridades nacionales competentes en materia de inmigración y las competentes en materia laboral. Según el país, puede tratarse de las mismas autoridades responsables de la emisión de los permisos de trabajo por cuenta ajena (Reino Unido), o de agencias específicas (tales como la Agencia Rumana de Inversiones extranjeras).

---

<sup>165</sup> Bélgica, Bulgaria (Bulgaria dispone de dos regímenes y sólo en uno exige una autorización para trabajar por cuenta propia), República Checa, Dinamarca, Francia, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España y Reino Unido.

Condiciones aplicables a la inmigración para el ejercicio de una actividad profesional por cuenta propia

Los nacionales de países extracomunitarios que desean ejercer una actividad profesional por cuenta propia en la UE deben reunir las condiciones generales de entrada y residencia (ver sección Comparativa 2.3.1). Además deben también cumplir con ciertas condiciones específicas. En esta sección se analizarán dos de ellas: la viabilidad de la actividad y el beneficio para la economía nacional. También serán analizadas las legislaciones nacionales que prevén algunas restricciones al trabajo por cuenta propia de estos extranjeros.

*Condiciones relativas a la viabilidad de la actividad*

Las condiciones relativas a la viabilidad de la actividad a realizar varían significativamente según el Estado miembro. Sin embargo, la mayoría de las legislaciones nacionales imponen requisitos relativos a la valoración económica de la actividad, los recursos financieros y las cualidades o competencias del extranjero para poder ejercer la actividad.

Alrededor de dos tercios de los Estados miembros realizan una evaluación de la actividad propuesta<sup>166</sup>. Se trata de averiguar si el proyecto es económicamente realista y si hay probabilidad de obtener beneficios por parte de la empresa. Generalmente, para poder realizar esta evaluación se solicita la presentación de un proyecto de actividad. Pueden exigirse otros documentos adicionales como la certificación de cuentas bancarias, contrataciones previas o contratos de financiación<sup>167</sup>. En la medida en que no exista un régimen común establecido a nivel comunitario, los requisitos seguirán difiriendo de un país a otro.

En la mayoría de casos, se exige disponibilidad de recursos financieros, ya sea como condición general relativa a la suficiencia de recursos para la iniciación del proyecto, o ya sea como requisito de inversión mínima en el proyecto. Algunos Estados exigen que los fondos invertidos sean depositados en una cuenta bancaria nacional (Grecia), o transferidos al país (Irlanda). La suma mínima requerida puede, en algunos supuestos, alcanzar el millón de euros (sistema de inversiones del Reino Unido).

Otra condición frecuentemente exigida está relacionada con las cualidades y competencias del emprendedor extranjero. Así, la concesión del permiso puede depender de la presentación de ciertos certificados, licencias de explotación y otros documentos previos a la concesión del permiso (Bulgaria y República Checa).

*Condiciones relativas al beneficio para la economía nacional*

Normalmente, la actividad propuesta no sólo debe ser económicamente viable sino que también ha de aportar algún beneficio a la economía del país de acogida. De nuevo, el contenido de este requisito varía según el Estado miembro. Austria exige que haya un interés económico o del mercado laboral a nivel nacional o regional en el negocio en cuestión; en Bélgica, la emisión del permiso profesional<sup>168</sup> está sometida a la creación de puestos de trabajo, a la satisfacción de las necesidades económicas o a la promoción de actividades

<sup>166</sup> Esta evaluación se denomina "verificación de la rentabilidad" (Finlandia), "viabilidad económica" (Francia)... etc.

<sup>167</sup> Por ejemplo, si un extranjero compra una empresa implantada en Suecia para que constituya su negocio, será necesaria la elaboración de un informe sobre la compañía realizado por un contable autorizado en Suecia.

<sup>168</sup> La autorización belga para el ejercicio de una actividad por cuenta propia.

Innovadoras; en Estonia el negocio ha de ser necesario para el desarrollo de la economía nacional; en Alemania, el solicitante debe acreditar la "existencia de un interés económico superior, la existencia de una necesidad regional o la posibilidad de producir efectos positivos en la economía" y, por último, en los Países Bajos la actividad debe ser innovadora y beneficiosa para la economía nacional.

Como hemos visto, la posibilidad de ejercer ciertas actividades en países como Bulgaria, Rumanía o Reino Unido, puede estar sometida a la creación de empleo (deberán crearse entre dos y quince puestos de trabajo)<sup>169</sup>. En Alemania, cuando la existencia de un interés económico superior no puede ser aducida, la legislación permite conceder el permiso si el solicitante justifica una inversión mínima de 500.000 euros o la creación de diez nuevos puestos de trabajo.

#### *Otras condiciones*

Pueden ser exigidos otros requisitos adicionales a los nacionales de terceros Estados que quieran ejercer una actividad por cuenta propia en la UE, como por ejemplo: certificados de buena conducta (Irlanda), ausencia de antecedentes penales (Chipre y Rumanía) o certificado médico (Bulgaria y Rumanía). Algunos Estados han previsto un sistema de cupos para estos supuestos de inmigración (Austria, Estonia e Italia).

#### *Limitaciones al ejercicio de una actividad por cuenta propia para los nacionales de terceros Estados*

El ejercicio de una actividad profesional por cuenta propia, en ocasiones, está sometido a restricciones aplicables a ciertas actividades o a algunas regiones concretas de los Estados Miembros. De nuevo, la práctica varía según el país. Austria y Eslovenia, por ejemplo, no prevén restricción alguna. En cambio, la legislación de Dinamarca contempla la expedición de estos permisos siempre sujeta a condiciones. En España el permiso puede estar limitado a ciertas zonas geográficas, sectores económicos, o actividades concretas. Varios Estados Miembros conceden la autorización sólo para realizar una determinada actividad.

Encontramos otras restricciones en relación directa con el tipo de actividad a desarrollar. En Italia, por ejemplo, el ejercicio de algunas actividades está reservado sólo a los nacionales<sup>170</sup>. En Dinamarca, los nacionales de países extracomunitarios no pueden, como regla general, obtener un permiso de trabajo si su propósito es abrir un restaurante o un comercio al por menor.

#### *Conformidad con el derecho comunitario y el derecho internacional*

Los requisitos de admisión de nacionales de países extracomunitarios como trabajadores autónomos, deberían derivar del Modo 4 del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios en función de los compromisos específicos adquiridos con la Organización Mundial del Comercio.

El derecho comunitario, en cambio, no contiene ninguna normativa específica que regule los requisitos para la admisión de nacionales de países no comunitarios que quieran ejercer una actividad por cuenta propia en el territorio de la Unión y que no residan en el mismo<sup>171</sup>.

<sup>169</sup> "Negocios e Inversión" en Bulgaria, "Actividades comerciales" en Rumanía y "Negocios" e "Innovación" en Reino Unido.

<sup>170</sup> No obstante, esta disposición se refiere principalmente a las profesiones que están relacionadas con la administración pública del Estado italiano. Por tanto, sólo tiene una importancia limitada para las actividades por cuenta propia de los nacionales de terceros países.

<sup>171</sup> Véase más arriba en relación con la Directiva de Servicios.

El ámbito de aplicación del artículo 4 de la Convención Europea relativa al Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante está bastante limitado en esta materia, y ello por cuanto su texto (art. 1.2.b) al enumerar ciertos tipos de trabajadores que quedan excluidos de su aplicación, incluye las siguientes categorías de trabajadores por cuenta propia: "artistas, otros animadores o deportistas para cortos periodos de tiempo y personas que ejercen una profesión liberal".

Las observaciones hechas más arriba en cuanto a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de los miembros de sus familias y las realizadas en torno al principio de no discriminación, son igualmente válidas en materia de trabajo por cuenta propia.

### Conclusiones

Las condiciones establecidas para el ejercicio, por nacionales de países extracomunitarios, de una actividad profesional por cuenta propia, varían según el Estado miembro de la Unión. Del mismo modo que ocurre en materia de trabajo por cuenta ajena, la admisión de extranjeros para trabajar de manera autónoma dependerá, en gran medida, del interés que presente la actividad para el desarrollo de la economía nacional. La actividad debe ser económicamente viable y suponer una aportación positiva para la economía del país que acoge el proyecto. La apreciación de estas exigencias depende de reglas bastante complejas cuya interpretación está sometida a la evaluación discrecional de las autoridades administrativas competentes.

Del mismo modo que para las actividades por cuenta ajena, la armonización de todas estas reglas podría llevar a una simplificación de los procedimientos administrativos que redundaría en atraer a inversores extranjeros, y por tanto en aumentar el atractivo de la UE como un buen lugar para hacer negocios.

### **2.3.3.2.3 Trabajo de temporada**

Esta sección examina la última de las tres modalidades de trabajo: el empleo estacional o de temporada. En particular se refiere a los procedimientos, requisitos y adaptación del Derecho de la UE a los Instrumentos Internacionales relativos a la inmigración de nacionales de terceros países que desean desempeñar este tipo de actividad en el territorio de los Estados miembros.

El artículo 1.2 e) del Convenio Europeo relativo al Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante, define así al trabajador de temporada (excluyéndolo de su campo de aplicación): “*los trabajadores migrantes de temporada son los que, siendo súbditos de una Parte Contratante, realizan un trabajo remunerado en el territorio de otra Parte Contratante, desempeñando una actividad que dependa del ritmo de las estaciones, sobre la base de un contrato de duración determinada o para un trabajo determinado*”. El carácter temporal, la repetición cada año y la limitación del trabajo en el tiempo, permite distinguir el actividad de temporada de una actividad asalariada ordinaria.

El estudio comparativo de la legislaciones de los Estados miembros de la Unión ha revelado que, a nivel nacional, resulta imprecisa la distinción entre trabajo de temporada (o estacional) y trabajo temporal. Los regímenes jurídicos adoptados por la mayoría de los Estados basan su regulación en una limitación de la actividad laboral en el tiempo más que en su carácter estacional. Sin embargo, es importante destacar que, aunque las legislaciones internas hagan referencia al trabajo estacional, no suelen definir este concepto.

Como hemos ido viendo a lo largo de este estudio, han sido examinados distintos tipos de inmigración: con fines de trabajo (por cuenta ajena, por cuenta propia y de temporada), con fines de reagrupación familiar, por motivo de estudio y para la formación profesional. De todos estos tipos únicamente el punto relativo al trabajo de temporada no ha sido previsto por la legislación nacional de la totalidad de los países miembros de la Unión Europea. Es el caso de Dinamarca, Irlanda, Letonia, Lituania y la República Checa. En estos países, el empleo estacional está reglamentado según las disposiciones relativas al empleo asalariado temporal, lo que causa ciertos problemas en la práctica (como se pone de relieve en el Informe de la República Checa). En ausencia de un régimen jurídico específico de los trabajadores estacionales, la República Checa aplica las condiciones de derecho común relativas a la inmigración laboral. Deberán solicitarse el permiso de trabajo y el visado correspondiente siguiendo el procedimiento habitual. Pero, en la medida en que este complejo procedimiento suele durar más de tres meses, en contadas ocasiones se sigue en la práctica para obtener un permiso para trabajos que durarán poco tiempo (ver informe nacional de la República Checa).

#### *Derecho comunitario*

Del mismo modo que ocurre para los demás supuestos de inmigración económica, no existe actualmente, a nivel comunitario, ningún reglamento que regule específicamente el trabajo de temporada. Sin embargo, en el Programa de acción sobre Inmigración Legal de 2005, se incluye una propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de estos trabajadores. La Directiva relativa al trabajo estacional sería una de las cuatro que presentan un enfoque vertical de la inmigración legal, esto es, dirigida a sectores específicos de trabajo. La Comisión europea se planteó presentarla a lo largo de 2008.

El Programa de acción sobre Inmigración Legal de 2005 consideraba la creación de un permiso de trabajo y residencia que permitiera a los nacionales de terceros Estados trabajar durante un número determinado de meses al año, en un período de cuatro a cinco años. La Comisión pretendía con ello facilitar la contratación de la mano de obra necesaria y la concesión al migrante de un estatuto jurídico seguro en el sector de las actividades de temporada, donde a menudo se trabaja sin autorización y bajo condiciones precarias.

Este Programa subraya que los trabajadores extranjeros de temporada pocas veces entran en una situación de competencia con los trabajadores europeos o residentes, en la medida en que estos últimos son bastante reacios a realizar este tipo de actividades.

### *Procedimientos aplicables a la inmigración para el ejercicio de un trabajo de temporada*

El objetivo de esta sección es analizar los procedimientos establecidos a nivel nacional con respecto a la inmigración para el empleo estacional, a saber: los requisitos del procedimiento para solicitar los permisos, la duración del mismo y los acuerdos de contratación establecidos bilateralmente con terceros países. Al igual que se ha concluido en los apartados de cuenta ajena y cuenta propia, en el caso del trabajo de temporada, los requisitos y procesos varían según el Estado miembro.

#### *Permisos exigidos*

Varios Estados miembros exigen la obtención de un permiso específico para el trabajo de temporada. El permiso de trabajo puede ser requerido aunque no se necesite el permiso de residencia y aunque el trabajo no exceda de los tres meses. Es el caso de los Países Bajos.

Es interesante la reciente innovación introducida en Francia donde la Ley sobre Inmigración e Integración de 2006 ha creado un nuevo tipo de permiso de estancia específico para el trabajo estacional. En aplicación de este nuevo régimen jurídico, el nacional extranjero puede trabajar durante un período máximo de seis meses por cada año. El permiso de estancia es, sin embargo, emitido para un período de tres años y puede ser renovado (C. Étrangers, art. L 313-10, 4). El objetivo de este permiso es proteger a los trabajadores estacionales, haciéndolos menos dependientes de un empleador concreto gracias a los tres años de validez del permiso emitido (Mariani 2006, p. 97).

#### *Duración del procedimiento*

La cuestión de la duración del procedimiento en las solicitudes de permisos para el ejercicio de un empleo de temporada es particularmente importante. El tipo de trabajo, en sí mismo, exige la adopción de procedimientos rápidos y eficaces. Ciertos Estados miembros de la Unión no prevén disposiciones específicas al respecto y en algunos casos no se ha podido obtener ninguna información. Conviene, sin embargo, distinguir entre un primer grupo de países para los que la duración de la tramitación es menor de un mes, como Estonia (10 días), Italia (20 días), y Reino Unido (5 días), y un segundo grupo de países donde se tarda más de un mes: Países Bajos (diez semanas) y Suecia (tres meses).

#### *Acuerdos bilaterales con los países extracomunitarios en materia de empleo estacional*

Este estudio revela que algunos países han firmado este tipo de acuerdos, como son España, Grecia, Italia y Polonia. La mayoría de estos acuerdos regulan la entrada, permanencia y condiciones laborales de los trabajadores de temporada.

En Italia, en el contexto general de los acuerdos bilaterales que regulan los flujos de entrada y los procedimientos de admisión (Italia, L 189/2002, art. 1), ciertas disposiciones específicas tratan del empleo de los trabajadores de temporada (Italia, L 189/2002, art. 3; art. 21). De forma similar, España ofrece un trato preferente a los residentes de los terceros Estados con los

cuales se han firmado acuerdos de regulación de flujos migratorios. Los acuerdos firmados por Grecia con Albania y Egipto contienen condiciones específicas sobre el empleo estacional.

Aunque no sea exactamente por la firma de acuerdos bilaterales, conviene mencionar las condiciones favorables establecidas para los nacionales de ciertos países extracomunitarios en aplicación de la legislación polaca. Los trabajadores estacionales provenientes de los países vecinos (Alemania, Bielorrusia, Rusia y Ucrania) no necesitan obtener un permiso de trabajo, a condición de ejercer una actividad continuada durante tres meses en un período de seis, y siempre que se dediquen a trabajar en el sector de la agricultura, la horticultura, o la cría de animales.

#### Condiciones aplicables a la inmigración para el ejercicio de un empleo estacional o de temporada

Esta sección examina los requisitos establecidos a nivel nacional para la admisión de nacionales de terceros países a efectos de trabajo de temporada. En particular, se consideran las condiciones relacionadas con el carácter estacional del trabajo, su limitación en el tiempo, los cupos y la consideración del mercado de trabajo.

#### *Carácter estacional y temporal del empleo*

Tan sólo un número limitado de Estados miembros exige que el trabajo que se va a realizar presente un carácter estacional. La legislación finlandesa contempla las actividades siguientes: recolección de bayas, frutas, cultivos especializados (de hortalizas o de otros vegetales) así como el trabajo en una granja de pieles. En Grecia, la inmigración para el empleo de temporada se limita a las actividades que "*lo son precisamente por su carácter estacional*" (Grecia, Ley 3386/2005 art. 16). Del mismo modo, la legislación rumana hace referencia a esta característica. En Suecia, los permisos para el ejercicio de un trabajo de temporada tan sólo pueden ser emitidos por la Junta de Migraciones en sectores como la silvicultura, la agricultura o la recolección de bayas. En el Reino Unido, el trabajo estacional es objeto de un régimen específico, el SAWS o Régimen de Trabajadores Agrícolas Temporales.

En cambio, la totalidad de los Estados miembros que regulan específicamente este régimen exige que el empleo esté limitado en el tiempo. Esta condición se impone como uno de los requisitos de admisión para estos trabajadores o a la hora de emitir el permiso de trabajo. La mayoría de Estados miembros han elegido la segunda opción. Así, estos permisos son emitidos por un número de meses al año. Su duración puede variar entre tres meses (Finlandia), y nueve meses (España, Italia y Eslovenia). Normalmente los permisos son emitidos por un período máximo de seis meses por año. Pero los sistemas austríaco y neerlandés son ligeramente diferentes. En Austria, la estancia con fines de trabajo de temporada puede ser autorizada por un máximo de doce meses en un período de catorce y en Holanda podrá emitirse un nuevo permiso de trabajo sólo a los solicitantes que no hayan obtenido un permiso de estancia que les hubiera permitido trabajar en el territorio nacional durante las 28 semanas anteriores.

Ciertos Estados han introducido, de manera adicional al sistema de la limitación temporal anual, un régimen de entradas múltiples para estos trabajadores estacionales. Tal permiso autoriza a su titular a ser contratado en calidad de trabajador de temporada durante cierto número de meses por año en un período de varios años. Es el caso de Italia y Francia, que contemplan la emisión de permisos válidos por un máximo de tres años.

#### *Cupos y consideración del mercado de trabajo*

Los Estados miembros de la Unión usan también el régimen de cupos y la consideración del mercado nacional de empleo a fin de adecuar la entrada de mano de obra extranjera a las necesidades de la economía del país.

El sistema de atención o examen del mercado o situación nacional de empleo es aplicable aquí del mismo modo que para el ejercicio de una actividad asalariada ordinaria (ver sección Comparativa 2.3.3.2.1). Tratándose del régimen de cupos, hay que mencionar que su uso es más común en materia de trabajo de temporada que en el caso de las actividades laborales por cuenta ajena. Ciertos Estados prevén específicamente un régimen de cupos para el trabajo de temporada aunque éste no exista para aquel otro tipo de actividades (como es el caso de Suecia y del Reino Unido bajo el sistema SAWS). Normalmente la fijación de cupos se basa en las estimaciones de necesidad de mano de obra. En consecuencia, es factible una cuota cero de inmigración. De hecho en Suecia no hubo cupos en el año 2007, al entender la Junta del Mercado Nacional Sueco que las necesidades del mercado de trabajo para actividades de temporada podían ser cubiertas por los trabajadores de la UE y del Espacio Económico Europeo (BMS 2007)<sup>172</sup>.

#### *Otras condiciones*

Los Estados miembros prevén pocas condiciones para el ejercicio de un empleo estacional además de las ya mencionadas. La legislación alemana, sin embargo, hace referencia a las horas de la jornada de los trabajadores estacionales: se contempla, como regla general, un mínimo de 30 horas semanales con un promedio de seis horas diarias. Según los términos del régimen británico SAWS, el empleador debe garantizar un alojamiento a los nacionales de los países extracomunitarios (Baruah; Cholewinski 2007, p. 119).

#### *Modificación del permiso para los trabajadores temporeros*

Una cuestión importante es la posibilidad que se ofrece en algunos casos a los nacionales de países extracomunitarios en régimen de trabajo de temporada, de prolongar su estancia y cambiar su régimen de residencia sin necesidad de abandonar el país ni presentar otra solicitud de permiso en el país de origen. Esta situación se legisla de forma distinta según el Estado miembro de que se trate. Algunos países, como Bulgaria, Polonia y Eslovaquia, no contemplan la posibilidad de que el interesado presente en territorio nacional una solicitud de cambio de estatus. Otros Estados aceptan esta posibilidad pero bajo ciertas condiciones. En Italia y en Eslovenia, por ejemplo, se permite la modificación de trabajo de temporada a trabajo por cuenta ajena. Sin embargo, la emisión de la nueva tarjeta de residencia y, llegado el caso, del permiso de trabajo, supone que deban cumplirse el conjunto de los requisitos aplicables.

Por último, la legislación española es digna de mención. Los nacionales de terceros países a los que se ha concedido una autorización de trabajo de temporada durante cuatro años y han regresado a sus países, al final de su última temporada de trabajo tendrán prioridad para ser contratados de forma permanente en España: para estas personas, no se tendrá en cuenta la "*situación nacional de empleo*".

#### *Conformidad con el derecho europeo y el derecho internacional*

Los trabajadores de temporada están expresamente excluidos del ámbito de aplicación del Convenio Europeo relativo al Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante (art.1.2 e).

---

<sup>172</sup> Teniendo en cuenta las recientes ampliaciones de la Unión, ciertos Estados miembros consideran que la mayoría de las necesidades de mano de obra estacional pueden ser cubiertas por los trabajadores comunitarios. Esta tesis es más aplicable a los 15 primeros Estados miembros que a los de nueva incorporación.

En cambio, las observaciones precedentes al respecto de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias y de la aplicación del principio de no discriminación, valen también para los trabajadores estacionales. Como se ha dicho anteriormente al respecto de las actividades asalariadas, conviene subrayar que la admisión y residencia legal de los trabajadores de temporada depende en gran medida de la relación existente entre el extranjero y su empleador. Esto puede ser problemático desde la perspectiva de los derechos humanos, ya que este tipo de relación laboral es propensa a los abusos y a la explotación, en la medida en que estos trabajadores, normalmente de baja cualificación, sólo gozan de estancias reducidas en el territorio de los Estados miembros, lo que hace que el conocimiento de sus derechos y obligaciones sea más bien escaso. Conviene también subrayar que ciertos sectores, en particular la agricultura, no son objeto de una reglamentación por el derecho social y laboral nacional (Baruah, Cholewinski 2007)<sup>173</sup>.

### Conclusión

Puede observarse en la mayoría de los Estados miembros una tendencia a incorporar condiciones que faciliten las migraciones para trabajos de temporada en el marco de acuerdos bilaterales (ver, por ejemplo, Italia y España). Las preferencias de admisión de nacionales de terceros Estados con los que se ha firmado un acuerdo forma parte, a su vez, de un paquete más amplio por el que se regulan los flujos entre los países interesados: en general, los países terceros están de acuerdo en cooperar en el ámbito de la prevención de la inmigración irregular...etc. Este planteamiento se adecúa a la comprensión global de la migración y las «asociaciones de movilidad» promovidas por la Comisión Europea y, en principio, parece viable, ya que ofrece ventajas para ambos países firmantes. Los resultados han sido ya incorporados a las políticas nacionales, aunque requieren una evaluación más detallada.

Teniendo en cuenta la precaria situación de los trabajadores de temporada y su enorme dependencia respecto a los empleadores, convendría favorecer, según las recomendaciones de la Comisión Europea y atendiendo a la experiencia francesa e italiana, la adopción de los permisos de entrada múltiple, al objeto de limitar los riesgos de abuso y de explotación. Al mismo tiempo, tales permisos deberían incitar al respeto de los límites de estancia.

Como se ha señalado para el empleo por cuenta ajena, en el contexto de los trabajos de temporada, el sistema de permisos puede ser problemático desde una perspectiva de derechos humanos, ya que se trata de situaciones y relaciones laborales propensas a los abusos.

### Conclusiones generales sobre la inmigración por motivos laborales (incluyendo el trabajo por cuenta ajena, por cuenta propia y de temporada)

Una orientación europea común sobre inmigración no sería coherente y eficaz en ausencia de una política conjunta en materia de inmigración económica.

La reciente propuesta de la Comisión sobre una Directiva marco relativa a los derechos socio-económicos de todos los trabajadores de terceros Estados, así como la propuesta en materia

<sup>173</sup> Un estudio reciente publicado por el Centro de la OIM en Ucrania establece que los trabajadores de temporada suelen vivir en condiciones inapropiadas, o incluso abusivas, durante su estancia en el territorio de los Estados miembros de la Unión (OIM Ucrania 2007). Estas cuestiones están, sin embargo, fuera del alcance de este estudio.

de trabajadores altamente cualificados<sup>174</sup>, junto con la propuesta de Directiva por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, constituyen importantes pasos en esta dirección.

El desarrollo de una labor común en políticas de inmigración significaría una simplificación de los procedimientos tanto para los empleadores como para los trabajadores nacionales de países extracomunitarios, y contribuiría a la reducción del riesgo de la inmigración irregular. El procedimiento de admisión y el régimen de permisos constituyen dos aspectos claves de la inmigración con fines de trabajo, que debe ser armonizada y simplificada.

---

<sup>174</sup> COM (2007) 638 y COM (2007) 637, 23 de octubre 2007

### 2.3.3.3. Estudios y Formación profesional

Esta sección establecerá las condiciones impuestas por los Estados Miembros a los nacionales de terceros países que deseen inmigrar con el propósito de llevar a cabo estudios o formación. La Directiva del Consejo 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado (Directiva de Estudios y Formación)<sup>175</sup> define un **estudiante** como “un nacional de un tercer país aceptado en un centro de enseñanza superior y admitido en el territorio de un Estado Miembro para seguir, como actividad principal, un programa de estudios a tiempo completo que conduzca a la obtención de una cualificación superior reconocida en el Estado Miembro, incluyendo diplomas, certificados o grados doctorales en un centro de educación superior, y que también podrá comprender un curso preparatorio a dicha enseñanza con arreglo a su legislación nacional” (Directiva de Estudios y Formación). **Aprendiz no remunerado** es definido como “un nacional de un tercer país admitido en el territorio de un Estado Miembro para seguir un período de prácticas no remunerado de acuerdo con su legislación nacional” (Directiva de Estudios y Formación). De ese modo, mientras ambos grupos inmigran a efectos de recibir una educación, los estudiantes están buscando una educación superior mientras que los aprendices tienen el objetivo de adquirir habilidades profesionales en una empresa pública o privada o en un centro profesional (Página web de la Comisión Europea 2007).

La admisión de estudiantes nacionales de un tercer país se ha convertido en un tema importante tanto en la agenda de la UE como en las agendas nacionales. Suter y Jandl argumentan que la economía actual ha hecho la educación superior más y más importante y por lo tanto en las últimas décadas ha tenido lugar una internacionalización de la educación superior (Suter y Jandl 2006). El empleo de los estudiantes internacionales después de su graduación es visto por los países industrializados como un medio posible para mitigar la escasez de trabajo y contribuir a la economía nacional. Los efectos de la *fuga de cerebros*, desde el punto de vista de los países de origen, se discute más adelante. Es interesante apuntar, también, que en algunos países (por ejemplo, el Reino Unido) los estudiantes extranjeros representan una importante fuente de ingresos para las instituciones educativas nacionales (Suter y Jandl 2006).

Cabe señalar que Luxemburgo es el único país que no tiene previsiones específicas para la admisión de estudiantes extranjeros en su legislación<sup>176</sup>.

#### 2.3.3.3.1 Estudios

##### Procedimientos Relativos a la Inmigración por Estudios

En esta sección se examinarán los procedimientos establecidos a nivel nacional para los nacionales de terceros países que desean inmigrar con el propósito de estudios; en particular, la duración de los procedimientos y del permiso.

##### *Duración del Procedimiento*

Respecto a la duración de los procedimientos, esto es, el tiempo necesario por parte de las autoridades pertinentes para tramitar una solicitud, los estándares difieren de manera significativa entre los Estados Miembros. La duración varía desde los siete días (Bulgaria) a los seis meses (Austria, Lituania y los Países Bajos) y la media está entre los dos y los tres meses.

<sup>175</sup> Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido no están obligados por la Directiva.

<sup>176</sup> En Noviembre de 2007.

Para algunos países (por ejemplo, Grecia) no existen previsiones legales específicas al respecto.

#### *Duración del permiso*

Según han informado 19 Estados<sup>177</sup> a los estudiantes les es concedido un permiso de residencia durante un año. En cuatro Estados<sup>178</sup>, los permisos de residencia para estudiantes son concedidos por más de un año y menos de dos. Otros tres Estados<sup>179</sup> limitan la duración del permiso a la duración de los estudios (p.e. Dinamarca, Suecia y el Reino Unido). La mayoría de Estados Miembros permiten la renovación de la autorización de residencia para los estudiantes, pero al mismo tiempo establecen un tiempo máximo para la renovación; por ejemplo, Dinamarca (donde el permiso puede ser renovado pero solo hasta un período máximo de 12 meses más de la duración de los estudios) o Grecia (donde la duración total de la autorización de residencia no puede exceder la duración del programa de estudios incrementado en una mitad).

#### *Condiciones relativas a la Inmigración por motivo de estudios*

En esta sección se examinarán las condiciones exigidas a nivel nacional para la admisión de nacionales de terceros países para llevar a cabo estudios o prácticas; en particular, los requisitos relativos a los medios de vida suficientes, el seguro de salud, la admisión en un centro de educación superior, la intención de retorno al país de origen y las calificaciones del estudiante y aptitudes lingüísticas.

#### *Medios suficientes*

La mayoría de Estados Miembros<sup>180</sup> establecen el requisito de tener medios suficientes<sup>181</sup>. Los medios deben ser suficientes para cubrir el coste de vida. Además, algunos Estados establecen una cantidad específica que tiene que estar a disposición del estudiante cada mes. Estas cantidades difieren entre los Estados Miembros, desde 115 EUR (Estonia) hasta 773 EUR (Suecia). En Rumania es necesario que el estudiante posea el equivalente al salario mínimo interprofesional mensual. Además de los medios suficientes, Luxemburgo exige un depósito bancario de 1200 EUR hecho por el estudiante. Merece la pena destacar también que Malta requiere que el estudiante tenga comprado el billete de vuelta.

#### *Requisitos relativos a la salud*

20 Estados<sup>182</sup> han señalado que los estudiantes deben tener un seguro médico.<sup>183</sup> Cuatro países tienen como requisito previo un certificado médico: en Chipre, los estudiantes deben aportar un certificado médico que demuestre que no padecen una enfermedad infecciosa, así como aportar una prueba de rayos X. De modo similar, la legislación nacional prevé que los estudiantes en la República Checa puedan ser requeridos (dependiendo de las circunstancias) para aportar un informe médico. Mientras que en España, si la duración de los estudios supera los seis meses, los estudiantes tienen que aportar un historial médico. Para los estudios en

<sup>177</sup> Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia y España.

<sup>178</sup> Alemania, Hungría, Irlanda y Letonia.

<sup>179</sup> Dinamarca, Suecia y el Reino Unido.

<sup>180</sup> Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia y el Reino Unido.

<sup>181</sup> Para el resto de Países este requisito está enmarcado en las condiciones generales.

<sup>182</sup> Austria, Bélgica, Chipre, República Checa, Estonia, Finlandia, Alemania, Grecia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia y el Reino Unido.

<sup>183</sup> Sin embargo, para el resto de países, este requisito está cubierto por las condiciones generales.

Polonia, es necesario un certificado demostrando que no hay ningún aspecto médico que impida al estudiante empezar sus estudios en la facultad elegida y en el tipo de educación elegida.

#### *Admisión de los estudiantes en un Centro Educativo*

El requisito indispensable para esta categoría es la admisión en un centro educativo. Para la gran mayoría de los Estados<sup>184</sup> se ha señalado que la legislación nacional exige específicamente que el nacional de un tercer país tenga que ser admitido en un centro educativo antes de entrar en el país.

#### *Calificaciones*

Algunos Estados Miembros de la UE exigen condiciones específicas relativas a la educación y calificación personal. Los nacionales de terceros países que inmigren a Irlanda para realizar estudios deben tener la aptitud académica para seguir el curso en particular. De forma similar, Malta requiere que el nacional del tercer país esté en posesión de la calificación necesaria para los estudios que va a llevar a cabo. Italia solicita que la educación que se va a llevar a cabo sea coherente con la educación previa y la legislación de Letonia prescribe que los conocimientos del estudiante se correspondan con los requisitos de admisión en el respectivo centro educativo, esto es, la educación del estudiante extranjero debe ser adecuada.

#### *Aptitudes Lingüísticas*

Cinco son los Países que incluyen un requisito relativo al idioma en su legislación nacional. En Dinamarca, los estudiantes deben conocer la lengua danesa, sueca, noruega, inglesa o alemana. Las enmiendas al borrador de la Ley de Extranjería de Estonia incluyen un requisito relativo al idioma que debe cumplirse. Tanto en Alemania como en Letonia se requiere una prueba de conocimiento de la lengua en la que van a llevarse a cabo los estudios. Aunque en Alemania no será necesaria si ya se ha tenido en cuenta durante el proceso de admisión. De forma similar, los nacionales de un tercer estado que quieran estudiar en Irlanda deberán tener suficiente conocimiento del inglés.

#### *Retorno al finalizar los estudios*

Algunos Países incluyen en su legislación nacional requisitos relativos al retorno del estudiante a su país de origen o lugar de residencia permanente después de haber completado los estudios. En Irlanda y el Reino Unido es una condición que el estudiante tenga la intención de retornar al final de sus estudios. Asimismo, los Países Bajos piden una declaración hecha por el estudiante sobre su conocimiento de que la admisión es de forma temporal. Para estudiar en Suecia se necesita una declaración del estudiante nacional del tercer estado en la cual se ponga de manifiesto que se irá de Suecia después de finalizar sus estudios.

---

<sup>184</sup> Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia y España.

*Otros requisitos*

La República Checa, Estonia, Luxemburgo y España han señalado que los estudiantes tienen que probar que tienen **alojamiento**. Bélgica y Chipre requieren que el nacional del tercer país no tenga **antecedentes penales**, mientras que la República Checa y Rumania piden que el solicitante presente una copia certificada por las autoridades competentes de sus antecedentes penales. La legislación nacional del Reino Unido exige que los estudiantes no pretendan iniciar un **negocio o trabajar** más allá del trabajo previsto para los estudiantes. La legislación de Italia y Portugal incluye disposiciones sobre la edad de los estudiantes.<sup>185</sup>

*Normas relativas al empleo de los estudiantes*

Por todos los Estados Miembros, con la excepción de Chipre, se informó que los estudiantes están autorizados a trabajar de forma limitada durante sus estudios.<sup>186</sup> En Chipre los estudiantes extranjeros, que estén estudiando o siendo educados en su República, no están autorizados a ejercer una profesión ni a trabajar por cuenta propia ni ajena a no ser que tengan un permiso de trabajo específico relativo a una formación práctica que sea parte de su programa de estudios.

En aquellos Estados Miembros donde se permite el empleo, la legislación difiere en cuanto a si los estudiantes necesitan o no una **autorización de trabajo**. La legislación nacional en diez Estados<sup>187</sup> requiere que los estudiantes tengan una autorización de trabajo. Sin embargo, en cuatro Estados<sup>188</sup> se informó que el permiso de trabajo no es necesario.

Todos los Países que permiten trabajar a los estudiantes imponen límites en relación al tiempo dedicado al trabajo. Sin embargo, estas limitaciones difieren entre los Estados Miembros de la UE. Algunos Estados simplemente establecen que el trabajo no debe interferir en el horario de estudio (por ejemplo, Bélgica y Estonia), mientras que la legislación de Francia y Alemania contiene limitaciones anuales: pueden trabajar el 60 por ciento del tiempo de trabajo anual (Francia) o 90 días completos o 180 medios días durante un año (Alemania). Comúnmente, las horas en que los estudiantes pueden trabajar por semana están limitadas, yendo de las 10 horas (por ejemplo, en Eslovaquia) a las 24 horas (Hungría). Muchos Estados Miembros adoptan una combinación de limitar las horas de trabajo por semana y/o la posibilidad de trabajar a tiempo completo durante las vacaciones o durante ciertos meses al año. Los ejemplos incluyen Dinamarca (los estudiantes están autorizados a trabajar 15 horas a la semana y a tiempo completo durante las vacaciones), Finlandia (20 horas por semana o tiempo completo durante las vacaciones) y España (tiempo completo si el tiempo total no excede de tres meses).

*Cambio de autorización*

La legislación nacional de la mayoría de los Estados Miembros de la UE prevén que los estudiantes podrán modificar su tipo de permiso de residencia, es decir, que mientras estén todavía en el país podrán solicitar una autorización de residencia para un propósito de inmigración distinto (por ejemplo, pasando de un permiso de residencia a efectos de estudios a uno de trabajo). Algunos Estados (como por ejemplo, Bulgaria, Grecia y Rumania) no permiten el cambio de permiso.

<sup>185</sup> De acuerdo con la legislación italiana, el estudiante debe ser mayor de 18 años o de 14 en el caso de la educación secundaria. La legislación portuguesa requiere que el estudiante no esté por debajo de la edad mínima ni supere la edad máxima establecida a estos efectos por las normas administrativas del Ministerio de Asuntos Internos y el de Educación.

<sup>186</sup> No ha sido recibida ninguna información por parte de Malta.

<sup>187</sup> Austria, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Estonia, Grecia, Lituania, Países Bajos, Eslovenia y España.

<sup>188</sup> Polonia, Rumania, Eslovaquia y Suecia.

Posibilidades para buscar trabajo después de la graduación<sup>189</sup>

En principio, los estudiantes están obligados a dejar el país una vez completados sus estudios. Sin embargo, como han estado viviendo en el país de acogida y están acostumbrados a sus características sociales y culturales, a menudo son vistos como candidatos ideales para la integración en el mercado de trabajo local (Suter y Jandl 2006). Por consiguiente, algunos Estados han introducido medidas en su legislación nacional facilitando la búsqueda de trabajo para los graduados nacionales de un tercer estado. Básicamente, los Estados Miembros de la UE conceden los permisos de residencia por una duración de tres a doce meses a fin de permitir a los graduados encontrar un empleo en el mercado laboral local, facilitando así la retención de los nacionales de terceros estados altamente cualificados.

En Alemania, después de una exitosa graduación, puede prolongarse el permiso de residencia hasta un año con el propósito de buscar empleo; sin embargo, debe tratarse de un empleo para el cual puedan ser contratados extranjeros. De acuerdo con la Ley francesa de Inmigración e Integración de 24 de Julio de 2006, después de obtener una graduación no inferior al máster, puede ser concedido a un graduado nacional de un tercer estado una autorización provisional de seis meses. En los Países Bajos, a los estudiantes inmigrantes se les puede conceder un periodo de gracia de tres meses para encontrar un empleo como trabajador cualificado, lo que les daría acceso a un permiso de residencia de trabajador cualificado. Sin embargo, si el empleo encontrado por el antiguo estudiante no es cualificado se le aplicará en su totalidad el régimen propio del permiso de trabajo. Irlanda, por su lado, ha establecido un Sistema de Postgrado al que podrán acogerse aquellos individuos que hayan obtenido un grado (primer grado, máster o doctorado) en un centro de estudios irlandés de tercer nivel después del 1 de Enero de 2007. Aquellos que cuenten con dicha calificación tienen derecho a obtener una única extensión, no renovable, de su permiso de estudiante durante un periodo de seis meses para buscar un empleo, que empezará a contar desde la fecha de recepción de los resultados de las calificaciones. Asimismo, en el Reino Unido hay un Sistema Internacional de Postgrado (IGS en sus siglas en inglés) que permite que un nacional de un tercer estado graduado en una universidad del Reino Unido pueda trabajar durante 12 meses en el país. El requisito más importante es que la persona intente buscar y tener un empleo durante este periodo de licencia. Hay que poner de manifiesto que, en todos los Estados mencionados, si el graduado no encuentra un empleo durante el tiempo concedido tendrá que marcharse del país.

Concordancia con las Normas de la UE y los Instrumentos Internacionales

Esta sección estudiará si los procedimientos y condiciones establecidos a nivel nacional cumplen con las normas de la UE y las leyes internacionales.

*Leyes de la UE*

La Directiva de Estudios y Formación fue formalmente aprobada el 13 de Diciembre de 2004. Los Estados Miembros fueron obligados a incorporar la Directiva antes del 12 de enero de 2007. Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido no están obligados por la Directiva. De acuerdo con la Comisión Europea, los Estados que han notificado su transposición a fecha 2 de Julio de 2007 son los siguientes: Austria, Bélgica, Bulgaria, la República Checa, Finlandia, Hungría, Letonia, Lituania, Países Bajos, Rumania, Eslovenia y Suecia. La transposición parcial sólo ha sido notificada por parte de Eslovaquia. La no transposición ha sido notificada por Chipre, Estonia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal y España (Comisión Europea 2007).

La Directiva distingue entre cuatro categorías de nacionales de terceros estados: estudiantes, alumnos, aprendices no remunerados y voluntarios. También determina las condiciones generales de admisión de todos estos grupos, así como las condiciones específicas de cada

<sup>189</sup> Ver también la sección Comparación, 2.3.3.2.

grupo, incluyendo la admisión de los estudiantes (Directiva de Estudios y Formación, Art. 6; Art. 7). La Directiva incluye una disposición en virtud de la cual, cumpliendo determinadas condiciones, los estudiantes nacionales de un tercer estado ya admitidos en un Estado Miembro pueden tener derecho a trasladarse a otro Estado Miembro, a fin de facilitar la continuación de los estudios en un número de Estados Miembros (Directiva de Estudios y Formación, art. 8). El artículo 12 regula qué tipo de permiso de residencia tiene que ser concedido a los estudiantes. Además, las condiciones bajo las cuales los estudiantes están autorizados a trabajar están establecidas en el artículo 17 de la Directiva de Estudios y Formación. La Directiva también contiene disposiciones relativas a las garantías procesales y a la transparencia, así como a los posibles procedimientos abreviados (Directiva de Estudios y Formación, art. 18 y 19).

Todo lo relativo a las condiciones de admisión, procedimientos y regulación del empleo de los **estudiantes nacionales de un tercer estado** ha sido examinado en este estudio, por lo tanto, son de interés los artículos 6, 7, 12, 17 y 18 de la Directiva de Estudios y Formación.

Los reglamentos a nivel nacional están en línea con las **condiciones** generales y específicas establecidas en los artículos 6 y 7 de la Directiva de Estudios y Formación. El hecho de que algunos Estados Miembros pidan un certificado médico a un estudiante está garantizado en el artículo 6.1.d (amenaza a la salud pública). Por lo que respecta al requisito de una declaración relativa al retorno del estudiante después de haber completado los estudios (tal como está establecido en los Países Bajos y Suecia)<sup>190</sup>, si bien no está explícitamente mencionado como condición en los artículos 6 o 7, la disposición está cubierta por el preámbulo de la Directiva de Estudios y Formación que claramente establece que “la migración con el propósito fijado en esta Directiva es por definición temporal” (punto 7). En cuanto a los requisitos relativos a la educación y a las calificaciones de los estudiantes, no están previstos en el catálogo de condiciones contenidas en la Directiva pero no expresan nada más que la necesidad de cumplir ciertos requisitos mínimos relativos a la calificación antes de ser admitido en un centro de educación superior. Lo mismo se aplica para los requisitos relativos a la edad.

Con respecto a los **procedimientos**, los requisitos a nivel nacional están en la línea con la Directiva de Estudios y Formación, regulando la duración del permiso de residencia concedido. El artículo 18 de la Directiva prescribe —sin excesivo rigor— que la decisión sobre la admisión se adoptará por las autoridades pertinentes “en un plazo que no obstaculice la continuación de los estudios superiores, dejando a las autoridades competentes un plazo suficiente para procesar la solicitud”. El estudio ha mostrado que en algunos países son necesarios hasta seis meses para poder tomar una decisión relativa a la admisión mientras que en otros Estados pueden admitir a un estudiante nacional de un tercer estado en tan sólo siete días. Es evidente que la diferencia en cuanto a la duración del procedimiento es significativa, además de que seis meses es mucho tiempo comparado con la duración de algunos estudios (por ejemplo, tres años para los estudios de Licenciatura). La disposición de la Directiva de Estudios y Formación en este aspecto debe ser reconsiderada.

Con respecto a las **restricciones de trabajo** aplicables a los estudiantes, y descritas en el artículo 17 de la Directiva de Estudios y Formación, decir que las condiciones establecidas a nivel nacional cumplen con esta disposición. A menudo, los estudiantes están autorizados a trabajar más del mínimo de horas a la semana establecidas en la Directiva. Sólo en Chipre se informó que los estudiantes no están autorizados a trabajar, con la excepción de aquellos que tengan un empleo especial relacionado con la formación práctica que sea parte de su programa de estudio.

---

<sup>190</sup> Reino Unido e Irlanda incluyen una condición similar en su legislación nacional. Sin embargo, estos dos Estados no están obligados por la Directiva.

*Instrumentos de Derecho Internacional*

El 12 de Julio de 2006, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó una Recomendación sobre la admisión, los derechos y las obligaciones de los estudiantes inmigrantes y sobre la cooperación con los países de origen (Recomendación de 12 de julio de 2006). En el artículo II. 1.d) ii, establece que “los Estados Miembros deberán abstenerse de exigir a los estudiantes migrantes que depositen una cantidad de dinero en una cuenta bancaria que constituya un obstáculo financiero excesivo para su admisión”. Luxemburgo exige un depósito bancario de 1200 EUR, el cual es una cantidad importante. Sin embargo, dado el elevado coste de vida en Luxemburgo, la cantidad no debería considerarse como excesiva. Con respecto a la duración del procedimiento, la Recomendación no va más allá de lo establecido en la Directiva de Estudios y Formación, estableciendo que las solicitudes deben ser tramitadas “dentro de un tiempo razonable que, en ningún caso, deberá dificultar el estudio” (Recomendación de 12 de julio de 2006, art. IV 3).

En base a lo anterior. Las condiciones establecidas a nivel nacional parecen cumplir con los estándares de las leyes de la UE e internacionales.

### 2.3.3.3.2. Formación profesional

Hay menos información disponible, de manera bastante significativa, sobre la admisión de los aprendices nacionales de un tercer estado. Solamente unos cuantos Estados<sup>191</sup> informaron sobre requisitos especiales para la admisión de aprendices; Estados en los que existen diferentes categorías y planes para estos aprendices. Por ejemplo, las autoridades holandesas distinguen entre dos categorías en relación con la formación profesional: los *practicantes*<sup>192</sup> y los aprendices; y en el Reino Unido, los aprendices pueden inmigrar bajo dos planes diferentes: “Estudios y Formación”<sup>193</sup> y el “Plan de Formación o Experiencia Práctica” (TWES en sus siglas en inglés).<sup>194</sup>

#### Procedimientos relativos a la Inmigración por Formación

La mayoría de Estados Miembros<sup>195</sup> sobre los que hay información disponible, han informado que los permisos de residencia son expedidos por un año. Sin embargo, en el caso de los *practicantes* en los Países Bajos, el permiso de residencia y trabajo será concedido por un máximo de 24 semanas.

#### Condiciones relativas a la Inmigración por Formación

Los Estados de la UE requieren para este supuesto unos requisitos similares a los de aquellos que inmigran a efectos de estudios, como por ejemplo: la tenencia de fondos suficientes y un seguro médico. Por ejemplo, en Estonia deben cumplirse las siguientes condiciones: pago de una tasa estatal y los requisitos legales concernientes a ingresos, seguro médico y alojamiento. Según la legislación griega se requiere: la inscripción o matrícula en un centro educativo, medios financieros suficientes para sufragar los gastos de mantenimiento y coste de los estudios, el pago de las tasas de matriculación en el centro educativo y la posesión de un seguro de cobertura médica. La legislación portuguesa, por su lado, prescribe que los aprendices deben tener un documento de viaje, un seguro médico y un contrato de prácticas.

Un **contrato de prácticas** entre el empleador y el aprendiz, según se ha informado, es una condición que se exige en tres países<sup>196</sup>. Por ejemplo, la legislación portuguesa prevé que “un contrato de aprendiz para llevar a cabo un curso de prácticas no remuneradas con una empresa o un centro de formación oficialmente reconocido, que haya sido certificado por el Instituto de Empleo y Formación Profesional” debe ser presentado para la concesión de un permiso de residencia (Act 23/2007, art. 93 (2)).

Hay distintas normativas a nivel nacional en relación con los requisitos de los permisos de trabajo para aprendices. En Bélgica y los Países Bajos, debe obtenerse un permiso de trabajo; aunque, no se requiere un análisis del mercado laboral como el que normalmente está vinculado a los permisos de trabajo. De forma similar, la Ley Alemana de Residencia también establece para los aprendices la necesidad de un permiso de trabajo. Por el contrario, en

<sup>191</sup> Bélgica, Estonia, Alemania, Grecia, Países Bajos, Portugal y Reino Unido.

<sup>192</sup> En el caso de los *practicantes*, el empleador del nacional del tercer estado debe tener un acuerdo con una empresa holandesa con respecto a las prácticas.

<sup>193</sup> Las principales categorías son las siguientes: 1) estudiantes, incluyendo (i) estudiantes en centros educativos con fondos públicos, (ii) estudiantes de más de 16 años admitidos de buena fe en instituciones educativas privadas, y (iii) aquellos admitidos para estudiar en escuelas privadas independientes de pago; 2) estudiantes de enfermería, incluidas matronas; 3) enfermeras y matronas extranjeras cualificadas admitidas en programas de formación especializados para esos grupos; 4) futuros estudiantes de estas tres categorías; 5) doctores y dentistas posgraduados, y 6) personas que estén llevando a cabo sus estudio o formación en un ambulatorio o clínica dental.

<sup>194</sup> El principal requisito para este permiso de trabajo es que la formación o la experiencia laboral conduzca a una calificación profesional reconocida.

<sup>195</sup> Bélgica, Grecia, Países Bajos y Portugal.

<sup>196</sup> Bélgica, Estonia (en el borrador de ley) y Portugal.

Estonia no es necesario un permiso de trabajo para los aprendices. La legislación nacional de los Países Bajos y el Reino Unido dispone para la **protección del mercado de trabajo local**: que el número de aprendices por empresa debe ser razonable, por lo tanto, los aprendices no pueden ser más del diez por ciento del total de los empleados de la empresa, aunque esta cuota no se aplica a los estudiantes inmigrantes o a los solicitantes de asilo (Países Bajos) y que el nacional del tercer estado no esté cubriendo una vacante de un empleado (condición previa que debe ser admitida bajo el Plan de Formación y Experiencia Laboral –TWES- en el Reino Unido).

Bélgica y, en principio, el Reino Unido requieren que la formación sea a **tiempo completo**. Sin embargo, al amparo del específico Plan Británico de Formación y Experiencia Laboral (TWES), sólo son exigidas 30 horas a la semana.

Según la ley de inmigración del Reino Unido, es de suma importancia que el aprendiz tenga la intención de abandonar el Reino Unido después de completar la formación y que no intente tomar otro empleo durante su estancia.

Es interesante poner de manifiesto que para los estudios profesionales no académicos, el solicitante en los Países Bajos debe entregar una explicación por escrito del motivo por el cual los Países Bajos son el país más adecuado para llevar a cabo los estudios pertinentes y, consiguientemente, cómo esta formación supondrá una contribución positiva al mercado de trabajo de su país de origen. También será necesaria una declaración del Ministro de Educación de su país de origen confirmando que los estudios no pueden llevarse a cabo en el país de origen.

#### Concordancia con las Normas de la UE y los Instrumentos Internacionales

Esta sección estudiará si los procedimientos y las condiciones de admisión de aprendices nacionales de un tercer estado, establecidas a nivel nacional por los Estado Miembros de la UE, cumplen con los Instrumentos legales internacionales y de la UE.

#### *Legislación de la UE*

Si bien la Directiva de Estudios y Formación comprende a los aprendices no remunerados, el artículo 3 de la misma deja a discreción de los Estados Miembros su aplicación respecto de estos aprendices no remunerados.

Los Artículos 6, 10, 14 y 18 de la Directiva de Estudios y Formación son relevantes para los aprendices.

Las condiciones establecidas a nivel nacional para la admisión de los aprendices están de acuerdo con las condiciones generales y específicas de los artículos 6 y 10 de la Directiva de Estudios y Formación. Una condición como la explicación por escrito exigida en los Países Bajos (y por qué Países Bajos es el país más adecuado para llevar a cabo estudios y cómo la admisión supondrá una contribución positiva al mercado laboral local del país de origen) no está mencionada en el artículo 6; sin embargo, puede estar justificada en virtud de los objetivos que la Directiva expresa en su Preámbulo: “la Migración con el objeto fijado en esta Directiva...constituye una forma de enriquecimiento mutuo para los inmigrantes afectados, para su país de origen y para el Estado Miembro de acogida, y ayuda a promover un mejor conocimiento entre culturas”.

No hay información disponible sobre el tiempo que necesitan las autoridades pertinentes para adoptar la decisión y, por lo tanto, no puede ser comparado con el artículo 18 de la Directiva.

*Instrumentos legales Internacionales*

El 2 de Noviembre de 2001, la Conferencia General de la UNESCO adoptó las "Recomendaciones revisadas referentes a la Educación Técnica y Profesional" (Recomendaciones de la UNESCO en materia de Formación 2001). Las Recomendaciones apuntan que debe realizarse la cooperación internacional en el campo de la educación técnica y profesional. Además, los Estados Miembros son invitados a tomar medidas especiales para proporcionar a los extranjeros el acceso a la educación, en particular a los inmigrantes y refugiados. Sin embargo, no hay recomendaciones explícitas para la admisión de extranjeros a efectos de formación.

En base a lo anterior, las condiciones fijadas a nivel nacional parecen estar conformes con los estándares legales internacionales y de la UE.

Conclusiones

Las condiciones para la admisión de los estudiantes giran en torno al concepto de la admisión temporal para realizar un curso en un centro de educación superior. Las posibilidades para extender el permiso de residencia de los estudiantes o para cambiar de categoría migratoria o de permiso de residencia son, por tanto, limitadas. Teniendo en cuenta los recursos que normalmente tienen a su alcance los estudiantes, los requisitos de medios económicos suficientes son más bajos que en otras categorías de inmigrantes y los estudiantes están autorizados a trabajar a tiempo parcial para cubrir algunos de sus gastos. Las condiciones para la admisión establecidas a nivel nacional son conformes con las normas pertinentes de la UE. Sin embargo, la Directiva de Estudios y Formación deja un amplio margen de discrecionalidad a los Estados Miembros en relación con el periodo de adopción de la decisión. Esta disposición debe ser reconsiderada acordándose un límite de tiempo concreto para el procedimiento, que debería ser lo más corto posible. Es interesante el que los Estados Miembros de la UE cada vez ofrezcan más posibilidades a los estudiantes de permanecer en el país por un periodo de tiempo limitado, después de una graduación exitosa, para buscar un empleo. Esta medida facilita la retención de nacionales de terceros estados altamente cualificados que tienen el potencial de contribuir a la economía nacional (y europea).

Respecto a la formación, hay distintas regulaciones a lo largo de Europa. Además, pueden existir distintas subcategorías y planes de formación dentro de un mismo país. Desde la poca información disponible, parece que la Directiva de Estudios y Formación (que tiene que ser transpuesta a discreción de los Estados Miembros) no ha llevado a una política común.

### 3. Cooperación con Terceros Estados

Esta parte se dedica a la cooperación entre los Estados miembros de la Unión y los terceros Estados en materia de inmigración y particularmente en las esferas de la seguridad social, de las transferencias de fondos y de la circulación de cerebros. Los ejemplos de cooperación entre los Estados Miembros y terceros Estados en una perspectiva de gestión de la inmigración global que se presentarán también. Actualmente no existe ningún marco comunitario de estos ámbitos pero existen muchos debates abiertos sobre esta cuestión (véase también la sección Aparición de un derecho y de una política comunitaria de la inmigración, 2).

Por la ocasión de la reunión de los Jefes de Estado de gobierno en octubre de 2007 y tras la presentación de la Comunicación de la Comisión Europea sobre las prioridades de acción para enfrentar los desafíos relacionados con la migración-Primera etapa del proceso de seguimiento de HAMPTON COURT<sup>197</sup>, la importancia de un enfoque global de políticas de migración ha sido subrayada. En la actualidad es comúnmente aceptado que la gestión global y eficaz de la migración no pueda hacer el estancamiento sobre una cooperación reforzada con los terceros Estados. Los debates en curso a escala comunitaria prevén la adopción de instrumentos de cooperación adecuados, tales como las asociaciones de movilidad o la migración circular. Una nueva dimensión de la cooperación con terceros países es el reconocimiento de una relación entre la migración y el desarrollo. Se trata de un tema importante en el orden del día de las instituciones europeas e internacionales. La principal cuestión concierne a los medios de control del impacto de la inmigración sobre el desarrollo. En este contexto, la Comisión Europea ha presentado una comunicación titulada "Migración y el desarrollo: orientaciones concretas"<sup>198</sup> en septiembre de 2005, en la que propone orientaciones en materia de transferencias de FONS y Diáspora como factores de desarrollo de los países de origen, así como en materia de migración circular y de reducción de la "fuga de cerebros".<sup>199</sup>

#### Seguridad social

Esta sección es consagrada al examen de los sistemas establecidos en los Estados Miembros a fin de permitir el acceso de los nacionales de terceros países a sus derechos de seguridad social una vez de regreso al país de origen.

La Seguridad Social puede definirse como "la protección que la sociedad proporciona a sus miembros a través de una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que podría sumir, a causa de la desaparición o reducción significativa de la ganancia enfermedad, maternidad, accidentes y enfermedades profesionales, el desempleo, invalidez, vejez y muerte, además de la prestación de atención médica y la prestación, de beneficios para las familias con hijos "(BIT 1999). La seguridad social engloba a la vez los servicios contributivos como los no contributivos. Este estudio considera a los derechos vinculados a la jubilación como una sub-categoría de la seguridad social. Debido a su importancia, en particular en el ámbito laboral, estos derechos se tienen en cuenta por separado.

En 16 Informes<sup>200</sup> se mencionan la posibilidad de que los nacionales de terceros países tengan derecho de seguridad social. En 14 de ellos<sup>201</sup>, estos derechos son accesibles después del retorno en el país de origen.

<sup>197</sup> COM (2005) 621, 30 de noviembre de 2005.

<sup>198</sup> COM (2005) 390, 1<sup>o</sup> de septiembre de 2005.

<sup>199</sup> La importancia de la migración "- el desarrollo" a menudo se subraya, incluso en el 2831 o reunión Consejo de Relaciones Exteriores los días 19-20 de noviembre de 2007 y la Cumbre UE-África en Lisboa en diciembre de 2007.

<sup>200</sup> Austria, Bélgica, Chipre, Estonia, Finlandia, Italia, Lituania, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Reino Unido, Eslovenia y Suecia.

<sup>201</sup> Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Estonia, Italia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovenia, República Checa, Eslovenia y Reino Unido.

Sin embargo el sistema del Reino Unido sólo es aplicable para las ausencias temporales en el extranjero. Otros dos informes (la República Checa y Finlandia) hacen únicamente referencia a los derechos de jubilación, diferentes condiciones de acceso a los derechos a la seguridad social coexisten aun dentro de los Estados miembros. A menudo, son para los nacionales de terceros países que hayan celebrado acuerdos bilaterales de reciprocidad.

Para 12 de las 16 Estados considerados<sup>202</sup>, parece que los migrantes pueden acumular los derechos de pensiones en los Estados miembros tras su regreso a sus países de origen. Asimismo, aún, el acceso a esos derechos puede ser condicionado por la existencia de un acuerdo con el País tercero (tal es el caso de Austria).

### Repatriación de los fondos

La repatriación de fondo puede ser definido como "el conjunto de transferencias monetarias efectuados por los migrantes a sus países de origen" (Glosario de la Migración 2004)<sup>203</sup>. Existe en el seno de la Unión Europea<sup>204</sup> una toma de conciencia del potencial cada vez más fuerte de las remesas como una contribución al desarrollo de los países de origen.

En este informe se examina las iniciativas específicas adoptadas por los Estados miembros. Las diferentes posibilidades de transferencia en el mercado financiero a través de bancos, las empresas privadas (como Western Union), etc. no se tratan.

Ningún Informe Nacional menciona un régimen efectivo de establecimiento. En cambio, el tema es objeto de debate en varios Estados. En 2007 por ejemplo, el Senado belga decidió organizar una serie de conferencias sobre las transferencias de fondos de los migrantes<sup>205</sup>. En la República Checa, una reunión interministerial se celebró recientemente sobre el tema de la migración y el desarrollo, y el Ministerio de Finanzas expresó su intención de examinar las transferencias de fondos. La migración y el desarrollo constituyen también uno de los temas abordados en el plan danés de ayuda al desarrollo para el período 2008-2012. El plan tiene especialmente por objetivo de apoyar las iniciativas internacionales (incluyendo las adoptadas por otros Estados miembros de la Unión) que favorezcan la contribución de los migrantes en la financiación del desarrollo de sus países de origen. En la ley francesa de julio 24 de 2006 de inmigración y de la integración se prevé la creación de una "cuenta de ahorro y de desarrollo" para recibir el ahorro de los nacionales de los países en desarrollo que tienen un permiso de residencia autorizando el ejercicio de una profesión. El propósito de esta cuenta es para financiar inversiones útiles en los países en desarrollo. El «Disegno di Legge 2007 italiano, establece en su artículo 1 bis la facilitación de las transferencias de fondos mediante medidas que fomenten la utilización de instrumentos legales de transferencia y la promoción de acuerdos con las asociaciones con el fin de reducir los costes de las transferencias. El departamento británico para el Desarrollo internacional (tema International Development - DFID) recomienda la contribución potencial de las transferencias de fondos en el desarrollo de los países de origen. Se considera generalmente que su función, se limita a facilitar las transferencias en el mercado.

---

<sup>202</sup> Austria, Bélgica, República Checa, Finlandia, Alemania, Italia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Eslovenia, España y el Reino Unido.

<sup>203</sup> La Comisión Europea define las remesas como: "...en general, todo lo que supone una transferencia financiera de los migrantes a los beneficiarios en sus países de origen" (Migración y Desarrollo 2005).

<sup>204</sup> Véase la Comunicación de la Comisión Europea sobre Migración y Desarrollo, 2005.

<sup>205</sup> Estas conferencias, sin embargo, no fueron seguidas de recomendaciones.

Para ello, alentó a la recogida de información sobre las remesas y animó al sector servicios a aprovechar las oportunidades del mercado financiero<sup>206</sup>.

### La Migración Circular

La Migración circular ha sido definida de manera general como "una forma de migración gestionada de forma que permita un cierto grado de movilidad lícito, en los dos sentidos, entre dos países"<sup>207</sup> (Comunicación sobre la migración circulares y las asociaciones de movilidad 2007)<sup>208</sup>. La Comisión está estudiando la posibilidad de incluir las medidas que favorezcan la migración circulares en el seno de futuros instrumentos normativos y de adaptar algunos instrumentos existentes a este fin (véase sección Aparición de un derecho y de una política comunitaria de la migración, 2). Sólo un número limitado de informes nacionales hacen mención de la existencia de medidas que faciliten la migración circular. El tema es aún objeto de debate dentro de los gobiernos de varios Estados miembros y algunos países han implementado proyectos piloto.

En Bélgica, el derecho al retorno está contemplado en el contexto de la migración circular. Los nacionales de terceros países titulares de un permiso de residencia, en Bélgica tienen el derecho de abandonar el país por un período inferior a un año, sin restricción alguna y para más de un año si establecen que el "centro de intereses" seguirá siendo Bélgica. La migración circular es también un tema importante para la administración checa y un proyecto piloto ha sido establecido para Ucrania occidental, fuente tradicional de Inmigración económica hacia la República Checa. Este proyecto especialmente sobre contratación de exterior, la facilitación de los procedimientos de expedición de visados y permisos de trabajo, el alojamiento de los migrantes, su seguro de salud y la asunción de gastos de regreso.

En Francia, la Ley de inmigración y de integración del 24 de julio de 2006 prevé la concesión de una "tarjeta de competencias y talentos"<sup>209</sup> concedida a los extranjeros que participen de manera significativa al desarrollo económico de Francia y del país de origen. Esta tarjeta se basa en la idea de viajes de ida, retorno entre el país de origen y Francia. El Gobierno Finandés también ha declarado que "Finlandia opina que los nacionales de terceros países que han salido temporalmente de la UE del mercado de trabajo comunitario deberán tener una garantía de acceso al Mercado de Trabajo en su regreso. La posibilidad para los trabajadores de terceros países de desplazarse entre el país de Origen y el país en que ejerzan su actividad alienta no sólo la "circulación de cerebros" pero también inhibe los efectos negativos de la migración en la Unión Europea sobre el país de origen" (Las respuestas de Finlandia en el Libro Verde 2005). En Grecia, un proyecto piloto relativo de la migración circular entre Grecia y Albania, fue puesto en práctica, con la ayuda financiera de la Comisión Europea (Programa AENEAS). El artículo 1 a) bis 3 del «Disegno di Legge 2007 Italiano prevé la adopción de medidas para promover la utilización de los conocimientos adquiridos durante la permanencia en Italia en el país de origen del extranjero a través de las actividades de cooperación al Desarrollo y de fomento del retorno (temporal o permanente) del migrante en su país de origen. La legislación británica menciona brevemente la noción de migración circular.

<sup>206</sup> El Departamento no quiere ser más intervencionista, por ejemplo, garantizando la transferencia de productos de particulares o por la regulación de las transferencias más allá de lo ya realizado por la Autoridad de Servicios Financieros.

<sup>207</sup> Es discutible el que la definición contemple también la posibilidad de movilidad legal de ida y vuelta entre dos o más países (Comentarios de la OIM sobre Migración circular de 2007).

<sup>208</sup> COM (2007) 248, 16 mayo 2007.

<sup>209</sup> El "Permiso de habilidades y talentos " puede ser entregado a los extranjeros que participen significativa y sosteniblemente en el desarrollo y la influencia económica a la vez en Francia y en el país de origen, de los problemas intelectual, cultural, científico, humanitario y en las áreas relacionadas con el deporte. Este permiso especial se concede por tres años renovables, y autoriza el ejercicio de cualquier actividad profesional relacionada con el proyecto que justifica la expedición del permiso. Este permiso no está destinado a ser ampliamente distribuido.

No obstante los esfuerzos emprendidos contra el fenómeno de la fuga de cerebros, conviene mencionar la existencia de un código de práctica en el seno del Servicio Nacional de salud (National Health Service) que prohíbe las prácticas de contratación de profesionales de la salud de los países en desarrollo<sup>210</sup>. Este código no excluye las solicitudes individuales presentadas por nacionales de países en desarrollo.

### Gestión general de la migración

Es interesante señalar que los Estados miembros han comenzado a concertar acuerdos bilaterales con un cierto número de países terceros con un objetivo de cooperación y de gestión global de la migración. Estos acuerdos se inscriben en el marco de "asociaciones para la movilidad" previstos por la Comisión Europea. La mayoría de estos acuerdos contienen los elementos siguientes: cooperación en el ámbito de la prevención de la migración irregular en contrapartida de medidas que faciliten la migración a fines de trabajo y medidas que permitan una optimización de los beneficios procedentes de las relaciones entre la migración y el desarrollo en la conexión migración desarrollo para el conjunto de los protagonistas del proceso de migración.

La ley italiana n. 189 de 30 de julio de 2002(L189/2002) dispone que "en la elaboración y en las posibles revisiones de los programas bilaterales de cooperación y asistencia en los sectores no humanitarios aplicables a los terceros países, (...) el gobierno toma también en cuenta la colaboración prestada por los países interesados en materia de prevención de los flujos migratorios irregulares y de lucha contra las organizaciones delictivas que actúan en las esferas de la inmigración clandestina, de trata de personas, de la prostitución, del tráfico de estupefacientes, armamento, así como en materia de Cooperación judicial y penitenciario en la aplicación de la normativa internacional en materia de seguridad de la navegación". Además, "los programas de cooperación y ayuda (...) podrán ser objeto de revisiones si los gobiernos de los Estados interesados no adoptan las medidas de prevención y de seguridad apropiadas para impedir una nueva entrada en territorio italiano de sus nacionales ya deportados". Por otra parte, en la adopción de cuotas anuales en materia de inmigración de trabajo, Italia establece las cuotas específicas para los nacionales de países terceros con los que los acuerdos bilaterales han concluido, mientras que mantiene restricciones impuestas a los nacionales de terceros países que no cooperan en materia de lucha contra la inmigración irregular<sup>211</sup>.

Portugal ha firmado varios acuerdos bilaterales de cooperación sobre cuestiones de migración<sup>212</sup>. Estos acuerdos establecen las normas y principios destinados a facilitar la residencia temporal de los nacionales de terceros países a los efectos del ejercicio de una ocupación profesional. Le garantizan al trabajador migrante la misma protección social y las mismas condiciones que a los nacionales portugueses. Además, estos acuerdos permiten una mejor gestión de los flujos migratorios, actuando contra la inmigración irregular, fortaleciendo la cooperación con los Estados de origen, así como, precisando las condiciones de empleo y garantizando los derechos. Por otra parte, en Portugal se ha firmado un acuerdo multilateral con las comunidades de los países de lengua portuguesa (CPLP) a fin de facilitar la circulación de los nacionales de los países suscriptores<sup>213</sup>.

<sup>210</sup> Hay una excepción en el caso de que los acuerdos entre los gobiernos permitan el reclutamiento. Disposiciones de este tipo se han firmado con China, India y Filipinas.

<sup>211</sup> La noción de "no cooperación" no se especifica.

<sup>212</sup> Acuerdos con algunas ex-colonias, como Cabo Verde (1997) y Brasil (2003), pero también con Ucrania (2005) y Rumania (2005).

<sup>213</sup> Con la excepción de Timor Oriental.

Algunas categorías profesionales (como los científicos, los investigadores, los deportistas, los periodistas y reporteros, los agentes culturales y los artistas) gozan de un régimen específico de múltiples visados de entrada.

Los acuerdos bilaterales celebrados por España contienen las medidas más significativas adoptadas por los países para regular las corrientes migratorias en cooperación con los países de origen<sup>214</sup>. Estos acuerdos participan en la definición y aplicación de una política global de inmigración (Carulla 2004). Se pronuncian no sólo de las ofertas de empleo sino también regulan las cuestiones siguientes: notificación de las ofertas de empleo; selección de candidatos; condiciones y firma de los contratos de trabajo; concesión de permisos de residencia y de trabajo en España; viaje y acogida en España; condiciones de empleo y condiciones sociales de trabajadores en España; derechos de los trabajadores inmigrados durante su estancia en España a tal que antes y durante su viaje en España; regreso de los trabajadores inmigrantes en el país de origen. Los acuerdos adoptan un enfoque global y coordinado de la totalidad de los aspectos del fenómeno de la migración en España. Abarcan la cooperación en materia de desarrollo y la cooperación en la lucha contra la inmigración irregular, la explotación y de la violación de derechos sociales, así como la trata de personas. Los trabajadores que hayan adquirido una formación y experiencia profesional en el extranjero pueden ser vehículos importantes del desarrollo del país de origen. Los acuerdos bilaterales celebrados por España se basan en el principio de un desarrollo conjunto de los países desarrollados y en desarrollo. Con este fin, los acuerdos incluyen medidas que favorecen la reintegración de los trabajadores migrantes al regreso a sus países de origen. A fin de ampliar el ámbito geográfico y de tener en cuenta un completo ciclo migratorio<sup>215</sup>, una nueva ola de acuerdos fue firmada en 2006, y la mayoría prevé la repatriación de los nacionales que llegan a España por medios ilegales o que residen en España en una situación irregular<sup>216</sup>.

### Conclusión

El examen de la legislación de los Estados miembros de la Unión revela la existencia de una diferencia significativa entre la importancia atribuida al respecto de la cooperación en los terceros países a escala europea y las medidas realmente adoptadas y aplicadas en el nivel nacional. Una nueva tendencia podría, sin embargo, dibujarse en la medida en que esta cuestión ha empezado a tomar importancia y a ser cada vez más frecuente en el orden del día de los Estados.

La mayoría de los acuerdos de cooperación celebrados por los Estados miembros con terceros países conciernen a la seguridad social. Sólo la mitad de los Estados miembros han podido concluir este tipo de acuerdos con terceros países. Algunos parecen estar dispuestos a discutir el dar facilidades para las transferencias de fondos hacia terceros países. Francia e Italia han incluido en este sentido nuevas disposiciones en sus respectivos proyectos de ley. No obstante, en la mayoría de los Estados existe la necesidad, principalmente, de discutir e investigar sobre el tema, ya que sólo unos pocos hacen referencia a la migración circular en sus proyectos legislativos. Algunos Estados miembros comenzaron a poner en marcha proyectos piloto, llegando a veces a concertar acuerdos bilaterales que permiten prever una gestión global de la migración. En su conjunto estos acuerdos facilitan la migración a efectos de trabajo para los nacionales de terceros países a cambio de una cooperación nacional en la lucha contra la migración irregular. Estos acuerdos siguen las orientaciones desarrolladas en las "asociaciones de movilidad" propuestas por las comisiones y deberán ser estudiados más en detalle. Asimismo el concepto "Asociaciones de movilidad" deberá ser matizado.

<sup>214</sup> El Gobierno español ha firmado acuerdos con Colombia, Ecuador, Marruecos, la República dominicana, Perú, Polonia y Rumania

<sup>215</sup> Por ejemplo, en el caso de Marruecos completar el ciclo de la migración no siempre empieza en el territorio de Marruecos pero a menudo en el África sub-sahariana.

<sup>216</sup> España firmó acuerdos con Gambia, Guinea, Guinea-Bissau y Mauritania.



## RECOMENDACIONES

El presente estudio ha tratado los requisitos y formalidades relativas a la inmigración legal impuestas a los nacionales de países terceros por los Estados miembros de la Unión Europea. El análisis se centró en los siguientes elementos: otras categorías de inmigración; política en materia de visados; condiciones aplicables al conjunto de las categorías de inmigración; condiciones aplicables según la duración de la estancia; condiciones aplicables al reagrupamiento familiar, en el trabajo, a los estudios y a la formación profesional. El tema de la cooperación de los Estados miembros de la Unión con terceros países también ha sido tratado. Las recomendaciones siguientes proceden de estos análisis.

### Observaciones generales

Durante el período de preparación del presente estudio, la legislación de inmigración de un determinado número de Estados de la Unión ha sido objeto de modificaciones profundas. Se trata de un efecto de la creciente importancia del derecho comunitario de inmigración legal y, en consecuencia, de la obligación de transposición de directivas europeas por los Estados miembros. Esta situación se explica también por los esfuerzos emprendidos por los Estados para adaptarse a las nuevas realidades y a las nuevas necesidades en materia de inmigración.

Las políticas de inmigración existentes en la UE buscan diversos objetivos. La inmigración legal es vista por primera vez como un medio necesario para la economía nacional. Los objetivos son atraer a los trabajadores migrantes, y en particular a los trabajadores altamente cualificados. Al mismo tiempo, se le da máxima importancia al control de la migración y a la prevención de la inmigración ilegal.

Al mismo tiempo, la integración europea avanza entre los Estados miembros, gracias sobre todo a los progresos en la libre circulación de ciudadanos de la UE en el territorio de la UE por motivos de trabajo, estudios...etc y a la libre circulación de personas dentro del espacio Schengen. El desarrollo de una política común europea de migración es necesario a fin de apoyar el proceso de integración europea. Una política común en general haría más comprensibles y transparentes las normas de inmigración para los inmigrantes y las autoridades competentes. Además, aumentaría el potencial de atraer más trabajadores, incluidos los altamente cualificados, para venir a Europa por vías regulares.

### Otros supuestos de inmigración

Algunos supuestos de inmigración adicionales al reagrupamiento familiar, el trabajo, estudios y formación profesional son tratados por un número significativo de Estados miembros. Esto incluye la residencia de jubilados y personas que vienen para seguir un tratamiento médico.

Como parte de la construcción de una política común de inmigración, debe tenerse en cuenta la posibilidad de elaborar normas comunes en estas categorías extranjeros.

### Política en materia de visados

Para garantizar una mejor gestión de la política de visados y para restringir importantes facultades discrecionales de las autoridades administrativas en este ámbito, se debe imponer un plazo máximo de tramitación de las solicitudes para la expedición de visados.

La legislación de cada Estado miembro debe crear recursos jurisdiccionales contra la decisión denegatoria de las solicitudes, a fin de que respeten plenamente el derecho de los individuos a un proceso justo.

Se debe imponer a las autoridades administrativas la obligación de motivación de las denegaciones de las solicitudes de visado, para garantizar la eficiencia de los recursos administrativos y jurisdiccionales en la materia.

#### Condiciones generales y procedimientos aplicables

La adopción de una política común podría ser considerada. Determinadas condiciones y procedimientos aplicables a todas las categorías de inmigración, se prevén por la gran mayoría de los Estados miembros. Estas condiciones incluyen la mayor parte del tiempo los requisitos en materia de recursos, alojamiento y seguro de salud. De la misma manera, procedimientos para las solicitudes de estatus de inmigración, la emisión, y el rechazo con respecto a los permisos de residencia son considerados por todos los Estados miembros la Unión.

Por razones de claridad y transparencia, la terminología utilizada por el derecho comunitario en materia de inmigración podría hacer una distinción entre "condiciones generales" (aplicable a todas las categorías de la inmigración) y de "condiciones específicas" (aplicable a las diferentes categorías de la inmigración)<sup>217</sup>.

El desarrollo de una política común facilitaría la adopción de normas y limitaciones. Se debe prestar especial atención al establecimiento de un conjunto de condiciones comunes, especialmente las condiciones de integración con el fin evitar la creación de obstáculos innecesarios a la inmigración.

Un obstáculo importante para la inmigración de los nacionales de terceros países dentro de los Estados es la duración de los procedimientos. Se debe recomendar la adopción de un plazo máximo para la instrucción aplicable a todas las solicitudes de permisos de residencia.

El derecho comunitario de la inmigración debe considerar la posibilidad de un recurso abierto contra las decisiones de denegación de los permisos de residencia. Para proteger los derechos de solicitantes, el recurso deberá tener un efecto suspensivo.

#### Condiciones según la duración de la residencia

La introducción de un permiso de residencia de larga duración-CE<sup>218</sup> ha conducido a una normalización del estatuto jurídico de los nacionales de terceros países residentes de larga duración y les ha otorgado un conjunto de derechos equivalentes a los de los nacionales de la UE.

Más allá del ámbito de aplicación de la Directiva, algunos aspectos concretos deben ser considerados: la legislación de los Estados miembros no distingue entre estancia "corta", "larga" y "permanente", pero a menudo se hace una distinción entre la residencia "temporal" y "permanente".

<sup>217</sup> Cabe señalar que la Directiva a la educación y la formación profesional. DO 2004, L375/12, 12 de enero de 2005, utiliza el concepto de condiciones generales. La adopción por parte de algunos Estados miembros, de los tribunales especializados tratan de los recursos en materia de inmigración debe ser visto como un positivo que podría mejorar la calidad y la eficacia de las decisiones.

<sup>218</sup> Directiva sobre residentes de larga duración JO 2004 L016/44, 25 de noviembre de 2003.

El significado y el alcance de estos términos varían dependiendo de los Estados afectados. Por lo tanto, debe aclararse a nivel europeo el concepto de residencia "temporal" y "permanente". Además, la distinción entre el concepto de visado y permiso de residencia no está siempre clara en las legislaciones nacionales. Por lo tanto, deberían llevarse a cabo esfuerzos adicionales para la normalización del concepto de "visado".

Condiciones para supuestos específicos: la reagrupación familiar

En cuanto a la reagrupación familiar, los Estados miembros se benefician —de acuerdo con la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar<sup>219</sup>— de un margen de maniobra importante, incluidos los miembros de la familia reagrupables fuera de la familia nuclear (ascendientes, hijos adultos, etc.) En particular, sólo un pequeño número de Estados miembros admite la pareja de hecho como título para el procedimiento de reagrupación familiar. Las disposiciones de la Directiva deben ser revisadas para tener en cuenta el cambio de las sociedades europeas en las que el concepto de familia incluye cada vez más miembros, más allá del cónyuge y los hijos menores.

El artículo 7.2 de la Directiva permite a los Estados miembros exigir a los nacionales de terceros países respeto a las «medidas de integración.» Puede observarse que los Estados miembros son cada vez más propensos a regular "requisitos de integración" en lugar de "medidas de integración" (véase la sección 2.3.3.1 de comparación). Convendría aclarar el significado en esta sección, para excluir de su ámbito de aplicación las "condiciones o requisitos de integración".

Estos requisitos no sólo son problemáticos en términos de derechos humanos, sino entendiéndolos en un sentido práctico, ya que el aprendizaje de idiomas en el país de origen, por ejemplo, no es necesariamente eficaz. Las políticas de integración para los inmigrantes en la sociedad de acogida deben aplicarse después de entrar en el país de que se trate.

Condiciones para supuestos específicos: el trabajo

Por ahora, el sistema de migración de nacionales de terceros países para ejercer una actividad profesional varía mucho entre los Estados miembros de la Unión. Estos sistemas también son muy complejos. Deben adoptar una política común para simplificar los procedimientos y aumentar la transparencia, tanto para el beneficio de los nacionales de terceros países como para sus empleadores.

Los debates abiertos actualmente en toda Europa se centran en la situación de los trabajadores altamente cualificados. Debería otorgarse mayor importancia a los trabajadores poco cualificados en la medida en que las actividades que llevan a cabo también cubren necesidades de la Unión<sup>220</sup>.

Con respecto a la inmigración con fines de ejercer una actividad profesional, se deberían simplificar los procedimientos. La obligación de someter a diversas autoridades las solicitudes para obtener determinados tipos de permiso es una barrera para la contratación eficaz de trabajadores extranjeros. Un procedimiento único como ha propuesto recientemente la Comisión Europea, es una posible solución (propuesta de Directiva para un permiso único y un conjunto común de derechos)<sup>221</sup>.

<sup>219</sup> DOUE 2003 L016/12, 22 septiembre 2003.

<sup>220</sup> Propuesta de Directiva sobre un permiso único y un conjunto común de derechos, COM (207) 638, 23 de octubre 2007.

<sup>221</sup> Propuesta de Directiva sobre un permiso único y un conjunto común de derechos, COM (207) 638, 23 de octubre 2007.

Para evitar situaciones de explotación y de abuso, no debería permitirse que se entregara el permiso de trabajo al empleador sino que debería ser entregado al trabajador extranjero. También deben adoptarse medidas que permitan cierta flexibilidad para cambiar de empleador (por ejemplo, en el mismo sector de actividad o después de un determinado periodo de estancia) para evitar una malsana relación de dependencia entre el trabajador y su empleador y para reducir riesgos y abusos por parte de empleadores sin escrúpulos.

Una atención suplementaria se debería prestar al funcionamiento y las consecuencias de los permisos expedidos con fines de búsqueda de empleo. Estos permisos, que autorizan a un nacional de un tercer país a permanecer legalmente en el territorio de un estado en busca de trabajo, pueden reducir las situaciones de abuso y explotación que se dan en muchos extranjeros irregulares. Al mismo tiempo este sistema permite al Estado gestionar el flujo migratorio.

El desarrollo de una política común migratoria para ejercer una actividad profesional independiente podría simplificar los requisitos y procedimientos para los inversores extranjeros y aumentaría la capacidad de atracción de la Unión Europea.

Teniendo en cuenta la posición débil de los trabajadores de temporada y su dependencia del empleador, y estando en consonancia con las sugerencias de la Comisión en el Plan de Migración legal 2005, debería fomentarse la figura del permiso de entrada múltiple, con el fin de disminuir el riesgo de abuso y explotación y promover, asimismo, la adhesión a la limitación temporal de la autorización.

También se recomienda que la legislación pertinente de la UE aclare el concepto de trabajo de temporada y lo distinga del trabajo temporal.

#### Condiciones para supuestos específicos: estudios y formación profesional

En cuanto a los estudios, se debe considerar la posibilidad de establecer, a nivel de la UE, un tiempo máximo específico que limite el plazo para emitir las resoluciones sobre admisión de estudiantes. El plazo máximo debería estar en consonancia con la duración total de los estudios en cuestión.

La posibilidad ofrecida por algunos Estados de la UE de permanecer en el país por un período de tiempo después de la graduación, con el objeto de buscar un puesto de trabajo, parece una buena manera de mantener a los trabajadores altamente cualificados procedentes de terceros países, que tienen potencial para impulsar la economía nacional y europea.

Dando la oportuna consideración y adoptando las medidas necesarias para reducir los efectos de la "fuga de cerebros", las reglamentaciones al respecto deberían ser estudiadas más detenidamente y podrían ser extendidas a toda la UE. En cuanto a la formación profesional, a fin de lograr una política común y hacer de Europa un continente más atractivo para los candidatos, sería positivo el hecho de aplicar las reglamentaciones en toda la UE, contribuyendo así a la estimulación del desarrollo económico y el crecimiento.

### Cooperación con Terceros Estados

Con el fin de proteger a los migrantes en materia de derechos humanos y para aumentar el atractivo de la UE, debería ser considerada una política común que describa las normas de la UE en materia de acceso a las prestaciones de seguridad social, incluidos los derechos de pensión.

Las remesas pueden ser una herramienta importante para promover el desarrollo. Se recomienda promover más investigación y debate sobre el tema, lo que conduciría a la adopción de recomendaciones específicas sobre medidas para facilitar la transferencia de las remesas de los migrantes a sus países de origen.

La migración circular ha sido reconocida como un mecanismo que puede contribuir al desarrollo de los terceros países. Se recomienda la inclusión de disposiciones al respecto en las legislaciones nacionales de inmigración, así como en la legislación a nivel de la UE.

El debate sobre la migración en la UE reconoce que para una eficaz gestión de la migración debe adoptarse un enfoque global. Se recomienda que los acuerdos bilaterales sobre gestión de los flujos migratorios celebrados por algunos Estados miembros con terceros países y su impacto se estudie más a fondo, y ello con el fin de analizar su éxito o fracaso y para poder afinar más en la elaboración de los instrumentos propuestos para lograrlo.



## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

Baruah, N. and Cholewinski, R., Handbook on establishing effective labour migration policies in countries of origin and destination (2006) Organization for Security and Co-operation in Europe/ International Organization for Migration/ International Labour Organization.

Baruah, N. and Cholewinski, R., Handbook on establishing effective labour migration policies, Mediterranean edition (2007) Organization for Security and Co-operation in Europe/ International Organization for Migration/ International Labour Organization (Baruah and Cholewinski 2007).

Bertozi, S., "Legal migration, time for Europe to play its hand", CEPS Working Document No. 257 (February 2007) (Bertozi 2007).

Besselink, L., "Unequal citizenship: integration measures and equality" in The nexus between immigration, integration and citizenship in the EU (April 2006) pp. 14-21 (Besselink 2006).

Black's Law Dictionary (7th edition 1999) West Group, pp. 543, 545 and 1598.

Brandt, A. and Meyer, C., "Can Merkel's Integration Summit deliver more than just promises?", Spiegel Online (11 July 2007) (Spiegel Online, 11 July 2007).

Carrera, S., "Legal Migration Law and policy trends in a selection of EU Member States", Briefing Paper for the European Parliament (2006).

Carrera, S., "Building a common policy on labour immigration: towards a comprehensive and global approach in the EU?", CEPS Working Documents No. 256 (February 2007) (Carrera 2007).

Carrera, S. and Forminsa, M., "An EU approach to labour migration: what is the added value and the way ahead?", CEPS Working Documents No. 232 (October 2005) (Carrera and Formisano 2005).

Ripoll Carulla, S., "Spain's bilateral agreements on foreign workers: a new instrument of Spanish immigration and development policy", VII Spanish Yearbook of International Law (1999-2000) pp. 39-49 (Carulla 2004).

Castellano, S. et al, "El trabajo y la protección social de los extranjeros" ("Work and protection of migrants"), Vector Plus (2003) pp. 71-73 (Castellano et al 2003).

Cholewinski, R., The legal status of migrants admitted for employment (2004) Strasbourg, Council of Europe Publishing (Cholewinski 2004).

Dassanayake, H., "The need for extending social protection to poor women in the informal economy in developing countries: a gender perspective with social and cultural elements", ILO Discussion Paper (December 1999) (ILO 1999).

European Commission/ European Institute/ CARIM, Mediterranean Migration, 2005 Report (2005) (CARIM 2005).

European Migration Network, Conditions of entry and residence of third country highly skilled workers in the EU (May 2007) (EMN 2007).

Fallenbacher, T., "Part II: the recruitment of labour migration: overly cautious proposals?", Comments No. 2, Migration Research Group (November 2004) (Fallenbacher 2004).

Follmar-Otto, P., "Temporäre arbeitsmigration in die Europäische Union, menschenrechtliche anforderungen" ("Temporary labour migration in the European Union, human rights requirements"), Policy Paper No. 7, German Institute for Human Rights, Berlin (April 2007) (Follmar-Otto 2007).

Frattini, F., European Commissioner responsible for Justice, Freedom and Security, "Enhanced mobility, vigorous integration strategy and zero tolerance on illegal employment: a dynamic approach to European immigration policies", High-Level Conference on Legal Immigration, Lisbon (13 September 2007) (Frattini 2007).

Gaubert, P., "Pour une immigration maîtrisée en Europe" ("For a managed immigration in Europe"), Le Monde (23 August 2007) (Le Monde, 23 August 2007).

German Federal Ministry of the Interior, Immigration and Law Policy (March 2005) (German Federal Ministry of the Interior 2005).

Groenendijk, K., "Legal concepts of integration in the EU Migration Law", 6(2): 111-126 European Journal of Migration Law (2004) (Groenendijk 2004).

Groenendijk, K., "Access of third country nationals to employment under the new EC migration law" in Edstrom, O., Julien-Lapierre, F. and Labayle, H. (eds.), The European immigration and asylum policy: a critical assessment five years after the Amsterdam Treaty (2005) Paris, Obysseus.

Groenendijk, K., "Integration Tests Abroad as a Condition for Family Reunification in the EU?" in Immigration Law Practitioners' Association (ILPA) European Update (June 2007) (Groenendijk 2007).

Groenendijk, K. et al, "The Family Reunification Directive in the EU Member States, the first year of implementation", Centre for Migration Law, Radboud University Nijmegen, Nijmegen (May 2007) (Groenendijk et al 2007).

Guinchard, S. and Montagnier, G., Lexique des Termes Juridiques (Glossary of legal terms) (June 2006) 16th edition, Dalloz (Glossary of Legal Terms 2006).

Guimezanes, N., "La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration" ("Immigration and Integration Act of July 24 2006"), No. 37 La Semaine Juridique édition générale (13 September 2006) (Guimezanes 2006).

Indans, I., Roots, L. and Martinaitis, L., "Immigration policy in the Baltic States", Friedrich- Ebert-Foundation (2007) (Indans et al 2007). Available Online at: [http://www.fes-baltic.lv/cms/upload/dokumente/Indans\\_Roots\\_Martinaitis\\_Immigration\\_Policy.pdf](http://www.fes-baltic.lv/cms/upload/dokumente/Indans_Roots_Martinaitis_Immigration_Policy.pdf)

- IOM, Glossary on migration (2004) (Glossary on Migration 2004).
- IOM, International legal norms and migration: an analysis (2002) (International Legal Norms and Migration 2002).
- IOM, PIELAMI: cooperation on preventing illegal employment of labour migrants with a view to promoting legal employment opportunities (2006) p. 59 (PIELAMI Report 2006).
- IOM, The world migration report 2008 (2008) Geneva, In Press.
- IOM Ukraine, A guide for Ukrainian labour migrants (2007) (IOM Ukraine 2007).
- Kollwelter, S., "Luxembourg" in Niessen, J. et al (eds.), Current immigration debates in Europe: a publication of the European Migration Dialogue (2005) Migration Policy Group (Kollwelter 2005).
- MacDonald, E. and Cholewinski, R., "The Migrant Workers Convention in Europe: obstacles to the ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families: EU/EEA perspectives", Report UNESCO (October 2007) (MacDonald and Cholewinski 2007).
- Martin, E. (ed.), Oxford dictionary of law (1997) New York, Oxford University Press (Oxford Law Dictionary 1997).
- Meyer, J. and Brown, M., "Scientific diasporas: a new approach to the brain drain", Discussion Paper No. 41, World Conference on Science, UNESCO-ICSU, Budapest (June - July 1999) (Meyer and Brown 1999).
- Münz, R., "Europe: population and migration in 2005", Migration Information Source (1 June 2006) (Münz 2006).  
Available Online at: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=402>
- Münz, R., "Migration, labour markets and integration of migrants: an overview for Europe", Hamburg Institute of International Economics (September 2007) (Münz 2007).
- Niessen, J. and Schibel, Y., "Benchmarking citizenship policies", Migration Policy Group (November 2004) (Niessen and Schibel 2004).
- Nonnenmacher, S., "Recognition of the qualifications of migrant workers: reconciling the interests of individuals, countries of origin and countries of destination", Paper for the Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) Annual Conference (2006) (Nonnenmacher 2006).
- Nowak, M., "UN Covenant on Civil and Political Rights", CCPR Comment, Kehl, Strasbourg, N.P. Engel (1993) (Nowak, CCPR Commentary 1993).
- OECD, International migration outlook: SOPEMI 2007 (2007) (OECD Report 2007).
- OECD, International migration outlook: SOPEMI 2006 (2006) (OECD Report 2006).

O'Hanon, E., "Linguistic double standards do exist in immigrant integration", Irish Independent (26 August 2007) (Irish Independent, 26 August 2007).

Papagianni, G., Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law (2006) (Papagianni 2006).

"Politique européenne d'asile et d'immigration" ("European Policy of Asylum and Immigration") in Dictionnaire permanent du droit des étrangers (Permanent Dictionary of Aliens' Rights) (January 2007) Montrouge, Editions legislatives, pp. 1396-18 (Permanent Dictionary 2007).

Steiner, J., Woods, L. and Twigg-Flesner, C., EU Law (2006) Oxford, 9th edition (Steiner et al 2006).

Suter, B. and Jandl, M., "Comparative study on policies towards foreign graduates: study on admission and retention policies towards foreign students in industrialised countries", International Centre for Migration Policy Development (October 2006) (Suter and Jandl 2006).  
*Times Online*, "70 000 gather for violent Pakistan cartoons protest" (15 February 2006) (*Times Online* 2006).

Available Online at: <http://www.timesonline.co.uk/article/0,,25689-2041723,00.html>

Trimikliniotis, N., "Migrant workers and industrial relations", EIROOnline (2003).

AvailableOnline at:

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/11/feature/cy0311103f.html>

Vedsted-Hansen, J., "Migration and the right to family and private life" in Chetail, V. (ed.), Globalization, migration and human rights: International Law under review (2007) Brussels(Vedsted-Hansen 2007).

### Otras fuentes

Act 23/2007 regarding the conditions and procedures on the entry, permanence, exit and removal of foreign citizens from Portuguese territory, as well as the status of long-term resident, July 4 2007 (Act 23/2007).

Act 3386 on entry, residence and social integration of third country nationals into the Greek territory, 18 August 2005 (Act 3386/2005).

Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, 14 June 1985 (Schengen Agreements).

Andriga, H., "Dutch Government plans new approach to integration", Radio Netherlands (22 August 2007) (Radio Netherlands, 22 August 2007).

Commission of the European Union, Green Paper on an EU approach to managing economic migration, COM (2004) 811, 11 January 2005, Brussels (Green Paper on an EU approach to managing economic migration).

Commission of the European Union, Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third country workers legally residing in a Member State, COM (2007) 638, 23 October 2007, Brussels (Proposal for a Single Permit and Common Rights Directive).

Commission of the European Union, *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, COM (2007) 637, 23 October 2007, Brussels (Proposal for a Highly Qualified Migrants Directive).

Commission of the European Union, *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities*, COM (2001) 386, 11 July 2001, Brussels.

Commission on Human Rights, Resolution 1995/44, 3 March 1995 (Commission on Human Rights Resolution 1995/44).

Commission on Human Rights, Resolution 1996/43, 19 April 1996 (Commission on Human Rights Resolution 1996/43).

Committee of Ministers of the Council of Europe, *Recommendation on the admission, rights, and obligations of migrant students and co-operation with countries of origin*, 12 July 2006 (Recommendation of 12 July 2006).

Commonwealth Code of Practice for the International Recruitment of Health Workers, Sunday 18 May 2003, adopted at the Pre-WHA Meeting of Commonwealth Health Ministers 2003, Geneva.

Communication from the Commission of the European Union, "A strong European neighbourhood policy", COM (2007) 774, 5 December 2007, Brussels.

Communication from the Commission of the European Union, "European Neighbourhood Policy, Strategy paper", COM (2004) 373, Brussels, 12 May 2004 (ENP Strategy 2004).

Communication from the Commission of the European Union, "Policy plan on legal migration", COM (2005) 669, 21 December 2005, Brussels (Legal Migration Plan 2005).

Communication from the Commission of the European Union, "The demographic future of Europe – from challenge to opportunity", COM (2006) 571, 12 October 2006, Brussels (Communication on the Demographic Future of Europe).

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, "Evaluation of EU policies on freedom, security and justice", COM (2006) 332, 28 June 2006, Brussels.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, "Priority actions for responding to the challenges of migration: first follow-up to Hampton Court", COM (2005) 621, 30 November 2005, Brussels (Global Approach 2005).

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, "The global approach to migration one year on: towards a comprehensive European migration policy", COM (2006) 73, 30 November 2006, Brussels.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions neighbouring the European Union", COM (2007) 247, Brussels, 16 May 2007 (Global Approach 2007).

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "Circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries", COM (2007) 248, 16 May 2007, Brussels (Communication on circular migration and mobility partnerships 2007).

Communication from the Commission to, the Council, the European Parliament, European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "European values in the globalised world", COM (2005) 525, 20 October 2005, Brussels.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "Migration and development: some concrete orientations", COM (2005) 390, 1 September 2005, Brussels (Migration and Development 2005).

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "Third annual report on migration and integration", COM (2007) 512, 11 September 2007, Brussels.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "Towards a common immigration policy", COM (2007) 780, 5 December 2007, Brussels (Towards a Common Immigration Policy 2007).

Consolidated version of the Treaty Establishing the European Community, 19 March 1997, OJ1997 C 340 (EC Treaty).

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950 (ECHR).

Convention on the Rights of the Child, 1989.

Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, 1995 (Schengen Agreements Implementing Convention 1995).

Council Conclusions on Coherence between EU Migration and Development Policies, 2831st External Relations Council Meeting, Brussels, 19-20 November 2007.

Council Directive 2004/114/EC on the conditions of admission of third country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, 13 December 2004, entered into force on 12 January 2005, OJ 2004 L 375/12 (Studies and Training Directive).

Council Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, 22 September 2003, entered into force on 3 October 2003, OJ 2003 L 016/12 (Family Reunification Directive).

Council Directive 2005/71/EC on a specific procedure for admitting third country nationals for the purpose of scientific research, 12 October 2005, OJ 2005 L 289/15 (Scientific Researchers Directive).

Council Directive 2003/109/EC on the status of third country nationals who are long-term residents, 25 November 2003, entered into force on 23 January 2004, OJ 2004 L 016/44 (Long-Term Residents Directive).

Council Directive 86/613/EEC on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity, including agriculture, in a self-employed capacity, and on the protection of self-employed women during pregnancy and motherhood, 11 December 1986, OJ 1986 L 259/56 (Council Directive 86/613/EEC).

Council of Europe, Bratislava Declaration on Health, Human Rights and Migration, 8<sup>th</sup> Conference of the European Health Ministers, 23 November 2007 (Bratislava Declaration 2007).

Council Regulation 2001/539/EC listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, 15 March 2001 (Council Regulation 2001/539/EC of 15 March 2001).

Council of the European Union, The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, 16054/04, 13 December 2004, Brussels (The Hague Programme 2004).

Council and Commission of the European Union, Action Plan Implementing the Hague Programme on Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, 2005/C 198/01, 12 August 2005, Brussels.

Danish Aliens Act 2006, 1 January 2006, LBK No. 945 (Danish Aliens Act).

Danish Settlement Order, 9 January 2006 (Danish Settlement Order).

Decree of the Minister of Health Care (of Hungary) No. 48, 27 December 2001 (Decree No. 48 of 21 December 2001).

Decree of the President of the (Italian) Council of Ministers on Provisional Programming Concerning the Entry Flows of Non-seasonal Third Country National Workers into the Territory of the State for 2007 (Decreto Flusso 2007).

Decision No. 1/80 of the Association Council on the Development of the Association between the European Economic Community and Turkey, 19 September 1980 (Decision 1/80).

Department of Labour of the Republic of Cyprus (Department of Labour 2007).

Available Online at:

<http://www.mlsi.gov.cy/mlsi/dl/dl.nsf/All/671B3D9715DABCF3C2256DB3002CC1CF?OpenDocument&highlight=foreign%20workers>

Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, 29 April 2004, OJ 2004 L 158/77, amending Regulation 1612/68/EEC and repealing

Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC.

Directive of the (Italian) Minister of the Interior, 5 August 2006 (Directive of 5 August 2006).

Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council on services in the internal market, 12 December 2006, OJ 2006 L 376/36 (Service Directive).

Entry and Residence in France and Right of Asylum Code (C. Foreigners).

Estonian Aliens Act, 8 July 1993 (Estonian Aliens Act).

Estonian Supreme Court, Riigikohtu halduskolleegiumi 18.05.2000. a kohtuotsus asjas nr 3-3-1-11-00 Valentina Ušakova kassatsioonkaebuse läbivaatamine elamisloa taotlemisel sisserände piirarvu kohaldamise asjas (RT III 2000, 14, 149).

EU-Africa Summit, Lisbon Declaration, Lisbon (3-9 December 2007).

Europa Glossary, Lisbon Strategy, last visited on 9 January 2008.

Available Online at: [http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon\\_strategy\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_en.htm)

European Agreement on Regulations governing the Movement of Persons between Member States of the Council of Europe, signed on 13 December 1957, ETS No. 025.

European Commission Webpage, An EU framework on the admission of third country nationals as students and researchers, last visited on 23 January 2007 (European Commission Webpage 2007).

Available Online at:

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/immigration/training/fsj\\_immigration\\_training\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/training/fsj_immigration_training_en.htm)

European Committee of Social Rights, Conclusions XVIII-1 (Austria), Articles 1, 5, 6, 12, 13, 16 and 19 of the Charter (2006) (ESC Report Austria 2006).

European Committee of Social Rights, Conclusions XVIII-1 (Greece), Articles 1, 12, 13, 16 and 19 of the Charter (2006) (ESC report Greece 2006).

European Convention on Establishment, 13 December 1955, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe, Paris (European Convention on Establishment).

European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, 1997 (ECMW).

European Council, Conclusions of the EU Presidency, Lisbon (23 and 24 March 2000) (Conclusions of the Lisbon European Council).

European Council Resolution on the limitation of admission of third county nationals to the territory of the Member States for employment, 20 June 1994, OJ 1996 C 274/3, in connection with Council Regulation (EEC) No. 1612/1968 (Council Resolution of 20 June 1994).

European Court of Human Rights, Boultif vs. Switzerland, 2 August 2001 (Boultif vs. Switzerland).

European Court of Human Rights, Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg, Case 66/85, 3 July 1986 (Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg).

European Court of Human Rights, Gül vs. Switzerland, 19 February 1996, Reports of Judgements and Decisions 1996-I, § 37 (Gül vs. Switzerland).

European Social Charter, 1961 (ESC).

European Social Charter (Revised), 1996 (ESC Rev.).

Federal Act concerning Settlement and Residence in Austria, 2005, BGBl I (Federal Law Gazette) 2005/100 in the version BGBl I 2006/31 (NAG).

Finish Aliens Act, 301/2004, 1 May 2004, including amendments up to 619/2007 (Finnish Aliens Act).

(Finnish) Government Resolution, Migration Policy Programme, 19 October 2006 (Finnish Migration Policy Programme 2006).

Finnish Ministry of Labour, Finland's Responses on the Green Paper on an EU approach to managing economic migration, 6 April 2005 (Finland's responses on Green Paper 2005).

German Residence Act, 30 July 2002.

Hearing of Mr. N. Sarkozy, Minister of the Interior and for Regional Development, as regards the proposal for a law on immigration and integration, 29 March 2006.

ILO Convention (No. 143) concerning migrations in abusive conditions and the promotion of equality of opportunity and treatment of migrant workers, 24 June 1975 (ILO Conv. 143).

Information request by IOM to the European Commission on notification of the transposition of certain Directives and answer by the European Commission on 2 July 2007 (European Commission 2007).

Input to questionnaire by IOM mission regarding Czech Republic<sup>222</sup>, July 2007.

Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugees and Migration Policies, Working Group on Immigration and Integration, Geneva, 8-9 November 2007 (IGC Meeting 2007).

International Covenant on Civil and Political Rights, 1966 (ICCPR).

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966.

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrants Workers and Members of their Families, 18 December 1990 (MWC).

---

<sup>222</sup> En el marco de este Informe, IML / GEPMA solicitó a varias Delegaciones de la OIM con sede en países europeos que participaran en este estudio. Fue diseñado un cuestionario y enviado a las sedes de la OIM destinadas a recabar información sobre el impacto real de la legislación migratoria.

In the framework of this study, IML/ LEG has asked several IOM Mission based in European countries to provide input to the study. A questionnaire was designed and sent to IOM missions aimed at gathering information about the real impact of migration legislation.

IOM Contribution to Paper on Circular Migration by the Commission of the European Union, 3 September 2007 (IOM comments on Circular Migration 2007).

IOM Helsinki conducted interviews with Officials in Charge of Migration of the Finnish Ministry Labour, Finnish Ministry of the Interior, Finnish Directorate of Immigration and Helsinki City Council, July-August 2007 (Interviews with Finnish Migration Officials 2007).

Irish Department of Enterprise, Trade and Employment, Guide to Work Permits, January 2007 (Department of Enterprise, Trade and Employment 2007).

Irish Immigration Act 2004 (No. 1 of 2004), 13 February 2004.

(Irish) Immigration, Residence and Protection Bill 2007 , 27 April 2007 (Immigration, Residence and Protection Bill 2007).

Irish Naturalisation and Immigration Service, *Family Reunification for Works* (2007) (INIS 2007). Available Online at: <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/WP07000160>

(Italian) Bill authorizing the government to draft a law, 24 April 2007 (Disegno di legge 2007). Justice and Home Affairs 2618th Council Meeting, 14615/04, Brussels, 19 November 2004 (JHA Council 2004).

Law 189/2002 on changes in regulations on the matter of immigration and asylum, 30 July 2002 (L 189/2002).

Law No. 2006-9111 on Immigration and Integration, 24 July 2006 (Law on Immigration and Integration).

Lisbon Strategy for Growth and Jobs, March 2000.

(Luxembourg) Immigration Law on 1. The entry and residence of foreigners, 2. Medical checks on foreigners, and 3. The employment of foreign workers, 28 March 1972 (Luxembourg Immigration Law 1972).

Mariani, T., *Report No 3058 presented to the National Assembly by the Committee of Constitutional Laws, Legislation and General Administration of the Republic concerning the draft law on immigration and integration* (No. 2986), 26 April 2006 (Mariani 2006).

Meeting with Officials of the European Commission, DG JLS, 25-26 June 2007 (Interview with Officials of the European Commission 2007).

Organic Law 4/2000 on the Rights and Freedoms of Aliens in Spain and their Social Integration, 11 January 2000 (Organic Law 4/2000).

Population Division of the United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN Population Division 2006).

Available Online at: [www.un.org/esa/population/publications/ageing/ageing2006.htm](http://www.un.org/esa/population/publications/ageing/ageing2006.htm)

Regulation 2006/562/EC of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders, 15 March 2006 (Schengen Borders Code).

Revised Recommendations concerning Technical and Vocational Education, General Conference of the UNESCO, 2 November 2001 (UNESCO Recommendations on Training 2001).

Spanish Implementing Regulation of Organic Law 4/2000, Official State Bulletin No. 174, 21 July 2001 (Spanish Implementing Regulation).

(Spanish) Ministry for Labour and Social Affairs, Statistics on "job seeker visa" (2007) (Spanish Ministry for Labour and Social Affairs 2007).

Available Online at: <http://extranjeros.mtas.es/es/general/contingente-2007.pdf> Swedish Aliens Act, 31 March 2006 (Swedish Aliens Act).

Swedish Migration Board, Work permits for seasonal employment (February 2007) (SMB 2007). Available Online at: <http://www.migrationsverket.se/english.jsp>

Tampere European Council, Presidency Conclusions, SN 200/99 (15-16 October 1999) (Tampere Conclusions 1999).

The Africa-EU Strategic Partnership, A joint Africa-EU strategy, December 2007 (Joint Africa-EU Strategy 2007).

The Netherlands Court of Audit, Immigration and Naturalization Service (2007) (TK 2006/07).

Treaty of Amsterdam, signed on 2 October 1997, entered into force on 1 May 1999, OJ 1997 C 340/1, amending Treaty on the European Union (Treaty of Amsterdam).

Treaty on the European Union, signed on 7 February 1992, entered into force on 1 November 1993, OJ 2002 C 191/1.

UNAIDS/ IOM, Statement on HIV/AIDS related travel restrictions (June 2004) (UNAIDS/IOM statement on HIV/ AIDS related travel restrictions).

United Nations Economic and Social Council, Siracusa Principles on the limitation and derogation provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, U.N. Doc. E/CN.4/1985/4, Annex (1985) (Siracusa Principles).

United Nations Universal Declaration of Human Rights, 1948.



## **INFORMES DE PAÍSES**



## AUSTRIA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>132</b>
.....	
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN</b>	<b>132</b>
.....	
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios</b>	<b>132</b>
.....	
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados</b>	<b>133</b>
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES	133
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES	133
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES	133
.....	
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia</b>	<b>134</b>
.....	
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS	134
.....	
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes</i>	134
2.3.1.2 <i>Procedimientos aplicables</i>	134
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos</i>	135
.....	
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA	135
.....	
2.3.2.2 <i>Residencia temporal</i>	135
2.3.2.1 <i>Residencia permanente</i>	136
.....	
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS	137
.....	
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar</i>	137
2.3.3.2 <i>Trabajo</i>	138
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional</i>	139
.....	
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL</b>	<b>140</b>
.....	
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN</b>	<b>140</b>
.....	
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS</b>	<b>140</b>
.....	
Bibliografía	142

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

En 2007 había 474.795 extranjeros residiendo en Austria, de los cuales 297.336 tenían residencia permanente, y el 42,35% de los cuales residían en Viena.

Los principales países de origen de estos extranjeros son: de la ex Yugoslavia (Serbia, 26,55%), Bosnia- Herzegovina (19,78%), Croacia (11,97%), y Turquía (19,86%). El motivo de la llegada de estas personas se debe a factores históricos: muchos ciudadanos de esos estados emigraron a Austria durante los años 1970 como trabajadores invitados para satisfacer la demanda de trabajo y finalmente se acabaron quedando en Austria.

Antes de 1992 el establecimiento de los extranjeros estaba regulado por la Ley del Pasaporte de 1969, (así como por la Ley de Extranjería de 1954). No había distinción legal entre estancias de larga o corta duración y la visa era la única manera de entrar y residir en Austria.

La Ley de Extranjería de 1992 y la Ley de Residencia de 1993 introdujeron el sistema de cuota y la necesidad de que los inmigrantes solicitaran los permisos de residencia desde afuera.

La última ley, sin embargo, incluía estrictos límites para la permanencia que no podían ser cumplidos por la mayoría de extranjeros que llevaban viviendo en Austria mucho tiempo, convirtiendo su estancia en ilegal.

Este fue uno de los problemas legales que motivaron la siguiente reforma realizada mediante la Ley de Extranjería de 1997. Esta nueva ley era más compleja que la anterior, pero cambiaba las normas de procedimiento para aumentar la protección de los residentes que llevaban más tiempo contra la expulsión.

La Ley de 1997 fue reformada muchas veces, haciéndola cada vez más restrictiva.

El 1º de enero de 2006 entró en vigor un paquete legislativo de leyes relacionadas con la extranjería, en parte basada en la legislación anterior. Este paquete legislativo regula los estatutos de los extranjeros en tres leyes: La Ley de Política de Extranjería, la Ley de estancia y residencia, y la Ley de Asilo.

El trabajo de los extranjeros viene regulado por la Ley Laboral de los Extranjeros de 1975.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

En 2006, la mayoría de permisos de residencia fueron concedidos para realizar estudios (2005), empleos determinados (1858) y reagrupación familiar (598).

Los trabajadores de temporada también fueron un número importante de extranjeros. En el mismo año, 13.931 permisos de residencia existentes fueron renovados.

Dependiendo de la duración de la estancia, los permisos para entrar de forma legal y permanecer son concedidos por la NAG o la FPG. La NAG es competente para otorgar, denegar o retirar los permisos de residencia de los extranjeros que quieren permanecer en el territorio federal por más de 6 meses, así como la documentación relativa a los derechos de estancia y residencia (NAG, Art. 1.1).

La NAG es válida para casi todos los extranjeros, incluyendo a los ciudadanos de terceros países y los ciudadanos europeos.<sup>223</sup> Todas las otras modalidades de estancia (especialmente las inferiores a 6 meses) que no están reguladas por la NAG están reguladas por la FPG.

<sup>223</sup> Sin embargo, se tienen en cuenta especiales condiciones para los ciudadanos de la UE teniendo en cuenta su específico estatuto garantizado por las leyes europeas.

Hay varios motivos específicos por los que se puede solicitar un permiso de residencia en la NAG. Por ejemplo para los investigadores (NAG, Art. 67) o artistas (NAG, Art. 61) y también para la residencia no lucrativa (NAG, Art. 42).

## 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

Las oficinas austriacas diplomáticas y consulares situadas en el extranjero son las competentes para decidir sobre la concesión de las visas (FPG, Art. 7). Sin embargo, en casos excepcionales algunos controles situados en algunas fronteras tienen competencia para otorgar visas (FPG-DV, Art. 1).<sup>224</sup>

### 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

La concesión de visas está regulado por la Ley de Extranjería (FPG), que prevé las bases legales para las visas de tipos A a C (conocidas como visas Schengen), además de las visas nacionales especiales (categorizadas como D i D + C visas) que pueden ser concedidas por una duración de hasta 6 meses y para realizar trabajos de corta duración (FPG, Art. 20). Los extranjeros de ciertos países tienen un estatuto especial que les permite viajar a Austria y estar durante un breve período de tiempo sin visa<sup>225</sup>. Generalmente no hay requerimientos sanitarios regulados en la NAG<sup>226</sup>. La tasa para la visa A o B es de 35 euros, para la visa C de 43 euros, y para la visa D + C es de 75 euros, según la ley de Tasas Consulares (Ley de Tasas Consulares). Existe un procedimiento especial para la concesión de la visa D+C en el que el mercado laboral se tiene en cuenta (FPG, Art. 24). El plazo para una decisión relacionada con la solicitud de visa es de 6 meses (FPG, Art.11.5), sin embargo, la duración real del trámite depende de la complejidad del caso. También hay muchas diferencias en el tiempo dependiendo de la nacionalidad del solicitante y de la embajada responsable. Los motivos para denegar la solicitud de visa son: ir contra el orden público, haber sido rechazado por otro Estado Parte del Acuerdo Schengen y constar en el sistema de registro Schengen (FPG, Art. 21.7). Además, la visa no será concedida si existe la duda que el nacional del tercer país no abandonará Austria cuando la visa expida, o si se presume que esta persona intentará trabajar en Austria (excepto en casos de viajes de negocios y para la solicitud de la visa D+C (FPG, Art. 21.1 N°.6). La concesión de la visa también será denegada si el extranjero ha intentado engañar a las autoridades en relación a su identidad, su nacionalidad o sus documentos (FPG, Art. 21.7 N°.5). Las autoridades competentes no están obligadas a justificar el motivo de la denegación (FPG, Art. 11.2). La justificación es obligatoria solamente en casos de personas de terceros países que son familiares de Ciudadanos Europeos (FPG, Art. 11.4).

### 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

En el trámite de la visa generalmente no hay ninguna posibilidad de recurrir (FPG, Art. 9.3). Sin embargo, las partes interesadas pueden apelar al Tribunal Administrativo o al Tribunal Constitucional si consideran que la decisión tomada iba en contra de la ley o violaba derechos

<sup>224</sup> Sus actos están adscritos a la autoridad administrativa del distrito o, en algunos pueblos más grandes, la policía federal es la competente.

<sup>225</sup> Los países privilegiados que están enumerados en la Regulation 539/2001/EC (en la versión 1932/2006) según el artículo 62 del Tratado de la Unión Europea: Andorra, Argentina, Australia, Bolivia, Brasilia, Brunei, Canada, Chile, Croacia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Israel, Japan, Malaysia, Mexico, Monaco, New Zealand, Nicaragua, Panama, Paraguay, San Marino, Singapore, South Korea, the United States of America, Uruguay, Vatican City State, and Venezuela.

<sup>226</sup> Excepcionalmente, el extranjero deberá presentar un certificado médico si ha estado en algún estado con riesgo de epidemias durante los 6 meses anteriores (FPG, Art. 23).

individuales constitucionalmente garantizados. Entonces la autoridad está obligada a hacer una nueva resolución de acuerdo con el razonamiento del tribunal.

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 *Autoridades competentes*

En el caso de solicitudes presentadas fuera de Austria, la autoridad competente es la diplomacia austríaca (NAG, Art. 3.3). Estos solamente podrán denegar las solicitudes en base a motivos de forma y no por motivos de fondo. La autoridad competente para la concesión de las solicitudes para permisos de residencia es el gobernador provincial.

#### 2.3.1.2 *Procedimientos y condiciones aplicables*

En relación a los nuevos inmigrantes, todos los tipos de residencia deben ser solicitados en el extranjero antes de entrar (NAG, Art. 21). La obtención del permiso de residencia será denegada si: Se le ha impuesto una prohibición de residencia; tiene una prohibición de residencia de otro estado de la EEAA; se le ha impuesto una orden de expulsión en los últimos 12 meses; se evidencia que hay matrimonio de conveniencia o adopción de conveniencia; el extranjero ha excedido el tiempo que tenía de exención de visado o del tiempo de su residencia; si ha sido penado por evasión del control de fronteras o entrada ilegal en el territorio federal en los últimos 12 meses (NAG, Art.11.1).

El permiso de residencia deberá ser concedido al extranjero que cumpla con los siguientes requisitos: la residencia del extranjero no va en contra del interés público; el extranjero puede acreditar que tiene una vivienda que cumple con los estándares Austríacos; tiene seguro médico con cobertura en todo el territorio federal; la residencia del extranjero no supone una carga para la autoridad territorial<sup>227</sup>; la residencia del extranjero no conlleva ningún daño en las relaciones entre la República de Austria y otro estado o organismo internacional (NAG, Art.11.2). En la práctica, la razón más importante para denegar la solicitud es la ausencia de medios de vida suficientes o el seguro sanitario, o la presunción que el extranjero representa un peligro para el orden público o la seguridad nacional. Esto se presume si el extranjero ha sido penado por delitos criminales o, en algunos casos, si ha sido condenado por entrada y estancia irregular. Como en el caso de las visas, normalmente no hay requerimientos de certificados médicos. Sin embargo, si el extranjero ha estado en un país en el que haya habido una importante epidemia en los últimos 6 meses, deberá presentar un certificado de salud. La tasa para los permisos de residencia son: 100 EUR para residencias limitadas y 150 para residencias ilimitadas (Consular Tax Act, Art. 14). Los extranjeros que solicitan un permiso de residencia deben cumplir un “contrato de integración”. Este contrato de integración consiste en dos módulos: un primer módulo centrado en la adquisición de la habilidad de leer y escribir y un segundo módulo centrado en la adquisición de conocimiento del idioma alemán, así como ser capaz de participar en la vida social, económica y cultural de Austria. La aprobación del examen final es un requisito para cumplir con la obligación del contrato de integración (NAG-DV, Art. 8).<sup>228</sup>

<sup>227</sup> Los medios económicos pueden ser acreditados mediante una declaración de responsabilidad válida por un período de 5 años (NAG Art 2(15)). La persona que hace la declaración deberá pagar por los inconvenientes que el extranjero cause en el país. Esta responsabilidad no está ligada al período de estancia legal del extranjero, pero tiene una duración mínima de 5 años, aunque permanece si después de la expiración del permiso del extranjero este permanece irregular en Austria.

<sup>228</sup> La Federación debe abonar el coste del curso hasta un máximo del 50%. El importe exacto de la cobertura del estado dependerá de si las condiciones son cumplidas en el período de dos años (NAG, Art. 15). El resto del coste deberá ser abonado por el extranjero.

Aunque se llama “acuerdo”, el acuerdo de integración es una obligación requerida por ley. Las consecuencias de no cumplir con esta obligación pueden ser punibles administrativamente, (NAG, Art. 77.1), con multas pecuniarias (NAG, Art. 15) o, en último extremo, motivo de expulsión (FPG, Art. 54.4). La mayoría de los permisos de residencia solamente pueden ser concedidos si no se excede una cierta cuota (NAG, Art. 12). Estas cuotas están determinadas anualmente por el Gobierno Federal de Austria, que prevé el máximo número de permisos de residencia que pueden ser garantizados durante el año siguiente. El número está dividido según los diferentes tipos de residencias (NAG, Art. 13). En el año 2007, el gobierno federal aprobó una cuota de 6500 permisos de residencia, 7500 de trabajos de temporada, y 7000 trabajadores para la agricultura. El número de permisos de residencia está dividido en subcategorías, incluyendo empleados-clave (1420), empleados clave por cuenta propia (145), reagrupación familiar (4540), residencia no lucrativa (140) y las personas que tiene un permiso de larga duración de algún país miembro de la CE (135) (Settlement Reg. 2007).

Las autoridades deben resolver las solicitudes en el plazo de 6 meses (AVG, Art. 73). Si no lo hacen en este período de tiempo, el solicitante tiene el derecho a la llamada “devolución de la solicitud”. En este caso, la competencia pasa a la segunda instancia. En los casos en los que se aplica el sistema de la cuota, los límites se prolongan para aquellos períodos en los que no hay cuota<sup>229</sup>. Sin embargo, en casos de reagrupación familiar el período de espera no puede durar más de tres años (NAG, Art. 12.7).

La norma general para la prolongación de las solicitudes es que se cumplan los requisitos para la renovación del mismo permiso que se tiene. (NAG, Art. 24.4). Si el extranjero quiere cambiar el propósito de su residencia durante su estancia en Austria deberá notificarlo inmediatamente a la autoridad competente. La intención de cambiar la residencia será aceptada si reúne los requisitos para el tipo de permiso que solicita y, si es necesario, hay aún cuota para ello.

### 2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales

El Ministro Federal del Interior debe decidir sobre los recursos en contra de las decisiones tomadas por el gobernador provincial (o por las autoridades del distrito delegadas (NAG, Art. 3.2). Contra estas decisiones las partes tiene el derecho de acudir al Juzgado Administrativo o al Juzgado Constitucional, quien deberá anular aquellas decisiones que sean ilegales o que violen los derechos constitucionales (B-VG, Art. 130; Art. 144). Solamente para nacionales de terceros países privilegiados por la ley de la UE existen los senados administrativos independientes (UVS)<sup>230</sup> que son competentes como segunda instancia (NAG, Art. 9.1). En el caso de solicitudes realizadas fuera de Austria, la autoridad diplomática competente es la que tiene competencia para denegar las solicitudes por los motivos de forma establecidos previamente. Recursos contra este tipo de denegaciones son inadmisibles en instancias administrativas, pero estas pueden ser enjuiciadas por el Tribunal Administrativo o el Tribunal Constitucional.

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### 2.3.2.1 Residencia temporal

Se puede hacer una distinción entre las estancias con visa y las estancias con permisos de residencia. En referencia con las estancias de corta duración, la Ley de Extranjería (FPG) ha establecido la visa C (para estancias de corta duración inferiores a tres meses) y la visa D+C (para las estancias de larga duración hasta seis meses) debido a la implementación de los Acuerdos de Schengen.

<sup>229</sup> En la práctica, esto causa problemas con Carinthia porque el Gobierno Federal no tiene competencia para dar un gran número de permisos en relación a las competencias que tienen las provincias. La provincia de Carinthia normalmente propone menos permisos, especialmente referidos a reagrupación familiar.

<sup>230</sup> Los senados administrativos independientes están organizados como autoridades administrativas, pero debido a la posición de garantes de sus miembros son considerados como tribunales según lo dispuesto en el Art. 6 de la ECHR y del Art. 234 de EGV.

La visa D+C, introducida por la FPG, posibilita actividades laborales de corta duración en casos excepcionales. Existen varios tipos de permisos para duraciones más largas, incluidos los permisos de residencia y los permisos de estancia (ambos permisos de residencia y de estancia). En principio, los permisos de residencia permiten una residencia temporal. Estos permisos incluyen: el permiso de residencia como “miembro de la familia” que permite una estancia restringida con la posibilidad de recibir un “EC permiso de larga duración miembro de la familia”; el permiso de residencia “EC-larga duración”, para la documentación de tiempo ilimitado de estancia; permiso de residencia “EC permiso de residencia de larga duración – miembro de la familia” que habilita para estancias ilimitadas; y permiso de residencia para permisos no permanentes con limitación de residencia en el territorio federal para un propósito específico con la posibilidad de obtener luego un permiso de estancia (NAG, Art. 8.1).

### 2.3.2.2 *Residencia permanente*

Para una residencia permanente la categoría se establece como “permiso de establecimiento”. Este se divide en 5 subcategorías (NAG, Art. 8.2):

1-“Permiso de establecimiento de empleado clave”: permite al solicitante una limitada estancia y conseguir una ocupación determinada por la Ley de Trabajo para extranjeros.

2-“Permiso de establecimiento –para fines privados” (literalmente traducido como permiso de establecimiento con excepción para trabajar”): permite al solicitante una estancia limitada sin la posibilidad de tener una ocupación.

3-“Permiso de establecimiento no restringido”: autoriza una estancia limitada y posibilidad de establecerse como autónomo o como cuenta ajena según lo dispuesto en la Ley de Trabajo para inmigrantes.

4-“Permiso de establecimiento restringido”: autoriza una estancia limitada y poder establecerse como autónomo o cuenta ajena si se consigue una autorización según lo dispuesto en la Ley de Trabajo para extranjeros.

5-“Permiso de establecimiento-familiar”: autoriza una estancia limitada sin posibilidad de trabajar. La posibilidad de trabajar solamente será admisible mediante el cambio de permiso que estará sujeto al requerimiento de la cuota.

Además, “el permiso de residencia de larga duración-CE” se otorga a aquellos extranjeros que hayan estado permanentemente en el territorio federal durante los últimos 5 años si han cumplido el acuerdo de integración (NAG, Art. 45).

El “permiso de estancia no restringido” (NAG, Art. 43) se concede a los empleados clave después de un período de 18 meses siguientes al establecimiento, según se establezca en el servicio del mercado de trabajo y según su calificación como de empleado clave (AuslBG, Art. 12.9).

El nacional del tercer país que tiene un “permiso de estancia de empleado clave” (NAG, Art. 44) puede obtener un “permiso de estancia -restringido” sin estar sujeto a la cuota si tiene un permiso de trabajo según lo previsto en la Ley de Trabajo para extranjeros.

Los nacionales de terceros países que tienen un permiso de residencia titulado “permiso de residencia de larga duración-CE” de otro estado miembro podrán obtener un “permiso de estancia por motivos privados” si hay cupo disponible (NAG, Art. 49.1).

Los nacionales de terceros países que tienen un permiso de residencia titulado “EC permiso de larga duración” de otro estado miembro podrán obtener un “permiso de estancia restringido” por el propósito de encontrar un empleo si la cuota lo permite y si el permiso de trabajo según la Aliens Employment Act are available (NAG, Art. 49.2).

Un "permiso de establecimiento no restringido" puede ser expedido a esas personas no antes de 12 meses, a condición de que exista previamente una declaración de la autoridad competente, con arreglo a la Ley de empleo de extranjeros, que diga que hay cupos disponibles (NAG, art. 49 .3).

### 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

#### 2.3.3.1 Reagrupación familiar

De acuerdo con la NAG, la reagrupación familiar es uno de los supuestos para obtener un permiso de residencia. Aunque está restringido al sistema de cuota<sup>231</sup>. El gobierno federal está autorizado para designar las categorías de los miembros de las familias con nacionales de terceros estados que podrán ser reagrupados de forma preferente en base a su posibilidad de integración. De este modo, se les concede trato preferencial sin que les sea de aplicación el sistema de la cuota. (NAG, Art. 13.7).

El término “miembro de la familia” está definido en el Art. 2.9 de la NAG y se refiere a “familia básica”: “Cónyuge o hijos menores, incluyendo los adoptados y los hijastros. Los cónyuges (excepto los cónyuges de nacionales de Austria, EEA y Suiza) deben tener como mínimo 18 años. En el caso de matrimonios poligráficos cuando el cónyuge todavía tiene una esposa viviendo con él en territorio federal no hay posibilidad de conseguir un permiso de residencia”. Existen especiales provisiones contra los matrimonios y las adopciones de conveniencia (NAG, Art. 30). En el caso de reagrupación familiar con austríacos o miembros de EEA, se incluyen además los ascendientes.

Existen varios tipos de permisos para los miembros de la familia dependiendo del estatus legal del reagrupante (NAG, Art. 46). Existe normativa especial para la reagrupación familiar de nacionales de EEA.

Los familiares del reagrupante que tiene un “permiso de estancia por motivos privados” obtendrán el mismo permiso si existe cuota disponible (NAG, Art. 46.1); los familiares cuyo reagrupante tiene un “permiso de estancia-restringido” podrán obtener, sin tener en cuenta el sistema de cuota, un “permiso de estancia por motivos privados” (NAG, Art. 46.2). Los familiares de los empleados clave obtendrán un “permiso de residencia restringido” por un período de validez que no exceda de 18 meses si existe cuota disponible (NAG, Art. 46.3).

Los familiares de nacionales de terceros países obtendrán un “permiso de residencia restringido” si existe cuota disponible y el reagrupante tiene alguno de los permisos de larga duración (NAG, Art. 46(4)). Después de un año tendrán derecho a un “permiso de residencia no restringido” que les permite el libre acceso al mercado laboral (NAG, Art. 46.5). Los familiares de un reagrupante que tiene un “permiso de estancia como familiar” pueden tener derecho a obtener un “permiso de estancia restringido” si existe cuota disponible y puede conseguir un permiso de trabajo según la Ley de Empleo para Extranjeros (Aliens Employment Act (NAG, Art.47.4)). Los familiares que tengan permiso para residir de forma permanente por el período de 5 años obtendrán el permiso de residencia “EC permiso de residencia de larga duración como miembro familiar” si han cumplido con el contrato de integración y, en el caso del cónyuge, haya estado casado durante como mínimo dos años (NAG, Art. 48).

Los miembros de la familia de un nacional de un tercer estado que tiene el permiso de residencia de larga duración-CE” de otro Estado Miembro puede obtener un “permiso de estancia por motivos privados” o “un permiso de establecimiento restringido” si, en el caso de cónyuges, el matrimonio con el nacional del tercer estado existía en el momento del establecimiento (NAG, Art. 50).

Existe una regulación especial para familiares de ciudadanos de la EU, que se aplica cuando el reagrupante es austríaco, EEA o suizo que reside de forma permanente en Austria y quien tiene el derecho de libre circulación en la EU. Solamente estos familiares pueden beneficiarse de la legislación comunitaria (Directiva 2004/38/EC) y la implementación austríaca de la misma

<sup>231</sup> En los casos de reagrupación familiar, si el cupo en una provincia se ha agotado, la autoridad respectiva debe posponer la concesión hasta que haya cuota, siempre que la correspondiente autoridad no deniegue la solicitud por otros motivos. Tres años después de la solicitud, no será posible volver a posponer la solicitud de reagrupación familiar y el sistema de cupos no será aplicable (NAG, Art. 12 (7)). El límite de tres años no se aplica a todos los tipos de reagrupación familiar, sino solamente a los familiares con el “permiso de establecimiento-restringido”.

(por ejemplo la posibilidad de reagrupar a los ascendientes). Los familiares de los nacionales de la UE pueden obtener un permiso de estancia libre de cuota (NAG, Art. 56.1). El reagrupante nacional de un país de la EEA debe hacer una declaración de responsabilidad incluso si el familiar tiene suficientes recursos por él mismo. Los familiares pueden obtener un “permiso de estancia-restringido” si la cuota está disponible y es posible obtener un permiso de trabajo según lo previsto en la Ley de empleo para extranjeros (NAG, Art. 56.3).

A los familiares del cónyuge<sup>232</sup> que es austríaco, miembro de la UE, o suizos con el permiso de residencia permanente en Austria, se les puede conceder un permiso como “familiar” o un “permiso de establecimiento-familiar” (NAG, Art. 47). Los siguientes familiares del cónyuge pueden obtener, sin el sistema de cupos, un “permiso de establecimiento – familiar”: primer grado en línea directa ascendiente del cónyuge o su esposa, en los casos que tengan medios económicos; una pareja que pueda acreditar una relación de larga duración y tenga medios económicos del cónyuge del país de origen; y los otros familiares del cónyuge que: a) hayan sido mantenidos por el cónyuge en el país de origen; b) hayan convivido con el cónyuge en el país de origen y fueran mantenidos económicamente por éste; c) debido a la gravedad de su estado de salud estén bajo el cuidado personal del cónyuge (NAG, Art. 47.3).

### 2.3.3.2 Trabajo

#### Cuenta ajena

Según la legislación actual, es muy difícil inmigrar a Austria simplemente para trabajar. Solamente los “empleados clave”, como menciona la Ley de Trabajo para Extranjeros (AusIBG, Art. 2.5), tienen derecho a solicitar un permiso de residencia. Así pues, una especial cualificación y elevados ingresos son necesarios. El concepto de “empleados clave”, aparte de lo previsto para el trabajo de temporada, no está restringido a ningún sector de la economía austríaca. Solamente extranjeros con un “Permiso de residencia de larga duración-CE (NAG, Art. 45) o con “permiso de residencia no restringido” (NAG, Art. 8.2) tienen acceso libre al mercado de trabajo (AusIBG, Art. 17.1).

Los extranjeros que quieren trabajar en Austria necesitan un permiso de residencia especial que incluye todos los propósitos (“permiso de establecimiento-no restringido”) (NAG, Art. 43). Para poder trabajar, el nacional de un tercer país y miembros de los nuevos estados miembros<sup>233</sup> requieren un permiso de trabajo de un empleador. (AusIBG, Art. 4)<sup>234</sup>. Después de un cierto período de tiempo el extranjero tiene el derecho de solicitar una autorización para trabajar o una excepción, que le proporciona acceso gratuito al mercado de trabajo en una provincia o en todo el territorio federal. Conseguir un permiso de trabajo está restringido por el sistema de cuota. El número de empleados y desempleados extranjeros no puede, en principio, exceder del 8% del número de empleados y desempleados de ciudadanos austríacos (AusIBG, Art. 12a). La validez de un permiso de trabajo no puede exceder de un año (AusIBG, Art. 7.1). La autorización para trabajar es válida para un máximo de dos años (Art. 14a 4) y la excepción para un máximo de cinco años (AusIBG, Art. 15.5); ambos pueden ser renovados.

#### Trabajo por cuenta propia

El trabajo por cuenta propia es una de las maneras para tener un permiso de residencia. Para evitar que se utilice este sistema para evitar las restricciones de los trabajadores cuenta ajena, un especial procedimiento teniendo en cuenta el servicio de mercado laboral (la autoridad competente para el trabajo de los extranjeros) se sigue si hay dudas razonables sobre el propósito de la actividad por cuenta propia (NAG, Art. 60.1).

Los nacionales de terceros países que tiene un permiso de residencia “EC de larga duración” puede obtener un “permiso de estancia - restringido” con un periodo de validez de 12 meses

<sup>232</sup> Eso significa los cónyuges que no tienen el derecho a la libre circulación dentro de la UE.

<sup>233</sup> República Checa, Hungría, Eslovaquia, Polonia, Letonia, Lituania, Estonia, Rumania y Bulgaria (AusIBG, Art. 32a).

<sup>234</sup> El permiso de trabajo está restringido a una cierta ocupación

con el propósito de conseguir una ocupación por cuenta propia, siempre que haya cuota para ello (NAG, Art. 49.4).

Los nacionales de terceros países pueden obtener un permiso de residencia cuenta propia si han estado realizando contractualmente una actividad durante más de seis meses y existe un certificado de la autoridad competente del mercado laboral relativa a la cualificación de la actividad como cuenta propia y existe un interés para la economía y el mercado de trabajo austríaco (NAG, Art. 60). Los nacionales de los terceros estados que tienen la libre circulación por la UE pueden obtener un “permiso de estancia - restringido” (NAG, Art. 44.2) con el propósito de desarrollar una ocupación como cuenta propia. El legislador intenta con esta provisión cubrir los casos regulados en los tratados que existen entre la CE y algunos terceros estados.

### Trabajo de temporada

Existe un procedimiento especial para trabajadores extranjeros de temporada según la Ley de Trabajo para extranjeros (NAG, Art. 13.5; AusIBG, Art. 5). Esta categoría es muy importante en el turismo y en la agricultura. A pesar de los niveles de paro es necesaria la mano de obra en estos dos sectores. Los trabajadores migrantes de temporada no tienen ninguna posibilidad de obtener un permiso de residencia permanente.

Una cuota específica puede ser incluida en la cuota anual para nacionales de terceros países (NAG, Art. 13.5; AusIBG, Art. 5). Estos trabajadores obtienen una visa D+C según el artículo 24 de la FPG<sup>235</sup>.

Las provincias pueden hacer propuestas para la admisión de trabajadores extranjeros de temporada y trabajadores de la cosecha. Los extranjeros que tiene un permiso de residencia o tienen la libertad de residir deben ser tratados de un modo más favorable. La prolongación de este especial permiso es posible pero en el caso de tener trabajo para un año, y solamente se podrá ampliar dos meses después de la expiración del permiso. La duración máxima de estos permisos es de 12 meses en un período de 14 meses.

### *2.3.3.3 Estudios y formación profesional*

Para tener un permiso de residencia por estudios es necesario matricularse en una universidad. Los nacionales de terceros países deberán tener un permiso de residencia como estudiantes si son estudiantes de una escuela pública, privada estatal con estatuto público o una acreditación de una institución no educacional (NAG, Art. 63).

Según lo dispuesto en la ASVG, en el artículo 11 de la NAG, los estudiantes de hasta 24 años deben demostrar que tienen 4.274 EUR por cada año de estudio. Los estudiantes mayores de 24 años deben demostrar que tienen 8.280 EUR por año. Es posible ganar una parte de esta suma de dinero trabajando, pero para conseguir un trabajo se debe obtener un permiso de trabajo según la autoridad del mercado laboral (NAG, Art. 64.2).<sup>236</sup>

El permiso de residencia de estudiante puede ser obtenido para un máximo de un año (NAG, Art. 20.1). Para poder renovar este permiso, el estudiante debe demostrar que ha terminado los estudios satisfactoriamente.

<sup>235</sup> Es posible aumentar el número de permisos establecido en la cuota anual por un período limitado de tiempo, pero no con respecto a la media anual.

<sup>236</sup> De hecho, es muy difícil obtener este permiso debido al sistema de cupos. La actividad laboral no puede obviar que el objetivo de este permiso es el estudio. Así pues se entiende que los estudiantes deben pasar la mayor parte de su estancia estudiando y que sólo pueden trabajar media jornada. Sin embargo, el dinero percibido por esta ocupación no está limitado. Una declaración de responsabilidad será admisible como alternativa si no se tienen los ingresos suficientes.

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

Uno de los ámbitos que tiene riesgo de vulnerar los derechos humanos es la reagrupación familiar, a causa de la restricción que tienen los nacionales de terceros estados por el requerimiento de la cuota. En la reciente decisión C-540/03, Directiva 2003/86/CE, el Tribunal Europeo de Justicia ha mencionado que este tipo de restricciones realizadas por un estado miembro no es admisible. Además hay objeciones sobre la definición del término "familia". La legislación austríaca no hace uso de las opciones del artículo 4 de la directiva 2003/86/CE que permite la reagrupación familiar de otros familiares y parejas, y se restringe a la familia básica (esposa, hijos, etc.). En esta decisión también se menciona que las parejas registradas no están reconocidas en Austria. Esto puede suponer problemas en el caso de una pareja registrada en otro país de la Unión Europea, cuando uno de los miembros de la pareja vive en Austria y quiere reagrupar a su pareja que es ciudadana de la Unión Europea.

La obtención de un permiso de residencia para los ascendientes, pareja o otros familiares que dependen del reagrupante solo es posible si el reagrupante es un ciudadano austríaco, miembro de la UE o ciudadano de Suiza y reside de forma permanente en Austria (NAG, Art. 47.3). En los procedimientos de reagrupación familiar solamente el pariente que intenta entrar en Austria puede solicitar y solamente él tiene el derecho de recurrir. Aunque de acuerdo con la jurisdicción de la ECHR, los derechos del reagrupante se estén vulnerando éste no tiene ninguna posibilidad de recurrir. Este no es solamente un problema relacionado con el artículo 8 de la ECHR, sino también con el artículo 13 de la misma convención. Sin embargo este sistema es, en principio, legal, según la normativa de la UE (Directiva 2003/86/CE, Art. 5).

En contra de lo requerido por la Directiva 2004/38/EC, no hay previsión de un proceso más acelerado para otorgar visas a los nacionales de terceros países que son familiares de ciudadanos de la UE.

### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

En general la NAG hace más complicado el procedimiento para que los extranjeros puedan estar en Austria. La nueva ley establece más requisitos formales e incrementa los tipos de permisos de residencia, de forma que se hace difícil distinguir unos de los otros. La NAG causa problemas prácticos, especialmente para los ciudadanos de estados donde no hay embajada austríaca. El solicitante debe viajar a otro estado, hecho que puede ser muy caro y en muchas ocasiones casi imposible debido a la regulación de la visa de los estados en los que existe una embajada austríaca. La NAG requiere un elemento de frontera para otorgar condiciones más favorables a las solicitudes de los familiares de los ciudadanos de la UE. Este hecho hace poner en situación de desventaja a los ciudadanos austríacos en relación con los otros ciudadanos de la UE. Los problemas surgen especialmente con los matrimonios mixtos. Según la NAG, el cónyuge que es nacional de un tercer estado debe solicitar el permiso de residencia desde su país de origen. En algunos casos esto es imposible o muy caro. Ha habido casos en que los cónyuges de ciudadanos austríacos han sido expulsados de Austria.

### **5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

Existen tratados internacionales entre Austria y muchos estados en relación a la seguridad social. Muchos de estos tratados posibilitan la suma de los períodos cotizados en ambos

estados así como el pago de la seguridad social en un estado, a pesar que la persona viva en otro estado. Estos tratados bilaterales existen entre Austria y los siguientes países: Australia, Bosnia, Chile, Islandia, Israel, Croacia, Liechtenstein, Macedonia, Holanda, Noruega, Filipinas, Suiza, Serbia, Túnez, Turquía, y los Estados Unidos. Así pues, en principio, los inmigrantes de estos países tienen acceso a la seguridad social y a la pensión una vez hayan retornado a su país de origen. Si el extranjero cambia de lugar de residencia, y vive en algún otro país miembro puede recibir también los pagos en virtud de la regulación 1408/71/EC y 574/72/CE. Su alcance también ha sido extendido a los nacionales de terceros países según la regulación 859/2003/CE.

No hay medidas especiales sobre la circulación de talentos estipuladas en la Ley de Extranjería.

El envío de dinero no está organizado de ninguna manera por el estado y tampoco está regulado en la Ley de Extranjería.

## BIBLIOGRAFIA

### Literature

Bezdeka, J., "Remarks to the implementation of the EC citizen directive in Austria by the alien law package", 12 *Zeitschrift für Ausländerrecht* (2005) p. 398.

Bichl, C., Schmid, C. and Szymanski, W., *The new law for migration for the purpose of work*, (2006) Vienna, NWV.

Bruckner, R., "The new residence and settlement act (NAG) – the new codification of the Austrian migration law", *Migralex* (2006) p. 3.

Ecker, J., "Transposition of Directive 2003/86/EC concerning the right for family reunification", *Migralex* (2005) p. 13.

Ecker, J., "Transposition of Directive 2003/86/EC by the alien law package 2005", *Migralex* (2007) p. 42.

Ecker, J. and Neugschwendter, T., "Implementation of the directive 2003/109/EC concerning the legal status of long term residents by the alien law package 2005", *Migralex* (2006) p. 25.

Einwallner, D., "The alien law package 2005 – a critical analysis", 119 *Juridikum* (2006)

Kutscher, N., Poschalko, N. and Schmalzl, C., *Manual on settlement and residence law* (2006) Vienna, Manz.

Loos, T. and Zlatojevic, T., "Family members of Austrians, EEA citizens and Swiss citizens – unconstitutional discrimination of Austrians?", *Migralex* (2006) p. 91.

Muzak, G., *The right to reside according to the Austrian Alien law* (1995) Vienna, Manz.

Muzak, G., "An alien law for scientists and students abroad?", *Zeitschrift für Hochschulrecht, Hochschulmanagement und Hochschulpolitik* (2007) p. 67.

Pöschl, M., "Integration agreement old and new", *Migralex* (2006) p. 42.

Putzer, J. and Rohrböck, J., *Manual Asylum Law* (2007) Vienna, Manz.

Ramin, R., "The legal status of the EC citizens due to the "alien law package 2005", *Migralex* (2006) p. 13.

Riel, E., Schrefler-König, A., Szymanski, W. And Wollner J., *Alien Police Act* (2006) Vienna, Manz.

Siedl, H., "International social insurance law" in Tomandl, T. (ed.), *System of the Austrian socialinsurance law* (2002)

Vogl, M., Taucher, W., Bruckner, R., Marth, T. and Doskozil, H., *Alien Law* (2006) Vienna, NWV.

Walter, R. and Mayer, H., *Compendium of the Austrian administrative procedure law* (2003).

**Otras fuentes**

Federal Constitutional, BGBl 1930/1 in the version of BGBl I 2007/27 (B-VG).

Alien Police Act 1954, BGBl 1954/75 in the version of BGBl 1992/838 (valid until 31 December 1992).

General Social Insurance Act 1955, BGBl 1955/189 in the version of BGBl I 2007/45 (ASVG).

Tax Act 1957, BGBl 1957/277 in the version of BGBl I 2007/128.

Passport Act 1969, BGBl 1969/422 in the version of BGBl 1992/839 (valid until 31 December 1992).

Aliens Employment Act 1975, BGBl 1975/218 in the version of BGBl I 2006/99 (AuslBG).

Administrative General Procedure Act 1991, BGBl. No. 51/1991 in the version BGBl. I No. 10/2004 (AVG).

Consular Tax Act 1992, BGBl 1992/100 in the version of BGBl I 2004/180) (Consular Tax Act).

Residence Act 1992, BGBl 1992/466 in the version of BGBl I 1997/75 (valid until 31 December 1997).

Alien Act 1992, BGBl 1992/838 in the version of BGBl I 1997/75 (valid until 31 December 1997).

Alien Act 1997, BGBl I 1997/75 in the version BGBl I 2005/100 (valid until 31 December 2005).

Settlement and Residence Act 2005, BGBl I (Federal Law Gazette) 2005/100 in the version BGBl I 2006/31 (NAG).

Alien Police Act 2005, BGBl I 2005/100 in the version BGBl I 2006/31 (FPG).

Asylum Act 2005, BGBl I 2005/100 (AsylG).

Implementation regulation to the FPG 2005, BGBl II 2005/451 (FPG-DV).

Implementation Regulation to the NAG 2005, BGBl II 2005/451 (NAG-DV).

Regulation concerning the employment of foreigners 2006, BGBl II 2006/405.

Settlement Regulation 2007, BGBl II 2007/54 (NLV).

**Decisions of the European court of Human Rights**

ECHR, 7 February 2003, Jakupovic.

ECHR, 22 April 2004, Radovanovic.

Decisions of the European Court of Justice

ECJ, 17 February 2005, C-215/03.  
ECJ, 31 January 2006, C-503/03, Slg 2006, I-1097.  
ECJ, 27 June 2006, C-540/03.  
ECJ, 21 September 2006, C-168/04.

Decisions of the Austrian Constitutional Court (VfGH)

VfGH, 9 June 2006, B 1277/04.  
VfGH, 13 October 2006, G 26/06.  
VfGH, 3 March 2007, B 1019/06.

Decisions of the Austrian Administrative Court

VwGH, 26 September 2006, 2004/21/0289.

## BÉLGICA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>146</b>
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN</b>	<b>146</b>
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios</b>	<b>146</b>
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados</b>	<b>147</b>
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES	147
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES	147
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES	147
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia</b>	<b>148</b>
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS	148
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes</i>	148
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables</i>	148
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales</i>	148
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA	149
2.3.2.1 <i>Residencia temporal</i>	149
2.3.2.2 <i>Residencia permanente</i>	149
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS	150
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar</i>	150
2.3.3.2 <i>Trabajo</i>	150
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional</i>	152
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL</b>	<b>152</b>
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN</b>	<b>152</b>
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS</b>	<b>154</b>
Bibliografía	156

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

Tras la Primera Guerra Mundial, la inmigración progresivamente se convirtió en objeto de la política de Estado en Bélgica. Los primeros flujos migratorios, principalmente italianos y polacos, se produjeron durante la reconstrucción del país tras la guerra, pero la política de contratación en el extranjero fue detenida durante la crisis económica de la década de 1930. Hubo, sin embargo, una renovada necesidad de inmigrantes después de la Segunda Guerra Mundial.

Bélgica, al igual que otros países europeos, detuvo su política activa de contratación de mano de obra extranjera en 1974, una vez más en respuesta a la crisis económica. Desde la década de 1970, se han concedido muy pocos permisos cada año, y en la mayoría de los casos, estos se expiden a los trabajadores cualificados. La inmigración en Bélgica continuó, principalmente a través de la reagrupación familiar con los trabajadores extranjeros que habían permanecido en Bélgica como consecuencia de los anteriores programas de contratación de mano de obra. Después de las protestas en contra de la inseguridad jurídica de los extranjeros en la década de 1970, una nueva ley fue aprobada por unanimidad por el Parlamento el 15 de diciembre de 1980. Esta ley, que está todavía hoy en vigor, pero ha sido modificada en numerosas ocasiones, no regula el proceso de admisión, pero sí la situación administrativa de los extranjeros. La idea después de su aprobación fue consolidar los derechos de los inmigrantes una vez que son admitidos legalmente. Con la excepción principal del derecho a la reagrupación familiar, la admisión de los inmigrantes sigue siendo una competencia discrecional del Estado y está regulada por el Ministerio del Interior de cada gobierno. Las leyes dictadas por la Comunidad Europea se han convertido en una importante influencia en la evolución de la legislación belga. La transposición de las directivas adoptadas por primera vez a nivel europeo se convirtió en una realidad con la aprobación de varias leyes en 2006 y 2007.

En 2005 había 870.862 nacionales de terceros países en Bélgica, lo que representa el 8,34 por ciento de la población total (10.445.852 personas). Esta cifra es menor que en la década de 1990, pero esta disminución se debe a las altas tasas de naturalización (Ministerio de Trabajo Informe de 2006)<sup>237</sup>. Una gran mayoría de los extranjeros (66 por ciento) procede de la UE, y los principales grupos de nacionales de terceros países son Marruecos y Turquía.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

La Ley de 1980 distingue entre "disposiciones generales o comunes" y disposiciones "complementarias o derogatorias", que son aplicables sólo a ciertas categorías de nacionales de terceros países. El título segundo prevé disposiciones más favorables aplicables a determinados grupos privilegiados de extranjeros.

Dentro de este marco legal, las categorías "favorecidas" de extranjeros incluyen: miembros de la familia que se benefician de la reagrupación familiar (Ley de 1980, art. 10.4); nacionales de terceros países en condiciones de adquirir o recuperar la nacionalidad belga (Ley de 1980, art. 10.2), que no afecta a muchas personas; nacionales de terceros países que sufren enfermedades graves y que son objeto de disposiciones diferentes de las relacionadas con la protección subsidiaria, y ello porque las autoridades belgas responsables de los programas de asilo no tienen suficientes recursos sanitarios ni humanos para hacerse cargo de los mismos (Ley de 1980, art. 58); los estudiantes de terceros países (Ley de 1980, art. 58), una categoría que no incluye a los que están en prácticas; víctimas del tráfico ilegal (Ley de 1980, art. 1.2), sobre la base de la Directiva 2004/81/CE; investigadores científicos de terceros países (Ley de 1980, art. 61/10), sobre la base de la de la Directiva 2005/71/CE, y residentes de larga duración

<sup>237</sup> Bélgica, que da la posibilidad a las personas de adquirir su nacionalidad después de sólo tres años de residencia, tiene la más generosa ley de naturalización de la UE.

de terceros países (Ley de 1980, art. 15bis; art. 61/6), sobre la base de la Directiva 2003/109/CE.

Los miembros de la familia son la categoría más importante en términos numéricos. Los estudiantes son una categoría interesante, ya que son las únicas personas favorecidas por la ley belga sin que exista una obligación internacional de hacerlo. Por otra parte, es evidente que el Derecho comunitario se ha convertido en el principal factor para la evolución de la ley de inmigración belga, con la creación de nuevas categorías de inmigrantes como son, por ejemplo, las personas enfermas, las víctimas del tráfico ilegal y los investigadores científicos.

La ventaja principal para estas personas es que poseen un derecho subjetivo para permanecer en Bélgica si cumplen las condiciones requeridas por la ley. Esto significa que el Ministro de Interior belga y las administraciones competentes para el control de la inmigración, en principio, no poseen facultad discrecional con respecto a la admisión de estas personas. Por el contrario, el Ministerio del Interior sí tiene facultad discrecional con respecto a los nacionales de terceros países que no pertenecen a alguna de estas categorías privilegiadas (reguladas en el artículo 9 de la Ley de 1980).

No hay en esta Ley ningún estatuto especial para los trabajadores (por cuenta ajena o por cuenta propia) regulados en el artículo 9, pero hay distintas reglas para los permisos de trabajo según las diferentes categorías.

## 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

La autoridad competente es el Ministerio de Interior, en particular la Oficina de Extranjeros dentro del Ministerio. Las embajadas y consulados son competentes en cuanto a la recepción de solicitudes y la entrega de visados a largo plazo; sin embargo, no toman ninguna decisión en relación a la concesión de visados.

### 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

Los visados de larga duración son solicitados y emitidos en el extranjero, permitiendo a los nacionales de terceros países entrar en Bélgica y solicitar la concesión de un permiso de residencia.

Los requisitos aplicables para la concesión de visados a largo plazo son iguales que para la concesión de permisos (ver sección 3.2.3.1.2).

El único caso en el que se ha fijado en la Ley un plazo o fecha límite para la entrega del visado a largo plazo es en el supuesto de reagrupación familiar; la resolución debe dictarse dentro del plazo de nueve meses a contar desde la fecha de la presentación de la solicitud (Ley de 1980, Arte. 10ter 2)<sup>238</sup>.

### 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

Las decisiones administrativas sobre solicitudes de visado pueden ser recurridas ante el Consejo de Apelación de Extranjería. El Consejo es una nueva jurisdicción administrativa especializada que ha sustituido muy recientemente al Consejo de Estado de todas las apelaciones basadas en las leyes relativas a la entrada, estancia, establecimiento y retorno de extranjeros (principalmente la Ley de 1980 y su reglamento de ejecución)<sup>239</sup>.

Un recurso no tiene, en principio, efecto suspensivo, pero puede presentarse una solicitud de suspensión del acto administrativo.

<sup>238</sup> Este período puede ser prorrogado dos veces, durante tres meses cada una, en casos excepcionalmente complicados. Si la administración no toma una decisión dentro de nueve meses, la decisión es considerada como positiva.

<sup>239</sup> Este cambio se produjo para aliviar al Consejo de Estado, que es el juez de derecho administrativo general, ya que los recursos presentados por los nacionales de terceros países y por los refugiados habían aumentado alrededor del 80 por ciento.

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 *Autoridades competentes*

Las autoridades competentes en temas relacionados con la estancia y permanencia son los mismos descritos en la sección 2.2.1.sobre visados. En la mayoría de casos, el solicitante debe presentar su petición a través de la embajada o consulado belga competente en su país de origen o residencia.

#### 2.3.1.2 *Procedimientos y condiciones aplicables*

Un nacional de tercer país que desea emigrar a Bélgica debe solicitarlo desde el extranjero (Ley de 1980, Art. 9). La finalidad de este requisito es evitar que el solicitante que ya se encuentra dentro de Bélgica, se vea obligado a retornar en el caso de denegación de su petición.

Hay dos requisitos de admisión generales que deben ser cumplidos por todos los nacionales de terceros países, con independencia de su condición legal. El primero se refiere a su salud: los inmigrantes deben demostrar que no sufren enfermedades que supongan un riesgo para la salud pública (enumeradas en un anexo a la Ley de 1980)<sup>240</sup>. El segundo se refiere a las condiciones tradicionalmente relacionadas con suponer una amenaza para el orden público y para la seguridad nacional.

En relación con la integración, en Bruselas y Valonia, la Comunidad Francesa aplica una normativa basada en la lucha contra la desigualdad y la discriminación de grupos socialmente discriminados, siendo los inmigrantes uno de estos sectores, aunque no el único. Por otro lado, la Comunidad Flamenca ha definido para los inmigrantes una normativa específica llamada 'integración cívica' a través de un decreto legislativo de 2003, modificado en 2006. En este informe, tan sólo la normativa flamenca para la integración es tenida en cuenta, siendo efectivamente novedosa en comparación con la normativa clásica de la Comunidad Francesa.

El grupo seleccionado es el de los extranjeros mayores de 18 años que fueron inscritos en un municipio durante el año anterior, con la excepción de los que están de paso y los ciudadanos de la UE.

El proceso de integración cívica se desarrolla en dos fases. La primera se compone de tres elementos supervisados por ocho oficinas receptoras, e incluye los siguientes requisitos: asistencia a un curso de 60 horas sobre orientación social, en el que se discuten los derechos, los deberes y los valores de la sociedad de acogida; asistencia a un curso de lengua holandesa, un mínimo de 120 horas; y orientación general sobre el acceso al mercado laboral. Durante la segunda fase, la persona deberá asistir a un centro de formación profesional. La participación en la primera fase es obligatoria y la negativa a hacerlo o la no asistencia a los cursos puede ser castigada con una multa administrativa de 50 a 5000 euros. El inmigrante ha de pagar una cuota para seguir el programa a menos que no pueda hacerlo. Estas directrices son la prueba del desarrollo de una normativa de integración obligatoria basada en la responsabilidad del individuo.

No hay requisitos de integración antes de la admisión en el territorio como pre-condición a la entrega del visado, la residencia o el permiso de trabajo. Sin embargo, puede ser que la Comunidad Flamenca exija, en el futuro, la inclusión junto con el resto de requisitos previstos en la Ley, de algunas condiciones de integración aplicables a los familiares reagrupados en la Comunidad donde vive el reagrupante.

#### 2.3.1.3 *Recursos administrativos y judiciales*

---

<sup>240</sup> Los trabajadores por cuenta ajena deben presentar un certificado médico acreditando que serán capaces de trabajar en un futuro inmediato.

El proceso de apelación o recurso para las decisiones referidas a la residencia y estancia es el mismo que el descrito para las decisiones referidas al visado (ver sección 2.2.3).

Los recursos sobre autorizaciones de trabajo no están bajo la autoridad del Consejo de Apelaciones de los Extranjeros, sino que son competencia del Consejo de Estado. Antes de apelar al juez en relación a las decisiones sobre permisos de trabajo y autorizaciones por cuenta ajena, el solicitante o el empleador tienen la obligación legal de solicitar una revisión administrativa de la resolución.

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### 2.3.2.1 *Residencia Temporal*

Antes de 2006, la Ley de 1980 disponía que el derecho a la residencia de nacionales de terceros países que ya habían sido admitidos en Bélgica, en principio, fuera ilimitado en el tiempo, a menos que se previera expresamente lo contrario. Pero la reforma de 2006 invierte este principio. El artículo 13 ahora prevé que, a menos que expresa y legalmente se estipule lo contrario, el derecho de residencia será limitado en el tiempo. Por ejemplo, un inmigrante titular de un permiso de trabajo válido durante nueve meses concedido sobre la base de un contrato temporal, será normalmente autorizado a residir durante esos nueve meses (en otras palabras, la duración de la residencia está en consonancia con la duración del contrato). Por otro lado, a los miembros de la familia reagrupados por un familiar que tenga un permiso ilimitado se les concederá un permiso de un año, renovable cada año hasta un máximo de tres años.

El permiso de residencia concedido a los nacionales de terceros países es el Certificado de Inscripción en el Registro de Extranjería (conocido por su abreviatura CIRE). Es, en principio, válido por un año y renovable en función del derecho de residencia del extranjero.

En cuanto a los nacionales de terceros países que han recibido un permiso de larga duración de la CE en otro Estado miembro, el valor añadido del derecho a trabajar y estudiar en Bélgica es dudoso, y ello porque las condiciones son las mismas que para el resto de los nacionales de terceros países. En particular, parece que aún están obligados a obtener un permiso de trabajo o una tarjeta profesional. Sin embargo, tienen la posibilidad de presentar la solicitud en Bélgica y a residir de inmediato en su territorio. La resolución se adoptará en el plazo de cuatro meses desde la solicitud. Estos inmigrantes recibirán un C.I.R.E. idéntico al de la mayoría de los nacionales de terceros Estados, pero su derecho de residencia se convertirá automáticamente en ilimitado después de cinco años de permanencia en el país.

### 2.3.2.2 *Residencia Permanente*

Es importante distinguir entre el derecho de residencia y el permiso de residencia. El permiso es la prueba entregada a los inmigrantes que certifica su derecho de residencia en Bélgica. La limitada validez del permiso, que tiene que ser renovado periódicamente, no necesariamente indica que el derecho de residencia esté limitado. De la misma forma que el derecho ilimitado de residencia puede dar lugar a la entrega de un permiso que tiene que ser renovado. Los nacionales de terceros países tienen dos posibilidades de consolidar su posición legal en Bélgica, que son similares pero, sin embargo, diferentes. La segunda posibilidad (residencia de larga duración) se añadió a la solución inicial (estancia) a través de la trasposición de la Directiva del Consejo 2003/109/CE.

La condición de "extranjero establecido" ha de ser concedida, a petición de parte, a todos los nacionales de terceros países tras cinco años de residencia legal y continuada en Bélgica, si ya no están viviendo en este país con pretensiones de temporalidad (como ocurre con los familiares reagrupados durante los primeros tres años, o con los trabajadores que trabajan con contratos temporales). A parte de una ligera mejoría en la protección contra el retorno y la adquisición de algunos derechos sociales equivalentes a los de los belgas, la principal ventaja de esta situación es que el titular recibirá una "tarjeta de identidad de extranjero" en lugar de un CIRE. Esta tarjeta de identidad debe ser renovada cada cinco años, en comparación con la obligatoriedad de renovación anual del C.I.R.E.

La segunda posibilidad para los nacionales de terceros países de consolidar su posición jurídica es la consideración como residentes de larga duración-CE, introducida en la Ley de 1980 por una nueva Ley de 25 de abril de 2007, que incorpora la Directiva 2003/109/CE. Esta situación será reconocida, previa solicitud, a todos los nacionales de terceros países tras cinco años de estancia legal y continuada en Bélgica en caso de: no ser residente en Bélgica con

pretensiones de temporalidad; tener recursos financieros estables, regulares y suficientes para mantenerse a sí mismo y a su familia, a fin de evitar convertirse en una carga para el Estado belga; y poseer un seguro médico. Estas personas recibirán un permiso de residencia de larga duración-CE, que es similar a la tarjeta de identidad para extranjeros establecidos. La principal ventaja de esta situación, sin embargo, es la posibilidad de beneficiarse de una cierta extensión de la libertad de circulación dentro de la UE<sup>241</sup>.

### 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

#### 2.3.3.1 *Reagrupación familiar*

En cuanto a la reagrupación familiar, puede hacerse una clara distinción entre los familiares reagrupables de los nacionales de países pertenecientes a la UE (incluidos los ciudadanos belgas) y los familiares de nacionales de terceros Estados.

Los miembros de la familia que tienen derecho a unirse o acompañar a un ciudadano de la UE (incluidos los ciudadanos belgas) son: el cónyuge del reagrupante, los descendientes del reagrupante o de su cónyuge (menores de 21 años o dependientes), los ascendientes dependientes del reagrupante o de su cónyuge y el cónyuge de dicho ascendiente o descendiente. Los miembros de la familia se benefician del mismo régimen jurídico que se otorga a los ciudadanos de la UE (Ley de 1980, art. 40).

Los miembros de la familia que tienen derecho a ser reagrupados por un nacional de un tercer Estado son: su cónyuge o pareja de hecho de más de 21 años y sus hijos (menores de 18 años y solteros). Dos condiciones deben cumplirse: el reagrupante debe tener un seguro médico que le cubra a sí mismo y a su familia en Bélgica y debe disponer de un alojamiento suficiente para toda la familia. Con respecto a esto último, el alojamiento es considerado como suficiente si cumple con los requisitos de seguridad y salubridad exigidos en la Región<sup>242</sup>. El derecho a la reagrupación familiar no sólo pertenece a los nacionales de terceros países que poseen el derecho de residencia ilimitado sino que de él también se benefician los extranjeros admitidos por un período limitado de tiempo. Sin embargo, si el reagrupante es un estudiante debe disponer de una situación financiera estable, regular y suficiente.

Salvo en el caso especial de menores con discapacidad, los recursos financieros no son necesarios para la reagrupación familiar en Bélgica. Las personas que no cumplen los requisitos expresados no tienen derecho a la reagrupación familiar pero aún así pueden solicitarla (Ley de 1980, art. 9). Las autoridades competentes tienen la potestad discrecional de permitir o denegar su estancia en Bélgica.

#### 2.3.3.2 *Trabajo*

Esta sección del Informe se refiere exclusivamente a los nacionales de terceros países que desean ser admitidos en Bélgica con propósitos laborales, pero no incluye referencia alguna a los supuestos de acceso al mercado laboral de las personas que entraron para otros fines.

Hay que distinguir entre los nacionales de terceros Estados que buscan empleo por cuenta ajena y los que buscan establecerse por cuenta propia. Sin embargo, en ambos casos, será necesaria una autorización previa para tener acceso al mercado laboral. Estas autorizaciones, que son diferentes de los permisos de residencia, requieren que la persona haga la solicitud desde el extranjero y no dentro del territorio belga.

#### Cuenta ajena

Las tres Regiones, que ostentan las competencias sobre políticas de empleo, tienen la potestad de expedir permisos de trabajo a los extranjeros. Las Regiones poseen sólo la

<sup>241</sup> Con la excepción de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, que no están vinculados por la Directiva 2003/109/CE.

<sup>242</sup> Las Regiones son responsables de la política de vivienda.

competencia ejecutiva y por tanto tienen que aplicar la normativa aprobada por el poder federal. En cada Región, la autoridad competente es el Ministerio de Trabajo.

Hay tres tipos de permiso de trabajo en Bélgica: uno para los inmigrantes que entran como trabajadores (permiso B), uno para los extranjeros que ya tienen un derecho estable a permanecer en Bélgica (permiso A), y uno para los que ya tienen un derecho temporal de estancia en Bélgica (permiso C), como son los estudiantes.

El permiso B se limita a un único empleador (además de a una profesión en concreto) y será válido por un año, renovable. En cambio, el permiso A es válido para cualquier trabajo por cuenta ajena y sin límite de tiempo, mientras el permiso C es válido para todas las profesiones, pero por un período limitado de tiempo.

El sistema belga está orientado hacia las "vacantes laborales", por lo que antes de que el extranjero puede solicitar un permiso de trabajo, su empleador debe solicitar la autorización de una "ocupación autorizada", y ésta sólo será concedida si no es posible encontrar un trabajador en el mercado laboral interno que pueda ocupar el puesto vacante (lo que se denomina "prueba o test del mercado de trabajo"). Por otra parte, las autorizaciones sólo serán concedidas a los trabajadores procedentes de terceros Estados que han suscrito con Bélgica un acuerdo internacional relativo a la ocupación de trabajadores<sup>243</sup>.

Hay, sin embargo, dos excepciones importantes al requisito de la prueba del mercado laboral, de forma que algunas categorías de inmigrantes se benefician de esta excepción. La primera de ellas es la configurada por los nacionales de terceros países que tienen un derecho ilimitado de residencia. La segunda categoría que se beneficia igualmente de dicha excepción es la conformada por aquellos supuestos en que Bélgica tiene la necesidad de contratar un tipo de trabajador en concreto, por ejemplo, los trabajadores altamente cualificados.

Los nacionales de terceros países que trabajan con un permiso B tienen derecho a adquirir un permiso A después de un cierto número de años: cuatro años, en principio, pero tres, si su país de origen ha firmado con Bélgica un acuerdo de trabajo internacional, y un año menos en ambos casos, si su cónyuge o hijos están residiendo legalmente con él en Bélgica. El permiso tipo A extenderá su derecho a trabajar sin limitación en cuanto al tiempo y el tipo de trabajo. Por otra parte, sobre la base del permiso tipo A, los nacionales de terceros países pueden obtener un permiso de residencia válido por tiempo indefinido (incluso si el permiso aún no se ha renovado, en principio cada año, el derecho a permanecer ya no estará limitado en el tiempo). Este sistema pone de manifiesto que un trabajador inmigrante tiene la posibilidad de consolidar su derecho a permanecer y trabajar en Bélgica después de un máximo de cuatro años.

Las solicitudes de autorización de trabajo y residencia deberán presentarse por separado. Las dos clases de autorización de trabajo serán emitidas por la embajada o el consulado de Bélgica. Cuando el propósito de la estancia sea trabajar, el visado sólo se concederá si ha sido previamente aprobado el permiso de trabajo. En este sentido, la autorización de trabajo tiene primacía sobre la autorización de residencia, aunque el inmigrante puede perder su autorización de trabajo si pierde el derecho a la residencia.

### Cuenta propia

El sistema de autorización para los trabajadores autónomos es similar al de los empleados por cuenta ajena descrito anteriormente. En lugar de un permiso de trabajo, el trabajador tendrá que solicitar una tarjeta profesional. La entrega de certificados profesionales para los trabajadores autónomos nacionales de terceros países se inscribe dentro de la competencia del poder federal. La administración competente tiene la facultad discrecional de entregar la tarjeta si el proyecto es interesante para Bélgica desde una perspectiva económica (por ejemplo, porque crea un cierto número de nuevos puestos de trabajo, responde a una necesidad económica, promueve la actividad innovadora, etc.) o por motivos sociales, razones culturales, artísticas o deportivas. Algunas categorías se benefician de una exención, por ejemplo, los inmigrantes que poseen un derecho ilimitado de residencia. La legislación belga apoya a los trabajadores altamente cualificados facilitando su admisión en el mercado laboral. Las personas que hayan terminado al menos la enseñanza superior (es decir, estudios universitarios, así como estudios superiores después de la educación secundaria) pueden obtener un permiso de trabajo sin un test previo del mercado laboral, si su salario es superior a

<sup>243</sup> Estos son: Argelia, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia, Marruecos, Túnez, Turquía, Serbia y Montenegro.

33.082 euros al año. Su empleo es, en teoría, limitado por un período máximo de cuatro años, que puede ser renovado una vez, a menos que ganen más de 55.193 euros al año. En la práctica, a la mayoría de estas personas fácilmente se les concederá un permiso de residencia ilimitado que les permitirá trabajar en Bélgica sin ninguna restricción. Cabe señalar que este sistema no está basado en una renuncia a la adquisición del permiso de trabajo, sino en la enorme facilidad para obtenerlo: si el extranjero cumple las condiciones objetivas relacionadas con su cualificación y su salario, el permiso es entregado tras una simple solicitud, sin discrecionalidad administrativa. Por otra parte, estas personas pueden cursar la solicitud incluso si ya han entrado en Bélgica o si proceden de un país que no está vinculado a Bélgica por un acuerdo internacional.

#### Trabajo de temporada

No existen disposiciones específicas para los trabajadores estacionales o de temporada en la legislación federal sobre permisos de trabajo. Esto significa que los trabajadores y sus empleadores, en principio, tienen que solicitar cada año las autorizaciones necesarias. Sin embargo, las Regiones flamenca y valona han adoptado acuerdos marco con las organizaciones representativas de empleadores y empleados con el fin de facilitar la entrega de permisos de trabajo en estos casos.

#### 2.3.3.3 *Estudios y formación profesional*

Los nacionales de terceros países tienen un derecho subjetivo a ser admitidos en Bélgica para ampliar su educación y formación si están inscritos en un centro educativo, poseen recursos financieros suficientes y presentan un Certificado de antecedentes penales que demuestre la ausencia de condenas por infracciones (si la persona es mayor de 21 años).

Los recursos financieros son definidos de manera amplia y puede cumplirse este requisito simplemente demostrando un nivel mínimo de recursos económicos que será fijado cada año por el Reglamento. En 2007 esta cifra era de 524 euros al mes, más 150 euros por cada miembro de la familia a cargo. El salario que un estudiante pueda ganar trabajando legalmente fuera de horas de clase será igualmente tenido en cuenta. Además, una subvención o un préstamo que cubra los costes de salud, estancia, estudios y gastos de retorno, o una garantía por parte de una tercera persona para cubrir estos mismos gastos por un período de, al menos, un año académico, puede ser suficiente. Hay disposiciones especiales para los alumnos que están haciendo prácticas, en lo relativo a las normas de los permisos de trabajo. La autorización y el permiso se conceden sin atender a la situación nacional de empleo siempre que se cumplan las siguientes condiciones: que el alumno no realice cualquier otro trabajo durante su estancia; que el programa de capacitación sea a tiempo completo; que la duración sea de 12 meses como máximo; y que el estudiante haya firmado un contrato de trabajo traducido a su idioma que haga mención al programa de formación y al sueldo, que no podrá ser inferior al mínimo legal.

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

En general, las condiciones establecidas en Bélgica en materia de inmigración para los nacionales de terceros países, son conformes con los reglamentos de la UE. Incluso después de las recientes reformas en 2006, las normas relativas a la reagrupación familiar y la admisión de estudiantes extranjeros siguen siendo bastante generosas en Bélgica, en comparación con las normas de la Unión Europea y las decisiones tomadas por otros Estados miembros. Queda por ver cómo se está aplicando el nuevo requisito relativo al alojamiento suficiente y si ello se traduce, en la práctica, en una mayor dificultad para la reagrupación familiar.

### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

La cuestión de la coexistencia de los permisos de residencia y trabajo

La coexistencia de los diferentes permisos de residencia y trabajo hace que el sistema belga sea bastante complicado. Este es, en particular, el caso de las personas que reciben un permiso tipo B (el permiso característico de los trabajadores nacionales de terceros países en Bélgica). La Ley de 1980 no indica que este permiso otorgue el derecho a la residencia de la persona en cuestión. Dado que las situaciones no están claras, en la práctica surgen muchos problemas, lo cual demuestra que una mejor conexión entre las leyes relativas al trabajo y las relativas a la residencia incrementaría la seguridad jurídica para los inmigrantes. Este es el motivo sin duda por el cual las organizaciones no gubernamentales han propuesto modificar la Ley de 1980 con el fin de crear una nueva situación legal para los trabajadores inmigrantes, que podría ser temporal o permanente dependiendo de la duración del contrato de trabajo<sup>244</sup>. Además, debe considerarse seriamente la posibilidad de crear una autorización única que combine residencia y trabajo.

Las normas sobre permisos de trabajo, que fueron en el pasado demasiado confusas, afortunadamente han sido esclarecidas recientemente. Sin embargo, más se podría haber hecho. Por ejemplo, la necesidad de mantener el permiso de trabajo tipo C para las personas que residen temporalmente en Bélgica (como son los estudiantes) es cuestionable: ¿Cuál es el sentido de este requisito si el permiso es entregado automáticamente con una simple solicitud?

Además, el permiso de residencia debería ser el indicador para el acceso al mercado de trabajo, y ello para que los interesados y los posibles empleadores pudieran estar bien informados, así como para permitir a los inspectores controlar y comprobar la legalidad del acceso al mercado laboral.

La cuestión de la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas de 1990 sobre los derechos de todos los trabajadores inmigrantes

Ha habido un cierto debate acerca de la Convención de las Naciones Unidas de 1990 sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes, que Bélgica no ha ratificado, así como las Convenciones de la OIT nº 143 y nº 157.

En 2003 se realizó un estudio académico sobre las consecuencias de su posible ratificación y, contrariamente a la declaración del Gobierno Federal, las conclusiones de los autores fueron que la ratificación no implicaría cambios importantes en la ley de inmigración belga. Sin embargo, esto no significa que quedaría sin efecto. Por una parte, consolidaría algunos derechos, dándoles una base jurídica internacional, mientras que, por otro lado, se exigiría una mayor conexión entre los permisos de residencia y de trabajo, así como una mayor coherencia en las políticas relativas a la lucha contra la inmigración ilegal y la regularización de los inmigrantes indocumentados. El resultado último es especialmente importante ya que las políticas de inmigración y de empleo en Bélgica carecen de conexión entre ellas. La inmigración laboral, en teoría, se ha detenido a raíz de la entrada en vigor de la Ley, pero muchos nacionales de terceros países trabajan ilegalmente en este país, con poco riesgo para sus empleadores. Por todo ello, el Gobierno flamenco ha expresado su voluntad de ratificar este Convenio. Con todo, el poder federal todavía no lo considera conveniente. La situación parece estar estancada ya que esta Convención supondría un acuerdo "mixto", (ya que afectaría competencias del poder federal, de las Regiones y de las Comunidades).

Los problemas en relación con el funcionamiento de la Oficina de Extranjeros del Ministerio del Interior

Informes anuales del Defensor del Pueblo Federal muestran que casi todas las quejas en contra del Ministerio están relacionadas con la Oficina de Extranjeros. En 2006, el Defensor del Pueblo subrayó varios elementos importantes. En primer lugar, el tiempo necesario para

<sup>244</sup> Esta posición ha sido expresada en 2003 por el VMC (Vlaams Minderheden Centrum, el Centro Flamenco de las minorías) y en 2007 por la FAM (Foro de Asilo y Migraciones, una federación de organizaciones no gubernamentales).

renovar un permiso de residencia es de seis a ocho semanas, lo que resulta inadecuado porque a las personas se les aconseja presentar su solicitud con dos a cuatro semanas de antelación. La consecuencia es que corren el riesgo de perder su trabajo y no poder viajar. En segundo lugar, el principio de razonabilidad no es respetado ya que las solicitudes de regularización no son decididas antes de dos años o más.

Una investigación sobre la opinión de los nacionales de terceros países en relación con la Ley de inmigración belga muestra que la gente no entiende que el procedimiento de reagrupación familiar sea tan largo y complicado. Se han hecho algunos esfuerzos para mejorar la información que se ofrece a los interesados sobre el procedimiento y su duración a través de la página web de la Oficina de Extranjeros. Por último, la gran desconfianza por parte de los inmigrantes, de sus abogados, de otros muchos actores y observadores de la política de extranjería, así como de periodistas e incluso algunos políticos, puede ser considerada como un problema grave para el desarrollo de una política más coherente de inmigración en Bélgica. La imagen de la administración competente en esta materia es muy pobre, no sólo porque es la que se ocupa de la desagradable tarea de devolver a los inmigrantes indocumentados a la fuerza, sino también por la mala gestión administrativa y los problemas de tramitación. La responsabilidad de esta situación está repartida, pues es tanto política como administrativa, por lo que deberían operarse algunos cambios con el fin de mejorar el funcionamiento de la Oficina de Extranjería y recuperar su credibilidad. La elevada opinión que, en cambio, se tiene en Bélgica sobre la administración responsable de la política de Refugiados, a pesar de que una solicitud de asilo tiene una tasa de rechazo de entre el 85 y el 90%, muestra que esto no es imposible, incluso en un contexto difícil.

#### Las opiniones divergentes de las comunidades francesa y flamenca sobre inmigración

Bélgica es un Estado federal que se basa en dos tipos diferentes de Estados federales (las tres Regiones: Bruselas, Flandes y Valonia, y las tres Comunidades: flamenca, francesa y alemana), con territorios en parte superpuestos entre sí y con cada Estado federado a cargo de diferentes competencias. Los asuntos de migración se distribuyen entre los tres niveles de poder: la residencia es competencia del poder federal, el trabajo es competencia de las Regiones<sup>245</sup> y la integración es competencia de las Comunidades. Los diferentes niveles no sienten la necesidad de cooperar y colaborar entre ellos de manera significativa, lo que crearía ciertos problemas si Bélgica se decidiera a establecer una política de inmigración coherente y universal. Es dentro de este marco institucional que las dos principales Comunidades (francesa y flamenca) expresan su opinión cada vez más divergente con respecto a las cuestiones de inmigración. La situación del mercado laboral y las políticas de empleo son también muy distintas entre las tres Regiones, y la Comunidad Flamenca, por su parte, exige una mayor autonomía en este campo. Por otra parte, el partido de extrema derecha "Vlaams Belang" (Interés Flamenco), que ha atraído a un número significativo de votantes flamencos desde 1991 sobre la base de un Programa que combina la independencia de Flandes con fuertes medidas anti-inmigración, contribuye a un clima político diferente entre el norte y el sur de Bélgica. El sector principal en el que existe una divergencia clara y visible es el de la integración, donde sólo la Comunidad Flamenca ha puesto en marcha una política obligatoria. Este hecho, que demuestra los puntos de vista cada vez más divergentes entre las Comunidades, no es sorprendente, ya que la política flamenca y francesa están ampliamente influenciadas por los Países Bajos y Francia, respectivamente.

## **5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

Las autoridades belgas han prestado recientemente más atención a la relación entre las migraciones y el desarrollo. En 2004, el Senado publicó un informe especial titulado "Migración y desarrollo: las fuerzas para el futuro" (Informe sobre Migración y el Desarrollo) e incluye una

<sup>245</sup> Este no es el caso de las normas que regulan la concesión de los permisos, que sigue siendo competencia del poder federal, por lo que las Regiones en realidad sólo poseen poderes ejecutivos en ese campo. Para los inmigrantes trabajadores por cuenta propia, las normas y la entrega de las autorizaciones de trabajo caen dentro la competencia del poder federal.

lista de recomendaciones. Una de las recomendaciones fue la ampliación del permiso de trabajo tipo C para acoger a los nacionales de terceros países que trabajan en los Proyectos de cooperación entre el Norte y el Sur y que están supervisados por el Ministerio de Cooperación. Además se recomendó la creación de una estructura que se encargara de la coordinación de las políticas relacionadas con las cuestiones de migración y desarrollo, y que la Ley de 25 de mayo 1999, que definía los países prioritarios para la cooperación, fuera modificada para poder incluir algunos criterios basados en la importancia del número de inmigrantes presentes en Bélgica que pudieran contribuir a esta cooperación.

El Gobierno belga también ha sido muy activo en los últimos dos años en la organización en Bruselas de una conferencia sobre migración y desarrollo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Banco Mundial, el 15 y 16 de marzo de 2006 y, en particular, la primera reunión del Foro Global sobre Migración y Desarrollo del 9 al 11 de julio de 2007, como continuación del Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el mismo tema. Desde 1990, Bélgica ha tenido un Embajador Especial para la Inmigración y el Asilo. Sin embargo, esta posición no ha desempeñado un papel realmente importante en el ámbito de la migración y el desarrollo.

Fundamentalmente, el Ministerio de Cooperación al Desarrollo financia algunos proyectos que vinculan la migración y el desarrollo, incluido el programa MEDMA para los migrantes marroquíes y el programa MIDA Grandes Lagos para la diáspora del Congo, Ruanda y Burundi. Estos proyectos se centran en los terceros países y todos son ejecutados por la OIM.

Cabe señalar que Bélgica es la octava mayor fuente de remesas por parte de los inmigrantes a sus países de origen. El Senado decidió organizar una serie de conferencias en 2007 sobre "Las remesas de los inmigrantes", que fueron recopiladas en un Informe, pero que no ha sido seguido de una elaboración de recomendaciones (Informe de Remesa).

Dos elementos se pueden mencionar en relación con la idea de la migración circular, que en la actualidad parece ser la opción preferida. En primer lugar, desde la década de 1960, Bélgica ha concluido acuerdos bilaterales en materia de Seguridad Social con Argelia, Australia, Canadá, Chile, Croacia, República Democrática del Congo, Israel, Marruecos, Filipinas, Túnez, Turquía, los Estados Unidos de América y la ex Yugoslavia. Estos convenios garantizan el principio de no discriminación, la protección de los derechos adquiridos y la exportación de los beneficios, bajo ciertas condiciones para los nacionales de ambos países. En concreto permiten, generalmente, que las pensiones y las asignaciones familiares puedan ser pagadas en el extranjero, así como el acceso a la sanidad en ambos países. Cabe señalar que los principales países de origen de los inmigrantes en Bélgica (Marruecos y Turquía) están incluidos dentro de esta lista. Como se apuntó en la sección sobre el empleo, no hay ningún estatuto específico para los inmigrantes que buscan trabajo en Bélgica. Las autorizaciones sólo se entregan a los trabajadores procedentes de terceros países vinculados con Bélgica por un acuerdo internacional al respecto. Estos incluyen los siguientes: Argelia, Macedonia, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Marruecos, Túnez, Turquía, Serbia y Montenegro.

En segundo lugar, el "derecho al retorno", garantizado por el Artículo 19 de la Ley de 1980, permite a los inmigrantes que viven en Bélgica abandonar el país por un período de menos de un año sin ninguna condición y para más de un año si prueban antes de su partida que su "centro de interés" permanecerá en Bélgica. La adecuación de este último requisito, que podría ser difícil de cumplir, debería ser analizada a fin de ver si está en consonancia con el objetivo de facilitar la movilidad entre los Estados Miembros de la UE y terceros países de origen de los inmigrantes.

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

Barker, L., "La inmigración y partidos de extrema derecha de Bélgica", junio de 2007, Migration Information (2007).

Disponible on line en: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=606>

Ministerio Federal de Empleo, Trabajo y Previsión Social negociaciones, L'immigration en Belgique (effectifs, mouvements et marché du travail) (La inmigración en Bélgica (números, el movimiento y el mercado de trabajo)) (2006) (Ministerio de Trabajo Informe de 2006).

### Otras fuentes

Ley sobre el acceso de los extranjeros en el territorio, su residencia, establecimiento y la expulsión, el 15 de Diciembre de 1980 (Ley de 1980).

El Real Decreto sobre el acceso de los extranjeros en el territorio, su residencia, establecimiento y Eliminación, el 8 de octubre de 1981.

Los documentos parlamentarios, período 2003-2004, N ° 3-351/1, 22 de junio de 2004 (Migración y Informe sobre el Desarrollo).

Los documentos parlamentarios, período 2006-2007, N ° 3-2022/1, 26 de marzo de 2007 (Remesas informe)

## BULGARIA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>158</b>
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN.....158</b>	
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios.....158</b>	
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados.....158</b>	
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES.....158	
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES.....158	
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES.....160	
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia.....160</b>	
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS.....160	
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes</i> .....160	
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables</i> .....160	
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales</i> .....161	
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA.....161	
2.3.2.1 <i>Residencia temporal</i> .....161	
2.3.2.2 <i>Residencia permanente</i> .....161	
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS.....162	
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar</i> .....162	
2.3.3.2 <i>Trabajo</i> .....163	
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional</i> .....165	
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL.....165</b>	
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN.....166</b>	
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS.....166</b>	
Bibliografía.....168	

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

Bulgaria es, principalmente, un país de emigrantes y tránsito, y en menor medida receptor de inmigración. De acuerdo al Informe de Migración de las Naciones Unidas, el índice neto de migración para Bulgaria entre 1995 y 2000 fue de 40.000 personas, significando esto que el país ha registrado 40.000 personas emigrantes más que inmigrantes.

Esta cifra ha permanecido estable, siendo exactamente la misma que la del periodo previo (1990-1995). Esta situación se da fundamentalmente por cuestiones económicas: Bulgaria mantiene niveles de PIB más bajos que la media de la UE y similar al de sus países vecinos. De esta forma, más que con la inmigración regular o irregular al territorio de Bulgaria, las preocupaciones políticas principales tienen que ver con el tránsito de extranjeros hacia otros países miembros de la UE, así como con intentar prevenir la presencia irregular de nacionales búlgaros en el territorio de otros Estados miembros.

Los extranjeros que buscan su residencia en Bulgaria, tanto continuada (permiso renovable de hasta un año) como permanente (sin límite temporal), son predominantemente ciudadanos de países colindantes (como Macedonia, Grecia y Turquía) y países miembros de la UE (como el Reino Unido y Alemania). Los únicos países que no siguen esta tendencia son Rusia, Ucrania, China y los EE.UU. En 2006, había 55.684 extranjeros residentes permanentes en Bulgaria<sup>246</sup>.

La Ley de Extranjería en la República de Bulgaria, primeramente adoptada en 1998 y frecuentemente modificada desde entonces, es la pieza legislativa que regula la migración en este Estado. Fue inicialmente diseñada para ajustarse a los requerimientos Europeos y ha evolucionado con naturaleza cambiante según los requerimientos específicos de cada Estado aspirante al acceso a la UE.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

Los principales tipos o supuestos de inmigrantes que contempla la legislación búlgara incluyen a miembros de la familia, estudiantes y trabajadores en prácticas así como personas buscando empleo o auto-empleo. También tienen derecho a entrar aquellos que viajan por negocios e inversiones, por actividades no lucrativas y, en algunos casos, personas que llegan por tratamiento médico, jubilación, repatriación y aquellos que acceden al territorio por motivos especiales<sup>247</sup>.

### 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

#### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

Las autoridades responsables de la concesión de visados son los representantes consulares y diplomáticos de la República de Bulgaria. El interesado debe solicitarlo en persona y firmar su solicitud frente al oficial responsable del consulado<sup>248</sup>. El impreso de solicitud de visado de larga duración (visado tipo "D") ha de ser consensuado con el Ministerio del Interior.

#### 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

<sup>246</sup> El estatus de residente permanente fue concedido a 14.694 extranjeros, un incremento del 20% en comparación con el año anterior. Hay una tendencia al alza en el número de permisos de trabajo, aunque todavía son escasos, con una media de aproximadamente 1.000 permisos de trabajo por año. En 2006, 1.473 permisos de trabajo fueron concedidos o prorrogados.

<sup>247</sup> Hay motivos de admisión especiales para corresponsales extranjeros de los medios de comunicación que tengan acreditación en la República de Bulgaria y para extranjeros que hayan adquirido el estatus de protección especial previsto por el Artículo 25 de la Ley Contra el Tráfico ilegal de personas.

<sup>248</sup> En el caso de visados de corta duración, la solicitud puede ser tramitada por el operador turístico u otra persona autorizada.

Como norma general, un extranjero necesita visado para entrar al país a no ser que tenga nacionalidad de un país exento de este requisito. La Ordenanza de Visados define varios tipos: por transbordo en aeropuerto (visado tipo A), de tránsito (visado tipo B), para corta estancia (visado tipo C) y por larga estancia (visado tipo D). El visado de corta estancia corresponde al extranjero que entra en el país una o varias veces por un periodo total de no más de 90 días dentro de un periodo de 6 meses, calculado desde la fecha de la primera entrada (Ordenanza de Visados, Art. 9).

La última modificación a la Ley de Extranjeros significó cambios sustanciales en el régimen de visados a largo plazo (Ley de Extranjeros, Art. 15). Bajo la nueva regulación, los visados de larga duración son válidos hasta 6 meses y dan derecho, por tanto, a permanecer en el territorio hasta 180 días. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, el visado a largo plazo permite múltiples entradas dentro de este periodo de validez. Se da a extranjeros que desean establecerse por periodos continuados o de forma permanente. También se introdujo en esta modificación de la Ley un tipo especial de visado con una validez de hasta un año y derecho para estar hasta 360 días. Este visado podría concederse a extranjeros que: lleven a cabo una investigación científica; sean estudiantes en programas de estudios de un año; sean estudiantes de postgrado o estén en prácticas; sean enviados en viaje de negocios por un empleador extranjero para llevar a cabo tareas de control y coordinación en cumplimiento de un contrato para servicios turísticos; o sean enviados en viaje de negocios por un empleador extranjero para hacer inversiones que estuvieran certificadas siguiendo el procedimiento de la Ley de Fomento de las Inversiones.

La solicitud de un visado de largo plazo deberá incluir: dos copias del impreso oficial, un documento de viaje válido, una fotocopia del documento de viaje acompañada por todos los visados válidos y originales de los documentos que justifiquen la necesidad de una estancia a largo plazo en la República de Bulgaria. Hay dos tipos de tasas relacionadas con los visados: una tasa fija de solicitud de visado de 20 euros y una tasa de concesión de visado (que varía dependiendo del tipo requerido, siendo por ejemplo la tasa para el visado a largo plazo tipo "D", de 30 euros). En la práctica, la fecha límite oficial para resolver la solicitud es de 30 días laborales.

Hay un número de requisitos que deben cumplir los extranjeros para entrar al país. El solicitante debe poseer suficientes recursos económicos para garantizar su mantenimiento según la duración y condiciones de su estancia en Bulgaria, así como para volver al Estado donde tenga residencia permanente, ha de tener seguro médico y otros seguros relevantes, debe contar con una invitación escrita, cuando esta se requiera y adjuntar otros documentos que prueben el motivo de su viaje<sup>249</sup>.

La Ley de Extranjeros identifica dos clases de motivos para rechazar las solicitudes de visado: absolutos y relativos. Los 16 motivos absolutos donde la negativa a expedir un visado es obligatoria, están enumerados en el Artículo 10.1 de la Ley de Extranjeros. Estos incluyen, entre otros, los siguientes supuestos: cuando las actividades del solicitante han puesto o podrían poner en peligro la seguridad o los intereses del Estado o hay evidencias de que actúa contra la seguridad del país; cuando el solicitante se dedica al tráfico de personas o contrabando de inmigrantes; cuando el solicitante ha intentado entrar al país o atravesarlo utilizando documentos falsificados, ya sea visado o permiso de residencia; cuando el solicitante podría portar una enfermedad infecciosa grave; cuando no ha acreditado su mantenimiento, u otros seguros obligatorios para la estancia en el país, o medios que aseguren la posibilidad de volver a su país de origen; y cuando el solicitante está incluido en el registro de personas non-gratas, elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

---

<sup>249</sup> Como excepción a la norma general, de acuerdo con el Artículo 25 de la Ley de Extranjeros, es posible admitir extranjeros sin la presentación de ninguno de estos requisitos si el solicitante ha contribuido de alguna forma en la esfera pública o económica búlgara, o en asuntos relacionados con la seguridad nacional, la ciencia, la tecnología, la cultura o el deporte.

Los diez motivos relativos, donde la negativa a la expedición del visado recae en el poder discrecional de la autoridad competente, están enumerados en el Artículo 11 de la Ley de Extranjeros.

Estos incluyen, entre otros, supuestos en los que: consta información de que el solicitante pretende entrar al país para cometer un crimen o perturbar el orden público; cuando el solicitante pudiera dañar las relaciones entre la República de Bulgaria con otro Estado; cuando durante una estancia previa el solicitante ha tenido que ser mantenido por el Estado; cuando no puede probar fidedignamente el motivo declarado para viajar; cuando no tiene suficientes recursos económicos para mantenerse en relación con la duración y los términos de su estancia; cuando ha presentado un documento de autenticidad dudosa o ha declarado datos incorrectos. Los motivos que determinan la no concesión del visado son también motivos de denegación para la entrada en el país.

### 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

En la práctica, los porcentajes de denegaciones de visados de corta y larga duración son muy bajos, 1.67% y 10% respectivamente. Ni la Ley de Extranjeros ni la Ordenanza de Visados prevén un procedimiento para recurrir una denegación de visado. La decisión depende del poder discrecional de la oficina consular. No existe obligación por parte de las autoridades respectivas de motivar sus decisiones, ni obligación de informar al solicitante por escrito de la decisión.

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 *Autoridades competentes*

La principal institución para decidir respecto a la estancia y residencia de extranjeros es el Ministerio del Interior, especialmente su Departamento de Migración a través de sus oficinas regionales. El Ministerio de Trabajo y Política Social, a través de la Agencia Nacional de Empleo, es responsable de las decisiones al respecto de las solicitudes de permisos de trabajo por cuenta ajena, de permisos de trabajo por cuenta propia y del registro de contrataciones para el empleo de extranjeros que no necesitan permiso.

#### 2.3.1.2 *Procedimientos y condiciones aplicables*

Tras la entrada, el extranjero solicitará un permiso de residencia al Departamento de Migración del Ministerio del Interior (o sus oficinas regionales). El artículo 24.2 de la Ley de Extranjeros identifica tres condiciones generales que todo solicitante de permiso de residencia ha de cumplir: poseer alojamiento en el país, poseer recursos suficientes<sup>250</sup> y poseer seguro médico obligatorio<sup>251</sup>. No se tendrá en cuenta el conocimiento del búlgaro ni de la cultura búlgara. De esta forma, no hay exámenes de integración o lengua a superar por el inmigrante.

No es posible cambiar de estancia a corto plazo a estancia a largo plazo sin retornar al país de origen. Tampoco es posible cambiar de un motivo de residencia a otro<sup>252</sup>. La tasa de solicitud

<sup>250</sup> El mínimo personal para el mantenimiento diario de un extranjero en Bulgaria son 50 euros o su equivalente en otra moneda extranjera, excepto en los casos previstos por acuerdos intergubernamentales para intercambios culturales, de estudios o científicos, o por otras Leyes del Consejo de Ministros (Reglamento de la Ley de Extranjeros. Art. 8.b). Es posible que otra persona se responsabilice económicamente de un solicitante a través de una declaración ante notario y presentando documentos que prueben su solvencia.

<sup>251</sup> En general, no existen requisitos especiales para el examen médico de los inmigrantes. Sin embargo, la aportación de un certificado médico se menciona explícitamente entre los documentos necesarios para la concesión de permisos de trabajo y de permisos para actividades no lucrativas.

<sup>252</sup> Los extranjeros que ingresaron al país por un motivo determinado, no pueden prolongar su estancia por un motivo distinto, salvo cuando los intereses del Estado así lo requieran, o en caso de circunstancias extraordinarias (Ley de Extranjería, art. 2.1).

para residencias continuadas y su renovación es de 5 BNG (2.5 euros). Para una prórroga de hasta 6 meses la tasa es de 200 BNG (100 euros), y de hasta un año la tasa es de 500 BNG (250 euros). La tasa para la solicitud de residencia permanente son 5 BNG (2.5 euros) y el permiso en sí mismo cuesta 1.000 BNG (500 euros). Sin embargo, en casos de residencia permanente otorgada a un extranjero casado con ciudadano búlgaro, la tasa se reduce a 150 BNG (75 euros). Hay también tasas reducidas para extranjeros de origen búlgaro y también en supuestos de reciprocidad basados en acuerdos intergubernamentales. La tasa para la expedición de tarjeta de residencia para un extranjero con residencia continuada o permanente es de 10 BNG (5 euros).

Las solicitudes para la concesión de residencia continuada son formuladas al Departamento de Migración o sus oficinas regionales. Las resoluciones han de emitirse dentro de los siguientes siete días laborables a partir de la fecha de solicitud. Las solicitudes para la concesión de residencia permanente son formuladas igualmente al Departamento de Migración o sus oficinas regionales, o a través de la representación diplomática o consular en el país de residencia habitual del extranjero. En el primer caso la decisión ha de ser tomada en un periodo de 60 días y en el segundo caso, de 180 días. En cuanto a las solicitudes de residencia de larga duración por extranjeros residentes en otros países de la UE, la solicitud se presenta ante el Departamento de Migración del Ministerio de Interior y se decide dentro de los 4 meses siguientes.

### *2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales*

Una resolución denegando la concesión o extensión del estatuto de residente, así como la denegación de un permiso de trabajo, puede ser impugnada en vía administrativa ante la autoridad administrativa inmediatamente superior. Pueden ser recurridas por el demandante tanto la legalidad como la conveniencia del acto administrativo.

El recurso contencioso basado en la legalidad es únicamente posible a través del sistema contencioso-administrativo judicial. Las resoluciones administrativas pueden ser recurridas directamente ante la Corte Superior Administrativa.

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### *2.3.2.1 Residencia temporal*

La estancia basada en un visado de larga duración tipo "D" puede ser concedida por hasta 180 o 360 días, dependiendo del propósito por el cual se concede el visado<sup>253</sup>. Un visado a largo plazo es válido por un periodo de hasta un año.

Un permiso de residencia por motivo de residencia continuada lo concede el Ministerio del Interior y será válido por periodos de hasta un año. Para su concesión será necesario aportar cuatro documentos: un cuestionario estándar de solicitud, un documento confirmando que las tasas han sido abonadas, una copia del pasaporte del solicitante (página del visado y sello de la última entrada al país) y una prueba de alojamiento. Dependiendo del estatus que confiera la solicitud presentada, pueden ser requeridos varios documentos adicionales.

### *2.3.2.2 Residencia permanente*

---

<sup>253</sup> El visado que permite una estancia de hasta 360 días es válido por un periodo de un año y puede ser concedido a: extranjeros que lleven a cabo actividades de investigación o sean estudiantes de programas de estudio de un año, estudiantes de postgrado o en prácticas, extranjeros enviados en viaje de negocios por un empleador extranjero para llevar a cabo tareas específicas relacionadas con el control y coordinación en cumplimiento de un contrato para servicios turísticos y extranjeros enviados en viaje de negocios por un empleador extranjero para hacer inversiones que estén certificadas, de acuerdo con el procedimiento de la Ley para la Motivación de las Inversiones

Los extranjeros solicitantes de un permiso de residencia permanente deben aportar, adicionalmente a los documentos estándar anteriormente mencionados, los siguientes: que justifiquen la concesión de la residencia permanente; que prueben la residencia permanente del cónyuge, hijo o ascendientes; demostrativos de recursos económicos suficientes; una declaración de consentimiento de los dos padres (en los casos en que los solicitantes no estén casados o sean hijos menores de un residente permanente); un certificado de nacimiento (en los casos en que los solicitantes sean familiares de un ciudadano búlgaro); y documentos que prueben que el interesado ha estado residiendo legalmente en Bulgaria por un periodo ininterrumpido de, al menos, 5 años (en los casos donde este sea el motivo para la adquisición de la residencia permanente).

El permiso de residencia permanente es válido por un periodo que dependerá de la vigencia del pasaporte nacional con que el extranjero ha entrado a Bulgaria.

Han de mencionarse también los siguientes permisos: la tarjeta temporal de familiar de residente comunitario miembro de un país de la UE, con una validez de hasta 5 años; y la tarjeta permanente de familiar de residente comunitario miembro de un país de la UE, con una validez de hasta 10 años (Ley de Documentos ID, Art. 59.1).

## 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

### 2.3.3.1 Reagrupación familiar

En los supuestos de admisión de familiares en el territorio de Bulgaria, pueden ser identificados los siguientes grupos de potenciales reagrupantes: ciudadanos búlgaros, ciudadanos de la UE, EEA o Suizos, nacionales de terceros países con residencia continuada en Bulgaria y nacionales de terceros países con residencia permanente en Bulgaria. La definición de "miembro de la familia" difiere entre estos grupos. Si el reagrupante es un ciudadano búlgaro, se entiende por miembros de su familia: el cónyuge, los descendientes (incluyendo cuando son descendientes sólo del cónyuge extranjero) que tengan menos de 21 años y sean solteros y los mayores de 21 años pero sin ingresos propios, o cuando por razones serias de salud siguen a cargo del ciudadano búlgaro; ascendientes a cargo (incluyendo cuando lo son sólo del cónyuge extranjero); y otros miembros de la familia que han sido enteramente mantenidos por el ciudadano búlgaro en su país de origen o en el de su residencia habitual, o aquellos que, debido a serios problemas de salud, se encuentran bajo su cuidado (Ley de Extranjeros, Art. 2.2).

Si el reagrupante es de un Estado de la UE, EEA o ciudadano suizo, se entiende por miembros de su familia: el cónyuge o pareja de hecho del reagrupante, descendientes del reagrupante que no sean ciudadanos búlgaros y no hayan cumplido 21 años, o aquellos cuya manutención corra a su cargo, los herederos del cónyuge y los ascendientes de cuya manutención sea responsable el reagrupante o su cónyuge.

Los siguientes grupos pueden tener derecho de entrada o estancia, a pesar de no ser miembros de la familia propiamente dichos: miembros de la familia que no entren en la descripción mencionada pero que sean mantenidos económicamente en sus países de origen; miembros del entorno familiar del reagrupante que disfrutaran del derecho de libre circulación y que requieren del cuidado personal por parte del reagrupante debido a situaciones médicas serias; y personas con las cuales el reagrupante cohabita y este hecho puede certificarse.

Si el reagrupante es un nacional de país tercero con residencia permanente o continuada en Bulgaria, o es un nacional de país tercero con residencia de larga duración en otro Estado de la UE, entonces serán miembros de su familia el cónyuge y los hijos menores de 18 años solteros. (Ley de Extranjeros, Add. Provisiones, 1).

Hay varias categorías de familiares susceptibles de obtener un permiso de residencia permanente: el cónyuge de un extranjero residente permanente en el país tras cinco años de matrimonio; los hijos menores de extranjero con residencia permanente en Bulgaria solteros; los padres de un ciudadano búlgaro cuando demuestren que pueden mantenerse económicamente según las disposiciones establecidas legalmente y, en los casos de adopción, al transcurrir tres años desde su reconocimiento. También los extranjeros que entraron en Bulgaria antes del 27 de diciembre de 1998, los que hubiesen nacido en Bulgaria, los padres de extranjeros casados con ciudadano búlgaro y los miembros de la familia de un ciudadano búlgaro si han estado continuadamente en el territorio durante los cinco años previos (Ley de Extranjeros, Art. 25.1).

### 2.3.3.2 Trabajo

#### Cuenta ajena

La norma general es que un extranjero ha de poseer permiso de trabajo para trabajar con contrato en Bulgaria<sup>254</sup>. El permiso de trabajo es un documento personal que confiere el derecho a trabajar en el territorio de Bulgaria para una entidad jurídica o personal y en un lugar, sector de actividad, puesto de trabajo y duración del mismo determinados (Ordenanza sobre

Permisos de Trabajo, Art. 2.1). El periodo máximo de duración de un permiso de trabajo es de un año, y aunque puede ser renovado, el periodo total de empleo no excederá los 3 años sin, al menos, un periodo de interrupción de un mes<sup>255</sup>.

La solicitud para un permiso de trabajo se ejecuta por el empleador antes de la llegada del extranjero al territorio del país. El permiso de trabajo en sí mismo es expedido por la Agencia Nacional de Empleo.

Se requiere que se satisfaga un test completo del mercado de trabajo para conceder un permiso de trabajo (Ordenanza sobre Permisos de Trabajo, Art. 6(1)). El empleador debe probar que: ha estado activamente buscando por el especialista necesario por un periodo de al menos 15 días, tanto en las oficinas de la Agencia Nacional de Trabajo como anuncios en los medios de comunicación locales; no hay ciudadanos búlgaros, extranjeros residentes permanentes u otros extranjeros con derechos parecidos que ostenten la profesión, especialización o cualificación requerida; y que no hay posibilidades de cualificar mediante prácticas el personal necesario.

Aparte del test del mercado laboral, el extranjero ha de poseer un mínimo de formación académica equivalente a educación secundaria profesional o de un nivel superior. O bien estar en posesión de cualificaciones profesionales específicas y la experiencia correspondientes relacionadas con los requerimientos objetivos para la actividad específica en relación con el permiso de trabajo.

Las siguientes personas no tienen derecho a trabajar en el territorio de Bulgaria, ni puede serles concedidos permisos de trabajo: titulares de un visado a corto plazo y titulares de un permiso de residencia continuada basado en uno de los varios motivos especificados en la Ley de Extranjeros, Art. 24.1<sup>256</sup>.

Los extranjeros que residen legalmente en Bulgaria y que no están incluidos en los casos mencionados arriba, pueden ser beneficiarios de un permiso de trabajo. Este grupo incluye a

<sup>254</sup> No se requiere permiso de trabajo a los extranjeros que: tengan residencia permanente en Bulgaria u ostenten los mismos derechos sobre la base del derecho de asilo; tengan reconocido el estatuto de refugiado o por razones humanitarias; estén empleados o destinados con arreglo a un acuerdo intergubernamental llevado a cabo por la República de Bulgaria, cuando la condición de entrega del permiso este prevista en el acuerdo; sean destinados dentro del país bajo un programa o acuerdo intergubernamental en materia de ayuda legal, financiera, humanitario o de otro tipo a instituciones búlgaras con las que no tengan relación laboral; sean directores de empresas comerciales o sucursales de entidades extranjeras; sean miembros del panel ejecutivo o panel de directores de empresas comerciales, siempre y cuando no tengan contrato laboral con las mismas; sean representantes de empresas comerciales extranjeras registradas en la cámara búlgara de comercio e industria; estén acreditados como miembros de la diplomacia extranjera o sean representantes de organizaciones internacionales; estén oficialmente acreditados frente al Ministerio de Asuntos Exteriores como miembros de la prensa; tengan su residencia habitual en el extranjero y participen en actividades científicas, culturales o deportivas siempre que su actividad en Bulgaria no suponga más de tres meses; estén solicitando asilo político o estatus humanitario para trabajar en centros creados por la Agencia Estatal para los Refugiados; sean miembros de la familia de ciudadanos de la UE, EEA o ciudadanos suizos beneficiarios de las disposiciones en materia de libre circulación; o sean aceptados como investigadores para la puesta en marcha de un proyecto de investigación.

<sup>255</sup> El periodo máximo de empleo no se aplica en los casos de altos ejecutivos de empresas y sucursales de empresas extranjeras en Bulgaria; maestros o profesores de colegios de secundaria o Universidades; deportistas profesionales; entrenadores y especialistas para el control y recepción de bienes de compañías extranjeras.

<sup>256</sup> Extranjeros que ejercen una actividad comercial; estudiantes regulares, representantes de una empresa extranjera; ascendientes económicamente dependientes de extranjeros con residencia permanente o de ciudadanos búlgaros, extranjeros admitidos para un tratamiento médico; jubilados y pensionistas; extranjeros que realizan una actividad al amparo de la Ley de Fomento de las Inversiones; extranjeros que deseen trabajar por cuenta propia o para llevar a cabo una actividad sin fines lucrativos.

los familiares de un extranjero con permiso de residencia continuada o permanente y personas de origen búlgaro.

No se requiere permiso de trabajo a extranjeros con residencia permanente o miembros de la familia de ciudadanos búlgaros, de la UE, EEA o Suiza. La tasa para la expedición y renovación de un permiso de trabajo es de 600 BNG (300 euros). La misma tasa se aplica a la empresa local que contrata al trabajador extranjero.

La documentación necesaria para la concesión del permiso de trabajo ha de ser presentada por el empleador en el Departamento "Oficina de Empleo" de la Agencia Nacional de Empleo.

Este Departamento tiene tres días para mandar esta documentación al director ejecutivo de la Agencia junto con una valoración del caso concreto.

El director ejecutivo decide sobre la concesión del permiso y notifica al solicitante dentro de los plazos legalmente previstos. Cualquier denegación de permiso de trabajo puede ser recurrida siguiendo los procedimientos del Código de Procedimiento Administrativo.

### Cuenta propia

La posibilidad de ser admitido en Bulgaria para auto-emplearse, entendido como actividad por cuenta propia, está sujeta a un permiso concedido por el Ministerio de Trabajo y Política Social. En general, tal estatus puede alcanzarse mediante una solicitud presentada en el país de origen y requiere la acreditación de un plan de actividad (Ley de Extranjeros, Art. 24.1). Los permisos para el auto-empleo son concedidos por la Agencia Nacional del Empleo y serán válidos por un año. Dependiendo de la situación del mercado de trabajo en general o de las condiciones económicas del país, el Ministro de Trabajo y Política Social puede introducir limitaciones temporales sobre las actividades por cuenta propia en toda la nación o dentro de regiones específicas.

La Agencia Nacional de Empleo tiene un mes para resolver la solicitud. En el caso de una resolución positiva se concederá un visado a largo plazo "tipo D" y, consiguientemente, un permiso de residencia continuada a la llegada. Este tipo de permiso está sujeto a renovaciones anuales.

En la práctica, este procedimiento no se ha usado: en el 2005 no se expidió ni un solo permiso para este tipo de actividad y en 2006 no se recibió ninguna solicitud (Informe de Migración del 2005 y 2006 respectivamente). Una razón que lo explica podría ser el hecho de que la mayoría de los interesados en montar un negocio lo solicitan bajo las disposiciones que regulan los negocios e inversiones, según las cuales no se requiere un permiso especial de las autoridades de empleo, lo cual resulta más ventajoso que acudir al procedimiento de solicitud de permiso de trabajo por cuenta propia.

La mayoría de extranjeros comprometidos en negocios y actividades comerciales adquieren el derecho a recibir un permiso de residencia a largo plazo tras el registro. Las categorías susceptibles de ser titulares de permisos de residencia continuada son: extranjeros que ejerzan actividades comerciales en el país de acuerdo al ordenamiento jurídico y normativa legal establecida, como resultado de las cuales se hayan creado, al menos, diez puestos de trabajo para ciudadanos búlgaros (salvo arreglo distinto adoptado por acuerdo internacional, ratificado, promulgado y aprobado en la República de Bulgaria); extranjeros representantes de compañías comerciales extranjeras registradas en la cámara industrial y comercial búlgara; y extranjeros que lleven a cabo actividades bajo la Ley de Motivación de las Inversiones (Ley de Extranjeros, Art. 24.1). Los extranjeros que hayan invertido más de 500.000 USD (341.000 EUR) en el país de acuerdo al ordenamiento legal, son susceptibles de obtener la residencia permanente (Ley de Extranjeros, Art. 24.1).

Un extranjero que esté registrado y mantenga una actividad empresarial bajo la Ley Comercial ha de presentar: copia certificada de la resolución de su inscripción en el Registro Comercial; copia certificada del registro en la autoridad fiscal correspondiente; copia certificada del registro en la Agencia Nacional de Ingresos Públicos (Hacienda), así como un documento confirmando que diez ciudadanos búlgaros han sido contratados (en el caso de una solicitud por este motivo); y documentos que acrediten la suficiencia de recursos.

### Trabajo de temporada

El trabajo de temporada también requiere permiso de trabajo (Ley de Fomento del Empleo, Art. 72.5), el cual se concede por periodos de hasta seis meses dentro de un año. Una tasa reducida de 300 BNG (150 euros) se aplica a tales casos. No hay disposiciones especiales para personas empleadas en trabajos de temporada en la Ley de Extranjeros.

#### 2.3.3.3 Estudios y formación profesional

Las principales categorías de estudiantes y aprendices admitidas son las siguientes: estudiantes matriculados en centros educativos con licencia, incluyendo todos los estudiantes a tiempo completo matriculados en una institución oficialmente acreditada; estudiantes en programas educativos de un año; estudiantes graduados; y estudiantes de formación profesional. Las últimas tres categorías tienen derecho a visados de larga duración de hasta un año, que permiten estancias de 360 días (Ley de Extranjeros, Art. 15).

Los estudios son el principal motivo para la concesión de permisos de residencia continuada y suman aproximadamente el 40% de los permisos concedidos anualmente. Los documentos necesarios son, fundamentalmente, un certificado de la entidad educativa donde el estudiante está matriculado en un programa a tiempo completo para el año académico respectivo, así como documentación acreditativa de suficiencia de recursos económicos para el periodo de estancia en el país (Regs. Ley de Extranjeros, Art. 17). Los extranjeros de origen búlgaro están dispensados del requisito de poseer recursos suficientes.

Sin un permiso de trabajo es posible ejercer una actividad laboral legal de corta duración, siempre que se comunique antes del transcurso de tres días desde el comienzo de la misma (Ordenanza sobre permisos de trabajos. Art. 4.2). Este tipo de trabajos lo realizan principalmente estudiantes extranjeros en Bulgaria y puede ser tanto de 20 horas semanales durante el año académico, como de 3 meses en un año natural durante el periodo vacacional.

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

La crítica principal que puede hacerse de la legislación de extranjería búlgara, en relación con su acomodación a las disposiciones de la CEDH, concierne a la sanción administrativa que permite la expulsión de extranjeros por motivos de seguridad nacional. En uno de los últimos juicios del 14 de Junio de 2007, la Corte Europea de Derechos Humanos dictaminó unánimemente en dos casos distintos (*Hasan v. Bulgaria* (No. 54323/00) y *Bashir and Others v. Bulgaria* (No. 65028/01) en los que, al haber sido expulsados dos extranjeros, ambos casados con mujeres búlgaras, Bulgaria había violado varias disposiciones del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, incluyendo el Artículo 8 (Derecho al respeto a la vida privada y familiar) y el Artículo 13 (Derecho a un recurso efectivo). Las resoluciones de expulsión estaban relacionadas con el artículo 42 de la Ley de Extranjeros, que dispone que a un extranjero puede serle dictada una orden de expulsión si su presencia en el país constituye una amenaza seria para la seguridad nacional o la política pública. Además, de acuerdo con el artículo 47 de la misma Ley, las órdenes que impongan medidas coercitivas relativas a la seguridad del país no pueden ser recurridas en juicio.

La actividad legislativa más reciente relativa al campo de la inmigración ha estado centrada en la transposición de las disposiciones de numerosas Directivas europeas. Por consiguiente puede entenderse que, en el momento presente, la legislación búlgara en este campo cumple con los estándares europeos. Se han introducido disposiciones especiales para los nacionales de la UE y miembros de sus familias (tanto nacionales de la UE como nacionales de terceros países). También se han introducido normas especiales para facilitar el asentamiento de nacionales de terceros países con premisos de residencia de larga duración en otro Estado miembro de la UE.

Acerca de los derechos de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, la Constitución y la Ley de Extranjeros garantizan igualdad de derechos que a los nacionales búlgaros, aparte de aquellos derechos para cuyo ejercicio se requiera la ciudadanía búlgara.

Los residentes permanentes en Bulgaria pueden trabajar sin la necesidad de un permiso de trabajo y ostentan iguales derechos de seguridad social y seguro médico.

El derecho a la reagrupación familiar está garantizado tanto para los extranjeros con residencia continuada como con residencia permanente. La definición de miembro de la familia se corresponde con la contenida en la Directiva 2003/86/EC del Consejo, sobre el derecho a la reagrupación familiar y, en algunos casos, es incluso más amplia. Sin embargo, existe cierta inconsistencia en lo que respecta a la edad de los hijos que pueden ser considerados miembros de la familia; en alguna disposición la Ley utiliza el término "hijos menores de edad", que según la Ley búlgara significa "hasta 18 años", mientras que en otros casos hace referencia a "21 años de edad". No hay previsto ningún test de integración o de conocimiento del lenguaje, ni siquiera en los casos de solicitudes de residencia permanente. Cualquiera que haya estado residiendo legalmente en Bulgaria por un periodo de 5 años tiene derecho a solicitar un permiso de residencia permanente.

#### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

La legislación en materia de extranjería se está implementando satisfactoriamente con carácter general, y ello si tenemos en cuenta la situación compleja en la que se está produciendo, a saber, la falta de unidad de criterio en materia de política nacional de extranjería, la diversidad de instituciones involucradas en su implementación y el constante cambio de la normativa.

El problema principal en el campo de la inmigración en Bulgaria es la falta de una política migratoria claramente formulada y consistentemente implementada a nivel nacional. A pesar del problema demográfico del país y en contra de la insistencia de algunos líderes empresariales, no hay consenso ni debate público sobre la necesidad de estimular y canalizar la inmigración. Como resultado, todos los cambios de las leyes búlgaras en materia de inmigración han sido motivados por el acceso de Bulgaria a la UE y por lo tanto, han respondido a condiciones económicas y sociales específicas. Desde una perspectiva institucional, no hay un organismo independiente que tenga como objetivo principal el desarrollo y la implementación de una política migratoria consistente. Esto crea un sentimiento de inseguridad y confusión no sólo entre los inmigrantes, sino también entre los expertos y la Administración. En lo que respecta a la legislación, las principales dificultades han sido planteadas por las constantes modificaciones del marco legal. En los últimos cuatro años, la Ley de Extranjeros ha sido modificada tres veces al año de media, y casi todas las reformas han supuesto cambios en otras Leyes o normas secundarias. En algunos casos, la legislación secundaria no se ha modificado por un periodo de tiempo considerable, creando gran confusión acerca de qué partes de ella eran aplicables y qué partes estaban implícitamente revocadas debido a su sentido contradictorio con la última reforma de la Ley. El Comité Helsinki Búlgaro (BHC) en 2006, denunció casos de aplicación discriminatoria de las disposiciones de la Ley de Extranjeros relativas a extranjeros casados con ciudadanos búlgaros. La disposición general que permite a tales extranjeros residir sin la obtención previa de un visado tipo "D" (Ley de Extranjeros, art. 27.1) se aplicó no sólo a ciudadanos de la UE y del EEA sino también a ciudadanos norteamericanos. Para las demás categorías de extranjeros, especialmente los de origen árabe o africano, la estancia les fue denegada por carecer de este visado. El BHC informó que, como resultado de una práctica inicial por parte de los juzgados de anular tales decisiones por incompatibles con el artículo 8 de la ECHR, en el 2006 fueron dictadas varias sentencias contradictorias. Sin embargo, las modificaciones de 2007 en la Ley de Extranjeros introdujeron un cambio en el artículo 27.1 que determinó que la posesión de un visado tipo "D" sea condición necesaria para la concesión de permisos de residencia para todas las categorías de extranjeros, eliminando de esta forma cualquier discriminación previa.

#### **5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

Como el número de extranjeros en relación al total de la población en Bulgaria es bastante bajo y los países de origen varían considerablemente, no hay acuerdos, ni tan siquiera conversaciones, acerca de las medidas con respecto a la migración de trabajadores altamente cualificados, ni tampoco se ha hecho esfuerzo alguno en la cuestión de las remesas. En ese sentido, Bulgaria figura todavía como país eminentemente emisor de migrantes debido a la gran cantidad de búlgaros residentes en el extranjero.

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

The Ministry of the Interior and the Ministry of Foreign Affairs, *Report on the migratory situation in the Republic of Bulgaria for the period 1 January 2003 – 31 March 2004* (2004).

The Ministry of the Interior and the Ministry of Foreign Affairs, *Report on the migratory situation in the Republic of Bulgaria in 2004* (2004).

The Ministry of the Interior and the Ministry of Foreign Affairs, *Report on the migratory situation in the Republic of Bulgaria in 2005* (2005) (2005 Migration Report).

The Ministry of the Interior and the Ministry of Foreign Affairs, *Report on the migratory situation in the Republic of Bulgaria in 2006* (2006) (2006 Migration Report).

### Otras fuentes

Law on the Bulgarian Identity Documents 1998, Prom. SG 93/11 August 1998, last amendment SG. 52/29 June 2007 (Law on ID Docs).

Law on Foreigners in the Republic of Bulgaria 1998, Prom. SG 153/23 December 1998, last amendment SG 52/29 June 2007 (Law on Foreigners).

Employment Promotion Act 2001, Prom. SG. 112/29 December 2001, last amendment SG. 46/12 June 2007 (Employment Promotion Act).

Law on the entry, residence and leave of Republic of Bulgaria by EU citizens and members of their families 2006, Prom. SG 80/3 October 2006.

Ordinance for the conditions and procedures for issuing, refusal and confiscation of the work permits foreigners in Bulgaria 2002, Prom. SG 39/16 April 2002, last amendment SG 56/10 July 2007 (Ordinance on Work Permits).

Ordinance for the conditions and procedures for issuing of visas 2002, Prom. SG 49/17 May 2002, last amendment SG 96/30 November 2005 (Ordinance on Visas).

Ordinance for the conditions and procedures for issuing permits for the performance of free-lance activity by foreigners in Republic of Bulgaria 2002, Prom. SG 90/24 September 2002, issued by the Ministry of Labour and Social Policy.

Regulations for the implementation of the Laws on Foreigners in Republic of Bulgaria 2000, Prom. SG 43/26 May 2000, last amendment SG 49/19 June 2007 (Regs. for Law on Foreigners).

## CHIPRE

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>170</b>
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN.....170</b>	
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios.....170</b>	
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados.....171</b>	
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES.....171	
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES.....171	
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES.....171	
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia.....172</b>	
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS.....172	
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes.....172</i>	
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables.....172</i>	
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales .....172</i>	
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA.172	
2.3.2.1 <i>Residencia temporal.....172</i>	
2.3.2.2 <i>Residencia permanente.....173</i>	
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS.....174	
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar .....174</i>	
2.3.3.2 <i>Trabajo.....175</i>	
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional.....177</i>	
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL.....178</b>	
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN.....178</b>	
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS.....179</b>	
Bibliografía.....180	

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

La presencia de inmigrantes en Chipre está estrechamente vinculada al crecimiento rápido de la economía del país a mediados de los años 1970. Durante muchos años, la política gubernamental sobre el empleo de los inmigrantes sigue siendo, sin embargo, restrictiva. Desde el comienzo de la década de 1990, la ralentización de la tasa de crecimiento de la economía, el aumento de la inflación, la presión ejercida por los empleadores para reducir los costes de mano de obra y el temor de nuevas presiones inflacionarias dio lugar a la introducción de una fuerza laboral extranjera. Otro factor determinante fue la baja tasa de desempleo, junto con una tasa de empleo estable de los trabajadores en Chipre.

En 2001, el número total de inmigrantes que viven legalmente en Chipre trabajando se estimó en 29.730 personas, o el 6'8% de la mano de obra total. Por comparación, en 1990, la proporción de trabajadores extranjeros fue de 2,5%<sup>257</sup>.

Los trabajadores inmigrantes son en su mayoría empleados en el trabajo manual no cualificado, mal pagado y sin prestigio, poco apreciado por los nacionales de Chipre. Además, un número significativo de los inmigrantes realizan trabajos "atípicos", principalmente de carácter temporero, y los inmigrantes son a menudo empleados en condiciones precarias. A veces se ven obligados a vivir en aislamiento y su actividad se limita a determinados sectores, como es el caso de los empleados de hogar / domésticos.

Los principales países de origen de los trabajadores inmigrantes son Moldavia, Rumanía, Bulgaria, Líbano, Siria, Jordania, Egipto, Sri Lanka, India y Filipinas. Con la excepción de los nacionales libaneses, y en menor medida los nacionales jordanos, una gran parte de los cuales ocupa puestos de trabajo altamente cualificados, la mayoría de los inmigrantes de países del Medio Oriente trabajan como empleados, especializados o no, en los servicios, la agricultura y la industria (Trimikliniotis 2003).

La política de empleo de los inmigrantes se caracteriza principalmente por la búsqueda de la flexibilidad. Algunos comentaristas no dudan en decir que la residencia de los inmigrantes en Chipre se gestiona como un fenómeno temporal y que no se hace ningún esfuerzo para promover su participación e integración en el mercado laboral ni, más allá, en la sociedad chipriota.

El sistema jurídico de la inmigración en Chipre está organizado por la Ley de extranjería e inmigración, capítulo 105 y sus modificaciones. Esta ley trata de prevenir la entrada y residencia irregulares en el territorio nacional. Se complementa con el Reglamento de Extranjería e Inmigración en 1972 y con el Reglamento de extranjería e inmigración (en materia de visados) de 2004.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

La Legislación chipriota prevé diferentes tipos de status de inmigración, estableciendo una primera distinción entre los nacionales de terceros países y los nacionales de terceros países que forman parte de la familia de un ciudadano europeo. Dentro de la primera categoría, la legislación chipriota establece una distinción suplementaria entre la reagrupación familiar, la

---

<sup>257</sup> Estas cifras no incluyen los inmigrantes griegos, los inmigrantes griegos descendientes de la región del Mar Negro, los trabajadores domésticos/empleados de hogar, el artista o intérprete, los inmigrantes irregulares o los residentes de larga duración (en su mayoría jubilados Europa). Estos datos no están disponibles o son aproximados. Según N. Trimikliniotis, el número total de trabajadores inmigrantes en situación irregular se situaría entre 35.000 y 40.000 (Trimikliniotis 2006).

inmigración con el fin del ejercicio de una actividad profesional asalariada o independiente y la inmigración con fines de estudio.

Cabe señalar que la política nacional de inmigración está dirigida a disuadir a los nacionales de terceros países de que se instalen de forma permanente en Chipre. Se conceden permisos de corta duración, que depende del tipo de profesión; en la actualidad, no pueden ser renovados más que por cuatro años en total (hasta hace poco, los permisos expiraban después de seis años).

## 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

La concesión de visados pone de manifiesto la competencia de las autoridades consulares chipriotas en el extranjero. En casos excepcionales, sin embargo, la Sección 9A de la Ley de extranjería e inmigración prevé la concesión de visados en las fronteras.

### 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

Con algunas excepciones<sup>258</sup>, los extranjeros que desean entrar y permanecer en el territorio nacional para una estancia máxima de 90 días deben proveerse de un visado. Las solicitudes de visado deben presentarse ante las autoridades consulares y deben ir acompañadas de un pasaporte válido. Las siguientes categorías de los visados son expedidas por las autoridades de Chipre: visado que autoriza una o varias entradas en el territorio nacional por un período de estancia no superior a tres meses por semestre; el visado, que autoriza una o varias entradas para fines de tránsito a otro Estado miembro de la UE, no puede exceder de cinco días cada vez; el visado de tránsito aeroportuario. La República de Chipre no expide visados de larga estancia.

El Reglamento de Extranjería e Inmigración define el procedimiento para la expedición de visados y, al respecto, prevé la entrega de información y documentación correspondiente al tipo de visado solicitado; el establecimiento de garantías para la repatriación y justificantes de los medios económicos de vida del solicitante; la organización de entrevistas personales con los solicitantes; el examen de la solicitud de visado y de los correspondientes criterios.

El acceso al territorio de Chipre está generalmente prohibido a las siguientes personas: personas que no tienen recursos suficientes<sup>259</sup>; las personas enajenadas; cualquier persona que padezca una enfermedad contagiosa que pueda suponer una amenaza para la salud pública; cualquier persona reconocida culpable de un asesinato o de un delito penado con pena de prisión; cualquier persona cuyos ingresos deriven de la prostitución y cualquier persona considerada por el Consejo de Ministros DEDS como persona indeseable.

Finalmente, no se podrá conceder visado a un extranjero susceptible de perturbar el orden público, atentar contra la seguridad nacional o contra las relaciones internacionales de la República, a menos que las autoridades competentes consideren que la esté justificada por razones humanitarias o de interés nacional o por las obligaciones internacionales de la República.

### 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

<sup>258</sup> Para estancias de hasta 90 días, los nacionales de los siguientes países están exentos de la obligación de visado: Alemania, Australia, Canadá, Japón, Estados Unidos de América, Alemania, Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Brunei, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Hong Kong (SAR), Israel, República de Corea, Liechtenstein, Macao (SAR), Malasia, México, Mónaco, Nueva Zelanda, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, San Marino, Singapur, Suiza, Uruguay, la Ciudad del Vaticano y Venezuela.

<sup>259</sup> En virtud del artículo 2 de la Ley de extranjería y la inmigración, una "persona pobre" es o puede ser incapaz de cubrir sus necesidades o las de sus dependientes, y constituye o puede constituir una carga para el sistema de ayuda social.

Por regla general, los actos administrativos, incluidas las decisiones de las autoridades consulares, pueden ser objeto de recursos contenciosos ante la Corte suprema de Chipre, conforma al art. 146 de la Constitución.

## **2.3 Régimen de Estancia y Residencia**

### **2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS**

#### *2.3.1.1 Autoridades competentes*

En la mayoría de casos, los permisos de residencia son concedidos por el Departamento del estado civil y de la migración del Ministerio del interior. El procedimiento de concesión de permisos de estancia y residencia supone igualmente la participación de otras autoridades administrativas. El reglamento relativo a los extranjeros e inmigración prevé la existencia de un Comité de control de la inmigración nombrado por el Consejo de ministros. Ningún inmigrante clasificado en las categorías A a F (ver sección 2.3.2.2) puede obtener un permiso de residencia en Chipre sin obtener un acuerdo positivo de este Comité. El reglamento relativo a extranjeros e inmigración contiene igualmente disposiciones relativas al Comité consultivo, relativo a las cuestiones referidas a los extranjeros. Este Comité traslada avisos consultivos al Ministerio del interior en lo relativo a los permisos de residencia, especialmente por lo que se refiere al ejercicio de una actividad asalariada o independiente o, incluso, a estudios.

#### *2.3.1.2 Procedimientos y condiciones aplicables*

En la mayoría de casos, una petición de permiso de residencia se debe presentar en el país de origen, ante las autoridades consulares. La documentación requerida depende del tipo de permiso pedido.

Las autoridades competentes pueden exigir que el solicitante se someta a un examen médico, cuando se pueda sospechar la existencia de una enfermedad infecciosa que pueda representar una amenaza para la salud pública. En la práctica, las autoridades administrativas imponen a todos los inmigrantes someterse a ese examen.

Según los términos de la sección 33 de la ley relativa a los extranjeros e inmigración, los extranjeros que entran en el territorio chipriota deben presentarse, dentro de los siete días siguientes a su llegada, ante la oficina de la inmigración de la localidad, en que residen, con el fin de proceder a las formalidades de registro y comunicación de las informaciones relativas a su identidad (pasaporte, fotos, nacionalidad y fecha de nacimiento) a las autoridades administrativas.

#### *2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales*

En aplicación de la sección 18LH de la ley relativa a los extranjeros e inmigración, toda decisión de rechazo de una solicitud de estatuto de inmigración puede ser objeto de un recurso ante la Corte suprema de Chipre, conforme al art. 146 de la Constitución. El recurso debe presentarse dentro de los 75 días desde la notificación de la decisión. El recurso no comporta suspensión de la ejecución de la decisión. El solicitante puede, sin embargo, solicitar la adopción de una orden provisional, que proclame el sobreseimiento de la ejecución de la decisión. La solicitud de la orden provisional debe ir acompañada de una declaración, presentando por escrito y bajo juramento los hechos pertinentes. La audiencia provisoria tiene lugar habitualmente en los dos o tres meses siguientes a la solicitud.

### **2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA**

#### *2.3.2.1 Residencia temporal*

La concesión de un permiso de residencia temporal está sometida a la discreción del agente de inmigración en el punto de entrada en el territorio nacional y puede someterse a condiciones como la provisión de justificantes, que cubran los gastos de repatriación.

El permiso de residencia temporal deja de ser válido si el titular del permiso abandona el país por una duración superior o igual a tres meses.  
Los gastos de concesión de un permiso de residencia temporal son de 50 CYP (85 €).

### 2.3.2.2 Residencia permanente

La legislación chipriota prevé la concesión de permisos de residencia permanente nacionales y permisos de residencia de larga duración-CE. El permiso de residencia de larga duración-CE tiene, sin embargo, el mismo valor jurídico que un permiso de residencia permanente nacional. Un extranjero nacional que haya permanecido en la República durante un periodo continuo de 15 años antes del 16 de agosto de 1960 puede obtener el estatuto de residente permanente. Un permiso de residencia permanente puede ser concedido, igualmente, a las siguientes personas:

Categoría A: personas que desean ejercer una actividad profesional independiente en el sector de la agricultura o de la ganadería;

Categoría B: personas que desean ejercer una actividad profesional independiente en el sector de la explotación minera;

Categoría C: personas que desean ejercer una actividad profesional independiente comercial;

Categoría D: personas que desean ejercer una actividad profesional independiente comercial (en las condiciones diferentes de la Categoría C);

Categoría E: personas que pueden justificar una oferta de trabajo no temporal, a condición de poseer un documento concedido por las autoridades de la inmigración certificando que el ejercicio de la actividad no constituye una competencia injustificada en el sector de la actividad considerada;

Categoría F: personas que perciben unos ingresos anuales de 3800 CYP (6485 €), su consorte 1800 CYP (3072 €) y cada una de las personas a su cargo 1800 CYP (3072 €).

El Ministerio del interior puede, además, conceder de manera discrecional un permiso de residencia permanente a personas que no entren en las categorías citadas, siempre que los intereses públicos no sean puestos en peligro.

El permiso de residencia permanente deja de ser válido si el interesado no se ha establecido de manera permanente en el territorio nacional en el año siguiente a su concesión. Lo mismo vale, cuando el interesado no ejerce o deja de ejercer la actividad que ha justificado la concesión del permiso. En fin, el permiso de residencia permanente deja de ser válido cuando su titular abandona el territorio nacional por un tiempo superior o igual a dos años.

En virtud de la sección 18H de la ley relativa a los extranjeros e inmigración, el Comité de control de la inmigración acuerda el estatuto de residente de larga duración-CE a los nacionales de países terceros, que han residido legalmente y de manera ininterrumpida en la República por una duración de cinco años antes del depósito de la solicitud. Este principio tiene muchas excepciones., especialmente cuando el solicitante reside en la República para seguir estudios o una formación profesional, cuando reside en calidad de trabajador temporero o *au pair* o cuando está autorizado a residir en un Estado miembro de la Unión basándose en un estatuto de protección. Los periodos de ausencia del territorio nacional no interrumpen el periodo de cinco años antes mencionado y se toman en cuenta para el cálculo, cuando son inferiores a seis meses consecutivos y no exceden de un total de diez meses en el curso de los cinco años.

El solicitante, por lo demás, debe cumplir el conjunto de las siguientes condiciones: disponer de recursos financieros estables y regulares suficientes para cubrir sus necesidades y las de los miembros de su familia; tener un seguro de salud; no constituir una amenaza para el orden público; y no haber intentado obtener un permiso de residencia por medio de falsas declaraciones (Ley sobre la inmigración y los extranjeros, sección 18 I). La concesión del primer permiso de residencia de larga duración-CE está sometida al pago de 250 CYP (427 €); su renovación supone el pago de los gastos. 100 CYP (171 €).

### 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

#### 2.3.3.1 *Reagrupación familiar*

Los miembros de la familia de un ciudadano europeo tienen el derecho de acompañarlo o de reunirse con él cuando este se beneficia de un derecho de residencia en el territorio de Chipre por una duración superior a tres meses y cumple las siguientes condiciones: ejercicio de una actividad profesional en la República o inscripción en una institución de enseñanza privada o pública, autorizada o financiada por la República, con el fin principal de seguir una enseñanza o formación profesional; posesión de recursos suficientes para cubrir sus necesidades y las de los miembros de su familia; posesión de un seguro de enfermedad completo.

En esta primera hipótesis, la reagrupación familiar está abierta las personas siguientes: el cónyuge, el partenaire, con el que quien reagrupa tiene un contrato registrado como partenaire; los hijos menores de 21 años o que están a cargo del que reagrupa, así como los de su cónyuge o de su partenaire registrado; y los ascendientes en línea directa a cargo del que reagrupa s, así como los de su cónyuge o partenaire registrado<sup>260</sup>. Por derogación, sólo el cónyuge, el partenaire registrado y los hijos a su cargo tienen derecho de residir en calidad de miembros de la familia de un estudiante.

En aplicación de la sección 13 de la ley relativa a los extranjeros e inmigración, la carta de residencia es válida para un periodo de cinco años o por el periodo de residencia contemplado por el ciudadano europeo, si este periodo es inferior a cinco años. El cónyuge y los hijos a su cargo pueden ejercer una actividad asalariada o independiente. Los gastos de la concesión del permiso de residencia concedida a los miembros de la familia de un ciudadano europeo ascienden a 20 CYP (34 €).

En aplicación de la sección 13 de la ley relativa a los extranjeros e inmigración, los miembros de la familia de un ciudadano europeo que han residido legalmente con él en el territorio nacional durante un periodo continuado de cinco años se benefician de un derecho de residencia permanente. Se les concede una carta de residencia permanente renovable de pleno derecho cada diez años mediante el pago de 20 CYP (34 €).

El derecho de reagrupación familiar de los *concernidos* de terceros países está sometido a las siguientes condiciones: el que reagrupa debe haber residido de manera legal en la República durante un periodo mínimo de dos años; debe poseer un alojamiento considerado normal para una familia comparable en la misma región y que cumpla las normas generales de salud y de seguridad; debe poseer un seguro de enfermedad para él y para los miembros de su familia y debe disponer de ingresos estables y regulares suficientes para cubrir sus necesidades y las de su familia, sin recurrir al sistema de ayuda social chipriota.

Cuando el que reagrupa es titular de un permiso de residencia válido para un periodo de un año o más y existan probabilidades razonables de que obtenga el estatuto de residente permanente, la reagrupación familiar está abierta al cónyuge (a condición de que el matrimonio se haya contraído al menos un año antes del depósito de la solicitud) y a los hijos menores del que reagrupa y de su cónyuge.

Cuando el que reagrupa se beneficia del estatuto de residente permanente o de larga duración-CE, la reagrupación está abierta al cónyuge (a condición de que el matrimonio se haya contraído al menos un año antes del depósito de la solicitud), a los hijos menores del que reagrupa y de su cónyuge y a los parientes del que reagrupa si están a su cargo. En esta

---

<sup>260</sup> En aplicación de la ley relativa a los extranjeros e inmigración, se puede facilitar la entrada y residencia de las personas siguientes: los miembros de la familia no comprendidos en la noción de "miembro de familia" tal como la define la sección 2 de la ley, que están a cargo del que se reagrupa en su país de origen o cuyo estado de salud necesita los cuidados del que se reagrupa. El partenaire, cuya relación duradera con el que se reagrupa se puede probar, puede igualmente beneficiarse de estas disposiciones.

hipótesis, los miembros de la familia se benefician del mismo derecho a ejercer una actividad profesional que el que reagrupa.

La reagrupación familiar no está abierta al partenaire no casado con el que un nacional de un país tercero mantiene una relación de larga duración estable y establecida, ni al partenaire registrado. El derecho de reagrupación tampoco está reconocido para los hijos de esta categoría de personas.

La solicitud de entrada y de residencia con fines de reagrupación familiar comporta el pago de los gastos de 100 CYP (171 €) y de elementos que justifiquen el lazo de parentesco.

El permiso de residencia concedido a los miembros de la familia del que reagrupa es inicialmente válido para un año y puede ser objeto de renovación. En cualquier caso, su duración no puede exceder la duración del permiso de residencia del que reagrupa.

### 2.3.3.2 Trabajo

#### Cuenta ajena

Los miembros de la familia de ciudadanos europeos y de titulares del estatuto de residente permanente o de larga duración-CE tienen el derecho de ejercer una actividad asalariada sin solicitar un permiso de trabajo. Estos dos estatutos, aquí descritos, ya no se tratarán más adelante.

Según el régimen de derecho común de reclutamiento de trabajadores extranjeros, el que emplea debe buscar con anterioridad a un asalariado en el mercado nacional de empleo. Sólo a condición de que un chipriota no esté disponible para el puesto considerado en la región en cuestión se puede conceder el permiso de trabajo.

Por regla general, el que emplea somete las solicitudes de permiso de residencia y de trabajo al Departamento de registro civil y de migración. La solicitud debe ir acompañada de un contrato de trabajo visado por el Departamento de trabajo del Ministerio de trabajo y de la seguridad social. El Departamento de trabajo se encarga de realizar el examen del mercado de empleo y de formular un aviso sobre el empleo de un trabajador extranjero. La solicitud se transmite enseguida al Departamento de registro civil y de migración que concede, si es el caso, el permiso de residencia y de trabajo.

Con el fin de proteger los intereses económicos del país, sólo las empresas nacionales que cotizan en bolsa, las sociedades que pueden justificar transparencia en su dirección y en las fuentes de sus capitales y que se benefician, además, de la aprobación de sus accionistas por parte del Departamento del registro civil y de migración, pueden contratar a nacionales de países terceros. Entonces pueden emplear hasta tres *mandos* extranjeros, salvo si la Dirección del Departamento del estado civil y de migración estima que está justificado un número superior<sup>261</sup>. A menos que la situación exija un examen profundo, la solicitud está instruida por el Departamento del estado civil y de migración en el espacio de un mes.

---

<sup>261</sup> Las empresas deben reclutar a su personal *no de mando* en el seno de la isla. Pueden emplear a concernidos de países terceros para puestos *no de mando* tras asegurarse de que no hay disponible ningún empleado chipriota equivalente.

La concesión de un permiso de trabajo está sometida a la presentación de los siguientes documentos: formularios de solicitud adecuados; fotocopia del pasaporte del trabajador extranjero; extracto del registro penal; certificados médicos; depósito bancario de un montante entre 200 y 500 CYP (342-856 €), según el país de origen del concernido, que garantice los gastos de repatriación válido para un periodo de seis meses tras la expiración del permiso; y pago de los gastos administrativos de 20 CYP (34 €).

Un permiso de residencia temporal para ejercer una actividad asalariada se concede para un máximo de cuatro años renovable. El permiso de trabajo está ligado a una actividad y a uno que da trabajo particulares.

### Cuenta propia

El derecho chipriota establece una distinción entre actividad independiente y profesión liberal; la actividad independiente está asociada a una residencia permanente, mientras que la profesión liberal implica una estancia temporal.

Un extranjero tiene derecho a residir en el territorio nacional para ejercer una profesión liberal, sea individual o artística. El reglamento relativo a extranjeros e inmigración, sección 12, precisa que la noción de actividad individual incluye las actividades de una sociedad que no depende de uno que emplee. Las actividades artísticas comprenden la redacción de obras literarias, la composición musical y la creación de obras de arte.

La solicitud de permiso de residencia se presenta ante el puesto consular o diplomático en el país de origen o ante el Director de la autoridad de inmigración; comprende los siguientes documentos:

-formulario de solicitud, mencionando la identidad completa del solicitante, así como el tipo, duración y lugar de ejercicio de la actividad en cuestión, las necesidades de personal una descripción de los locales;

-extracto del registro judicial

-copia del pasaporte;

-certificado de registro ante una asociación comercial, si es el caso;

-declaración personal, debidamente certificada, de la suma que el solicitante se propone invertir en la República, si es el caso;

-licencia de ejercicio de la profesión considerada, si las leyes de la República lo imponen;

-en el caso de una sociedad, los estatutos, la prueba de registro, la identidad de los directores y accionistas;

-en el caso de una actividad artística, justificantes de la actividad, como publicaciones, espectáculos o exposición de obras;

-cualquier otro documento, que justifique la solicitud.

El permiso de residencia temporal para el ejercicio de una profesión liberal se concede para un periodo de un año y se puede renovar para plazos más largos (Reglamento sobre los extranjeros e inmigración, sección 12.9).

Si se trata del ejercicio de una actividad independiente, la sección 5 del reglamento relativo a los extranjeros e inmigración contempla cuatro categorías sometidas a las condiciones siguientes:

Categoría A: las personas que desean ejercer una actividad independiente en el sector de la agricultura o de la ganadería deben demostrar que tienen un capital de 200.000 CYP (342.000 €);

Categoría B: las personas que desean ejercer una actividad independiente en el sector de la explotación minera deben demostrar que tienen un capital de 200.000 CYP (342.000 €);

Categoría C: las personas que desean ejercer una actividad independiente comercial deben demostrar que tienen un capital de 150.000 CYP (256.000 €) y que la actividad no afectará a la economía general de la República;

Categoría D: las personas que desean ejercer una actividad independiente en un ámbito profesional específico o en un ámbito científico deben demostrar que poseen las cualificaciones requeridas, que perciben un ingreso suficiente y que su actividad es necesaria para la República<sup>262</sup>.

El estatuto acordado es permanente, a menos que el interesado no resida de manera permanente en la República el año siguiente a la concesión del permiso; que no llegue a ejercer o a proseguir el ejercicio de la actividad; que haya obtenido un permiso de residencia permanente en un país tercero o que haya residido en el extranjero durante más de dos años.

#### Trabajo de temporada

La ley relativa a los extranjeros e inmigración hace referencia al trabajo temporero, pero sin precisar las condiciones de ejercicio de la actividad. En cualquier caso, los extranjeros pueden ser empleados en Chipre por una duración inferior a tres meses, según las disposiciones aplicables en materia de empleo temporal.

#### 2.3.3.3 Estudios y formación profesional

La concesión de un permiso de residencia temporal para estudios está sometida a las siguientes condiciones:

- el solicitante ha sido seleccionado por una institución de enseñanza superior reconocida, un instituto público o privado, con el fin de presentar un diploma universitario, un diploma post-universitario, un doctorado o cualquier otro diploma de enseñanza superior;
- está provisto de un documento de viaje válido y, si es el caso, de un visado;
- posee recursos suficientes para cubrir los gastos relativos al primer año de estudios, así como los gastos de subsistencia para los tres primeros meses de su estancia en la República;
- su registro judicial está limpio.

En los primeros 15 días desde su entrada en el territorio, el estudiante debe presentarse en la oficina de migración regional de su lugar de residencia y presentar diferentes documentos con el fin de obtener un permiso de residencia temporal<sup>263</sup>.

<sup>262</sup> Parece que las necesidades de la economía nacional, tratándose de la categoría C, quedan satisfechas cuando existen necesidades no cubiertas por lo concerniente a la categoría D. Por eso, los solicitantes de esta última categoría no tienen que demostrar la existencia de un capital de 150.000 CYP (256.000 €).

<sup>263</sup> En aplicación del Reglamento relativo a los extranjeros e inmigración, un estudiante extranjero debe presentar los siguientes documentos:

- una solicitud de permiso de residencia para estudios debidamente cumplimentada;
- una copia de sus documentos de viaje;
- la confirmación de una inscripción en una institución de enseñanza con el fin de obtener un diploma;
- un documento bancario certificando que puede pagar los gastos necesarios y cubrir sus necesidades, teniendo en cuenta las eventuales becas;
- una prueba de seguro de salud que cubra los gastos de hospitalización y médicos;
- la copia certificada de un contrato de arrendamiento o una copia de la confirmación expedida por el director de una residencia de estudiantes confirmando la existencia de un alojamiento para el solicitante, o la confirmación de un alojamiento en un hotel o residencia privada;
- un certificado médico probando la ausencia de cualquier enfermedad contagiosa, así como una radiografía del tórax;
- cuatro fotos de carnet; y
- 20 CYP (34 €).

El permiso de residencia lo concede el Departamento del estado civil y migración.

La validez del permiso está ligado a la institución de enseñanza frecuentada; todo cambio de institución supone la presentación de una nueva petición de permiso de residencia. La asistencia a los cursos es obligatoria.

En aplicación de la sección 13B(9) del reglamento relativo a los extranjeros e inmigración, un estudiante extranjero que estudia o sigue una formación en la República no está autorizado a ejercer una actividad profesional independiente o asalariada, a menos que tenga un permiso de trabajo concedido específicamente para la formación profesional que forme parte del programa de estudios.

El permiso de residencia es válido por un año y puede renovarse. Para los estudios del primer ciclo, la duración máxima del permiso corresponde a la duración de los estudios o, mientras no estén acabados, la duración de los estudios más dos años suplementarios. Para un diploma post-universitario, la duración máxima es de tres años; para un doctorado, de cinco años. No se puede autorizar más que una vez el cambio de institución o de especialización.

En principio, no es posible cambiar la finalidad del permiso para obtener la concesión de un permiso de trabajo.

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

Chipre ha incorporado la Directiva 2003/86/CE del Consejo (relativa a la reagrupación familiar) y la Directiva 2003/109/CE del Consejo (relativa al estatuto de los nacionales de un país tercero residentes de larga duración). No ha incorporado la Directiva 2004/114/CE del Consejo (relativa a las condiciones de admisión de los nacionales de un país tercero con fines de estudio, de intercambio, de formación no remunerada o de voluntariado), ni la Directiva 2005/71/CE del Consejo (relativa a un procedimiento de admisión específica de los nacionales de un país tercero con fines de investigación científica).

### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

Algunos afirman que la residencia de extranjeros en Chipre está gestionada como un fenómeno temporal y que no se ha realizado verdaderamente ningún esfuerzo para favorecer su participación en el mercado de trabajo y en la vida social del país. En resumen, se pueden identificar tres problemas fundamentales:

- ausencia de política de inmigración a largo plazo, pues las autoridades tienen la opinión errónea de que la residencia de los trabajadores inmigrantes no es más que de corta duración;
- laguna en los niveles legislativo e institucional y ausencia de mecanismos de control de la puesta en práctica y del respeto de las condiciones de empleo, lo que comporta una discriminación sistemática respecto a los inmigrantes en el trabajo y, más en general, en la sociedad;
- falta de voluntad política en materia de integración de los extranjeros en la sociedad chipriota con el fin de asegurar una igualdad de trato con los nacionales chipriotas y tener en cuenta los principios de diversidad, de multiculturalismo y de solidaridad social.

En la práctica, el Departamento de inmigración es percibido como poco amistoso para con los nacionales de un país tercero. La política general tiende a ralentizar la concesión de los permisos de residencia u otros permisos y a no conceder permiso de residencia a los nacionales de un país tercero por una duración superior a cuatro años, por temor a que soliciten un estatuto de residente permanente o la nacionalidad chipriota. Además, el objetivo explícito del gobierno es dar prioridad a los nacionales de la Unión.

La legislación en materia de inmigración es bastante compleja, teniendo en cuenta diferentes factores: la complejidad de la lengua utilizada (el griego) dificulta la comprensión a personas con un nivel de instrucción medio y sin experiencia en el ámbito jurídico; el uso de varios términos para definir estatutos jurídicos idénticos lleva a confusión (p.e, la residencia de larga duración-CE tiene el mismo estatuto que la residencia permanente); y en fin, las lagunas e imprecisiones de la legislación. P.e. la ley no prevé una duración máxima de instrucción de solicitudes de permiso de residencia permanente, ni especifica sistemáticamente la duración de validez de un permiso. Las autoridades administrativas están, por tanto, investidas de poderes discrecionales considerables, fuente de incertidumbre para los solicitantes y, en algunos casos, de manifiestas desigualdades de trato por falta de orientación legislativa clara.

## **5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

Las prestaciones y cotizaciones sociales que conciernen a los extranjeros están cubiertas por la ley de 1980 relativa a la seguridad social, enmendada en 2006, que ha introducido un sistema de seguridad social proporcional a los ingresos del asegurado. Las cotizaciones hechas al amparo de este sistema son obligatorias, con algunas excepciones, y cubren a todos los trabajadores asalariados e independientes de la República. La legislación en materia de seguridad social prevé un trato equitativo entre los chipriotas y los extranjeros. Si un nacional de un país tercero no está cubierto por las disposiciones del derecho comunitario (y, en ciertas circunstancias muy limitadas, incluso cuando un concernido de un país tercero está cubierto por esas disposiciones), puede obtener prestaciones en especies, en aplicación de acuerdos de reciprocidad en materia de seguridad social, firmados por Chipre con ciertos países terceros (Egipto, Canadá, Quebec, Australia y Suiza).

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

Phileleftheros, "Immigration policy in crisis" (2007) (Phileleftheros 2007).

Available Online at: <http://www.phileleftheros.com/main/main.asp?gid=553&id=512198>

Trimikliniotis, N., "Migrant workers and industrial relations", European Industrial Relations Observatory on-line (2003) (Trimikliniotis 2003).

Available Online at: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/11/feature/cy0311103f.htm>

Trimikliniotis, N., "Unemployment and Migrant Workers in Cyprus: An Analysis of the Figures and the Existing Knowledge", Cyprus Labour Institute (2006) (Trimikliniotis 2006).

Available Online at: <http://www.inek.org.cy>

### Otras fuentes

Aliens and Immigration Law, as amended by Law 2/72, 54/76, 50/88, 197/89, 100(I)/96, 43(I)/97, 14(I)/98, 22(I)/2001, 164(I)/2001, 88(I)/2002, 220(I)/2002, 66(I)/2003, 178(I)/2004, 8(I)/2007 (Aliens and Immigration Law).

The Right of the Citizens of the Union and of the members of their Families to move and reside freely into the Republic Law of 2007, Law No. 7(I)/2007, 9 February 2007.

Aliens and Immigration Regulations, 12 December 1972, as amended by P.I. 242/72, 318/84, 285/86, 19/87, 94/90, 146/91, 321/91, 88/94, 373/96, 216/2000, 257/2000, 498/2001, 499/2004 (Aliens and Immigration Regulations).

Ministry of Labour and Social Insurance, Social Insurance Services: Bilateral Agreements (2003 - 2007) (Ministry of Labour and Social Insurance).

Available Online at:

[http://www.mlsi.gov.cy/mlsi/sid/sid.nsf/dmlbilateral\\_en/dmlbilateral\\_en?OpenDocument](http://www.mlsi.gov.cy/mlsi/sid/sid.nsf/dmlbilateral_en/dmlbilateral_en?OpenDocument)

## REPÚBLICA CHECA

<b>1.</b>	<b>POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>182</b>
<hr style="border: none; border-top: 1px dotted black;"/>		
<b>2.</b>	<b>RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN.....</b>	<b>182</b>
<b>2.1</b>	<b>Descripción de los supuestos migratorios.....</b>	<b>182</b>
<b>2.2</b>	<b>Reglas de Admisión – Política de Visados.....</b>	<b>183</b>
2.2.1	AUTORIDADES COMPETENTES.....	183
2.2.2	PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES.....	183
2.2.3	RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES.....	184
<b>2.3</b>	<b>Régimen de Estancia y Residencia.....</b>	<b>184</b>
2.3.1	PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS.....	184
2.3.1.1	<i>Autoridades competentes.....</i>	184
2.3.1.2	<i>Procedimientos y condiciones aplicables.....</i>	184
2.3.1.3	<i>Recursos administrativos y judiciales .....</i>	185
2.3.2	CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA.....	185
2.3.2.1	<i>Residencia temporal.....</i>	185
2.3.2.2	<i>Residencia permanente.....</i>	185
2.3.3	CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS.....	186
2.3.3.1	<i>Reagrupación familiar .....</i>	186
2.3.3.2	<i>Trabajo.....</i>	187
2.3.3.3	<i>Estudios y formación profesional.....</i>	188
<b>3.</b>	<b>COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL.....</b>	<b>189</b>
<b>4.</b>	<b>CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN.....</b>	<b>190</b>
<b>5.</b>	<b>COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS.....</b>	<b>191</b>
	Bibliografía.....	192

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

Las principales tendencias de la migración contemporánea en la República Checa se han extraído después de la disolución del régimen comunista en 1989. Algunos patrones de migración ya se habían desarrollado en la década de 1970 y 1980, como fue el caso de los estudiantes invitados por el gobierno comunista vietnamita y eslovacos que se desplazaban dentro del Estado común. Durante el primer semestre de 1990, la República Checa es principalmente un país de tránsito de este a oeste. Desde entonces se ha convertido en un país de destino. Entre 1992 y 1996, el número de extranjeros registrados como residentes se ha cuadruplicado. La inmigración legal no solo no ha disminuido entonces, sino que no ha dejado de aumentar. En 2007, 350 000 extranjeros viven legalmente en la República Checa, constituye el país con la mayor proporción de extranjeros de los países de Europa Central y Oriental, como Ucrania, Eslovaquia, Polonia y Rusia, con la excepción de Vietnam y, más recientemente, Mongolia. La mayoría de los extranjeros que ingresen al país como trabajadores inmigrantes (trabajadores, autónomos o empresarios), una pequeña proporción de inmigrantes entra por reagrupación familiar.

La Ley de extranjería de 1965 Checoslovaquia comunista fue derogada por la Ley sobre la residencia de extranjeros en 1992, que introdujo una moderna residencia (estancias cortas de menos de seis meses, estancias de menos de un año y se mantiene permanente). Sin embargo, la ley limita la residencia permanente a los miembros de las familias de los nacionales de la República Checa y a las razones humanitarias. A otros inmigrantes no se les permitió cambiar su situación de la larga estancia por residencia permanente. Además, la ley permitía a los extranjeros presentar sus solicitudes de estancias prolongadas en el territorio checo, que, combinado con el hecho de que la República Checa tuvo unos acuerdos de exención de visado con los países de origen levantó prácticamente todos los obstáculos administrativos de residencia de los extranjeros y creó una situación que se describe como liberal y caótica. Desde 1994, los sucesivos gobiernos han tratado de reforzar los controles sobre la inmigración, siendo la más importante la aprobación de la Ley de Residencia de Extranjeros en 1999 y 2000, la introducción de la obligación de visado para los nacionales de la Federación de Rusia, Bielorrusia y Ucrania en 2000. Estas medidas<sup>264</sup>, junto con otras, fueron consideradas muy restrictivas y su aplicación ha dado lugar a la pérdida de decenas del derecho a permanecer en la República Checa de miles de extranjeros. A pesar del rigor de la legislación vigente, el número de extranjeros que residen legalmente en territorio checo, no ha dejado de aumentar.

Además, la influencia de las instituciones la Unión Europea ha fomentado el hecho que las autoridades públicas sometan a debate público la migración. Al establecer aplicación de las políticas comunes europeas en materia de inmigración entre 2002 y 2006 se han realizado modificaciones más liberales a la ley de extranjería. En julio de 2003 se realizó por el Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales un programa piloto de selección de trabajadores cualificados extranjeros<sup>265</sup> con resultados diversos. Sin embargo, estas iniciativas no han reducido significativamente el nivel de las formalidades administrativas en la materia.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.2 Descripción de los supuestos migratorios

Las principales categorías de inmigración para la legislación checa son las siguientes: reagrupación familiar, el empleo y la educación.

<sup>264</sup> Medidas para limitar la inmigración económica a cinco años también han sido propuestas (más allá de cinco años, la agencia de empleo no permitiría renovar un permiso trabajo). Sin embargo, esta modificación de la Ley de empleo fue revisada seis meses más tarde.

<sup>265</sup> Inspirado en el sistema de Quebec, este proyecto utiliza un sistema de clasificación bastante estricto en la selección de los solicitantes inmigrantes

## 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

En principio, debe ser solicitado visado en la Embajada de la República Checa en el país de residencia del solicitante (o de cualquier otro país)<sup>266</sup> antes de entrar en la República<sup>267</sup>. También se expiden visados de larga estancia por la policía de la República Checa después de una petición de una embajada de la República Checa (Ley de Extranjería, art. 30).

### 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

La Ley de extranjería distingue entre los visados de corta duración, incluidos visados de tránsito aeroportuario (visa de la categoría A), visado de tránsito (categoría B), visados para estancias de hasta 90 días (visado de la categoría C) y el visado de larga estancia, expedido por un período superior a 90 días (visado D) (Ley de Extranjería, art. 17 bis, art. 17b).

El proceso estándar de inmigración está sujeto a la expedición de un visado de larga duración. Una vez concedido el visado de larga duración, un extranjero podrá permanecer en Territorio checo por un período superior a tres meses pero inferior a un año. Después de este período, el visado de larga duración no se puede renovar, sólo en una solicitud de residencia por los mismos motivos<sup>268</sup>.

Los siguientes documentos deben presentarse en apoyo de la solicitud de visado Categoría C: un documento de viaje, pasaporte con fotos recientes, carta de invitación certificada por la policía o la prueba de recursos suficientes para cubrir los costes; prueba de la vivienda, un depósito de seguridad una cantidad igual al coste de la repatriación en avión a su país de origen, la prueba de un seguro de viaje para cubrir los costes accidente o enfermedad médica, por un importe mínimo de 30 000 euros cubrir los costes de la repatriación (Ley de Extranjería, art. 27).

Los siguientes documentos deben presentarse en apoyo de la solicitud de visado Categoría D: un documento de viaje, fotos y documentos recientes confirmar el motivo de la estancia, un certificado de antecedentes penales prueba de una vivienda de la República Checa y el seguro médico para la duración de la estancia en la República Checa (Ley de Extranjería, art. 31).

En los visados de la categoría C y de la categoría D, el examen médico puede ser necesario si hay razones para sospechar que el extranjero sufre de una enfermedad grave, y para proteger la salud pública<sup>269</sup>. También se le puede solicitar un extracto de antecedentes penales de su país de origen.

La solicitud de visado puede ser rechazada por las siguientes razones: el solicitante se inscribe en el registro de personas, y la evidencia indica que la estancia sería sufragada por la República Checa, la residencia puede constituir una amenaza para el orden público, la estancia no es en interés de la política exterior de la República Checa; el extranjero ha violado una disposición de la ley sobre los extranjeros en los últimos cinco años; o se descubre cualquier otro impedimento para la estancia del extranjero en el territorio (Ley Los extranjeros, art. 56).

<sup>266</sup> Los nacionales de la mayoría de Estados pueden presentar su solicitud en cualquier Embajada de la República Checa.

<sup>267</sup> Un extranjero que no puede solicitar un visado de una embajada podrá excepcionalmente solicitar en un puesto fronterizo de la policía un visado de la categoría C (estancias de hasta 90 días) (Ley de Extranjería, art. 26).

<sup>268</sup> Es imposible modificar una estancia por una residencia de larga duración, la solicitud de visado de larga estancia deberá presentarse en una embajada en el extranjero

<sup>269</sup> Las enfermedades que se consideran peligrosas para la salud pública se enumeran en el aviso público emitido por el Ministerio de Salud de la República Checa, e incluye, por ejemplo, las enfermedades enumeradas en el Reglamento Internacional de la Salud (Organización Mundial de la Salud).

Los costes administrativos del visado de corta duración ascendieron a 25 euros o 30, los costes de administración, para un visado de larga duración son de 80 o 95 euros<sup>270</sup>. Los periodos de instrucción son de la siguiente manera: para un visado de corta duración, 30 días para un visado de miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, 14 días y para una visa de larga estancia 120 días.

### 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

La denegación de una solicitud de visado no tiene derecho a recurso ni acceso al expediente, pero tiene que ser una decisión motivada.

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 Autoridades competentes

Normalmente, la solicitud inicial de permiso de residencia se presenta a autoridades diplomáticas y consulares de la República Checa en el extranjero<sup>271</sup>.

Además, las embajadas checas en los países de la UE tienen una política de control de la validez de permiso de residencia en poder del solicitante en el país donde se realiza la solicitud. Si el solicitante no tiene derecho a permanecer en el país, la Embajada no va a aceptar la solicitud. Esta práctica, sin embargo, no tiene base legal en la actual legislación checa.

La policía de extranjería y fronteras en la República Checa decide sobre la gran mayoría de las solicitudes de permisos de residencia. Las Agencias de empleo local (sujetas al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), son las autoridades responsables de la expedición permiso de trabajo.

#### 2.3.1.2 Procedimientos y condiciones aplicables

Salvo raras excepciones, el procedimiento y los requisitos de un permiso de residencia temporal y uno permanente son idénticos.

Los extranjeros que deseen obtener un permiso de residencia deben completar un Formulario oficial de solicitud y adjuntar un pasaporte válido u otro documento de viaje, dos fotos, justificación de disposición de vivienda y certificado de antecedentes penales en la República Checa y unas tasas administrativas de 1.000 CZK (36 EUR)<sup>272</sup>.

También en su caso se puede requerir certificado médico y antecedentes penales del país de origen

La mayoría de las solicitudes de permiso de residencia requieren demostrar recursos o ingresos suficientes<sup>273</sup>.

<sup>270</sup> Las tasas consulares pueden variar según los acuerdos de reciprocidad (por ejemplo para los visados de larga duración los ucranianos pagan 89 euros, los rusos 142 y los bielorrusos 71 euros.)

<sup>271</sup> Hay una excepción a esta regla para los miembros de la familia de nacionales de la UE que piden la residencia ante la policía de extranjería y fronteras en el territorio de la República Checa.

<sup>272</sup> Los miembros de la familia de ciudadanos comunitarios están exentos del pago de estas tasas.

<sup>273</sup> El mínimo exigido es igual al salario mínimo que deberá incrementarse por el IPC. Hay que tener en cuenta el número de personas que componen la unidad familiar, el lugar de residencia (Praga tiene un nivel de vida más caro que otras pequeñas ciudades) y también según sea propietario de la vivienda o inquilino. La cantidad mínima es de 2460 CZK (95 euros) para una persona en una ciudad pequeña; la cantidad más elevada es de 8545 CZK (330 euros) para una familia de 4 personas o más. De todas formas el extranjero puede probar que sus gastos son menores.

Los solicitantes de permisos de estancia de larga duración, las solicitudes de residencia y trabajo por cuenta propia y las autorizaciones de estudiante deben demostrar la existencia de ingresos regulares. En la medida en que deban presentar un contrato de trabajo en apoyo de su solicitud de permiso de residencia no demuestran la existencia de recursos suficientes. Los ingresos Mensuales son un requisito en el procedimiento de solicitud de permiso de estancia de larga duración, la reagrupación familiar y la residencia permanente. Los motivos de denegación de visados son también motivos para el rechazo de las solicitudes de permisos de residencia.

### 2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales

En caso de rechazo de la solicitud de un permiso de residencia, permiso de trabajo o al residencia y trabajo por cuenta propia los solicitantes se benefician de las garantías del derecho común, a saber, el derecho de acceso al expediente, a obtener una decisión motivada y el derecho a apelar. Los extranjeros pueden presentar una apelación dentro de los quince días ante la administración mayor (por ejemplo, en la sede de la Policía de Extranjería y de las fronteras o a un departamento) que tiene el poder de cambiar esta decisión. Este recurso en general suspende la decisión. En caso de fracaso de la apelación administrativa, podrá presentarse un recurso ante los tribunales administrativos. En este caso, el tribunal podrá decidir sobre el efecto suspensivo de la apelación.

En la práctica, el control administrativo es razonablemente eficaz en el caso de policía de extranjería, la sede de Praga corrige muchos de los excesos cometidos por los representantes regionales de la policía de extranjeros. En cambio, la eficacia del control en los litigios es cuestionable.

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### 2.3.2.1 Residencia temporal

Se concede para estancias de corta duración en la República Checa, visa categoría C (para una estancia por un máximo de 90 días) y la categoría D visados (expedidos para una estancia de más de 90 días, pero no superior a un año. La residencia temporal es el paso previo al permiso de larga duración, incluso puede utilizarse para realizar trabajos de investigación. El procedimiento que se sigue es tras la concesión de la residencia temporal a su vencimiento, normalmente se solicita un permiso de larga duración por el mismo motivo. (Ley de Extranjería, art. 42). La duración de los permisos de residencia normalmente es por un período de uno o dos años (Ley de Extranjería, art. 44), pero pueden ser concedidas por menos un año (Ley de Extranjería, art. 44 (4) a). En general los permisos nos son renovables por períodos superiores a dos años. (Ley de Extranjería, art. 44a).

La permisos de residencia de larga duración se expiden por un único motivo, si este cambia se debe solicitar un nuevo permiso por la nueva causa. (Ley de Extranjería, art. 45 (1))<sup>274</sup>.

### 2.3.2.2 Residencia permanente

Tras una residencia ininterrumpida de al menos cinco años en la República Checa, un extranjero puede presentar una solicitud de residencia permanente (Ley de Extranjería, art. 68)<sup>275</sup>.

Los miembros de la familia de los ciudadanos checos tienen una condición más favorable y pueden solicitar la residencia permanente después de la entrada en el territorio nacional. El acceso a la residencia permanente es inmediato en los casos de razones humanitarias: primero

<sup>274</sup> Un extranjero que quiera solicitar un permiso de larga duración por reagrupación familiar, debe demostrar que reside en República Checa al menos cinco años antes de solicitar un permiso por otras causas. (Ley de extranjería, artículo 45(2).

<sup>275</sup> El tiempo de residencia exigido comprende la totalidad de la residencia de larga duración, no se permite la salida por más de seis meses consecutivos por año, y tampoco más de diez meses en los cinco años. (Ley de extranjería art. 68)

los nacionales de Checoslovaquia, los nacidos en la República Checa procedentes de Europa oriental y Asia, los hijos menores de edad del titular de un permiso de residencia permanente en la República Checa; atletas de renombre; y los extranjeros que sufren graves enfermedades (Ley Los extranjeros, art. 66). Además, los participantes en el proyecto piloto tienen la oportunidad de obtener una la residencia permanente después de una estancia de sólo dos años y medio<sup>276</sup>.

El estatuto de residente de larga duración CE se concede a través de la emisión de un permiso de residencia permanente siempre que el extranjero haya residido de forma continuada por cinco años en la República Checa, que no haya perturbado el orden público o que no haya supuesto una amenaza para la seguridad de la República Checa o cualquier otro Estado miembro de la Unión, y que tenga prueba suficiente de recursos (Ley de Extranjería, art. 83).

Actualmente no existe una exigencia de conocimiento de la lengua Checo. Sin embargo, el Gobierno tiene previsto presentar la propuesta de un examen de idioma para el acceso a la residencia permanente.

El permiso de residencia se concede por un período de tiempo ilimitado se concede por un plazo de diez años y es renovable previa solicitud.

### 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

#### 2.3.3.1 *Reagrupación familiar*

Según la situación del demandante se pueden distinguir tres tipos de familia.

El primer tipo se refiere a los miembros de la familia son nacionales de países terceros con permiso de residencia de larga estancia o permanente que hayan residido en la República Checa durante los últimos 15 meses (Ley de Extranjería, art. 42a). En este caso, la reagrupación familiar se admite para el cónyuge del demandante, hijos menores, e hijos mayores a cargo del reagrupante o de su cónyuge, menores sometidos a la custodia del demandante, familias mono-parentales (que cuenten con más de 65 años de edad y que no puedan asumir responsabilidades debido a su situación de salud (Ley de Extranjería, art. 42 bis). Cuando el solicitante sea titular de un permiso de larga estancia, a los miembros de su familia se les concede un permiso de larga estancia, renovable al menos por un año. Cuando el reagrupante tiene un permiso de residencia permanente a los miembros de la familia se les expide de un permiso de residencia durante dos años que puede ser renovado por períodos de cinco años (Ley de extranjería, artículos 44 y 44 bis).

Los miembros de la familia pueden trabajar siempre que obtengan un permiso de trabajo y también pueden ejercer una actividad independiente.

El segundo tipo de reagrupación familiar es para el caso en que los miembros de la familia son nacionales de un Estado miembro distinto de la República Checa. En este caso, la reagrupación familiar se permite a los cónyuges<sup>277</sup>, los padres (si el solicitante es menor de 21 años), los hijos (menores de 21 años) del reagrupante o de su cónyuge, los miembros dependientes de ascendientes o descendientes del reagrupante o de su cónyuge, las personas que viven en el hogar del reagrupante y que tienen problemas de salud y necesitan el cuidado personal del reagrupante (Ley de Extranjería, art. 15a).

<sup>276</sup> Este proyecto piloto no se contempla en la ley de extranjería, los extranjeros no tienen ningún derecho de acceso a residencia permanente a los dos años y medio.

<sup>277</sup> Los cónyuges reciben un permiso de residencia por aplicación de la Disposición relativa a los nacionales que viven en unidad familiar. (Ley de extranjería, art. 15a)

Los miembros de la familia tienen un permiso de residencia de larga duración renovable por cinco años, y se garantizan una serie de derechos similares a los que disfrutaban los ciudadanos de la UE en República Checa. El tercer tipo de reagrupación familiar es para los miembros de la familia de un ciudadano checo, los reagrupados son los mismos que para el caso de ciudadanos de la UE y sus familiares. En este último caso, los miembros de la familia tienen derecho a obtener la residencia permanente.

### 2.3.3.2 Trabajo

#### Cuenta ajena

De conformidad con el artículo 89 de la Ley de Empleo, el ejercicio de una actividad profesional como trabajador por cuenta ajena está sujeta, en principio, a la posesión de un permiso de trabajo y residencia (o, durante los primeros años de su estancia, de un visado para estancia de larga duración). La obtención de un permiso de trabajo suele ser una condición previa a la concesión un permiso de residencia. Los extranjeros que ya viven en la República Checa por razón distinta al ejercicio de un trabajo por cuenta ajena, (por ejemplo, por reagrupación familiar, estudio o actividad independiente) también pueden solicitar un permiso de trabajo. El permiso de trabajo y el permiso de residencia por esta razón tienen un máximo de un año. La obtención de un permiso de residencia permite el ejercicio permanente de un trabajo sin la necesidad de obtener un permiso de trabajo (Ley de Empleo).

La República Checa cuenta con un complicado sistema de autorización en relación con una triple condición: en primer lugar, el empresario deberá obtener la autorización para contratar los trabajadores extranjeros, el trabajador extranjero debe obtener un permiso de trabajo y debe finalmente obtener un permiso de residencia. La Agencia de Empleo expedirá un permiso de contratación tras la publicación de la vacante en la lista de las oportunidades de empleo ofrecidas por la agencia de empleo cuando no pueda cubrirse por un nacional.

La solicitud de autorización del empleador debe indicar el número exacto que necesita de trabajadores extranjeros y el porcentaje de mujeres entre ellos, así como una oferta de empleo - incluida la duración del contrato, la organización del grupo de trabajo, (por ejemplo, los requisitos o titulaciones), el sueldo y una garantía de vivienda. Además, debe aportar una copia certificada de un documento que confirme la autorización del contratista para realizar actividades comerciales (por ejemplo, un extracto del registro de comercio o de una licencia comercial), que deberá adjuntarse a la solicitud. La duración de este procedimiento es de aproximadamente un mes.

Cuando el empleador haya obtenido la autorización, el trabajador extranjero puede solicitar un permiso de trabajo de la Agencia de Empleo. La solicitud debe incluir una fotocopia del documento de viaje, una declaración del empleador confirmando el empleo el solicitante, una copia certificada de un documento que acredite que el solicitante cumple con los requisitos exigidos para llevar a cabo la actividad (tales como un certificado profesional, un certificado escolar o universitario), un certificado médico (con antigüedad inferior a un mes), y el pago de las tasas administrativas por un importe de 500 Coronas checas (20 euros). La duración de este procedimiento es también de aproximadamente un mes.

El permiso se limita a un empleador y a una actividad. Por último, cabe señalar que existe un proyecto piloto para la selección de trabajadores extranjeros cualificados que incluye beneficios (por ejemplo, la solicitud de permiso de residencia podrá ser efectuada después de un período de dos años y medio). La participación en este programa está sujeta a las siguientes condiciones:

-Los solicitantes deben ser específicamente algunos países (Bielorrusia, Bosnia--Herzegovina, Croacia, Kazajistán, la ex República Yugoslava de Macedonia, Moldavia, Federación de Rusia, Serbia, Montenegro y Ucrania) o ser graduado de una Universidad Checa;

-Los solicitantes deberán haber completado al menos la enseñanza secundaria;

-El solicitante debe obtener al menos 25 puntos en el proceso de selección que tiene en cuenta otros factores como la situación familiar, las cualificaciones, la experiencia, y el conocimiento de alemán, checo, eslovaco, Inglés, o de francés;

-El solicitante debe tener un empleo en la República Checa y debe haber obtenido un visado Categoría D para el ejercicio de una profesión.

### Cuenta propia

El ejercicio de una actividad profesional independiente, está sujeta a las condiciones siguientes: la obtención de una licencia, la inscripción en el Registro de Empresas Checa y el permiso de residencia válido.

La solicitud de una licencia de explotación está sujeta a la concesión de la licencia local de funcionamiento<sup>278</sup>. Incluye los siguientes documentos: un formulario de solicitud cumplimentado; registro de antecedentes penales o documento equivalente, expedido por el Estado original, documento que acredite el derecho de utilización de los locales, certificado de aptitud profesional, pago de las tasas administrativas que tiene un importe de 1000 (40 Euros) para cada actividad. La Oficina para la expedición de licencias, si procede, exigirá una declaración que certifique que el extranjero cumple todas las condiciones generales y específicas aplicables a cada caso. Con esta declaración, el extranjero puede solicitar un permiso de residencia para ejercer una actividad independiente en la policía de extranjeros. Cuando la solicitud se realiza fuera del territorio, y se concede el extranjero puede entrar en la República Checa y obtener una licencia de funcionamiento expedida por la Oficina las licencias de explotación. El extranjero debe entonces proceder a la inscripción en el Registro de comercio de la R. Checa y deberá aportar los siguientes documentos en apoyo de la ficha de solicitud: la licencia de funcionamiento, un documento que acredite la existencia del derecho a la utilización de locales, el pago de las tasas administrativas que asciende a 5000 coronas checas (195 euros), y la comprobación de la firma. El permiso de estancia de larga duración puede ser expedido para un periodo de dos años, y llevará aparejada una licencia de actividad por el mismo tiempo.

### Trabajo de temporada

La Ley de extranjería y la Ley de Empleo no contiene ninguna disposición referida al trabajo de temporada. El permiso de trabajo deberán ser expedidos por el procedimiento estándar. En cuanto a la residencia, los visados de corta duración por un período de 90 días podrán concederse si la duración de la "temporada" no es más de tres meses. Sin embargo, este procedimiento no se utiliza generalmente para la obtención de un permiso de trabajo por ser demasiado complejo para ser aplicado por un período de tres meses. Al parecer la demanda de trabajadores de temporada debe cumplirse con los nacionales checos y extranjeros residan en el territorio.

### *2.3.3.3 Estudios y formación profesional*

La estancia de un extranjero con fines de estudio se condiciona a la emisión de un permiso de residencia de larga duración con fines de estudio, que se concederá por un período máximo de un año renovable. Los estudiantes extranjeros deben ser admitidos en una universidad u otra institución educativa reconocida.

---

<sup>278</sup> Este organismo depende de los municipios.

Se puede presentar una solicitud en la Embajada<sup>279</sup> reuniendo los siguientes documentos en apoyo de la solicitud: la confirmación de la inscripción en una institución educativa; documentos Viajes, fotografías y prueba de fondos suficientes o beca de la institución de enseñanza; certificado de vivienda, de antecedentes penales; seguro de salud, de viaje y si el extranjero es menor de edad, el consentimiento de sus padres para la residencia (Ley de Extranjería, art. 42). A petición de la embajada, el extranjero deberá presentar un certificado médico y / o un extracto de los registros de antecedentes penales de su país de origen.

Los extranjeros titulares de un permiso de residencia pueden trabajar durante sus estudios siempre que obtengan un permiso de trabajo. Una vez que los estudios están terminados, es posible solicitar un cambio en el motivo de residencia sin necesidad de salir del territorio checo (Ley de extranjería, art. 45).

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

En general, la legislación checa cumple con la legislación comunitaria sobre la inmigración y ofrece, en muchos casos, un tratamiento más favorable al exigido por las normas europeas. Sin embargo, incumple en cuanto a la exigencia a los ciudadanos de la UE y sus familias a mostrar la disposición de alojamiento para solicitar permiso de residencia temporal o permanente.

Este requisito contraviene directamente Artículo 8 de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

Es cuestionable la interpretación que realizan a la aplicación de la Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de residentes de larga duración.

Según el artículo 4 de la Directiva, el estatuto de residente de larga duración debería concederse a los nacionales de terceros países que han "residido legalmente y de forma ininterrumpida en su territorio durante los cinco años inmediatamente anteriores a la solicitud de que se trate.

La policía checa interpreta el concepto de "residencia continua" considerando las renovaciones como interrupciones de la residencia, comenzando a contarse de nuevo el período de cinco años.

---

<sup>279</sup> Un residente de larga duración en R. Checa obtenido sobre la base de un permiso de larga duración puede solicitar la modificación del motivo de obtención de la residencia (Ley de extranjería, art. 45) ante la policía de la R. Checa.

#### 4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

Las leyes de inmigración de la República Checa son restrictivas y se oponen a que el gobierno promueva la inmigración en el país.

En cuanto a la expedición de permisos de residencia, se observa que los principios tales como la soberanía del Estado, la seguridad nacional y el orden público y el principio privilegiado de estricta legalidad son a menudo aplicados a costa de los extranjeros.

Sin embargo, la Administración está diseñada como un servicio al público, incluidos los extranjeros. Además, las oficinas de la inmigración están mal equipadas y algunas oficinas administrativas están abiertas sólo dos días a la semana, la difusión de información no es satisfactoria (Gabal 2004). Además, las autoridades públicas a menudo parecen tratar a los extranjeros de diferente manera según sus países de origen, por ejemplo, en el marco del procedimiento expedición de visados, según la experiencia de las ONG, es más difícil obtener una visa para los nacionales de determinados países (por ejemplo, muchos países árabes) que otros, incluso si el solicitante es miembro de la familia de un ciudadano de la Unión o de un nacional Checo.

Otro problema se refiere a la certificación que un inmigrante debe presentar sobre la vivienda cuando se solicita un permiso de residencia por las lagunas de la legislación, por ejemplo no es posible eliminar la dirección de la residencia de un extranjero en contra de su voluntad. Además, muchos apartamentos se alquilan vulnerando las disposiciones legales (por ejemplo, para el fraude fiscal o el arrendamiento sin el consentimiento del propietario), y, por tanto, el propietario no firma un documento oficial que certifique la existencia de un contrato de arrendamiento.

Muchos extranjeros no viven en la dirección en la que están registrados y tienen que comprar anualmente los certificados de vivienda a terceras partes a renovar sus permisos de residencia. En cuanto a los procedimientos de control, cabe señalar que existen deficiencias en el procedimiento de control administrativo. En la mayoría de los recursos los magistrados se negaron a decidir si el solicitante tiene o no derecho legal a gozar de la condición solicitada. Por último, cada vez más existen unos intermediarios o semi-mafia que desvían la mitad de los ingresos del trabajador percibidos por el trabajo.

Esta situación la pone de relieve Gabal: "Un sistema caracterizado por la rigidez y los obstáculos burocráticos desalientan a los extranjeros respetuosos de la estructura jurídica definida y atrae a los que no son capaces de trabajar en la frontera de la legalidad "(Gabal 2004) o por Cernik:" Una de las razones del éxito del sistema es el beneficio económico, compartido entre los clientes, las estructuras penal y el derecho checo. Una segunda razón es el marco jurídico restrictivo la República Checa sobre la inmigración, lo que hace difícil para los inmigrantes potenciales el acceso al mercado laboral checo sin la ayuda de intermediarios. Una vez establecido, es muy difícil o imposible para librar nuestra economía de las estructuras del sistema cliente "(Cernik 2006, p. 28).

Más preocupante es que las autoridades públicas no infundan confianza a los extranjeros que ven a continuación, que el uso de intermediarios inevitable.

## 5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS

La República Checa prefiere no celebrar acuerdos bilaterales en materia de inmigración económica y, en consecuencia, la legislación checa no ofrece un trato preferencial a los nacionales de terceros países específicos. En la práctica, sólo a los nacionales de origen checo (el checo étnico que vive en Europa oriental o Asia) se les concede el estatuto de residente permanente por razones humanitarias, en virtud de su origen étnico. El acceso a las prestaciones de seguridad social y las pensiones pagadas por el Estado anfitrión solo es posible para los nacionales de Estados miembros de la UE.

Con respecto a terceros países se han firmado acuerdos bilaterales para los derechos de pensión con Bosnia-Herzegovina, Chile, Croacia, Israel, Canadá, la ex República Yugoslava de Macedonia, Quebec, la Federación de Rusia, Serbia, Montenegro, Suiza, Turquía y Ucrania. A excepción de las pensiones, no hay transferencia de derechos de seguridad social para el país de origen.

Las remesas de dinero se efectúan a los países de origen ya sea por empresas de autobuses o personas privadas. El sector bancario no está especialmente implicado, ya que los trabajadores los inmigrantes en la República Checa son sobre todo de los países de la CEI, y su sistema bancario no cubre todo el país. Se celebró un debate sobre la inmigración y desarrollo (en otras palabras, una reunión interministerial del Ministerio Finanzas) sobre el proyecto de análisis de los pagos de la República Checa. El Ministerio ha solicitado a la OIM autorización para proporcionar toda la información pertinente y Análisis similar para otros países.

La migración circular es una cuestión importante para el gobierno checo y un proyecto de piloto se ha creado para el oeste de Ucrania, fuente tradicional de la inmigración económica a la República Checa. Este proyecto es ejecutado por la ONG católica Checa Cáritas, que gestiona la contratación de inmigrantes y facilita la obtención de visados y permisos trabajo. Asimismo, se debe expedir un permiso de trabajo para obtención de vivienda, seguro de salud y otros aspectos importantes para permanecer en la República Checa y el regreso al país de origen.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros y artículos

Černík, J., "Of clients and chereps. The organizational structures of Ukrainian labour migration", in Szczepaniková, A., Čaněk, M. ; Grill, J. (eds.), *Migration processes in Central and Eastern Europe: unpacking the diversity* (2006) Prague, Centre multiculturel de Prague, pp. 25-29 (Černík 2006).

Gabal, I., *Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků (Rapport de recherche auprès du Ministère du travail et des affaires sociales)* (2004) Praha, Ivan Gabal Analysis & Consulting (Gabal 2004).

### Leyes

Ley N ° 326/1999 del 1 de enero de 2000 sobre la residencia de extranjeros en el territorio de la República

Checa, modificada por la Ley de extranjería N ° 165/2006 de 1 de septiembre de 2006 (Ley de extranjería).

Ley N ° 435/2004 sobre el empleo modificada por la enmienda N ° 159/2007 de 2 de julio de 2007 (Ley sobre el empleo).

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales Proyecto Piloto "de selección de trabajadores en activo extranjeros cualificados "(2003).

## DINAMARCA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>194</b>
<hr style="border: none; border-top: 1px dotted black;"/>	
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN</b>	<b>194</b>
2.1 Descripción de los supuestos migratorios	194
2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados	194
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES	194
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES	195
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES	196
2.3 Régimen de Estancia y Residencia	196
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS	196
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes</i>	196
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables</i>	196
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales</i>	197
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA	197
2.3.2.1 <i>Residencia temporal</i>	197
2.3.2.2 <i>Residencia permanente</i>	198
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS	199
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar</i>	199
2.3.3.2 <i>Trabajo</i>	200
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional</i>	202
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL</b>	<b>202</b>
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN</b>	<b>203</b>
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS</b>	<b>204</b>
Bibliografía	205

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

Desde la década de los 70, las sucesivas políticas de inmigración danesas se fundamentan sobre el principio de igualdad de tratamiento de los inmigrantes y de los nacionales daneses<sup>280</sup>. Los primeros trabajadores extranjeros llegaron a Dinamarca en el año 1967, principalmente desde Turquía, Yugoslavia y Pakistán. En 1973 el aumento de las huelgas provocó el paro casi completo de la inmigración, y al final de la década de los 70, el discurso político abandonó el tema de la inmigración temporal de trabajo, para concentrarse sobre los inmigrantes dedicados a instalarse en el territorio nacional, tales como los refugiados y los extranjeros beneficiarios del proceso de reagrupación familiar. El vivo debate político a cerca del rol del Estado en la promoción de la cohesión social, se mantuvo durante los 10 años siguientes. A principios de la década de los 80, el discurso se centró más sobre la discriminación positiva, que sobre la legalidad formal, y fue también en esta época en que el acento se puso sobre los cursos de danés para los extranjeros (Hola 2007). La adopción en el año 2006 de la ley sobre la integración, y de un programa sobre la introducción en favor de los inmigrantes, permitió el desarrollo de un rol del Estado en esta materia. El régimen de ayuda reducida acordada para los recién llegados que había sido abandonado, fue reintroducido en el año 2002 bajo un formato ligeramente diferente. Es decir, desde este momento toda persona que no haya residido en Dinamarca en los últimos siete años, recibir la ayuda reducida. Esta política se aplica en todo el Estado y de manera prioritaria a los extranjeros (Hola 2007). El discurso político actual se centra en el endurecimiento de la política migratoria, la limitación del asilo y la promoción de la integración. El régimen danés de inmigración está regulado básicamente por la Ley de Extranjería de 2006, reformada en el 2007.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

La política danesa en materia de inmigración versa principalmente sobre los extranjeros susceptibles de responder a la demanda del mercado nacional de empleo, con la excepción de las personas admitidas con fines de reagrupación familiar, de estudios y de formación. En el año 2006, 28449 permisos de trabajo fueron entregados con fines profesionales/laborales o de estudio, suponiendo un aumento importante en comparación al año 2004, durante el cual se autorizaron 19881 permisos de trabajo. Sobre estos 28449 permisos de trabajo, 10360 han sido autorizados a nacionales de los nuevos estados miembros de la Unión con vistas a ejercer una actividad profesional asalariada. Los otros 5032 permisos han sido concedidos con fines de estudios, la mayoría para estudiantes chinos o americanos, y 1352 permisos de trabajo han sido acordados para el ejercicio de una actividad profesional específica, en su mayoría a solicitantes de nacionalidad hindú. Teniendo en cuenta las restricciones impuestas a la reagrupación familiar, la cantidad de permisos acordados para este capítulo fueron reducidos de 11250 en el año 2002 a 5508 en el año 2006. La mayoría de permisos de residencia con fines de reagrupación familiar fueron acordados a solicitantes de nacionalidad turca y tailandesa. Según estimaciones recientes, el 6,3% de la población total es de origen inmigrado, y el 4,3% proviene de países no occidentales (Ministerio para los refugiados, los inmigrantes y la integración).

### 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

#### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

---

<sup>280</sup> La definición de este principio ha evolucionado progresivamente, y los partidos políticos han tenido dificultades para ponerse de acuerdo sobre la manera de promover una integración efectiva. Divergencias profundas aparecieron para determinar la responsabilidad del individuo y del Estado en los procesos de integración, así como el espacio que ocupan los "nuevos daneses" en la sociedad.

Los visados se tramitan principalmente en las demarcaciones diplomáticas y sedes consulares de Dinamarca en el extranjero, pero también pueden ser tramitados en las demarcaciones diplomáticas y consulares de otros países del Espacio Schengen. Las autoridades danesas tramitan al año alrededor de 70.000 solicitudes. En unos 50000 casos la solicitud se tramita directamente en las representaciones diplomáticas danesas en el extranjero. Las 20000 solicitudes restantes son tramitadas por los servicios de Inmigración en Dinamarca (Información sobre los visados).

## 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

Para la concesión de un visado se requieren las condiciones siguientes: El demandante debe estar en posesión de un pasaporte con una validez superior a 3 meses después de la fecha de terminación del visado. ; debe poseer medios económicos suficientes para cubrir los gastos del viaje y del retorno; debe aportar pruebas que acrediten que se encuentra en posesión de un seguro de viaje que cubra los gastos médicos durante la estancia<sup>281</sup>; no debe aparecer como no admisible en el Sistema de Información Schengen ; no debe constituir una amenaza para la paz y el orden público para los países del Espacio Schengen; También puede ser requerido para aportar pruebas que acrediten los motivos y circunstancias específicas de la estancia ( Ordenanza sobre los extranjeros , Art. 15)<sup>282</sup>.

Dinamarca expide únicamente visados de Corta duración (visas Schengen), validos por un periodo no superior a tres meses por semestre (Ley de Extranjería , Art.2 (b); Art.4). La entrega de un visado de negocios presupone la existencia de una relación entre el solicitante y la empresa o organización en Dinamarca como condición previa a la llegada al país, y los motivos de la residencia deben tener relación con la actividad del solicitante en su país de origen. La solicitud del visado de será desestimada si se considera que el demandante está sometido al régimen jurídico de permiso de trabajo (información sobre los visados). Podemos distinguir tres categorías de visados no laborales: La categoría del asilo, la categoría de inmigrante y la categoría de turista.

Los países clasificados en la categoría de “país de inmigración” se dividen en dos grupos: Los países donde los nacionales están obligados a acreditar la relación familiar con la persona a la que van a visitar, y los países no sometidos a esta exigencia.

El Servicio de inmigración puede condicionar la entrega del visado al pago de una garantía económica de 50.000DKK (6700Eur) a cargo de la persona a la cual el solicitante tiene intención de visitar. La solicitud de visado será desestimada si hay razones suficientes que hagan pensar que el demandante tiene la intención de prolongar su estancia en Dinamarca o en otro País del territorio Schengen.

Las autoridades Consulares o diplomáticas resolverán las solicitudes en un plazo corto de tiempo. Las solicitudes tramitadas por los Servicios de Inmigración, especialmente en caso de visitas familiares, son objeto de un plazo medio de instrucción comprendido entre cinco y siete semanas. El tiempo promedio de tramitación en otros tipos de visado (por ejemplo, visas de negocios y visitas culturales) es de cuatro a seis semanas. En el caso de las solicitudes de visados de negocios el tiempo de procesamiento no debe rebasar los 30 días. El tiempo promedio de tramitación para la ampliación de un visado o una estancia temporal es actualmente de una a dos semanas.

<sup>281</sup> El seguro debe cubrir al solicitante en todo el espacio Schengen por un monto mínimo de 224000 DDK (30.000 Eur.) (Ordenanza sobre los extranjeros, Art. 15 (III)).

<sup>282</sup> Quedan exentos de solicitar visado las categorías siguientes : Los titulares de un permiso de residencia emitido por otro país del Espacio Schengen; los ciudadanos comunitarios que en virtud de la normativa comunitaria están dispensados de la necesidad de solicitar visado; los nacionales de un país con el cual Dinamarca haya firmado un acuerdo de supresión de visado; los extranjeros exentos de la necesidad de solicitar visado por decisión del Ministerio para los refugiados , los inmigrantes y la integración .

Según la Decisión del Consejo 2006/440/CE, de 1 de junio de 2006, que modifica el Anexo 12 de la Instrucción Consular Común y el Anexo 14a del Manual Común sobre los derechos a percibir los gastos administrativos correspondientes a la tramitación de las solicitudes de visado, los mismos se han visto incrementados a partir del 1 de enero de 2007, de 35 a 60 euros (450 coronas danesas). Sin embargo, este aumento en la tasa no se aplica a los países con los que la Comisión ha negociado facilitar la obtención de visados<sup>283</sup>.

## 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

Las oficinas diplomáticas y consulares aconsejan a la persona que les ha sido denegada su solicitud que presente un recurso contra la decisión desestimatoria ante las instancias detalladas en la notificación de la resolución denegatoria. Se exige al recurrente el pago de una tasa de 100DKK (13 EUR) si el interesado solicita ser beneficiario de la ayuda que brindan las autoridades diplomáticas o consulares para interponer el recurso.

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 Autoridades competentes

La primera solicitud de permiso de residencia y/o de trabajo se presenta ante las oficinas diplomáticas o consulares competentes en el país de origen del solicitante. La solicitud se reenvía al servicio de la inmigración (Ley de Extranjería artículo 46) Cuando el demandante sea autorizado a presentar una solicitud en Dinamarca, el Servicio de la inmigración determinará si es competente o no para examinar esta solicitud<sup>284</sup>. La opinión del Consejo local puede ser solicitada en algunos casos, y las comisarías de policía, los responsables regionales, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de refugiados de la inmigración y de la integración pueden ser llamados a participar en la Consejos locales en materia de alojamiento y vivienda acompañando la integración del nacional Extranjero pueden también dictar un informe (Ley de Extranjería artículo 42 y 46)

#### 2.3.1.2 Procedimientos y condiciones aplicables

La residencia de los nacionales extracomunitarios y no nórdicos por otras razones no sean las contempladas en el régimen de visados de corta duración, están obligados a la obtención de un permiso de residencia (Ley de Extranjería Art. 5)<sup>285</sup>. La solicitud del permiso de residencia generalmente se presenta antes de la llegada a Dinamarca<sup>286</sup>, ante las autoridades diplomáticas o consulares en el país de origen. Como regla general, los titulares de un permiso de residencia en Dinamarca pueden realizar la solicitud de renovación, o una solicitud de autorización de residencia permanente en el territorio nacional. La solicitud puede ser denegada si el demandante constituye una amenaza para la seguridad nacional o una amenaza seria para el orden público o para la salud pública<sup>287</sup>.

<sup>283</sup> Hasta nuevo aviso, la cuota de 35 euros (260 coronas danesas) corresponde a los siguientes países: Albania, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Moldavia, Montenegro, Rusia, Serbia y Ucrania.

<sup>284</sup> Durante la tramitación e instrucción de la solicitud el interesado está autorizado a residir en el territorio nacional.

<sup>285</sup> Los menores de 18 años pueden estar exentos de esta condición si residen con el que ostenta la autoridad familiar. Esta decisión excluye de la competencia del Ministerio para los refugiados, los inmigrantes y la integración. (Ley de Extranjería, art 5.2.

<sup>286</sup> Cuando se presenta en el extranjero, debe entregarse una solicitud de permiso de residencia y trabajo en una oficina de representación danesa en el país de origen del solicitante.

<sup>287</sup> No se exige ningún examen médico.

Los motivos de la residencia pueden ser modificados a condicionados a la obtención de un nuevo permiso (por ejemplo un permiso de estudiante puede convertirse en un permiso de trabajo o un permiso de trabajo para el ejercicio de actividades por cuenta propia puede convertirse en un permiso de trabajo por cuenta ajena) en este caso, la solicitud de permiso de residencia puede presentarse en el territorio nacional.

Una vez autorizado el permiso de residencia un programa de introducción, de una duración mínima de 37 horas, se propone a los nacionales extranjeros mayores de 18 años (ley sobre la integración Art. 16, Art. 17, Art. 21, Art. 22, art. 23.)<sup>288</sup>. Este programa no es obligatorio aunque de todas maneras las personas son obligadas a participar en los diferentes módulos propuestos, La duración y el contenido de los módulos viene determinada en un contrato de integración acordado entre el nacional extranjero y el Consejo Local conforme al artículo 19 de la Ley sobre la integración.

Los nacionales extranjeros comprendidos entre 18 y 25 años son invitados a inscribirse a uno o varios programas pedagógicos. Estos programas aceptan los candidatos: que deseen beneficiarse o que ya se beneficien de un programa de introducción; que no dispongan de las calificaciones pertinentes; y que sean considerados capaces para seguir el programa ( ley sobre la integración Art. 16 a). Si el extranjero es aceptado queda obligado a participar en el programa de formación.

Las personas solicitantes de un permiso de residencia y/o trabajo comprendido con fines de reagrupación familiar, están obligadas a facturar una tarifa horaria con un límite de dos horas y con un máximo de 1460 DKK (196 euros)

### *2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales*

La resolución denegatoria de una solicitud de permiso de residencia puede ser objeto de recurso ante el Ministerio para los refugiados, inmigrantes y la integración<sup>289</sup>, que se resuelve habitualmente en el plazo de catorce días (Ley de Extranjería art 52) Las decisiones de denegación conllevan la salida obligatoria en un plazo mínimo de quince días durante el cual el solicitante rechazado debe abandonar Dinamarca (Ley de Extranjería Art. 56). La interposición de un recurso supone la suspensión de la decisión recurrida.

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### *2.3.2.1 Residencia temporal*

Un permiso de residencia con la finalidad de ejercer una actividad profesional /laboral, de estudios o de reagrupación familiar se concede la residencia temporal de duración determinada, con la posibilidad de llegar a obtener el estatus de residente permanente. El tipo de permiso concedido dependerá de los motivos de concesión (Ordenanza para los extranjeros art.28, art. 29, art. 30). El permiso de residencia concedido por motivos de reagrupación familiar, generalmente ofrece la posibilidad de obtener el estatus de residente (Ley de los extranjeros art. 9.1), art. 11). En este sentido, el titular de un contrato de trabajo de duración indefinida, obtendrá más fácilmente un permiso de residencia permanente, y a un estudiante se le concederá un permiso de residencia limitado a la duración de sus estudios.

El permiso de residencia temporal puede ser concedido y renovado la primera vez por un periodo que no puede exceder de dos años; las renovaciones siguientes pueden acordarse por periodos de tres años (Ley de Extranjería, art. 7, art. 8 art. 9.1.i).

<sup>288</sup> En algunos casos los nacionales extranjeros pueden ser beneficiarios de una ayuda prevista en otras leyes, la ley de asistencia social o la ley relativa la búsqueda activa de actividad profesional/empleo, que reemplaza el programa de introducción.

<sup>289</sup> Se trata de un listado de oficinas consulares y diplomáticas danesas, ver sección 3.2.2.1

En algunos casos el primer permiso de residencia puede concederse por un periodo de hasta tres años<sup>290</sup>. En la práctica el primer permiso de residencia normalmente se concede por un periodo máximo de un año. En cualquier caso la duración del permiso de residencia temporal no puede exceder de la duración del contrato de trabajo o de la duración de los estudios.

### 2.3.2.2 *Residencia permanente*

El permiso de residencia permanente puede concederse a los nacionales extranjeros que hayan vivido legalmente en Dinamarca durante un periodo de 7 años anteriores a la solicitud y bajo un motivo de residencia único, a menos que existan otras razones para extinguir el mencionado permiso de residencia (Ley de Extranjería, Art. 11)<sup>291</sup>. El permiso de residencia permanente puede también ser concedido a un extranjero que haya residido legalmente en Dinamarca por un periodo de 5 años anteriores a la solicitud, habiendo desarrollado en el curso de los últimos tres años ligámenes importantes con el mercado de trabajo tanto como trabajador por cuenta ajena como por cuenta propia<sup>292</sup>. El solicitante, en este caso, debe probar que se mantiene su actividad profesional en el momento de la solicitud del permiso de residencia permanente, y que continuará ejerciendo su actividad después de la concesión del permiso. El solicitante no puede haberse beneficiado de una ayuda social durante el periodo de tres años, anteriores a la solicitud.

El nacional extranjero deberá además haber desarrollado un "arraigo fundamental" para la sociedad danesa. (Ley de Extranjería, Art. 11.4)<sup>293</sup>. La concesión de un permiso de residencia permanente dependerá también de la integración del solicitante en el seno de la sociedad danesa. En los casos de los nacionales extranjeros dependientes de la ley sobre la integración, un permiso de residencia permanente no puede acordarse sin la condición de que haya finalizado el programa de integración y que el examen de conocimiento de la lengua haya sido aprobado. (Reglamento sobre los residentes de larga duración art. 4, art. 5). Un nacional extranjero no dependiente de la ley sobre la integración no puede ser objeto de concesión de un permiso de residencia permanente, si no ha superado el examen de lengua danesa conforme a la ley sobre la enseñanza del danés a los extranjeros.

El Consejo local puede realizar un informe para el Servicio de la Inmigración y presentar información sobre la participación del interesado en el programa de integración. El Servicio de Inmigración puede consultar, con el consentimiento del interesado, la información que le concierne a él y a su cónyuge en el Registro de antecedentes penales, así como en el registro central de Créditos y comprobar en definitiva si el interesado ha solicitado un ayuda financiera en el curso de los últimos tres años (Reglamento sobre los residentes de larga duración Art.10, art. 11, art. 12 y Art.13)<sup>294</sup>

<sup>290</sup> Consultar las disposiciones relativas al Régimen de tarjetas de trabajo, sección 2.3.3.2

<sup>291</sup> Al titular de un permiso de residencia en calidad de menor de edad (Ley de Extranjería Art. 9) no le puede ser concedido un permiso de residencia permanente antes de cumplir los 18 años (Ley de Extranjería, Art. 11.3).

<sup>292</sup> Los vínculos con el mercado de trabajo deben ser "significativos", lo que implica que el extranjero debe ser autónomo o realizar un trabajo que no esté limitado en el tiempo, y en ambos casos la empresa no debe estar en quiebra o en liquidación (Solución Orden, art. 2). También es posible que se le pida al extranjero una declaración de que permanecerá empleado al menos un año después de la expedición de la autorización de residencia permanente (Solución de Orden, art. 2).

<sup>293</sup> El "apego esencial" significa que el extranjero ha alcanzado un alto nivel de arraigo dentro de la sociedad danesa y que promueve su propio proceso de integración a través de diversas actividades, o que ha terminado un extenso programa educativo en Dinamarca (Solución de Orden, art. 3).

<sup>294</sup> A un extranjero no se le puede emitir un permiso de residencia permanente si ha sido condenado a una pena privativa de libertad de más de dos años, o a cualquier sanción penal que implique la privación de libertad en relación con un delito que habría dado lugar a un castigo de esa duración por la violación de varias disposiciones específicas (Ley de Extranjería, art. 11.7). Determinadas deudas al fisco, también pueden suponer que un extranjero no obtenga el permiso de residencia permanente (Solución Orden, art. 8).

La duración máxima de la instrucción de la solicitud en los casos sencillos, es de cuatro meses a contar desde el día de la presentación (siempre que la documentación requerida esté completa), y de siete meses como máximo en caso de que se requiera documentación por estar incompleto el expediente<sup>295</sup>.

## 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

### 2.3.3.1. Reagrupación familiar

El concepto de miembro de una familia, entendido en relación a la reagrupación familiar, comprende al cónyuge, a la pareja de hecho registrada, o a la pareja cohabitante y los hijos menores. La reagrupación familiar no se permite a los familiares en línea ascendiente. (Ley de Extranjería, art.9). Los permisos de residencia son concedidos inicialmente por un periodo limitado, con la posibilidad de renovarlos. Para obtener la reagrupación de un cónyuge o pareja de hecho, el reagrupante debe ser titular de un permiso de residencia permanente después de al menos tres años de residencia, y que el matrimonio o la pareja de hecho inscrita, sean reconocidos por la Ley danesa<sup>296</sup>. La reagrupación familiar de los cónyuges y parejas de hecho está sometida a una serie de requisitos entre los cuales se encuentra el requisito de la edad (24 años cumplidos)<sup>297</sup>, del arraigo<sup>298</sup>, y de los medios económicos<sup>299</sup>, así como el requisito de que el reagrupante no haya recibido ningún tipo de ayudas públicas en el curso de los últimos 12 meses<sup>300</sup>. Pueden ser acordadas excepciones al requisito de la edad y a la exigencia del arraigo, si el reagrupante está empleado en el seno de un programa de tarjetas de trabajo (ver infra). El reagrupante debe también justificar que se encuentra en posesión de una vivienda adecuada durante los 3 meses siguientes a contar desde la solicitud (Ley de Extranjería, Art.9.6)<sup>301</sup>. La obtención del permiso de residencia obliga a los cónyuges y parientes a vivir juntos en Dinamarca.

<sup>295</sup> La información facilitada por el contacto de prensa en los servicios de inmigración danesa, julio de 2007.

<sup>296</sup> El matrimonio debe haberse producido de forma voluntaria, y no puede haber ninguna duda acerca de si se celebró con el único fin de obtener el permiso de residencia para una de las partes.

<sup>297</sup> La regla de los 24 años establece que es posible la concesión de un permiso de residencia a petición de un extranjero mayor de 24 años que mantiene una relación estable de larga duración con una persona que sea residente permanente en Dinamarca y también tenga más de 24 años de edad. La "larga duración" se determina con la evaluación de toda la situación, pero normalmente será necesario acreditar una convivencia de entre 12 a 18 meses en una misma vivienda, aunque esto no está definido ni en la Ley de Extranjería ni en la Orden.

<sup>298</sup> El requisito de inserción o arraigo exige que el apego de los cónyuges o parejas de hecho sea superior con Dinamarca que con cualquier otro país. Se hizo evidente, muy poco después de que el requisito de arraigo fuera introducido en el año 2002, que afectaría a muchos ciudadanos daneses que habían vivido o estado casados durante largos periodos de tiempo en el extranjero. Con el fin de evitar estas situaciones, se introdujo la regla de los 28 años, según la cual el poseer la nacionalidad danesa durante al menos 28 años "neutraliza" el requisito de un arraigo superior con Dinamarca (Ley de Extranjería, art. 9). Especial consideración se hace si es en interés de Dinamarca el que un trabajador cualificado siga viviendo en el país.

<sup>299</sup> La reagrupación familiar obliga a tomar a su cargo a los miembros de su familia (Ley de Extranjería, art.9.3). Esta exigencia se refuerza con la necesidad de que el reagrupante no haya recibido ninguna ayuda pública durante los 12 meses precedentes a la solicitud (Ley de Extranjería, art.9.5). Se pueden exigir garantías financieras suplementarias a fin de impedir que una ayuda pública pueda concederse a un miembro de la familia en consonancia con la Ley de sobre la política social activa o la ley sobre la integración de los extranjeros (Ley de Extranjería, art. 9.4). El monto exigido es de 50DKK (6700EUR), el cual puede ser inferior si el reagrupante aprueba un examen de lengua danesa (ley sobre la enseñanza del danés).

<sup>300</sup> El reagrupante no puede haber sido condenado por una infracción punible a una pena de prisión, o haber sido condenado por violencia doméstica en el curso de los últimos 10 años (Ley de Extranjería, art. 9.10). En principio, ninguna solicitud de reagrupación familiar de hijo menor puede ser denegada sobre la base del artículo 9.16 (Ley de Extranjería, art. 9.11). Pero de acuerdo con este artículo estas solicitudes pueden ser denegadas si en los últimos diez años, la persona que vive en Dinamarca, su cónyuge o conviviente, ha sido condenada por sentencia firme a penas de prisión o se le ha impuesto cualquier sanción penal que implique la privación de libertad por asalto violento a niños menores de edad.

<sup>301</sup> Una vivienda digna presupone un máximo de dos personas por pieza habitable y un mínimo de 20 m por persona aparte de las instalaciones sanitarias (Ordenanza sobre las condiciones de habitabilidad art. 7).

En el caso de la reagrupación familiar de hijos menores, éstos deben ser menores de 15 años en el momento de la solicitud.

Por otro lado, el reagrupante o su cónyuge deben ser titulares de un permiso de residencia que permita la obtención de un permiso de residencia permanente. Deben cumplirse además los siguientes requisitos: Después de la reagrupación, el menor debe vivir con sus padres (padre/Madre), el menor no debe estar casado ni tener pareja inscrita, y el pariente que vive en Dinamarca, o su cónyuge o pareja, no pueden haber sido condenados por abusos cometidos sobre este menor de 15 años durante el curso de los diez años anteriores a la solicitud.

El reagrupante debe cumplir los requisitos relativos a la tenencia de medios económicos suficientes y de vivienda digna. Conviene resaltar que la potencial integración del menor en Dinamarca, será evaluada. Cuando el solicitante o uno de los parientes residan en el país de origen o en otro país, la solicitud de reagrupación no será aceptada salvo que el solicitante pueda justificar un arraigo real y fructífero en Dinamarca. En Diciembre de 2006, el 80% de los demandantes de reagrupación familiar han obtenido la resolución en el plazo de 137 días.

### 2.3.3.2 Trabajo

#### Cuenta ajena

Por regla general, la concesión de un permiso de trabajo y residencia está sometida al principio de revisión de la situación nacional de empleo<sup>302</sup>. La solicitud de permiso de trabajo se presenta por el propio interesado y no por el potencial empleador<sup>303</sup>. En todos los casos, es indispensable que las condiciones de salario y empleo se correspondan con los estándares daneses.

La demanda debe presentarse en el país de origen y debe contener un contrato de trabajo donde conste la categoría profesional y las funciones a desarrollar, el salario, el lugar y los horarios de trabajo<sup>304</sup>. La concesión de un permiso de residencia para ejercer una actividad profesional está acompañada de la concesión de un permiso de trabajo<sup>305</sup>.

El permiso de trabajo se concede para una actividad específica. Cualquier modificación del puesto de trabajo o del empleador requiere una nueva concesión del permiso.

---

<sup>302</sup> Las siguientes categorías de nacionales extranjeros están exentas de la exigencia de obtener un permiso de trabajo para un periodo de residencia de tres meses: (i) los científicos y los conferenciantes invitados a participar en actividades de enseñanza; (ii) los artistas invitados a participar en un eventos artísticos; (iii) los representantes de empresas en viajes de negocio de empresas o sociedades extranjeras que no tengan filial en Dinamarca; (iv) el personal especializado desplazado al territorio para la instalación, reparación o ajuste de instalaciones, o para informar a los clientes de su funcionamiento y utilización, en el caso de empresas con las que el nacional extranjero este obligado a abastecerlo, o bajo reserva de un acuerdo para con la empresa que ha realizado la instalación; (v) las empleadas del hogar de nacionales extranjeros residentes en Dinamarca por menos de tres meses; (vi) los atletas y entrenadores residentes y pertenecientes a un equipo profesional.

<sup>303</sup> En caso del ejercicio de una actividad profesional realizada de manera ilegal, puede dictarse contra el trabajador una medida punible de alejamiento del territorio, tanto como al empleador, de una multa o una pena de prisión.

<sup>304</sup> Ciertas profesiones exigen al solicitante justificantes específicos sobre los estudios cursados tanto secundarios como universitarios, así como la exigencia de las calificaciones obtenidas. Los especialistas en informática deben presentar documentación que acredite un mínimo de de tres años de estudios de informática de nivel superior, traducidos al inglés o al danés. En caso de extinción del permiso de residencia inicial se exigirán los documentos relativos a las condiciones de empleo, tales como el contrato de trabajo, los certificados de empresa etc.

<sup>305</sup> El ejercicio de una actividad por cuenta ajena está sometido a la obtención de un permiso de trabajo. La concesión del permiso de residencia y del de trabajo es conjunta.

El permiso de trabajo tiene la misma validez que el permiso de residencia del nacional extranjero, salvo que exista una disposición contraria contenida en el propio permiso de trabajo (Ordenanza sobre los extranjeros Art. 31, Art., 33) Los sacerdotes pueden obtener la concesión de un permiso de trabajo y residencia<sup>306</sup>.

En el año 2002, fue introducida una normativa específica para ciertos sectores de actividad debido a la falta de mano de obra<sup>307</sup>. Este régimen es conocido bajo el nombre de carta de trabajo. En aplicación de este sistema el Servicio de inmigración no exige ninguna declaración del sector afectado y concede inmediatamente el permiso, a condición de que el demandante disponga de una oferta de empleo concreta y que las condiciones salariales y de trabajo sean conformes a las normas danesas. La duración de la tramitación de estas solicitudes no puede exceder de 30 días.

Los nacionales extranjeros que ejerzan profesiones incluidas en el listado del sistema de carta de trabajo, obtienen un permiso de residencia de una duración máxima de tres años renovable. En caso de pérdida del empleo, las condiciones de posesión del permiso de residencia cesan de ser ejercidas. Todos los extranjeros que hayan obtenido un permiso de residencia en virtud de lo establecido en el Sistema de carta de trabajo pueden desplazarse a vivir en Dinamarca con su cónyuge, su pareja de hecho y sus hijos menores.

La obligación de solicitar el permiso en el país de origen permite a las autoridades danesas ejercer un control a priori de la inmigración de trabajo y delimitar las entradas y residencias a tan solo a los nacionales extranjeros que se correspondan con las necesidades del mercado de trabajo. En consecuencia, los emigrantes no cualificados lo tiene más difícil para obtener el permiso de trabajo y residencia.

### Cuenta propia

El ejercicio de una actividad independiente por cuenta propia o la explotación y administración de una sociedad por parte de un nacional extranjero, está sometido a la exigencia de la obtención de un permiso de residencia y trabajo. En la tramitación y examen de estas solicitudes el Servicio de la Inmigración concede una importancia especial al impacto que la actividad planteada pueda tener sobre los intereses comerciales de Dinamarca. Se solicita la presentación de un balance anual de cuentas y/o un presupuesto certificado por un contable. Igualmente se exige la presentación de los documentos relativos a los títulos de propiedad compartidos y en cualquier caso el plan de la actividad económica comprendiendo el número de contrataciones laborales previstas y la estructura contable de ingresos y gastos de la empresa. Se aconseja además presentar la memoria de los acuerdos suscritos con empresas danesas, y los negocios con empresas participadas. También será examinada la información personal del solicitante, los documentos relativos a su formación y experiencia profesional, el capital personal y los conocimientos lingüísticos que pueda tener.

La presencia y el compromiso del solicitante son indispensables en la constitución de la sociedad. El solicitante deberá participar activamente en el funcionamiento diario de la sociedad, y las solicitudes presentadas por un nacional extranjero que tan solo tenga intereses económicos y financieros en la sociedad, no serán tenidas en cuenta. Como regla general, en Dinamarca, un nacional extranjero no puede pretender la obtención de un permiso de trabajo y residencia con solo el objetivo de abrir un restaurante o un comercio al por menor. El empresario extranjero obtendrá un permiso de residencia y trabajo por cuenta propia por

<sup>306</sup> Una declaración escrita de la Orden religiosa que certifique el mensaje religioso o la religión profesada por el solicitante o de su trabajo en el seno de una congregación precisando los ligámenes que le unen a la organización de acogida siendo exigidos documentos que acrediten su actividad profesional. La organización religiosa o el solicitante deben establecer un acuerdo en el que el solicitante podrá satisfacer sus necesidades y las de sus acompañantes sin necesidad de solicitar ayudas sociales. En fin se exige una declaración del solicitante que manifieste que no constituye una amenaza para la seguridad pública el orden público la sanidad pública la decencia, y los derechos y deberes del prójimo.

<sup>307</sup> En esta normativa se encuentra una "lista" de trabajadores altamente cualificados, actualizada periódicamente previa consulta a los diferentes agentes del mercado de empleo (como las organizaciones de trabajadores).

periodos sucesivos de un año. El derecho a la entrada y a la residencia de los miembros de su familia no es automático.

### Trabajo de temporada

El trabajo de temporada no es objeto de ningún régimen jurídico especial.

### 2.3.3.3 *Estudios y formación profesional*

Un permiso de residencia puede ser concedido a los estudiantes extranjeros inscritos en un centro de estudios superiores, en una escuela pública, en un programa de intercambio o en una escuela secundaria tradicional (Ley de Extranjería, art.9). Los requisitos para la obtención del permiso son los siguientes: El solicitante debe haber sido admitido en un programa de enseñanza en una institución educativa acreditada; debe disponer de recursos económicos suficientes para su estancia en Dinamarca; debe tener un nivel suficiente del conocimiento de la lengua en que se va a impartir la formación además de conocer una de las siguientes lenguas: danés, sueco, noruego inglés o alemán<sup>308</sup>. El permiso de residencia con fines de estudios se concede para la duración de los estudios o por un año como máximo, o por el periodo lo más corto posible (Ordenanza sobre los permisos de residencia para estudiantes art10). También puede concederse un permiso de trabajo a los estudiantes extranjeros para el ejercicio de un trabajo a tiempo parcial, a razón de 15 horas por semana como máximo. Además puede concederse un permiso de trabajo a ciertas categorías de estudiantes extranjeros con la finalidad de poder trabajar a jornada completa durante los meses de junio, julio y agosto (Ordenanza para los permisos de residencia concedidos a estudiantes art. 15)

Un permiso de residencia temporal en calidad de aprendiz, también puede ser concedido. La edad del solicitante debe estar comprendida entre los 18 a 35 años. El aprendiz debe completar un programa de enseñanza y debe completar una experiencia adecuada. El salario y las condiciones de empleo deben corresponderse con los estándares daneses. Debe incluirse con la solicitud, una descripción de las responsabilidades del aprendiz y de los objetivos de la formación profesional, así como de una descripción de la manera como el extranjero completará la formación adquirida en su país de origen<sup>309</sup>. Los interesados obtienen un permiso de residencia por la duración de la formación con un límite de 18 meses. En diciembre de 2006, el 80% de las solicitudes de permiso de residencia con la finalidad de estudios o formación profesional fueron resueltas en el plazo de 40 días.

## **3. COMPARACION DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS EXIGENCIAS DE DERECHO INTERNACIONAL Y DEL DERECHO COMUNITARIO.**

---

<sup>308</sup> Es una condición que sea un ministerio o institución de educación superior quien haya organizado la participación del demandante en el programa educativo, o que el programa educativo sea parte de un programa de estudios post-secundarios que el solicitante ya hubiera iniciado en su país de origen. Esto significa que a un estudiante extranjero se le puede conceder un permiso de residencia ya sea con el fin de completar un programa de educación, o para participar en parte de un programa educativo. En los casos en que el solicitante es menor de 18 años, los padres o tutores serán oídos y deberá quedar acreditado que el lugar de estudio contribuirá a asegurar la residencia adecuada y las condiciones de estudio.

<sup>309</sup> Los aprendices del sector agrícola, silvícola y hortícola, así como la organización de acogida, deben rellenar y firmar un formulario descriptivo de las funciones a realizar. Además debe presentar ante el Servicio de Inmigración una declaración certificando la edad y el estado de salud del firmante.

La política danesa en materia de reagrupación familiar es, en ciertos aspectos más restrictiva que el régimen previsto en la directiva 2003/86/CE del Consejo relativa a los derechos de la reagrupación familiar. Por ejemplo, la exigencia del arraigo y la condición según la cual el reagrupante debe haber residido en Dinamarca de manera permanente durante al menos tres años anteriores a la solicitud, no existen en la directiva comunitaria. Además, la reagrupación de hijos menores no es posible si alguno de los parientes no reside en el país de origen y deben tener ligámenes suficientes con Dinamarca que deben ser probados. Los hijos menores reagrupables no pueden ser mayores de 15 años en el momento de la solicitud de reagrupación familiar a pesar de que la definición de menor establecida en la Convención de los derechos del niño fija esta edad a los 18 años.

Se puede igualmente detectar, que los criterios de arraigo y las exigencias de documentación para obtener el permiso de residencia, con fines de estudios, de stages, de trabajo y au pair, no están especificados en la ley para los extranjeros o en la ordenanza para los extranjeros. La información tan solo está disponible en la página web del Ministerio, pero esto, no tiene ningún valor legal y no puede servir de fundamento en un recurso administrativo o jurisdiccional. La exigencia de un pariente de larga duración dentro del listado de " la regla de 24 años " es igualmente poco clara y deja un amplio margen a la interpretación discrecional de las autoridades competentes.

Conviene subrayar que conforme al protocolo sobre la posición de Dinamarca, anexo al Tratado de La Unión Europea. Dinamarca no se rige por las medidas recogidas en el Título IV del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Dinamarca debe, conformarse tan solo, con las disposiciones del acervo Schengen.

#### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACION DE INMIGRACION**

La política danesa en materia de inmigración con fines de trabajo, y en particular tratándose de los nacionales de países de la Europa del Este, ha tenido un impacto significativo. En el año 2005, 4932 permisos de residencia han sido concedidos a los solicitantes originarios de la Europa del Este contrariamente a los 10360 concedidos en el año 2006. Este mismo año cerca de del 90% de los permisos fueron concedidos con fines de formación o actividades profesionales a ciudadanos europeos y a nacionales de países miembros de la EEE.

Entre el año 2004 y el año 2006 el número de permisos concedidos para actividades profesionales o de estudios pasó de 20773 a 25807, lo que supone menos de 10000 al principio de la década de 1990. Este aumento se explica por el aumento de solicitudes provenientes de la Europa del Este (Ministerio para los refugiados, los inmigrantes y la integración). La puesta en marcha del sistema de cartas de trabajo tuvo un impacto importante con la concesión de 902 permisos en el año 2006 en comparación con los 609 concedidos en el año 2005 (Estadísticas de la Inmigración 2007). Las solicitudes de permisos con fines de reagrupación familiar sufrieron un fuerte descenso pasando de 15370 solicitudes a solamente 5508 en el año 2006, significando una disminución de casi un tercio (estadísticas para la Inmigración 2007). Los objetivos pretendidos por las recientes políticas migratorias parecen haberse cumplido.

En el año 2004 el Comité de los derechos económicos, sociales y culturales constató la existencia de casos de malos tratos, en particular hacia las mujeres inmigradas, por parte de sus cónyuges o parientes. Estos incidentes raramente son comunicados a las autoridades por miedo a una expulsión o por razones de dependencia económica y financiera. La situación se agravó en el año 2002 debido a la modificación de la Ley de Extranjería, que elevó a siete el número de años de residencia necesarios para la obtención de un permiso de residencia permanente para el cónyuge reagrupado. Esta situación ha sido denunciada por Amnistía Internacional en Dinamarca.

## **5. COOPERACION CON PAISES TERCEROS**

Tradicionalmente la ayuda internacional danesa no está orientada hacia la cooperación ligada a la inmigración (a excepción de los refugiados), pero sí sobre el desarrollo. Puede constatarse de todas formas la existencia de nuevas orientaciones: El Ministerio danés de Asuntos Exteriores ha publicado recientemente un plan de ayuda al desarrollo durante el periodo 2008-2012 denominado "Un mundo para todos" (Ministerio de Asuntos exteriores 2007). El plan centra en cuestiones de inmigración y desarrollo apoyando iniciativas internacionales (particularmente iniciativas de otros Estados miembros de la Unión) y favoreciendo la contribución de los inmigrantes a la financiación del desarrollo de sus países de origen.

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

Bæk Simonsen, J., "Globalisation in Reverse and the Challenge of Integration: Muslims in Denmark" in Beck Haddad, Y. (ed.), *Muslims in the west – from sojourners to citizens* (2002) Oxford University Press.

Holm, L., *Folketinget og Udlændingepolitikken – diskurser om naturaliserede, indvandrere og flygtninge 1973-2002 (The Parliament and foreign policy - discourses on naturalised persons, immigrants and refugees 1973-2002)* (2007) Aalborg Universitet (Holm 2007).

### Otras Fuentes

Aliens Act 2006, 1 January 2006, LBK No. 945 (Aliens Act).

Integration Act 2006, 31 July 2006, LBK No. 902 (Integration Act).

Amendment to the Aliens Act 2007, 30 January 2007, LOV No. 89.

Aliens Order 2007, 20 June 2007, BEK No. 810 (Aliens Order).

Order on the dwelling requirements in cases of family reunion and on the local council's opinion on dwellings, 20 July 2004, BEK No. 814.

Settlement Order, 9 January 2006, BEK No. 8 (Settlement Order).

Order on the elaboration of an integration contract and on the introduction programme according to the Integration Act, 28 February 2006, BEK No. 252.

Order on residence permits for students, 4 July 2007, BEK No. 904 (Order on Residence Permits for Students).

Circular on naturalisation, 12 January 2006, CIS No. 9.

Danish Ministry for Foreign Affairs, *The government's new development assistance plan for the period 2008 to 2012 "A world for all"* (2007) (Danish MFA 2007).

Available Online at:

[http://www.um.dk/NR/rdonlyres/0290D748-D013-4365-95F3-A6CC92FD6E93/0/a\\_world\\_for\\_all.pdf](http://www.um.dk/NR/rdonlyres/0290D748-D013-4365-95F3-A6CC92FD6E93/0/a_world_for_all.pdf)

Immigration Services, *Immigration Statistics (January 2007)* (Immigration Statistics 2007).

Ministry of Integration's foreigners-database (Ministry of Integration).

Available Online at: [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk)

Ministry of Refugees, Immigration and Integration, *Tal og Fakta paa udlændinggeomraadet (Numbers and facts on foreigners) (2005)* (Ministry of Refugees, Immigration and Integration). New to Denmark, DK (Visa Information).

Available Online at: [http://www.nyidanmark.dk/enus/coming\\_to\\_dk/visa/when\\_is\\_visa\\_granted/business\\_visits.htm](http://www.nyidanmark.dk/enus/coming_to_dk/visa/when_is_visa_granted/business_visits.htm)

New to Denmark, DK (Reunification Information).

Available Online at:

[http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming\\_to\\_dk/familyreunification/spouses](http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/familyreunification/spouses)

## ESTONIA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>208</b>
<hr style="border-top: 1px dotted black;"/>	
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN</b>	<b>209</b>
2.1 Descripción de los supuestos migratorios	209
2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados	209
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES	209
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES	209
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES	210
2.3 Régimen de Estancia y Residencia	210
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS	210
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes</i>	210
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables</i>	210
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales</i>	211
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA	212
2.3.2.1 <i>Residencia temporal</i>	212
2.3.2.2 <i>Residencia permanente</i>	212
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS	213
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar</i>	213
2.3.3.2 <i>Trabajo</i>	214
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional</i>	216
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL</b>	<b>217</b>
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN</b>	<b>218</b>
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS</b>	<b>218</b>
Bibliografía	220

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

Estonia tiene una larga historia de emigración e inmigración que coincide con períodos de colonización, independencia y ocupación. Durante el período de independencia desde 1918 hasta 1940, Estonia fue un país multiétnico con minorías reconocidas como la Rusa, Sueca, Judía, Alemana y Letona, la mayoría de ellas desaparecidas después de 1945 a causa de los regímenes de ocupación (Matiisen 1993; Demuth 2000; Comisión Estatal Estoniana de las Políticas de represión 2005; Comisión Internacional de Estonia para la Investigación de Crímenes contra la Humanidad 2006). La Segunda Guerra Mundial, la ocupación Soviética (1940-1941), la ocupación Alemana (1941-1944) y otra ocupación Soviética (1944-1991), tuvieron un devastador impacto en la demografía de Estonia (Tamm 2005; Rand 2006; Mälksoo 2005 y 2006; Zimele 2005). Las pérdidas de población fueron sustituidas por la ocupación soviética a través de una industrialización forzada así como por la autorización y estímulo de oleadas migratorias procedentes de diferentes lugares de la Unión Soviética, incluyendo Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, el Cáucaso y el Asia central (Sarv 1997; Mettam and Williams 2001; Kukk 2005). Después de esta época, se pueden distinguir cuatro períodos de Inmigración en Estonia: 1) de 1945 a mediados de los años 60, cuando las migraciones fueron más intensivas, las más ideológicas y las más dirigidas por el poder político; 2) Desde mediados de los años sesenta hasta el final de la década de los setenta, cuando la inmigración fue indirectamente dirigida, pero motivada principalmente por factores económicos y la industrialización; 3) Desde el final de la década de los setenta hasta el final de la década de los ochenta, cuando la migración empezó a disminuir y la reagrupación familiar se convirtió en un motivo mayor de inmigración; y 4) desde el final de los años ochenta hasta el presente, cuando se declaró la independencia y la interrupción casi total de la inmigración (Tammaru 1999).

Comparando las cifras del censo de 1989 con las cifras del de 1945, la población estoniana era de 1.565.622 personas, había prácticamente doblado (1,8 veces) la de 1945, incluyendo 963.000 Estonianos (61,5%) y 602.381 personas de diversos orígenes étnicos (el restante 38,5%). De hecho, y esto es un hecho único en Europa, el 26% de la población Estoniana nació en el extranjero (36% incluyendo la segunda generación), mientras que la población natal era todavía el diez por ciento menor que la de antes de la Segunda Guerra Mundial (Katus and Puur 2006).

Esta información nos permite una puesta en perspectiva de la política restrictiva de inmigración puesta en marcha a partir de los años 1990 y de la política relativamente conservadora en materia de naturalización. La política de inmigración ha tenido recientemente cambios y flexibilizaciones, facilitados por el éxito relativo de integrar a los inmigrantes del pasado en la sociedad estonia<sup>310</sup>, además de por razones demográficas (decrecimiento y envejecimiento de la población), un crecimiento económico rápido y por consiguiente, una demanda creciente de mano de obra.

A excepción hecha de la migración forzada y de la circulación de los naturales de la Unión, de la EEA y de la EFTA, el derecho estoniano de la inmigración está por lo general compuesto de los textos siguientes: La ley sobre los naturales extranjeros de 2004, que regula la admisión de extranjeros en Estonia, su estancia, residencia y trabajo, y los fundamentos de su responsabilidad; la ley adicional que entró en vigor en el 1998, que incluye la Expulsión y la Prohibición de Entrada; la Ley de los Documentos de Identidad adoptada el 1º de enero del año 2000; y finalmente la Ley del ciudadanía de 1995. Apoyándose en lo que establece la jurisprudencia de la Corte Suprema, la Constitución estoniana no asegura derechos generales de admisión de ciudadanos de terceros países y tampoco hace mención explícita del derecho de asilo ni de los procedimientos de naturalización.

Es importante subrayar que a causa de las particulares razones históricas descritas, la gestión de la migración estoniana ha estado mucho tiempo concentrada en el tratamiento de los inmigrantes ya instalados en el país. No ha sido sino recientemente que, después de la estabilización del estatuto de los inmigrantes, (la mayor parte naturalizados o beneficiándose del

<sup>310</sup> Aproximadamente se efectuaron unas 130.000 naturalizaciones entre 1992 y 2003 (sobre el 10% de la población total).

status de residencia permanente), la atención se haya concentrado en la acción diplomática y consulares, y sobre la gestión de los ciudadanos recién llegados.

## **2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN**

### **2.1 Descripción de los supuestos migratorios**

La Ley sobre los Naturales extranjeros prevé varios motivos de residencia en Estonia: ejercicio de una actividad profesional (asalariado, autónomo, y admisión por motivos e negocios); reagrupación familiar; estudios, formación profesional e investigación; residencia fundamentada en un acuerdo internacional, (este motivo nunca ha sido detallado); residencia temporal excepcional (por ejemplo, víctimas y testigos de procesos de trata de personas); y permanente o residencia de largo plazo.

Sección 6.1 de la Ley sobre los Naturales extranjeros establece una cuota fija anual de inmigración tal como se describe a continuación:

“La cuota de inmigración anual es la cuota para extranjeros que inmigran a Estonia que no excederá del 0.05 por ciento de la población permanente de Estonia cada año.” El régimen de cuotas estonio se distingue de la mayoría de los sistemas adoptados en el seno de la UE; en la medida en que aquí se trata de fijar un máximo anual de entradas no sobrepasable y no una “cuota deseable” basada en las necesidades estimadas por el país. La cuota anual de inmigración es fijada y centralizadamente determinada sin ninguna intervención del gobierno local, asociaciones sociales o la sociedad civil.

Se han ido insertando a lo largo del tiempo varias excepciones al sistema de cuota de la Ley de los Naturales Extranjeros, estableciendo categorías de migrantes que no cae bajo la cuota. Por ejemplo: personas de origen estonio, extranjeros beneficiados del procedimiento de reagrupación familiar; ciudadanos de los Estados Unidos y Japón (esta categoría previamente incluyó Canadienses, y europeos) y, extranjeros cuya presencia es relevante para el interés nacional en el ámbito y desarrollo económico, educacional, científico o cultural; solicitantes de permiso hasta fin de estudios; y extranjeros que tengan una tarjeta de la CE que permita la residencia temporal de largo plazo.

### **2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados**

#### **2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES**

A los términos de la Ley sobre los Naturales extranjeros, las solicitudes de visado son en principio dirigidas a los representantes estonios en el extranjero (a excepción del procedimiento aduanero), y son las autoridades consulares –bajo la dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores- quienes son competentes en materia de concesión del visado. Esta situación llevó a controversia, y se tomaron medidas con el fin de limitar el poder discrecional consular a través de la creación de un sistema de consulta automatizado, obligatorio y digital (implicando la Ciudadanía y Consejo de Migración, el Consejo de Guardia de Frontera, la Policía Central criminal y la Policía de Seguridad). En la práctica se constituye como un elemento adicional al actual sistema de visados, siendo él mismo un componente nacional del futuro sistema de información de visados (EU Visa Information System, VIS).

#### **2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES**

De acuerdo con la Ley de Extranjeros, se pueden conceder las siguientes categorías de visado: visados aeroportuarios (categoría A); visados de tránsito (categoría B); visados de corta estancia (category C), para períodos hasta 90 días; y visados de larga duración (category D), para períodos de estancia hasta seis meses.

En términos de procedimiento, Estonia libra tipos de visado que son prescritos por las Instrucciones Consulares Comunes de Schengen (Common Consular Instructions C.C.I.). La obtención del visado está sujeta a las condiciones siguientes: posesión de documentos de viaje válidos; motivos de residencia conformes a las disposiciones de la ley relativa a la

residencia temporal de los extranjeros en Estonia; el coste de alojamiento durante la estancia debe estar cubierto; deben aportarse pruebas de la intención de abandonar Estonia una vez finalizado el período de residencia; el coste del retorno al país de origen debe estar cubierto; existencia de una póliza de seguros médica que garantice el cargo de los gastos médicos que se ocasionen durante la estancia permitida por el visado (Ley de Extranjería, Sección 10.9).

La Ley de extranjería contempla diferentes motivos para la denegación de la concesión del visado (Ley de Extranjería, Sección 10\_10). En siete casos, la solicitud de visado es automáticamente rechazada; incluyendo casos donde, por ejemplo, las condiciones de emisión de un visado no son completas, el aspirante está bajo una prohibición de entrada, o constituye una amenaza al orden público, seguridad pública o seguridad nacional. En otros diez casos, las autoridades competentes disponen del poder discrecional para rechazar una solicitud (en los que, por ejemplo, el solicitante no ha realizado el pago de una multa o aquellos en los que una de las autoridades consultadas ha emitido un aviso negativo).

La Orden número 150 de 27 de abril de 2004, somete el procedimiento de decisión en materia de visados a un plazo de treinta días a contar desde la recepción de la solicitud (el plazo se puede prorrogar treinta días en aquellos casos de solicitud de visado amparado en una invitación).

### 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

Aunque los procedimientos para obtener un visado fueron extensivamente codificados y descritos en la Ley de Extranjería de 2004, el acto de toma de decisiones es en su propia esencia un acto discrecional de las autoridades administrativas. La Ley sobre el procedimiento administrativo no se aplica en estos casos, esto es principalmente debido al hecho que la Sección 1 (4) de la Ley de Extranjería estipula que la Ley de Procedimientos Administrativos no se aplica en ningún caso en el procedimiento de visado. De acuerdo con la Sección 10\_10(3) de la Ley de Extranjería los rechazos de visado no tienen que ser justificados. Ni la Ley de Extranjería ni las leyes relevantes implementadas contemplan que se revelen los detalles de una petición por escrito. Sin embargo, la Sección 10 de la Ley de Extranjería prevee la interposición de un recurso judicial( cuya eficacia es bastante cuestionable) que puede ser presentado en el plazo de diez días. No obstante, aunque la Sección 57 de la Ley de Procedimientos Administrativos obligue a los aspirantes a familiarizarse con las posibilidades para una petición, como ya se ha puesto de manifiesto, declarado, la Ley no se aplica al procedimiento de visado.

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS.

#### 2.3.1.1 Autoridades competentes

El Consejo de Ciudadanía y Migración (CMB) es la autoridad principalmente responsable de la dirección de migración. CMB tiene un departamento central y cuatro departamentos regionales, así como varias oficinas locales bajo los departamentos regionales. En los procedimientos de inmigración intervienen varias autoridades administrativas, como el Ministerio de Asuntos Exteriores, competente para tratar permisos de residencia presentados desde el extranjero<sup>311</sup>; La Comisión que se encarga del Mercado de trabajo y que estudia los permisos de trabajo y migración para objetivos de empleo; y la Comisión de Guardia de Frontera y la Comisión de Policía, competentes para la vigilancia del cumplimiento de la Ley. La gestión de la inmigración está centralizada. Las cuestiones valorables de la admisión y las relativas a la permanencia y residencia son estudiadas por las autoridades gubernamentales, las autoridades locales se convierten en una mera competencia subsidiaria en la materia.

#### 2.3.1.2 Procedimientos y condiciones aplicables

<sup>311</sup> Las representaciones extranjeras sólo identifican al aspirante y principalmente ponen los documentos para iniciar el trámite, pero no tienen ningún papel en la decisión.

Las solicitudes de tarjeta de residencia pueden ser escritas en estonio, ruso e inglés, debiendo ser dirigidas personalmente a la representación diplomática estoniana competente. (Ley de Extranjería, Sección 11.4). Sin embargo, esta regla general es, en la práctica, una excepción (principalmente aplicable a nuevos aspirantes) debido a dos factores: Por una parte, por ejemplo, los naturales de países beneficiarios de excepción de visa así como sus familiares son dispensados de esta obligación. En fin, está prevista una larga lista de excepciones (particularmente una excepción que prevé la posibilidad para el CCM de autorizar la sumisión de una demanda de tarjeta de residencia una vez sobre el territorio estonio).

La solicitud de tarjeta de residencia debe acompañarse de los documentos justificantes requeridos y del pago de las tasas administrativas correspondientes. En numerosos casos, el solicitante debe justificar la existencia de recursos suficientes y rentas regulares. La Sección 43 de la Ley de Extranjería precisa que la noción de “rentas regulares” corresponde a la remuneración percibida con ocasión de una actividad salarial, de rentas provenientes del ejercicio de una actividad independiente, de una propiedad, de una pensión, de una beca de estudios, subsidios o beneficios pagados por un estado y mantenimiento asegurado por ganancia de miembros de familia<sup>312</sup>. Las solicitudes deben también acompañarse de documentación referente a la vivienda, (por ejemplo, el tamaño, el número de personas que conviven, etc.) y seguro médico.

En general, el tiempo de instrucción de las solicitudes es de un máximo de seis meses en los casos de aplicación del sistema de cuota; de tres meses si éste sistema no es calculado (conviene precisar la existencia de procedimientos previos tales como la exigencia de una autorización de trabajo en caso de ejercicio de una actividad asalariada, o la confirmación de inscripción en un centro de enseñanza en caso de estancia con fines de estudios); de dos meses en los casos de renovaciones; y de un mes en los casos de emisión de un permiso de trabajo. Una reducción significativa de los plazos de instrucción está prevista, en particular en cuanto a las demandas que valoran el ejercicio de una actividad profesional. Se trata de ajustar más la legislación sobre la labor administrativa más que de reformar los procedimientos con vistas a una mejor eficacia<sup>313</sup>.

### 2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales

Aunque hablando con propiedad no se trate de un recurso, conviene observar que antes de rechazar una solicitud de demanda (y de renovación) de un tarjeta de residencia o de un permiso de trabajo, las autoridades competentes deben asegurarse que son comprendidos por el solicitante. A este efecto, el interesado es informado por escrito de los motivos de una posible decisión de desestimación de su demanda la cual podrá ser discutida antes mismo de su adopción definitiva.

El Tribunal Supremo ha encontrado que el derecho constitucional de apelar (como se encuentra reflejado en las Secciones 13 a 15 de la Constitución) prevé tanto el derecho de someter una petición como una obligación positiva sobre el Estado para introducir un procedimiento para la protección eficaz de los Derechos Constitucionales (RT III 2003, 13, 125). Respecto a procedimientos de migración (excepto procedimientos de visado), el aspirante tiene el derecho de someter un recurso administrativa antes de ir al Tribunal Administrativo (RT III 2003, 13, 125). Como la medida de la presentación de recurso prevista en la Ley de Extranjería no comporta la suspensión automática de la decisión para una petición, el extranjero también debe solicitar la protección inicial del Tribunal Administrativo para aplazar el efecto de la decisión administrativa (Ley sobre los Procedimientos del Tribunal Administrativo, sección 12.1 y 12.2).<sup>314</sup>

<sup>312</sup> Requieren el ingreso legal para obtener la residencia temporal para estudios, residiendo con un pariente cercano, la reunificación de familia con un esposo, la residencia para el objetivo de tener el ingreso suficiente legal, la residencia para la residencia de negocio y a largo plazo.

<sup>313</sup> Más fechas límites han sido especificados en las regulaciones con el objetivo de permitir la flexibilidad del proceso durante períodos máximos de aplicación, durante el resto de los usos de año, en general, haya sido considerada mucho más rápido. Debido a motivos históricos, el flujo de usos siempre era en períodos máximos y bajos (como la primera documentación se presentó después de la adopción del Acto de Ajenos, las renovaciones siempre montaban a intervalos regulares; como la mayor parte de aquellas personas han obtenido la residencia permanente, este período ha sido aumentado a diez años ahora, pero era cada dos a tres años antes).

<sup>314</sup> El Tribunal mismo, por su propia iniciativa, puede también imponer una protección inicial en cualquier etapa del procedimiento. Él mismo solicita peticiones administrativas, donde no hay ninguna suspensión automática el uno o el otro (en casos donde el extranjero ya está en el territorio del país).

No existen procedimientos establecidos para ejercer el derecho efectivo de apelar en el caso que el extranjero resida en un tercer país; por lo tanto, la eficacia de someter una petición y la protección posible judicial contra la arbitrariedad de decisiones es cuestionable, como en los casos de visados (ver sección 3.2.2.3). No hay ninguna obligación de emitir un visado para los objetivos de ejercer un derecho de apelar.

La Ley Procedimientos Administrativos se aplica en procedimientos de permiso de residencia, incluyendo para la notificación detalles que conciernen el derecho de apelación.

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### 2.3.2.1 *Residencia temporal*

Un visado de larga estancia (categoría D), para una o varias entradas, válido para una estancia máxima de seis meses sobre una duración de 12 meses puede ser concedido al trabajador extranjero empleado a corto plazo sobre el territorio nacional, a su cónyuge, sus niños menores y niños mayores a su cargo a causa de su estado de salud (Ley de Extranjería sección 107).

La residencia temporal puede ser concedida por un período máximo de cinco años; renovable a condición de la conservación de los motivos de concesión.

La sección 12.4 de la Ley de Extranjería eleva una lista no exhaustiva de motivos de denegación de concesión de un permiso de estancia temporal, tales como: falsificación de información; no observación del orden constitucional ni de las leyes nacionales estonias; actividades directamente en contra del Estado o su seguridad pública; incitación al odio o a la violencia racial, religiosa o política; y comisión de un delito criminal por el cual el solicitante haya sido sentenciado a penas igual o superiores a un año. Por otro lado, una solicitud de tarjeta de residencia será rechazada cuando las cuotas de inmigración estén llenas (a condición naturalmente que el solicitante esté sujeto a eso) (ver sección 2.1).

Es significativo que no hay ninguna referencia a la salud pública como los criterios para la admisión o para el rechazo de un permiso de residencia (excepto donde esto es la parte de la descripción de trabajo). La lista de los motivos de denegación prevé que ciertos actos puedan ser considerados automáticamente como constitutivos de una amenaza a la seguridad del Estado obligando así las autoridades administrativas a rechazar la solicitud de tarjeta de residencia sin posibilidad de tomar en consideración las circunstancias individuales de cada cual. Se trata de un aspecto particularmente criticable del derecho estonio de inmigración que ha sido objeto por otro lado de sentencias de la Corte Suprema sancionando al Gobierno. Por otra parte, la Ley de extranjería enumera también ocho casos en los que las autoridades competentes pueden decidir rechazar una demanda, por ejemplo la existencia de una amenaza al orden público o a la política pública del Estado (Ley de Extranjería, Sección 12(10)). Merece ser destacado que, antes de la concesión del estatuto de residencia permanente o de larga duración, la ley sobre los extranjeros no confiere autonomía sobre el derecho de estancia del que gozan los miembros de la familia o los empleados. Este derecho deriva del reagrupado o del empleador. Esta situación jurídica entraña un riesgo de abuso por parte del reagrupante o del empleador.

### 2.3.2.2 *Residencia permanente*

Después de la conciliación de la Ley de Extranjería con la Directiva 2003/109/EC del Consejo de fecha 25 de noviembre de 2003 referente a la residencia de largo plazo o larga duración, pasan a haber tres status de residencia permanente (en lugar de un solo status, como era antes): Residencia de largo plazo de los naturales de la UE y de la AEU; Residencia de larga duración-CE; y Residencia permanente (nacionalidad). La particularidad del status de nacionalidad permanente radical en que éste no implica la libre circulación de su titular en el seno de la Unión, a diferencia de la tarjeta de residente de larga duración-CE.

La obtención de una tarjeta de largo plazo está sometida a la condición de haber residido ininterrumpidamente en el territorio nacional durante un período de cinco años. Por otro lado, una condición de integración, tomando la forma de una exigencia de conocimiento mínimo de la lengua, es requerido para la obtención de la tarjeta de residencia de largo plazo, ya se trate de la tarjeta de residencia de largo plazo-CE o la tarjeta de nacionalidad permanente. El solicitante debe estar en posesión de un título de residencia válido, cumplimiento de las exigencias de registro, justificantes de ingresos suficientes y de un seguro médico. Las categorías siguientes

de extranjeros no pueden obtener la tarjeta de residencia de largo plazo: Los titulares de un permiso de residencia por estudios<sup>315</sup>, los titulares de tarjeta de residencia para la realización de trabajos de corta duración y los titulares de una tarjeta de residencia temporal excepcional.

### 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

#### 2.3.3.1 Reagrupación familiar

La ley de Extranjería contempla dos posibilidades para realizar la reagrupación familiar: la admisión del cónyuge<sup>316</sup> (Sección 12-1) y admisión de parientes próximos (Sección 12-3). Una tercera posibilidad, subsidiaria, permite la reagrupación familiar basada en la existencia de recursos suficientes.

Como está articulado en la sección 12-1 de la Ley de extranjería, una tarjeta de residencia temporal puede ser concedido al extranjero que reúne a su cónyuge, a condición que éste sea de nacionalidad estoniana y resida en el territorio nacional de manera permanente<sup>317</sup>; O que se trate de un extranjero residente en Estonia desde hace por lo menos dos años<sup>318</sup>, bajo reserva que la unión no sea ficticia, que existan verdaderos lazos psicológicos y económicos entre los esposos y que la familia sea estable. En general, Estonia hace uso del período máximo de residencia (dos años) previo al ejercicio del derecho de reagrupación familiar, tal como contempla el artículo 8 de la Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 relativo al derecho de reagrupación familiar. Ciertas categorías de extranjeros, tales como los doctorandos, los titulares de una tarjeta de residencia hasta el fin de la actividad de una actividad empresarial, así como un número limitado de asalariados que gozan de una derogación en la regla de los dos años de estancia previa<sup>319</sup>. De acuerdo con la Ley de extranjería, subsección 4.1, las personas que hayan obtenido la residencia por motivos de estudios no tienen garantizado el derecho a la reagrupación familiar con el cónyuge, con la excepción de los estudiantes de doctorado tal como está previsto en la subsección 1.1 de la misma Ley.

Además, de acuerdo con la sección 12-1.7 de la ley de Extranjería, una solicitud de reagrupación familiar para un cónyuge es declarada manifiestamente infundada cuando los interesados no pueden demostrar su incapacidad para vivir en sus respectivos países de origen, (o si llega el caso, en el país de origen de uno de los esposos).

Siguiendo los términos de la sección 12-3 de la Ley de Extranjería, son susceptibles de reagrupación familiar los parientes próximos siguientes: hijos menores de edad e hijos mayores de edad a cargo por razones de salud de un natural de Estonia que reside de manera permanente en el territorio nacional; ascendentes de un residente en Estonia de manera permanente, cuando éste necesite cuidados y se encuentre en la imposibilidad de permanecer en el país de origen o en un tercero; y el extranjero bajo la guardia de un residente estoniano que reside de forma permanente en el territorio.

<sup>315</sup> En este sentido, Estonia tiene en cuenta la mitad del período de residencia para los estudios. La Directiva adoptó un enfoque más restrictivo que el que se había adoptado anteriormente en la práctica (el requisito era de tres años de presencia continuada - 183 días al año – en un plazo de cinco años).

<sup>316</sup> Conviene remarcar que el derecho del país no reconoce ni los matrimonios homosexuales ni ninguna otra forma de cohabitación más que el matrimonio.

<sup>317</sup> Al menos 183 días al año

<sup>318</sup> A diferencia de las condiciones impuestas a los naturales estonianos, en este caso no hay obligación de residencia permanente.

<sup>319</sup> Estas categorías son: el empleo como un profesor o el conferenciante en una institución educativa que cumple con las exigencias establecidas según la legislación relevante de Estonia; actividades artísticas o investigación científica; actividad de dirección en una empresa registrada en Estonia, una actividad de inversión directa, la creación de una filial de una sociedad extranjera en Estonia; actividades en calidad de deportistas de élite, de entrenador, de árbitro o de responsable deportivo; empleo en calidad de experto, de consejero, de consultor, de instalador de equipamientos o de trabajador altamente cualificado; una ocupación en el marco de un programa de cooperación internacional comprendiendo organizaciones en las que participan las autoridades públicas; y las actividades de trabajadores sueltos.

La subsección 12-1.1 de la Ley de Extranjería concede a los reagrupantes de países terceros los mismos derechos a la reagrupación familiar, exceptuando los ascendientes dependientes que son excluidos. Los beneficiarios de la reagrupación familiar obtendrían también en estos casos un permiso de residencia temporal.

El ejercicio de la reagrupación familiar (tanto para los cónyuges como para los parientes próximos) está sujeto a las condiciones siguientes: El reagrupante debe justificar la existencia de recursos suficientes o bien la acumulación de los recursos de los dos cónyuges debe ser suficiente; los miembros de la familia deben estar cubiertos por un seguro de asistencia médica que cubra cualquier tipo de tratamiento o intervención médica durante el período de validez de la tarjeta de residencia considerada; la familia debe estar en posesión de un alojamiento apropiado en Estonia.

El derecho estonio de inmigración no confiere al niño mayor ni al ascendiente del reagrupante el derecho de ejercer una actividad profesional (sólo permiso de residencia). En otras palabras, estas categorías de naturales extranjeros no podrían presentar una solicitud de demanda de trabajo. Sin embargo, un memorandum gubernamental adoptado en marzo de 2007 propone abandonar esta restricción de acceso al mercado de trabajo.

Conviene resaltar que la solicitud de tarjeta de residencia puede ser rechazada cuando los intereses del niño se oponen o, siendo más precisos, cuando la situación económica y social del niño podría degradarse a raíz de su estancia en Estonia. Finalmente, cuando la custodia del niño es compartida, es necesario el consentimiento de los dos progenitores.

### 2.3.3.2 Trabajo

Tratándose del ejercicio de una actividad laboral en Estonia, deben distinguirse varias situaciones, tales como residencia a los fines de una actividad asalariada (el régimen de derecho común en la materia), el ejercicio de un empleo de corta duración (el trabajo temporal, por ejemplo), el régimen del permiso de trabajo (aplicable esencialmente a extranjeros admitidos por una razón distinta que la del ejercicio de una actividad profesional, por ejemplo la reagrupación familiar) y la facultad para ejercer una actividad profesional no sometida a autorización<sup>320</sup>.

#### Cuenta ajena

El régimen estonio del empleo de extranjeros es una combinación de un sistema de cuota, del principio de revisión de la situación del mercado de trabajo y del proceso de selección de los empresarios bajo el control de las autoridades administrativas. Con la excepción de los empleos de corta duración y del régimen del permiso de trabajo, la residencia de un extranjero con el fin de ejercer una actividad asalariada está sometida a un examen del mercado de trabajo, realizado por la Comisión del Mercado de Trabajo (CMT)<sup>321</sup>. Los Despachos regionales de la CMT entregan los permisos de trabajo, en un plazo de quince días, después de examinar las condiciones siguientes:

<sup>320</sup> Las personas que permanecen en el territorio nacional por interés público están exentas de la obligación de posesión de tarjeta (sección 14-2). Esta excepción concierne a aquellas personas que hayan cooperado en los asuntos criminales como la trata de personas, los titulares de tarjetas de larga duración, los condenados que estén cumpliendo la correspondiente pena, los empleados de transporte (ferroviarios, camioneros, etc.) (Ley de Extranjería, sección 13-1.4), los trabajadores registrados (el registro puede ser considerado como un permiso de trabajo), así como los solicitantes de asilo según las condiciones previstas por la ley de promoción de la protección internacional de los extranjeros. Además, un extranjero que permanece legalmente en el territorio nacional puede ejercer una actividad profesional sin permiso de trabajo o sin estar inscrito en la lista de empleos de corta duración del Comité de Ciudadanía y Migración, por un período máximo de seis meses en tanto que responsable de una sociedad registrada en Estonia siempre y cuando ejerza funciones de supervisión o de administración.

<sup>321</sup> A excepción de las disposiciones básicas que figuran en la Ley de Extranjería y el reglamento 364 (documentos e informaciones exigidas, plazos de instrucción), no existe ningún procedimiento o método gubernamental; el examen del mercado de trabajo es así efectuado según las reglas internas (y por consiguiente no públicas) del Despacho del mercado de trabajo. Teniendo en cuenta la importancia capital de esta etapa del procedimiento, debería ser adoptado un método más apropiado y transparente, a fin de evitar cualquier riesgo de arbitrariedad en las decisiones.

El empleador ha buscado una persona cualificada (nacional o residente extranjero) para un puesto de trabajo durante dos meses; una oferta de trabajo ha sido publicada en un periódico de tirada nacional o en una página web de internet de ofertas de trabajo; ningún solicitante de empleo correspondiente a la oferta se ha presentado; las cualificaciones del trabajador extranjero son conformes con los estándares profesionales exigidos para ejercer el empleo considerado y, por fin, el trabajador extranjero que cumpla las condiciones le pueden ser exigidas otras en materia de salud y de conocimiento de la lengua. En el título de exigencias complementarias conviene mencionar la condición de registro y de recursos suficientes.

La expedición del permiso de trabajo debe ser motivada; supone la ausencia de cualquier motivo de denegación de la solicitud incluido el tema del sistema de cuotas. La renovación del permiso de trabajo está sujeta al mismo procedimiento.

Tratándose de desarrollos contemplados por el derecho de la inmigración. El Memorandum gubernamental contempla la introducción de una condición de recursos indexada con arreglo al sector de la actividad, prevé eximir ciertas categorías de asalariados de la condición de recursos y del examen del mercado de trabajo y por fin, contempla una reducción de los plazos de procedimiento a tres meses (actualmente la tramitación de las solicitudes puede tardar nueve meses).

Los nativos de los Estados Unidos de América y de Japón, que no están sometidos al sistema de cuotas, gozan de un régimen más favorable. Por otro lado, las categorías siguientes no están sometidas al principio de revisión de la situación del mercado de trabajo (Ley de Extranjería, sección 13-3): los ministros de culto autorizados por el Ministerio del Interior: los periodistas acreditados por el Ministerio de Asuntos Exteriores: los empleados destacados en Estonia y los titulares de un permiso de residencia de larga duración-CE. Una tarjeta de residencia se entrega por una actividad profesional específica con un empleador dado (Ley de extranjería, sección 13-3(&)). En otros términos, el empleado extranjero no puede circular laboralmente en el seno de su actividad, ni tan siquiera pasado un período de tiempo.

A diferencia de los titulares de tarjetas de residencia hasta el fin del ejercicio de una actividad profesional, los extranjeros beneficiarios del régimen de permiso de trabajo no entran en el territorio nacional con el objetivo principal de ejercer una actividad profesional (por ejemplo extranjeros admitidos a título de reagrupación familiar). Como consecuencia, estas personas no están vinculadas a un empleador dado ni a una ocupación específica. Así pueden cambiar libremente de trabajo y de empleador. El Memorandum gubernamental de marzo de 2007 propone eliminar la exigencia de permiso de trabajo para los residentes temporales.

### Cuenta propia

La tarjeta de residencia a los fines de ejercer una actividad empresarial puede ser concedida al extranjero que posee una empresa o que actúa como principal propietario, a condición que la empresa o el propietario único sean inscritos en el Registro Mercantil estoniano, que la actividad contemplada contribuya efectivamente al desarrollo económico del país y que la estancia del interesado es del todo necesario para el funcionamiento de la empresa.

Por otra parte, el extranjero debe poseer recursos suficientes para crear una empresa en Estonia, una suma de al menos 1.000.000 EEK (63.900 €), del mismo modo que si lo que hace es invertir en una empresa estoniana, la aportación debe ser, para poder ser considerado como propietario, como mínimo, de 250.000 EKK (1.600 €); presentando un plan de negocio que describa la naturaleza y extensión de las actividades propias del negocio, así como el disponiendo del número del personal necesario para tales actividades; posea las calificaciones precisas y habilidades; y no ser empleado por otra persona en Estonia. Se aplican además otros criterios adicionales, tales como tener contratada un seguro médico y una condición de registro. Para la prórroga del permiso, se aplican las mismas condiciones, incluida la exigencia de vivienda. Un permiso de residencia podrá ser rechazado si una persona, su plan de negocio, o sus fuentes de financiación (y/o socios) puedan ser “no fiables”.

No existe ninguna medida específica destinada a favorecer ciertos tipos de inversión, como la creación de ciertas ventajas sectoriales (por ejemplo, basado en conocimientos y/o de

tecnología avanzada más bien que inversiones en trabajo manual, subcontratación o cualquier otra industria en que se emplea mucha mano de obra y/o baja experta), la promoción de la movilidad entre sectores de actividad, la cooperación entre Investigación e Industria y finalmente, la admisión de extranjeros poseedores de quillificaciones profesionales poco habituales. Por otra parte, no existe ningún régimen preferencial en el ámbito de la movilidad intra-empresarial.

### Trabajo de temporada

Las condiciones de entrada hasta el fin de la realización de un trabajo temporal son detalladas en la Sección 13-2 de la Ley de Extranjería. Estas condiciones son aplicables a los extranjeros que llegan o se quedan en Estonia sobre la base de un visado o en base a una excepción de visado. La duración máxima de un trabajo temporal es de un máximo de seis meses por año. Los titulares de una visa de larga duración (categoría D) se benefician de un sistema más favorable, bajo reserva de la conclusión de un contrato de trabajo previamente a la solicitud de visado.

En este caso hipotético, el interesado puede beneficiarse de un visado de 12 meses de validez autorizando una residencia de seis meses consecutivos en el territorio nacional. Conviene destacar que la introducción de tal régimen en 2003 no está justificada por la necesidad de regular ciertas necesidades específicas de empleo, sino más bien por la necesidad de regular el empleo de corta duración, que se estaba realizando sin ningún tipo de base legal. La flexibilización de los procedimientos, la no necesidad de examen del mercado de trabajo y la no existencia de cupos, pueden ser interpretadas como nuevas posibilidades de eludir el régimen de derecho común de trabajo de los trabajadores extranjeros.

### 2.3.3.3. *Estudios y formación profesional*

Un permiso de residencia hasta el fin de estudios con el fin de proseguir sus estudios de enseñanza primaria, secundaria y superior, en el seno de un establecimiento de enseñanza técnico, con el fin de participar en proyectos de investigación en el seno de un centro de estudios superiores o a prácticas de formación profesional no remuneradas en el marco de los estudios. La concesión del permiso de residencia está sometida a las siguientes condiciones: el pago de una tasa específica, justificación de medios de subsistencia suficientes<sup>322</sup>, posesión de un seguro médico y vivienda<sup>323</sup>.

El proyecto de ley de modificación de la Ley de Extranjería prevé añadir una condición de conocimiento suficiente de la lengua, así como, si llega el caso, la conclusión de un convenio de prácticas.

---

<sup>322</sup> Si bien el artículo 7 .1 (b) prevé la "justificación de medios de existencia suficientes", los ingresos exigidos (1.800 EEK (115 €) mensuales desde el 1 de enero de 2007), son muy superiores al salario mínimo (900 EEK (58 €) mensuales desde el 1 de enero de 2007) tal y como se contempla en la Directiva 2004/114/CE.

<sup>323</sup> No hay ninguna condición para la vivienda contemplada por la Directiva 2004/114/CE; el artículo 7 prevé solamente los recursos suficientes para cubrir los gastos de subsistencia, de estudios y de retorno. Tanto la actual regulación como el proyecto de reforma de la Ley de Extranjería prevén "el requisito de vivienda", además de la exigencia del "ingresos legales", lo cual que puede resultar demasiado engorroso y ser contrario a la Directiva.

Los estudiantes pueden ejercer libremente una actividad profesional no remunerada o que forme parte integrante de un programa de estudios. Aparte de estos dos casos hipotéticos, el ejercicio de una actividad profesional, asalariada o autónoma, supone la obtención de un permiso de trabajo, que deberá, por otra parte, hacerse fuera del horario de estudios y sin que, en ningún caso, interfiera en ellos.

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

La adhesión de Estonia en la Unión comportó modificaciones significativas de la legislación relativa a los visados, a los controles de las fronteras, a los procedimientos de asilo, de inmigración y de nacionalización. Tratándose de la residencia de los extranjeros, Estonia ha trasladado las directivas europeas aplicables, a excepción, sin embargo, de dos Directivas relativas a los estudios y a la investigación (Directivas 2004/114/CE y 2005/71/CE). En la mayoría de casos, Estonia se contentó con poner en marcha la mínima normativa posible impuesta por las Directivas más bien que de prever las condiciones más favorables (a excepción sin embargo del procedimiento de reagrupación familiar, que es más favorable que la exigencias europeas). La armonización comporta sin embargo modificaciones legislativas nada despreciables y ha permitido el inicio de un debate nacional sobre ciertos aspectos sobre la política de inmigración.

Tratándose de la conformidad con la Directiva 2004/114/CE del Consejo de 13 de diciembre de 2004 relativa a las condiciones de admisión de los residentes de países terceros a fines de estudios de intercambio de alumnos, de formación no remunerada o de voluntariado, conviene destacar que el derecho estonio no prevé ninguna disposición relativa a la movilidad de los estudiantes (así como lo requiere el artículo 8 de la Directiva) y no considera ningún régimen específico para el voluntariado. El proyecto de ley modificando la Ley de Extranjería propone añadir una condición de alojamiento que actualmente no figura en el artículo 7 de la Directiva. Por otro lado, la Ley de Extranjería no exige en absoluto una autorización paterna para la residencia de los menores (art. 6.1 (b)). La Ley de Extranjería, que por cierto somete el ejercicio de una actividad profesional a la ausencia total de interferencias con respecto a los estudios, no precisa la duración máxima del trabajo, creando un espacio de arbitrariedad administrativa desfavorable a los estudiantes extranjeros y como consecuencia probablemente incompatible con las disposiciones del artículo 17 de la Directiva.

Por otra parte, Estonia no ha trasladado las disposiciones de la Directiva 2005/71/CE del Consejo de 12 de octubre de 2005 relativas a un procedimiento de admisión específico de residentes de países terceros relativos a la investigación científica. Mientras que la ley rige el estatuto de los estudiantes extranjeros no existe hasta la fecha ningún régimen jurídico aplicable a los investigadores. El proyecto de ley de modificación de la Ley de Extranjería propone el régimen correspondiente pero retiene, no obstante, una concepción limitada de la noción de organismo de investigación (Directiva 2005/71/CE, art. 2.c). Sólo aquellos organismos cuya actividad principal está consagrada a la investigación se beneficiarán del régimen en proyecto (por el momento ningún organismo privado ha recibido el reconocimiento correspondiente)<sup>324</sup>. Por otro lado, no hay previsto ningún régimen jurídico para atraer los inmigrantes más competentes a Estonia.

Tratándose del procedimiento de reagrupación familiar impone el rechazo de la solicitud cuando los cónyuges no puedan demostrar la imposibilidad de volver al país de origen (o, si llegara el caso, el país de origen de uno de los cónyuges). Este principio de primer país tercero deroga las disposiciones de la Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 relativa al derecho a la reagrupación familiar, así como las disposiciones de la Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los residentes provenientes de países terceros de larga duración. Por otro lado, el derecho estonio no contiene ninguna disposición relativa a los niños adoptados, poniendo así la cuestión de la compatibilidad con el artículo 4.1 de la Directiva 2003/86/CE. Finalmente, la Ley de Extranjería

<sup>324</sup> Al sector privado se le ha concedido una importancia particular con el fin de lograr los objetivos de Lisboa (3% PIB destinado a la innovación y a la contratación de 700.000 nuevos investigadores).

no reconoce el derecho de los estudiantes (con excepción de los estudiantes de doctorado) a la reagrupación familiar, en derogación de los artículos 3(1) y 3(2) de la Directiva 2003/8/CE. Tratándose de la adaptación de la Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de residentes provenientes de países terceros de larga duración, el principal escollo del derecho estonio concierne a la circulación y la residencia de extranjeros que se benefician del mismo estatus de residente de larga duración en otro Estado miembro de la Unión (Directiva 2003/109/CE, capítulos III y IV). Con excepción de una disposición que garantiza “al titular de un permiso de residencia de larga duración-CE los derechos aludidos en el capítulo III de la Directiva 2003/109/CE”, ésta cuestión no ha sido objeto de ninguna reglamentación específica en el derecho nacional.

#### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

No parece haberse realizado ningún estudio general por el momento. Sin embargo, una reciente tesis doctoral dedicada a los servicios sociales en la región de Ida-Virumaa (región del noreste de Estonia donde hay la más importante concentración de inmigrantes) establece que no existe ninguna diferencia remarcable entre la vida cotidiana de los Estonios y la de los Rusos. Existe, sin embargo, ciertas dificultades específicas tales como las separaciones familiares causadas por la migración, la pérdida de un empleo o de una vivienda, los problemas unidos a la alternancia de la residencia de los niños entre Estonia y un país tercero. No obstante, la tesis doctoral mencionada subraya la existencia de desigualdades de acceso a las informaciones relativas a los servicios sociales así como de los procedimientos de renovación de permisos de residencia y de nacionalización.

En ausencia de un estudio profundo dedicado tanto a la necesidad y a la efectividad del sistema de cuota como a las necesidades reales de la inmigración proveniente de las dinámicas demográficas y económicas, existe una cierta tendencia a la “sacralización” de las cuotas de inmigración. A causa de numerosas lagunas del derecho de la inmigración, en particular en lo relativo a la regulación de la inmigración económica, la cuestión de la utilidad misma de las cuotas se pone de manifiesto. Así pues, toda reforma de importancia debería fundarse previamente en un estudio de las necesidades de la sociedad estoniana. Desde el punto de vista institucional, la gestión de las cuotas deberá establecerse bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía y de Comunicaciones o del Ministerio de Asuntos Sociales, que son responsables de la gestión de la economía nacional y del mercado de trabajo, más bien que dejar la carga al Ministerio del Interior, quien deberá concentrar su atención en las cuestiones de control directo de la inmigración. Por otra parte sería beneficioso para la gestión de la inmigración tratar de estrechar la colaboración entre las autoridades locales y los agentes sociales.

#### **5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

Estonia, que ha vivido un desarrollo rápido y ser ha unido a la mayoría de las grandes instituciones multilaterales en el curso de los últimos años, queda no obstante, como un país en transición ocupando el lugar de cobrador en el seno económico. No ha sido sino recientemente, gracias a un crecimiento económico sostenido, que Estonia ha podido iniciar una política de ayuda al desarrollo. En la medida que Estonia ha logrado modernizar su derecho de inmigración y ha desarrollado su propia capacidad de gestión de las migraciones comportando el recurso de la presentación de las demandas por Internet (carnés de identidad electrónicos, bases de datos numéricas, sistema de solicitud en línea, pasaportes biométricos, etc.), el país está bien situado para compartir su habilidad con los países en desarrollo y en transición.

Estonia concluyó con Australia y Nueva Zelanda un Memorandum de acuerdo relativo a los visados aplicables en materia de trabajo estival (entrados en vigor el 26 de mayo de 2005 y el 2 de abril de 2007 respectivamente). Antes de su adhesión a la Unión (el 1º de mayo de 2004) y

el traspaso de competencias correspondiente, Estonia concluyó muchos acuerdos relativos a las excepciones y facilidades de visados así como varios acuerdos de readmisión (para la inmensa mayoría de los Estados miembros de la Unión). Además de acuerdos de la Unión relativos al régimen transfronterizo de seguridad social, Estonia firmó convenios bilaterales en éste ámbito (con Finlandia, Letonia, Lituania, Ucrania, Rusia y Canadá) que no prevén la transferencia de las jubilaciones, sino que contemplan un sistema de reciprocidad de pago de las pensiones y de las asistencias sociales según el cual el país de origen continúa pagando las sumas debidas en caso de establecimiento sobre el territorio de la parte contratante.

Estonia no ha firmado ningún convenio bilateral en materia de contratación, de inmigración económica (que se trate de trabajadores de temporada, trabajadores invitados o fronterizos, de personas que trabajen en un proyecto específico o de prácticas) o de suministro de servicios (como por ejemplo el AGSC Modo-4 o Modo-3).

Mientras que ciertos análisis establecen que la parte de las repatriaciones de fondos en la economía estoniana es relativamente alta (2,5% del PIB en 2004), hasta ahora no ha sido contemplada ninguna política específica de contención de las repatriaciones de fondos con vistas al desarrollo (Mansoor, Quillin 2006).

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

Demuth, A., *Politics, migration and minorities in independent and Soviet Estonia, 1918-1998*, dissertation im fach geschichte zur erlangung des grades Dr. phil. graduiertenkolleg migration in modernen Europa, Institut für Migrations-forschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Fachbereich Kultur- und Geowissen-schaften, Universität Osnabrück (2000) pp. 60-68 (Demuth 2000).

Estonian State Commission on Examination of the Policies of Repression, *The White Book. Losses inflicted on the Estonian nation by occupation regimes 1940-1991* (2005) Tallinn, Estonian Encyclopedia Publisher.

Estonian International Commission for the Investigation of Crimes Against Humanity, *Estonia 1940-1945. Reports of the Estonian International Commission for the Investigation of Crimes Against Humanity* (2006) Tallinn.

Katus, K. and Puur, A., "Estonian native and migrant population 1922-2000", 3 *Akadeemia* (2006) p. 500.

Katus, K. and Puur, A., "Eesti rahvastikuarengu pöördepunktid", 2 *Akadeemia* (2006) pp. 259-285.

Katus, K. and Puur, A., "Eesti rahvastikuarengu pöördepunktid II", 3 *Akadeemia* (2006) pp. 491-522.

Katus, K., Kupiszewski, M., Rees, P., Sakkeus, L., Herm, A. and Powell, D., "Internal Migration and Regional Population dynamics in Europe: Estonia case study", Report prepared for the Council of Europe (Directorate of Social and Economic Affairs, Population and Migration Division) and for European Commission (DG V, Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Unit E1, Analysis and Research on the Social Situation) (1998).

Mälksoo, L., *Estonian International Commission for the Investigation of Crimes Against Humanity. International status of Estonia in 1941-1944: a legal appraisal* (2006) (Mälksoo 2006).

Mansoor, A. and Quillin, B., *Migration and remittances. Eastern Europe and the former Soviet Union. Europe and Central Asia Region* (2006) World Bank (Mansoor and Quillin 2006).

Memorandum valitsuskabineti liikmetele. Välismaalaste töötamisega seotud menetlusprotseduuride lihtsustamiseks. Esitatud 05. märtsi 2007. valitsuskabineti nõupidamisele. Not published, author has a copy (Cabinet Memorandum).

Mettam, W. C. and Williams, S. W., "A colonial perspective on population migration in Soviet Estonia", 27 *Journal of Ethnic and Migration Studies*, pp. 133-150.

Rand, L., *Reports of the Estonian International Commission for the Investigation of Crimes against Humanity, resettlement of German minority from Estonia in 1939-1941* (2006) Tallinn, pp. 33-43 (Rand 2006).

Tammaru, T., "Venelased Eestis: ränne ja kohanemine", *Sisekaitseakadeemia* (1999) Tallinn, pp. 15-20 (Tammaru 1999).

Tamm-Rahi, A., "Human Losses", in *Estonian State Commission on Examination of the Policies of Repression. The White Book. Losses inflicted on the Estonian nation by occupation regimes 1940-1991* (2005) Tallinn, Estonian Encyclopedia Publishers, pp. 25-46.

### Otras Fuentes

Eesti Vabariigi immigratsiooniseadus. 26.06.1990. (RT 1990, 2, 25).  
 Eesti Vabariigi haridusseadus. 23.03.1992. (RT 1992, 12, 192).  
 Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. (RT 1992, 26, 349).  
 Kohalike omavalitsuste korralduse seadus. 02.06.1993. (RT I 1993, 37, 558).  
 Välismaalaste seadus. 08.07.1993. (RT I 1993, 44, 637).  
 Palgaseadus. 26.01.1994. (RT I 1994, 11, 154).  
 Perekonnaseadus. 24.10.1994. (RT I 1994, 75, 1326).  
 Kodakondsuse seadus. 19.01.1995. (RT I 1995, 12, 122).  
 Keeleseadus. 21.02.1995. (RT I 1995, 23, 334).  
 Teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus 26.03.1997. (RT I 1997, 30, 471).  
 Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. 21.10.1998. (RT I 1998, 98/99, 1575).  
 Isikut tõendavate dokumentide seadus 15.02.1999. (RT I 1999, 25, 365).  
 Halduskohtumenetluse seadustik. 25.02.1999. (RT I 1999, 31, 425).  
 Välisriigis omandatud kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus. 15.03.2000. (RT I 2000, 29, 168).  
 Rahvastikuregistri seadus 31.05.2000. (RT I 2000, 50, 317).  
 Kutseseadus. 19.12.2000. (RT I 2001, 3, 7).  
 Haldusmenetluse seadus 06.06.2001. (RT I 2001, 58, 354).  
 Tsiiviilseadustiku Üldosa seadus 27.03.2002. (RT I 2002, 35, 216).  
 Ravikindlustuse seadus. 19.06.2002. (RT I 2002, 62, 377).  
 Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. 14.09.2003. (RT I 2003, 64, 429).  
 Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seadus. 17.03.2004. (RTI 2004, 19, 134).  
 Riigi õigusabi seadus. 28.06.2004. (RT I 2004, 56, 403).  
 Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. 14.12.2005. (RT I 2006, 2, 3).  
 Euroopa Liidu kodaniku seadus. 17.05.2006. (RT I 2006, 26, 191).  
 Vabariigi Valitsuse 30.08.2000. a määrus nr 281. Viisaregistri asutamine ja viisaregistri pidamise põhimäärus (RT I 2000, 71, 444).  
 Vabariigi Valitsuse 30.11.2000. a määrus nr 394. Riikliku elamis- ja töölubade registri pidamise põhimäärus (RT I 2000, 91, 594).  
 Vabariigi Valitsuse 16.05.2001. määrus nr 164. Kohustusliku eesti keele oskuse tasemed äriühingute, mittetulundusühingute ja sihtasutuste töötajatele ning füüsilisest isikust ettevõtjatele (RT I 2001, 48, 269).  
 Siseministri 12.12.2001. a määrus nr 99. Dokumendi taotleja isiku tuvastamise kord (RTL 2001, 137, 2017).  
 Vabariigi Valitsuse 26.11.2002. a määrus nr 364 "Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord". 26.11.2002. (RT I 2002, 98, 574).  
 Riigikogu 15. jaanuari 2003. a otsus. Eesti arengukoostöö põhimõtete heakskiitmine (RTI 2003, 7, 33).  
 Sotsiaalministri 31.03.2003. a määrus nr 51. Tööinspektsiooni põhimäärus (RTL 2003,45,663).  
 Siseministri 8.04.2003.a määrus nr 44. Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kord (RTL 2003, 49, 730).  
 Vabariigi Valitsuse 22. aprilli 2003. a määrusega nr 126. "Välismaalaste seaduses" sätestatud legaalse sissetuleku määrade kehtestamine (RT I 2003, 37, 250).  
 Siseministri 23.12.2003. a määrusega nr 117 kinnitatud Kodakondsus- ja Migratsiooniameti põhimäärus. (RTL 2004, 1, 10).  
 Välisministri 22.04.2004. a määrus nr 5. Riikide nimekiri, kelle väljastatud reisidokumentide kasutajate suhtes kehtib lennujaama transiitviisa nõue (RTL, 28.04.2004, 48, 835).  
 Vabariigi Valitsuse 27.04.2004. a määrus nr 150. Viisa andmise, viisakutse kinnitamise ja viibimisaja pikendamise taotlemisel esitatavate dokumentide ja andmete loetelu ning viisa andmise ja andmisest keeldumise, viisakutse kinnitamise ja kinnitamisest keeldumise, viibimisaja pikendamise ja pikendamisest keeldumise ning viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise ja viisa kehtetuks tunnistamise tähtajad ning piisavate rahaliste vahendite määra ja tervisekindlustuslepingu kindlustussumma määra kehtestamine (RT I 2004, 35, 244).

Vabariigi Valitsuse 30.07.2004. a määrus nr 259. Teadus- ja arendustegevuse evalveerimise tingimused ja kord (RTI 2004, 60, 428).

Siseministri 02.02.2005. a määrus nr 32. Siseministeeriumi valitsemisala asutuste määramine (RTL 2005, 19, 213).

Vabariigi Valitsuse 11.04.2005. a määrus nr 74. Viisa andmise otsustamisel kooskõlastuse andmise kord ja tähtjad (RT I 2005, 21, 138).

Valitsuse 27.01.2006. a määrus nr 27. Töötuna ja tööotsijana arvel olevate isikute ning tööturuteenuste osutamise registri pidamise põhimäärus (RTI 2006, 6, 39).

Vabariigi Valitsuse 06.02.2006. a määrus nr 31. Reguleeritud ametikohtade ja kutsealaste tegevuste loetelu, millele ei kohaldata «Välisriigis omandatud kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadust» (RTI 2006, 9, 48).

Vabariigi Valitsuse 06.04.2006. a määrus nr 89. Välisriigi haridust tõendavate dokumentide hindamise ja akadeemilise tunnustamise ning välisriigi haridussüsteemis antud kvalifikatsiooni nimetuse kasutamise tingimused ja kord (RTI, 13.04.2006, 16, 130).

Vabariigi Valitsuse 07.04.2006. a määrus nr 92. Eesti Teadusinfosüsteemi asutamine ja selle pidamise põhimäärus (RTI 2006, 16, 133).

Vabariigi Valitsuse 18.05.2006. a määrus nr 114. Pikaajalise elaniku elamisloa andmise, taastamise ning kehtetuks tunnistamise kord (RT I 2006, 24, 175).

Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kord. Kodakondsus- ja

Migratsiooniameti peadirektori 29.09.2006. käskkiri nr 221. Not published.

Vabariigi Valitsuse 21.09.2006. a määrus nr 273 Palga alammäära kehtestamine (RTI 2006, 60, 455).

Vabariigi Valitsuse 22.09.2006. a määrus nr 209 "Dokumendi väljaandmise taotlemisel fotote esitatavad nõuded ja nendega seonduvate Vabariigi Valitsuse määruste muutmine (RT I 2006, 41, 316).

### **Decisiones de la Corte Suprema**

Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas nr 3-3-1-5-97 Vabariigi Valitsuse esindaja kassatsioonkaebuse läbivaatamine 1938. a kodakondsuse seaduse alusel naturalisatsiooni korras kodakondsuse mitteandmise motiveerimise asjas (RT III 1997, 12, 36).

Riigikohtu halduskolleegiumi 06.06.1997. määrus asjas nr 3-3-1-16-97 S. Lotkovi kassatsioonkaebuse läbivaatamine Välismaalaste seaduse rikkumise asjas (RTIII 1997, 21/22, 236).

Riigikohtu halduskolleegiumi 18.05.2000. a kohtuotsus asjas nr 3-3-1-11-00 Valentina Ušakova kassatsioonkaebuse läbivaatamine elamisloa taotlemisel sisserände piirarvu kohaldamise asjas (RT III 2000, 14, 149).

Riigikohtu halduskolleegiumi 19.06.2000. kohtuotsus asjas nr 3-3-1-16-00 Kodakondsus- ja Migratsiooniameti kassatsioonkaebuse läbivaatamine Eestist lahkumise ettekirjutuse tegemise asjas (RTIII, 13.07.2000, 18, 189).

Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kohtukolleegiumi 05.03.2001. kohtuotsus 3-4-1-2-01 Tallinna Halduskohtu taotluse tunnistada kehtetuks välismaalaste seaduse § 12 lg 5 ja lg 6 läbivaatamises (RTIII, 16.03.2001, 7, 75).

Riigikohtu halduskolleegiumi 04.05.2001. otsus nr 3-3-1-21-01 I. Popovi ja N. Popova kassatsioonkaebuse läbivaatamine välisriigi endisele kaadrisõjaväelasele ja tema abikaasale elamisloa andmisest keeldumise asjas (RTIII, 28.05.2001, 16, 170).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14.04.2003. otsus asjas nr 3-4-1-4-03 (RT III 2003, 13, 125).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 17.02.2003. otsus nr 1 Vabariigi Valitsuse 6. novembri 1996. a määrusega nr 268 kinnitatud "Maa enampakkumisega erastamise korra" punkti 47 põhiseadusele vastavuse kontrollimises (RT III 2003, 5, 48).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14. aprilli 2003. a otsus asjas nr 3-4-1-4-03 (RT III 2003, 13, 125).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21.04.2004. otsus asjas 3-4-1-7-03 (RT III 2004, 5, 45).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalvekolleegiumi 21.06.2004. kohtuotsus Tallinna Halduskohtu taotlus kontrollida välismaalaste seaduse § 12 lg 4 p 1 ja § 12 lg 5 vastavust põhiseadusele (RTIII 2004, 20, 224).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 09.05.2006. määrus asjas nr 3-4-1-4-06 (RT III 2006,19,174).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi kolleegiumi arvamus põhiseaduse § 111 tõlgendamise kohta asjas nr 3-4-1-3-06 (RTIII, 2006, 19, 176).

Riigikohtu halduskolleegiumi 16. oktoobri 2006 kohtuotsus otsus A. A. kaebus siseministri 6. juuli 2004. a käskkirja nr 292 tühistamiseks (2006, 37, 317).

Riigikohtu halduskolleegiumi 13.11.2006. a kohtuotsus asjas nr 3-3-1-45-06 Kodakondsus- ja Migratsiooniameti taotluses T. D. väljasaatmiskeskuses kinnipidamise tähtaja pikendamiseks (RT III 2006, 42, 358).

Riigikohtu halduskolleegiumi 22.03.2007. a kohtuotsus asjas 3-3-1-2-07 Vasily Beskovi kaebuses Kodakondsus- ja Migratsiooniameti Lääne regionaalosakonna Pärnu migratsioonibüroo 05.04.2006. a ettekirjutuse nr 1010577926 tühistamise nõudes (RTIII 2007, 14, 112).

Acuerdo relativo a la protección social del personal de las fuerzas armadas de la Federación Rusa en el territorio de la República de Estonia (RT II 1995, 46, 203).

Oficina de Ciudadanía y Migración (2002) Tallinn.

Anuario disponible en: [www.mig.ee](http://www.mig.ee)

Oficina de Ciudadanía y Migración (2003) Tallinn.

Anuario disponible en: [www.mig.ee](http://www.mig.ee)

Oficina de Ciudadanía y Migración (2006) Tallinn.

Anuario disponible en: [www.mig.ee](http://www.mig.ee)

### **Entrevistas**

Dña. Nele Labi, Oficina estoniana del Mercado de Trabajo.

Don. Martin Karro, Responsable del Departamento de documentación de Extranjería, Ciudadanía y Consejo de Migración.

Doña. Margit Ratnik, Responsable de los Visados y de la Inmigración Ilegal, Ciudadanía y Consejo de Migración.



## FINLANDIA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>226</b>
.....	
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN</b>	<b>226</b>
.....	
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios</b>	<b>226</b>
.....	
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados</b>	<b>226</b>
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES	226
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES	227
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES	228
.....	
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia</b>	<b>228</b>
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS	228
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes</i>	228
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables</i>	228
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales</i>	228
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA	229
2.3.2.1 <i>Residencia temporal</i>	229
2.3.2.2 <i>Residencia permanente</i>	229
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS	229
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar</i>	229
2.3.3.2 <i>Trabajo</i>	230
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional</i>	232
.....	
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL</b>	<b>232</b>
.....	
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN</b>	<b>232</b>
.....	
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS</b>	<b>233</b>
Bibliografía	234

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

Finlandia ha sido durante largo tiempo un país de emigración. Actualmente, cerca de 1,3 millones de finlandeses viven en el extranjero (Forsander 2002). La tasa de inmigración tradicionalmente débil, unida a una política de inmigración restrictiva explica la poca presencia de migrantes en el país (Sandlund 2004, p.5).

A finales del 2006, 121.739 extranjeros vivían en Finlandia, es decir el 2,3 % de la población (Instituto Nacional de estadística 2006). En 2006, un número importante de inmigrantes solicitó entrar en Finlandia por vía de la reagrupación familiar, 5.440 solicitudes se depositaron en la Dirección de Inmigración con un 80 % de éxito (Dirección de la inmigración 2006, p.28).

De aproximadamente 20.000 personas que entran en territorio finlandés en tanto que trabajadores de temporada, cerca del 85% son de origen ruso o procedentes de Estonia y trabajan en las explotaciones agrícolas y silvícolas. Finlandia busca activamente atraer inmigrantes, pero no ha estado a la altura de superar las restricciones a la movilidad impuestas por un mercado de trabajo protegido, estructurado y controlado por las organizaciones de empleados y empleadores.

La ley finlandesa de extranjería, revisada al completo en 2004, ha reemplazado a la antigua Ley de Extranjería de 1991 y trata de abordar todos los aspectos problemáticos de los derechos y deberes de los extranjeros. Según la sección 1ª, el objetivo de esta ley es promover y llevar a cabo una gestión ordenada de la inmigración, asegurar el respeto de los derechos del hombre y la protección internacional de los extranjeros, conforme a los acuerdos internacionales concluidos por Finlandia. La Ley de Extranjería ha sido sancionada en varias ocasiones desde la primavera pasada, los últimos cambios tomados en consideración por este informe entraron en vigor el 1 de septiembre. Recientemente, el gobierno finlandés ha aprobado el primer programa gubernamental referente a la política migratoria (programa gubernamental 2006). Finlandia trata de encontrar una inmigración capaz de poder cubrir sus necesidades de mano de obra.

El programa ha simplificado los procedimientos para la expedición de permiso de residencia para las personas que trabajan en el país y los miembros de sus familias, y un tratamiento simplificado para los estudiantes que deseen obtener la residencia tras finalizar sus estudios en Finlandia. Finlandia también ha comenzado a desarrollar estrategias para que los expertos y altamente cualificados profesionales extranjeros se establezcan en el país (Raunio 2005, p.28). Finlandia tiene como objetivo aumentar la cooperación en el espacio Schengen a fin de que la solicitud de permiso de residencia para una persona empleada en el país en el futuro pueda ser presentada en cualquier consulado o Embajada de la zona Schengen (Programa de Gobierno 2007, p. 22). El nuevo Gobierno transfirió la responsabilidad de la inmigración - especialmente cuestiones relativas al asilo, refugiados e integración - del Ministerio de Trabajo al Ministerio del Interior con el fin de evitar la duplicidad de responsabilidades entre ambos departamentos. Un nuevo cargo de Ministro de Migración ha sido creado en el Ministerio de interior para este fin (Programa de Gobierno 2007, p. 70).

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

El derecho finlandés prevé diferentes tipos de supuestos de inmigración: la reagrupación familiar, los estudios o la formación profesional, el trabajo de temporada, el trabajo por cuenta ajena o cuenta propia. Se ha previsto igualmente un supuesto especial para las víctimas de la trata de personas y nacionales de la antigua Unión Soviética de origen finlandés, para que se les permita obtener un permiso de residencia continua. No obstante, estas dos últimas categorías, que van más allá del ámbito de aplicación del presente estudio no serán analizadas.

### 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

#### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

En Finlandia, las cuestiones relativas a la inmigración son responsabilidad de distintas autoridades. Las embajadas y los consulados, bajo la autoridad del Ministerio de Asuntos Exteriores, tienen un papel importante en las decisiones sobre visados, asimismo también son las primeras autoridades en recibir las solicitudes de permisos de residencia. El Ministerio de Trabajo participa en las decisiones relativas a los permisos de trabajo evaluando las necesidades nacionales del mercado laboral y también es responsable de la aplicación de determinadas medidas de integración. El nuevo programa del gobierno prevé cambios radicales: "una unidad responsable de la migración y la integración se creará en el seno del Ministerio del Interior. En ella se incluirá la Oficina Nacional de la Inmigración y la Dirección de Inmigración que trabajarán bajo sus órdenes. De entre las demás unidades transferidas desde el Ministerio de Trabajo, citaremos el Servicio de la política de inmigración del Departamento político y el servicio de la Inmigración y de los permisos de trabajo de Departamento para la ejecución de la política de mercado laboral, el Consejo Consultivo para Relaciones Étnicas, los centros de recepción, la Oficina del Defensor del Pueblo de las Minorías y Consejo Nacional contra la Discriminación. Una unidad especial para la integración, se creará en el seno de la futura entidad del Ministerio del Interior, la cual en el desempeño de sus funciones, trabajará en estrecha colaboración con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Asuntos Sociales y de sanidad, el futuro Ministerio de Trabajo e Industria y el Ministerio de Medio Ambiente.

La unidad ayudará al Ministerio, teniendo la responsabilidad general de las cuestiones de la integración y relacionados con la coordinación. Una cooperación flexible entre los servicios es crucial en la puesta en marcha de la reforma en aras a desarrollar la inmigración y al mismo tiempo cubrir las necesidades de mano de obra. La Oficina Nacional de Inmigración, la policía y los guardias de fronteras se ocupan también de las cuestiones relacionadas con los extranjeros. La Oficina se encarga de elaborar la política y la legislación de extranjería, de asegurar la coordinación entre los diferentes sectores Administrativos y de representar a Finlandia en el extranjero sobre cuestiones relacionadas con la inmigración. La Oficina dirige y desarrolla las cuestiones administrativas y supervisa al Departamento de inmigración que, a su vez, se pronuncia sobre los permisos individuales, asilo y medidas de alejamiento y naturalización. La policía es responsable de la concesión de diversos permisos y establecer la legalidad de la residencia de un extranjero en el país. Esta función comprende diferentes áreas tales como los servicios relativos a los permisos de residencia (renovación de visados, permisos de residencia, la recepción de las solicitudes de asilo y el registro de los ciudadanos Comunitarios), las medidas de alejamiento, prevención de la inmigración ilegal y el tráfico de personas. La principal responsabilidad del control de fronteras es controlar la validez de los documentos de viaje y permisos de residencia en las fronteras internacionales.

## 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

Los tipos de visados Schengen son visado de simple entrada, visado para múltiples entradas, el visado de tránsito, el visado de tránsito aeroportuario y el visado de vuelta (Ley de Extranjería, Sección 20). El visado de entrada tiene una validez de tres meses como máximo, mientras que el visado de múltiples entradas permite diversas entradas en el territorio durante un período de seis meses, con una estancia máxima de tres meses (Ley de Extranjería, la Sección 20.1). Los nacionales de los países que requieren de un visado para Finlandia deben hacer la solicitud en la embajada más cercana de Finlandia antes de llegar a Finlandia. Los extranjeros pueden entrar en territorio finlandés siempre y cuando posean un documento de viaje válido que les permita cruzar la frontera; cuando sean titulares de un visado válido, un permiso de residencia; cuando dispongan de recursos suficientes o si demuestran poder cubrir regularmente sus necesidades, cuando puedan (si fuese necesario) producir documentos que indiquen el propósito de su estancia y acreditar que se cumplen los requisitos anteriores, cuando no se les haya prohibido la entrada en el país y por último, si no se consideran una amenaza para el orden público, la seguridad pública, salud pública o las relaciones internacionales de Finlandia (Ley de Los extranjeros, Sección 11). Aunque el visado es otorgado por la embajada correspondiente, cuando todas las condiciones se cumplen, los requisitos de ingreso se evalúan de nuevo a su llegada a la frontera finlandesa. Si la persona no cumple con los requisitos mencionados anteriormente, se puede denegar la entrada en el país. Los nacionales de países a los cuales se les requiera visado y que quieran residir de manera no permanente deben probar que tienen 30 euros por día para cubrir sus necesidades y un billete de vuelta. Asimismo, al extranjero se le puede denegar la entrada si existen motivos para sospechar que pretende llevar a cabo actividades ilegales en el territorio nacional u

ofrecer servicios sexuales (Ley de Extranjería, la Sección 148.1). Las mismas condiciones se aplicarán para la concesión o denegación de un visado. La duración del procedimiento es de siete a quince días, dependiendo de la nacionalidad del solicitante (Ministerio de Asuntos Exteriores, visados y permisos de residencia en 2007). Las tasas para la obtención de un visado ascienden a 60 euros<sup>325</sup>.

### 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

Las decisiones en materia de visados no pueden ser objeto de recurso de apelación (Ley de Extranjeros, la Sección 191.1).

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1. PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 *Autoridades Competentes*

Véase la sección 2.2.1 para un desarrollo sobre este tema.

#### 2.3.1.2 *Procedimientos y condiciones aplicables*

Un extranjero que solicite un permiso de residencia (temporal o permanente) debe probar su capacidad para satisfacer sus necesidades y las de aquellas personas a su cargo. En principio, una persona adulta debe probar que tiene 900 euros al mes; para un estudiante se exigen 500 euros por mes (requisito de ingresos mínimos de la Nacional de Inmigración).

Se pueden exigir otros documentos en función de la nacionalidad del solicitante, como por ejemplo un certificado o pasaporte válido. En la actualidad, no se exige un conocimiento básico de Finlandia y de su lenguaje. Cabe reseñar sin embargo que el conocimiento del país y el idioma es obligatorio en aquellos procedimientos acelerados de naturalización de los cuales gozan finlandeses "ingrios". Por el contrario, los estudiantes que presenten su candidatura en programas internacionales pueden estar sujetos a un examen de revisión sobre sus conocimientos de Inglés. Algunos municipios y el Ministerio de Trabajo Ofrecen una diversidad de cursos de integración, incluyendo cursos de idiomas. El inmigrante tiene la responsabilidad de garantizar que todos los documentos pertinentes se han traducido antes de su llegada a Finlandia. De entre dichos documentos citaremos los documentos de trabajo (detallando el cargo ocupado y la razón de la baja), certificados de nacimiento y de matrimonio.

El permiso de residencia podrá ser denegado si el solicitante constituye una amenaza para el orden de orden público, seguridad pública o las relaciones internacionales del país (Ley de Extranjería, Sección 11.1 - 2) o si se puede presumir que tiene intenciones de infringir la legislación en cuanto a entrada y residencia en Finlandia se refiere. (Ley de Extranjería, la Sección 148). Los precios oscilan entre 55 euros para un primer permiso de residencia expedido a los estudiantes y a los menores de hasta 200 euros para un permiso estándar.

La Dirección de Inmigración especifica el tiempo medio para la tramitación de las distintos tipos de permisos. Por ejemplo, un permiso de residencia para un trabajador por cuenta ajena tiene un plazo de tramitación de aproximadamente 1,7 meses, un permiso para un trabajador por cuenta propia tiene un promedio de 2,4 meses, un permiso de residencia para un estudiante tarda aproximadamente 0,7 meses y un permiso de residencia basado en los lazos familiares tiene un promedio de 4,4 meses. En la práctica, sin embargo, la demanda de un permiso de residencia de una persona con un contrato de trabajo en Finlandia puede tramitarse de media en unos tres meses, dependiendo de la complejidad del caso (Entrevista Forsander). El derecho a la reagrupación familiar de un extranjero que tenga la condición de residente

<sup>325</sup> Los nacionales de Rusia, Ucrania, Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia (ARYM), Montenegro, Serbia y Moldavia, tendrán que pagar 35 euros (de conformidad con la decisión del Consejo de la UE, de 1 de junio de 2006, art. 2).

permanente no debe exceder de nueve meses (Ley de Extranjería, Sección 69A). En 2006, este procedimiento ha tardado de media 3,5 meses (Dirección General de Inmigración, 2006, p.28).

### *2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales*

Es posible presentar un recurso contra las decisiones de la Dirección de Inmigración ante el Tribunal Administrativo y, posteriormente, ante la Corte Administrativa Suprema (Ley de Extranjería, la Sección 191.1).

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### *2.3.2.1 Residencia temporal*

Los permisos de residencia se conceden, o por un período determinado o bien de forma Permanente<sup>326</sup>. Los permisos de residencia de duración determinada se subdividen ellos mismos en residencia de carácter "temporal" (indicado por la letra B) y residencia de carácter "continua" (indicado por la letra A).

El primer tipo de permiso de duración determinada (permiso B) normalmente es válido por un año. Se expide con el fin de ejercer una actividad profesional temporal (por cuenta ajena o independiente), estudios o cualquier otra razón especial, tales como la reagrupación familiar con una persona titular de un permiso A (Ley de Extranjería, la sección 45.1).

Un permiso de residencia tipo A se concede por un periodo máximo de cuatro años (Ley de De extranjería, la sección 55.1), cuando la estancia es de carácter continuo (empleo de larga duración, existencia de vínculos familiares, etc.), no obstante también cuando un tipo de permiso B o un permiso permanente no puede concederse (por ejemplo, los extranjeros de ascendencia finlandesa que quieren solicitar la ciudadanía finlandesa, pero viven en el extranjero de forma permanente, así como los miembros de sus familias). Tras una residencia en Finlandia durante un período de al menos dos años, el titular de un permiso B puede solicitar la expedición de un permiso de residencia de tipo A (Ley de sección exterior 54.3).

### *2.3.2.2 Residencia permanente*

Una persona que ha vivido en Finlandia durante cuatro años con un permiso de residencia "continuo" (permiso A), si sigue cumpliendo las condiciones de obtención de dicho permiso y no se opone ningún obstáculo a la solicitud, podrá concedérsele un permiso de residencia Permanente (permiso P). Una persona que haya obtenido un permiso B de duración determinada basado en los lazos familiares podrá obtener un permiso P, incluso si el reagrupante no cumple con las condiciones del permiso P (Ley de Extranjeros, sección 56.1).

Un permiso de residencia a largo plazo CE se entregará a un tercero nacional siempre que, después de haber obtenido un permiso A, haya residido legalmente en el país durante los cinco años anteriores a la solicitud (Ley de Extranjería, la Sección 56 bis.1). Este permiso se considera el equivalente al permiso de residencia permanente en términos de validez (Ley de sección exterior 33.3).

## 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

### *2.3.3.1 Reagrupación Familiar*

Las personas titulares de un permiso de residencia tienen derecho a la reagrupación familiar, siempre y cuando puedan probar que disponen de recursos necesarios para cubrir las necesidades familiares. El miembro de la familia reagrupado o el reagrupante mismo puede presentar la solicitud del permiso de residencia ante los servicios de Policía Local. (Ley de Los extranjeros, Sección 62.1). Tanto el reagrupado como el reagrupante tendrán la ocasión de ser escuchados. La Dirección de Inmigración y los servicios de la policía local podrán oficiar

<sup>326</sup> Los ciudadanos de los países nórdicos y sus familiares no necesitan un permiso de residencia.

solicitando asesoramiento a los servicios sociales y a sanidad. La situación social podrá ser examinada si el solicitante es un menor no acompañado (Ley de Extranjeros, sección 63.1). El vínculo biológico puede, en caso de ausencia de pruebas suficientes sobre los lazos familiares, demostrarse a través de una prueba de ADN a cargo del Estado (Ley de Extranjería, las secciones 65-66).

El cónyuge, los hijos naturales o los hijos adoptivos menores de 18 años, las parejas de hecho registradas y las parejas que hayan convivido juntos por lo menos dos años antes de llegar a Finlandia, tienen derecho a beneficiarse del procedimiento de reagrupación familiar. No obstante, los padres de los reagrupantes, no tienen permitido entrar en territorio finlandés a través del procedimiento de reagrupación familiar (Ley de Extranjería, artículo 37.1).

Si la persona que reside en Finlandia es menor, la persona que ejerza la patria potestad será considerada como un miembro de su familia (Ley de Extranjería, artículo 37.1). Toda decisión tomada con arreglo a la Ley de Extranjería, relativa a un menor de 18 años deberá tomarse siempre teniendo en cuenta el interés superior del niño. El niño tiene derecho a ser escuchado y el caso deberá tratarse siempre en el menor tiempo posible (Ley de Extranjería, la sección 6.1 - 3). Si a los menores acompañados se les concede un permiso de residencia, sus hermanos y hermanas menores de edad que vivan en el extranjero se les podrá conceder igualmente un permiso de residencia siempre que hayan vivido juntos, que sus padres hayan fallecido (o bien se ignore su paradero) y que vaya siempre de acuerdo con el interés superior del menor. (Ley de Extranjería, la Sección 52.4).

Los miembros de la familia reciben en general un permiso de residencia idéntico al que disfruta el solicitante, incluido el derecho de trabajo (Ley de Extranjería, Sección 45.3 Sección 47.3). Normalmente, los miembros de la familia deben esperar la decisión en su país de residencia, pero caben excepciones en circunstancias excepcionales. La decisión debe ser notificada al solicitante en el plazo máximo de nueve meses tras presentar la solicitud. (Ley de Extranjería, Sección 69A).

### 2.3.3.2 Trabajo

#### Cuenta ajena

En general, no es posible entrar en Finlandia como solicitante de empleo; sólo los ciudadanos de los países nórdicos y los ciudadanos de la UE pueden permanecer hasta tres meses en el territorio en busca de trabajo.

Para poder ejercer una actividad remunerada, los extranjeros deben obtener una autorización de residencia que tenga como finalidad ejercer una actividad asalariada. Tanto si se trata de personas sujetas a la obligación de obtención de visado o no, este permiso puede concederse sobre la base de trabajo temporal o continuo.

La solicitud de permiso de residencia para trabajador por cuenta ajena puede ser presentada por el mismo extranjero o en su nombre por su empleador, ante la misión diplomática finlandesa competente, de la Agencia de empleo o de los servicios de Policía Local. (Ley de Extranjería, Sección 2.1). El empresario deberá solicitar la autorización de la agencia de empleo y proporcionar información por escrito sobre los principales términos del empleo solicitado (Ley Extranjeros, la sección 73.1). La Agencia de Empleo evalúa las necesidades de mano de obra y la suficiencia de medios de subsistencia del extranjero (Ley de Extranjería, Sección 72) (véase la sección 2.3.1.3). Si la decisión preliminar de la Agencia de Empleo es positiva, el Departamento de La inmigración podrá conceder un permiso de residencia al empleado (Ley de Extranjería, Sección 83.2).

El permiso de residencia por cuenta ajena se concede para uno o varios sectores profesionales; no está prohibido para los empleados el cambiar de empleo en el sector para el cual se le concedió un permiso (Ley de Extranjería, Sección 77). En caso de renovación del permiso de residencia para la misma ocupación, la agencia de empleo no llevará a cabo un nuevo examen del mercado laboral (Ley de Extranjería, la sección 83.3). Las solicitudes de renovación de permisos de residencia son procesadas por la policía local.

Un extranjero está autorizado para trabajar en Finlandia sin restricciones si tiene un permiso de residencia permanente (P) o ha obtenido un permiso de residencia que le otorgue un estado de continuo (B) por otra razón que el ejercicio de una actividad profesional, un

permiso de residencia de duración determinada (A) para trabajar como un atleta profesional o entrenador; para ejercer funciones en una asociación religiosa o sin ánimo de lucro o en el ámbito científico, cultural o artístico; para ser empleado como ejecutivo en una empresa o aun, con el fin de ejercer funciones de experto que requiera de competencias particulares o como empleado en los medios de comunicación.(Ley de Extranjería, Sección 79).

El extranjero tiene un derecho limitado para trabajar en Finlandia (un promedio de 25 horas por semana), si obtiene un permiso de residencia por estudios, si ha obtenido un permiso de residencia para enseñar, para dar conferencias y para la investigación, si ha llegado a Finlandia por ejemplo para llevar a cabo un trabajo asociado a un contrato de entrega de algún producto o para su instalación y que dicho trabajo dura como máximo seis meses; si participa en una actividad como consecuencia de un acuerdo internacional, en un programa de estudios organizados por instituciones de educación y asociaciones de estudiantes subvencionados por la UE o en una obra internacional de jóvenes o en otro trabajo o pasantía que dure como máximo un año o bien si hace una estancia "au pair" (Ley de Extranjería, sección 80.1).

Los extranjeros tienen el derecho a un empleo remunerado sin un permiso de residencia si llegan en el territorio finlandés a través de una invitación o por un contrato de trabajo como intérprete, profesor, artista profesional, árbitro, experto, etc. por un máximo de tres meses, o para hacer unas prácticas en el marco de un programa de intercambio por un período máximo de 18 meses (Ley de Extranjería, la sección 80.1). Otras excepciones a la exigencia de permisos de residencia para una persona empleada son: los artistas y deportistas profesionales, los marineros trabajando en un buque inscrito en el registro de buques comerciales que efectúan transportes internacionales o navegan principalmente entre puertos extranjeros, y los empleados permanentes de una empresa establecida en otro país de la UE o en un Estado miembro del EEE que hacen adquisiciones en Finlandia, o trabajan subcontratados siempre a condición de tener los permisos de residencia y de trabajo necesario en ese otro país (Ley de Extranjería, la sección 81.1 - 3).

#### Cuenta propia

Los nacionales de terceros países deben obtener un permiso de residencia de trabajador independiente a fin de operar en Finlandia. La solicitud de un permiso por cuenta propia podrá presentarse en la misión diplomática Finlandesa o ante los servicios de la Policía Local (Ley de Extranjería, la Sección 82.2). La actividad deberá ser rentable para que tal solicitud sea recibida. Rentabilidad se valora por la Agencia para el empleo y el desarrollo económico sobre la base de varios informes obtenidos de antemano, como plan de negocios, contratos preliminares y los acuerdos de financiación (Ley de Extranjería, la sección 84.1). El trabajador independiente debe tener los recursos necesarios y también debe recibir un ingreso regular por encima de la renta mínima durante la vigencia del permiso. Si el extranjero ya tiene un permiso de residencia, la policía local podrá otorgarle un permiso de residencia y trabajo por cuenta propia; en caso contrario, será la Dirección General de Inmigración la responsable (Ley de Extranjería, la Sección 84.3).

#### Trabajo de temporada

Los extranjeros que llegan a Finlandia por un máximo de tres meses para recoger o recolectar bayas, frutas, cultivos especiales, hortalizas de raíz u otras hortalizas, o bien para trabajar en centros de cultivo de animales para el trato de la piel, están exentos de la obligación de obtener permiso.

#### Acuerdo de vacaciones

Finlandia ha concertado acuerdos bilaterales con Australia y Nueva Zelanda llamados *Holidays Agreements* (Acuerdos de vacaciones), a tenor de los cuales los nacionales de estos países pueden solicitar visados de un año, principalmente con el fin de pasar unas vacaciones en uno de los países parte. El solicitante de este tipo de visado debe: considerar principalmente pasar sus vacaciones en Finlandia; tener de 18 a 30 años en el momento de la solicitud; no ir acompañado de hijos a cargo; no haberse beneficiado previamente de un año sabático, tener un pasaporte válido y un billete de vuelta (o recursos suficientes para comprar un billete), disponer de recursos suficientes para mantenerse durante su estancia en Finlandia; cumplir con ciertas condiciones relativas a la salud y presentar un certificado de antecedentes penales

(Memorando de Entendimiento con Nueva Zelanda en 2004, el Memorando de acuerdo con Australia en 2002).

### *2.3.3.3 Estudios y formación profesional*

Los nacionales de terceros países puedan entrar en territorio finlandés como estudiantes, ya sea a través de programas de intercambio o mediante la solicitud directa en una universidad finlandesa. Los interesados deben tener todos los documentos necesarios a la llegada. Tratándose de la admisión a una universidad, un examen de entrada puede ser necesario (un visado de corta duración puede ser emitido para este propósito). Los solicitantes también deben demostrar que tienen recursos suficientes (véase la Sección 2.3.1.3) y un seguro de enfermedad válido para la duración de la estancia en Finlandia; también deben solicitar un permiso de residencia en la embajada o consulado Finlandia más cercano. No se requiere ningún tipo de permiso para los programas de estudio de menos de tres meses.

Los estudiantes disponen de un derecho de trabajo limitado, en virtud del cual pueden ser empleados si el trabajo forma parte de una práctica que se requiere como parte de su formación y si el tiempo de trabajo no excede de 25 horas por semana, o si el empleo (ya sea a tiempo parcial o a tiempo completo) se ejerce fuera de los días de enseñanza (trabajo de vacaciones, por ejemplo) (Ley de Extranjería, la sección 80.1). Tras obtener un diploma en un centro educativo finlandés, el extranjero tiene derecho a obtener un permiso de residencia temporal por un período de seis meses a fin de que pueda buscar un empleo (Ley de Extranjería, la Sección 54.4, sección 55.4).

## **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

A diferencia de lo que sucede en otros Estados miembros de la UE, la definición de la familia Finlandesa sólo abarca al cónyuge (así como a la pareja), los hijos naturales y los hijos adoptivos, o hijos del cónyuge o pareja, pero no los padres del reagrupante.

## **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

La Dirección de Inmigración ha sido fuertemente criticado por su gestión estricta y a la vez confusa de las cuestiones relacionadas con la inmigración. Esta confusión se debe, en muchos casos, por el amplio margen de discrecionalidad del que dispone la Dirección en virtud de la Ley de Extranjería; situación agravada además por la falta de personal en dicha Dirección.

Aunque el Departamento haya podido contratar personal en las recientes reformas, éste no ha sido suficiente para lograr tramitar solicitudes en un plazo razonable. Parece que el origen de este problema radica en la ausencia de disposiciones legislativas sobre la duración máximo de la instrucción de las solicitudes. Los únicos plazos impuestos son aquellos, relativamente largos, de las Directivas de la Unión Europea.

La política de consenso finlandesa es también en parte responsable de la lentitud y de los límites de las medidas de inmigración, dado que todas las partes - el gobierno y organizaciones de empleadores y de trabajadores - deben aprobar la expansión y reestructuración del mercado, incluso en sectores que requieren una contribución urgente de mano de obra proveniente del extranjero. Otra razón que explica la dificultad de atraer mano de obra calificada es la política que limita el derecho de los trabajadores a traer automáticamente a sus familias con ellos. La Ley de Extranjería ha sido ya, corregido en parte, en lo referente a este aspecto.

No obstante, mientras que Finlandia necesita un flujo de mano de obra altamente cualificada, un enfoque global de la inmigración y un estudio a fondo de sus efectos sobre la economía nacional se muestran insuficientes. El sistema ha sido criticado como demasiado complejo y poco comprensible. Los empleadores se han quejado de la dificultad para contratar trabajadores extranjeros y han solicitado a la Dirección General de Inmigración que simplifiquen el proceso. Muchos comentaristas han llegado a la conclusión de que era necesario un nuevo proyecto de ley para sustituir la Ley de Extranjería, en lugar de simplemente modificarla. Esta tendencia a simplificar el proceso y hacerlo más comprensible, se encuentra también en algunos documentos de orientación del gobierno. La cuarta recomendación, presentado en el Programa de gobierno en materia de política de migración, hace referencia a la necesidad de simplificar el sistema de permisos de acuerdo con los fines de la migración económica, mientras que la quinta recomendación insiste en la necesidad de aumentar la posibilidad de que los trabajadores extranjeros puedan entrar en territorio finlandés como solicitantes de empleo. Algunos comentaristas creen que el registro de todos los empleados debería ser obligatorio, para evitar contratos abusivos que contravengan la legislación finlandesa. Actualmente, las pequeñas empresas escogen emplear a personas durante cortos períodos de tiempo sin informar a los trabajadores de sus derechos; los trabajadores viajan entre Finlandia y sus países de origen como residentes de hecho de Finlandia, pero no gozan de ningún derecho (Entrevista Tuomainen; Entrevista Forsander; Marius Entrevista).

No hay discriminación como tal, sino, en función de la nacionalidad del solicitante determinadas candidaturas se controlan con mayor rigor que otras. Algunos responsables han manifestado que los casos más celebres fueron en relación a los nacionales turcos, algunos de los cuales históricamente han eludido la ley para llevar a su familia de Turquía a Finlandia.

Finlandia ha transpuesto las directivas antirracistas de la Unión Europea en derecho Finlandés a través de la Ley de no discriminación del año 2004. El ámbito de aplicación de la ley es más amplio que el de la directiva y proporciona una buena base jurídica para luchar contra la discriminación tanto en el ámbito del empleo como en el de los servicios. Sin embargo, una encuesta reciente organizada por el diario Helsingin Sanomat reveló que el 40% de los encuestados considera que Finlandia no debe acoger más extranjeros (Mashaire 2007). Esta actitud plantea un reto considerable a la aplicación de una política eficaz sobre la migración económica.

## 5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS

Existen dos sistemas de jubilación en Finlandia: en primer lugar, el régimen estatutario, que se basa sobre todos los empleos remunerados, el número de años trabajados y la remuneración obtenida, y de otra parte, el régimen nacional. Es responsabilidad del empleador garantizar la cobertura del empleado en el marco del régimen estatutario.

Cuando el beneficiario de la pensión viva en el extranjero, la percepción de dicha pensión dependerá del país en el cual resida. Las pensiones aplicadas en el marco del régimen estatutario se pagan independientemente de la nacionalidad y el país de residencia de la persona, mientras que la prestación por desempleo y las pensiones a tiempo parcial se pagan únicamente a los residentes de países de la UE y del EEE.

Por último, "Finlandia considera que los nacionales de terceros países que hayan abandonado temporalmente el mercado laboral de la Unión gozarán de una preferencia de reingreso en el mercado de trabajo. La oportunidad para los trabajadores de terceros países de moverse entre sus países de origen y el país en el que trabajan no sólo alienta a la "movilidad de cerebros" sino que también contribuye a evitar los efectos negativos que su migración hacia la UE puede tener en sus países de origen "(respuestas de Finlandia en el Libro Verde de 2005).

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

Gobierno finlandés, *Government Programme of the Prime Minister Matti Vanhanen's second cabinet* (2007) (Programme gouvernemental 2007).

Disponible en línea: <http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/en.pdf>

Liga finlandesa de derechos del hombre, *Analytical Report on Legislation* (2004).

Ministerio de trabajo finlandés, *Réponses de la Finlande sur les questions posées par le Livre Vert sur une approche communautaire sur la gestion des migrations économiques du 11 janvier 2005* (2005) (Réponses de la Finlande au livre vert 2005).

Forsander, A., *Luottamuksen ehdot - maahanmuuttajat 1990 - luvun suomalaisilla työmarkkinoilla* (Conditions de croissance - les immigrants sur le marché du travail finlandais dans les années 1990) (2002) Helsinki, Väestöliitto (Forsander 2002).

Jaakkola, M., Salonen, A. ; Villa, S. (dirs.), *Rasimi ja etinen syrjintä Suomessa, 2005* (Racisme et discriminations ethniques en Finlande, 2005) (2006) Helsinki, Ihmisoikeusliitto.

Mashaire, P., "Maahanmuuton vastustus on tabu" ("*L'opposition à l'immigration est un tabou*"), 2 *Monitori* (2007) (Mashaire 2007).

Raunio, M., *Aivovuodosta verenkiertoon. Huippuosaaajat talouden voimavarana* (De la fuga de cerebros a una migración circular. Expertos al servicio de la economía) (2005) Helsinki, EVA-julkaisuja, Yliopistopaino (Raunio 2005).

Ristikari, T., "Immigration and European Trade Unions: a comparative analysis of the British and Finnish trade union response to immigration and immigrant workers", Rapport n° 20 *Siirtolaisinstituutti* (2006) (Ristikari 2006).

Sandlund, T., "Introduction", in Sandlund, T. (ed.), *GLOCALMIG: minorities, migrants belonging and citizenship: the case of Finland* (2004) Bergen, aux éditions BRIC (Sandlund 2004).

### Otras fuentes

Constitución finlandesa 731/1999 de 11 junio 1999, entrada en vigor el 1 de marzo de 2000.

Disponible en: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>

Ley sobre procedimientos judiciales y administrativos 586/1996, enmienda 435/2003.

Ley 493/1999 de 9 abril 1999 sobre integración de los extranjeros y acogida de solicitantes de asilo, entrada en vigor el 22 de Abril de 1999, enmienda el 22 de diciembre de 2006.

Ley 21/2004 de 1 de febrero de 2004 sobre la no discriminación, enmienda por la ley 50/2006.

Ley 301/2004 sobre extranjería, entrada en vigor el 1 de mayo de 2004, enmienda 619/2007 de 1 de setiembre 2007 (Ley de Extranjería).

Memorándum derivado de acuerdo de 29 de abril 2002 entre los gobiernos finlandeses y australiano sobre organización del trabajo de temporada (Memorándum derivado de acuerdo con Australia 2002).

Disponible en:

<http://formin.finland.fi/public/?contentid=56902&contentlan=2&culture=en-US>

Memorándum derivado de acuerdo de 29 abril 2004 suscrito entre el gobierno finlandés y nueva zelandés sobre organización del trabajo de temporada (Memorándum derivado de acuerdo con Nueva Zelanda 2004).

Disponible en :

<http://formin.finland.fi/public/?contentid=50905&contentlan=2&culture=en-US>

Dirección de la inmigración, *Conditions de revenus* (2007).

Disponible en: <http://www.uvi.fi/netcomm/content.asp?path=8,2472,2612>

Dirección de la inmigración, *Durée de traitement des demandes par la Direction de l'immigration* (2006).

Disponible en: <http://www.uvi.fi/netcomm/content.asp?article=2588>

Dirección de la inmigración, *Informe anual 2006* (2006) (Dirección de la inmigración 2006).

Gobierno finlandés, *Programa relativo a la política migratoria* (2006) (Programa gubernamental 2006).

Disponible en:

[http://www.mol.fi/mol/fi/99\\_pdf/fi/06\\_tyoministerio/06\\_julkaisut/10\\_muut/mamu\\_ohjelma19102006.pdf](http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/10_muut/mamu_ohjelma19102006.pdf)

Ministerio de asuntos exteriores, *Visados y permisos de residencia en Finlandia* (2007) (Ministerio de asuntos exteriores, visados y permisos de residencia 2007).

Disponible en:

<http://www.finland.or.tz/public/default.aspx?nodeid=31645&contentlan=2&culture=en-US>

Instituto nacional de estadística, *la población finlandesa en 2006* (2006) (Instituto nacional de estadística 2006).

Disponible en:

[http://www.stat.fi/til/vaerak/2006/vaerak\\_2006\\_2007-03-23\\_tie\\_001\\_en.html](http://www.stat.fi/til/vaerak/2006/vaerak_2006_2007-03-23_tie_001_en.html)

## **Entrevistas**

Forsander, A., Oficina de inmigración de Helsinki, mayo 2007 (Entrevista Forsander).

KELA (Organismo de seguridad social finlandesa), discusión anónima con un especialista en la cuestión de la jubilación, agosto 2007.

Marius, M., empresario de la construcción, agosto 2007 (Entrevista Marius).

Tuomainen, T., Dirección de Inmigración, mayo 2007 (Entrevista Tuomainen).



## FRANCIA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>238</b>
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN.....238</b>	
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios.....</b>	<b>238</b>
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados.....</b>	<b>239</b>
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES.....	239
2.2.2. PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES.....	239
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES.....	240
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia.....</b>	<b>240</b>
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS.....	240
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes.....</i>	240
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables.....</i>	240
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales.....</i>	241
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA...241	
2.3.2.1 <i>Residencia temporal.....</i>	241
2.3.2.2 <i>Residencia permanente.....</i>	241
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS.....	242
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar.....</i>	242
2.3.3.2 Trabajo.....	243
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional.....</i>	245
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL.....</b>	<b>246</b>
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN.....</b>	<b>247</b>
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS.....</b>	<b>247</b>
Bibliografía.....	248

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

Según los últimos datos estadísticos, 4.3 millones de inmigrantes residían en Francia a finales de 2004, incluidos 2.9 millones de extranjeros<sup>327</sup>. Los flujos migratorios hacia Francia en los años 50' y 60' se componían principalmente de nacionales de la Europa meridional y del Magreb. Desde 1975, la inmigración procedente del sur de Europa ha ido en descenso, mientras que la procedente del Magreb ha aumentado de manera constante desde la década de los 50', aunque más lentamente a partir de 1990. Los nuevos flujos parten principalmente de los países que tienen vínculos con Francia, pero que han comenzado a experimentar la migración recientemente, a menudo debido a la inestabilidad política en sus territorios (por ejemplo, los países africanos como Costa de Marfil y Congo). Existen bajos niveles de inmigración procedente de los países desarrollados, y una pequeña cantidad de inmigrantes que llegan desde la Europa oriental (Barou 2006, pp. 107-112).

El origen del derecho de extranjería francés moderno lo encontramos en la Ordenanza de 2 de noviembre de 1945, que principalmente tenía por objeto organizar los flujos migratorios que se aceptaron plenamente como necesarios para hacer frente a la situación tras la Segunda Guerra Mundial. Desde principios de 1970, la política de inmigración francesa ha evolucionado hacia un régimen jurídico más estricto, hasta que en 1974 se tomó la decisión de detener los flujos migratorios de trabajadores asalariados. Las dos décadas posteriores a 1980 muestran como tendencia general una legislación mucho más estricta aplicable a los extranjeros.

En 2004, la Ordenanza de 2 de noviembre de 1945 fue derogada por el Código en materia de entrada, residencia y asilo en Francia. En 2006 fue aprobada una ley ambiciosa, la Ley sobre Inmigración e Integración, de 24 de julio de 2006. Su objetivo era básicamente volver a abrir las fronteras para permitir la entrada a trabajadores extranjeros asalariados y con ella se han sentado las bases para una inmigración selectiva. En otras palabras, la idea era favorecer los flujos migratorios que beneficiaran a la economía francesa y restringir otros tipos de inmigración, tales como la reagrupación familiar.

Después de las elecciones presidenciales del 6 de mayo de 2007, se creó un Ministerio de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Co-Desarrollo con el fin de supervisar todos los departamentos administrativos encargados de las políticas migratorias. Los objetivos del Ministerio se organizan en torno a seis ejes prioritarios: la concreción de cupos anuales de inmigrantes según los diferentes supuestos, a fin de lograr que la inmigración por causas económicas represente no menos del 50 por ciento del total, el control de la reagrupación familiar, el desarrollo de medidas de integración más eficaces y vinculantes, la simplificación de los procedimientos administrativos, la lucha contra la inmigración irregular y el desarrollo de una política de cooperación y desarrollo más dinámica (Carta de compromiso 2007).

Este programa se lleva a cabo partiendo inicialmente de la aplicación de la Ley de Inmigración e Integración 2006. Pero además han sido aprobadas otras medidas más estrictas en materia de reagrupación familiar e integración, y ha entrado en vigor una nueva ley sobre el control de la inmigración, la integración y el asilo el 20 de noviembre de 2007 (Ley de Inmigración 2007), que ha de ser vista como una continuación de la Ley de 2006.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

A pesar de su complejidad, el sistema jurídico francés está organizado en torno a dos tipos principales de permisos de residencia: un permiso temporal que, en principio, se concede por

<sup>327</sup> Ver Borrell 2006. Cabe señalar que, según el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE), un inmigrante es una persona que reside en Francia y que nació como extranjero en un país extranjero. En consecuencia, no todos los inmigrantes son extranjeros y algunos extranjeros no tienen la consideración de inmigrantes.

un año e identifica el extranjero de acuerdo a su situación específica, y un permiso de residencia que se concede por un período de diez años, con derecho a renovación.

Es a través de este sistema bipartito como son gestionados los flujos migratorios hacia Francia (se aplicaría, por ejemplo, a los miembros de la familia, a los trabajadores y a los estudiantes). Además, el control de entrada está íntimamente ligado con la política de inmigración, ya que, en principio, la entrada en Francia depende de la concesión de un visado de larga duración.

## 2.2 Reglas de admisión- Política de visados

### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

La concesión de visados es competencia de los Consulados, cuyas funciones dependen directamente de las instrucciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (Decreto de 13 de enero de 1947, art. 4).

### 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

La principal distinción la encontramos entre los visados de corta duración y los de larga duración. Los primeros comprenden básicamente los visados Schengen, y no regulan, por tanto, otro tipo de cuestiones relativas a la migración. El segundo tipo de visados, también conocidos como visados de inmigración o residencia, son para los extranjeros que manifiesten su deseo de permanecer en territorio francés durante más de tres meses (C. Étrangers, art. L 311-7).

En principio, es necesaria la expedición de un visado de larga duración para poder establecerse en Francia. Existen varias clases de visados de larga duración que pueden ser solicitados y concedidos en virtud de distintos regímenes jurídicos: visados de visitante<sup>328</sup>, visados de estudiante<sup>329</sup>; visados para la realización de una actividad profesional<sup>330</sup>; visados por motivos familiares<sup>331</sup>. La gestión que realiza la autoridad consular sirve inicialmente para verificar la finalidad de la estancia y la identidad del solicitante, y ello con el propósito de garantizar que el solicitante no constituye un riesgo o amenaza para la autoridad pública.

No obstante lo dispuesto en la Ley francesa de Actuaciones Administrativas, de 11 de julio de 1979, y contrariamente a los deseos expresados por la Comisión Europea en el Informe sobre Inmigración y Derecho de asilo de 2006, no es necesario en Francia motivar las resoluciones de denegación de una solicitud de visado (C. Étrangers, art. L 211-2). Y así, aún cuando este principio está sujeto a excepciones<sup>332</sup>, las razones por las que se puede denegar estas solicitudes siguen siendo extraordinariamente amplias. En cuanto a la duración del procedimiento en virtud del cual se concede o deniega un visado, la legislación francesa no prevé ninguna obligación<sup>333</sup>.

<sup>328</sup> A fin de obtener un visado de visitante, el solicitante deberá probar la existencia de suficientes medios económicos, así como demostrar que no va a realizar ninguna actividad profesional que requiera autorización. Deberá también presentar pruebas de que dispone de una vivienda adecuada y un seguro médico (C. Étrangers, art. L 313-6).

<sup>329</sup> La entrega de un visado de estudiante depende de la matrícula en una institución educativa y de la prueba de medios económicos suficientes (C. Étrangers, art. L 313-7; Circular de 26 de marzo de 2002).

<sup>330</sup> El visado para la realización de una actividad profesional sólo se concede después de la aprobación de una autorización de trabajo en la Oficina Internacional para las Migraciones y la presentación de un certificado médico y un contrato de trabajo firmado por la autoridad administrativa correspondiente (Code du Travail, art. 341-2; art. 341-4; Circular de 16 de enero de 2002).

<sup>331</sup> En cuanto a los visados por motivos familiares, pueden distinguirse varios tipos: los concedidos sobre la base del derecho a la reagrupación familiar, los concedidos a los ascendientes que estén a cargo de una persona de nacionalidad francesa, los concedidos a padres de niños franceses, los concedidos a los hijos menores o dependientes de un nacional francés, y los concedidos a los cónyuges de nacionales franceses.

<sup>332</sup> Las excepciones se aplican a los miembros de la familia de un nacional de la UE o del EEE, al cónyuge, hijos menores de 21 años o dependientes de un nacional francés, así como a sus ascendientes y a los hijos menores en régimen de adopción, a los beneficiarios de la reagrupación familiar, a los extranjeros autorizados a ejercer una actividad profesional en Francia y a los extranjeros autorizados en el SIS (C. Étrangers, art. L 211-2).

<sup>333</sup> La única excepción es con respecto a los cónyuges de los nacionales franceses. En virtud de la Ley de Inmigración e Integración de 2006, estas resoluciones tienen que dictarse lo antes posible (C. Étrangers, art. L 211-2-1).

## 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

No es posible interponer directamente un recurso ante un tribunal administrativo contra la denegación de una solicitud de visado (Decreto de 10 de noviembre de 2000). El primer paso en el procedimiento tiene que darse ante la Comisión de apelaciones, cuya decisión puede ser impugnada ante el Consejo de Estado. Sí que es posible interponer una reclamación administrativa ante el Ministerio de Relaciones Exteriores.

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 Autoridades competentes

El Prefecto es el competente para la concesión de un permiso de estancia (C. Étrangers, Art. R 311-10). Sin embargo, junto con el Prefecto, el procedimiento para la entrega de las autorizaciones de estancia y residencia implica además a otras autoridades<sup>334</sup>.

#### 2.3.1.2 Procedimientos y condiciones aplicables

En principio, todo extranjero mayor de 18 años que tenga la intención de permanecer en Francia más de tres meses debe poseer un permiso de estancia (C. Étrangers, art. L 311-1). La primera solicitud del permiso de residencia deberá efectuarse dentro de los dos meses siguientes a la entrada en Francia (C. Étrangers, art. R 311-2).

En todos los casos, el solicitante deberá proporcionar la información relativa a su estado civil, así como documentación que acredite un domicilio conocido, y presentar fotografías identificativas y su pasaporte (C. Étrangers, art. R 313-1, art. R 313-2; art. R 313-3). En caso de tratarse de una primera solicitud, el extranjero deberá someterse a un examen médico que determina la Agencia de las Migraciones<sup>335</sup>. Para la concesión de un permiso de estancia es preceptivo, en términos generales, no suponer una amenaza para el orden público<sup>336</sup>.

Los adultos extranjeros recién llegados y los jóvenes de entre 16 y 18 años que pretenden solicitar un permiso de residencia de larga duración, deben someterse a un "contrato de acogida e integración" (C. Étrangers, art. L 311-9)<sup>337</sup>. En el marco de este contrato, el extranjero deberá seguir una formación cívica y, de ser necesario, recibir clases de idioma. El objetivo de este contrato es establecer un fuerte vínculo entre integración y residencia.

<sup>334</sup> La Agencia de las Migraciones y Acogida de los extranjeros es la principal responsable de la recepción de los recién llegados. Dependiendo del supuesto migratorio, desempeñarán su papel diferentes autoridades administrativas tales como la Agencia Nacional de Empleo y la Dirección de Trabajo, Empleo y Formación Profesional, el Consulado francés...etc.

<sup>335</sup> Es obligatorio un examen clínico general y una radiografía de tórax, y en algunos casos, un análisis de orina. Estas pruebas médicas pueden dar lugar a la denegación del permiso de estancia en los siguientes casos: aparición de alguna de las enfermedades mencionadas en el Título V del Reglamento Sanitario Internacional, casos de procesos evolutivos de tuberculosis, enfermedades mentales graves, o supuestos de incompatibilidad entre el estado de salud con el propósito de la estancia. Sin embargo, en la práctica, resulta muy rara una denegación por motivos médicos.

<sup>336</sup> Para la evaluación de lo que supone una amenaza para el orden público, debe tenerse en cuenta la totalidad de los elementos de hecho y de derecho que caracterizan el comportamiento del extranjero. De hecho, el tener antecedentes penales no es motivo suficiente para calificar su comportamiento como una amenaza para el orden público.

<sup>337</sup> Los extranjeros que no tienen intención de instalarse en Francia, como los estudiantes o los trabajadores temporeros, así como los extranjeros que han estudiado francés en una escuela secundaria durante tres años como mínimo, no están sujetos a este requisito.

La nueva Ley de Inmigración complementa este "contrato de acogida e integración" con una evaluación de los conocimientos que el solicitante ha adquirido en su país de residencia en lengua francesa y en "los valores de la República". Si es necesario, seguirá una formación de dos meses como máximo, al final de la cual se someterá a una nueva evaluación. La concesión del visado está vinculada a la participación en estos cursos de formación (Ley de Inmigración de 2007, art. 1).

### *2.3.1.2 Recursos administrativos y judiciales*

Las resoluciones administrativas de denegación de las solicitudes deben estar motivadas. En caso de denegación es posible la interposición de un recurso directamente ante un tribunal administrativo. Igualmente es viable una reclamación administrativa ante el Prefecto o ante el Ministerio del Interior.

## **2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA**

### *2.3.2.1 Residencia temporal*

La tarjeta de residencia o estancia temporal es generalmente emitida por un período no superior a un año y, en cualquier caso, no podrá exceder el período de validez de los documentos o visados relativos a la estancia en Francia (C. Étrangers, art. L 313-1)<sup>338</sup>. Las especificaciones del permiso de residencia temporal determinan su categoría según el tipo de estancia en Francia. Por lo tanto, existen varios tipos de tarjetas de residencia temporal que incluyen los siguientes títulos o categorías: visitante, estudiante, trabajador asalariado, científico, profesión artística o cultural, vida privada y familiar, comerciante, artesano, agricultor, etc (C. Étrangers, Art. L 313-1. L 313-13, art. R 313-1 al art. R 313-36).

La concesión de un primer permiso de estancia temporal está sujeta al pago de una tasa a la Agencia de las Migraciones y acogida de los extranjeros. El importe de dicha tasa se fija por decreto y oscila entre 160 y 200 euros (o entre 50 y 70 euros para los estudiantes).

Algunas condiciones para la emisión de un permiso de residencia temporal son comunes para todos los supuestos: entrada en el territorio francés por los puestos habilitados al efecto y acreditada con el correspondiente documento de viaje que lo certifique, posesión de un visado de larga duración, estancia regular en el momento de la solicitud y ausencia de amenaza para el orden público (C. Étrangers, art. L 313-3).

En lo que respecta al procedimiento para la emisión de una tarjeta de residencia temporal, se aplica el régimen común que se ha descrito más arriba (véase la sección 2.3.1.2).

Una tarjeta de competencia y talento puede ser emitida con una validez de hasta tres años. El régimen aplicable se analizará en la sección 2.3.3.2.

### *2.3.2.2 Residencia permanente*

El permiso de residencia de larga duración tiene una validez de diez años, con derecho automático para su renovación (C. Étrangers, art. L 314-1). Además da pleno acceso al mercado de trabajo. Pero las condiciones de entrega de este permiso han sido objeto de importantes restricciones en los últimos años<sup>339</sup>. El régimen común aplicable a la residencia de larga duración lo encontramos en la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre, relativa al estatuto de los nacionales de terceros Estados residentes de larga duración. En este permiso figura la frase "residente de larga duración - CE".

<sup>338</sup> Por ejemplo, la validez de una tarjeta entregada a un trabajador o a un estudiante, no podrá exceder de la duración de la autorización de trabajo o de estudios concedida.

<sup>339</sup> Originalmente, el derecho a obtener este permiso era común a la mayoría de extranjeros que deseaban establecerse de forma duradera en Francia. Como resultado se les garantizaba un estatuto de estabilidad (Informe sobre la inmigración y el derecho de asilo de 2006, págs. 25-26). Pero este enfoque cambió con la aprobación de la Ley de Inmigración e Integración 2006. Ahora, en la mayoría de los casos, su concesión está sujeta a una serie de condiciones discrecionales del Prefecto (Diccionario Permanente, p. 333).

El solicitante debe demostrar su estancia continuada en Francia durante, al menos, un período de cinco años anteriores a la presentación de la solicitud (los extranjeros que se encuentran en Francia por motivos de estudio o por trabajo de temporada están exentos de esta obligación) (C. Étrangers, art. L 314-8). Además, el solicitante debe acreditar medios económicos suficientes, así como la tenencia de un seguro médico. Un requisito más reciente pero igual de importante para los solicitantes de permisos de residencia de larga duración hace referencia a su integración en la sociedad francesa. Son evaluados de manera especial el respeto a los principios rectores de la República Francesa y el conocimiento suficiente de la lengua. En la valoración de la integración se tendrá en cuenta la firma y el respeto del "contrato de integración".

Algunos extranjeros que tienen determinados vínculos familiares en Francia se benefician de un régimen jurídico algo más indulgente<sup>340</sup>. En estos casos el solicitante no tiene que demostrar su intención de establecerse en Francia de forma duradera, ni aportar pruebas relacionadas con sus recursos económicos (diccionario Permanente, p. 335).

A pesar de las drásticas restricciones al derecho a recibir un permiso de residencia de larga duración, sin embargo existen facilidades para determinados grupos de extranjeros, principalmente para los hijos extranjeros de un nacional francés menores de 21 o que dependan económicamente de sus padres, y para ascendientes económicamente dependientes de un ciudadano francés o de su cónyuge (C. Étrangers, art. L 314-11).

En estas situaciones, la concesión de una tarjeta dependerá básicamente de la ausencia de amenaza para el orden público y de la continuidad de la estancia en Francia. En lo que respecta al procedimiento, se seguirá el régimen común descrito anteriormente (ver sección 2.3.1.2).

El permiso de residencia de larga duración es renovable por derecho, (C. Étrangers, art. L 314-1), de manera que una de las principales consecuencias es la imposibilidad de denegar estas renovaciones aún en caso de suponer amenaza para el orden público. En estos supuestos la única salida posible es la expulsión.

La nueva Ley de Inmigración prevé la creación de un permiso de residencia permanente que será emitido a la expiración del período de validez del permiso de residencia de larga duración (Ley de Inmigración 2007, art. 17). Dado que este último es renovable por derecho, los posibles beneficios del primero no revisten una excesiva importancia. Según el gobierno, el propósito de este nuevo permiso sería "facilitar la vida de los extranjeros que residen durante mucho tiempo en Francia, que han respetado sus valores y logrado su integración de un modo ejemplar" (Enmienda n °263).

### 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

#### 2.3.3.1 Reagrupación Familiar

En el sistema francés la reagrupación familiar puede definirse como el procedimiento por el que se articula el derecho de los extranjeros que viven en Francia a reunirse con su familia. Es destacable que varios grupos de extranjeros (como los nacionales de la UE) no están sujetos a este régimen sino que se benefician de una alternativa más favorable. En cuanto a las condiciones para el ejercicio de este derecho, el solicitante, esto es, el extranjero que vive en Francia, debe tener un permiso de residencia válido durante al menos un año (C. Étrangers, art. L 411-1), haber permanecido de forma continuada en Francia durante al menos los 18 meses anteriores a la presentación de la solicitud, poseer —o acreditar que va a estar en posesión— de un alojamiento considerado normal para una familia similar que resida en la misma región (C. Étrangers, art. L 411-5); poseer medios económicos estables y suficientes, y respetar los principios fundamentales de la República, incluyendo el principio de igualdad entre géneros, el de laicidad del Estado y el de no discriminación basada en el origen.

La reagrupación familiar se refiere al cónyuge del solicitante, si tiene 18 años de edad o más, y a los hijos menores de edad de la pareja (C. Étrangers, art. Art. L 411-1. L 411-3). En principio, la reagrupación familiar debe ser completa<sup>341</sup>. A los miembros de la familia se les otorga un permiso de estancia temporal para "la vida privada y familiar" que permite el ejercicio de

<sup>340</sup> Cónyuges y ascendientes de un extranjero al que se le ha concedido un permiso de residencia de larga duración, progenitores de un menor de nacionalidad francesa y cónyuges de nacionales franceses.

<sup>341</sup> La reagrupación familiar parcial no está permitida, a menos que se haga en interés superior del menor (C. Étrangers, art. L 411-4).

cualquier tipo de actividad profesional (C. Étrangers, art. L 431-1). La nueva Ley de Inmigración establece la cantidad de medios económicos necesarios, en relación con el número de miembros que integran la familia del reagrupante (Ley de Inmigración de 2007, art. 3). Por otra parte, además del "contrato de acogida e integración", será necesaria la firma de otro contrato por parte de los padres de menores que han entrado en el país a través del procedimiento de reagrupación familiar. Este nuevo contrato exige la asistencia a cursos de formación sobre derechos y deberes de los padres en Francia (Ley de Inmigración de 2007, art. 6). Por otra parte, el Parlamento ha adoptado, de forma algo controvertida, una disposición que prevé la posibilidad de tener que realizar pruebas de ADN a los extranjeros que soliciten un visado por motivos familiares y no existan registros de filiación o se planteen serias dudas en cuanto a su autenticidad. Estas pruebas se realizarían con el consentimiento del solicitante y bajo control judicial y estarían financiadas por el Estado francés (Ley de Inmigración de 2007, art. 13).

#### Admisión de familiares (nacionales de Terceros Estados) de comunitarios<sup>342</sup>

En estos casos el derecho de admisión se aplicará a los cónyuges, a los descendientes dependientes menores de 21 años y a los ascendientes dependientes del reagrupante o su cónyuge. El solicitante (reagrupante) deberá acreditar recursos financieros suficientes para él y su familia. A los familiares se les otorgará un permiso de estancia temporal de "familiar de ciudadano de la UE", con una validez de cinco años o por la duración de la estancia prevista para el ciudadano de la UE, si esta es menor de cinco años<sup>343</sup>. Para la realización de una actividad profesional, el cónyuge y los descendientes de los ciudadanos de la UE no necesitan una autorización de trabajo, sin embargo los ascendientes sí.

#### Admisión de familiares (nacionales de Terceros Estados) de nacionales franceses

El Código que regula la entrada, residencia y asilo en Francia (C. Étrangers), prevé la concesión de un permiso de estancia temporal para "la vida privada y familiar" dirigido al cónyuge extranjero de un nacional francés. Dicho permiso está condicionado a la continuidad de la unión conyugal, la conservación de la nacionalidad francesa y la inscripción de la unión en el registro civil francés si el matrimonio ha sido celebrado en el extranjero (C. Étrangers, art. L 313-11, 4)<sup>344</sup>. Después de tres años de matrimonio, el cónyuge extranjero puede solicitar la concesión de un permiso de residencia de larga duración. Los padres extranjeros de menores franceses tienen derecho a un permiso de estancia temporal para "la vida privada y familiar" siempre que hayan contribuido eficazmente a la educación de los niños durante, al menos, dos años (C. Étrangers, art. L 313-11). Los hijos extranjeros de un ciudadano francés menores de 21 años o que se encuentran a cargo, tienen derecho a un permiso de residencia de larga duración tras haberseles concedido un visado de larga duración (C. Étrangers, art. L 314-11,2). Igualmente ocurre con los ascendientes extranjeros a cargo de un nacional francés o de su cónyuge (C. Étrangers, art. L 314-11, 2). La nueva Ley de Inmigración se aplica a los cónyuges extranjeros de ciudadanos franceses e incluye un nuevo proceso de integración desde el país de origen (Ley de Inmigración de 2007, art. 10) (véase la sección 2.3.1.2).

### 2.3.3.2 Trabajo

A pesar de la decisión oficialmente adoptada en 1974 para detenerla, la inmigración laboral no ha desaparecido completamente.

<sup>342</sup> Los nacionales de países del EEE y Suiza se benefician del mismo régimen jurídico.

<sup>343</sup> A los familiares que hayan residido de forma legal y continuada en Francia durante los últimos cinco años, se les concede un permiso de larga duración válido por diez años.

<sup>344</sup> Cabe señalar que la situación jurídica de los cónyuges extranjeros de ciudadanos franceses se ha puesto en peligro durante la última década, principalmente por la revocación del derecho a los permisos de residencia de larga duración y por la obligación de solicitar visado, siendo su objetivo el de acabar con los matrimonios de conveniencia.

Sin embargo, al margen de los complejos y angostos procedimientos legales, la inmigración laboral, de por sí, es muy limitada. En 2005, sólo 11.400 personas extranjeras entraron legalmente en Francia como trabajadores, suponiendo un escueto siete por ciento del total de los flujos migratorios hacia Francia (Mariani 2006, p. 241).

Durante dos años se planteó el debate en torno a una posible apertura controlada de la mano de obra inmigrante y, más concretamente, acerca de la introducción de un sistema de cupos. Al hilo de este debate, la Ley de Inmigración e Integración de 2006 supuso una renovación de las políticas migratorias con fines laborales, no tanto desde una perspectiva normativa, cuanto desde un punto de vista ideológico. La base de este importante cambio fue el reconocimiento de que la política de inmigración aplicada desde 1974 había dejado una elevada tasa de desempleo coexistente con una falta considerable de trabajadores en varios sectores económicos. Basándose en la controvertida dicotomía entre migración selectiva y no selectiva, el gobierno francés entiende que la inmigración por motivos familiares no beneficia la economía del país. Por lo tanto, la idea que surge es la de establecer un estrecho vínculo entre la inmigración y las necesidades económicas. Este ambicioso proyecto<sup>345</sup>, sin embargo, no se ha traducido en cambios legislativos demasiado visibles. Desde 1984, un único permiso autoriza a residir y trabajar en Francia. No obstante, todavía existen algunos tipos de trabajadores temporales a los que se conceden dos permisos provisionales: uno que autoriza la estancia y otro que autoriza el trabajo.

#### Trabajo por cuenta ajena

El permiso de estancia temporal para "la vida privada y familiar" y el permiso de residencia otorgan el derecho a ejercer una profesión sin necesidad de solicitar una autorización de trabajo. No entraremos en mayor detalle con respecto a estos dos permisos.

El ejercicio de una actividad asalariada depende de un procedimiento complejo y restrictivo que empieza por la existencia de un contrato de trabajo entre el potencial inmigrantes y el empleador. El empleador debe iniciar un expediente ante la Agencia Nacional de Empleo, que publicará la oferta de trabajo a fin de garantizar la ausencia de candidatos idóneos dentro del mercado local de trabajo. Las autoridades administrativas deberán examinen con mayor benevolencia las solicitudes de autorizaciones de trabajo relativas a trabajadores altamente cualificados (diccionario Permanente, p. 2251). Por otra parte, la Ley de Inmigración e Integración de 2006 prevé una excepción a la regla del mercado de trabajo para las actividades profesionales o áreas geográficas con dificultades para la contratación (C. Étrangers, art. L 313-10, 1).

El Prefecto extenderá la autorización de trabajo de acuerdo a los siguientes criterios: situación del mercado de trabajo (presente y prevista) en la profesión y zona geográfica consideradas; respeto a la normativa laboral por parte del empleador; igualdad de trato con los nacionales en cuanto a las condiciones de empleo y sueldo; condiciones de alojamiento proporcionadas por el empleador (Código del Trabajo, art. R 341-4). Pero el principal criterio es, sin duda, la situación del mercado de trabajo. Cuando el contrato de trabajo es por un periodo superior a 12 meses, en el permiso de estancia consta la expresión "trabajo por cuenta ajena", mientras que en los que se conceden para un periodo más corto consta la frase "trabajador temporal" (C. Étrangers, art. L 313-10, 1). Un régimen especial más favorable se aplica a los extranjeros de algunas nacionalidades (argelinos, andorranos, monegascos, tunecinos, centroafricanos, gaboneses y togoleses). No obstante, se aprecia una tendencia general a asimilar estos regímenes jurídicos especiales al sistema común. La Ley de Inmigración e Integración 2006 ha creado un nuevo tipo de tarjeta de estancia temporal para "trabajadores en misión" (trabajadores de una empresa francesa establecida fuera de Francia)<sup>346</sup>.

<sup>345</sup> Aunque ambicioso, el proyecto es cuestionable: desde una perspectiva de derechos humanos en lo que respecta a la reagrupación familiar y desde una perspectiva moral en lo que respecta a la consideración de los migrantes desde el punto de vista exclusivamente económico (Informe 2006 sobre la inmigración y el derecho de asilo, pp.73-83).

<sup>346</sup> La remuneración de estos trabajadores debe ser, al menos, 1.5 veces superior al salario mínimo interprofesional francés (SMIC). El permiso se concede por tres años y es renovable. Ofrece la ventaja a su titular de poder solicitar un permiso de estancia temporal de "vida privada y familiar" para su cónyuge o sus hijos, en los casos en que el titular permanezca en Francia sin interrupción por más de seis meses (C. Étrangers, art. L 313-10, 5).

Una de las principales innovaciones de la Ley de Inmigración e Integración de 2006 es la tarjeta de talento y competencia, que se otorga a los extranjeros que participan de manera duradera y significativa en el desarrollo económico e influyen tanto en Francia como en su país de origen deportiva, intelectual, cultural, científica y humanitariamente (C. Étrangers, Art. L 313-1). Este permiso tiene una duración de tres años, puede ser renovado y autoriza al ejercicio de cualquier actividad profesional relacionada con el proyecto que ha dado lugar a su concesión, pero todavía no está muy extendido su uso.

#### Trabajo por cuenta propia

En el marco del régimen jurídico común, el ejercicio de una actividad por cuenta propia depende de la concesión de una Tarjeta de Identidad de Extranjero comerciante (Código de Comercio, art. 122-1) y de un permiso de estancia temporal para el desempeño de la actividad (C. Étrangers, art. L 313-1, 2). La entrega de la tarjeta y el permiso está sujeta a las siguientes condiciones: los solicitantes deberán ser mayores de 18 años, carecer de antecedentes penales, no encontrarse bajo una prohibición judicial, no ejercer una profesión incompatible con su calidad de comerciante y no haber sido declarado en quiebra. Además, el solicitante ha de justificar la viabilidad económica de la actividad prevista y la legalidad de su estancia en Francia, así como presentar documentación bancaria relativa a su situación fiscal. También tiene que cumplir las condiciones específicas inherentes a su profesión. La Prefectura examinará y resolverá la solicitud en el plazo de tres meses. La Tarjeta de Identidad de Extranjero comerciante se entrega por el mismo período que el permiso de estancia temporal (un año).

#### Trabajo de temporada

En cuanto a los trabajadores de temporada, la Ley de Inmigración e Integración 2006 creó un permiso de estancia temporal específico para ellos que autoriza a trabajar por un período no superior a seis meses dentro de un año. Se concede por un máximo de tres años y es renovable (C. Étrangers, art. L 313-10, 4). Esta tarjeta fue creada con la finalidad de proteger a este tipo de trabajadores de una manera más eficiente suprimiendo el vínculo directo entre el contrato de trabajo y el permiso de estancia (Mariani, 2006, p. 97). En consecuencia, los trabajadores de temporada no son tan dependientes de su empleador. El procedimiento aplicable es similar al procedimiento común y se tiene en cuenta igualmente el criterio del mercado de trabajo o situación nacional de empleo.

### 2.3.3.3 Estudios y formación

La permanencia de los estudiantes extranjeros en Francia depende de la concesión de un permiso de estancia temporal para "estudiantes". Los requisitos generales para su concesión son los siguientes: posesión de un visado de larga duración, matrícula en una institución educativa<sup>347</sup> y posesión de medios económicos suficientes para vivir (C. Étrangers, art. L 313-7). Pero además de este régimen jurídico común y con el objetivo de contratar a los mejores candidatos, la Ley de Inmigración e Integración de 2006 creó un régimen más favorable de aplicación a los estudiantes seleccionados en sus países de origen<sup>348</sup>.

<sup>347</sup> La matriculación en una institución educativa depende de dos condiciones: en primer lugar, el solicitante debe poseer un título o diploma acreditativo de los estudios realizados hasta el momento (Decreto de 13 de mayo de 1971, art. 16) y, en segundo lugar, el solicitante debe tener un conocimiento suficiente de la lengua francesa y debe pasar un examen. La solicitud de matrícula debe hacerse en la institución educativa deseada. De acuerdo con el principio de autonomía de las Universidades, la institución decidirá libremente si acepta o rechaza la solicitud formulada, de acuerdo con su propia política y su capacidad de acogida de alumnos.

<sup>348</sup> Esta selección será realizada por los Centros de Estudios en Francia (que progresivamente se crearán en las embajadas francesas), de acuerdo con varios criterios: proyecto de estudios, calidad de los últimos estudios recibidos, habilidades lingüísticas y relaciones e intereses comunes entre Francia y el país de origen. A estos estudiantes se les concederá un permiso de estancia temporal de pleno derecho. En consecuencia, el estudiante no tendrá que presentar la documentación habitual (certificado de registro en una institución educativa, prueba de medios económicos, etc.)

La Ley de Inmigración e Integración de 2006 permite a los titulares de un permiso de estancia temporal para "estudiante" la posibilidad de ejercer una actividad por cuenta ajena a tiempo parcial, con el límite del 60 por ciento de lo que sería la duración total anual del trabajo (C. Étrangers, art. L 313-7).

En cuanto a la modificación de la situación administrativa y, en particular, en lo referente al ejercicio de una actividad profesional, en principio se supone que los estudiantes que finalizan sus estudios en Francia regresarán a su país de origen<sup>349</sup>. Sin embargo, en el marco de una política orientada a la conservación de las personas altamente calificadas, la Ley de Inmigración e Integración de 2006 da a los estudiantes extranjeros la posibilidad real de acceder al mercado laboral cumpliendo algunas condiciones<sup>350</sup>.

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

En cuanto a la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar, el régimen legislativo francés no solo es conforme con la normativa europea, sino que además ofrece un sistema más favorable que el contemplado por la Directiva<sup>351</sup>.

Francia también ha traspuesto la Directiva 2003/109/CE del Consejo, relativa al estatuto de los nacionales de terceros estados residentes de larga duración en su Ley de Inmigración e Integración de 2006.

También ha incorporado en dicha Ley la Directiva 2004/114/CE del Consejo, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado.

Sin embargo parece haber traspuesto solo parcialmente la Directiva 2005/71/CE del Consejo, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica.

En cuanto a la admisión de nacionales de terceros Estados familiares de nacionales de la UE, en el derecho francés no se menciona a las parejas de hecho o a las parejas registradas. Al igual que en el caso anterior, la normativa interna francesa infringe la Directiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión Europea y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

En cuanto a la situación específica de los cónyuges de nacionales franceses, la obligación de obtener un visado de larga duración puede suponer, en algunos casos, la imposición de retornar a su país de origen para presentar la solicitud de visado. En este sentido la legislación francesa entra en conflicto con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia (Weil, 2006, p. 81).

Por último, con respecto a los extranjeros que no se encuentran en las categorías de familiares reagrupables, pero cuyos fuertes vínculos personales o familiares con Francia implicarían que una denegación de estancia afectara de forma desproporcionada a su derecho al respeto a la vida privada y familiar, hay que señalar la posibilidad de que estas personas impugnen este tipo de resoluciones (C. Étrangers, art. L 313-11, 7). Esta disposición se ha interpretado de forma restrictiva por el Consejo de Estado, el cual acepta la denegación de estas solicitudes cuando se basan en el hecho de que, aunque el demandante podría, en principio, beneficiarse del procedimiento de reagrupación familiar, en la práctica esto no es posible (diccionario

<sup>349</sup> Consecuentemente, si nada impide que un ex estudiante extranjero pueda solicitar una autorización de trabajo, este será considerado como cualquier otro extranjero al que se aplica el criterio de la situación nacional de empleo.

<sup>350</sup> Después de conseguir un grado no inferior a un master (maestría), podrá concederse al ex estudiante extranjero una autorización de trabajo provisional de seis meses con el fin de completar su formación teórica con una primera experiencia profesional. Participará así de forma directa o indirecta en el crecimiento económico de Francia y de su país de origen. Si este ex estudiante reúne los requisitos profesionales correspondientes, se le concederá un permiso de residencia (C. Étrangers, art. L 311-11).

<sup>351</sup> A pesar de que la directiva europea podría haber servido de justificación para la aplicación de un régimen más estricto.

Permanente, pp. 357-358). Esta interpretación podría contravenir el tenor literal del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos sobre el derecho a la vida privada y familiar.

#### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

En resumen podría decirse que la política migratoria francesa desde 1974 ha dado lugar a una clara disminución de la inmigración por motivos laborales, la cual, a su vez, ha sido paulatinamente sustituida por una inmigración por causa de reagrupación familiar.

El estatuto jurídico de los extranjeros no comunitarios en Francia ha sido progresivamente puesto en peligro durante las últimas dos décadas. Por ejemplo, el permiso de residencia de larga duración, que anteriormente constituía la norma, ahora se ha convertido en la excepción. Cabe destacar el frecuente hecho de que la aplicación de algunas normas sea vulnerada, debido en muchos casos a la falta de recursos humanos, en especial en los consulados y las misiones diplomáticas. Por ejemplo, en el año 2006, sólo un tercio de las resoluciones denegatorias de visado expresaban los motivos por los que se había llegado a dicha conclusión. Con el fin de cumplir las pretensiones de la Comisión Europea a este respecto, tendrían que ser contratados en Francia varios centenares de funcionarios públicos.

#### **5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

La Ley de Inmigración e Integración 2006 prevé varios mecanismos de participación en la cooperación con los países en desarrollo.

En primer lugar, la ley ha creado una cuenta de ahorro para fines de desarrollo, que recibirá las aportaciones de los migrantes de terceros Estados titulares de un permiso de estancia para el ejercicio de una actividad profesional. El propósito de esta cuenta es la financiación de inversiones que beneficien el desarrollo económico del país de origen.

En segundo lugar, las disposiciones legales adoptadas a fin de atraer y retener a los trabajadores altamente cualificados y a los mejores estudiantes extranjeros, se combinan con medidas destinadas a la cooperación al desarrollo. Por ejemplo, la entrega de la tarjeta de "talento y competencia" se encuentra condicionada al hecho de haber contribuido significativamente al desarrollo económico de Francia y del país de origen. Por otro lado, esta tarjeta no puede, en principio, ser entregada a los nacionales de países pertenecientes a la Zona de Solidaridad Prioritaria.

En cuanto a los estudiantes que han obtenido el título de maestría, ya habíamos adelantado que se les puede conceder una autorización de trabajo provisional por seis meses, lo que de alguna manera contribuye directa o indirectamente al crecimiento económico de Francia y de su país de origen.

Vemos por tanto que, en la medida en que la Ley de Inmigración e Integración 2006 contiene toda una serie de disposiciones para limitar la fuga de cerebros, siendo uno de sus principales objetivos el de atraer a los inmigrantes más competentes, resulta una obviedad que el desarrollo económico de los países de origen constituye meramente un objetivo secundario.

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

Barou, J., *Europe, terre d'immigration. Flux migratoires et integration (Europe, a land of immigration. Migration flows and integration)* (2006) Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble (Barou 2006).

Borrel, C., "Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005. Près de cinq millions d'immigrés à mi-2004" ("Annual census surveys 2004 and 2005. About five million of immigrants mid-2004."), n° 1098 *INSEE première* (2006) (Borrel 2006).

*Dictionnaire permanent, Droit des étrangers (Permanent dictionary. Aliens law)*, Montrouge, Editions législatives (Permanent dictionary).

Guimezanes, N., "La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration" ("Immigration and integration law, 24 July 2006"), n° 37 *La Semaine Juridique édition générale* (2006) pp. 1695-1700.

Labayle, H., "le droit au regroupement familial, regards croisés du droit interne et du droit européen" ("Family reunification right, comparison between national and European law"), *Revue française de droit administratif* (2007) pp. 101-133.

Le Moigne, G. and Lebon, A., *L'immigration en France (Immigration in France)* (1999) Paris, PUF.

Lochak, D., "La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration" ("Immigration and integration law, 24 July 2006"), n° 326 *Regards sur l'actualité* (2006) pp. 45-55.

Uni-e-s contre une immigration jetable, *Contre-rapport sur immigration et droit d'asile (Counterreport on immigration and the right to asylum)* (2006) (*Counter-report on immigration and the right to asylum* 2006).

Vandendriessche, X., *Le droit des étrangers (Aliens law)* (2005) Paris, Dalloz.

Weill, P., "Lettre ouverte à Nicolas Sarkozy sur sa politique d'immigration" ("Open letter to Nicolas Sarkozy concerning his immigration policy"), *Esprit* (2006), pp. 19-88 (Weill 2006).

### Otras fuentes

Commercial Code (Commercial Code).

Labour Code (Labour Code).

Code regarding entry, residence and asylum in France (C. Foreigners).

Law No. 79-587 on the requirement to state reasons for administrative acts and on improving relations between administrative authorities and the public, 11 July 1979 (Law of 11 July 1979).

Law No. 2006-911 on immigration and integration, 24 July 2006 (Immigration and Integration Law 2006).

Law No. 2007-1631 on immigration control, integration and asylum (Immigration Law 2007).

Decree No. 47-77 on chief of consular posts' competences regarding visas, 13 January 1947 (Decree of 13 January 1947).

Decree No 71-376 on the registration of students in universities and other scientific and cultural public establishments, 13 May 1971 (Decree of 13 May 1971).

Decree No 2000-1093 establishing an Appeal Commission handling refusals of visas to enter France, 10 November 2000 (Decree of 10 November 2000).

Circular No 2002-26 2002 on the processing of work authorization requests, 16 January 2002 (Circular of 16 January 2002).

Amendment No 263 of the draft immigration control, integration and asylum law, presented by the Government, 17 September 2007 (Amendment No 263).

Mission letter from the President of the Republic, Mr Nicolas Sarkozy to the Minister of Immigration, Integration, National Identity and Co-development, Mr Brice Hortefeux, 9 July 2007 (Mission letter 2007).

Mariani, T., *Report No 3058 presented to the National Assembly by the Committee of Constitutional Laws, Legislation and General Administration of the Republic concerning the draft law on immigration and integration (No 2986)*, 26 April 2006 (Mariani 2006).

Mariani, T., *Report No 160 presented to the National Assembly by the Committee of Constitutional Laws, Legislation and General Administration of the Republic concerning the draft law on immigration control, integration and asylum (n° 57)*, 12 September 2007 (Mariani 2007).



## ALEMANIA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES.....</b>	<b>252</b>
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN.....</b>	<b>252</b>
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios.....</b>	<b>252</b>
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados.....</b>	<b>253</b>
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES.....	253
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES.....	253
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES.....	254
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia.....</b>	<b>254</b>
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS.....	254
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes</i> .....	254
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables</i> .....	254
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales</i> .....	254
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA...255	255
2.3.2.1 <i>Residencia temporal</i> .....	255
2.3.2.2 <i>Residencia permanente</i> .....	255
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS.....	256
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar</i> .....	256
2.3.3.2 <i>Trabajo</i> .....	258
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional</i> .....	259
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL.....</b>	<b>259</b>
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN.....</b>	<b>260</b>
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS.....</b>	<b>260</b>
Bibliografía.....	261

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

En 1955, diez años después del final de la Segunda Guerra Mundial, la tasa de paro en la República Federal de Alemania era de un 5,1 %. Sin embargo, existían unas diferencias significativas de una región a otra: en la Región de Bade-Wurtemberg la tasa era del 2,2%, en Renania del Norte-Westfalia se elevaba al 2,9% y en Schleswig-Holstein a un 11,1 %. En septiembre de 1955, el desempleo entre la población masculina era tan solo de un 1,8%. Durante las décadas siguientes esta escasez de mano de obra condujo a la firma de acuerdos para la contratación con Italia, Turquía, Portugal y Yugoslavia. Como resultado de lo anterior, la proporción del número de trabajadores extranjeros en el cómputo total de empleados en la República Federal aumentó del 0,8% (166.000 personas) al 4,9% (1.014.000 personas) entre 1959 a 1968 (Herbert 2001). En 1972, dos millones y medio de trabajadores extranjeros viven en el territorio federal (Bade 1983). Al mismo tiempo, se producía una inmigración no controlada proveniente de la República Democrática Alemana que duró hasta la construcción del muro de Berlín en agosto de 1961.

La creencia tanto de los gobernantes alemanes como de los mismos trabajadores inmigrantes era que estos trabajadores "invitados" no se quedarían en Alemania más que de forma temporal y que retornarían a sus países de origen en un futuro cercano.

La Ley de Extranjería de 1965 (así como su decreto de aplicación) regulaba el acceso al territorio federal. La ordenanza relativa al permiso de estancia de larga duración, que fue un proyecto distinto que entró en vigor en 1971, reguló el acceso al mercado laboral de los trabajadores extranjeros. Además, se suscribieron toda una serie de acuerdos, al amparo del derecho internacional, que comprendían cláusulas de buena voluntad y tratamiento preferente.

La Ley de Extranjería de 1965, largamente criticada por su falta de claridad, fue reemplazada por la Ley de Extranjería de 1990. Como resultado de la nueva legislación dejó de existir un sólo tipo de permiso de residencia, y así, el genérico "Permiso de Residencia" se dividió en dos categorías: el "Permiso de Residencia no temporal", el cual se asignaba a los extranjeros que inmigraban al territorio federal para una estancia permanente, y el "Permiso de Residencia temporal", que se concedía para la estancia temporal. La nueva ley tenía la ventaja de que, por primera vez, preveía la posibilidad para un extranjero de obtener un permiso de residencia permanente. Sin embargo, el tamaño de los reglamentos fue aumentando hasta quintuplicarse, dando como resultado un procedimiento tremendamente complejo. En la práctica, por ejemplo, el pasar de un permiso temporal al acabar los estudios a un permiso de estancia prolongado se reveló demasiado complejo de ejecutar.

La Ley de Residencia fue aprobada en el año 2005 con la promesa de una simplificación de los procedimientos. Hoy en día existe el término genérico "título de estancia" y un único permiso de residencia. Sin embargo, este último se divide en treinta y cinco fórmulas distintas en lugar de la dos que existían con la anterior Ley de Extranjería de 1990.

Después de una audiencia de expertos en mayo de 2007 (Comisión de Asuntos Interiores 16(4)209), el Bundestag aprobó la Ley para la transposición de las Directivas Comunitarias relativas a estancia y asilo, lo que supuso un cambio en los requisitos necesarios para la inmigración en el territorio federal. En total, once de las Directivas Comunitarias fueron transpuestas, de forma total o parcial, a la legislación nacional, así mismo se modificaron ciertas leyes en vigor como la Ley de Residencia. La Ley entró en vigor el 28 de agosto de 2007.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.2 Descripción de los supuestos migratorios

En términos generales, los permisos de residencia para una estancia temporal o permanente podrán ser otorgados para la reagrupación familiar, estudios, formación o empleo.

En cuanto a la última categoría, hay que señalar que la prueba sobre las habilidades especiales es condición previa para la entrada en el territorio.

El derecho alemán especifica muchas categorías de personas que pueden satisfacer este criterio, sobre todo las personas altamente calificadas<sup>352</sup>; los ejecutivos; las personas que trabajan en el terreno científico, de la investigación y el desarrollo; personas que ejercen actividades comerciales; artistas; entrenadores o deportistas profesionales que trabajan en clubes alemanes; periodistas; trabajadores voluntarios y personas que trabajan principalmente para entidades con fines caritativos o religiosos; personas que han sido enviadas por un empleador establecido en el extranjero, por un máximo de tres meses dentro de un período de doce meses, con la finalidad de cubrir servicios tales como la instalación o reparación de maquinaria y similares; enfermeras y cuidadoras de personas mayores empleadas con arreglo a un acuerdo con el país de origen; trabajadores cualificados con titulación técnica o universitaria, o con una cualificación similar, en el marco de un intercambio de personal dentro de una empresa internacional; y los empleados cualificados de una empresa internacional formados para un puesto de trabajo en el extranjero.

El Reglamento de Empleo permite igualmente la entrada de personas que ejercen una actividad no cualificada, especialmente para trabajos de temporada, actividades de *au pair*, ayuda doméstica a personas que necesitan cuidados y servicios sociales.

También existen toda una serie de personas que son objeto de una reglamentación permisiva en materia de entrada y estancia como es el caso de las personas que pertenecen a grupos étnicos alemanes en los países de la Europa del Este y de los Estados que formaban parte de la antigua Unión Soviética, personas desplazadas durante la Segunda Guerra Mundial y sus descendientes, así como los extranjeros que hayan vivido en el territorio federal antes de la mayoría de edad. Todas ellas poseen un derecho de retorno al territorio tras una ausencia larga (Ley de Residencia, art.37).

## 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

### 2.2.1. AUTORIDADES COMPETENTES

Por regla general, las solicitudes de visado deben presentarse en las embajadas y consulados alemanes en el extranjero. Los visados otorgados para una estancia superior a tres meses están sometidos, para la mayoría de los ciudadanos de terceros países, a una autorización previa emitida por los servicios de la policía de extranjería del territorio federal donde se pretenda residir.<sup>353</sup> Dicha autorización se requiere también si el extranjero desea trabajar en territorio federal (Decreto de Residencia, art. 31). En este caso, la Agencia para el empleo debe dar su consentimiento antes de la concesión del visado.

### 2.2.2. PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

Alemania entrega visados de tránsito para cruzar el país, visados Schengen (de corta duración) para estancias de menos de tres meses<sup>354</sup> y visados nacionales para una estancia de más de tres meses (Ley de Residencia, art. 6). Por regla general, la concesión de un visado nacional es una condición previa para obtener el estatus de inmigrante. La entrega de visados nacionales está sometida al cumplimiento de las condiciones de emisión del correspondiente permiso de residencia (Ley de Residencia, art. 6.4).

Todos los solicitantes de visado deben cumplir las condiciones generales siguientes: deben indicar el objeto del viaje, estar en posesión de un pasaporte válido (Ley de Residencia, art. 3), disponer de recursos económicos suficientes (Ley de Residencia, art. 5.1)<sup>355</sup> y ser titulares de un seguro médico que les cubra durante la estancia en territorio alemán. No existe ninguna exigencia de examen médico para la obtención de visado.

<sup>352</sup> Las personas altamente calificadas aparecen definidas por el art. 19 de la ley de estancia de los extranjeros, por ejemplo científicos con conocimiento técnicos específicos, profesores o trabajadores científicos que ocupan puestos importantes, especialistas y ejecutivos con experiencia profesional particular y un salario superior al fijado para su categoría.

<sup>353</sup> Existen excepciones enumeradas en el art. 17 del decreto sobre estancia de los extranjeros.

<sup>354</sup> Los visados de corta duración pueden ser emitidos para varias estancias con un periodo de validez de hasta cinco años, y ello, con la condición de que las respectivas estancias no excedan de tres meses en un periodo de seis meses a contar desde la fecha de la primera entrada (Ley de Residencia, art. 6.2).

<sup>355</sup> En la práctica, es necesaria una cobertura por encima de 30.000 Euros.

Los inmigrantes de los Estados enumerados en el Anexo 2 del Reglamento 2001/539/CE, así como los naturales de Australia, Israel, Japón, Canadá, Corea del Sur, Nueva Zelanda y los Estados Unidos de América, están exentos de la obligación de visado. Por otro lado, si desean, por cualquier motivo, quedarse en Alemania más de tres meses, no es necesario que lo soliciten antes de entrar en territorio alemán (Ley de Residencia, art. 41).

Las tasas de solicitud de visado son un poco elevadas: 60 Euros para un visado de tránsito aeroportuario o un visado Schengen de categoría A, B o C; 60 Euros para un visado colectivo de grupo de entre cinco y quince personas, con un incremento de 1 Euro por persona; 30 Euros para un visado nacional; y 60 Euros para un visado nacional y Schengen combinado (categorías C y D) (Decreto de Residencia, art. 46).

### 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

Las resoluciones de desestimación de una solicitud de visado no están sometidas a ninguna exigencia de motivación y no tienen porque expresar los recursos pertinentes (Ley de Residencia, art. 77.2).

Es posible presentar un recurso ante el Tribunal Administrativo de Berlín, sin embargo, los procedimientos son largos y pueden durar de 2 a más de 3 años.

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 Autoridades competentes

Los permisos de residencia son concedidos por la policía de extranjeros (Ley de Residencia, art.71.1).

#### 2.3.1.2 Condiciones y procedimiento aplicables.

En la mayoría de los casos, un primer permiso de residencia debe solicitarse en el país de origen. Cuando el visado no es necesario, o en el supuesto de renovación de un permiso, la solicitud puede presentarse en Alemania.

La concesión de un permiso de residencia está generalmente sometida a las condiciones siguientes: existencia de recursos suficientes<sup>356</sup>; ausencia de causas de expulsión; que el solicitante no suponga una amenaza para los intereses del país; posesión de pasaporte válido; obtención de visado en el caso de que sea necesario (Ley de Residencia, art. 5).

No se exige el conocimiento del idioma alemán antes de la entrada al territorio, sin embargo esto puede cambiar. En la actualidad, se espera que los inmigrantes hagan un esfuerzo por aprender el idioma alemán después de su entrada en el territorio, para lo cual se les ofrecen cursos de lengua. Los inmigrantes que no disponen de suficientes conocimientos lingüísticos pueden ser obligados a asistir a estos cursos (Ley de Residencia, art 44.a). En la práctica, los cursos suelen ser frecuentados, sobre todo, por aquellos extranjeros de primera generación que viven en Alemania hace tiempo. Actualmente, toda persona que desee obtener un permiso de residencia permanente debe justificar un conocimiento básico del idioma alemán. En cambio, no se exige ningún conocimiento de historia del país de acogida.

En la mayoría de los casos, el proceso administrativo relativo a la expedición de un permiso de residencia oscila entre los dos y los cuatro meses.

#### 2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales

<sup>356</sup> Los recursos económicos de los extranjeros quedan garantizados cuando tienen medios para ganarse la vida, lo que incluye una suficiente cobertura sanitaria mediante un seguro, y ello, sin tener que recurrir a fondos públicos (Ley de Residencia, art 2.3).

La denegación de una solicitud de permiso deberá incluir la información relativa a los recursos legales disponibles para impugnar el acto administrativo y al plazo para la interposición del mismo (Ley de residencia, art.77.1).

El recurso se presentará ante la autoridad que ha tomado la decisión en el plazo de un mes a partir de la resolución. Si el recurso fuera denegado podrá interponerse otro nuevo recurso ante los tribunales administrativos locales. No obstante, en algunos Estados Federales no existe ningún control administrativo por lo que el demandante sólo podrá interponer el recurso ante los tribunales administrativos locales dentro del mes siguiente a la resolución.

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### 2.3.2.1 *Residencia temporal*

Los nacionales de terceros países podrán permanecer en Alemania durante cortos períodos de tiempo, ya sea con un visado o un permiso de residencia. Podrán expedirse visados de hasta dos años para la realización de servicios previstos en un acuerdo internacional (Reglamento de Empleo, art.39). También pueden ser expedidos para un período que no exceda de tres años cuando se trate de trabajadores cualificados en el contexto de un intercambio profesional (Reglamento de Empleo, art. 31), o de tres meses en un período de doce a un trabajador enviado temporalmente para la prestación de servicios (Reglamento de Empleo, art. 11).

En términos generales, un permiso de residencia temporal puede ser entregado por un período máximo de tres años, aunque en la práctica sólo suele ser válido para un año. La duración máxima de la estancia varía según el objeto de la misma. La renovación del permiso de residencia temporal está sometida a las mismas condiciones aplicables a la primera solicitud (Ley de Residencia, art. 8.1).

### 2.3.2.2 *Residencia permanente*

La legislación alemana prevé la concesión de dos permisos de residencia permanente: un permiso de establecimiento y un permiso de residencia de larga duración de la Unión Europea. Ambos son muy similares.

Para la obtención de un permiso de establecimiento habrá que reunir las siguientes condiciones: el solicitante deberá haber sido titular de un permiso de residencia durante cinco años; su medio de vida deberá ser seguro; deberá haber cotizado en un régimen obligatorio de pensiones durante al menos 60 meses; el solicitante no debe constituir una amenaza para la seguridad o el orden público; debe poseer conocimientos básicos de alemán, del sistema jurídico y social y del modo de vida en Alemania<sup>357</sup>; debe estar en posesión de un alojamiento adecuado para sí y para los miembros de su familia (Ley de Residencia, art. 9)<sup>358</sup>. La obtención de un permiso de establecimiento permite el ejercicio de una actividad económica.

Para obtener un permiso de residencia de larga duración de la UE, el solicitante deberá: haber sido residente legal en Alemania durante cinco años; disponer de recursos económicos suficientes para su sostenimiento y el de las personas a su cargo; tener un buen conocimiento de la lengua alemana, del sistema jurídico y social y del modo de vida en Alemania y no constituir una amenaza para la seguridad y el orden público (Ley de Residencia, art. 9.a). Los

<sup>357</sup> Se proponen cursos de alemán con exámenes escritos (Ley de Residencia, art. 43. Orden de Integración, art. 3.3.). Los cursos tienen una duración de 300 horas (Orden de Integración, art. 10). Para tener conocimientos del país de acogida, se propone un curso de integración de 30 horas con la tarifa de un euro por hora de curso, con la excepción de los alemanes que hayan llegado de la Europa del Este y de los estados asiáticos de la Antigua Unión Soviética que pueden asistir a estos cursos de forma gratuita (Orden de Integración, art. 9). Los nacionales de terceros países que obtuvieron un permiso de residencia antes del 1 de enero de 2005 no tienen la obligación de participar en estos cursos. Las obligaciones concernientes al conocimiento de la lengua y cultura alemanas se consideran cubiertas cuando se haya completado el curso de integración (Ley de Residencia, art.9)

<sup>358</sup> Un alojamiento es adecuado si su espacio es similar al de las viviendas sociales subvencionadas por el Estado, las cuales se construyen obligatoriamente con una superficie habitable suficiente (Ley de estancia de los extranjeros, art. 2.4).

períodos de estancia por estudios o formación pueden suponer la mitad del tiempo de estancia necesario.

El derecho de residencia permanente puede concederse inmediatamente tras la entrada en territorio alemán a los especialistas y ejecutivos con una experiencia profesional particular y cuyo salario sea, al menos, dos veces superior al límite legal del seguro por enfermedad<sup>359</sup>.

### 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

#### 2.3.3.1 *Reagrupación familiar*

Los familiares de ciudadanos alemanes de ciertos países pueden ver restringido su derecho a la reagrupación familiar si entraron en Alemania con otros fines, normalmente cuando se trata de inmigrantes de países donde es frecuente la falsificación de documentos. Por ejemplo, un nacional del Congo o Pakistán, casado con un alemán, que entró en Alemania con un visado de turista no podrá obtener un permiso de residencia por reagrupación familiar después de su entrada en territorio alemán. Así pues, el ciudadano extranjero deberá retornar al país de origen, asumiendo los gastos del viaje, para presentar allí la solicitud. En este sentido, los miembros de la familia de los alemanes son tratados de forma más desfavorable que los familiares de ciudadanos de la Unión, por cuanto las solicitudes de los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión no pueden ser rechazadas por este motivo.

#### La reagrupación familiar de los ciudadanos Alemanes

Los cónyuges y los hijos menores de ciudadanos alemanes pueden obtener un permiso de residencia por reagrupación familiar, así como los padres de ciudadanos alemanes menores y solteros para tenerlos a su cargo (Ley de Residencia, art. 28)<sup>360</sup>. En la práctica el permiso de residencia para estos supuestos se concede por un periodo de entre uno y tres años. Los extranjeros familiares de alemanes tienen derecho a ejercer una actividad asalariada o por cuenta propia, con independencia de la situación del mercado de trabajo u otras restricciones (Ley de Residencia, art. 28.5). El permiso de residencia se renueva si se mantiene el vínculo familiar.

El derecho de residencia de los cónyuges se convierte en independiente de la reagrupación familiar cuando el vínculo familiar se haya mantenido, al menos, durante dos años (siempre y cuando se haya estado en posesión de un permiso de residencia durante dicho periodo) así como en los supuestos de divorcio o de fallecimiento del reagrupante. Si el vínculo familiar se ha mantenido durante más de tres años, se acordará la concesión de un permiso de residencia permanente, independientemente de la existencia o no de recursos suficientes (Ley de Residencia, art. 28.2). La nueva ley exige que los cónyuges tengan como mínimo 18 años, aunque esta exigencia es discutible si los cónyuges, aun siendo menores, son padres. Los conocimientos lingüísticos son también una condición previa para optar a la reagrupación familiar, lo que supone nuevamente una discriminación respecto de los ciudadanos alemanes por cuanto dicho requisito no se exige a los familiares de ciudadanos de la Unión.

Los hijos menores extranjeros de ciudadanos alemanes pueden ser reagrupados y obtener un permiso de residencia temporal. Los hijos mayores de 18 años y los ascendientes directos a cargo, sólo podrán obtener un permiso de residencia en caso de dificultades excepcionales (la definición de dificultades excepcionales puede ser objeto de diferentes interpretaciones).

En términos generales, los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión están en mejor posición que los miembros de la familia de un ciudadano alemán ya que, después de tres años, el hijo de un ciudadano de la Unión obtiene un permiso de residencia permanente, con la condición de que tenga al menos dieciséis años, mientras que los hijos de ciudadanos alemanes no obtendrán un permiso de residencia permanente hasta que no cumplan dieciséis años y hayan residido en territorio nacional, de forma legal, durante cinco años (Ley de Residencia, art. 28.3; art. 35.1).

#### La reagrupación familiar para los ciudadanos de la UE

<sup>359</sup> Este umbral de renta fue fijado sobre 85.500 EUR para los años 2006 y 2007.

<sup>360</sup> Las especificaciones que conciernen a la reagrupación familiar de los esposos también se aplican a las parejas de hecho.

Según la Directiva del Consejo 2004/38/CE, los familiares que allí se mencionan poseen el derecho a la reagrupación familiar (Ley de la libre circulación en la Unión Europea, art. 3). Después de la entrada en Alemania para otros fines, esas personas reciben un permiso de residencia sin aplicación (Ley de la libre circulación en la Unión Europea, art. 5.1). Si son nacionales de terceros países, se les concede una tarjeta de residencia (Ley de la libre circulación en la Unión Europea, art. 5.2).

#### Reagrupación familiar de ciudadanos de países terceros

Los cónyuges de nacionales de terceros países pueden beneficiarse del procedimiento de reagrupación familiar con la condición de que el reagrupante que viva en Alemania sea titular de un permiso de residencia permanente, de un permiso de residencia de al menos dos años de duración o de un permiso de residencia obtenido constante el matrimonio y cuya duración se prevea por tiempo superior a un año (Ley de Residencia, art. 30.1).

La reagrupación familiar se aprobará sólo si ambos cónyuges son mayores de edad (Ley de Residencia, art. 30.1) y, además, siempre y cuando el cónyuge reagrupado tenga conocimientos básicos de alemán; sin embargo, cuando se trate de nacionales de terceros países exentos de la obligación de obtener visado no les será exigible este último requisito (Ley de Residencia, art. 30.1). Cabe señalar que ciertas asociaciones turcas reprochan a esta exención el provocar una discriminación étnica. También hay excepciones en cuanto a la exigencia de conocer el idioma cuando: la necesidad de integración es muy baja; el matrimonio ya existía cuando el cónyuge entró en Alemania, el cónyuge beneficiario del derecho a la reagrupación familiar no puede demostrar conocimientos lingüísticos básicos al padecer dificultades específicas.

Si los cónyuges y los padres están autorizados a ejercer una actividad remunerada, los reagrupados podrán acceder al mercado de trabajo sin restricciones (Ley de Residencia, art. 28 5.1). En los demás casos, deberán esperar dos años antes de poder entrar en el mercado laboral, pero igualmente con independencia de la situación del mismo (Ley de Residencia, art. 29.5.2); y ello, de forma contraria a la normativa comunitaria por cuanto el art. 14.2 de la Directiva 2003/86/CE prevé que esta restricción puede tener una duración máxima de doce meses.

Después de una estancia de cinco años en Alemania, el cónyuge de un nacional de un país tercero puede obtener el derecho de residencia permanente, siempre y cuando tenga unos ingresos garantizados. Las rentas de su cónyuge sólo serán tomados en cuenta si éste es titular de un permiso de residencia permanente o lo solicita al mismo tiempo.

La ley no prevé ninguna disposición particular en cuanto a la duración del permiso de residencia, aunque en la práctica suele tener una duración de un año. El derecho de residencia de los cónyuges se convierte en independiente de la reagrupación familiar: tras el mantenimiento del vínculo familiar durante al menos dos años (con un permiso de residencia) y en los supuestos de divorcio o de fallecimiento del reagrupante. Dicho período de dos años no se tendrá en cuenta en caso de que se hayan producido dificultades (por ejemplo, en el supuesto de malos tratos por parte del cónyuge). En este caso, el extranjero dispondrá de un año para demostrar que posee medios para su subsistencia (Ley de Residencia, art. 31.1.1), excepto si ha existido alguna actuación abusiva respecto de la seguridad social o las ayudas sociales. Después de dos años, el cónyuge conserva el derecho de solicitar cualquier empleo o trabajar por cuenta propia, incluso si el vínculo familiar ya no existe (Ley de Residencia, art. 31.1.2). Durante este período de dos años, el cónyuge de un nacional de un tercer país no puede ser autónomo. Tampoco puede, antes de dos años, aceptar un empleo por cuenta ajena salvo que el puesto de trabajo no pueda ser cubierto por un nacional alemán, un ciudadano de la Unión Europea o un nacional de país tercero beneficiario de un derecho preferente de acceso al mercado de trabajo bajo las leyes de la Unión Europea sobre disponibilidad de trabajos a realizar. También es posible el acceso a un empleo antes del final de este período para ciertas profesiones o ciertos sectores económicos que benefician al mercado de trabajo y la integración.

La reagrupación familiar posterior de los menores de 16 años se autoriza si los padres tienen derecho de residencia en Alemania y disponen de recursos económicos suficientes (Ley de Residencia, art. 32.1). Esto se aplica igualmente cuando se trata de padres solteros y aquel que reside en territorio alemán ostenta la custodia única de un menor. El permiso de residencia se concede generalmente por un año, aunque no existen especificaciones legales específicas

al respecto. Existen además otros requisitos para la reagrupación familiar de menores de edad, entre los 16 y los 18 años, como son: la obligación de tener buenos conocimientos lingüísticos o la evidencia de que se integrarán sin dificultad una vez finalizados los estudios (Ley de Residencia, art. 32.2). En la práctica estas disposiciones no se aplican de forma demasiado estricta. Por lo que respecta a los hijos de más de 18 años, éstos pueden únicamente acceder a la reagrupación familiar en caso de extremas dificultades (Ley de Residencia, art. 36).

Los hijos que han entrado en territorio federal mediante una reagrupación familiar tienen derecho a asistir a escuelas y universidades (salvo en algunas partes de Alemania si la familia no tiene derecho a la estancia o ha presentado una solicitud de asilo). El extranjero que entró en Alemania siendo menor podrá ejercer una actividad profesional independientemente de la situación nacional de empleo si ha obtenido el graduado escolar en un establecimiento de enseñanza general o si ha cursado formación profesional durante al menos un año.

Los hijos obtienen un permiso de residencia permanente a la edad de 16 años si han sido titulares de un permiso de residencia durante cinco años. No hay una exigencia de rentas pero el certificado de antecedentes penales del solicitante no debe exceder de un cierto nivel (Ley de Residencia, art. 35).

### 2.3.3.2 Trabajo

#### Cuenta ajena

La admisión de trabajadores extranjeros dependerá de las necesidades de la economía alemana, y ello, de acuerdo con la situación del mercado de trabajo y la necesidad de luchar eficazmente contra el desempleo (Ley de Residencia, art. 18.1). Por regla general, un permiso de residencia para el ejercicio de una actividad asalariada no podrá concederse más que con la aprobación de la Agencia Federal de Empleo (Ley de Residencia, art. 39.1). La Agencia podrá aprobar la entrega del permiso si el ejercicio de la actividad no tiene consecuencias negativas para el mercado de trabajo y no hay trabajadores en el territorio (alemanes o extranjeros con derecho a trabajar) disponibles y competentes para el puesto a ocupar. De la misma manera, un extranjero podrá ejercer una actividad profesional si la Agencia ha establecido que la atribución de vacantes a los nacionales extranjeros está justificada en términos de política de empleo e integración (Ley de Residencia, art. 39.2). La autorización de trabajo puede especificar la duración y la actividad profesional y limitar el empleo a empresas o regiones concretas (Ley sobre estancia de los extranjeros, art. 39.4).

El visado de negocios o de trabajo temporal (por ejemplo, para un viaje de negocios o para prestación de servicios transfronterizos para empleador o trabajador) está limitado al objeto para el cual ha sido entregado y, por regla general, no se puede renovar por otro motivo. La duración de la validez de este tipo de visado es variable: por ejemplo, nueve meses para el montaje de una casa prefabricada (Reglamento sobre trabajo, art. 35); hasta dos años para la ejecución de contratos de servicio, en el marco de un acuerdo internacional (Reglamento de trabajo, art. 39); hasta tres años para trabajadores cualificados en el cuadro de transferencia intraempresarial (reglamento del trabajo, art. 31); y hasta tres meses en un período de doce para un trabajador enviado por un período limitado para una prestación de servicios determinada. (Reglamento del trabajo, art. 11). El permiso de estancia puede ser renovado sin una nueva valoración de la situación del mercado laboral si el extranjero realiza un trabajo durante, al menos, un año con el mismo empleador (Reglamento sobre Empleo, art. 6). La tenencia de visado es obligatoria para una primera entrada y solamente los trabajadores altamente cualificados obtienen un permiso de estancia permanente desde su entrada. La finalidad de la estancia debe indicarse siempre en el momento de solicitar el visado. La embajada o consulado solicitan la presentación del contrato de trabajo a los Servicios de Extranjeros. Se emite una consulta a la Agencia para el Empleo en relación a la actividad determinada; en caso de llegar a un acuerdo, el Servicio de extranjeros trasmite su aprobación a la embajada, que entrega el visado nacional con una duración máxima de tres meses. El extranjero entra en el país con ese documento y debe contactar con el Servicio de extranjeros con el fin de obtener su permiso de residencia.

#### Cuenta propia

Un extranjero puede obtener un permiso de estancia con motivo de ejercer una actividad por cuenta propia en el caso de interés regional, por interés económico prioritario o en caso de

beneficio para la economía nacional para el sector donde se va a desarrollar el trabajo. El permiso puede igualmente ser entregado si la financiación de la actividad está asegurada a través de un crédito. La legislación prevé diferentes criterios que permiten la obtención de un permiso de estancia par actividades por cuenta propia, como por ejemplo una inversión de al menos 500.000 Euros y la creación de diez nuevos puestos de trabajo (Ley sobre estancia de los extranjeros, art. 21.1). Se formaliza consulta a las autoridades locales encargadas del comercio. La validez máxima de este permiso de residencia se limita a tres años (Ley sobre estancia de los extranjeros, art. 21.4). El permiso de residencia puede ser entregado en casos excepcionales.

A partir de 2007, un inmigrante puede igualmente ejercer una actividad por cuenta propia si ha obtenido un permiso de estancia por otro motivo (por ejemplo reagrupación familiar) (Ley sobre estancia de los extranjeros, art. 21.4; art. 21.5).

#### Trabajo de Temporada

El trabajo de temporada concierne esencialmente al sector agrícola. Los trabajadores temporales deben ser empelados por una duración máxima de treinta horas por semana y una jornada laboral media de, al menos, seis horas diarias, y por un máximo de cuatro meses en un año civil. Los emigrantes polacos en particular ejercen este tipo de actividad, y en tanto que son ciudadanos de la Unión, no tienen necesidad de permiso de estancia, únicamente de un permiso de trabajo.

#### 2.3.3.3 *Estudios y formación profesional*

La validez de un permiso de estancia que tiene por objeto realizar estudios universitarios no es superior a dos años. Normalmente, este permiso se renueva hasta que el objeto de la estancia ha sido cumplido en un plazo razonable. Los requisitos que deben cumplirse comprenden la existencia de recursos suficientes y un seguro médico. Este tipo de permiso se entrega generalmente en un plazo de dos meses desde la solicitud.

Con la finalidad de facilitar las gestiones de admisión en la universidad, puede entregarse un permiso de estancia por un periodo de nueve meses máximo. En la práctica, no es posible cambiar el tipo de estudios más que una sola vez. Durante los estudios, el estudiante puede trabajar un máximo de 90 días o 180 a media jornada, o ejercer una actividad remunerada complementaria en la universidad. (Ley sobre estancia de los extranjeros, art. 16.3). Después de la obtención de su diploma, el estudiante puede renovar su permiso de estancia por el tiempo necesario para buscar un empleo. Tan sólo podrá acceder a empleos autorizados a los ciudadanos extranjeros.

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

Muchas disposiciones de la legislación alemana parecen ser contradictorias en referencia al derecho comunitario. Por ejemplo, los cónyuges que provienen de países enumerados en el Anexo I del Reglamento 2001/5539/CE no pueden obtener permiso de estancia si no poseen un visado concedido especialmente a tal efecto. Puede considerarse contrario al art. 5.3 de esta misma Directiva. Por otro lado, la obligación que existe de inscribirse en cursos de lengua para los extranjeros que no progresan en el aprendizaje del alemán, y en particular, las sanciones vinculadas a este motivo, pueden no ser conformes con la normativa comunitaria.

En aplicación de las disposiciones de derecho comunitario, el conocimiento de la lengua del país de acogida no puede exigirse a los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión. Así, la nueva legislación alemana (que sí lo impone a los familiares de ciudadanos alemanes de origen) pone a los alemanes de origen en una situación menos favorable frente a los ciudadanos comunitarios, constituyendo una violación del artículo 7.2 de la Directiva 2003/86/CE del Consejo.

La entrada en el mercado de trabajo no está limitada si los cónyuges (y los padres) están autorizados a ejercer una actividad remunerada (ley sobre la estancia de los extranjeros, art. 29). En otros casos, la incorporación de forma ilimitada al mercado de trabajo no está autorizada hasta pasados dos años (Ley sobre estancia de los extranjeros, art. 29.5.2). El artículo 14.2 de la Directiva 2003/86/CE no prevé más que una restricción de doce meses.

La nueva ley permite a las autoridades competentes rechazar la reagrupación de cónyuges de nacionales alemanes en casos excepcionales, normalmente cuando el cónyuge alemán posee doble nacionalidad o en el supuesto de que haya vivido durante largo tiempo en el país de origen del cónyuge extranjero y habla el idioma del país de origen. Esto puede constituir una violación del artículo 3 de la Constitución, siendo así que los alemanes naturalizados y los alemanes que han emigrado no se benefician, en esta hipótesis, del mismo trato que los alemanes autóctonos.

#### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

El reglamento para los trabajadores altamente cualificados constituye un ejemplo útil cuando se trata de prever las consecuencias prácticas de la modificación de las reglas relativas a la entrada al mercado de trabajo. Con la entrada en vigor de este reglamento, se preveía que 10000 permisos de estancia serían entregados cada año, y posteriormente esta cifra aumentó hasta 20000. Pero las cifras son muy inferiores en la actualidad: entre el año 2000 y el 2004, el número de personas afectadas por esta regulación ha oscilado entre las 4.341 y las 2.273. La interpretación de estos resultados es compleja dado que su desarrollo se está viendo afectado por la crisis de la nueva economía, pero es posible que las condiciones de entrega de los permisos de estancia hayan sido demasiado estrictas.

La ampliación de la Unión Europea no hace más que acentuar los problemas de los agricultores alemanes para encontrar trabajadores de temporada. La apertura del mercado de trabajo, por ejemplo en el Reino Unido, ha atraído a los trabajadores de temporada polacos a mercados en los que no hay condiciones de entrada. El gobierno federal busca aumentar la proporción de nacionales alemanes en el sector del trabajo de temporada, aunque las asociaciones de agricultores parecen escépticas.

#### **5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

No existen medidas de cooperación con los países en vías de desarrollo que prevean aportaciones regulares de mano de obra. En consecuencia, no existen tampoco medidas con respecto a la transferencia de los derechos sociales adquiridos en el país de origen ni para beneficiarse de estos derechos en el país de acogida, brillando también por su ausencia los tratados sobre seguridad social. Las prestaciones por desempleo son pagadas tras un período de cotización de 60 meses. Nunca se pagan en el extranjero. Esto vale igualmente para el pago de pensiones de invalidez. Las pensiones de jubilación se pagan tras un período de cotización de 180 meses, y nunca antes de los 63 años. Las prestaciones y las pensiones pagadas en los países no desarrollados representan un 70%.

Las contribuciones pagadas a la seguridad social serán reembolsadas tras la salida de Alemania, pero sólo 24 meses después y sólo por un 50% de las contribuciones pagadas por el empleador tras la deducción del salario bruto (el 50% de las contribuciones se pagan en nombre del trabajador y el 50% se pagan en nombre del empleador, pero el total lo hace efectivo el empleador). El 50% restante de las contribuciones pagadas por el empleador expiran. Es necesario entender que las contribuciones restituidas —sin pago de intereses— tienen menos valor que el valor real del seguro. Con el reembolso, el seguro se extingue, y el extranjero no puede hacer valer ningún derecho ante la seguridad social alemana.

No existe ninguna medida al respecto de la “fuga de cerebros”, ni mecanismos que faciliten la transferencia de fondos hacia los países de origen (remesas).

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

Bade, K. J., *Vom auswanderungsland zum einwanderungsland* ( De un país de emigración a un país de inmigración) (1983) Berlin, Colloquium (Bade 1983).

Herbert, U., *Geschichte der ausländerpolitik in Deutschland : saisonarbeiter, zwangsarbeiter, gastarbeiter, flüchtlin* (Historia de la política alemana de inmigración : trabajadores de temporada, trabajo forzado, trabajadores invitados, refugiados) (2001) Munich, C. H. Beck (Herbert 2001).

Hillgruber, "Mindestalter und sprachliche Integrationsleistung - verfassungsgemäße Voraussetzungen des ehgattennachzugs?", ("Edad mínima e integración lingüística - condiciones anticonstitucionales en materia de reagrupación familiar entre cónyuges ?") Zeitschrift für Ausländerrecht (2006) p. 304.

Kingreen, "Thorsten, verfassungsfragen des ehgatten- und familiennachzugs im aufenthaltsrecht", ("Cuestiones constitucionales en materia de reagrupación familiar con el cónyuge y otros miembros de la familia en la ley de estancia") Zeitschrift für Ausländerrecht (2007) p. 13.

### Otras Fuentes

Ley de 9 de julio de 1990 sobre los extranjeros (y Decreto de aplicación) (Ley sobre los extranjeros).

Ley de 30 de julio de 2002 sobre libre circulación en el seno de la Comunidad Europea.

Ley de 30 de julio de 2002 sobre estancia de los extranjeros (Ley sobre estancia de los extranjeros).

Decreto de policía de los extranjeros de 22 de agosto de 1938.

Decreto referente a permiso de trabajo de 17 de setiembre de 1998.

Decreto sobre estancia de 25 de noviembre de 2004 (decreto sobre estancia de los extranjeros).

Reglamento de 22 de noviembre de 2004 sobre empleo (Reglamento sobre empleo).

Encuentro de 21 de marzo de 2007 de expertos en el Comité de asuntos interiores del Parlamento alemán relativo a las enmiendas en la legislación sobre inmigración, Conferencia del Dr. Klaus Dienelt, Corte Administrativa federal, documento publicado por el Comité de asuntos interiores 16 (4) 209 H, p.14 (Comité de Asuntos Interiores).



## GRECIA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>264</b>
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN.....264</b>	
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios.....264</b>	
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados.....265</b>	
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES.....265	
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES.....265	
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES.....266	
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia.....266</b>	
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS.....266	
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes.....266</i>	
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables.....266</i>	
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales .....267</i>	
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA.....267	
2.3.2.1 <i>Residencia temporal.....267</i>	
2.3.2.2 <i>Residencia permanente.....267</i>	
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS.....268	
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar .....268</i>	
2.3.3.2 <i>Trabajo.....269</i>	
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional.....271</i>	
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL.....271</b>	
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN.....272</b>	
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS.....272</b>	
Bibliografía.....274	

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

Tradicionalmente Grecia ha sido un país exportador de migrantes, la mayoría de ellos mano de obra no cualificada. A finales de los 60' y principios de los 70', cuando Grecia experimentó un periodo de rápido desarrollo económico, se produjo una grave carencia de mano de obra sin cualificar en el país. Esta escasez, que fue paliada en su momento permitiendo inmigración proveniente de África y Asia principalmente, ha perdurado hasta nuestros días debido a una combinación de factores.

El acceso de Grecia a la Comunidad Europea en enero de 1981, supuso una transformación completa de la sociedad griega e incluso surgieron nuevas tendencias, incluida la contratación de empleadas domésticas asiáticas, particularmente filipinas. Durante los 80' el número de permisos de trabajo expedidos anualmente subió de 23.000 a 26.000, probablemente debido a los acontecimientos geopolíticos de la época, que dieron lugar a una serie de flujos migratorios fundamentalmente desde Albania, pero también desde otros países Balcánicos y de la Europa Central (Cavounidis 2004). De acuerdo con el censo gubernamental, la población de Grecia en 2001 era de casi 11 millones.

El número oficial de inmigrantes en ese momento ascendía a 762.000, cifra que se cree calculada a la baja por amplios sectores de opinión. Los 4 principales países de origen de inmigrantes fueron Albania (58%), Bulgaria (5%), Georgia (3%), Rumania (3%), seguidos de Ucrania, Polonia, Filipinas, Irak, Egipto, Siria y otras nacionalidades. El número de nacionales de países terceros empleados fue de 391.000, equivalente a un 9.5 % de la población asalariada en Grecia. La Ley básica en materia de inmigración en Grecia es la Ley 3386, de 18 de Agosto de 2005, de Entrada, Residencia e Integración Social de nacionales de terceros países en el territorio Griego.

El Ministro del Interior fue el principal impulsor de su publicación y posteriormente redactó dos circulares para la aplicación de la misma: Circular Nº. 26, de 1 de septiembre de 2005, y Circular Nº 38, de 23 de Diciembre de 2005. La Ley 3386/2005 ha sido modificada por la Ley 3536, de 22 de febrero de 2007, de Determinación de los asuntos de política de inmigración y otros temas competencia del Ministro del Interior, Administración Pública y Descentralización.

De conformidad con su exposición de motivos, esta Ley tiene los siguientes objetivos principales: a) Racionalizar la planificación de los flujos migratorios teniendo en cuenta las necesidades de la sociedad y economía griegas; b) Abstenerse de alterar el estatuto de los nacionales de países terceros residentes legales; c) Garantizar que los trabajadores nacionales de países terceros sean contratados bajo las condiciones propias de un Estado libre y de Derecho moderno; d) Introducir políticas para la integración social de los inmigrantes; e) Aplicar la Ley Griega efectivamente para evitar la salida y entrada descontrolada de nacionales de países terceros; f) Introducir incentivos para atraer inversiones extranjeras; g) Asegurar a los nacionales de terceros países que van a poder ejercer sus derechos sin coacciones y a desarrollar su personalidad en la forma que ellos elijan, así como a participar libremente en la vida social y económica griega.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

La legislación griega prevé los siguientes ejemplos de estatus migratorio: reagrupación familiar; trabajo (incluyendo por cuenta ajena, cuenta propia y de temporada), estudios y formación profesional. Hay permisos de residencia específicos previstos para personas con "otros" estatus, como son: personas económicamente independientes; hijos de diplomáticos que ejercen en Grecia y nacionales de terceros países que trabajan como "personal de servicio" y "empleados de hogar"; periodistas extranjeros acreditados; clérigos de todas las religiones conocidas; participantes en programas de investigación<sup>361</sup>; casos humanitarios<sup>362</sup> y víctimas del

<sup>361</sup> Se expide un permiso de residencia de un año que permite participar a los extranjeros en programas llevados a cabo por entidades públicas de investigación u otras Instituciones, y que son supervisados por el Estado griego. El extranjero debe llegar a un acuerdo de cooperación con la entidad, que también deberá pagar sus gastos y el costo del regreso al país de origen.

tráfico de personas.

## 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

Los visados los expide la oficina consular del país donde el extranjero tiene fijada su residencia.

### 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

Los visados se dividen en dos clases: visados de corta estancia (llamados visados Schengen, con una validez de tres meses) y visados de larga estancia (llamados visados nacionales, con una validez superior a tres meses)<sup>363</sup>. Como norma general, la inmigración está sujeta a la entrega de un visado de larga duración.

Las condiciones generales previstas en el artículo 5 de la Ley 3386/2005 requieren que el extranjero que desee un visado deba:

- Presentarse personalmente ante la oficina consular competente y mostrar un pasaporte, el cual ha de estar vigente durante, al menos, 3 meses después de que el visado haya expirado.
- Presentar copia de Certificado de antecedentes penales expedido por la autoridad competente de su lugar de domicilio.
- Aportar un Certificado médico que muestre que no sufre de enfermedades que pudieran constituir un riesgo para la salud pública griega.
- No estar en la lista de personas indeseables elaborada por el Ministerio de Orden Público griego y
- No estar considerado como potencial amenaza para la salud pública, el orden y la seguridad, ni para las relaciones internacionales griegas.

Existen requisitos adicionales para la concesión de visados relativos a determinado estatus de inmigrante. Para conceder un visado por motivo de reagrupación familiar, el extranjero residente en Grecia debe aportar una solicitud acompañada de los siguientes documentos: Certificado de situación familiar; documentos oficiales que prueben que obtiene el mínimo de ingresos requeridos; una póliza de seguro que le cubra a él mismo y a los miembros de su familia que desea reagrupar; y, por último, documentación que pruebe que el solicitante cuenta con vivienda adecuada para cubrir sus necesidades y las de su familia.

Para conceder un visado de trabajo, al solicitante se le requiere que aporte un contrato de trabajo. Este contrato ha de incluir, necesariamente, el nombre del empleador, la naturaleza del trabajo a desarrollar y la cuantía del salario a percibir por el extranjero. Mientras que la concesión de un visado de estudiante requiere la presentación de: un Certificado de matrícula o declaración de aceptación para estudiar en una Universidad o Instituto Tecnológico relevante, así como recibo de las tasas de matrícula pagadas. Para aquellos estudiantes que hubiesen sido aceptados por instituciones diferentes a Universidades o Institutos Tecnológicos, un certificado que pruebe que disponen de un conocimiento apropiado de la lengua en que se imparte la enseñanza; prueba de la existencia de recursos económicos adecuados para cubrir los gastos de estancia, estudio y regreso al país de origen, y una póliza de seguro médico.

---

<sup>362</sup> Podrán concederse estos permisos de residencia a las siguientes personas: (i) víctimas de accidentes de trabajo u otros accidentes durante el tratamiento, (ii) víctimas de delitos, condenados en resoluciones judiciales durante la duración del tratamiento, (iii) personas que se alojan en establecimientos e Instituciones de beneficencia, (iv) menores cuyas tutores son familias griegas o son nacionales de terceros países con residencia permanente; y (v) personas que padecen graves problemas de salud, cuando así lo determina un hospital estatal.

<sup>363</sup> El visado no se expedirá si no es exigible en virtud de los tratados internacionales, la legislación comunitaria o la legislación nacional. A los nacionales de terceros países que no requieren un visado, se les permite entrar y permanecer en Grecia por un máximo de tres meses continuados o de tres meses en un total de seis, a contar desde el día que el extranjero ha entrado en Grecia por primera vez.

### 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

En general, la decisión de una oficina consular de denegar una solicitud de concesión de cualquier tipo de visado no necesita ser motivada<sup>364</sup>. A pesar de ello, es posible apelar estas decisiones ante los Juzgados administrativos de primera instancia. Las sentencias estarán sometidas a posteriores apelaciones ante el Consejo de Estado, el máximo órgano judicial administrativo en Grecia.

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 *Autoridades competentes*

Generalmente, las solicitudes para permisos iniciales de residencia y para renovación de los ya existentes, son tramitadas por las entidades municipales del lugar de residencia del inmigrante. Las solicitudes son examinadas por la Dirección de Extranjeros e Inmigración de la región a donde pertenece la prefectura del lugar de residencia del extranjero. Finalmente, los permisos son concedidos en base a la decisión del Secretario General de la región en cuestión (Ley 3386/2005, Art. 11.1; Art. 12.4, modificado por la Ley 3536/2007, Art. 4.1).

Sin embargo, hay veces que los permisos son concedidos por el Ministro de Interior; estos casos notablemente incluyen nacionales de países terceros que buscan desarrollar actividades de inversión (Ley 3386/2005, Art. 27).

#### 2.3.1.2 *Procedimientos y condiciones aplicables*

Habiendo entrado legalmente en territorio griego, los nacionales de países terceros tienen derecho a residir en el país si cumplen las condiciones exhaustivamente expuestas en la Ley 3536/2007 (ver sección 2.3.3.). Según el texto del artículo 10 de la Ley 3386/2005, el inmigrante debe:

Estar en posesión de un pasaporte válido o cualquier otro documento de viaje identificativo; no constituir peligro para el orden, la seguridad o la sanidad pública; tener seguro médico y tener prueba de medios económicos adecuados, incluyendo aquellos que cubran el gasto del retorno al país de origen.

Cuando el extranjero ha presentado la solicitud para la concesión de la renovación del permiso de residencia y toda la documentación necesaria dentro de plazo, se le da un certificado reconociéndole que es residente legal en Grecia hasta que el Estado resuelva su expediente de renovación.

Como expresaba la Decisión Ministerial 24103/2005, las solicitudes de permisos de residencia concedidas por primera vez han de estar acompañadas por: 3 fotos en color; copia compulsada de pasaporte válido conteniendo, cuando sea requerido, el visado concedido; y un certificado médico de buena salud expedido por un Hospital de la sanidad pública griega. Este último certificado prueba que el extranjero no sufre una enfermedad que, de acuerdo a los estándares fijados por la Organización Mundial de la Salud, no representa un riesgo para la salud pública<sup>365</sup>.

<sup>364</sup> Por excepción, deberán motivarse las denegaciones cuando se trate de: Familiares de un ciudadano griego o de un ciudadano de la UE; Personas cuya entrada, estancia, permanencia o trabajo ha sido solicitada en aplicación de la legislación comunitaria, y las personas empleadas por empresas que, estando establecidas en otro Estado de la UE, desean trasladarse a Grecia con el fin de completar los trabajos a que le obligan sus contrataciones.

<sup>365</sup> Este Certificado no es necesario si el solicitante nacional de un tercer Estado pertenece a la familia de un ciudadano griego o la familia de un ciudadano de otro Estado de la UE, o cuando se trata del ascendiente de un menor que ostenta la nacionalidad griega.

Las solicitudes deben ir acompañadas por las tasas pertinentes, las cuales se encuentran referidas en el artículo 92 de la Ley 3386/2005: para permisos de hasta 1 año de duración, la tasa es de 150 euros; para permisos de hasta 2 años, 300 euros; para permisos de hasta 3 años, 450 euros y para permisos de duración indefinida o permisos para emigrantes con estatuto de residente de larga duración, la tasa es de 900 euros<sup>366</sup>.

### 2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales

Como norma general, las decisiones y resoluciones adoptadas por las autoridades públicas deben motivarse con argumentos específicos y adecuados que deriven de los hechos y documentación aportados. La legislación aplicable estipula que cualquier solicitud de revocación de una resolución deberá ser resuelta por un tribunal administrativo compuesto por 3 miembros. Las sentencias dictadas por tales juzgados están sujetas a posterior apelación ante el Consejo de Estado, el más alto tribunal administrativo en Grecia.

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### 2.3.2.1 Residencia temporal

No hay disposiciones generales acerca de permisos de residencia temporal; únicamente requerimientos específicos dependiendo del propósito de la estancia (ver sección 2.3.3.). El periodo máximo de residencia temporal depende del motivo de la estancia. Y así, los permisos de residencia con motivos de reagrupación familiar y con motivos académicos se conceden por un periodo de un año; los permisos de residencia por motivos de trabajo por cuenta ajena son concedidos por un periodo máximo de 2 años; los de trabajo por cuenta propia por un periodo de 2 a 3 años y los de temporada por un periodo máximo de 6 meses.

### 2.3.2.2 Residencia permanente

Cualquier extranjero que haya residido legalmente en Grecia, sin interrupción, durante los 5 años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud, y que haya cumplido una serie de requisitos acumulativos, puede obtener el estatus de residente de larga duración (Ley 3386/2005, Art. 67.1; PD 150/2006, Art. 4. En primer lugar, deberán acreditar unos ingresos anuales adecuados para cubrir sus propias necesidades y las de su familia, en caso de tenerla. Además, sus ingresos no pueden estar por debajo del salario mínimo interprofesional (hoy en día 8500 euros). Cifra que se incrementaría un 15% por cada miembro de la unidad familiar a su cargo. En segundo lugar, necesita tener contratada una póliza de seguro médico y de enfermedad con una entidad estatal que le cubra a él y a los miembros de su familia. En tercer lugar, ha de poseer conocimiento suficiente del griego y conocer los elementos fundamentales de la historia y civilización griegas<sup>367</sup>. Finalmente, deberá acreditar que posee un alojamiento que cumpla los estándares específicos de higiene.

La autoridad estatal competente (en este caso, la autoridad que concedió el último permiso de residencia al solicitante) está obligada a conceder el nuevo permiso antes de 6 meses, desde la fecha de solicitud de la renovación. Este periodo puede extenderse 3 meses adicionales si existieran condiciones especiales, siempre que se motive esta circunstancia (PD150/2006, Art.

<sup>366</sup> Sin embargo, si un inmigrante ha sido titular de un permiso de residencia permanente y posteriormente solicita el estatus de residente de larga duración, no pagaría la tasa de 900 euros (Ley 3386/2005, Art. 92.1; Art. 92.2)

<sup>367</sup> De acuerdo a la Ley 3386/2005, el procedimiento para la certificación de este conocimiento ha de ser estipulado en una decisión ministerial conjunta, la cual todavía no se ha publicado. Actualmente corresponde al Comité Consultivo en materia de Inmigración (compuesto por 5 miembros), regulado en el artículo 13 de dicha Ley, determinar si el extranjero posee estos conocimientos.

5.4). Aunque el artículo 5.5 de PD 150/2006 estipula que el estatuto de residente de larga duración es permanente, el artículo 6 prevé que el permiso correspondiente será concedido por 5 años, renovable por periodos de 5 años. Los residentes de larga duración pueden trabajar por cuenta ajena y por cuenta propia.

A los familiares de ciudadanos griegos o de ciudadanos de otros países comunitarios que hubiesen residido legalmente en Grecia con el ciudadano griego o con el de otro Estado miembro por un periodo continuado de 5 años, no se les expide un permiso de residencia permanente, sino el conocido como "Documento de Residencia Permanente (Ley 3386/2005, Art. 63).

Según el artículo 91.2 de la Ley 3386/2005, un extranjero que, en el momento de entrada en vigor de la Ley, hubiese completado 10 años de residencia legal y continuada en Grecia, podía solicitar y serle concedido un permiso de residencia de duración indefinida o permanente, de acuerdo con las condiciones previstas en la Ley 2910/2001 (ya derogada).

## 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

### 2.3.3.1 Reagrupación familiar

De acuerdo con el artículo 53 de la Ley 3386/2005 y las disposiciones complementarias del PD 131/2006, a los nacionales de países terceros que han residido legalmente en Grecia por un periodo de dos años o más, se les permite ejercitar su derecho a solicitar la entrada y permanencia en Grecia de los miembros de su familia. El término "miembros de su familia" comprende al cónyuge mayor de 18 años, los hijos en común (incluidos los adoptados) solteros y menores de 18 años, así como otros hijos del reagrupante o de su cónyuge si estos son solteros y menores de 18 años. La legislación griega de extranjería no prevé la reagrupación familiar de ascendientes (padres y abuelos) y las uniones de hecho no están reconocidas por la Legislación de Familia. Además, en lo que se refiere a la poligamia, si el solicitante ya tiene una esposa residiendo con él en Grecia, se prohíbe la reagrupación familiar con otra esposa (Ley 3386/2005, Art. 54).

Para beneficiarse del derecho a la reagrupación familiar, los solicitantes deben acreditar: la existencia del vínculo familiar; que los reagrupados van a vivir con él; que recibe ingresos estables y adecuados para cubrir las necesidades de su familia<sup>368</sup>; que tiene el seguro médico cubierto para él y los reagrupados y que dispone de alojamiento adecuado.

Cuando el Secretario General de la Región recibe el expediente completo de una solicitud de reagrupación familiar (ver sección 2.2.2.), pide un informe a la policía acerca de la seguridad y el orden público, así como un informe a la oficina consular acerca de la veracidad de la relación familiar alegada por el solicitante<sup>369</sup>.

Una vez la solicitud ha sido aprobada, la oficina consular competente concede el visado específico por motivos de reagrupación familiar a los miembros de la familia interesados. Cuando estos familiares han entrado en Grecia y antes de la caducidad del visado, deben solicitar el permiso de residencia. Las autoridades estatales competentes expedirán los correspondientes permisos dentro de los 9 meses siguientes a la presentación de la solicitud, que deberán acompañar de la siguiente documentación: una copia certificada de la tarjeta de residencia vigente del reagrupante, o un certificado de que la solicitud de aquel permiso fue resuelta favorable; un certificado de que la solicitud de reagrupación fue presentada con un seguro estatal que cubra los gastos médico-farmacéuticos y los posibles tratamientos hospitalarios de la familia; y los certificados de nacimiento en caso de que los niños hayan

<sup>368</sup> Este ingreso, que no ha de derivar del sistema de la seguridad social griego (por ejemplo, seguro de desempleo) no ha de ser inferior al salario de un trabajador no cualificado. Esta cifra será incrementada en un 20% cuando el inmigrante tenga cónyuge a cargo y en un 15% por cada hijo a cargo.

<sup>369</sup> Este procedimiento conlleva un considerable número de comprobaciones y entrevistas, dirigidas particularmente a establecer que no existe matrimonio de conveniencia o adopción fraudulenta y que ha sido tenido en cuenta el interés superior del menor (Ley 3386/2005, Art. 55; JMD, Art. 29).

nacido en Grecia (Ley 3386/2005, Art. 56). A los familiares reagrupados se les conceden permisos de residencia individuales, que inicialmente tendrán la duración de un año, pero que pueden ser renovados por periodos de dos años (Ley 3386/2005, Art. 57). Estos permisos conllevan el derecho a trabajar tanto por cuenta propia como por cuenta ajena.

### 2.3.3.2 Trabajo

#### Cuenta ajena

De acuerdo con el Artículo 14.2 de la Ley 3386/2005, se ha establecido en cada una de las regiones un Comité compuesto por el Secretario General de la Región y representantes del *Greek Manpower Employment Organization*, del Instituto de Inspectores de trabajo, de las cámaras locales de Industria y Comercio y de otras organizaciones sindicales relacionadas. Este Comité elabora, coincidiendo con el último trimestre de cada año, un Informe que incluye una relación aproximada de los trabajadores que se necesitan en la región así como de las vacantes de empleo existentes, y que potencialmente podrían ser cubiertas por nacionales de terceros países. Para la elaboración de este Informe se publica una decisión ministerial conjunta que determina el número máximo de permisos de trabajo por cuenta ajena y de trabajo de temporada que podrán ser concedidos el año siguiente. La Decisión Ministerial conjunta de 2007 (JMD 30183/2007) previó un total de 40.771 permisos de residencia.

La Ley 3386/2005 unificó el permiso de residencia y el de trabajo, haciendo de esta forma innecesario el solicitar separadamente ambos permisos. A los nacionales de terceros países a los que se les concede un visado para trabajar, se les otorga un permiso de residencia para este propósito, probando que entraron con un contrato de trabajo que estipulaba, al menos, el salario mínimo interprofesional y que presentaron todos los documentos exigidos por el Artículo 11.2 de la Ley 3386/2005 y por el reglamento que la desarrolla. Ello incluye una copia certificada del contrato de trabajo y un certificado que demuestre que el solicitante quedaría cubierto por la Seguridad Social en cuanto a sus gastos médicos y sanitarios así como por accidentes laborales.

Durante la vigencia del permiso de residencia, los nacionales de terceros países pueden contratar con otro empleador si no cambian de especialidad o no cambia el riesgo por el cual tienen contratada la póliza de seguro. Si ha pasado un año desde la concesión del permiso inicial, sujeto a ciertas restricciones, los nacionales de terceros países pueden ser empleados en una prefectura distinta e incluso en otra región.

Existen condiciones especiales para la concesión y renovación de los permisos de residencia cuando los extranjeros nacionales de terceros países son miembros del consejo de administración, ejecutivos o empleados de sucursales o filiales de compañías extranjeras con propósitos empresariales en otro Estado de la UE o del EEA y se trasladen a Grecia para realizar servicios específicos en el contexto de sus obligaciones contractuales (Ley 3386/2005, Art. 18); también cuando estén empleados como personal técnico especializado en una empresa establecida en un tercer país y se trasladen a Grecia para realizar servicios contractuales relativos al abastecimiento entre la empresa establecida en un tercer país y la empresa que está activa en territorio griego (Ley 3386/2005, Art. 19); cuando se trate de deportistas o entrenadores que entren a Grecia para trabajar en una fundación deportiva reconocida o una sociedad anónima de deporte (por ejemplo un club de fútbol) (Ley 3386/2005, Art. 20); cuando sean miembros y empleados de grupos artísticos (Ley 3386/2005, Art. 21); cuando sean escritores, directores, pintores, escultores, actores, músicos, cantantes...etc. (Ley 3386/2005, Art. 22); o sean miembros de escuelas arqueológicas extranjeras (Ley 3386/2005, Art. 23).

### Cuenta propia

La Ley 3386/2005 distingue entre dos situaciones distintas: actividades económicas independientes y actividades inversoras.

Los nacionales de terceros países a quienes se les ha expedido un visado de entrada con el fin de llevar a cabo actividades económicas independientes, deben aportar la siguiente documentación para que se les conceda un permiso de residencia: copia de una cuenta bancaria, de un banco que opere en Grecia, a nombre del nacional del país tercero solicitante del permiso. Esta copia ha de mostrar que ha sido depositada una cantidad mínima requerida (actualmente 60000 euros); y un certificado que muestre que el solicitante ha contratado una póliza de cobertura medico-sanitaria y de hospitalización en una entidad aseguradora estatal, (Ley 3386/2005, Art. 25.1 en conjunción con MD 24103/2005). El permiso de residencia inicial, que ha de ser comunicado al Ministerio para el Desarrollo (Secretariado General de Comercio), es válido por dos años. Podrá ser renovado por periodos de dos años siempre y cuando el Comité competente, según lo establecido en el artículo 14.2 de la Ley 3386/2005, así lo haya recomendado y siempre que la actividad económica sea llevada a cabo dentro del territorio de la misma prefectura.

A los nacionales de terceros países se les podrá conceder un visado para entrar en Grecia siempre y cuando tengan la intención de invertir, al menos, 300.000 euros y que esta inversión produzca efectos positivos en la economía griega. El JMD 24530/2005 requiere la presentación de un plan de actividad que, por ejemplo, contenga detalles sobre el número de puestos de trabajo que creará, los beneficios proyectados y las fechas previstas para la ejecución de la inversión. El permiso de residencia es válido por tres años y lo concede el Ministro del Interior a través de un procedimiento abreviado. Una vez probado que la actividad inversora tiene continuidad y que las obligaciones fiscales y con la Seguridad Social han sido cumplidas, el permiso se renovará por periodos de tres años.

Es interesante el hecho de que las disposiciones en materia de reagrupación familiar, analizadas más arriba, no son aplicables para esta categoría de permisos de residencia. Según el artículo 27.5 de la Ley 3386/2005, en estos casos el nacional del país tercero no necesita esperar para reagrupar a los miembros de su familia. Por el contrario podrán acompañarle cuando entre en Grecia. De hecho, los miembros de su familia tienen derecho a obtener permisos de residencia independientes que caducarán al mismo tiempo que el permiso del inversor. Este trato más favorable, comparado con otros supuestos, se atribuye a la impaciencia del gobierno griego por atraer inversiones extranjeras en una economía caracterizada por las extremadamente precarias Inversiones Extranjeras Directas (FDIs) y la falta de competitividad.

### Trabajo de temporada

El trabajo de temporada se define, en la Ley 3386/2005, como la actividad laboral realizada por los nacionales de países terceros, por un periodo máximo de 6 meses, en un sector caracterizado por su naturaleza estacional. Los trabajadores temporales deben firmar un contrato con un empleador, el cual lo presentará y garantizará ante el Secretario General de la región competente. Para obtener el permiso de trabajo, han de cumplirse primeramente dos requisitos: primero, que el JMD, al determinar el número máximo de permisos de trabajo de temporada que podrán concederse, haya previsto el tipo de empleo requerido por el empleador; y segundo, que el cupo no se haya agotado. La solicitud del empleador, examinada por la Dirección Regional de Extranjeros competente, ha de acompañarse por una fianza bancaria equivalente a la cuantía del salario mensual de un trabajador no cualificado.

De acuerdo con el Artículo 16.3 de la Ley 3386/2005, no es posible renovar un permiso de trabajo de temporada.

Los detalles relativos al empleo de trabajadores inmigrantes de temporada son también regulados por acuerdos bilaterales llevados a cabo con terceros países<sup>370</sup>.

### 2.3.3.3 Estudios y formación profesional

Cualquier nacional de un país tercero al que se ha concedido un visado especial para estudios terciarios o universitarios (incluidos los de posgrado), puede solicitar un permiso de residencia por este motivo si se dan las siguientes condiciones:

Matriculación en una institución educativa; medios financieros suficientes para cubrir los costes de manutención y los de los estudios durante la validez del permiso<sup>371</sup>; pago de las tasas de matrícula; y solicitud de póliza de seguro para cubrir una posible hospitalización o tratamiento médico.

El Artículo 29 de la Ley 3386/2005 establece que tales permisos de residencia son válidos por un año. Pueden ser renovados por el mismo periodo de tiempo si el estudiante continúa cumpliendo las condiciones de concesión del primer permiso. Adicionalmente, como expone el Artículo 29.2 y el MD 24103/2005, la institución educativa debe certificar que el estudiante realizó los exámenes semestrales correspondientes y que sus notas muestran que está progresando adecuadamente. La duración de los permisos no puede exceder de la duración del programa de estudios. Condiciones similares se dan para la concesión y renovación de permisos de residencia para prácticas formativas (Ley 3386/2005, Art. 30).

Durante el periodo de estudios, los nacionales de terceros países tienen derecho a trabajar únicamente a tiempo parcial, para lo cual la autoridad regional competente concederá un permiso de trabajo. Por el contrario, los nacionales de terceros países residentes legales con permiso de trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, no necesitan un permiso de residencia adicional para cursar estudios.

## 3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL

La Ley 3386/2005 intenta situar la legislación griega en línea con la Política común de Integración y, a este efecto, incorpora en su ordenamiento o adopta las medidas necesarias para implementar los siguientes instrumentos de la CE: Directiva del Consejo 2003/86/EC relativa al derecho de reagrupación familiar; Directiva del Consejo 2003/109/EC relativa a los residentes de larga duración; Directiva del Consejo 2004/38/EC relativa a la libertad de circulación de los nacionales de los países miembros de la UE y sus familiares.

Generalmente hablando, la legislación griega en materia de extranjería respeta el espíritu y significado de los instrumentos comunitarios relevantes. No debería haber, por tanto, grandes discrepancias con la normativa comunitaria. Sin embargo, habría que esperar a la publicación de los Informes oportunos acerca de la implementación de la Directiva 2003/86 y la Directiva 2003/109 por la Comisión Europea para confirmar este veredicto.

<sup>370</sup> Por ejemplo: el acuerdo entre la República Helénica y la República Árabe de Egipto para la promoción de la cooperación bilateral en asuntos laborales (firmado en El Cairo el 18 de Abril de 1981); el acuerdo de empleo de trabajadores temporales entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la República de Bulgaria, la cual no estaba integrada en la UE cuando se firmó (Atenas, 15 de Diciembre de 1995); y el acuerdo de empleo de trabajadores temporales entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la República de Albania (Atenas, 17 de Mayo de 1996).

<sup>371</sup> Conforme al JMD 4415/2006, los medios suficientes se han fijado en 500 euros y se prueban mediante depósitos bancarios, cheques bancarios, becas de estudio o nóminas si el estudiante está empleado a tiempo parcial.

#### 4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

Un Informe publicado por la OCDE un mes antes de la entrada en vigor de la Ley 3386/2005 concluyó: "Grecia todavía no ha encontrado la forma de poner su legislación en materia de extranjería en consonancia con la realidad" (OCDE 2005). El Informe citaba un gran número de problemas en el sector de la inmigración griega, la mayoría de los cuales estaban relacionados con lo que fue descrito como "torpe e ineficiente legislación" que, además, rara vez se aplica.

Aunque el régimen legislativo actual representa una marcada mejora si lo comparamos con el anterior, sigue siendo patente que, 15 años después de que Grecia se convirtiese (proporcionalmente hablando) en un país receptor de inmigración, todavía continúa experimentando con un marco normativo mejorable.

El personal del Departamento de Inmigración de las autoridades administrativas locales admite que hay una carencia de recursos humanos para ofrecer los servicios previstos en el actual marco legislativo.

Además, no deberían subestimarse los problemas asociados al hecho de que la mayoría de inmigrantes no poseen un buen conocimiento del griego, ni escrito ni hablado. El Ministro del Interior anunció recientemente (verano del 2007) la contratación de traductores para ayudar a los funcionarios que continuamente han de lidiar con lenguajes que ni siquiera conocen, pero se duda de si tales traductores siquiera existen. Se constata igualmente que la práctica común de publicar "circulares explicativas" concernientes a una Ley específica (que proporciona a los funcionarios de la administración pública protocolos de actuación para aplicar las variadas disposiciones de la Ley, que además son frecuentemente remplazadas por enmiendas), constituye, a su vez, una enorme fuente de confusión.

Grecia tiene un gran número de nacionales de países terceros residiendo ilegalmente. Esto podría estar influenciado por la existencia de un extenso mercado laboral sumergido<sup>372</sup>, una cultura generalizada entre la población de no pagar impuestos ni cotizaciones a la Seguridad Social y la convicción de que los infractores no serán castigados, especialmente si tienen conexiones con el gobierno de turno.

Con estas consideraciones, no se puede esperar que el sector de la inmigración opere sin trabas y ordenadamente en los años venideros. La cuestión es cómo se las va a arreglar Grecia para aprovecharse de las ventajas ofrecidas por la inmigración manteniendo un régimen legislativo compatible con las normas internacionales sobre protección y promoción de los derechos de los inmigrantes.

#### 5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS

Es necesario hacer mención a lo dispuesto en el Artículo 65 de la Ley 3386/2005: "en el contexto de las actividades para la integración social (de los inmigrantes), podrían incluirse medidas beneficiosas que fueran capaces de contribuir al desarrollo de los países de origen, en caso de que los nacionales de terceros Estados regresen a ellos".

La exposición de motivos de esta Ley expresa claramente que resulta inconcebible no referirse a estas medidas, pero no desarrolla la explicación de las razones. Puede argumentarse que el Artículo 65.3 resulta contradictorio, en el sentido de hacer recaer todo el asunto de la

<sup>372</sup> Se estima que el PIB de la economía sumergida excede el 50% de la no sumergida. La economía sumergida cubre sectores en ambas actividades, lícitas e ilícitas (especialmente en la construcción, agricultura, turismo y restauración).

integración en aquellos inmigrantes que han decidido permanecer en Grecia y que tienen concedido el estatuto de residentes de larga duración. Consecuentemente, la cuestión debería centrarse en cómo asociar el tema del desarrollo de los países de origen con la integración de estos residentes en Grecia. Quizá el objetivo de esta disposición - al menos de forma indirecta - es el reconocimiento por parte de Grecia de que debe compensar a los países de origen por la pérdida de sus ciudadanos (que han emigrado a Grecia) y/o que esos nacionales han contribuido tan significativamente a la economía griega que Grecia ahora se siente obligada a compartir algo de esta riqueza con el país de origen.

Para ser realista, dado el clima económico imperante en este país, hay pocas esperanzas de que algún Gobierno griego ponga en marcha la implementación de las disposiciones del artículo 65.3.

Sin embargo, considerando que la mayoría de los inmigrantes que llegan a Grecia pertenecen al grupo de los "inmigrantes económicos" y que los principales países de origen son los Balcanes y el sureste de Europa, debería tenerse en cuenta que el sector privado griego, y en menor medida, las empresas estatales, tienen una significativa presencia económica en estos países y de esta forma ya contribuyen considerablemente a su desarrollo.

Además, debe enfatizarse el hecho de que, como ya se ha mencionado, tradicionalmente Grecia ha sido un país "exportador" de emigrantes. Y es por ello por lo que sus principales intereses recaen en alcanzar acuerdos favorables con los países de destino (EE.UU., Australia y Canadá, por mencionar los no europeos), así como en proteger los derechos de los emigrantes griegos en las áreas de Seguridad Social, cobro de pensiones, etc. Por otra parte, la protección de los nacionales de terceros países en Grecia no ha sido el tema central de los acuerdos bilaterales celebrados, sino que más bien, la mayoría de las veces se ha basado esta protección en acuerdos alcanzados entre la Comunidad Europea y estos Estados.

En lo que concierne a la migración circular, sólo hay un plan piloto implementado entre Grecia y Albania, bajo el programa de la Comisión Europea AENEAS.

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

Cavounidis, J., "Migration to Greece from the Balkans", 2 *South-Eastern Europe Journal of Economics* (2004) p. 35 (Cavounidis 2004).

Magliveras, K., "Protecting the rights of migrant workers in the Euro-Mediterranean Partnership", 9 *Mediterranean Politics* (2004) p. 459.

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Economic Survey of Greece 2005* (July 2005) (OECD, 2005).

Papagianni G. and Naskou-Perraki P., "Greece" in Higgins I. (eds.), *Migration and asylum law and policy in the European Union – FIDE 2004 National Reports* (2005) Cambridge, Cambridge University Press, p. 135.

Sitaropoulos, N., *Immigration law and management in Greece. Towards an exodus from underdevelopment and a comprehensive immigration policy* (2003) Athens, Ant. N. Sakkoulas Publishers.

Skordas, A., "The new immigration law in Greece: modernization on the wrong track", 4 *European Journal of Migration and Law* (2002) p. 23.

Zavos, A., "Migration management as a political necessity" in Papademetriou, D. and Cavounidis, J. (eds.), *Managing migration: The Greek, EU, and international contexts* (2006) Athens, Hellenic Migration Policy Institute, p. 9.

### Otras fuentes

Act 3386, 23 August 2005 (Entry, residence and social integration of third country nationals into the Greek territory) (Act 3386/2005).

Act 3536, 22 February 2007 (Determining matters in migration policy and other issues falling into the competence of the Ministry of the Interiors, Public Administration and Decentralisation) (Act 3536/2007).

Presidential Decree 131/2006, 12 July 2006 (Harmonisation of Greek legislation to Directive 2003/86/EC on the right to family reunification) (PD 131/2006).

Presidential Decree 150/2006, 29 July 2006 (Adaptation of Greek legislation to Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third country nationals who are long term residents) (PD 150/2006).

Ministerial Decision 24103/2005, 15 December 2005 (Determining the required documentation for the issuance and the renewal of a residence permit pursuant to the provisions of Act 3386/2005), as amended by Ministerial Decision 13073/2007 of 28 June 2007 (MD 24103/2005).

Joint Ministerial Decision 24530/2005, 21 December 2005 (Determining the documentation required for the issuance of residence permits for pursuing investment activities) (JMD 24530/2005).

Joint Ministerial Decision 4415/2006, 17 March 2006 (Determining the amount and means of proving the existence of sufficient funds, which are envisaged as a condition in the provisions of Act 3386/2005) (JMD 4415/2006).

Joint Ministerial Decision 30183/2007, 1 February 2007 (Determining the maximum number of residence permits for the purposes of employment of third country nationals for 2007) (JMD 30183/2007).



## HUNGRÍA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>278</b>
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN.....278</b>	
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios.....278</b>	
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados.....279</b>	
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES.....279	
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES.....279	
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES.....280	
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia.....280</b>	
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS.....280	
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes.....280</i>	
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables.....280</i>	
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales .....281</i>	
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA.....281	
2.3.2.1 <i>Residencia temporal.....281</i>	
2.3.2.2 <i>Residencia permanente.....282</i>	
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS.....282	
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar .....282</i>	
2.3.3.2 <i>Trabajo.....283</i>	
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional.....284</i>	
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL.....285</b>	
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN.....285</b>	
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS.....285</b>	
Bibliografía.....286	

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

Tras la transición de 1989, Hungría se expuso a flujos migratorios de tránsito crecientes. Esta situación puede explicar el porqué el país conserva hoy aún una política pasiva en materia de integración migratoria (Hárs; Tóth 2001). La adhesión a la Unión Europea no ha traído cambios dramáticos en las tendencias de la migración del país; el número de inmigrantes en Hungría ha seguido siendo bajo, aproximadamente 1.5 a 2 por ciento de la población.

Según la Oficina de inmigración y nacionalidad (OIN), del 80 al 90 por ciento de los inmigrantes que residen en Hungría son de origen europeo, sobre todo húngaros étnicos originarios, de Ucrania, Rumania y Serbia; del 10 a 15 por ciento de inmigrantes proceden de Asia. La inmigración a Hungría es una inmigración económica y subregional a cubrir demandas de empleo temporal o de temporeros. Los inmigrantes llegados a Hungría tienden a tener niveles de educación más alto que la población local y una proporción importante de ellos se encuentra en edad activa para el empleo, aunque hay también una tendencia al aumento de la reagrupación familiar de ascendientes que llegan a Hungría a instalarse para la jubilación.

El estatuto de los húngaros étnicos que vivían en países vecinos a Hungría ha sido un tema de discusión. Los gobiernos de Hungría entre 1990 y 2002 animaron a los húngaros étnicos a permanecer en el lugar de su nacimiento. No hay un programa activo de repatriación basado en la pertenencia étnica similar al de Alemania. La inmigración húngara y el sistema de naturalización ha sido criticado a menudo por ser indiferente a los húngaros étnicos, a pesar de ciertas ventajas para ellos y las personas de ascendencia húngara en el proceso de inmigración y de naturalización (Tóth, 2000).

El déficit demográfico y sus implicaciones en materia de inmigración resultan problemáticos. En efecto, Hungría es una sociedad que envejece con un índice de crecimiento de la población negativo. Las recomendaciones de un grupo de especialistas sugieren fomentar y facilitar la inmigración con el fin de colmar las necesidades de mano de obra. La política de inmigración del país ha variado mucho influenciada por el proceso de armonización y transposición al derecho húngaro de las directivas comunitarias, del Acervo Schengen y del Programa de La Haya. Dos nuevos textos legales entraron en vigor el 1 de julio de 2007: la Ley nº I de 2007 relativa a la entrada y estancia de personas que poseen el derecho de libre circulación y residencia y la Ley nº II de 2007 relativa a la entrada y residencia de nacionales de terceros países. Estos dos textos legales vinieron a sustituir a la Ley nºXXXIX de 2001 relativa a la entrada y residencia de extranjeros, inicialmente adoptada en el marco de un proceso de armonización. El Decreto Ministerial nº 25 de 2007 del Ministerio de Justicia, detalla la puesta en práctica de estas dos disposiciones legislativas recientes. Además, el Reglamento sobre entrada y residencia de nacionales de terceros países también contienen previsiones relevantes en relación con su puesta en práctica (Reglamento 114 de 2007, 24 de mayo)

Después de la reestructuración de competencias gubernamentales del 2006, la (OIN) Oficina de Inmigración y Nacionalidad del Ministerio del Interior es la responsable de la política de extranjería, asilo y naturalización dependiente del Ministerio de Justicia. Además, la policía de fronteras desde el 1 de enero de 2008 se ha integrado en el cuerpo de Policía.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

La Ley relativa a la entrada y residencia de los nacionales de terceros países prevé tres tipos de situaciones: el visado para estancias inferiores a tres meses, el visado y autorización para estancias superiores a tres meses y las autorizaciones de residencia.

Por regla general, la inmigración en Hungría se desarrolla en dos etapas: un visado de residencia se entrega por un motivo específico y, antes de su expiración, el extranjero puede solicitar la renovación por el mismo motivo. La entrada y la estancia en el territorio húngaro pueden autorizarse a efectos de visitas, de reagrupación familiar, de ejercicio de una actividad profesional, de un trabajo estacional, de estudios, de actividades de investigación, de tratamiento médico, de visitas oficiales, de voluntariado y en el marco del reconocimiento de las minorías étnicas limítrofes (con el fin de mantener vínculos étnicos y culturales). No existe un programa de contratación de trabajadores altamente cualificados en Hungría.

Los extranjeros con el estatuto de húngaros “étnicos” se benefician de un tratamiento preferente en virtud de la Ley (Tóth; Sik 2003). El visado y un permiso de residencia específico pueden ser entregados a nacionales de un país tercero en aplicación de acuerdos bilaterales si el extranjero entra en Hungría con el objetivo de practicar la lengua húngara, preservar tradiciones nacionales y culturales, participar en programas no escolares o para mantener contactos familiares y de amistad en Hungría (Ley sobre la entrada y estancia de nacionales de terceros países, art. 27). Este permiso es renovable, válido durante cinco años y contempla la revocación del régimen de exención de visados, consecuencia de la transposición del Acuerdo Schengen cuyas disposiciones deberán aplicarse estrictamente este año (Tóth 2003). La Ley sobre la entrada y estancia de los nacionales de terceros países prevé una categoría de permisos de larga duración para los antiguos nacionales o los descendientes de un (antiguo) nacional húngaro renovando el permiso original, designado bajo el nombre “permiso de residencia de larga duración nacional” (Ley sobre la entrada y residencia de los nacionales de terceros países, artículo 35, art. 36, art. 37). Las otras categorías de permiso de residencia de larga duración incluyen la reagrupación familiar y las demás razones que justifican el estatuto de residente de larga duración.

## 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

El visado de corta duración (máximo tres meses) y el visado de trabajo para trabajadores de temporada son entregados por las representaciones consulares húngaras en el país de residencia del solicitante<sup>373</sup>. La unidad regional de la Oficina de Inmigración y Nacionalidad del lugar de residencia del solicitante se encarga de la renovación de los visados de corta duración. La expedición de visados de larga duración, así como la retirada, derogación, modificación o la renovación de estos documentos son competencia de la Mesa de Inmigración y Nacionalidad y de sus unidades regionales. En caso de solicitud de visado por persona perteneciente a una categoría considerada “de alto riesgo”, se consulta al Sistema de Seguridad Nacional y, en caso de una alarma en el SIS, se requiere una consulta con la oficina de SIRENE (u otra autoridad señalada) a través de la OIN.

### 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

La legislación húngara establece una distinción entre visados para estancias que no excedan de tres meses y visados para estancias que exceden ese periodo. La primera categoría incluye los visados de tránsito aeroportuario, los visados de tránsito (para un máximo de cinco días) y los visados de corta duración (para las entradas y estancias simples o múltiples no excediendo de tres meses en un semestre) (Ley sobre la entrada y residencia de nacionales de terceros países, art. 8). Los visados se regulan por las disposiciones del Acuerdo Schengen (Ley sobre entrada y residencia de los nacionales de terceros países, art. 9.1). Se rechazará una solicitud si las exigencias de los artículos 5.1.a, 5.1.c y 5.1.e del Acuerdo Schengen no están acreditadas<sup>374</sup>; o si el solicitante presentó falsos documentos o intentó engañar a las autoridades con el objetivo de entrar en el territorio (Ley sobre entrada y residencia de los nacionales de terceros países, art. 9.3).

El visado para estancias de más de tres meses incluye el visado de larga duración (concedido para un período de tiempo de un año como máximo), los visados a efectos de una actividad temporal (concedidos para una duración de tres a seis meses) y los visados nacionales

<sup>373</sup> En casos excepcionales, otra oficina consular o la policía de fronteras pueden expedir un visado de corta duración

<sup>374</sup> El solicitante tiene que estar en posesión de un documento de viaje válido; justificar los motivos de la estancia; debe disponer de recursos económicos suficientes, y no debe ser considerado como un peligro para la política pública, la seguridad internacional, la salud pública o las relaciones internacionales con algún país miembro de UE.

(expedidos en virtud de acuerdos internacionales)<sup>375</sup>. El visado de larga duración puede ser considerado como visado de inmigración ya que su obtención es una de las primeras etapas del procedimiento de inmigración. Se concede para un objetivo específico, en particular, a efectos de reagrupación familiar, de actividades asalariadas, de estudios o actividades de investigación. El solicitante de un visado de larga duración debe satisfacer las condiciones siguientes: poseer un documento de viaje válido; justificar el motivo de la estancia; disponer de alojamiento adecuado en Hungría; disponer de recursos suficientes; y poseer un seguro salud suficiente o, en su defecto, disponer de recursos financieros a fin de hacer frente a los gastos derivados de la pérdida de salud. Además, el solicitante no puede tener una medida de alejamiento o de expulsión, haber tenido una prohibición de entrada o figurar inscrito en el SIS (Ley sobre entrada y residencia de nacionales de países terceros, art. 15.1). El incumplimiento de una de estas condiciones o la presentación de documentos falsos por el solicitante para la obtención del visado implicará la desestimación de su solicitud (Ley sobre entrada y residencia de nacionales de países terceros, art. 15.2).

De acuerdo con el decreto del Ministerio de Justicia y policía referente a las tarifas en vigor para los visados y los permisos de residencia, un visado de tránsito o un visado de corta duración cuesta entre 35 y 45 EUR, un visado de trabajo cuesta 30 EUR y un visado de larga duración entre 50 y 72 EUR.

### 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

No hay posibilidad de recurso contra la negativa a la expedición de visados para estancias que no excedan de tres meses ni para los de duración más larga (Ley sobre entrada y residencia de nacionales de países terceros, art. 10.3; art. 15.3). La denegación de visado con carta de invitación es recurrible con base a las previsiones establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo.

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 Autoridades competentes

La expedición de un permiso de residencia, así como su retirada, su derogación, su modificación o su renovación son competencia de la Oficina de Inmigración y Nacionalidad y de sus unidades regionales<sup>376</sup>. En caso de solicitud de autorización de residencia, se consulta al Sistema de Seguridad Nacional. En caso de demanda de visado por una persona que forma parte de la categoría "de riesgo elevado", también se pedirá Informe al Sistema de Seguridad Nacional y, en caso de figurar inscrita en el SIS, se consultará también a SIRENE.

La entrega y la renovación de los permisos de trabajo son atribuciones de la unidad regional de la Agencia para el empleo situada en la región del empleador del solicitante.

#### 2.3.1.2 Procedimientos y condiciones aplicables

Los extranjeros que solicitan un permiso de residencia deben poseer un visado de larga duración o un visado nacional válido entregado por un motivo particular, excepto en caso de exención de la obligación de obtener el visado. Una solicitud de permiso de residencia puede presentarse en Hungría a la expiración del visado o del permiso anteriormente concedido.

La mayoría de las condiciones aplicables son específicas del permiso solicitado (ya sea un permiso de residencia temporal o un permiso de residencia permanente). No obstante, todas

<sup>375</sup> Estos visados se otorgan a los extranjeros que entran en Hungría para practicar la lengua húngara, perpetuar tradiciones y cultura nacional, participar en programas no escolares o de formación independiente o para mantener las relaciones con familiares o de amistad (ver apartado 2.2.1)

<sup>376</sup> Con excepción de los permisos para los miembros del servicio diplomático, que son expedidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

las solicitudes están condicionadas a las siguientes exigencias: el solicitante debe tener un alojamiento asegurado<sup>377</sup>; disponer de recursos financieros suficientes<sup>378</sup>; poseer un seguro médico suficiente o, a falta del mismo, disponer de recursos para hacer frente a los gastos sanitarios.

No existe ninguna exigencia formal o criterio sustancial relativo a la integración de los inmigrantes en la sociedad y la economía húngara. La autonomía financiera es el principio más relevante, y aunque algunas medidas a favor de una integración asistida están en curso de preparación, no se encuentran, por el momento, previsiones al respecto en la Ley sobre entrada y residencia de los nacionales de terceros países.

La Ley sobre entrada y residencia de los nacionales de terceros países prevé la denegación automática del permiso de residencia a los solicitantes que tienen prohibida la entrada o estancia en el territorio; estén inscritos en el SIS; constituyan una amenaza potencial para la seguridad o la Salud Pública. En relación a los permisos de residencia de larga duración, las condiciones de denegación automática están más limitadas (asumiendo que el solicitante ha residido en Hungría durante, al menos, tres años, plazo que se reduce en caso de reagrupación familiar). Esta denegación no es automática y solo será obligatoria si la estancia del solicitante compromete la seguridad nacional, si tiene prohibida la entrada o la estancia o si fue objeto de una medida de alejamiento o de expulsión.

La tarifa de un permiso de residencia temporal es de 28 EUR. Un permiso de residencia de larga duración (su renovación o su modificación) cuesta 20 EUR y un permiso de estancia temporal cuesta 28 EUR. El permiso de estancia para nacionales de países terceros (o su renovación) cuesta 40 EUR, al igual que un permiso de larga duración (o su renovación). Las tarifas incluyen un examen médico, cuando es exigido por la autoridad sanitaria, cuyo coste se eleva a 90 EUR por persona. Las tarifas para la traducción oficial de los certificados de matrimonio o de documentos que certifican la relación parental son determinadas por el Servicio de traducciones juradas (Ministerio de Justicia); por término medio, la tarifa es de 2 EUR por página.

### *2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales*

Las resoluciones de rechazo o denegación de una solicitud de permiso de residencia pueden ser objeto de un recurso ante la Oficina de Inmigración y Nacionalidad. La Agencia para el empleo se pronuncia sobre los recursos interpuestos contra las decisiones relativas a los permisos de trabajo. Es posible un recurso jurisdiccional ante el Tribunal Superior (Capital Court) contra las decisiones que ponen fin a la vía administrativa, de acuerdo con la Ley sobre el procedimiento administrativo.

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### *2.3.2.1 Residencia temporal*

Se autoriza al titular de un visado de corta duración a residir en el país durante un período de tres meses como máximo durante un mismo semestre. El extranjero titular de un visado de estancia está autorizado a residir en el país durante un año máximo, excepto por disposición contraria prevista en un Tratado Internacional (la validez de un visado es de cinco años como

<sup>377</sup> Las condiciones de la vivienda no están claramente establecidas. Ciertamente, el alojamiento debe ser estable y legal, con toda la documentación necesaria. Sólo los solicitantes de permisos de estancia deben cumplir requisitos específicos: su alojamiento debe contener por lo menos seis metros cuadrados de espacio de dormitorio para cada persona que viva bajo el mismo techo (AlienD, Sección 30).

<sup>378</sup> No se define de manera precisa la cantidad mínima de cobertura financiera necesaria para la entrada y la estancia en Hungría. La legislación utiliza el término "adecuado" o "bien documentado", y el Reglamento responsabiliza al Ministro de Inmigración. Cabe señalar que la ambigua Ley de entrada...establece un requisito de 4 euros "por la entrada," pero no está claro exactamente a lo que se refiere a (por día, en total, etc) y la suma es tan baja que parece absurda. Puede entenderse que, a falta de disposiciones más transparentes, se deberán cumplir los siguientes criterios: la fuente de ingresos debe ser legal y estable, ha de estar documentada y ha de referirse y cubrir al interesado y a los miembros de su familia durante toda la estancia. En la práctica, esto significa un ingreso mensual superior al salario mínimo por cabeza en la familia del solicitante.

máximo para los “visados preferenciales con los países vecinos”<sup>379</sup>. Un visado de estancia es expedido para un fin concreto, en particular, a los temporeros por un período de tiempo máximo de seis meses, y a los titulares de un permiso de trabajo con la finalidad de ejercer una actividad por cuenta propia, de reagrupación familiar o de intercambio cultural.

A la expiración del visado de larga duración y visados nacionales, los interesados pueden solicitar un permiso de residencia temporal por el mismo motivo. Por norma general, el permiso de residencia temporal se concede por un período de tiempo máximo de dos años renovable dos años más (Ley sobre entrada y residencia de los nacionales de terceros países, art. 16). Las condiciones de expedición de un permiso de residencia temporal son idénticas a las de un visado de larga duración: el solicitante debe estar provisto de un documento de viaje válido; justificar la finalidad de su entrada y su estancia en Hungría; debe ser titular de un seguro médico suficiente o, en su defecto, disponer de recursos financieros suficientes para hacer frente a sus gastos de salud. Además, el solicitante no puede tener prohibida la entrada ni estar inscrito en el SIS. El permiso se rechazará si estas condiciones no se cumplen, si el solicitante presentó falsos documentos con el fin de obtener el permiso, si sufre una enfermedad que amenaza la Salud Pública y si se niega a someterse a un tratamiento médico obligatorio, o si contraviene la legislación húngara en materia de salud durante su estancia en el territorio (Ley sobre entrada y residencia de los nacionales de terceros países, art. 18). El denominado permiso permanente por la Ley sobre entrada y residencia de nacionales de terceros países, es el permiso de residencia temporal cuando se concede por un período de tiempo de cinco años con posibilidad de renovación. El permiso de residencia temporal se entrega asimismo a los nacionales de países terceros titulares de un permiso de residencia de larga duración-CE expedido por otro país y desean residir en Hungría por motivos de estudio, para ejercer una actividad por cuenta ajena o por cualquier otro motivo justificado. El mismo permiso también se concede a los miembros de la familia del titular de un permiso de residencia de larga duración residente en Hungría (Ley sobre entrada y residencia de nacionales de terceros países, art. 34).

### 2.3.2.2 *Residencia permanente*

La Ley sobre entrada y residencia de nacionales de países terceros prevé los siguientes tipos de permisos de residencia permanente: permiso de residencia permanente nacional; permiso de residencia de larga duración y permiso de residencia temporal con vocación de permanente. Contrariamente a los dos primeros permisos, el estatuto ofrecido por el permiso de residencia temporal con vocación a permanente no es permanente sino concedido por un período de tiempo de cinco años con posibilidad de renovación (véase sección 2.3.2.1). Además de las exigencias generales aplicables a todos los tipos de permiso de residencia, conviene tener en cuenta que ningún permiso permanente se entregará a un solicitante que tenga antecedentes penales, hasta la cancelación de las responsabilidades civiles, penales y administrativas de las infracciones cometidas (Ley sobre entrada y residencia de los nacionales de terceros países, art. 33.2). Un permiso de residencia permanente nacional puede entregarse cuando el solicitante resida legalmente y de manera ininterrumpida en Hungría durante al menos tres años (Ley sobre entrada y residencia de los nacionales de terceros países, art. 35). Ese permiso, bajo algunas condiciones, puede expedirse a los miembros de la familia de su titular (véase sección 2.3.3.1). El permiso de residencia de larga duración-CE puede ser entregado cuando el solicitante residió legalmente y de manera ininterrumpida en Hungría durante cinco años (Ley sobre entrada y residencia de los nacionales de terceros países, art. 38). Tal permiso no puede entregarse a efectos de estudios, trabajo estacional o voluntariado. Sin embargo, la mitad del período de residencia como estudiante en Hungría puede incluirse en el cálculo de estos cinco años (Ley sobre entrada y residencia de los nacionales de terceros países, art.38).

## 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

### 2.3.3.1 *Reagrupación familiar*

<sup>379</sup> Este visado, con validez de cinco años, fue introducido por la ley sobre entrada y estancia de nacionales de terceros países como medida compensatoria para los húngaros étnicos que residen en Serbia y en Ucrania. Él mismo puede ser entregado a los visitantes asiduos con el fin de preservar la identidad cultural.

La Ley sobre entrada y residencia de personas que posean el derecho de libre circulación favorece a los reagrupantes húngaros con la definición de "miembro de la familia", más extendida para ellos que para los nacionales de los otros Estados del EEE. Las dos categorías incluyen al cónyuge (pero no al compañero) del reagrupante y a todos los descendientes menores de 21 años o los descendientes a cargo. En el caso de un nacional de un Estado miembro del EEE (o su cónyuge), el ascendiente solo es considerado como miembro de la familia si está a cargo del reagrupante, mientras que para un nacional húngaro esta dependencia no se requiere (Ley sobre entrada y residencia de personas que posean el derecho de libre circulación, art. 2.b). En el caso de un menor de nacionalidad húngara, el padre que ejerce la guarda y custodia sobre este menor se considera como miembro de la familia. Tratándose de nacionales de países terceros, el reagrupante titular de un visado de larga duración, de un permiso de residencia temporal, de un permiso de residencia permanente nacional o temporal con vocación a permanente o de un permiso de residencia de larga duración-CE también se beneficiará del procedimiento de reagrupación familiar (Ley sobre entrada y residencia de los nacionales de terceros países, art. 19.1). Son considerados como miembros de su familia: el cónyuge del reagrupante, los hijos menores del reagrupante y su cónyuge; los menores a su cargo bajo la guarda y custodia del reagrupante o de su cónyuge; los ascendientes dependientes del reagrupante o de su cónyuge; y los hermanos y hermanas del reagrupante o de su cónyuge incapaces de cubrir sus propias necesidades por razones de salud. El permiso de residencia por reagrupación familiar no puede exceder la validez del visado de larga duración o la del permiso de residencia del reagrupante (Ley sobre entrada y residencia de nacionales de terceros países, art. 19.10). Se entrega generalmente un permiso de tres años con posibilidad de renovación. El permiso de residencia permanente nacional puede concederse: a un menor o ascendiente en línea directa a cargo del reagrupante que tenga el estatuto de residente permanente, siempre que haya vivido en el mismo hogar al menos un año antes de la solicitud; y al cónyuge del reagrupante que tenga el estatuto de residente permanente, a condición de que se haya contraído matrimonio dos años antes de la solicitud. El cónyuge del reagrupante titular de un permiso de residencia permanente puede obtener el permiso de trabajo sin que se tenga en cuenta la situación nacional de empleo si vivió con el reagrupante en Hungría al menos un año antes de la solicitud. Las mismas disposiciones se aplican al cónyuge y a los descendientes de un trabajador inmigrante empleado en Hungría durante los ocho últimos años, si vivieron con el reagrupante en Hungría durante los cinco últimos (Ley sobre la promoción del empleo, art. 6.g; art. 6.h). Es preceptivo un análisis del mercado laboral antes de entregar el permiso de trabajo en todos los demás casos (Ley sobre la promoción del empleo, art. 1, art. 2).

### 2.3.3.2 Trabajo

#### Cuenta ajena

La inmigración legal en Hungría está justificada esencialmente para el ejercicio de una actividad profesional. Según el art. 7 de la Ley IV de 1991 (Ley sobre la promoción del empleo), el Ministerio de Asuntos Sociales y de Empleo, de acuerdo con los otros Ministerios implicados, puede emitir un decreto con reglamentación sobre los requisitos previos y el procedimiento para la concesión del permiso de trabajo a los nacionales de terceros países; sobre el número máximo de extranjeros que pueden emplearse en funciones particulares en cada región, en la capital o sobre el conjunto del territorio por un período definido<sup>380</sup>; y sobre los puestos de trabajo para los que ningún extranjero podrá ser contratado habida cuenta la situación del desempleo. La decisión ministerial sobre la autorización para emplear a extranjeros en Hungría, modificada en siete ocasiones, dispone en su sección 2.1 que todas las actividades asalariadas ejercidas por un extranjero estarán sujetas a autorización, excepto disposición contraria contenida en la Ley sobre la promoción del empleo o la decisión ministerial n° V de 2007<sup>381</sup>.

<sup>380</sup> Por ejemplo, en 2005, el número de extranjeros empleados en Hungría no podía sobrepasar los 87.000 (Magiáres Közlöny 2005/9. FM közleménye)

<sup>381</sup> La sección 7.1 de la decisión ministerial sobre la autorización para emplear extranjeros en Hungría precisa las categorías de personas extranjeras eximidas de la obligación de poseer un permiso de trabajo: el extranjero llegado para ocupar un puesto de director de una filial o de una agencia de representación de una empresa extranjera; el personal de misiones diplomáticas o consulares u otras divisiones de éstas; las personas en puestos de ejecución de acuerdos internacionales en el seno de organizaciones internacionales o de organizaciones conjuntas; los extranjeros

Un permiso de trabajo individual puede entregarse a petición del empleador, cuando se ha comprobado que ningún húngaro ni extranjero residente legal está disponible para ocupar dicho puesto de trabajo<sup>382</sup>. En algunos casos se puede omitir la exigencia de tener en cuenta la situación nacional de empleo<sup>383</sup>. El solicitante debe cumplir las condiciones de salud y cualificaciones necesarias para el empleo en cuestión y la remuneración no debe ser inferior al 80% de la media nacional en este sector de actividad (y debe ser superior al salario mínimo legal). El empleador no debe haber sido objeto de una investigación o de una sanción de la inspección de trabajo o haber sido multado durante el año anterior. Además no debe haber cursado despidos importantes durante el año anterior, ni encontrarse en huelga al momento de la solicitud.

Después de la expedición de un permiso de trabajo, el extranjero debe solicitar un visado de larga duración a los fines de ejercer una actividad por cuenta ajena. El permiso de residencia temporal concedido para el mismo motivo se entrega por un máximo de tres años renovable (Ley sobre entrada y residencia de nacionales de terceros países, art. 20.4). En todos los casos, la duración del visado de larga duración y el permiso de residencia deben corresponder con la duración del permiso de trabajo (Ley sobre entrada y residencia de nacionales de terceros países, art. 20.5).

### Cuenta propia

Para poder ejercer una actividad por cuenta propia en Hungría el interesado debe obtener previamente el correspondiente visado de larga duración (Ley sobre entrada y residencia de los nacionales de terceros países, art. 20.1) (véase sección 2.2.2.). Será concedido a su llegada un permiso de residencia temporal por los mismos motivos y por una duración máxima de tres años (véase sección 2.3.2.1.).

### Trabajo de temporada

Los trabajadores estacionales extranjeros deben cumplir los requisitos para la obtención del visado y del permiso de trabajo de acuerdo con la Ley sobre entrada y residencia de los nacionales de países terceros, la Ley sobre la promoción del empleo y la decisión ministerial sobre la autorización para emplear extranjeros en Hungría. Un temporero puede residir y trabajar en Hungría entre tres y seis meses por año (Ley sobre entrada y residencia de nacionales de terceros países, art. 14.1 y art. 20.2).

### *2.3.3.3 Estudios y formación profesional*

Un visado de larga duración y un permiso de residencia temporal pueden entregarse por motivo de estudios a los nacionales de países terceros aceptados por un establecimiento de enseñanza secundaria o superior autorizado (Ley sobre entrada y residencia de los nacionales de terceros países, art. 21.1). El permiso de residencia se entrega por un período de tiempo máximo de dos años renovable por uno o dos años (Ley sobre entrada y residencia de los nacionales de terceros países, art. 21.2).

---

que realizan actividades de puesta en servicio, reparación, mantenimiento o garantía en ejecución de un contrato privado con una empresa extranjera, a condición de que el período de estancia necesario no supere quince días consecutivos. Algunos extranjeros vinculados al ámbito de la educación son contemplados también por esta exención: el extranjero titular de un título de doctor beneficiario de una beca de investigación que viene a ocupar un puesto de post doctorado; el extranjero estudiante en una institución extranjera de enseñanza superior en el marco de un programa de aprendizaje convenido por una asociación internacional de estudiantes; el extranjero que sigue estudios en las escuelas profesionales, secundarias, artísticas o en instituciones de enseñanza superior; y el extranjero voluntario en instituciones de enseñanza primaria, intermedia y superior para enseñar una lengua extranjera, si esta función se inscribe en un programa internacional firmado por los Ministros de los países afectados, aprobado por el Ministerio de Educación y Cultura.

<sup>382</sup> Esta exigencia transpone el principio de preferencia comunitario al derecho húngaro.

<sup>383</sup> Es posible omitir esta consulta en los siguientes casos: cuando el extranjero debe ocupar un puesto clave; cuando el empleo se propone por una sociedad con participación extranjera mayoritaria, si el número de extranjeros empleados no sobrepasa un 5% del total registrados a 31 de diciembre del año anterior; cuando se trata de atletas profesionales que participan en actividades deportivas en virtud de un contrato; y cuando se trata de un extranjero de renombre internacional en el ámbito de la educación, la ciencia o las artes.

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

La legislación recientemente adoptada responde a un proceso de alineación urgente, a raíz de un procedimiento de la CE contra Hungría por infracción, dada la no transposición de algunas de las Directivas de la CE. Las Directivas transpuestas son: la Directiva 2003/86/CE del Consejo relativa al derecho a la reagrupación familiar; la Directiva 2003/109/CE del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de países terceros residentes de larga duración; la Directiva 2004/114/CE del Consejo relativa a las condiciones de admisión de los nacionales de terceros países por motivos de estudios, por intercambio, de formación no remunerada o de voluntariado; y la Directiva 2005/71/CE del Consejo relativa a un procedimiento de admisión específico de los nacionales de países terceros a efectos de investigación científica.

### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

La decisión ministerial relativa a la autorización para emplear extranjeros en Hungría prevé un largo procedimiento administrativo de instrucción de las solicitudes presentadas por los empleadores, pues el trabajador extranjero está siempre en su país de origen. En la práctica, un permiso no estacional se entrega para un año máximo, pero sólo cuando el trabajador posea la resolución favorable, podrá presentar la solicitud de visado de trabajo (visado de estancia con motivo de la realización de una actividad asalariada), lo que podrá ocuparle varias semanas o meses. En consecuencia, el permiso de trabajo sólo será válido, en la práctica, durante diez meses. El coste relativamente elevado de este procedimiento puede, entre otras razones, contribuir al desarrollo de una economía paralela, que explicaría el aumento de trabajo irregular entre los extranjeros y de la economía sumergida.

No existe diálogo institucionalizado entre los protagonistas de la inmigración económica, en particular el empleador, los sindicatos, actores sociales, los partidos políticos, las asociaciones locales y las ONG representando a los inmigrantes, los trabajadores sociales, los programas de integración y las comisiones de los derechos humanos. La cuestión sólo parece interesar puntualmente a algunos estudiosos universitarios, conferenciantes o redes internacionales.

### **5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

El único instrumento establecido con motivo de una cooperación transfronteriza es el existente en favor de las comunidades de húngaros étnicos que viven en los países vecinos. El Parlamento Húngaro constituyó un Fondo nacional en 2004, garantizando pequeñas inversiones, préstamos, desarrollo de infraestructuras, empresariado y otras actividades de formación y de cooperación económica en Ucrania y en Serbia. Este fondo ha venido a sustituir a otros instrumentos financieros anteriores que organizaban las relaciones entre el Estado de origen y las minorías étnicas, así como el fortalecimiento de la comunidad. El impacto económico de este fondo no se ha evaluado todavía.

A finales de 2006, el Ministerio de Asuntos Exteriores había pedido a algunas instituciones universitarias y de investigación elaborar una estrategia en materia de relaciones exteriores para los próximos cinco a diez años. Uno de los pilares de esta estrategia sería la política para el empleo de nacionales extranjeros.

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

Hárs ., Sik, E. ; Tóth, J., "Hungary", in Wallace Stola (Eds.), Patterns of Migration in Central Europa (2001) Palgrave, pp. 252-276 (Hárs; Tóth 2001).

Tóth, J., "Diaspora Politics: Programs and and Prospets" in Kiss, I., McGovern, C. (Eds.), New Diasporas in Hungary, Russia and Ucrania: Legal Regulation and Current Politics (2000) Budapest, Open Society Institute/COLPI, pp. 96-141 (Tóth 2000).

Tóth, J., "Connections of Kin-minorities to the Kin-state in the Extended Schengen Zone" 5 European Journal of Migration and Law (2003) pp. 201-227.

Tóth, J. ; Sik, E., "Joining an EE.UU. identity. Integration of Hungary or the Hungarians?" in Spohn, W.Triandafyllidou, A. (eds.), Europeanisation, National Identities and Migration. Changes in Boundary Construction between Western and Eastern Europe (2003) Routledge, Routledge Advances in Sociology, pp.223-244 (Tóth; Sik 2003).

### Otras fuentes

Ley nºIV de 1991 relativa a la promoción del empleo y la protección de los parados (Loi sur la promotion de l'emploi).

Ley nºLXXIX de 1993 relativa a la enseñanza pública.

Ley nºXXXIX de 2001 relativa a la entrada y el estancia extranjeros (sustituido por el Leyes de 2007).

Ley nºXCIX de 2001 relativa al reconocimiento de los títulos de la enseñanza superior.

Ley nºCXXXIX de 2005 relativa a los estudios superiores.

Ley nºI de 2007 relativa a la entrada y a la estancia de personas que poseen el derecho de libre circulación y de residencia (Ley sobre las personas que poseen el derecho de libre circulación).

Ley nºII de 2007 relativa a la entrada y a la estancia de los nacionales de terceros países (Ley sobre entrada y residencia de los nacionales de terceros países).

Decreto gubernamental nº IX de 2001 de aplicación de la Ley relativa a la entrada y a la estancia de extranjeros (sustituido por el decreto ministerial de 1º de julio).

Decreto gubernamental nºII de 2005 relativo a las cartas de estudiante.

Decreto gubernamental nºVIII de 2006 relativo a asignaciones concedidas a estudiantes de la enseñanza superior.

Decisión ministerial nº XI de 1999 relativa a la autorización de trabajo para trabajadores extranjeros.

Decisión ministerial nºII de 2007 relativa a la aplicación de las Leyes nºI y II de 2007.

Decisión ministerial n° V de 2007 relativo a gastos de visados y a las autorizaciones de estancia (Decisión ministerial n° V 2007).

**Entrevistas personales**

Departamento de los asuntos consulares, Ministerio de Asuntos Exteriores, 4 de agosto de 2007.



## IRLANDA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>290</b>
<hr style="border-top: 1px dotted black;"/>	
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN</b>	<b>291</b>
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios</b>	<b>291</b>
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados</b>	<b>291</b>
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES	291
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES	291
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES	292
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia</b>	<b>292</b>
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS	292
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes</i>	292
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables</i>	292
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales</i>	294
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA	294
2.3.2.1 <i>Residencia temporal</i>	294
2.3.2.2 <i>Residencia permanente</i>	294
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS	294
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar</i>	294
2.3.3.2 <i>Trabajo</i>	296
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional</i>	298
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL</b>	<b>298</b>
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN</b>	<b>299</b>
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS</b>	<b>299</b>
Bibliografía	300

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

Históricamente, Irlanda no es un país de inmigración importante, debido, en particular, a su escasa demanda interna de mano de obra y a la ausencia de pasado colonial. No obstante, la mejora de la situación económica del país desde mediados de los años noventa provocó un cambio de esta situación. Irlanda practica una política migratoria liberal, siendo un ejemplo de ello, el nuevo sistema de autorizaciones de trabajo adoptado en el 2000 y la decisión de no limitar el acceso al mercado laboral a los Estados que se han adherido a la Unión el 1 de mayo de 2004. El Gobierno irlandés parece, en efecto, reconocer la importancia de la migración laboral para la economía irlandesa. Y la evolución de la política se dirige hacia una gestión de la migración basada en una apertura de las fronteras a los trabajadores cualificados, acompañada de medidas de control contra la migración irregular. Se ha observado, una inmigración creciente hacia Irlanda estos últimos años y esta tendencia podría mantenerse durante los próximos años. No obstante, se considera que Irlanda carece actualmente de una política migratoria global que permita hacer frente a la proporción creciente de la población extranjera en su territorio.

Según estimaciones oficiales, la migración neta positiva alcanzó a 376.700 personas entre 1996 y 2006 (Estimaciones sobre la población y la migración 2006). El censo de 2006 ha estimado que el 14,7% de la población nació fuera del país y 8,2% fuera del Reino Unido. Según la misma fuente, el 10,1% de la población estaba compuesta por nacionales extranjeros, lo que representaba un aumento del 87% con relación al anterior censo efectuado en el 2002. Por último, cabe indicar que en 2006, los grupos más importantes de nacionales extranjeros eran originarios del Reino Unido, Polonia, Lituania, Nigeria, Letonia, Estados Unidos de América, China y Alemania (Censo 2006).

La Ley de Extranjería de 1935, así como la ordenanza de 1945 sobre los extranjeros, son los principales textos que regulan la entrada y la residencia de ciudadanos no británicos. La ley de extranjería, asignó amplios poderes al Ministro de Justicia, Igualdad y Reforma legislativa (en lo sucesivo “el Ministro”) para tomar medidas relativas al control de los nacionales de terceros países. Sin embargo, durante la última década, el régimen jurídico migratorio ha sido recurrido en dos ocasiones con éxito, ante los tribunales nacionales. En primer lugar, porque una parte de la ley de Extranjería implicaba una delegación de poder al Ministro inconstitucional, y en segundo lugar, porque algunas disposiciones de la ordenanza establecían la adopción de condiciones obligatorias para la residencia que contravenían a la ley de extranjería. La respuesta del legislador ha sido, adoptar textos urgentes que preserven la esencia del régimen existente, solucionando al mismo tiempo sus defectos jurídicos aparentes. Por lo tanto, el marco jurídico originario permanece, sobre la base de una toma de decisión discrecionalmente individual (caso por caso) pero se basa ahora en las leyes de inmigración de 1999 y de 2004. Otros cambios introducidos posteriormente se refieren a ámbitos específicos, así La Ley sobre los permisos de trabajo de 2003, establecía la responsabilidad penal de los patronos y empleados en supuestos de trabajo irregular. Por último, la ley de permisos de trabajo de 2006 estableció las normas del procedimiento para la expedición de los permisos de trabajo a los nacionales extranjeros.

Los procesos recientes de reforma acabaron en la presentación del proyecto de Ley de Inmigración, Residencia y Protección de fecha 27 de abril de 2007. Si se aprueba, esta ley sustituirá el conjunto de la legislación migratoria existente, a excepción de la ley sobre los permisos de trabajo. Entre las principales propuestas del proyecto de ley, conviene mencionar la creación del status de residente de larga duración, la posibilidad de exigir a los nacionales de terceros países carnets de identidad biométricos, la creación de procedimientos acelerados para la expulsión y las restricciones al matrimonio de los extranjeros.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

Actualmente, no existe ningún régimen jurídico que diferencie las distintas situaciones de las personas autorizadas para entrar y permanecer en Irlanda y las condiciones que les son aplicables. En la práctica, las demandas de visados y de residencias<sup>384</sup> son examinadas caso por caso, por los funcionarios de inmigración según los procedimientos administrativos establecidos por el Servicio Irlandés de Nacionalización e Inmigración (INIS), pertenecientes al Departamento de Justicia, Igualdad y Reforma legal.

A pesar de la ausencia de textos de referencia, las principales categorías de admisión son: visados turísticos, de visita a familiares o amigos, Negocios, Conferencias o Tránsito. Además de estas categorías, las prácticas administrativas contemplan casos excepcionales de admisión para residir. También contemplan la concesión de visados de trabajo, visados para el acceso a servicios concretos (en particular, el de tratamientos médicos privados) o de jubilación.

### 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

#### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

Las solicitudes de visados se presentan ante las Embajadas, Consulados u Oficina de Visados Irlandés en el país de residencia permanente. A excepción de algunas Embajadas donde se destina funcionarios de la inmigración, la mayoría de las solicitudes de visado son resueltas por la Oficina de visados del INIS<sup>385</sup>.

#### 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

Se pueden distinguir tres tipos de visados: los visados de tránsito, los visados para Estancias de Corta Duración tipo “C” concedidos para una estancia máxima de tres meses y los visados de Estancias de Larga Duración ,tipo “D” emitidos para una estancia de más de tres meses.

Como se ha indicado, no existe un procedimiento de solicitud de visado establecido en las normas<sup>386</sup>. Pero podemos indicar por la práctica, que los motivos de rechazo de una solicitud de visado son los siguientes:

- la ausencia de prueba de recursos financieros, o la presentación de pruebas insuficientes o incompletas;
- cuando la concesión del visado puede generar gastos públicos;
- la ausencia de referencias en Irlanda o de vínculo establecido con alguna persona y la ausencia de carta de invitación válida;
- la ausencia de confirmación de una reserva de hotel para la duración de la estancia;
- cuando no se obtuvo un permiso de trabajo solicitado;
- cuando le han sido rechazadas al solicitante sus anteriores solicitudes de visado;
- cuando el perfil del extranjero que desea estudiar en Irlanda no es satisfactorio, su nivel de inglés es insuficiente, su formación no corresponden al curso considerado, o hay lagunas en su curso universitario o profesional que no se justifican;

<sup>384</sup> Téngase en cuenta que el término “residencia” en el presente informe se refiere al permiso de residencia en Irlanda.

<sup>385</sup> En la actualidad, las embajadas de Irlanda en Moscú y Beijing son las únicas con funcionarios de inmigración legitimados para tomar decisiones.

<sup>386</sup> No existe ningún procedimiento específico para las solicitudes instadas por miembros de la familia de refugiados reconocidos que necesitan un visado. Deben presentar una solicitud en la oficina de visas del INIS, que llevará a cabo una investigación. El procedimiento puede durar hasta dos años.

- cuando el coste del viaje es desproporcionado con relación a los recursos del solicitante, los motivos del viaje no son concluyente, o si la intención del solicitante de dejar el territorio al expirar el visado no es segura.

Como regla general la tasa administrativa que debe pagarse por cada solicitud es de 60 euros, sin embargo algunos solicitantes, como los cónyuges y los miembros de la familia de nacionales de Estados miembros de la UE, son eximidos de pago. Por último, el plazo de resolución de las solicitudes de visados es habitualmente de dos a ocho semanas.

### 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

Mientras el funcionario de inmigración, viene obligado por ley a justificar por escrito su negativa a autorizar la entrada en el territorio nacional, en cambio, no hay ninguna obligación de este tipo en el supuesto de denegación de una solicitud de visado.

En caso de que una solicitud de visado o residencia haya sido rechazada, es posible instar, en el plazo de dos meses siguiente a la resolución, un recurso ante un funcionario jerárquicamente superior en el INIS.

Esta resolución denegatoria, no puede ser objeto de un recurso ante un tribunal independiente. En cambio, si se puede instar un procedimiento de revisión ante el Alto Tribunal irlandés. Sin embargo, este recurso ante el Alto Tribunal, se distingue de un recurso de apelación, en la medida en que los hechos del asunto no son objeto de un nuevo examen. Además la decisión del Alto Tribunal pone fin al procedimiento y no es posible ningún recurso ante el Tribunal Supremo, a menos que el propio Alto Tribunal considere que su resolución comprende una cuestión de derecho de importancia excepcional.

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 *Autoridades competentes*

Las disposiciones legales por las que se regulan las solicitudes de inmigración en Irlanda son bastante incompletas. No obstante, la ley sobre la inmigración otorga a los funcionarios de inmigración un poder general para conceder o denegar el acceso al territorio a los nacionales de terceros países a su llegada a cualquier frontera. Asimismo, otorga al Ministro el poder discrecional de autorizar la residencia, pero la legislación ni describe el procedimiento ni limita el poder discrecional del Ministro en el examen de las solicitudes de residencia.

En la práctica, varios son los departamentos gubernamentales que participan en el examen de las solicitudes de inmigración en Irlanda. El Ministerio de Justicia, Igualdad y Reforma legal está, en particular, encargado de las políticas de asilo, inmigración y ciudadanía. En la práctica, el INIS administra estos temas en el Ministerio. El departamento del Ministerio de Empresa, de Comercio y de Empleo (DETE) es el responsable de las políticas de migración económica y evalúa y resuelve las solicitudes de permiso de trabajo. La Oficina de Inmigración Nacional Garda o "Garda National Immigration Bureau" (GNIB) es la responsable, entre otras, de las operaciones policiales relativas a la inmigración, como el control en las fronteras, el registro de los extranjeros, el examen de los delitos vinculados a la inmigración y la ejecución de los órdenes de expulsión.

#### 2.3.1.2 *Procedimientos y condiciones aplicables*

El régimen irlandés de inmigración establece una distinción entre los nacionales de terceros países sujetos a la obligación de visado y los que se eximen.

Esta distinción se aplica en todos los supuestos, y no solamente a los extranjeros que desean entrar en el territorio para visitas de corta duración. En relación con los nacionales eximidos de visado, no pueden instar una solicitud de residencia desde el extranjero, sino que deben solicitarla una vez se encuentran en territorio irlandés. Por su parte, los nacionales que requieren un visado también pueden, una vez llegados a Irlanda, presentar una solicitud para alargar su estancia o para solicitar una modificación de su status ante la GNIB.

La mayoría de las solicitudes de residencia se presentan por escrito ante el INIS y no hay plazo establecido para su resolución, por ello el procedimiento puede durar en algunos casos más de 12 meses. Por ejemplo, las solicitudes de residencias presentadas por miembros de familia de ciudadanos irlandeses adultos sujetos a la obligación de visado tienen una duración entre 18 y 20 meses. Además, tras llegar a Irlanda, es obligatorio inscribirse en el registro oficial de inmigración ante el GNIB. Sólo tras inscribirse y presentar todas las pruebas sobre su situación que acrediten que concurren todos los requisitos para la solicitud, se puede obtener la residencia.

En los dos casos (solicitud ante el INIS o el GNIB), la prueba de haber obtenido la residencia consiste en un sello estampado en el pasaporte emitido por el GNIB. Los principales sellos o estampillas son: la autorización de residencia y trabajo con un permiso de trabajo; los estudiantes con permiso de trabajar durante sus estudios; los estudiantes sin permiso de trabajar; los visitantes a cargo de titulares de permiso de trabajo; el permiso para residir libremente y acceder al mercado laboral de los refugiados; los cónyuges de ciudadanos irlandeses, los padres de ciudadanos irlandeses y los residentes de larga duración después de cinco años; los ciudadanos con doble nacionalidad naturalizados Irlandés (con un pasaporte no irlandés); y los permisos de residencia de duración indeterminada (concedidos después de ocho años de estancia).

Existe un supuesto excepcional, por el que un nacional de un tercer país puede solicitar ante el INIS un permiso para residir en Irlanda por circunstancias excepcionales, cuya resolución se deja a la discreción del Ministro. Estas solicitudes se introducen generalmente por escrito ante el INIS, argumentándose los motivos que justifican la renovación de las condiciones de estancia o su cambio, en función de las circunstancias particulares o excepcionales del interesado.

La solicitud de un visado puede ser denegada por parte del funcionario de inmigración por alguno de los siguientes motivos: la incapacidad económica para atender sus necesidades o de las personas a su cargo; la intención de trabajar sin autorización; padecer una enfermedad que forma parte de la lista del Reglamento sanitario internacional o estipulado en la ley sobre la inmigración; una condena por un delito que contemple más de un año de prisión; la ausencia de visado o pasaporte válido; la existencia de un orden de expulsión o la existencia de otros motivos vinculados al bien público, a la seguridad nacional o al orden público; la intención de viajar irregularmente a otras regiones de la zona común con el Reino Unido (Ley sobre la inmigración, sección 4). Además incluso cuando el permiso de acceso se concede, el funcionario de la inmigración puede imponer condiciones concretas y particulares para la residencia de ese inmigrante.

Conviene, por otra parte, observar que la legislación sobre la inmigración establece unas normas especiales que regulan la entrada en el territorio nacional por la frontera con Irlanda del Norte. Por regla general, en este supuesto, no se lleva a cabo el control de la inmigración siendo que la legislación establece simplemente una potestad a favor de los funcionarios de inmigración para que puedan proceder a la interrogación de los que desean acceder por esa frontera. Además, los extranjeros no tienen que solicitar la entrega de una autorización de acceso, les basta con registrar su estancia dentro de los 7 primeros días, si han entrado con finalidad de trabajar o realizar actividades comerciales, o en el plazo de un mes en los otros casos.

Hay que decir, que el cambio de status o situación se acepta generalmente en el sistema irlandés. En efecto, las solicitudes de residencia pueden presentarse en el país después de haber entrado por otro motivo. No obstante, no se suele autorizar el cambio de situación a los nacionales que han entrado con un visado de turistas de corta duración.

### 2.3.1.3. Recursos administrativos y judiciales

El procedimiento es idéntico al aplicable en caso de una denegación de visado.

## 2.3.2. CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### 2.3.2.1 Residencia temporal

El régimen irlandés de inmigración establece una clara distinción entre los nacionales de terceros países sujetos a la obligación de visado y los que quedan exentos, en función de la duración de la estancia. Los ciudadanos de terceros países eximidos de la obligación de visado no están obligados a obtener un permiso antes de su llegada, cualesquiera que sean los motivos de su estancia. No obstante, si desean residir en Irlanda más de tres meses, deben instar la solicitud después de su llegada. Los nacionales de terceros países no eximidos de visado, que desean residir o permanecer en Irlanda más de tres meses, están obligados a inscribirse en el registro oficial de inmigración, de las oficinas locales, antes de la expiración de este plazo (o del plazo concedido) y deben notificar cualquier cambio de domicilio. Asimismo, la tasa anual establecida para la emisión del "Certificado de Registro de Inmigración" al interesado, es de 100 EUR.

Los solicitantes titulares de un permiso de residencia de larga duración (válido por cinco años) también deben inscribirse y obtener un "certificado de Registro", por el que deberán pagar 100 EUR, siendo el plazo de resolución actualmente de 12 a 14 meses. El proyecto de ley sobre la inmigración prevé la concesión de un permiso de residencia de larga duración a los solicitantes que cumplan las "condiciones estándares de admisibilidad" (Proyecto de ley sobre la inmigración, artículo 34). Estas condiciones incluyen cinco años de residencia en Irlanda durante los seis años anteriores y un certificado de moralidad. Las otras condiciones exigibles, deben determinarse en disposiciones de política migratoria y podrían, en particular, suponer la introducción de la exigencia del cumplimiento por un lado de la condición de un "dominio razonable de las lenguas inglesa e irlandesa", y "esfuerzos razonables de integración" (ninguno de los dos conceptos están definidos por el momento), así como la ausencia del uso de los fondos públicos durante los cinco años anteriores. Así mismo, el Ministro conservaría un poder discrecional en cuanto a la concesión de los permisos. Por último, el permiso tendrá una validez de cinco años y sólo podría extinguirse por cuatro motivos: la aportación de información falsa para obtener el permiso, un año de ausencia del territorio irlandés, la expulsión por motivos de orden público y "una condena especialmente grave" que suponga que el interesado sea considerada una persona "peligrosa para la comunidad".

### 2.3.2.2. Residencia permanente

Por lo que se refiere a la residencia permanente, la condición principal es que el solicitante haya residido legalmente en Irlanda durante ocho años. La política de inmigración de Irlanda no prevé actualmente ninguna disposición relativa a posibles exámenes de lengua o integración. La presentación de una solicitud de permiso de residencia permanente no está sujeta al pago de una tasa administrativa.

## 2.3.3. CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

### 2.3.3.1 Reagrupación familiar

#### Miembros de la familia de nacionales irlandeses

La legislación irlandesa no regula la entrada y la permanencia de los miembros de la familia de los nacionales irlandeses. Por otro lado, la jurisprudencia ha determinado que una relación familiar con un nacional irlandés no concede de manera automática derecho a entrar y residir en Irlanda (AO y DL c. Ministro de la justicia 2003). Sin embargo, la ley establece que las

autoridades de inmigración deben valorar para resolver, todo tipo de relación familiar con nacionales irlandeses (Ley sobre la inmigración, sección 4).

En la práctica, se hace una distinción entre los miembros de la familia adultos y menores.

Los hijos de nacionales irlandeses que poseen ellos mismos la nacionalidad irlandesa tienen derecho a residir en Irlanda sin que sus padres deban responder como garantes. En otros casos (en particular la tercera generación y las siguientes nacidas fuera de Irlanda<sup>387</sup>), aunque probablemente se les permitirá la entrada no existe ninguna norma que regule dicha situación.

Por lo que se refiere a los cónyuges, el procedimiento establece una diferencia entre los cónyuges nacionales de países exentos de visado y los demás. Los cónyuges nacionales de países exentos de visado deben, una vez han entrado en el territorio, inscribirse ante el funcionario de la inmigración del distrito donde residen. Tras la inscripción, obtienen un certificado de registro que les autoriza a residir y trabajar en Irlanda. El mismo procedimiento se aplica a los cónyuges exentos de obtener el visado, que residen irregularmente en Irlanda antes del matrimonio. Los cónyuges no eximidos de visado que se han casado y han vivido en el extranjero durante un determinado tiempo deben, después de la obtención del visado, también inscribirse ante el funcionario de la inmigración a su llegada con el fin de recibir el certificado de registro siguiendo el procedimiento habitual. Más complejo es el caso de los cónyuges nacionales de países que requieren un visado y que desean permanecer en el territorio nacional para casarse. Estas personas deben presentar su solicitud ante el INIS. Actualmente, el procedimiento dura entre 18 y 20 meses. Mientras tanto, el cónyuge puede permanecer en el territorio irlandés, pero es considerado como persona a cargo y no puede trabajar salvo que obtenga un permiso de trabajo.

En cambio, la pareja de hecho de un nacional irlandés debe solicitar un permiso de residencia ante el INIS cualquiera que sea el caso, tanto si es nacional de un país que se le exima de visado como si no lo es. En general, las parejas de hecho heterosexuales, se benefician de un derecho de residencia como personas a cargo pero no pueden trabajar sin autorización. Las parejas de hecho del mismo sexo, para los que no existe status marital o equivalente en Irlanda, pueden obtener la expedición de un permiso de residencia y trabajo, en función de las circunstancias. Aunque no existe ningún criterio oficial, para su resolución se tienen en cuenta algunos factores como la duración de la relación y las inmigraciones previas.

Los otros miembros de una familia, como los ascendientes o los hijos menores del cónyuge, también pueden ser admitidos. Sin embargo, no existe ningún criterio oficial en la materia, ni información relativa al número de personas admitidas en estas circunstancias, siendo probable que los casos de admisión de estas personas se encuentre limitado.

La ley sobre la nacionalidad y la ciudadanía irlandesa de 2004, promulgada el 1 de enero de 2005, modificó las disposiciones relativas a la adquisición de la ciudadanía irlandesa, volviéndose más restrictiva. Desde esta fecha, los niños nacidos en Irlanda no adquieren la ciudadanía irlandesa al menos que uno de sus padres sea ciudadano irlandés o británico, o sea titular de un permiso de residencia de duración indeterminada en Irlanda o Irlanda del Norte, o si residió durante tres de los cuatro años anteriores en el territorio irlandés, salvo si fue residente por estudios o por una solicitud de asilo. Tras estas modificaciones del derecho de ciudadanía, el Gobierno anunció que autorizaría a los padres de niños irlandeses nacidos antes del 1 de enero de 2005 a solicitar un permiso de residencia de conformidad con lo que se llama el régimen IBS/05. Para ello debía presentarse una demanda antes del 31 de marzo de 2005 en un formulario específico para este supuesto. La situación de los padres de niños nacionales irlandeses es en todo caso una cuestión urgente a resolver. En todo caso, los miembros de la familia de niños irlandeses, pueden solicitar un permiso de residencia ante el Ministro que tiene potestad discrecional para su resolución.

Los cónyuges y las parejas de hecho de los nacionales irlandeses se benefician generalmente de una residencia de 12 meses. Asimismo, se beneficia a los padres de niños irlandeses con un permiso de residencia de conformidad con el régimen IBC/05 a menudo por dos años, con una posibilidad de renovación del estatuto de inmigración por tres años.

---

<sup>387</sup> Téngase en cuenta que la legislación irlandesa sobre la ciudadanía permite que la tercera generación y las siguientes nacidas fuera de Irlanda tienen derecho a adquirir la ciudadanía irlandesa, sólo si el progenitor irlandés ha solicitado este derecho antes del nacimiento.

### Miembros de la familia de nacionales de terceros países

La legislación nacional, no prevé la admisión de miembros de la familia de nacionales de terceros países de manera sistemática. Sin embargo, si se establece disposiciones en relación a dos supuestos: los miembros de la familia de los trabajadores y de los refugiados. Los otros supuestos se someten directamente a la potestad discrecional del Ministro.

El Gobierno publicó dos notas informativas sobre la reagrupación familiar de los trabajadores en el 2005 y más recientemente en el mes de enero de 2007 (INIS 2007). Ahora bien, estas notas informativas no son más que directrices que no limitan de ningún modo la potestad discrecional de las autoridades competentes.

Según estas notas informativas, el reagrupante debe ser titular de un permiso de trabajo válido y disfrutar de un contrato de trabajo a tiempo completo durante un período mínimo de 12 meses. Sin embargo, este requisito no se exige cuando el reagrupante es titular de una "carta verde". En ambos casos, la renta del reagrupante debe ser superior al importe que da derecho al suplemento de renta familiar en aplicación del derecho de asistencia social. Este requisito no se exige cuando el reagrupante tiene un contrato a tiempo completo en el momento de la solicitud y desde hace 36 meses.

La reagrupación familiar cabe con el cónyuge y los hijos menores de 18 años no casados del reagrupante.

Los requisitos que se exigen y deben ser acreditados junto con la solicitud son los siguientes: una prueba de la relación familiar; en el caso de menores, si los dos padres no van a residir en Irlanda, se requiere el consentimiento del padre que reside en el extranjero; una copia del contrato de trabajo del reagrupante de una duración al menos de un año a partir de la fecha de la solicitud detallando el salario anual; la declaración de la renta del reagrupante admisible; una copia del pasaporte del reagrupante y de su certificado de registro en Irlanda. Los cónyuges que residen legalmente y a cargo de titulares de permiso de trabajo, tienen el derecho a obtener un permiso de trabajo, cuya resolución no se somete a la situación del mercado laboral (Ministerio de Empresas, de Comercio y Empleo 2007).

Lo anteriormente expuesto, se aplica solamente a los nacionales que necesitan un visado. Los miembros de la familia de nacionales eximidos de la obligación de visado pueden solicitar una autorización de residencia después de su llegada. No obstante, no existe ninguna disposición legislativa que establezca el procedimiento a seguir.

Por último, generalmente, el permiso de residencia que obtienen los miembros de la familia de nacionales de terceros países, se corresponde con la duración del permiso del reagrupante.

### 2.3.3.2 Trabajo

#### Carta Verde

Con el fin de obtener una carta verde, el solicitante debe disponer de una oferta de trabajo con un salario anual de más de 60.000 EUR, o entre 30.000 y 59.999 EUR y ocupar un puesto de trabajo muy cualificado (por ejemplo en el ámbito de las tecnologías de la información, de la asistencia sanitaria, de las ciencias y de la ingeniería, la construcción y los servicios financieros). El contrato debe tener una duración como mínimo de dos años y debe estar presentado por un empresario inscrito en la administración fiscal irlandesa. No hay establecido un nivel de conocimiento mínimo exigible al trabajador más que tener las "calificaciones, competencias o experiencia requeridas para el empleo". Por otro lado, el empleador no puede plantear solicitudes para contratar más del 50% de su plantilla con nacionales de terceros países.

La solicitud de tarjeta verde puede ser presentada por el empresario o por el trabajador extranjero, y se entrega la tarjeta a este último. Se concede generalmente por un período de tiempo de dos años. Al término de los dos primeros años, los titulares de cartas verdes pueden solicitar la concesión de la "residencia permanente". La solicitud inicial de una carta verde está sujeta al pago de una tasa administrativa de 1.000 EUR y la solicitud de renovación supone el pago de 1.500 EUR.

### Actividad asalariada o por cuenta ajena

Ciertos extranjeros que residen legalmente en Irlanda están exentos de la obligación de obtener un permiso de trabajo. Están exonerados por ejemplo, “Los refugiados reconocidos y los miembros de su familia, así como toda persona autorizada a residir por el Ministro [...] y quien trabaja en el territorio, a condición de que esta persona se autorice a trabajar” (Ley sobre los permisos de trabajo, sección 2). Esta última categoría contempla principalmente a las siguientes personas: los cónyuges de nacionales irlandeses, los padres de niños irlandeses nacidos en Irlanda, los residentes de larga duración, los cónyuges de empleados nacionales de terceros países poseedores de una carta verde o de un permiso de trabajo y las personas que se benefician de una protección subsidiaria o de un derecho de residencia por razones humanitarias.

El permiso de trabajo es simplemente una autorización para trabajar y su titular debe también cumplir las leyes sobre la inmigración, obteniendo un visado o un permiso de residencia según los procedimientos descritos más arriba.

El contrato de trabajo debe contener un salario anual de más de 30.000 EUR y no debe tratarse de una de las categorías excluidas, como los puestos administrativos y clericales, el personal de operación y producción, el personal hotelero y restauración (a excepción de los jefes), los obreros artesanos, los aprendices y los profesores. La oferta de contratación debe ser propuesta por un patrono inscrito ante la administración fiscal irlandesa y que tenga actividades comerciales en Irlanda. La expedición del permiso se somete a un examen de la situación del mercado laboral y la contratación de mano de obra extranjera no puede superar el 50% de la plantilla de la que disponga el empleador.

Las solicitudes de permiso de trabajo pueden ser instadas por el patrono o el trabajador extranjero, y se concede el permiso a este último. No existe ninguna disposición específica que contemple la adquisición de la residencia permanente por el titular de un permiso de trabajo. Las tasas por la concesión de los permisos de trabajo oscilan entre 500 EUR para un permiso de seis meses como máximo y 1.000 EUR para un permiso de dos años como máximo. Y, el permiso de trabajo inicial puede renovarse por tres años, previo pago de las tasas establecidas para la renovación que son de 1.500 EUR. A la finalización de este período, el permiso de trabajo puede ser renovado por un período de tiempo indeterminado y se encuentra exonerado del pago de tasas.

### Transferencias entre empresas

Los permisos entregados a este respecto se limitan a los miembros de la dirección, al personal directivo y a los empleados con una formación específica. El salario anual debe ser equivalente a 40.000 EUR. Y el nacional del tercer estado que quiere ser trasladado, debe haber trabajado para la sociedad extranjera como mínimo 12 meses antes de su transferencia a Irlanda. El impuesto administrativo que se ha de pagar es de 500 EUR por un permiso de tiempo de seis meses, 1.000 EUR para una duración de seis a 24 meses y a 1.500 EUR para todo el período suplementario hasta 36 meses.

### Régimen de graduados

La condición principal es que el individuo haya obtenido un título (1.º ciclo, curso de posgrado o doctorado) entregado por un centro universitario irlandés después del 1 de enero de 2007. Según el Ministerio de Empresas, de Comercio y Empleo, el objetivo del régimen consiste en ofrecer a los interesados la posibilidad de buscar un empleo y de obtener una carta verde o un permiso de trabajo. El permiso de estudiante sólo permite una prórroga de 6 meses desde la notificación de las notas de los exámenes. Durante este período de seis meses, se está autorizado a trabajar durante 40 horas por semana como máximo, pero no puede la persona ejercer una actividad por cuenta propia o administrar una empresa. En este tipo de permiso no se exige el pago de impuesto alguno.

Cuenta propia

Los residentes exentos de permiso de trabajo (véase más arriba) se encuentran también exentos de autorización para ejercer una actividad comercial o por cuenta propia.

Los otros solicitantes deben acreditar que la actividad propuesta implicará el ingreso al Estado de 300.000 EUR. Si se trata de un nuevo proyecto, la actividad propuesta debe crear empleo para al menos dos nacionales del EEE y debe al menos mantener el nivel de empleo si se trata de una empresa existente. Asimismo, la actividad propuesta "debe aportar un valor añadido a la actividad comercial y a la competitividad del Estado"; debe también ser comercialmente viable y generar para el solicitante una renta suficiente para cubrirle sus necesidades así como a las de las personas a su cargo sin recurrir a la asistencia social o a un empleo asalariado.

Trabajo de temporada

La legislación irlandesa no regula ningún régimen específico para los trabajadores temporales extranjeros. Por ello, la solicitud para este tipo de actividad se somete al régimen general de los permisos de trabajo.

**2.3.3.3 Estudios y formación profesional**

Los nacionales de terceros estados que desean estudiar en Irlanda deben aportar las pruebas de: la admisión en un programa de enseñanza, incluyendo al menos 15 horas por semana de cursos organizados al día; el pago de los gastos de inscripción en el centro de enseñanza; las calificaciones académicas necesarias para seguir el programa de estudios; un control suficiente de la lengua inglesa (a excepción de los cursos de lengua inglesa); recursos económicos suficientes; y la intención de dejar el territorio una vez se han finalizado los estudios en Irlanda.

El permiso de estudiante se concede por el período de tiempo de duración del curso académico y puede ser renovado cada año por el período de tiempo de los estudios, a condición de que el estudiante presente un certificado de suficiente asistencia a los cursos o exámenes superados y medios económicos suficientes.

Los estudiantes están autorizados a ejercer un "empleo ocasional", a condición de mantener un programa de estudios a tiempo completo de un año por lo menos, que suponga la obtención de un título reconocido por el Ministro de Educación y Ciencias, y que la duración del trabajo no exceda 20 horas por semana, o un empleo a tiempo completo durante los períodos de vacaciones escolares.

**3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

Irlanda no está obligada al cumplimiento de las normas comunitarias en cuanto a inmigración legal, por cuanto el Tratado de Ámsterdam le da la posibilidad de elegir participar o no en las medidas adoptadas con arreglo a los artículos 62 y 63 del Tratado CE. Por ello, Irlanda adoptó la decisión de no participar, en coordinación con el Reino Unido, debido a la existencia de la denominada "Zona de Viaje Común" o «the Common Travel Area» entre los dos Estados. Y, de la misma manera que el Reino Unido, la no participación del acervo comunitario refleja la voluntad de no tener que someterse a la política migratoria de la Unión en relación con las decisiones de admisión de los extranjeros. Irlanda no tiene actualmente una política sistemática de aplicación de las disposiciones de la Directiva del Consejo 2003/86/CE del 22 de septiembre de 2003 relativo al derecho a la reagrupación familiar y de la Directiva del Consejo 2003/109/CE del 25 de noviembre de 2003 relativo al status de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Por todo ello, es difícil determinar globalmente si sus

políticas cumplen o no estas normas. Una ventaja de la participación de Irlanda en estas Directivas sería la elaboración de políticas coherentes, por lo menos para las categorías de nacionales de terceros países en cuestión.

Eso sí, Irlanda participó en el Convenio europeo de los derechos humanos. Por ello, dada la limitada política de reagrupación familiar, no sorprende que los solicitantes aleguen a menudo disposiciones del Convenio en asuntos de inmigración, en particular el artículo 8. Sin embargo, los tribunales irlandeses siguen en esta cuestión el enfoque restrictivo adoptado por el Tribunal de apelación inglés (*Cirpaci c. Ministro de la justicia* 2005). Este supuesto se basa en el derecho del Estado a recuperar el control de la inmigración como asunto de política pública, el no respetar el derecho de una pareja a elegir el lugar de residencia, poniendo el acento sobre el hecho que la pareja era consciente de la ausencia de derechos de inmigración de uno de los dos esposos en el momento del matrimonio. Dejando de lado, en particular, las dificultades objetivas del cónyuge irlandés de establecerse en el país del otro esposo, puede considerarse que la jurisprudencia va en contra del enfoque del artículo 8 adoptado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en asuntos como *Yildiz c. Austria* (2003).

#### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

En conclusión, las lagunas del derecho irlandés en materia de inmigración y la importante potestad discrecional del Ministro suponen una gran dificultad para determinar cuáles son las normas aplicables. Por otra parte, incluso cuando se dispone de información en la materia, tampoco se han estudiado las consecuencias prácticas hasta el momento.

#### **5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

Irlanda no ha celebrado acuerdos de cooperación con terceros países en materia de inmigración y de ello se derivan consecuencias negativas tales como la fuga de cerebros.

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

Cosgrave, C., Family matters: experiences of family reunification in Ireland (2006) Dublin, Immigrant Council of Ireland.

Irish Human Rights Commission, Position paper on family reunification (2005). Available Online at: <http://www.ihrc.ie/fileupload/banners/FamilyReunification.doc>

MacÉinrí, P. and Walley, P., Labour migration into Ireland: study and recommendations on employment permits, working conditions, family reunification and the integration of migrant workers in Ireland (2003) Dublin, Immigrant Council of Ireland.

Irish Naturalisation and Immigration Service, Family reunification for workers (2007) (INIS 2007). Available Online at: <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/WP07000160>

The Irish Human Rights Commission, Position paper on family reunification (2005). Available Online at: <http://www.ihrc.ie/fileupload/banners/FamilyReunification.doc>

### Otras fuentes

Aliens Act 1935 (No. 14 of 1935), 10 April 1935 (Aliens Act).

Irish Nationality and Citizenship Act 1956 (No. 26 of 1956), 17 July 1956.

Refugee Act 1996 (No. 17 of 1996), 26 June 1996.

Immigration Act 1999 (No. 22 of 1999), 7 July 1999.

Employment Permits Act 2003 (No. 7 of 2003), 10 April 2003 (Employment Permits Act).

Immigration Act 2004 (No. 1 of 2004), 13 February 2004.

Employment Permits Act 2006 (No. 16 of 2006), 23 June 2006.

Immigration Act 2004 (Visas) (No 2) Order 2006 (SI No. 657 of 2006), 18 December 2006 (Immigration Act).

Aliens Order 1946 (SRO 1946 No. 395), 28 November 1946 (Aliens Order).

Aliens (Exemption) Order 1999 (SI No. 97 of 1999), 20 April 1999.

Immigration, Residence and Protection Bill, 27 April 2007 (Immigration Bill).

AO and DL v Minister for Justice, Equality and Law Reform [2003] 1 IR 1.

Bode v Minister for Justice, Equality and Law Reform [2006] IEHC 341.

Cirpaci v Minister for Justice, Equality and Law Reform [2005] IESC 42.

Fakih v. Minister for Justice, Equality and Law Reform [1993] 2 IR 406.

Gutrani v. Minister for Justice, Equality and Law Reform [1993] 2 IR 427.

Laurentiu v. Minister for Justice, Equality and Law Reform [1999] 4 IR 26.

Leontjava v. Director of Public Prosecutions [2004] 1 IR 591.

R (Mahmood) v Secretary of State for the Home Department [2001] 1 WLR 840 (UK case).

Central Statistics Office, Population and migration estimates: April 2006 (2006) (Migration Estimate 2006).

Central Statistics Office, 2006 Census of population – principal demographic results (2006) (Census 2006).

Department of Enterprise, Trade and Employment, Guide to work permits for spouses and dependents of employment permit holders (2007) (Dept. of Enterprise 2007).

Available Online at: <http://www.entemp.ie/publications/labour/2007/guidespousals.pdf>



## ITALIA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>304</b>
<hr style="border-top: 1px dotted black;"/>	
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN</b>	<b>305</b>
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios</b>	<b>305</b>
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados</b>	<b>305</b>
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES	305
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES	305
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES	306
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia</b>	<b>306</b>
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS	306
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes</i>	306
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables</i>	306
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales</i>	307
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA	307
2.3.2.1 <i>Residencia temporal</i>	307
2.3.2.2 <i>Residencia permanente</i>	307
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS	308
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar</i>	308
2.3.3.2 <i>Trabajo</i>	309
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional</i>	311
 <b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL</b>	 <b>311</b>
 <b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN</b>	 <b>311</b>
 <b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS</b>	 <b>312</b>
Bibliografía	313

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

La ley Martelli, adoptada en 1990 (L 39/1990) puede considerarse como un primer signo incontestable que demuestra que los inmigrantes, desde hace un par de décadas, son más o menos solicitados para ejercer empleos poco cualificados en el mercado de trabajo italiano. En esa época, menos de 500.000 extranjeros residían en territorio nacional con un permiso de residencia válido. El viceprimer ministro Claudio Martelli decidió hacer campaña a favor de una nueva ley, que sería más tolerante en su enfoque. La ley, aprobada el 28 de febrero de 1990, intentaba establecer un equilibrio entre las reformas reclamadas por los movimientos sociales y el enfoque más restrictivo propuesto por el Partido republicano (Dossier estadístico sobre la inmigración 2003, págs. 145-146).

En octubre de 2001 se adoptaba la actual ley (ley Bossi-Fini) de inmigración, con medidas más restrictivas (L 189/2002), en especial respecto a las condiciones de obtención de permisos para ejercer una actividad profesional y para la reagrupación familiar, y en cuanto al procedimiento de apelación de las decisiones de rechazo de entrada y medidas de alejamiento, así como de la duración máxima de detención. Esta ley instituyó igualmente un “contrato de residencia” uniendo la entrada y la residencia en territorio italiano para ejercer una actividad profesional, en aplicación del principio según el cual la entrada en el territorio con el fin de ejercer una actividad asalariada depende de la existencia de una oferta de empleo, eliminando así la posibilidad de conceder permisos para buscar empleo.

A finales de abril de 2007, el Parlamento aprobó un Disegno di legge (DDL) estableciendo las grandes líneas que servirán de base para la reforma de la ley (L 189/2002) y del decreto presidencial (334/2004) de febrero de 2005, modificando el decreto presidencial 394/1999<sup>388</sup>. El presente informe se funda en la legislación en vigor (ley L 189/2002) y toma en consideración igualmente el nuevo proyecto de ley.

Los trabajadores temporales constituyen una categoría importante entre los inmigrantes presentes en Italia, en particular en el sector agrícola de las regiones del sur del país (Dossier estadístico sobre la inmigración, 2005, pág. 304). En 2004 se concedieron 983.499 visados, en su mayoría por reagrupamiento familiar y, en menor medida, para ejercer una actividad profesional asalariada. En 2005 se pasó a 1.076.080, el 35,5% de los cuales para desempeñar una actividad profesional asalariada y el 40,1% por reagrupamiento familiar. El tercer gran grupo (11%) estaba constituido por visados de estudios (Dossier estadístico sobre la inmigración, 2006, pág. 80). Los emigrantes llegados a Italia son esencialmente personas que han terminado una escolaridad primaria (32,9%) o un ciclo de estudios secundarios (27,8%) (Dossier estadístico sobre la inmigración, 2005, pág. 103). En 2005 había más de tres millones de extranjeros residentes en Italia, comparado con los 2,6 millones en 2003 ((Dossier estadístico sobre la inmigración, 2006, pág. 13). Hay una proporción importante de menores en Italia: 19,3 % en 2005 (comparado con el 15,6% en 2003). La mayoría de extranjeros residentes en Italia son titulares de un permiso de residencia basado en un empleo ejercido en Italia (62,6% en 2005 y 66,1% en 2003); cerca de un tercio de ellos tienen un permiso basado en la reagrupación familiar ((Dossier estadístico sobre la inmigración, 2006, pág. 13). El número total de visados concedidos para residencia de larga duración en Italia era de 224.080 (Dossier estadístico sobre la inmigración, 2006, pág. 80).

Estas cifras pueden contemplarse en perspectiva, considerando los flujos migratorios en los años 1990. En el transcurso del período 1990-99, se concedieron 217.718 permisos para ejercer una actividad profesional y 220.080 para la reagrupación familiar. En el curso de los años 1990, la población inmigrada ha aumentado alrededor de 80.000 personas por año; actualmente se ha multiplicado por cuatro, cada año (Dossier estadístico sobre la inmigración, 2006, pág. 85). Los flujos migratorios provienen esencialmente de Rumanía, Albania, Estados Unidos de América y Marruecos (Dossier estadístico sobre la inmigración, 2006, pág. 84).

---

<sup>388</sup> Una vez cayó el gobierno de izquierdas (24 de febrero de 2008), todas las reformas legislativas han quedado suspendidas en espera de posibles elecciones (primavera de 2008).

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1. Descripción de los supuestos migratorios

Las principales categorías de inmigración cubiertas por la legislación en materia de inmigración son: la reagrupación familiar, el ejercicio de una actividad profesional asalariada o independiente, el trabajo estacional y los estudios.

### 2.2. Reglas de Admisión – Política de Visados

#### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

La concesión de los visados es competencia de las autoridades consulares o diplomáticas italianas en el extranjero. Los visados Schengen de corta residencia (válidos para una duración no superior a los tres meses) pueden concederlos las representaciones diplomáticas de otros Estados, siempre que haya un acuerdo específico con Italia.

#### 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

Se expiden tres tipos principales de visados: el visado uniforme Schengen (VSU), válido para todos los territorios de las partes contratantes<sup>389</sup>; el visado con validez territorial limitada (VTL), válido únicamente para el país Schengen, cuyo representante ha expedido el visado (o en casos particulares para otros Estados Schengen específicamente mencionados)<sup>390</sup>; y el visado de larga residencia, igualmente conocido con el nombre de visado “nacional” (VN)(tipo D), válido para residencias superiores a 90 días, autorizando una o más entradas y el tránsito por otros países del espacio Schengen para un período que no exceda los cinco días. Los visados Schengen uniformes se conceden mediante el pago de 60 €; los visados nacionales para larga residencia, pagando 75€.

En el año 2000, se introdujeron 21 subcategorías de visados de entrada, entre ellos: los visados por adopción, por negocios, por tratamiento médico, por misiones diplomáticas, por acompañantes a cargo, por competiciones deportivas, por invitación, por actividad independiente, por actividad asalariada, por misiones, por motivos religiosos, por readmisión, por elección de residencia, por reagrupación familiar, por estudios, por tránsito aeroportuario, por tránsito, por transporte, por turismo, por vacaciones y por búsqueda de empleo (lista abolida después de la ley L 189/2002; el DDL ha propuesto restablecerla).

Las peticiones de visado deben presentarse por escrito y adjuntos los elementos requeridos por el formulario de petición de visado específico, firmado por el peticionario y acompañado de una fotografía de identidad. Por regla general, los extranjeros que solicitan la expedición de un visado deben presentarse personalmente en la misión diplomática o consular para someterse a una entrevista sobre los motivos y circunstancias de la residencia en Italia. Las peticiones deben ir acompañadas de un documento de viaje válido, en el que se pueda poner [inscribir] el visado, así como de todos los documentos necesarios en apoyo de la demanda. En función del tipo de visado, los elementos adjuntos a la petición deben indicar: el motivo de residencia; los medios de transporte, especialmente para el viaje de retorno; los medios de subsistencia durante el viaje y la residencia; y las condiciones de alojamiento (Decreto 394/1999, art. 5(5)).

En caso de rechazo de la petición, la decisión debe ser comunicada en un lenguaje comprensible para el extranjero y debe estar motivado (L 189/2002, art. 4(2)), salvo cuando el

<sup>389</sup> Este tipo de visado incluye: los visados de tránsito aeroportuario (tipo A); los visados de tránsito (tipo B) y los visados de corta residencia o de viaje (tipo C), válidos para una o varias entradas por una duración no superior a 90 días. El reglamento Schengen permite a personas importantes o célebres que hacen regularmente peticiones de visado y que cumplen las condiciones necesarias que se les expidan visados de tipo C, permitiendo una residencia no superior a 90 días por semestre y válidos para uno, dos, tres o cinco años.

<sup>390</sup> Expedidos únicamente por razones humanitarias, por interés nacional o en virtud de obligaciones internacionales a título de excepción respecto del sistema VSU común. El nacional de un país tercero no puede solicitar directamente estos visados, que se expiden únicamente en casos específicos por el representante diplomático o consular cuando lo estime oportuno, incluso aunque no se cumplan las condiciones para la expedición de un visado Schengen uniforme o el peticionario no esté provisto de un documento de viaje válido, en particular en casos de urgencia o de necesidad.

rechazo esté fundado en motivos de seguridad nacional. El DDL pretende modificar esta última excepción.

El art. 1.3b del DDL prevé una simplificación del procedimiento de obtención de los visados, sugiriendo reconsiderar los documentos necesarios durante la petición del visado y prever la obligación de motivar todo rechazo. De momento, un peticionario debe presentar su billete de retorno, la prueba de la existencia de recursos financieros suficientes y de un alojamiento apropiado. Por lo demás, un visado puede ser rechazado si el peticionario es objeto de una prohibición de entrada, si constituye una amenaza para el orden público, si ha sido condenado por algunos crímenes<sup>391</sup>; o si tiene prohibida la entrada por una medida de expulsión. Resulta difícil decir a partir del DDL si estas reglas cambiarán considerablemente.

### 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

Una decisión de rechazo de una petición de visado puede ser objeto de recurso ante el Tribunal administrativo regional en los 60 días desde la notificación del rechazo.

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 *Autoridades competentes*

Los permisos de residencia son expedidos por los servicios de policía, bajo la autoridad del Ministerio del Interior. Para todas las cuestiones administrativas y procedimentales, la Oficina de la migración, igualmente bajo la autoridad del Ministerio del Interior, constituye la autoridad competente.

#### 2.3.1.2 *Procedimientos y condiciones aplicables*

La petición de permiso de residencia debe solicitarse en los ocho días después de la entrada en territorio italiano. Para ello, conviene tener un pasaporte o cualquier otro documento de viaje, así como una prueba de la capacidad de pagar el viaje de retorno, cuando el objetivo de la petición no es la reagrupación familiar o el ejercicio de una actividad profesional. La Oficina de inmigración puede, en todo momento durante el curso del procedimiento, exigir una prueba de autonomía financiera, una justificación de los motivos del permiso y un testimonio de garantía o de otros recursos financieros (Decreto 394/1999, art. 9.3; art. 9.4).

El permiso de residencia es expedido por la duración y el motivo indicados en el visado (Decreto 394/1999, art. 11). El decreto-ley 5/2007 prevé a expedición de un permiso para el ejercicio de una actividad profesional, bajo condición de obtener un contrato de trabajo de una duración superior o igual a un año, o para el ejercicio de una actividad independiente no ocasional, para estudios, para motivos religiosos o para reagrupación familiar y si el peticionario prueba igualmente la existencia de recursos financieros suficientes para cubrir sus necesidades sin asistencia. El extranjero debe aportar la prueba de que está cubierto por un seguro de enfermedad adecuado, dispone de un alojamiento apropiado y de unos ingresos mínimos.

La renovación del permiso de residencia debe solicitarse ante los servicios de policía de la localidad de residencia del peticionario al menos 90 días antes de la expiración del último permiso, cuando se refiere a un empleo ilimitado, al menos 60 días antes en el caso de un empleo limitado y 30 días en todos los demás casos. En general, la renovación no puede

<sup>391</sup> La peticiones de visado serán rechazadas para los emigrantes condenados por aplicación del art. 380 (caso de flagrante delito) o del art. 444 (sustitución de la pena de origen por una pena reducida o una enmienda) del código de procedimiento penal para crímenes ligados a la droga, crímenes sexuales, trata de personas, reclutamiento de personas para la prostitución o de menores para actividades ilegales.

superar una duración mayor que la del primer permiso (L 189/2002, art. 5.4). El DDL prevé una modificación de esta disposición. La decisión relativa a la expedición o a la renovación de un permiso debe tomarse en los 20 días desde la presentación de la petición (L 189/2002, art. 5.9). Esta regla conlleva problemas importantes por razón de los retrasos acumulados por la administración italiana. La directiva del 5 de agosto de 2006 del Ministerio del Interior permite a los interesados beneficiarse de los derechos acordados por el permiso durante la instrucción de la petición de renovación. Los retrasos administrativos podrían explicar la proposición del DDL, que prevé el mantenimiento de los derechos acordados por el primer permiso durante el período de renovación. La petición de permiso es rechazada cuando las exigencias formales de expedición de un contrato de trabajo no se cumplen, sea en caso de ausencia de testimonio de alojamiento y de posesión de recursos suficientes; cuando hay razones para pensar que el extranjero constituye una amenaza para el orden público o para la seguridad del Estado, o para países con los que Italia tiene acuerdos relativos a la supresión de los controles fronterizos (en el espacio Schengen); o como consecuencia de toda condena por crímenes ligados a la droga, crimen sexual, facilitación de inmigración clandestina, atentado a la libertad personal en el marco de la prostitución o implicación de menores en una actividad ilegal. Las tasas administrativas, relativamente poco elevadas, son de 15€.

### 2.3.1.3 *Recursos administrativos y judiciales*

Las decisiones de rechazo de una petición de permiso pueden ser objeto de recurso ante el Tribunal administrativo regional (L 189/2002, art. 9.3). Contra la decisión de este tribunal se puede interponer apelación ante el Consejo de Estado.

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### 2.3.2.1 *Residencia temporal*

No parece existir ninguna disposición general relativa a la residencia temporal; por eso, las disposiciones aplicables a las diferentes categorías de inmigración se presentan en la sección 2.3.3.

### 2.3.2.2 *Residencia permanente*

Un extranjero presente en Italia durante al menos seis años y titular de un permiso de residencia, que permita un número ilimitado de renovaciones (por tanto, ni un permiso de estudios, ni un permiso de trabajo estacional), puede solicitar una carta de residencia si puede probar que dispone de ingresos suficientes (L 189/2002, art. 8.1). La expedición de una carta de residencia puede solicitarse igualmente por los cónyuges extranjeros, los hijos menores y los padres de los nacionales italianos o de ciudadanos comunitarios residentes en Italia. La petición debe ir acompañada de los siguientes elementos: un formulario de petición debidamente rellenado; una fotocopia del pasaporte; una declaración de impuestos o una declaración de ingresos expedida por el empleador (formulario "CUD"); un extracto de "penales"; y si un permiso está expedido igualmente a hijos menores, la petición deberá ir acompañada de un certificado en italiano atestiguando el lazo con el reagrupante y la prueba de la existencia de un alojamiento apropiado (Decreto 394/1999, art. 16). Cuando el peticionario no mantiene a la familia, el ingreso necesario está fijado con referencia al mínimo mensual de la seguridad social; lo mismo vale si la familia está compuesta de dos miembros. De todas maneras, si la familia está compuesta de tres o cuatro miembros o más, se exige el triple de este mínimo. El estatuto de residente acordado por la carta no está limitado en el tiempo, pero la carta misma debe renovarse cada cinco años. Un nacional de un país tercero puede solicitar la expedición de un permiso de residencia ilimitada si ha residido en Italia en el curso de los últimos cinco años en virtud de un permiso de residencia válido que puede ser renovado un número ilimitado de veces; si posee recursos financieros suficientes; y posee un alojamiento adecuado. Estos permisos estaban antes sometidos a las condiciones aplicables a las cartas de residencia, aunque con notables diferencias. Los permisos de residencia ilimitados comprenden los permisos con fines de ejercicio de una actividad asalariada e independiente, los permisos con fines de reagrupación familiar y los casos regidos por el art.

27<sup>392</sup>. Quedan excluidos los permisos con fines de estudios, los permisos con fines humanitarios, los permisos para peticionarios de asilo, los demás permisos temporales y los permisos diplomáticos. Un extranjero cuya presencia constituye una amenaza para el orden público o para la seguridad del Estado no obtendrá un permiso ilimitado. El cónyuge, los hijos menores (del extranjero o de su cónyuge), los hijos adultos a cargo y los padres a cargo pueden igualmente solicitar un permiso. La decisión relativa a la petición de permiso debe tomarse en tres meses. El permiso puede ser retirado en caso de fraude, de decisión de expulsión, cuando los motivos justificando la concesión del permiso han dejado de existir, en caso de ausencia del territorio de la Unión durante más de 12 meses o si otro Estado miembro concede un permiso de residencia de larga duración.

### 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

#### 2.3.3.1 Reagrupación familiar

Un extranjero titular de una carta o de un permiso de residencia después de un año (para ejercer una actividad asalariada o independiente, de asilo, para estudios o por motivos religiosos) puede solicitar la reagrupación familiar con su cónyuge, hijos menores (incluidos los menores nacidos fuera del matrimonio, si el otro padre/madre da su consentimiento).

Los hijos mayores de 18 años, a cargo de sus padres por razones de salud, así como los padres a cargo del peticionario, que no disponen de un sostén adecuado en el país de origen, pueden beneficiarse igualmente del procedimiento de reagrupación familiar. El peticionario debe establecer que dispone de ingresos suficientes para cubrir las necesidades de la familia, pero los ingresos de los miembros de la familia que cohabita con el que reagrupa se toman igualmente en consideración. En el momento de pronunciarse sobre la petición, la Oficina de la inmigración debe tener en cuenta los lazos familiares, la duración de la residencia en Italia y los lazos con el país de origen. En ausencia de decisión por parte de la Oficina de inmigración en 90 días, la petición puede presentarse ante la misión diplomática del país de origen del peticionario.

---

<sup>392</sup> El art. 27 de la ley L 189/2002 prevé un régimen de procedimiento específico en materia de expedición de permisos de trabajo, de visados de entrada y de permisos de residencia con el fin de ejercer una actividad asalariada para cada una de las categorías siguientes: a) los cuadros o el personal altamente cualificado de sociedades, que tienen su sede o filiales en Italia, o de oficinas de representación de sociedades extranjeras, que tengan su principal sede de actividad en un Estado miembro de la OMC, o también dirigentes de las principales sedes en Italia de sociedades italianas o de otro Estado miembro de la Unión; b) los conferenciantes, que participan en un programa universitario de intercambio o de lengua; c) los profesores universitarios o investigadores, que han de ocupar un puesto académico o efectuar un trabajo de investigación remunerado en una universidad, institución de enseñanza o de investigación en Italia; d) los traductores e intérpretes; e) el personal doméstico, que ya haya trabajado en el extranjero después de al menos un año para los nacionales italianos o de Estados miembros de la Unión, en el caso en que los empleadores decidan trasladarse a Italia y con la finalidad de proseguir la actividad profesional; f) las personas residentes en Italia con el fin de formación profesional, efectuando períodos de formación temporal en los locales de los empleadores italianos y ejerciendo, en fin de cuentas, actividades asimiladas al trabajo asalariado; g) los trabajadores admitidos temporalmente, a petición del empleador, para ejercer funciones o tareas específicas, por un período determinado o indeterminado y que han tenido que abandonar Italia cuando estas funciones o tareas han acabado; h) los trabajadores marítimos, empleados conforme a los procedimientos descritos en los reglamentos de aplicación; i) los trabajadores asalariados, regular y directamente retribuidos por un empleador residente o teniendo su sede en el extranjero temporalmente transferidos a Italia con el fin de ejercer funciones objeto de un contrato con un particular o una organización con sede en Italia, conforme a las disposiciones de los artículos de la legislación nacional y a las normas internacionales y comunitarias; j) los trabajadores empleados en los circos o espectáculos de gira por el extranjero; k) el personal artístico y técnico empleado en el marco de un espectáculo (ópera, teatro, concierto, ballet); l) los danzadores, artistas y músicos empleados en las salas de espectáculos; m) los artistas empleados por organismos musicales, de teatro o de cine, por sociedades radiofónicas o televisivas, públicas o privadas, o por organismos públicos, en el marco de manifestaciones culturales o folclóricas; n) los extranjeros destinados a ejercer todo tipo de actividad deportiva profesional en sociedades deportivas italianas; o) los periodistas corresponsales oficialmente acreditados en Italia y regularmente retribuidos por los órganos de la prensa diaria o periódico, o por emisoras de radio o de televisión extranjeras; p) las personas que, en virtud de las disposiciones de acuerdos internacionales en vigor con Italia, ejerciendo actividades de investigación o un trabajo ocasional en el marco de programas de intercambios de jóvenes o "au pair"; y s) los enfermeros empleados en el seno de estructuras sanitarias públicas y privadas.

La duración máxima de un permiso de residencia concedido para la reagrupación familiar es de dos años (L 182/2002, art. 5).

### 2.3.3.2 Trabajo

El art. 21 de la L 189/2002 prevé que la entrada en el territorio para ejercer una actividad asalariada (incluido el trabajo estacional) y una actividad independiente, se inscribe en el marco de cuotas de entrada determinadas anualmente por decreto<sup>393</sup>. Durante la adopción de las cuotas anuales, se imponen restricciones a los Estados que no participan en la lucha contra la migración clandestina y se acuerda un régimen preferencial para los trabajadores de origen italiano. Estos decretos prevén igualmente cuotas preferenciales a favor de los países con los que Italia tiene acuerdos sobre la regulación de los flujos de entrada y los procedimientos de readmisión.

Los permisos de residencia para ejercer una actividad asalariada o por reagrupación familiar permiten igualmente ejercer otras actividades sin conversión del permiso de residencia. Por ejemplo, el permiso de residencia para ejercer una actividad asalariada permite ejercer posteriormente una actividad independiente cuando se hayan obtenido los correspondientes permisos de trabajo; el permiso de residencia para ejercer una actividad independiente permite igualmente ejercer posteriormente una actividad asalariada mediante una comunicación del empleador a la dirección provincial del trabajo; y los permisos para reagrupación familiar o expedidos por razones humanitarias permiten igualmente ejercer una actividad asalariada (Decreto 394/1999, art. 14).

#### Cuenta ajena

Conforme al art. 22 de la ley L 189/2002, el empleador debe presentar en la Oficina de inmigración una petición de permiso de trabajo; los documentos justificativos del alojamiento propuesto al trabajador extranjero; y el "contrato de residencia" precisando especialmente el salario, la cobertura financiera del viaje de retorno y una declaración de la obligación de declarar cualquier cambio eventual concerniente al empleo. La Oficina de inmigración debe comunicar su decisión en 40 días y transmitir la documentación pertinente al consulado competente en el extranjero. Las autoridades consulares o diplomáticas en el país de origen expiden después el visado al extranjero concernido. En los ocho días siguientes a la entrada en territorio italiano, el extranjero debe solicitar un contrato de residencia (L 189/2002, art. 22.6).

Se expedirá un título de residencia basado en el ejercicio de un empleo por una duración correspondiente a la del contrato de residencia. Los contratos de trabajo de duración determinada permiten la obtención de un permiso de residencia de un año. El peticionario, una vez obtenido un contrato de duración indeterminada, puede solicitar la expedición de un permiso válido para dos años. Conviene señalar que el DDL propone abandonar este tipo de permiso ligado al contrato de trabajo y modificar la duración. Un trabajador extranjero titular de un permiso de residencia para ejercer una actividad asalariada que pierda su empleo podría inscribirse en la listas de demanda de empleo durante el tiempo residual de la validez de su permiso de residencia o, en cualquier caso, por un periodo no inferior a seis meses.

La ley L 189/2002 trataba de asegurar que la residencia del nacional de un país tercero en Italia estuviera ligada a un verdadero trabajo, concediendo así el derecho a entrar en territorio italiano para buscar un empleo. En cualquier caso, este último derecho está incluido en el art. 1<sup>a</sup>(11) del DDL, que sugiere que dentro de las cuotas de entrada se conceda un cierto número de permisos a los nacionales de ciertos Estados con el fin de permitirles buscar un empleo, a condición de que estén en condiciones de cubrir sus necesidades durante todo el tiempo de su residencia en territorio italiano o a menos que un nacional italiano o comunitario no garantice cubrir sus necesidades.

<sup>393</sup> Los decretos anuales deben tener en cuenta las indicaciones ofrecidas por el Ministerio de Trabajo sobre las actividades profesionales y el número de nacionales de países terceros admitidos y deben apoyarse en la demanda real de mano de obra en las diversas regiones. Las regiones deben presentar todos los datos pertinentes en noviembre de cada año.

El DDL no especifica la duración de validez de este permiso; únicamente menciona que su validez dependerá de la prueba de una "autonomía financiera" para toda la duración del permiso.

El DDL prevé igualmente los siguientes objetivos: satisfacer regularmente la demanda y oferta de trabajo; hacer más realista y adecuada a las necesidades de empresas y familias (por ejemplo, los italianos en busca de empleados del hogar) la conexión entre residencia y trabajo; crear un procedimiento preferencial de admisión para los trabajadores cualificados; ajustar la duración del permiso de residencia a las necesidades del mercado de trabajo y simplificar los procedimientos de renovación de los permisos.

Señalemos igualmente que se ha añadido un párrafo al art. 27 de la ley L 189/2002 previendo la simplificación de procedimientos de admisión de nacionales extracomunitarios que trabajan para empresas de la Unión. En esta hipótesis, el permiso se reemplaza por su simple declaración del empleador.

#### Cuenta propia

El ejercicio de una actividad profesional independiente se rige por el art. 26 de la ley L 189/2002. La entrada y residencia con este fin pueden autorizarse a condición de que la ejecución de esas actividades no esté reservada, en virtud de la ley, a nacionales italianos o a ciudadanos de la Unión. En todo caso, los extranjeros que quieran ejercer actividades industriales, profesionales, artesanales o comerciales en Italia, o que deseen crear una sociedad anónima, una empresa individual u ocupar funciones de dirección en una sociedad deben igualmente probar que disponen de recursos adecuados para ejercer las actividades previstas. Además, deben cumplir las condiciones de ejercicio de la profesión, como por ejemplo estar inscritos en un colegio profesional. Igualmente deben presentar un certificado de menos de tres meses expedido por las autoridades competentes, declarando que nada se opone a la expedición de las autorizaciones o licencias aplicables a la ejecución de la actividad prevista. Las actividades independientes deben estar inscritas en la Cámara de comercio.

No se requiere, en cambio, ningún plan de actividad. Los trabajadores extracomunitarios deben probar que poseen un alojamiento adecuado y una remuneración superior al mínimo previsto por la ley para la exención de la participación en las tasas médicas. Una vez cumplidas estas condiciones y obtenidas las autorizaciones, el Ministerio del interior y el Ministerio encargado de la actividad prevista por el peticionario, las misiones diplomáticas o consulares expiden un visado con la mención de la actividad considerada. El correspondiente permiso de residencia debe solicitarse en ocho días, a contar desde la entrada en territorio italiano. La duración máxima de validez de este permiso es de dos años (L 189/2002, art. 5.3.4).

#### Trabajo de temporada

Los trabajadores estacionales se benefician de procedimientos simplificados para la entrada y residencia en Italia. El permiso expedido tiene una duración entre 20 días y nueve meses; se concede por una duración equivalente a la del contrato de trabajo (Decreto 394/1999, art. 38). Se puede expedir un permiso para múltiples entradas por un período máximo de tres años a un extranjero capaz de probar que ha ejercido en Italia un trabajo estacional en los dos últimos años; que el trabajo estacional ha sido repetido; y que ha vuelto a su país de origen al final de su trabajo estacional.

El visado se expide cada año y el permiso puede ser retirado si el extranjero incumple las leyes de inmigración.

Los permisos de múltiples entradas se conceden en el marco del régimen de cuotas (L 189/2002, art. 5.3.3).

El empleador o las asociaciones profesionales que pretenden establecer una relación de trabajo asalariado en Italia sobre una base estacional con un nacional de un país tercero deben presentar una petición en la Oficina de inmigración local, territorialmente competente. La Oficina de inmigración expide el permiso de acuerdo con las reglas de prioridad siguientes: los trabajadores estacionales que ya hayan trabajado en Italia en virtud de un trabajo estacional y que han respetado las condiciones indicadas en su permiso de residencia, especialmente el retorno a su país de origen al término del permiso se benefician de una prioridad de empleo. Además, el permiso de residencia para ejercer un trabajo estacional puede convertirse igualmente en permiso de residencia para ejercer una actividad asalariada por un período determinado o indeterminado, desde el momento en que se reúnan las condiciones aplicables a ese permiso (L 189/2002, art. 24.4). Las comisiones regionales para el empleo pueden acordar convenios destinados a favorecer el acceso a empleos estacionales con los organismos sindicales y patronales representativos a escala regional, con los gobiernos regionales y con colectividades locales.

En el marco de los acuerdos bilaterales relativos a la regulación de los flujos de entrada y de los procedimientos de readmisión, se pueden aportar disposiciones sobre los flujos de trabajadores estacionales.

### *2.3.3.3 Estudios y formación profesional*

Los artículos 39 y 46 de la ley L 189/2002 prevén la residencia de estudiantes extranjeros en Italia<sup>394</sup>. El peticionario debe ser mayor de 18 años y tener la intención de seguir los cursos en una institución de enseñanza o de formación profesional a tiempo completo y por una duración determinada. Los cursos deben ser conformes al tipo de enseñanza seguidos en el país de origen (Decreto 394/1999, art. 44 *bis*). El permiso de residencia por estudios se concede por un año.; autoriza al estudiante a trabajar 20 horas semanales, con un límite de 1040 horas de trabajo sobre 52 semanas (Decreto 394/1999, art. 14.4). Los permisos de estudios pueden convertirse en permisos de trabajo en función de cuotas disponibles (Decreto 394/1999, art. 14.6).

## **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

Hasta el presente, el derecho comunitario difícilmente ha impregnado el derecho italiano de la inmigración y la mayoría de directivas se han introducido con cierto retraso. En febrero de 2007 se introdujo en el derecho italiano la Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de países terceros residentes de larga duración y la Directiva 2003/86/CE relativa a la reagrupación familiar. La definición de las personas que pueden beneficiarse de la reagrupación familiar se ha extendido recientemente en el derecho italiano y parece ser más vasta que la prevista por la Directiva 2003/86/CE.

## **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

Naturalmente es imposible evaluar el impacto que tendrá la nueva ley en la inmigración. En cualquier caso, conviene reconocer que la legislación en vigor parece haber fracasado en materia de control y de gestión de los flujos migratorios. Eso aparece especialmente en las cifras relativas a los inmigrantes que se han beneficiado de las grandes regularizaciones de

---

<sup>394</sup> Tratándose de estudiantes (no incluidos en las cuotas de trabajo), cada universidad deberá determinar, de manera autónoma y en función de sus medios financieros, el número de estudiantes extranjeros que se pueden admitir (L 189/2002, art. 39.2).

extranjeros en situación irregular, organizadas cada cuatro años, casi de un día para otro. La última tuvo lugar en 2003, regularizando a más de 600.000 inmigrantes con residencia ilegal. En cuanto a la inmigración legal, las principales modificaciones propuestas por el DDL son las relativas a la puesta al día de las listas de control y de garantías y la simplificación de los procedimientos. Las probabilidades de adopción de una ley conforme al DDL resultan inciertas por razón de la firme oposición de algunos partidos políticos.

## 5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS

El art. 1 del DDL prevé una simplificación de los sistemas de transferencia de fondos. Para hacerlo, convendría poner al día medidas que animaran a utilizar instrumentos legales de transferencia y a promover acuerdos con las asociaciones con el fin de reducir los costes de las transferencias. Habría que adoptar medidas suplementarias con el fin de revalorizar y canalizar las competencias y los recursos de emigrantes a favor del desarrollo de sus países de origen, siempre respetando el carácter privado de esos recursos (DDL, art. 1.2). En fin, el DDL estipula que habría que adoptar medidas para favorecer la utilización de las competencias adquiridas durante la residencia en Italia en el país de origen del extranjero, a través de actividades de cooperación en el desarrollo y animando al retorno (temporal o permanente) del emigrante a su país de origen (DDL, art. 1.3).

Citemos, en este sentido, el proyecto MIDA (Migration for Development in Africa) puesto en práctica por la OIM (Organización internacional para las migraciones) y por la ONG italiana CeSPI (Centro Studi Politiche Internazionali) y financiada por el ministerio de Asuntos Extranjeros italiano y la Cooperazione Italiana. El proyecto prevé aportar una plusvalía a las contribuciones de la diáspora del África subsahariana al desarrollo socio-económico de los países de origen. Se trata de individualizar métodos de desarrollo autosuficiente y de promover una colaboración activa entre las comunidades en los países de destino y las de los países de origen. El proyecto está en curso en Gana y en Senegal. La perspectiva adoptada por la OIM y el CeSPI en el marco del proyecto Gana/Senegal lleva expresamente a involucrar a los inmigrantes de Gana y del Senegal en la formulación y puesta en práctica de las actividades del proyecto, reforzando así su capacidad para crear *partenariados* con diferentes actores y a aporta una contribución activa a la gestión duradera de este problema.

Otro proyecto dirigido por la OIM y el CeSPI es el proyecto "Desarrollo y circuitos migratorios: investigación, introducción en red e iniciativas públicas para acrecentar las sinergias entre la gestión migratoria y la cooperación al desarrollo". Este proyecto pretende elaborar directivas estratégicas para la agencia Cooperazione Italiana, pero también, más generalmente, para todos los actores implicados en este sector, presentando prácticas y medios innovadores para integrar los problemas de migración en las políticas de cooperación. El proyecto se articula en torno a tres grandes ejes: el primero se refiere al *partenariado* tradicional para el co-desarrollo, que se interesa sobre todo por el papel de la agencia Cooperazione Italiana, en particular en el contexto mediterráneo, en materia de promoción del co-desarrollo por o mediante transferencias de fondos de migrantes. El segundo eje, titulado migración y bienestar transnacional, tiene como objetivo establecer un debate sobre nuevas formas de cooperación con vistas a gestionar el impacto de la creciente emigración femenina de un gran número de países en transición y en desarrollo. En fin, el tercer eje, relativo a la gestión duradera de la migración en África, examina las migraciones de tránsito en África a través del Sahara, con el fin de elaborar modelos de intervención eficaces y de integrar la cuestión de los derechos y objetivos de promoción del desarrollo en el seno de la política europea, que hasta hoy se ha limitado esencialmente a la dimensión de la seguridad.

En general, cuando los trabajadores de países terceros retornan a su país de origen, conservan sus derechos de seguridad social, incluso en ausencia de un acuerdo de reciprocidad firmado entre los países (L 189/2002, at. 22.13).

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

Caritas, Dossier Statistico Immigrazione (Immigration Statistical Dossier) (2003) (Immigration Statistical Dossier 2003).

Caritas, Dossier Statistico Immigrazione (Immigration Statistical Dossier) (2005) (Immigration Statistical Dossier 2005).

Caritas, Dossier Statistico Immigrazione (Immigration Statistical Dossier) (2006) (Immigration Statistical Dossier 2006).

Cholewinski, R., "Protecting migrant workers in a globalized world", Migration Information Source (2005).

Available Online at: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=293>  
Italian Ministry of Interior, La Riforma Del Testo Unico Sull'immigrazione (The reform of the Comprehensive Text on immigration) (2007).

Senate – Constitutional Affairs Commission, Note per la riforma del Testo unico Dell'Immigrazione (Note for the reform of the Comprehensive Text on immigration) (2007).

### Otras fuentes

Law 39/1990, 28 February 1990, Regulations on the matter of asylum (Conversion into law, with amendments, of Decree-Law 416 of 30 December 1989) (L 39/1990).

Legislative Decree 286/1998, 25 July 1998, Comprehensive text on immigration law (Legislative Decree 286/1998).

Decree of the President of the Republic 394/1999, 31 August 1999 (Decree 394/1999).

Law 189/2002, 30 July 2002 (Changes in regulations on the matter of immigration and asylum) (L 189/2002).

Decree of the President of the Republic 334/2004, 10 February 2005, amending the President of the Republic Decree 394-1999.

Directive on foreigners rights during the process of renewal of residence permit, 5 August 2006.  
Legislative Decree 5/2007, 8 January 2007, Implementation of the European Directive on Family reunification (Legislative Decree 5/2007).



## LETONIA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>316</b>
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN.....316</b>	
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios.....316</b>	
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados.....316</b>	
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES.....316	
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES.....317	
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES.....317	
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia.....318</b>	
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS.....318	
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes.....318</i>	
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables.....318</i>	
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales.....319</i>	
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA.....319	
2.3.2.1 <i>Residencia temporal.....319</i>	
2.3.2.2 <i>Residencia permanente.....319</i>	
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS.....320	
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar .....320</i>	
2.3.3.2 <i>Trabajo.....320</i>	
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional.....322</i>	
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL.....322</b>	
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN.....323</b>	
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS.....324</b>	
Bibliografía.....325	

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

La inmigración hacia Letonia es un tema relativamente nuevo en la agenda política del país. Los inmigrantes extranjeros recientes representan tan solo un 1.6 por ciento de la población total de Letonia, y ello en parte como resultado de las políticas migratorias restrictivas adoptadas en los noventa. Sin embargo, de acuerdo con los datos oficiales, el número de nacionales extranjeros que residen en Letonia se está incrementando. En 2005, 2.748 extranjeros obtuvieron el permiso de residencia, la mayoría procedentes de la Federación Rusa, Ucrania, Bielorrusia y los Estados Unidos de América. Los ciudadanos de países del CIS están llegando a Letonia debido al hecho de ser el ruso un lenguaje comúnmente hablado en este Estado.

Desde su ingreso en la UE, aproximadamente 80.000 personas han dejado Letonia para trabajar en otros Estados del oeste de Europa. El Banco de Letonia estima que 200.000 residentes económicamente activos podrían dejar el país gradualmente en los próximos 10 años. En este caso, el Producto Interior Bruto caería cerca del 15 por ciento. Además, Letonia está experimentando un descenso en el crecimiento poblacional debido a los nacimientos nacionales.

Es necesario un enfoque a largo plazo con respecto a la inmigración en Letonia, así como políticas más flexibles. A este respecto, encontramos una acción positiva en el documento "Estrategia en la política de migración en el contexto del empleo", que fue preparado por un grupo especial de trabajo del Gobierno. Aunque el documento no trata todos los problemas, prevé disminuir un 60 por ciento el coste de emplear extranjeros y simplificar los procedimientos burocráticos.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

La Ley de Inmigración establece una distinción primaria entre dos tipos de permisos: permisos de residencia temporal, que son concedidos por diferentes periodos de tiempo (de 6 meses a 5 años), y permisos de residencia permanente. Además de estos dos tipos de permisos de residencia, la legislación reconoce el estatuto de residentes de larga duración de la UE. Este sistema triple de permisos comprende varias categorías o supuestos de inmigración: reagrupación familiar, estudios, contratos en prácticas, investigación y trabajo. En lo que se refiere a inmigración por motivos de trabajo, las personas pueden buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia. Nuevos trabajadores ingresan cada año en el mercado laboral letón, sin embargo, no hay legislación específica acerca del trabajo de temporada.

Los no-ciudadanos conforman una categoría especial de residentes en Letonia, los cuales son definidos como personas que eran nacionales de la URSS, pero quienes después de 1991 no cumplieron los requisitos para tener derecho a la nacionalidad letona y no adquirieron nacionalidad rusa ni de otro país (Ley de antiguos ciudadanos soviéticos, Art. 1). A los no-ciudadanos se les da un pasaporte que les otorga el estatuto especial de pertenencia al Estado, lo que les permite beneficiarse del derecho constitucional de regresar a Letonia.

### 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

#### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

Los visados son concedidos por la Oficina de Ciudadanía y Asuntos Migratorios (OCMA), la Guardia Estatal de Fronteras o el Departamento Consular<sup>395</sup>.

<sup>395</sup> Los visados pueden ser concedidos en los puestos fronterizos a los navegantes extranjeros quienes - de conformidad con las normas de la Ley Internacional - crucen la frontera de la República de Letonia y residan en la República de Letonia, o de forma personalizada con permiso del jefe de la OCMA, del Jefe de la Guardia Fronteriza o del Director del Departamento Consular u oficiales autorizados por ellos. Esto podría ocurrir en los casos donde el

## 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

De acuerdo con la Ley de Inmigración, los visados pueden ser concedidos por motivo de entrada, tránsito o tránsito aeroportuario. El periodo de residencia especificado en el visado no excederá de 90 días dentro de un periodo de medio año desde la fecha de la primera entrada. Los visados pueden ser concedidos por un periodo más largo si se cumple con las normas internacionales, es en interés del Estado o si existen motivos de fuerza mayor o de naturaleza humanitaria (Ley de Inmigración, Art. 11.2).

A un extranjero, de acuerdo con los procedimientos dispuestos en la Ley, puede otorgársele el visado si presenta: un documento válido de viaje; recursos financieros suficientes para residir en la República de Letonia y regresar a su país de origen o salir a un país tercero; y una carta de invitación. El requisito de la invitación puede ser omitido en los casos en que el individuo, de acuerdo con los procedimientos especificados por el Gabinete, presente otros documentos que acrediten el propósito de entrada y residencia.

La concesión del visado será denegada si el solicitante no ha presentado todos los documentos necesarios especificados por el gobierno para su solicitud o se niega a dar las explicaciones requeridas para la concesión del visado y la consecuente residencia planificada en la República de Letonia; también cuando el solicitante ha presentado información falsa; cuando el propósito verdadero del solicitante no coincide con el propósito especificado en los documentos; cuando la información presentada no demuestra una conexión duradera con su país de residencia y existen razones para creer que el solicitante presenta un riesgo de inmigración ilegal; cuando no puede probar que posee los recursos económicos necesarios para residir en la República de Letonia y después de ello salir a otro país en el cual tenga derecho a entrar; cuando esté incluido en la lista de extranjeros que tienen prohibida la entrada en el país; o cuando el invitante cancela la invitación por escrito<sup>396</sup>.

La resolución de concesión de un visado se hará dentro de siete días laborables desde la presentación de la solicitud. Si se solicita información adicional, la duración máxima para revisar la solicitud es de 30 días (Ley de Inmigración, Art. 15).

## 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

Las decisiones respecto a la denegación o concesión de visados, o respecto a su cancelación o revocación, no están sujetas a impugnación o apelación. Además, las autoridades competentes no están obligadas a motivar las resoluciones denegatorias de solicitud de visados (Ley de Inmigración, Art.17).

---

permiso de entrada cumple con las normas internacionales, cuando existe un interés nacional o en casos debidos a fuerza mayor o motivos humanitarios.

<sup>396</sup> Además, un visado puede ser denegado si el solicitante ha sido declarado culpable por un tribunal de la comisión de un delito penal (en la República de Letonia o fuera de ella) castigado con una pena de privación de libertad por un período de tiempo superior a un año según las leyes de la República de Letonia. Esta condición no se aplicará si la condena ha sido extinguida. Con respecto a los delitos penales cometidos en países extranjeros, deberán haber transcurrido al menos 5 años desde el cumplimiento de la pena de privación de libertad. Un visado también podrá ser denegado si el solicitante no puede demostrar que reside legalmente en el país en el que está presente durante la tramitación del visado. También si se demuestra que el solicitante u otra persona, mediante amenazas o promesas, ha tratado de influir en la decisión del funcionario encargado de la expedición del visado; también si el solicitante ha especificado un motivo de entrada relacionado con actividades que sólo pueden ser realizadas por un ciudadano letón o por los denominados no-ciudadanos; o para la realización de actividades para las que es necesario un permiso que no se ha obtenido previamente (aunque esta condición no se aplicará si sólo fuera posible recibir este permiso por los residentes en Letonia); también cuando el período de residencia ha expirado y cuando se demuestra que el invitante está ausente y no se tiene información sobre su paradero.

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 Autoridades competentes

Los permisos de residencia temporal y permanente son concedidos, registrados y extinguidos por la OCMA (Ley de Inmigración, Art.3.2).

#### 2.3.1.2 Procedimientos y condiciones aplicables

Se requiere un permiso de residencia cuando un extranjero o una persona sin Estado (apátrida) desea residir en la República de Letonia por más de 90 días dentro de un periodo de 6 meses. Como norma general, los documentos han de ser presentados en un departamento consular fuera de Letonia, aunque el Gabinete de Ministros permite a ciertos grupos de personas presentar los documentos a la OCMA dentro de Letonia (Ley de Inmigración, Art. 32)<sup>397</sup>. Para recibir un permiso de residencia en la República de Letonia, el extranjero ha de presentar: un documento de viaje válido reconocido en la República de Letonia; un impreso de solicitud oficial para permiso de residencia; dos fotos; un informe del radiólogo con los resultados de un examen fluoroscópico o de rayos-x; un seguro de salud válido que garantice la cobertura médica en la República de Letonia, incluido el coste del retorno del extranjero a su país de origen en caso de enfermedad seria o muerte; un certificado de antecedentes penales expedido en el país de residencia (si el solicitante tiene más de 13 años de edad); un documento que verifique que dispone de suficientes medios económicos<sup>398</sup>; un documento que verifique anticipadamente el lugar de residencia en la República de Letonia; un recibo que confirme el pago de la tasa de solicitud<sup>399</sup>. Nótese que los últimos 3 requisitos no se dan en el caso de reagrupación familiar de un ciudadano de la UE. La Ley de Inmigración prevé 25 motivos diferentes por los cuales puede denegarse el permiso de residencia a un extranjero. Cabe destacar los siguientes: cuando el extranjero tiene una enfermedad que amenaza la seguridad y salud públicas, excepto en los casos en los que el Ministerio de Salud confirme que está solicitando tratar su enfermedad en Letonia (Ley de Inmigración, Art. 32.1); cuando ha sido incluido en la lista negra; cuando ha sido condenado a tres años o más de cárcel en Letonia o en otro Estado por un crimen; cuando ha entrado al servicio militar en un país extranjero; cuando no tiene un vínculo verdadero con el Estado de residencia y constituye un riesgo de

<sup>397</sup> Este supuesto incluye a las personas que ya poseen permisos de residencia y aquellas que poseen un visado válido o no se les requiere poseer un visado, como son: profesores, científicos, consultores de proyecto, entrenadores de un equipo letón, deportistas, estudiantes, padres de un ciudadano letón o no-ciudadano, menores de edad, hombres de negocios, empleados autónomos, expertos en energía atómica o aquéllos que tengan un puesto de responsabilidad específico en una entidad mercantil (CM Reg. 813).

<sup>398</sup> El nivel requerido de medios financieros varía de acuerdo al propósito para el que se requiere la residencia temporal. Se sitúa en el doble del salario medio mensual antes de impuestos, y se calcula anualmente por el Instituto Estadístico (siendo el salario mensual medio 177 LVL (253 Euros) en Octubre de 2006), y ello si el solicitante no ha estado más de 5 años registrado como comerciante, tiene un puesto de responsabilidad específico en una entidad mercantil o ha estado auto-empleado por no más de un año (CSBa). El salario medio mensual se le requiere a un extranjero que solicite un permiso de residencia por otra razón aparte de las anteriormente mencionadas, mientras que la media mínima de subsistencia, como establece el Instituto Estadístico anualmente, se requiere en todos los demás casos (120 LVL (171 Euros)) en octubre de 2006 (CSBb). En el caso de hijos menores de edad que soliciten un permiso de residencia, los ingresos mensuales exigidos aumentarán un 60 por ciento por encima del mínimo de subsistencia, según lo establecido por la Oficina de Estadística anualmente.

<sup>399</sup> Existen diferentes tasas con respecto a la solicitud de permiso de residencia por más de 90 días y su registro (CM Reg. 84). Si la duración de la tramitación es menor a 30 días, la tasa por el permiso de residencia será de 70 LVL (100 Euros) y la tarifa para el registro de 15 LVL (21 Euros). Sin embargo, si la duración de la tramitación está dentro de los 10 días laborales, el permiso de residencia cuesta 120 LVL (171 Euros) y la tasa de registro 25 LVL (36 Euros). Existen tasas especiales para los casos donde el solicitante pide la renovación del permiso de residencia o si se le pierde. Hay también algunas excepciones a las tasas estipuladas en los Reglamentos, por ejemplo cuando, de acuerdo con Tratados internacionales de paridad o, según el principio de igualdad con un tercer país, se trate de un asunto de interés nacional.

inmigración ilegal; o cuando está bajo la guarda o custodia de una persona a quien se ha denegado el derecho de entrada en Letonia.

### 2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales

La persona en Letonia que invita a un extranjero, o el extranjero que no requiere de invitación para solicitar el permiso de residencia, tiene derecho a recurrir en vía administrativa ante el Jefe del OCMA dentro de los siguientes 30 días a la fecha de notificación de la denegación (Ley de Inmigración, Art. 40). Podrá interponerse recurso judicial contra una resolución denegatoria del Jefe del OCMA ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La tramitación del recurso no garantiza al extranjero, cuyo permiso de residencia ha sido denegado o extinguido, el derecho a residir en la República de Letonia.

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### 2.3.2.1 Residencia temporal

Para una estancia en Letonia de menos de 90 días dentro de un periodo de 6 meses, el visado es documento suficiente para permitir la entrada a aquellos extranjeros a quienes se les requiere visado. Para una estancia de más duración se requiere un permiso de residencia. Varios permisos temporales de residencia se conceden por un máximo de 6 meses o un año, incluyendo la mayoría de los permisos iniciales de reagrupación familiar y estudios. El conocimiento del idioma letón no se requiere para una residencia temporal, a menos que el propósito de residencia sea trabajar en una profesión para la que se necesite hablar letón correctamente.

La decisión acerca de la concesión del permiso de residencia ha de ser tomada dentro de los 30 días siguientes a la fecha de solicitud (Ley de Inmigración, Art. 33.1). Otros permisos temporales son concedidos por un periodo máximo de 4 o 5 años. Estos incluyen mayoritariamente los permisos renovados por motivos de reagrupación familiar, empleo y auto-empleo, así como los concedidos para colaboraciones científicas.

### 2.3.2.2 Residencia permanente

Un permiso de residente la larga duración-CE, renovable cada 5 años, podría ser concedido a un extranjero que ha residido legalmente en Letonia por, al menos, 5 años si tuviese además: recursos financieros suficientes; suficiente conocimiento del idioma letón y un lugar de residencia en Letonia (Ley del Estatuto de Residente Comunitario de larga duración), Art. 3.2; Art. 4.1)<sup>400</sup>. La decisión de conceder un permiso de residente de larga duración-CE se tomará dentro de los 3 siguientes meses a la fecha de solicitud. Un permiso de residencia permanente nacional podría ser concedido, y principalmente se concede, en los dos siguientes casos: extranjeros que tienen residencia legal y continuada en Letonia al menos cinco años; e hijos menores de un ciudadano letón, no-ciudadano Letón o extranjero con permiso de residencia permanente.

En lo que respecta a la primera situación, se requiere obtener el nivel suficiente de conocimiento del idioma oficial a los extranjeros solicitantes de residencia permanente (CM Reg.252)<sup>401</sup> y para los cinco años de residencia no cuentan los periodos con permisos concedidos por motivos de estudios (Ley de Inmigración, Art. 24). Hay, sin embargo, algunas excepciones al requerimiento de los 5 años. Por ejemplo, el Ministro del Interior puede conceder residencia permanente si ello beneficia a los intereses del Estado. Normalmente este es el caso de científicos, expertos y doctores. La decisión de conceder un permiso nacional

<sup>400</sup> El periodo de 5 años requerido incluirá el periodo de estudios, pero no más de la mitad del mismo (Ley del Estatuto de Residente Comunitario de larga duración, Art. 3.2).

<sup>401</sup> Si no se cumplen los requisitos, el extranjero tiene el derecho a continuar residiendo en Letonia con un permiso de residencia temporal (Ley de Inmigración, Art. 24.6). Además, este requisito no se aplica si una persona tiene ciertas minusvalías mentales.

permanente de residencia se tomará dentro de los 90 días siguientes a la fecha de solicitud (Ley de Inmigración, Art. 33.1).

### 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

#### 2.3.3.1 *Reagrupación familiar*

En cuanto a la reagrupación familiar, la legislación letona establece una distinción entre: primeramente, miembros de la familia de ciudadanos letones, no-ciudadanos de Letonia y extranjeros con permiso de residencia permanente; y por la otra parte, miembros de la familia de ciudadanos de la UE. Hemos de notar que los nacionales de países terceros con permiso de residencia temporal no tienen derecho a beneficiarse de la reagrupación familiar.

El primer tipo de reagrupación familiar está regulado en la Ley de Inmigración. En este caso, los miembros de la familia tienen derecho a permisos de residencias diferentes dependiendo de los lazos familiares con el reagrupante. Como norma general, un permiso de residencia temporal podría ser concedido por un plazo de hasta 6 meses (en un año natural) a un familiar hasta tercer grado de ascendencia directa o tercer grado en la línea colateral, o también por afinidad hasta el tercer grado (Ley de Inmigración, Art. 23.1.1). Los hijos menores del reagrupante tienen derecho a un permiso de residencia permanente. El cónyuge del reagrupante tiene derecho, en principio, a un permiso de residencia temporal por un año; y tras la presentación de una segunda solicitud tendrá derecho a un permiso de residencia temporal para cuatro años; y entonces (después de 5 años), un permiso de residencia permanente (Ley de Inmigración, Art. 25; Art. 26). No hay requisitos ni limitaciones para la edad del cónyuge<sup>402</sup>. Los menores solteros del cónyuge del reagrupante, así como los padres y suegros del mismo que hayan alcanzado la edad de jubilación, tienen derecho a permisos similares a los del cónyuge del reagrupante.

Hay un número de documentos a presentar aparte de los requeridos normalmente. Un extranjero debe presentar documentos que justifiquen su relación de parentesco con sus familiares así como un certificado de matrimonio, dado el caso.

Los miembros de la familia de ciudadanos de la UE serían, según el CM Reg: el cónyuge de un ciudadano de la UE; los familiares descendientes directos del ciudadano de la UE o de su cónyuge, que no tengan cumplidos los 21 años o que sean económicamente dependientes; las personas que son económicamente dependientes de un ciudadano de la UE o de su cónyuge y han compartido el hogar familiar con ellos en el país de residencia previo (CM Reg. 586, Art. 3). A los miembros de la familia se le concede un permiso de residencia temporal de hasta 5 años dependiendo del periodo de residencia del ciudadano de la UE (CM Reg. 586, Art. 31). Después de 5 años de residencia legal continuada, se les garantiza un permiso de residencia permanente (CM Reg. 586, Art. 29).

#### 2.3.3.2 *Trabajo*

##### Cuenta ajena

Los extranjeros precisan un permiso de trabajo si pretenden entrar al mercado laboral mediante la firma de un contrato (Ley de Inmigración, Art. 9). La política de inmigración por motivos de empleo está regulada en la Ley de Inmigración y las subsecuentes regulaciones del Gabinete de Ministros. La legislación actual permite tener en cuenta una oferta de trabajo (o invitación de trabajo) a un extranjero no comunitario, siempre y cuando se haya registrado una vacante en la

---

<sup>402</sup>El único requisito es documentar que el matrimonio ha sido legalmente registrado. De acuerdo a la OCMA, no ha habido solicitudes de parejas casadas teniendo el cónyuge menos de 18 años. Sin embargo, si esto ocurriese, serían referidos a la Ley Civil Letona, que establece una edad mínima para contraer matrimonio (Briede 2006).

Agencia Estatal de Empleo y no se haya cubierto en el plazo de un mes desde la fecha de registro.

Una solicitud de residencia por motivos de empleo requiere, además de lo que se pide generalmente, una oferta de empleo certificada por la Agencia Estatal de Empleo. La Agencia Estatal de Empleo puede autorizar o declinar la oferta basándose en las condiciones vigentes del mercado laboral.

Los empleadores deben indicar en la solicitud la razón para emplear a un extranjero, así como una declaración de que no han recibido exenciones de impuestos por parte de la Agencia Tributaria Estatal (CM Reg. 44). Si son relevantes, se presentarán documentos que muestren las cualificaciones profesionales del potencial empleado. Además de esto, se presentará una copia del contrato, documentos relevantes para la identificación del empleador y otros documentos.

El sistema de ofertas de trabajo y permisos de trabajo ha sido simplificado. Las modificaciones operadas en la Regulación N<sup>o</sup>. 44 acerca de Permisos de Trabajo para Extranjeros han supuesto la reducción del número de documentos a presentar con la solicitud del permiso de trabajo. También han permitido extender el grupo de personas que tienen derecho a un permiso de trabajo concedido por la OCMA sin tener una oferta de trabajo registrada. De esta manera se introdujo el principio de ventanilla única (one-stop agency principle) al respecto de la residencia legal y el empleo de extranjeros en Letonia (Fridriksone 2006). Aunque el Ministro de Bienestar Público reconoce que la prioridad recae en la contratación de trabajadores locales, en ámbitos donde se trata de trabajadores extranjeros expertos o altamente cualificados, la tramitación debería ser más eficiente, reduciendo obstáculos administrativos para los empleadores y simplificando los procedimientos.

La OCMA concederá un permiso de trabajo según la duración del visado o un permiso de residencia temporal. Los permisos temporales de residencia se conceden por un tiempo máximo de 5 años. El permiso de trabajo se concede para un puesto de trabajo específico en una compañía específica (CM Reg. 44, Art. 7).

No se requiere permiso de trabajo en los siguientes supuestos: cuando el extranjero es titular de un permiso de residencia permanente; cuando ha obtenido un permiso de residencia temporal por un periodo que no excede de un año y ha llegado a Letonia en un programa de intercambio de estudiantes, como becario en una institución educativa o en una empresa mercantil registrada en el Registro Mercantil, o con algún otro destino, siempre que no reciba retribución económica a cambio del trabajo realizado; también cuando ha llegado a la República de Letonia en un *tour* como intérprete (músico, cantante, bailarín, actor, artista de circo...etc), o como autor o creador (compositor, coreógrafo, director artístico, diseñador de escenarios...etc), o se trate de un miembro de la plantilla teatral, y la duración prevista de la estancia no exceda de 14 días; cuando el extranjero llega a Letonia habiendo recibido una oferta por parte de una organización educacional o investigadora o por parte de un científico individual en conexión con investigaciones científicas o implementación de programas educacionales, y la duración prevista de la estancia no exceda de 14 días; o cuando ha obtenido el permiso de residente de larga duración-EC en la República de Letonia.

No se han introducido cupos oficiales de trabajo en Letonia. Sin embargo, existe una excepción para los profesionales de la informática que obtengan permisos de trabajo que les autorizan a trabajar en ciertas posiciones. Estos permisos son gratis y no necesitan certificación de la oferta de trabajo por parte del empleador, de forma similar al tratamiento que se le da a la obtención del visado por un periodo de tiempo inferior a 90 días dentro de los 6 meses siguientes desde la fecha de entrada. El extranjero debe tener la cualificación profesional adecuada o un título académico en el campo de la Informática o haber tenido experiencia directiva relevante (en los últimos 3 años). Hasta 100 permisos de trabajo al año pueden concederse por este motivo.

Existen ciertos requisitos de dominio del lenguaje letón, dependiendo del tipo de empleo (CM Reg. 296). Los empleados de compañías privadas y los auto-empleados deben hablar el letón siempre y cuando las aéreas de sus negocios afecten aspectos sociales legitimados (seguridad

pública, salud, moralidad, protección de los derechos del consumidor y de la seguridad de los trabajadores y administración pública).

Adicionalmente, los empleados de empresas privadas y auto-empleados, involucrados en ciertas actividades públicas, han de saber desenvolverse en el idioma letón a un nivel necesario que les permita cumplir con sus responsabilidades profesionales.

#### Cuenta propia

La normativa define un procedimiento específico para aquellos que buscan residencia en Letonia como auto-empleados, así como la obligación del Estado de tramitar estas solicitudes (CM Reg. 44). No se tendrá en cuenta, para este tipo de permisos, la situación nacional de empleo. Estas autorizaciones se conceden por un periodo máximo de 5 años, con la posibilidad de recibir un permiso de residencia permanente al final de este periodo. La solicitud se tramitará dentro de los 30 días siguientes a la fecha de presentación de la misma.

#### Trabajo de temporada

La legislación letona no tiene definido ningún procedimiento especial relativo a la entrada y residencia de trabajadores temporeros.

#### *2.3.3.3 Estudios y formación profesional*

La Ley de Instituciones de Estudios Superiores se modificó el 2 de Marzo de 2006; dispone que los extranjeros pueden ser admitidos en Universidades y otras instituciones de Educación Superior sin poseer un permiso de residencia. No existen cupos que limiten la admisión de estudiantes extranjeros. Si los acuerdos internacionales suscritos por Letonia no lo contradicen, un solicitante puede ser admitido: si sus estudios de educación secundaria se corresponden con los estándares letones y han sido verificados de acuerdo con el proceso de homologación; si sus conocimientos se corresponden con los requisitos de entrada de la institución educativa correspondiente; si tiene conocimiento suficiente del lenguaje de impartición de los estudios; si sus tasas de matriculación son abonadas conforme a los acuerdo con la institución respectiva y no son inferiores a los gastos por estudios (la tasa de matriculación para hijos de ciudadanos comunitarios que estudian en Letonia es la misma que para los hijos de ciudadanos letones). Puede concederse una autorización de trabajo a los estudiantes a tiempo completo. Sin embargo, tal permiso sólo se otorgará si el tiempo trabajado no excede de 20 horas semanales.

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

Letonia ha traspuesto las principales Directivas de la UE a su legislación nacional. Sin embargo, algunas previsiones específicas de la Directiva 2003/86/EC sobre el derecho a la reagrupación familiar, no han sido traspuestas, quedando, de esta forma, a la discreción de la OCMA. Los principales aspectos de la Ley de Inmigración en cuanto a los antecedentes penales del solicitante, han sido formulados estrictamente (Ley de Inmigración, Art. 35). Pero esto parece no estar en conformidad con el Artículo 6.2 de la Directiva<sup>403</sup>. El Artículo 17 de la Directiva no está traspuesto en la Ley de Inmigración.

Aunque es correcto que la OCMA y los Juzgados Administrativos, al decidir sobre expedientes de expulsión, tengan en cuenta los principios elaborados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ello no parece ser suficiente para la correcta transposición de la Directiva. Además, la trasposición del Artículo 15.3 de la Directiva, acerca del estatuto independiente de los miembros de la familia del reagrupante, es confusa.

---

<sup>403</sup> La OCMA puede basarse en la Ley de Procedimiento Administrativo en la toma de decisiones considerando debidamente las circunstancias individuales. Sin embargo, sería preferible especificar los criterios aplicables en la Ley.

Generalmente los requisitos son estrictos incluso en los casos donde al reagrupante le ha sido concedida la residencia permanente o donde el reagrupante es un ciudadano letón o un no-ciudadano. En caso de que se produzca un divorcio antes de que al cónyuge se le haya concedido la residencia permanente, el permiso de residencia temporal le será retirado (Ley de Inmigración, Art. 26). Por lo tanto, un cónyuge divorciado no puede residir en Letonia. Consecuencias similares se han previsto en caso de muerte del reagrupante con residencia permanente (Ley de Inmigración, Art. 28). En estos casos, si el cónyuge reside en Letonia con un permiso de residencia temporal, no tendrá derecho a un nuevo permiso. Únicamente si hay menores que son ciudadanos letones o no-ciudadanos letones, puede el cónyuge solicitar un permiso de residencia permanente. Finalmente, las parejas de hecho no son reconocidas en la legislación nacional puesto que Letonia no reconoce el derecho de entrada y residencia a las parejas no registradas. El 22 de Junio de 2006, el Parlamento aprobó la Ley del Estatuto de Residentes de Larga Duración-CE. La Ley está encaminada a trasponer la Directiva 2003/109/EC y establece las condiciones para la adquisición y pérdida del estatuto en su artículo 2. Los temas relacionados con la obligación del segundo país miembro de admitir a residentes de larga duración, son tratados por la Ley de Inmigración, que también ha sido modificada ligeramente. El único requisito de integración para la adquisición de dicho estatuto es el conocimiento del idioma letón. Para implementar las normas establecidas por la Directiva 2004/114/CE del Consejo sobre las condiciones de admisión de nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, formación no remunerada o servicios de voluntariado, se han aprobado modificaciones a las Regulaciones del Gabinete de Ministros Nº 44 (12 de diciembre 2006) y han sido preparados los borradores "Modificaciones de la Ley de Inmigración" y "modificaciones de la Ley de Educación General". Para implementar las normas de la Directiva del Consejo, 2005/71/EC, acerca del procedimiento específico para admitir nacionales de terceros países por motivos de investigación científica, en la legislación nacional, se han aprobado modificaciones en la Ley de Actividad Científica (28 de diciembre de 2006). Aunque los no-ciudadanos no son nacionales de ningún otro Estado, serán tratados como nacionales de terceros países residentes de larga duración en el marco de la UE, de acuerdo con las disposiciones de la Directiva 2003/109/E<sup>404</sup>. Este enfoque ha sido criticado por los expertos y suscita la cuestión de hasta qué punto Letonia puede adherirse a sus obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos, especialmente aquellas suscritas bajo el Convenio internacional de Derechos Civiles y Políticos (Reporte del 2003 de Derechos Fundamentales).

#### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

Actualmente, Letonia no tiene un gran número de inmigrantes. Sin embargo, en un futuro cercano Letonia habrá de confiar en los inmigrantes para sostener su crecimiento económico. Por la otra parte, hay otros factores que determinan actitudes críticas hacia la inmigración, principalmente son preocupaciones acerca de la seguridad y la integración social. Existen tensiones subyacentes entre europeos "tradicionales" e inmigrantes respecto a las diferencias culturales, lo que ha llevado al gobierno a estimular la "integración cultural" más que el multiculturalismo. Letonia tendrá que afrontar las preocupaciones de sus ciudadanos nativos si va a impulsar una inmigración que mantenga al país en una situación económicamente viable. Esto podría ser incluso más complicado debido al hecho de que el gobierno está ya

---

<sup>404</sup> En las negociaciones para el acceso a la UE se evitaban las cuestiones relativas al estatus y derechos de los no residentes. La Comisión de la UE, cuando interpreta el alcance de la aplicación de la Directiva del Consejo 2003/109/EC acerca del estatuto de nacionales de terceros países residentes de larga duración, afirma que la expresión "nacionales de terceros países" cubre a todas las personas que no son ciudadanos de la UE en el sentido del Artículo 17 párrafo 1 del Tratado de la UE, que dice que aquellos que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro....". Esto indica que personas con nacionalidad indeterminada entran dentro del alcance de la Directiva. Carta del Directorado-Justicia General y Asuntos Interiores, Comisión Europea a la Delegación Permanente de Letonia en las instituciones de la UE, 23 de Junio de 2003. Esto pone a los no-ciudadanos en una situación de desventaja en relación al estatus que venían disfrutando hasta ahora.

experimentando problemas con la implementación del programa de integración social de la población ruso-parlante. Considerando la baja compensación (bajos salarios), los empleadores en Letonia están en desventaja, si se les compara con los empleadores en otros Estados miembros de la UE, cuando se trata de atraer a trabajadores altamente cualificados.

Los empleadores en Letonia han de pagar a los trabajadores de terceros países una determinada compensación, un salario de nivel medio, lo cual es una gran limitación. Sin embargo, el requerimiento es razonable ya que Letonia está interesada en atraer una fuerza laboral cualificada. El Ministerio de Bienestar admite que la ruta a tomar es la simplificación del procedimiento administrativo y la reducción de los costes administrativos. Como resultado, ha hecho unas recomendaciones al Grupo de Trabajo asignado para que designe e implemente el principio de ventanilla única, a través del cual los documentos serían presentados a una única institución (en vez de las dos actuales: la Agencia Estatal de Empleo y la Oficina de Ciudadanía y Asuntos Migratorios), de manera que se concedería un permiso combinado de residencia y trabajo. Los empleadores tienen un interés creciente en contratar trabajadores de Bielorrusia, Rusia y Ucrania, especialmente en la construcción así como otros sectores que requieren mano de obra poco cualificada, debido al hecho de que la mayoría de residentes letones que ejercitan su derecho a la libre circulación provienen de estos sectores<sup>405</sup>. Otras razones son que el número de estudiantes está incrementando y los empleadores no están pagando salarios adecuados, o pagan en "salarios en sobre" para evitar los impuestos. Los datos oficiales en inmigración de terceros países continúan siendo bajos porque los empleadores evitan reclutar oficialmente mano de obra extranjera<sup>406</sup>. De esta forma, el número de inmigrantes no declarado está incrementando, representando del 14 al 20% del PIB de Letonia, aunque las cifras exactas no están disponibles<sup>407</sup>. Hay dos razones principales para esto: una política de inmigración estricta y una provisión de asistencia social para nacionales de terceros países poco atractiva. El 18 de Enero de 2007, el documento "Estrategia en política de inmigración en el contexto del empleo" fue presentado en la reunión de Secretarios de Estado. Prevé disminuir en un 60% el coste de emplear mano de obra extranjera y simplificar los procedimientos burocráticos. Esto facilitaría el flujo de miles de trabajadores principalmente de Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia. Sin embargo, la Confederación de Empleadores Letones ha sostenido que la Estrategia propuesta no facilitará el atraer mano de obra de terceros países y tampoco facilitará el desarrollo económico sostenible en el futuro.

De acuerdo a la OCMA, hay excepciones constantes hechas a la Ley de Inmigración para dotar de permisos de residencia a los miembros de la familia. Sin embargo, si existe amenaza a la seguridad pública, la denegación del permiso de residencia es automática porque los intereses de la sociedad prevalecen. No existen instrucciones formales en cuanto a este procedimiento debido a que en la práctica viene desarrollándose a lo largo de los años, y la OCMA no tiene necesidad interna de dichas instrucciones (Briede 2006).

Existe un número de condicionantes que hacen que estudiar en Letonia sea poco atractivo para los estudiantes extranjeros. En primer lugar, los estudiantes deben cumplir los requisitos de admisión, incluyendo el dominio del idioma letón de acuerdo con los requerimientos del test de idioma centralizado que se lleva a cabo tras graduarse en Educación Secundaria. Aunque algunas asignaturas pueden ser impartidas en otros lenguajes, existen muy pocos cursos ofertados en lengua extranjera.

## 5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS

La Universidad de Letonia tiene 49 acuerdos bilaterales de cooperación con 22 Universidades en otros países.

<sup>405</sup> Se estima que alrededor de 75.000 – 90.000 residentes letones trabajan en sectores poco cualificados en el extranjero.

<sup>406</sup> El proceso es costoso: el salario mínimo mensual es 249 lats (354 euros), con una tasa adicional de 35 LVL (50 euros) para todos los trabajadores invitados, que se paga mensualmente.

<sup>407</sup> La Oficina Central de Estadística de Letonia dice que la economía sumergida representa el 16 por ciento del PIB de Letonia, mientras que el Ministerio de Hacienda estima el nivel de empleo sumergido en un 14 a 20 por ciento y la Alta Inspección estatal de trabajo dice que es del 18 a 20 por ciento.

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

Atlāce, Z., "Dabaspēka problēmu risina viesstrādnieki" ("The problem of workforce is solved by guest workers"), *Rīgas Balss* (2006).

EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *Synthesis report for 2003* (2003) (2003 Report on Fundamental Rights).

Fridriksone, M., "Proposals to Ease Entry for Immigrant Workforce", *Dienas Bizness* (2006) (Fridriksone 2006).

Delfi, "Vienkāršos darba atļauju saņemšanu ārzemniekiem" ("The procedure for granting workpermits to foreigners will be simplified") (2006).  
Available Online at: [www.DELFI.lv](http://www.DELFI.lv)

### Otras Fuentes

Law on the Status of those Former U.S.S.R. Citizens who do not have the Citizenship of Latvia or that of any Other State, 12 April 1995 (Former USSR Citizens Law).

Official Language Law, 9 December 1999 (Official Language Law).

Immigration Law, 20 November 2002 (Immigration Law).

Amendments to the Law on Higher Education Institutions, 2 March 2006.

Law on EC Long-term Resident Status, 22 June 2006 (Law on EC Long-term Resident Status).  
Cabinet of Ministers Regulation No. 296 on the level of knowledge of State language required for performance of professional duties and procedure for verification of command of State language,  
22 August 2000 (CM Reg. 296).

Cabinet of Ministers Regulation No. 44 on Work Permits for Foreign Nationals, 24 January 2004 (CM Reg. 44).

Cabinet of Ministers Regulation No. 515 on Procedure for Establishing Amount of Financial Resources Necessary for Foreigners and Fact of Possession of Financial Resources by Foreigners,  
12 July 2005 (CM Reg. 515).

Council of Ministers Regulation No.652 on Procedure of family reunification in the Republic of Latvia of refugee's family as well as family reunification of a person which has been granted alternative status, 30 August 2005 (CM Reg. 652).

Cabinet of Ministers Regulation No. 84 on State Duty for Review of Necessary Documents for Applying for Visa or Residence Permits and Services Related to this Review, 31 January 2006 (CM Reg. 84).

Cabinet of Ministers Regulation No. 252 on the Level of Knowledge of State Language and Procedure for Testing Proficiency in State Language for Foreigners, who are eligible to apply for permanent residence permit, 04 April 2006 (CM Reg. 252).

Cabinet of Ministers Regulation No. 586 on Procedures for the Entry into and Residence in the Republic of Latvia of Citizens of European Union Member States, European Economic Area States and the Swiss Confederation, and their Family Members, 18 July 2006 (CM Reg. 586).

Cabinet of Ministers Regulation No. 813 on Residence Permits, 3 October 2006 (CM Reg. 813).  
Cabinet of Ministers Regulation No. 108 on the Regulations on the State Fees for the Examination of Documents necessary for an Application for a Visa, a Residence Permit or a Long-term Resident Status of the European Community in the Republic of Latvia and Services related, 13 February 2007 (CM Reg. 108).

Cabinet of Ministers Regulation No. 109 on State duty for examination of proficiency in State language for foreigner and procedure for payment of State duty, 13 February 2007 (CM Reg. 109).

#### Persons Interviewed

Ilze Briede, Head of Migration Policy Division, OCMA, 1 December 2006 (Briede 2006).

## LITUANIA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>328</b>
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN</b>	<b>328</b>
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios</b>	<b>328</b>
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados</b>	<b>328</b>
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES	328
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES	329
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES	329
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia</b>	<b>330</b>
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS	330
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes</i>	330
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables</i>	330
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales</i>	331
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA	331
2.3.2.1 <i>Residencia temporal</i>	331
2.3.2.2 <i>Residencia permanente</i>	331
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS	331
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar</i>	331
2.3.3.2 <i>Trabajo</i>	333
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional</i>	334
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL</b>	<b>334</b>
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN</b>	<b>335</b>
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS</b>	<b>335</b>
Bibliografía	336

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

Los progresos principales en la historia reciente de Lituania que han tenido un impacto en su política de migración es haber ganado la independencia de la Unión Soviética y su adhesión a la Unión Europea. Como Estado miembro de la UE con una frontera externa, el esfuerzo principal de Lituania está en asegurar su frontera mientras que todavía permite que la región rusa de Kaliningrado tenga acceso al continente de Rusia vía territorio lituano.

Desde el derrumbamiento de la URSS, la inmigración en Lituania de los ciudadanos de la anterior URSS ha disminuido gradualmente, de aproximadamente 14.000 en 1990 a 2.536 en 1997. En los pasados cinco años, el promedio de recién llegados a Lituania fue de aproximadamente 5.500 por año. Sin embargo, el número de lituanos que salieron después del derrumbamiento de la URSS fue alto.

Se estima que 300.000 ciudadanos abandonaron Lituania entre 1990 y 2005, lo que constituye un alto crecimiento negativo de la población (anuario demográfico 2005, P. 172).

La primera y principal legislación que reguló el estatuto jurídico de extranjeros en la independiente Lituania fue la Ley sobre el Estatuto Legal de los Extranjeros a partir de 1991. Esta ley reguló la llegada, salida y residencia de los nacionales de terceros países en la República de Lituania. La ley tuvo una importancia significativa para el recién estado independiente que proporcionó por primera vez, definiciones para las palabras tales como "extranjero", "persona apátrida", "permiso de residencia en Lituania" y "visado". La ley también especificó los casos en que los extranjeros podrían ser detenidos en la república Lituania, reglas básicas en el trabajo emprendido por los extranjeros y los argumentos para la deportación. La ley estuvo en vigor hasta julio de 1999. La ley de la inmigración preveía que a partir de 1993 el parlamento aprobara un contingente de inmigración anual, así como las categorías de extranjeros que tenían un derecho a emigrar a Lituania.

Un acercamiento totalmente nuevo a la migración se instala en la Ley sobre el Estatuto Legal de los Extranjeros, que fue adoptada en diciembre de 1998 y entró en vigor en julio de 1999. Esta ley suprimió el contingente de inmigración y estableció las reglas para la llegada y la salida de extranjeros, comunes a todos los terceros países. Sin embargo, siguiendo la armonización de de las leyes lituanas con la legislación de la UE sobre inmigración, un número de defectos y boquetes fueron identificados con respecto a esta ley. Por lo tanto, crearon un grupo de trabajo en el Ministerio del Interior que junto con la ayuda de expertos de la UE y de las organizaciones internacionales, elaboraron un borrador de la nueva Ley sobre el Estatuto Legal de los Extranjeros (Ley de Extranjería). Esta ley se aprobó en abril del 2004.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

Las categorías principales de inmigración cubiertas por la legislación lituana son: reagrupación familiar, estudiantes y aprendices (programas incluyendo un puesto de interno, formación en servicio y formación profesional), empleo y otras actividades comerciales.

### 2.2 Reglas de admisión – Política de visados

#### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

Para la emisión de un visado a un nacional de un tercer país debe presentar los documentos requeridos en la misión diplomática lituana o delegación consular<sup>408</sup>.

<sup>408</sup> Como excepción, en algunos casos especificados por el Ministro del Interior junto con el Ministro de Exteriores, pueden expedirse visados en el puesto fronterizo. El solicitante tiene que presentar los documentos requeridos y especificar las razones imprevistas pero necesarias para su entrada en el país.

Las instituciones siguientes de la república de Lituania están implicadas en la emisión o denegación de visados son: el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Lituania, en relación con visados de corta duración; misiones diplomáticas y puestos consulares de la república de Lituania en el exterior, en relación con todos los tipos de visados; el Servicio de Protección de Frontera del Estado, en relación con visados de corta duración y de tránsito, también como entrada general de extranjeros (excepto en caso de que un extranjero solicite asilo); y el Departamento de Migración, en relación con visados de corta y larga duración (Ley de Extranjería, art. 21). El Ministro del Interior, conjuntamente con el Ministro de Asuntos Exteriores, fija los procedimientos de regulación: lista de documentos en apoyo del tipo de visado solicitado; la expedición de visado en un puesto fronterizo, duración del visado y cancelación del mismo.

## 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

Según los artículos 17 y 18 de la Ley de Extranjería, un visado se puede expedir si el solicitante: posee un documento válido de viaje; presenta los documentos que de forma clara muestran el propósito y las condiciones de la visita; proporciona la prueba de suficientes medios para vivir en Lituania y medios disponibles de la salida de Lituania y una lista de otros estados visitados; no ha sido identificado como persona rechazada; no plantea ninguna amenaza al orden público, seguridad del estado o salud pública; posee seguro médico válido; y tiene el derecho a volver a su país de origen, residencia o nacionalidad, o tiene derecho a regresar a otro país.

Aparte de la denegación del visado por alguno de los anteriores criterios, un visado puede ser denegado si: el solicitante ha falsificado la información; hay motivos para creer que una vez en el país desarrollará actividades ilegales o ya ha cometido un crimen contra la humanidad, un crimen de guerra o genocidio; o el solicitante ha humillado al funcionario que expide el visado (Ley Extranjería, art. 18).

Con respecto a los diversos tipos de visados, hay visados del tránsito en aeropuerto, visados del tránsito, visados de corta duración y visados de larga duración. El visado de corta duración da derecho al nacional del tercer país a entrar en la República de Lituania para una estancia que no excede tres meses dentro de un semestre, calculado a partir de la fecha de entrada en Lituania. Este tipo de visado se puede emitir para turismo, familia u otras visitas personales, intereses profesionales o cualquier otra estancia corta, y puede ser para una sola entrada o entrada-múltiple por un período de un año. Con el acuerdo del Ministro de los Asuntos Exteriores de la República de Lituania, un visado de entrada-múltiple se puede emitir por un período superior al año, pero no por más de cinco años (Ley Extranjería, art. 15). Un visado de larga duración da derecho al extranjero a vivir en la República de Lituania por un período superior a tres meses. Tales visados pueden ser de entrada única (expedido a un extranjero al que se ha concedido un permiso de residencia temporal o permanente en la República de Lituania) o de entrada-múltiple (expedido a un extranjero que pretende estar en la República de Lituania por un largo período, por ejemplo, para trabajar de forma regular o para ejercer cualquier otra actividad legal) (Ley Extranjería, art. 16).

Un visado de larga duración entrada- múltiple D se puede extender a un extranjero que ha solicitado el permiso de residencia temporal y ya se le ha concedido un permiso de trabajo incluido en la lista de profesiones más demandadas del mercado lituano elaborada por el Ministerio de la Seguridad Social y Trabajo.

## 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

Los extranjeros pueden recurrir judicialmente la denegación de solicitud de visado, así como denegaciones de entrada, dentro de 14 días del rechazo o de la denegación, según el procedimiento establecido en la ley (Ley de Extranjería, art. 8; art. 138). La revisión administrativa de las decisiones no está prevista.

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 *Autoridades competentes*

El Departamento de Migración que depende del Ministerio del Interior es responsable de la emisión de los permisos de residencia y la organización está centralizada. Sin embargo, oficinas territoriales de migración bajo la supervisión del Departamento de Policía del Ministerio del Interior realiza las tareas relacionadas con la inmigración. Otras instituciones importantes implicadas en la gerencia de la migración en la República de Lituania son: (1) El Ministerio del Interior, incluyendo el Departamento de Migración, el Servicio Estatal de Protección de Fronteras (que participa en la puesta en práctica del control del estado sobre la migración) y el Departamento de Policía (que controla y coordina las actividades de las instituciones policiales subordinadas, proporcionándoles la dirección e instrucciones); (2) el Ministerio de la Seguridad Social y Trabajo y sus instituciones (en particular la Bolsa de Trabajo Lituano), que es responsable de la emisión de los permisos y de la regulación de trabajo relacionado con la inmigración ya sea a propósito del trabajo o social en relación con la residencia de extranjeros en Lituania; (3) El Ministerio de Asuntos Exteriores (departamento consular y embajadas o representaciones consulares en el exterior), que es responsable de la recepción de los documentos para la emisión del permiso de residencia en la República de Lituania; y (4) el Ministerio de Educación, el cual es responsable de la regulación de los asuntos relativos a los extranjeros que estudian en Lituania.

#### 2.3.1.2 *Procedimientos y condiciones aplicables*

Para la emisión de un permiso de residencia, el primer paso es presentar la solicitud, junto con toda la documentación en la embajada lituana u oficina consular en el exterior, o en los servicios de migración dentro del territorio de Lituania en los casos previstos.

Después de que un control inicial, estos documentos se envían al Departamento de Migración para su valoración.

La decisión (dispone la ley que debe emitirse en el plazo de seis meses) entonces se re-envía a la institución donde se presentó la solicitud. Si el extranjero todavía está en el exterior (en el caso de las solicitudes iniciales de permiso de residencia) y la decisión es favorable, se le expide un visado de larga duración D para entrar en Lituania.

La solicitud de visado no da derecho al solicitante a estar en el interior de Lituania mientras la decisión esté pendiente (Ley de Extranjería, art. 28), caben excepciones que penden del Ministerio del Interior al permitir que un inmigrante permanezca en el territorio hasta la resolución de su solicitud (dependiendo de las evidencias que proporciona como que ha permanecido en situación regular el tiempo permitido, si obtuvo visado preceptivo de entrada, si no puede ausentarse por motivos de salud, si son menores o si no pueden ser expulsados de Lituania (permisos de residencia temporal, art. 5).

Después de la llegada del extranjero o en el caso de la prolongación de un permiso de residencia, el extranjero debe visitar el servicio territorial de migración indicado en la resolución. La decisión es válida por seis meses, mientras tanto el extranjero debe solicitar su permiso de residencia.

Si la solicitud del permiso de residencia es rechazada o sustituida, el extranjero puede volver a solicitar otra después de un año como mínimo y cuando han desaparecido los motivos que causaron la denegación primera (Ley de Extranjería, art. 35.2).

Los documentos emitidos por países terceros que se presentan tienen que estar legalizados o apostillados. Si un extranjero no presenta los documentos estipulados en la legislación necesarios para aprobar su derecho a la obtención de un permiso de residencia, la solicitud se archiva (Orden Permisos de Residencia Temporales, art. 12). El solicitante debe presentar

personalmente la solicitud, a excepción de los menores de 18 años (lo harán los padres o el legal representante). La solicitud se puede también presentar por los representantes del extranjero si tal representante proporciona la documentación que establece la representación legal (Orden Permisos de Residencia Temporales, art. 7).

### *2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales*

Si el departamento de migración toma la decisión de no conceder un permiso de residencia, el extranjero puede recurrir esta decisión ante el Juzgado Administrativo del distrito de Vilnius dentro de los 14 días de la notificación de la resolución. Según la ley, el juzgado debe examinar el recurso dentro de dos meses a partir de la fecha de la resolución. Un recurso al Tribunal Supremo Administrativo contra esta primera apelación es posible dentro de los 14 días a partir del día de la notificación de esa decisión. El recurso suspende la ejecución de la resolución revocando el permiso de residencia.

La revisión administrativa de las decisiones no está prevista.

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### *2.3.2.1 Residencia temporal*

Un permiso de residencia temporal se puede extender por un período de seis meses a cinco años, según los diversos estatus de inmigración (Ley de Extranjería, art. 28). Previsiones específicas para estancias de corta duración están previstas en el apartado 2.3.3.

### *2.3.2.2 Residencia permanente*

Poseedores de un permiso de residencia temporal que han residido en Lituania de forma continua 5 años, pueden solicitar un permiso de residencia permanente. La ley indica que el competente para el cálculo de residencia de 5 años es el Ministerio del Interior quien establece el procedimiento para el cálculo del período continuo de cinco años<sup>409</sup>. Además, tales extranjeros deben pasar un examen de la lengua y otro sobre la Constitución de la República de Lituania del acuerdo con el procedimiento establecido por la ley (Resolución de la Integración). El permiso de residencia permanente permita a los nacionales de un tercer país residir en Lituania por un período ilimitado de tiempo. El permiso de residencia permanente debe renovarse cada cinco años (sin ningún otro requisito) (Ley de Extranjería, art. 2.15).

## 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

### *2.3.3.1 Reagrupación familiar*

Un permiso de residencia temporal se puede solicitar con el propósito de Reagrupación familiar si: (1) los padres del solicitante (o uno de ellos) son ciudadanos lituanos y están viviendo en la República de Lituania; (2) el solicitante es un menor de edad y sus padres (o uno de ellos) o el esposo de uno de ellos, responsable del menor de edad, está en posesión de un permiso de residencia y están residiendo en la república de Lituania; (3) el niño del solicitante es un lituano y está residiendo en la república de Lituania; (4) el niño del solicitante tenía reconocido el estatuto de refugiado en la república de Lituania y ha solicitado un permiso de residencia permanente; (5) el cónyuge o la pareja de hecho registrada del solicitante es un ciudadano lituano o un nacional de un tercer país en posesión de un permiso de residencia y está residiendo en la república de Lituania; (6) el solicitante es familiar en primer grado línea ascendente de un nacional de un país tercero en posesión de un permiso de residencia en la República de Lituania;

<sup>409</sup> En el momento de elaborar este estudio, dichas disposiciones no han sido adoptadas.

o (7) los padres del solicitante, jubilados o incapaces para el trabajo y están en posesión de un permiso de residencia permanente y están residiendo en la república de Lituania. Extranjeros a los que se ha concedido la protección subsidiaria o temporal en la República de Lituania y no tengan derecho a la reagrupación familiar (Ley Extranjería, art. 43.8).

El permiso de residencia permanente se concede a los extranjeros que son miembros de la familia de ciudadano lituano y llega a Lituania junto con el ciudadano lituano para residir allí. Además, niños menores de 18 años nacidos en Lituania o en el extranjero si sus padres o uno de ellos son lituanos o poseedores de un permiso de residencia permanente, también se les puede conceder un permiso de residencia permanente (Ley de Extranjería, art. 53.1).

La Ley de extranjería dibuja una distinción entre los miembros de la familia de los ciudadanos de la UE que son nacionales de un tercer país, y los miembros de la familia de los ciudadanos lituanos que son nacionales de terceros países. La categoría anterior puede solicitar un permiso de larga duración-CE, que los coloca en una posición más favorable por dos razones: en primer lugar, el permiso de residencia de larga duración-CE se tramitan en un período de tiempo más corto (un mes; en la comparación, con el otro permiso de residencia que se tramita en el plazo de seis meses); y en segundo lugar, los nacionales de terceros países que son miembros de la familia de los ciudadanos de la UE pueden solicitar la residencia del larga duración-CE dentro de la República de Lituania (otros extranjeros, incluyendo miembros de la familia de los nacionales lituanos, pueden solicitarla solamente en una embajada lituana o una oficina consular en el exterior). Familiares miembros de nacionales lituanos pueden obtener un permiso de residencia de larga duración-CE solamente si llegan junto con el nacional lituano o si se han reagrupado con el nacional lituano en otro Estado miembro de la UE.

Los extranjeros que solicitan un permiso de residencia sobre la base de la reagrupación familiar deben, junto con los documentos que prueban sus lazos familiares, deben presentar una carta de invitación por el miembro de la familia que reside en Lituania. La invitación se debe aprobar por el servicio de migración del municipio del invitante antes de que se envíe al aspirante para que él la presente en la sección consular con los otros documentos.

En algunos casos de reagrupación familiar,<sup>410</sup> la Ley de Extranjería requiere a extranjeros que inviten a miembros de la familia a residir en Lituania por un período de dos o más años estén en posesión de un permiso de residencia temporal por lo menos de un año de validez y tengan una perspectiva fundamentada de obtener un permiso de residencia permanente (tales requisitos no se aplican en el caso de reagrupación familiar con un extranjero al que se ha reconocido el estatus de refugiado en Lituania).

En el caso de reagrupación familiar de esposos o de parejas de hecho registradas, la reagrupación familiar se permite solamente si reagrupante y reagrupado no son menores de 21 años (Ley de Extranjería, art. 43.7).

La ley también contiene algunas excepciones que pueden facilitar la Reagrupación familiar: niños extranjeros con sus padres residentes en Lituania; esposos o parejas de hecho; extranjeros con familiares de primer grado en línea recta ascendente residentes en Lituania; y extranjeros con sus padres que son incapaces para el trabajo debido a la incapacidad o a estar en edad con derecho a la jubilación. Si el solicitante se compromete al pago de los gastos derivados de enfermedad del extranjero y asegurar otras condiciones, él mismo puede ser relevado de las obligaciones siguientes: poseer un seguro médico; medios de subsistencia para la estancia en la República de Lituania; acomodamiento en la República de Lituania (Ley de Extranjería, art. 43.3).

---

<sup>410</sup> Estos requisitos se aplican en el caso de la reagrupación familiar a : los padres de un menor extranjero, de uno de ellos o del su cónyuge, que sea el responsable del menor de edad y esté en posesión de un permiso de residencia mientras que reside en la República de Lituania; al cónyuge extranjero o la pareja de hecho registrada de un ciudadano lituano, o de extranjero residente legal, o extranjero familiar en primer grado en línea recta ascendente de extranjero con permiso de residencia.

### 2.3.3.2 Trabajo

#### Cuenta ajena

Un permiso de residencia temporal se puede otorgar a un nacional de un tercer país con el fin del empleo si él está en posesión de un permiso de trabajo o, de acuerdo con la ley, se le ha exonerado de la obligación de obtener dicho permiso y se prepone trabajar en Lituania.

Solicitudes de permisos de trabajo y de residencia se pueden examinar al mismo tiempo.

Un permiso de residencia en esta tierra se expide por un período de un año (Ley de Extranjería, art. 44).

Los extranjeros no pueden emprender ningún otro trabajo que el indicado en su permiso de trabajo (Orden sobre Permiso de Trabajo, art. 31).

Para obtener un permiso de trabajo, los extranjeros deben presentar un contrato oficial del empleador (el procedimiento es similar al procedimiento establecido para la invitación de los miembros de la familia). La Ley de Extranjería proporciona un permiso de trabajo al nacional de un tercer país solamente si no hay especialistas ya disponibles en Lituania con las cualificaciones requeridas por el empleador. El patrón debe presentar el permiso de trabajo, junto con cualquiera otros documentos relevantes, en las oficinas territoriales de la Bolsa de Trabajo Lituana, que a su vez la remita a la oficina nacional de la Bolsa de Trabajo Lituana, juntas con sus conclusiones favorables a conceder el permiso de trabajo en cada caso concreto. El plazo de resolución es de dos meses (Ley de Extranjería, art. 60).

Eximen a un nacional del tercer país de la obligación de obtener un permiso de trabajo si él tiene un permiso de residencia permanente o si él tiene un permiso de residencia temporal concedido en uno de los siguientes casos: retiene el derecho a la nacionalidad de la República de Lituania; ser descendiente de lituano; con el fin de la reagrupación de la familia; ser tutor o curator de un ciudadano de la república de Lituania; tener la guardia y custodia de una persona que es un ciudadano de la República de Lituania; o gozar de protección temporal subsidiaria en la República de Lituania (Ley de Extranjería, art. 58). Por otra parte, La legislación lituana proporciona exenciones de los permisos de trabajo para otras categorías de extranjeros.<sup>411</sup>

El Ministerio de Seguridad Social y Trabajo adopta anualmente una lista de las profesiones más demandadas. Considerando la situación en el mercado de trabajo lituano, la decisión fue tomada para proveer a los solicitantes de esas profesiones de un visado de larga duración tipo D durante el procedimiento de tramitación del permiso de residencia, bajo la condición de que el permiso de trabajo se haya concedido ya. En tales el caso, un extranjero debe solicitar un permiso de residencia según el procedimiento común, pero tienen que tener una oferta de trabajo de su futuro empleador con la finalidad que se le conceda un visado tipo D.

#### Cuenta propia

Según el artículo 45.1 de la Ley de Extranjería, un extranjero tiene derecho a residir dentro Lituania en la zona geográfica donde se desarrollan las actividades legales (incluyendo el trabajo por cuenta propia) si:

---

<sup>411</sup> El extranjero no tiene que obtener un permiso de trabajo si: (1) si trabaja legalmente en otro país de la UE, y lo han enviado temporalmente a trabajar en Lituania y está en posesión de un certificado E 101, expedido por el estado de la UE, (2) trabaja en una empresa o presta sus servicios a un estado con el que se ha concluido un convenio bilateral con la UE o es miembro de un convenio multilateral en el marco de la WTO que regula las prestaciones de servicios por personas, si esos convenios son de aplicación en Lituania y el extranjero ha suscrito un convenio de prestación de servicios en Lituania; (3) trabajar en el perfeccionamiento de un programa gubernamental con otro estado; (4) como atleta o entrenador profesional provisto de un acuerdo sobre actividades deportivas (contrato) de acuerdo con el art. 30 de la Ley sobre cultura física y deportes; (5) para el desarrollo de actividades científicas o como miembro de la tripulación de un barco con bandera lituana; (6) para trabajar como interno o aprendiz por 3 meses en el plazo de un año; (7) ser miembro de una comunidad religiosa tradicional lituana o de otras comunidades religiosas reconocidas por Lituania; (8) ser un extranjero residente de larga duración en cualquier país de la UE, haber trabajado legalmente durante un año en Lituania e intentar trabajar de nuevo en Lituania; o (9) ser un representante de una organización caritativa de otro estado, o ir a Lituania por motivos caritativos, o participar en programas de voluntariado financiados por la UE y por los estados miembros de la UE.

instala una empresa, agencia u organización en la República de Lituania como dueño, o socio que posea por lo menos el diez por ciento de los derechos de capital o derecho de voto, y su estancia en la República de Lituania sea para montar la empresa, agencia, organización y realizar otras actividades; es la cabeza o el representante autorizado de la empresa, la agencia o la organización se instalan en la República de Lituania, si la meta principal de su residencia es trabajar en la empresa, la agencia o la organización; o se prepone iniciar actividades legales en la República de Lituania, para la cual ningún permiso de trabajo o inicio de actividad es requerido en algunas actividades.<sup>412</sup>

No obligan a tales extranjeros a obtener un permiso de trabajo. Junto con un permiso de residencia, deben proporcionar los documentos que certifican que ellos son los titulares o administradores de una empresa en Lituania, de que son directivos o representantes autorizados de una empresa o que se proponen participar en las actividades legales para las que no se exigen un permiso de trabajo.

En estos casos se puede solicitar un permiso de residencia por un período de un año (Ley de Extranjería, art. 45).

#### Trabajo de temporada

La Ley de Extranjería no contempla una situación especial aplicable a los trabajadores estacionales.

Sin embargo, de acuerdo con la Orden del Permiso de Trabajo, un permiso de trabajo temporal se puede otorgar para seis meses por año bajo la condición de cumplirse los requisitos generales del empleo.

#### *2.3.3.3 Estudios y formación profesional*

El estatuto de residente puede ser concedido si admiten a un nacional de un tercer país ya como estudiante en una institución educativa lituana o se le ha invitado a participar en un programa. Un permiso de residencia sobre esta base se puede otorgar para la duración de los estudios o formación, pero no por más de un año, con la posibilidad de renovación si el extranjero aún conserva las mismas condiciones que otorgaron el primero (Ley de Extranjería, art. 46).

Un extranjero que se prepone estudiar en Lituania o participar en un servicio o entrenamiento vocacional debe proporcionar todos los documentos para obtener un visado enumerado en la sección 2.2.2. Además, el extranjero debe proporcionar los documentos que acreditan la matriculación para estudiar en la escuela (o participar en la formación de un servicio o profesión) y un certificado de la institución conformen lo admiten. El estudiante debe salir del país al término o cese de sus estudios.

Esos estudiantes pueden trabajar bajo circunstancias estipuladas en la ley, a saber: deben obtener un permiso de trabajo; pueden trabajar solamente después del primer año de estudios; pueden trabajar solamente en épocas en que no tienen estudios; y pueden trabajar no más de 20 horas por semana.

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

Las leyes lituanas en el campo de la migración están generalmente en línea con las normas de la UE y a veces incluso dan un tratamiento más favorable a los inmigrantes que los estándares mínimos establecido por la UE. Sin embargo, se podrían mejorar las siguientes materias.

Referente a la migración económica, Lituania debe considerar la posibilidad de establecer permisos de residencia para buscadores potenciales de trabajo de acuerdo a su calificación y realidades lituanas de la bolsa de trabajo, así adaptando los procedimientos lituanos conforme

---

<sup>412</sup> Ni la Ley ni los documentos que se acompañan dan una interpretación del término "actividad legal".

a Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de todas los Trabajadores Emigrantes y a los miembros de sus familias. Además, se debe establecer un solo procedimiento administrativo para los permisos de residencia y permisos de trabajo. La Ley de Extranjería permite ya la tramitación al mismo tiempo de los permisos de residencia y de trabajo, pero ellos tienen sus propios procedimientos de revisión por diferentes instituciones bajo diversos requisitos del tiempo para resolver, que deben ser simplificados. La concesión de los permisos de trabajo para ciertas profesiones necesarias y para los trabajadores estacionales deben también ser más ágiles. Además, las previsiones en la reagrupación familiar de ciudadanos lituanos con los miembros de su familia —nacionales de un tercer país— deben ser conforme a las previsiones de la reagrupación familiar de los ciudadanos de la UE, ya que el estado actual de la ley es discriminatorio para los nacionales lituanos y para los miembros de su familia. Finalmente, las condiciones para la obtención de un permiso de residencia permanente no están definidas en la ley, y por lo tanto la legislación carece de la transparencia necesaria.

#### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

Hay un desequilibrio entre la implicación de la autoridad administrativa nacional y regional: las decisiones con respecto a la resolución del permiso de residencia son tomadas por el Departamento de Inmigración, y las decisiones referentes al permiso de trabajo son tomados por la Bolsa de Trabajo Lituana a pesar de que la migración depende de las condiciones regionales.

Los informes de La Bolsa de Trabajo Lituana recogen que la mayor parte de los permisos de trabajo que concede son para las ciudades más grandes y para las regiones con una base industrial sólida. No sorprende que la mayoría de los extranjeros estén trabajando en la industria (55 por ciento), transporte (14 por ciento), servicios (14 por ciento) y el campo y la construcción (14 por ciento). Las profesiones y las cualificaciones más comunes de los extranjeros con permisos de trabajo son ensambladores del casco de los barcos, conductores de transporte internacional, soldadores eléctricos manuales, cocineros (China, Turquía, Armenia, y las Filipinas), ingenieros químicos, refinerías de petróleo, aviación y albañiles - profesiones que tienen una demanda muy alta en el mercado de trabajo lituano.

Otro impacto interesante de las leyes de Lituania se refleja en el alto número de trabajadores. En 2005, 768 extranjeros trabajaron bajo de un contrato de trabajo (55 por ciento) y de temporales 621 (45 por ciento). Una de las razones principales que explica el número de trabajadores temporales es el procedimiento para la emisión del permiso de trabajo que es más corto - un mes desde que se reciben los documentos relevantes en la Bolsa de Trabajo Lituana.

#### **5.COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

Actualmente, Lituania no tiene ningún programa de regreso o cooperación con los terceros países. No obstante, algunos acuerdos con los terceros países que en parte cubren la protección social de los inmigrantes desde el tercer país se están adoptando con: Bielorrusia y Ucrania, sobre Seguridad Social; con la Federación Rusa, en pensiones y disposición de garantías sociales a los anteriores oficiales del ejército; con Canadá, en protección social; y con los Estados Unidos de América, en la transferencia de pensiones sociales. Hay otros dos acuerdos que se concluyeron con la Federación Rusa (1999) y Ucrania (1995) respecto al empleo temporal de los ciudadanos de los estados firmantes del acuerdo. Según estos acuerdos, un contingente de trabajadores emigrantes debe ser establecido cada año. Como resultado de esta cooperación, la migración de trabajo más grande en 2005 era de Ucrania (31 por ciento), Bielorrusia (29 por ciento) y Rusia (12 por ciento), con Rumania (11 por ciento) y China (7 por ciento) siendo los proveedores más grandes de trabajadores emigrantes. Estos números indican que Lituania mantiene una amplia cooperación con los terceros países, especialmente en el terreno de la industria. En armonía con estas figuras, la mayoría de los acuerdos se concluyen para el sector de la construcción inmobiliaria y naviera con Rusia, Ucrania y Bielorrusia.

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

Departamento de Estadística bajo el Gobierno de la República de Lituania, *Anuario Demográfico 2005* (2005) (anuario demográfico 2005).

El Ministerio del Interior de la República de Lituania, *Publicación anual 2005 sobre migración* (2005) (Publicación anual 2005 de la migración).

Accesible en la red: <http://www.migracija.lt/index.php?-484440258>

El Ministerio del Interior de la República de Lituania, *Publicación anual 2006 sobre migración* (2006) (Publicación anual 2006 de la migración).

Accesible en la red: <http://www.migracija.lt/index.php?-484440258>

### Otras fuentes

Ley sobre el Estatus Jurídico de Extranjeros, no. IX-2206, 29 de abril de 2004 (Ley de Extranjería).

Ministro del Interior, orden en la adopción del procedimiento que regula la aplicación temporal De los permisos de residencia y valoración de los matrimonios de conveniencia, nº 1V-329, 12 Octubre de 2005 (Orden sobre los permisos de residencia temporal).

Ministro del Interior, Orden en la adopción del procedimiento que regula la aplicación de los permisos de residencia permanente y valoración de los matrimonios de conveniencia, nº. 1V-445, 21. Diciembre de 2005 (Orden sobre los permisos de residencia permanente).

Ministro de Seguridad Social y Trabajo, Orden en la adopción de la regulación del procedimiento del permiso de trabajo para los extranjeros, nº. 46-1669, 24 de abril de 2006 (Orden del permiso de trabajo).

Gobierno de Lituania, Nº de la resolución. 1687 en la adopción del procedimiento a adoptar en el examen de la lengua y examen básico sobre la Constitución de la República de Lituania y emisión de certificados, del 24 de diciembre de 2003, enmendado por la resolución del Gobierno de Lituania, resolución Nº 1448, 15 de noviembre de 2004 (resolución para integración).

## LUXEMBURGO

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>338</b>
<hr style="border-top: 1px dotted black;"/>	
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN</b>	<b>338</b>
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios</b>	<b>338</b>
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados</b>	<b>339</b>
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES	339
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES	339
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES	339
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia</b>	<b>339</b>
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS	339
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes</i>	339
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables</i>	339
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales</i>	340
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA	340
2.3.2.1 <i>Residencia temporal</i>	340
2.3.2.2 <i>Residencia permanente</i>	340
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS	340
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar</i>	340
2.3.3.2 <i>Trabajo</i>	341
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional</i>	342
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL</b>	<b>342</b>
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN</b>	<b>342</b>
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS</b>	<b>343</b>
Bibliografía	344

## **1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES**

Desde el desarrollo de las industrias del acero y mineras en la mitad del siglo XIX, el crecimiento económico de Luxemburgo se ha basado principalmente en la inmigración. Al final del siglo XIX, trabajadores procedentes de Alemania e Italia fueron contratados de forma temporal para satisfacer la demanda de mano de obra en la industria del acero. A principios del siglo XX, la política gubernamental implícita era aceptar, en primer lugar, Católicos, Trabajadores migrantes europeos de Italia y Portugal. Luego, desde 1960 en adelante, el gobierno adoptó una política de inmigración basada en la familia en respuesta a una economía en auge y al declive natural de la tasa de natalidad. Sin embargo, la política no se basaba en la legislación nacional, sino que el derecho a reagrupar a los miembros de la familia directos fue establecido mediante acuerdos bilaterales suscritos con los principales países de origen de los inmigrantes llegados a Luxemburgo, como con Portugal.

La legislación actual de Luxemburgo ha cambiado poco desde la aprobación de la principal Ley de inmigración en marzo de 1972. Esta ley fue destinada originalmente a trabajadores de fuera de la Comunidad Económica Europea (CEE), en otras palabras, los nacionales de países distintos de los seis Estados miembros fundadores (Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos), de lo que posteriormente se convirtió en la UE. Esto significa que la ley afectaba principalmente a los numerosos trabajadores procedentes de Portugal, que solo se sumaron a la UE en 1986. Hoy en día, como Portugal es un Estado miembro de la UE y la mayoría de los trabajadores extranjeros (especialmente los trabajadores altamente cualificados) proceden de los países vecinos, la Ley de 1972 sólo se aplica a un pequeño número de trabajadores extranjeros. Además, esta ley es especialmente incoherente, ya que no establece un régimen jurídico para la reagrupación familiar y para los extranjeros que vienen a Luxemburgo con la finalidad de realizar estudios.

Este marco jurídico se encuentra actualmente en revisión y es probable que en los próximos meses se establezcan cambios significativos. El 27 de junio de 2007 el Gobierno presentó un primer proyecto de una nueva ley de inmigración. Las principales disposiciones del proyecto de ley de inmigración serán analizadas en las secciones pertinentes de este informe. En el año 2006, vivían en Luxemburgo alrededor de 181.962 extranjeros, lo que representaba el 39,6 por ciento de la población total del país, de los cuales aproximadamente el 13 por ciento no provenían de la Unión Europea. Los países de origen de estos nacionales de terceros países incluían la ex Yugoslavia, los Estados Unidos de América y la ex colonia portuguesa de Cabo Verde.

A diferencia de otros Estados miembros de la UE, Luxemburgo se caracteriza por un bajo nivel de desempleo, por lo que la integración económica de los nuevos inmigrantes, por lo general, no se ha convertido en una cuestión política. Sin embargo, la llegada de un número significativo de solicitantes de asilo a finales de los años 90 provocó un cambio de opinión. Por lo que se puede prever que, en un futuro próximo, Luxemburgo se enfrentará a múltiples desafíos en los ámbitos de la inmigración y la integración.

## **2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN**

### **2. 1 Descripción de los supuestos migratorios**

La legislación actual de Luxemburgo en materia de inmigración no distingue entre diferentes tipos de supuestos migratorios. Se rige por disposiciones incompletas y básicas que dejan gran poder discrecional a las autoridades administrativas.

En el proyecto de ley de inmigración se establece una distinción fundamental entre la residencia temporal y la residencia permanente. Con respecto a la situación anterior, se crearía un permiso único de residencia, indicando el tipo de autorización concedida (por ejemplo, trabajo, empleo por cuenta propia, estudios o reagrupación familiar).

## **2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados**

### **2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES**

Los visados son expedidos en el país de residencia del solicitante por las misiones diplomáticas y consulados de Luxemburgo. Los visados también pueden ser expedidos por las misiones diplomáticas o consulados de Bélgica y los Países Bajos.

### **2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES**

Hay una diferencia fundamental entre los visados de corta duración y los visados de larga duración. La primera categoría puede denominarse como visados Schengen, que se conceden para estancias de hasta 90 días. Para estancias de una duración superior a los 90 días se exige visado de larga duración o de residencia. En otras palabras, la inmigración de Luxemburgo es, en principio, dependiente de la concesión de un visado de larga duración.

Para que sea concedido este tipo de visado, el solicitante deberá presentar en la misión diplomática o consulado correspondiente los siguientes documentos: pasaporte en vigor; certificado de nacimiento; certificado médico; formulario de solicitud debidamente rellenado; fotografías para pasaporte; certificado de antecedentes penales; titularidad de un seguro médico; acreditar suficientes recursos económicos (cuando no esté previsto un empleo); y un permiso de trabajo, certificación de la admisión en una institución educativa o una copia legalizada de una acta de matrimonio, en su caso.

### **2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES**

En virtud de la vigente legislación, en Luxemburgo las autoridades públicas tienen un considerable poder discrecional, que generalmente no se somete a control jurisdiccional. Sin embargo, las decisiones relativas a asuntos de reagrupación familiar pueden ser recurridas ante el tribunal administrativo.

El proyecto de ley de inmigración prevé la posibilidad de apelar ante un tribunal administrativo siguiendo el procedimiento contencioso ordinario. Las resoluciones adoptadas por el tribunal administrativo serían, entonces, objeto de un recurso de apelación ante la Corte Administrativa.

## **2.3 Régimen de Estancia y Residencia**

### **2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS**

#### *2.3.1.1 Autoridades competentes*

Los permisos de residencia son concedidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores e Inmigración y, concretamente, por su Dirección de Inmigración. Los permisos de trabajo son concedidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores e Inmigración a raíz de la emisión de un dictamen de una Comisión Especial de Dictamen (que incluye a representantes de diferentes ministerios) y la emisión de un dictamen por parte del Departamento de Empleo (Reglamento de Trabajo de 1972, Art. 8).

#### *2.3.1.2 Procedimientos y condiciones aplicables*

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley de inmigración de 1972, la entrada y la estancia de un extranjero en Luxemburgo podrá ser denegada en tres supuestos: si el solicitante carece de documentos de identidad y / o un visado (si es necesario); si el solicitante supone una amenaza para el orden público, la tranquilidad, la seguridad o la salud, o si el solicitante no tiene medios

económicos suficientes para sufragar sus gastos de viaje y el coste de su estancia. Además, la residencia en Luxemburgo podrá ser denegada por los siguientes motivos: la intención de ejercer una actividad profesional sin estar autorizado para hacerlo; la existencia de un proceso o una condena por un delito grave; proporcionar información falsa; la negativa a someterse a un examen médico, o la existencia de una orden de expulsión contra el solicitante.

Este marco jurídico mínimo sirve de base para cada decisión ministerial relativa a la estancia y a la residencia de los extranjeros en Luxemburgo. En caso de no existir ninguno de los criterios de exclusión, la residencia podrá ser concedida. En otras palabras, las autoridades públicas tienen una libertad considerable al tomar sus decisiones, lo que comporta que el proceso sea bastante arbitrario.

El proyecto de ley de inmigración contempla la creación de un "único supuesto de residencia" temporal y un permiso de residencia de larga duración. Los requisitos previstos para los permisos serán tratados en las secciones 2.3.2.1 y 2.3.2.2.

### *2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales*

En virtud de la legislación vigente en Luxemburgo, las autoridades públicas tienen un poder discrecional que por lo general no está sujeto a control jurisdiccional. Sin embargo, las decisiones relativas a asuntos de reagrupación familiar pueden ser recurridas ante el tribunal administrativo (Kollweler 2005, p. 6).

El proyecto de ley de inmigración prevé la posibilidad de un recurso ante un tribunal administrativo, siguiendo el procedimiento contencioso ordinario. Las decisiones adoptadas por el tribunal administrativo serían apelables ante el Tribunal Administrativo.

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### *2.3.2.1 Residencia temporal*

En virtud de la legislación vigente en Luxemburgo, las autoridades públicas tienen un poder discrecional que por lo general no está sujeto a control jurisdiccional. Sin embargo, las decisiones relativas a asuntos de reagrupación familiar pueden ser apeladas ante el tribunal administrativo (Kollweler 2005, p. 6).

El proyecto de ley de inmigración prevé la posibilidad de un recurso ante un tribunal administrativo, siguiendo el procedimiento contencioso ordinario. Las decisiones adoptadas por el tribunal administrativo serían apelables ante el Tribunal Administrativo.

### *2.3.2.2 Residencia permanente*

La Ley de Inmigración de 1972 no prevé explícitamente la posibilidad de un permiso de residencia permanente para extranjeros.

El proyecto de ley de inmigración prevé la transposición de la Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de terceros países que sean residentes de larga duración. Para la concesión de un permiso de residencia de larga duración en la UE será necesario el cumplimiento de las siguientes condiciones: estancia continuada en Luxemburgo durante al menos cinco años; medios económicos legales, estables y suficientes; un alojamiento adecuado; un seguro médico, y no significar una amenaza para el orden público y la seguridad. Además, puede exigirse el conocimiento de uno de los tres idiomas oficiales (ASTI Dictamen de 2007, p.6). Este estatuto será permanente, mientras que el permiso sea válido durante cinco años con derecho a renovación.

## 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

### *2.3.3.1 Reagrupación familiar*

La legislación actual de Luxemburgo no incluye disposiciones relativas a la reagrupación familiar. En consecuencia, la base jurídica de la reagrupación familiar se encuentra en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Esta situación inusual se explica por el hecho que cuando la Ley de inmigración de 1972 se aprobó, ya se habían suscrito acuerdos

bilaterales sobre la reagrupación familiar con los principales países de origen de los inmigrantes llegados a Luxemburgo, como Portugal y Yugoslavia (Kollweler 2005, p. 5).

Las autoridades administrativas generalmente requieren que el reagrupante goce de un permiso de trabajo tipo B (véase la sección 2.3.3.2.). En consecuencia, no hay seguridad jurídica en esta materia y los extranjeros tienen que esperar varios años antes de que se les conceda el derecho a la reagrupación familiar (CLAE Declaración de 2007). Merece especial consideración que los motivos de denegación hayan sido observados por una sentencia reciente del Tribunal Administrativo (Sentencia 22.616, de 3 de octubre de 2007).

Según el proyecto de ley de inmigración, un nacional de un tercer país que resida en Luxemburgo durante al menos un año y tenga un permiso de residencia válido durante al menos un año puede beneficiarse de la reagrupación familiar si cumplen las siguientes condiciones: posesión de medios económicos suficientes, legales y estables; posesión de un alojamiento adecuado para la familia, y la posesión de un seguro médico para sí mismo, así como para los miembros de su familia. Son considerados miembros de la familia a efectos de la reagrupación el cónyuge o pareja registrada (mayor de 18 años de edad) y los hijos menores y no casados del reagrupante o del cónyuge. También puede ser autorizada por el Ministro de Asuntos Exteriores e Inmigración la entrada y la estancia de los ascendientes a cargo y los niños mayores de edad. El permiso de residencia válido por un año con derecho a renovación sería entregado a los miembros de la familia que reúnan los requisitos exigidos.

### 2.3.3.2 Trabajo

#### Cuenta ajena

Para poder ser empleados en Luxemburgo, los nacionales de terceros países deberán obtener tanto un permiso de trabajo y un permiso de residencia.

El Reglamento de Trabajo de 1972 prevé tres tipos de permisos de trabajo: el de tipo A es válido por un período máximo de un año y para una sola profesión y empleador; el de tipo B es válido por un período de cuatro años para una única profesión, pero no se limita a un solo empleador; y el de tipo C es para un período de tiempo ilimitado, válido para todo tipo de profesiones y no se limita a un único empleador (Reglamento de trabajo de 1972, art. 2). La residencia inicial se concederá con permiso de trabajo A, y cuando se haga la renovación la persona puede tener acceso a un permiso de tipo B. Un permiso de trabajo de tipo C sólo podrá concederse después de cinco años de residencia continuada en Luxemburgo (Reglamento de trabajo de 1972, art. 3).

Los permisos de trabajo son solicitados por el empleador, así como las solicitudes de renovación de los permisos de trabajo (Kollweler 2005, p. 4). El procedimiento incluye una certificación del empleador al Departamento de Empleo, en la que declare que ningún ciudadano de Luxemburgo o residente extranjero ocupará el puesto de trabajo.

Después de ser concedido el permiso de trabajo, el trabajador extranjero debe obtener un permiso de residencia, que, como regla general, no se concederá para un período más largo que el del permiso de trabajo concedido.

El proyecto de ley de inmigración prevé un procedimiento simplificado mediante la concesión de un permiso único que incluirá tanto la autorización de residencia como la de trabajo. El primer permiso será válido durante un máximo de un año y estará limitado a una sola profesión, pero no a un único empleador. Éste permiso podrá ser renovado por un período de dos años. A partir de ahí, cualquier otro tipo de permiso se concederá por periodos de tres años, sin limitaciones de profesión o de empleador. El proyecto de ley de inmigración también prevé medidas relativas a los trabajadores altamente cualificados (Resumen de Proyecto de Ley, p. 4).

#### Cuenta propia

La legislación actual no incluye disposiciones específicas sobre el empleo por cuenta propia de los extranjeros. La práctica administrativa es la siguiente: el solicitante debe cumplir los mismos requisitos profesionales que los nacionales de Luxemburgo y debe concedérseles una autorización de establecimiento por parte del Departamento de Clases Medias; al mismo

tiempo, el solicitante deberá solicitar un permiso de residencia, que concede el Ministerio de Asuntos Exteriores e Inmigración, por un período de un año.

El proyecto de legislación sobre inmigración prevé la creación de un permiso de residencia a efectos del empleo por cuenta propia, válido durante un máximo de tres años, una vez que se cumplan las siguientes condiciones: el solicitante debe cumplir los requisitos profesionales aplicables; debe demostrar la existencia de medios económicos suficientes; la actividad debe servir a los intereses económicos, sociales y culturales de Luxemburgo, y la actividad prevista debe ser viable.

#### Trabajo de temporada

La legislación actual no incluye disposiciones específicas sobre los trabajadores extranjeros de temporada. El empleo de los trabajadores temporeros se basa en prácticas administrativas, en particular, en procedimientos simplificados de empleo que no tienen una base jurídica (Kollweler 2005, p. 5).

#### *2.3.3.3 Estudios y formación profesional*

La legislación actual no contempla la situación de los estudiantes extranjeros. En la práctica, un permiso de residencia para fines de estudio podrá ser concedida por el Ministerio de Asuntos Exteriores e Inmigración cuando se cumplan las siguientes condiciones: la prueba de admisión en un centro de enseñanza; certificación de medios económicos suficientes; la posesión de un seguro médico, ingreso de un depósito bancario de 1200 euros, y la acreditación de alojamiento en Luxemburgo.

El proyecto de inmigración contempla la transposición de la Directiva 2004/114/CE, relativa a las condiciones de admisión de nacionales de terceros países para fines de estudio, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado. El permiso de residencia previsto será concedido por un período mínimo de un año (o durante el período de estudio, si es inferior a un año). Los estudiantes podrán tener acceso al mercado de trabajo.

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

Luxemburgo aún no ha transpuesto a su legislación nacional las directivas comunitarias pertinentes. Como ya se ha observado, la legislación de Luxemburgo en materia de inmigración es muy básica e incompleta, y, en consecuencia, la política de inmigración depende en gran medida de las prácticas administrativas. En cierto modo, estas prácticas tienen en cuenta las directivas pertinentes. Sin embargo, varias prácticas son incompatibles con la legislación de la UE, como por ejemplo, el requisito de gozar de un permiso de trabajo B para optar a la reagrupación familiar (según lo declarado por el Tribunal Administrativo en su decisión 22616, de 3 de octubre de 2007).

Desde la perspectiva de los derechos humanos, no sólo puede criticarse el carácter arbitrario de este tipo de situación, sino también el contenido de las prácticas administrativas. Por ejemplo, la falta general de mecanismos de revisión judicial puede considerarse una violación del derecho a un juicio con las debidas garantías, reconocido en el artículo 6 del CEDH.

La próxima aprobación de nuevas leyes de inmigración debería poner remedio a esta situación.

### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

La debilidad de la actual legislación en materia de inmigración genera, necesariamente, consecuencias negativas tales como la falta de transparencia, la falta de seguridad jurídica y una falta general de información fidedigna a los extranjeros.

Paradójicamente, tal vez sea en aquellos aspectos más regulados de la materia de inmigración donde es más notable la falta de seguridad jurídica y la arbitrariedad administrativa - la

concesión de permisos de trabajo. En primer lugar, la concesión de ese permiso depende de la voluntad del empleador. En segundo lugar, varias prácticas administrativas han sido objeto de críticas, como el retorno de los titulares del permiso de trabajo B a la categoría de permiso de trabajo A (ASTI Dictamen de 2007, p. 5) y la continua renovación del tipo de permiso de trabajo A con el fin de asegurarse de que el solicitante goza de medios económicos estables y suficientes (CLAE Declaración de 2007).

En consecuencia, será bienvenida la próxima adopción de un sistema legislativo consistente.

## **5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

Es relevante señalar que en los debates de la política oficial en las cuestiones de la cooperación con terceros países, la fuga de cerebros y la migración de retorno no sean tenidas en cuenta. (Kollweler 2005, p. 12).

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI), *Premières réflexions de l'ASTI sur l'avant-projet de loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration (Primera Opinión de ASTI sobre el proyecto de ley sobre la libertad de movimiento de personas e inmigración) (Julio 2007)* (ASTI Opinion 2007).

Comité de Liaison et d'Action des Etrangers (CLAE), Une excellente décision en matière de regroupement familial, (Una decisión excelente en relación a la reagrupación familiar) (Octubre 2007) (CLAE Statement 2007).

Kollwelter, S., "Luxembourg" in Niessen, J., Schibel Y. and Thompson, C. (eds.), *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue* (2005) Brussels, Migration Policy Group (Kollwelter 2005).

### Otras Fuentes

Ley de Inmigración sobre 1. entrada y residencia de extranjeros, 2. Examinaciones médicas de extranjeros, y 3. empleo de trabajadores extranjeros, 28 Marzo 1972.

Grand-Ducal Regulations regarding the formalities imposed on foreigners residing in the country, 28 March 1972 (Reglamento 1972).

Grand-Ducal Regulations regarding measures applicable to the employment of foreign workers on the territory of the Grand Duchy of Luxembourg, 12 May 1972 (Work Regulations 1972).

Proyecto de Ley sobre la Libertad de Movimiento de Personas e Inmigración, 07 Junio 2007 (Proyecto de Ley sobre Inmigración).

Proyecto de Ley sobre la Libertad de Movimiento de Personas e Inmigración, Sumario, Junio 2007 (Sumario Proyecto de Ley).

### Sentencias del Tribunal Administrativo

Tribunal Administrativo, 3 de Octubre de 2007, No. 22616 (Sentencia 22616, 3 de Octubre de 2007)

## MALTA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>346</b>
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN</b>	<b>346</b>
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios</b>	<b>346</b>
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados</b>	<b>346</b>
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES	346
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES	346
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES	347
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia</b>	<b>347</b>
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS	347
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes</i>	347
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables</i>	347
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales</i>	348
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA	348
2.3.2.1 <i>Residencia temporal</i>	348
2.3.2.2 <i>Residencia permanente</i>	348
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS	349
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar</i>	349
2.3.3.2 <i>Trabajo</i>	350
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional</i>	351
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL</b>	<b>351</b>
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN</b>	<b>352</b>
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS</b>	<b>352</b>
Bibliografía	353

## **1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES**

Históricamente, Malta ha sido fundamentalmente un país de emigración. Desde 1990, sin embargo, la emigración ha dejado de ser una característica relevante del país (Attard 1983). Desde los años 60, Malta ha intentado crear un flujo de intercambio y generar ingresos extranjeros en la economía maltesa, incluyendo políticas para atraer nacionales de terceros países de cierto nivel financiero para establecerse en Malta. Hay planes atractivos de residencia permanente con sus ventajas fiscales asociadas para motivar a los extranjeros a elegir Malta como su lugar de jubilación o como escalón para progresar estratégica e internacionalmente al resto del mundo.

El flujo de nacionales de terceros países en las Islas Maltesas se regula en el Capítulo 217 de las Leyes de Malta (Ley de Inmigración). Los permisos de residencia se conceden de acuerdo con el Aviso Legal Numero 205 de 2004 (Reglamento de Inmigración) y de acuerdo con la legislación y política nacionales y, en ciertos casos, de acuerdo con las disposiciones de las Directivas de la UE específicas. El Aviso Legal Numero 278 de 2006 (Reglamento de residentes de larga duración) traspone las disposiciones de la Directiva del Consejo 2003/109/CE acerca de residentes de larga duración-CE

## **2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN**

### **2.1 Descripción de los supuestos migratorios**

Los permisos de residencia se conceden a nacionales de terceros países que han sido autorizados a residir en Malta por más de tres meses por motivos de empleo, auto-empleo, jubilación, estudios, residencia de larga duración u otras razones (Reglamento de Inmigración 2004). Debería notarse que los nacionales de terceros países obtendrán visado de residencia por motivos de empleo o auto-empleo únicamente en casos excepcionales.

Los nacionales de terceros países que cumplan ciertos requerimientos podrían obtener un permiso de residencia permanente. Un permiso de residencia permanente autoriza al extranjero a permanecer indefinidamente pero le excluye de trabajar o llevar cualquier negocio en Malta.

### **2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados**

#### **2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES**

Los visados los procesa la Policía de Inmigración, presidida por el Director de la Oficina de Inmigración en Malta. La solicitud será presentada desde el país de origen o residencia del solicitante; será presentada directamente por el solicitante o a través de una embajada maltesa, Alto Comisionado o Consulado que se encuentre en el país de origen o residencia del inmigrante. El Director de la Oficina de Inmigración es designado por el Primer Ministro y tiene el poder de conceder permisos de entrada y residencia en Malta (el poder de conceder visados) a cualquier persona que llegue a Malta por un periodo de hasta tres meses (Ley de Inmigración, Art. 6.b).

#### **2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES**

Los nacionales de terceros países no exentos del requerimiento de visado han de cumplir los siguientes requisitos antes de su entrada en Malta: posesión de un pasaporte válido, documentos que prueben el propósito de su estancia y mostrar que tienen medios financieros suficientes para mantenerse ellos mismos durante su estancia en Malta; no haber sido denunciados como una persona con la entrada prohibida; y no ser considerados una amenaza para la política y seguridad públicas (Reglamento de Inmigración, Art. 11). Si un nacional de un tercer país no cumple estas condiciones, el Director de la Oficina de Inmigración tiene la

potestad de permitir la entrada a tal persona por motivos humanitarios o en base a una obligación internacional del Gobierno de Malta (Reglamento de Inmigración, Art. 12). Hay distintos tipos de requisitos para visados, en línea con las Common Consular Instructions (Reglamento de Inmigración, Art.11.b). Un visado de entrada es concedido para un mes a los solicitantes que requieren visado para visitas turísticas o para aquellos que atienden eventos particulares. Un visado de entrada múltiple se da por un periodo de tres, seis o doce meses y normalmente se da a aquellos solicitantes que visitan Malta frecuentemente, por ejemplo aquellos que están intentando crear una empresa. Un visado de tránsito se concede a nacionales de Estados que requieren visado si estos demuestran que tienen billetes de transporta para otros destinos y permanecen en Malta por menos de 24 horas. Un visado de estudiante es concedido tras justificar que el solicitante se matriculará en un programa educativo a tiempo completo en Malta; el visado se concede por un año académico.

### 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

El Consejo de Apelaciones de Inmigración consiste en un abogado, una persona experta en asuntos de inmigración y otra persona designada por el Presidente en funciones del Ministerio (Ley de Inmigración, Art. 25.a 1.a). Tiene legitimación para escuchar y decidir sobre apelaciones o solicitudes relacionadas con asuntos de inmigración. Cualquier apelación ha de ser presentada en el Registro de la Junta dentro de los 3 días laborables siguientes a la resolución sujeta a recurso (Ley de Inmigración, Art. 25.a 7). De acuerdo a las disposiciones especiales previstas en la Ley de Inmigración, cualquier ciudadano de un Estado miembro de la UE, o sus familiares a cargo, que ha sido agravado por una decisión de la autoridad competente relativa a la entrada, podría apelar tal decisión. La Junta de Apelaciones de Inmigración tendrá jurisdicción para escuchar y decidir sobre tales apelaciones (Ley de Inmigración, Art. 25.a 5). No pueden hacerse posteriores apelaciones contra una decisión de la Junta de Apelaciones de Inmigración, excepto en cuestiones legislativas correspondientes a la Corte de Apelación (Ley de Inmigración, Art. 25.a 8).

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 *Autoridades competentes*

El Ministerio responsable de Inmigración, actualmente el Ministerio de Justicia e Interior, puede decidir sobre solicitudes de permisos de residencia hechos por cualquier persona que desee jubilarse, establecerse o residir en Malta por un periodo indefinido (Ley de Inmigración, Art. 7). Las provisiones dispuestas en el Artículo 4a de la Ley de Inmigración han puesto en manos del Departamento de Ciudadanía y Asuntos de Expatriados, perteneciente al Ministerio de Justicia e Interior, la responsabilidad de conceder permisos de residencia uniformes a nacionales de terceros países (por motivos de empleo, autoempleo, no lucrativos, jubilación, estudio, residencia de larga duración y otras razones). El Director de Ciudadanía y Asuntos de Expatriados puede también otorgar el estatuto de residente de larga duración-CE a nacionales de terceros países que hayan residido legal y continuamente 5 años en Malta.

El Oficial Principal de Inmigración es la autoridad competente en cuanto a la concesión de permisos de residencia de larga duración (validos por un periodo de 5 años y automáticamente renovables) a ciudadanos de la UE y sus familiares a cargo.

#### 2.3.1.2 *Procedimientos y condiciones aplicables*

Un nacional de un tercer país tiene derecho a residir en Malta si tiene un permiso de residencia oficial. Los permisos de residencia son concedidos a nacionales de terceros países que hayan sido autorizados a permanecer en Malta por motivos de empleo, autoempleo, jubilación, estudios o residencia de larga duración y otras razones. Generalmente, todos los solicitantes

de permiso de residencia uniforme deben presentar la siguiente documentación: fotos de pasaporte, certificado de matrimonio (si están casados), prueba de recursos financieros y seguro médico, un pasaporte y un certificado de nacimiento. Por razones de salud, un certificado médico de hospital podría ser requerido. Específicamente en el caso de personas económicamente autosuficientes, pensionistas o jubilados, se requiere prueba de ingresos anuales mínimos (excluyendo el coste del alojamiento) de 6000 MTL (14.000 Euros) a los solicitantes solteros. 7000 MTL (16.300 Euros para solicitantes casados y 9000 MTL (20.900 Euros) para solicitantes casados con dos hijos. Los criterios específicos serán comentados, de acuerdo al supuesto concreto de inmigración, en las secciones siguientes.

### *2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales*

Por regla general los recursos han de ser presentados en el Registro de la Junta de Apelaciones de Inmigración dentro de los tres días laborales siguientes a la fecha de la decisión sujeta a apelación (Ley de Inmigración, Art. 25a 7).

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### *2.3.2.1 Residencia temporal*

Para una permanencia de más de tres meses, un nacional de países terceros solicitará al Director de Ciudadanía y Asuntos de Expatriados la concesión de un permiso de residencia dentro de los tres primeros meses de su estancia. Los permisos de residencia uniformes son normalmente concedidos con un periodo de validez de un año por motivos de empleo, autoempleo, jubilación, estudios y residencia de larga duración, así como por otras razones. Después de cinco años de residencia legal y continuada, el nacional de tercer país podrá obtener el estatuto de residente de larga duración-CE o un permiso de residencia permanente (mirar abajo). Un nacional de tercer país a quien se le ha concedido el estatuto de residente de larga duración-CE en otro Estado miembro de la UE puede residir en Malta más de tres meses siempre que esté empleado o auto-empleado, siguiendo estudios o formación profesional, o esté en Malta por algún otro propósito. En tales casos, el solicitante debe poseer seguro médico y alojamiento adecuado, así como presentar prueba de que posee medios financieros adecuados para ser autosuficiente y mantener cualquier familiar a cargo. La persona podría ser requerida para participar en cursos de lenguaje maltés, para presentar el permiso de residencia de larga duración concedido por el otro Estado miembro y para presentar pruebas documentales con respecto al motivo de su permanencia en el país.

La prórroga para la estancia y residencia debe hacerse por solicitud al director de Ciudadanía y Asuntos de Expatriados no más tarde de tres meses tras la entrada en Malta (Departamento de Ciudadanía y Asuntos de Expatriados).

### *2.3.2.2 Residencia permanente.*

Los nacionales de terceros países que hayan residido legal y continuadamente 5 años en Malta pueden solicitar al Director de Ciudadanía y Asuntos de Expatriados un permiso de residencia de larga duración-CE<sup>413</sup>.

Aunque el permiso de residencia de larga duración es concedido para un periodo de 5 años, el estatuto de residente de larga duración-CE es permanente, ya que tales permisos son renovados automáticamente (Reglamento de residentes de larga duración, Art. 8.1). Aquellas personas que deseen obtener la residencia de larga duración deberán solicitarla, por escrito, al Director de Ciudadanía y Asuntos de Expatriados. El solicitante ha de probar que ha residido en Malta continua y legalmente por un periodo de 5 años (excluyendo los años en que haya

<sup>413</sup> Los ciudadanos de la UE y sus familiares dependientes que busquen el estatuto de residente de larga duración, habrán de solicitarlo, por el contrario, al Oficial de Inmigración Principal.

permanecido por motivo de estudios) y que tiene medios económicos suficientes para mantenerse él y sus familiares a cargo, lo cual es equivalente a poseer un ingreso equiparable al salario mínimo nacional complementado con un 20% por cada familiar a su cargo. Además, los solicitantes deben tener alojamiento suficiente y adecuado, un documento de viaje válido y un seguro médico que cubra al solicitante y sus familiares. Además de esto, los solicitantes deben presentar una carta contando su historia desde la primera vez que llegaron a Malta, incluyendo su periplo laboral, residencia actual y residencias previas, miembros de su familia (si conviven con él en Malta) y cualquier otra información relevante. El Director de Ciudadanía y Asuntos de Expatriados puede rechazar la concesión del permiso por motivos de seguridad pública o política pública. Las solicitudes para residencias de larga duración podrán ser presentadas por correo o en persona junto a toda la documentación necesaria y las tasas apropiadas. El Director notificará por escrito su decisión tan pronto como sea posible y no más tarde de 4 meses a contar desde la fecha de presentación de la solicitud. Sin embargo, este periodo de tiempo puede ser ampliado a otros tres meses. El Director notificará su decisión de denegar una solicitud de residencia de larga duración por escrito e informará al solicitante acerca de su derecho a recurrir (por ejemplo, una apelación a la Junta de Apelaciones de Inmigración). Los residentes de larga duración tienen los mismos derechos que los nacionales malteses respecto al empleo, autoempleo, educación, seguridad social, asistencia social, etc. (Reglamento de residentes de larga duración, Art. 11.1). Por otra parte, los nacionales de terceros países que obtengan el permiso de residencia tienen derecho a una estancia indefinida pero están excluidos de trabajar por cuenta ajena o por cuenta propia. A las personas que tienen permiso de residencia permanente no se les requiere la residencia física en Malta; los residentes permanentes tienen la libertad de entrar y salir del país por amplios periodos de tiempo, cuando quieran, sin la necesidad de solicitar visados o prórrogas de estancia. Un nacional de tercer país puede solicitar al Director de Ciudadanía y Asuntos de Expatriados un permiso de residencia permanente bajo el Plan de Residencia Permanente, el cual está todavía vigente. Los solicitantes de un permiso de residencia permanente son requeridos para cumplir cierto número de requisitos relativos a la adquisición de propiedades, ingresos anuales remitidos a Malta, capital financiero, cualificaciones y empleo o contratos de negocios<sup>414</sup>. El porcentaje fiscal para los residentes permanentes es un porcentaje constante del 15% y sólo se cobra impuestos por los ingresos remitidos a Malta<sup>415</sup>. Los residentes permanentes son, sin embargo, susceptibles de un pago de impuestos mínimo de 4200 Euros, incluso si no se ha remitido ningún ingresos o remitidos son muy bajos. El residente permanente abrirá una cuenta bancaria en Malta y hará depósitos anuales de un mínimo de 15.000 Euros, más 2.500 Euros por cada familiar residente o cónyuge. Un residente permanente puede usar libremente este dinero para cualquier propósito y, puesto que los fondos han sido remitidos a Malta, no necesitan ser mantenidos en la cuenta bancaria. Tampoco es necesario mantener esta suma como un depósito mínimo en la cuenta del banco maltés. Todo lo que se necesita es que en un periodo de 12 meses, la suma de 15.000 Euros sea traída a Malta. Los permisos de residencia permanente son renovables anualmente. La renovación es una formalidad y en la práctica, una vez concedida, el permiso de residencia no será denegado a menos que el residente infrinja alguna condición.

### 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

#### 2.3.3.1 Reagrupación familiar

Los miembros de la familia de ciudadanos de la UE, incluso si estos son nacionales de terceros países, tienen derecho a reunirse con estos ciudadanos si trabajan en Malta y además tendrán derecho a trabajar a su vez. No se les requiere un permiso de residencia y tienen los mismos derechos que los ciudadanos de la UE.

En cuanto al derecho de los nacionales de terceros países a reagrupar a su familia, el reagrupante deberá ser titular de un permiso de residencia válido por, al menos, un año y tener perspectivas razonables de obtener un permiso de residencia permanente (Regulaciones de

<sup>414</sup> Ver enlace <http://www.legal-malta.com/tax>

<sup>415</sup> Esto es aplicable a todos los ciudadanos, independientemente de si son ciudadanos de la UE o de terceros países.

Reagrupación Familiar, Art. 3). Como principio general, la reagrupación familiar podrá ser concedida únicamente después de dos años de permanencia en el país (Regulaciones de Reagrupación Familiar, Art 13). Como miembros de la familia se entienden: el cónyuge del reagrupante (de al menos 20 años de edad); niños menores solteros del reagrupante y su cónyuge, incluyendo niños adoptados; niños menores del reagrupante o de su cónyuge si uno de los dos tiene la custodia del niño (Regulaciones de Reagrupación Familiar, Art 4). La presentación de la solicitud por parte del reagrupante incluirá: documentos que atestigüen la relación de parentesco; prueba de alojamiento suficiente; prueba de seguro médico que cubra al reagrupante y sus familiares a cargo; y prueba de recursos financieros estables y regulares (Regulaciones de Reagrupación Familiar, Art. 12). El reagrupante y los miembros de su familia podrían ser requeridos para atender cursillos de idioma maltes (Regulaciones de Reagrupación Familiar, Art. 14). En principio, los miembros de la familia tienen derecho a trabajar y auto emplearse bajo las mismas condiciones que el reagrupante. Sin embargo, el acceso al mercado de trabajo sin atender a la situación nacional de empleo estará generalmente garantizado a los 12 meses (Regulaciones del Mercado de Trabajo, Art. 15). El permiso de residencia concedido a los miembros de la familia es válido por un año o durante el mismo periodo que el permiso de residencia del reagrupante.

### 2.3.3.2 Trabajo

#### Cuenta ajena

Malta tiene una política de empleo restrictiva para nacionales de terceros países. Es una condición implícita de cualquier permiso para entrar y permanecer en Malta que cualquier persona que reciba tal permiso no ejercerá ninguna profesión u ocupación, o mantendrá ninguna entrevista ni será empleado por ninguna otra persona durante su estancia sin una licencia de trabajo apropiada.

Las licencias para trabajar se conceden en circunstancias excepcionales. Es, generalmente, difícil obtener permiso para trabajar en Malta a menos que el extranjero se encuentre en una de las categorías descrita más abajo, a las cuales se les da una consideración favorable en el presente. Un extranjero tendrá derecho a trabajar en los casos donde no es posible encontrar candidatos malteses apropiados para ese puesto en concreto. Por ejemplo, tal situación se puede dar si un empleador está involucrado en un proyecto que requiere más trabajadores de los disponibles en el mercado local de trabajo. Aunque no existen normas absolutas, normalmente se puede decir que tales extranjeros tendrían que ser personas altamente calificadas técnica o profesionalmente o, alternativamente, personas provenientes del sector del turismo (por ejemplo, representantes de empresas que tratan con turistas de países cuyos idiomas son raramente hablados en Malta).

A un inversor extranjero que haya constituido una empresa de comercio internacional bajo las Leyes de Malta y quiera llevar a cabo negocios en el país, puede serle concedido uno o dos permisos de trabajo para la administración de tal empresa y la contratación de trabajadores. Las licencias de empleo son, generalmente, concedidas para un año y, tras el pago de una tasa de renovación de 15 MTL (35 Euros), concedidas para periodos posteriores de un año de duración, a la discreción absoluta de la Autoridad competente.

#### Cuenta propia

Como se ha dicho previamente, las licencias de empleo se conceden en circunstancias excepcionales. Hay, sin embargo, categorías que son favorecidas. Con respecto al autoempleo de nacionales de terceros países, un permiso de trabajo es normalmente concedido a cualquier persona no residente que constituye una sociedad de responsabilidad limitada bajo las Leyes de Malta y la empresa lleva a cabo una actividad industrial debidamente aprobada por la Corporación de Desarrollo de Malta. La fábrica ha de tener su centro de negocios en Malta y debe exportar al menos el 95% de su producción. Un accionista no residente que tenga al menos el 40% de las acciones de tal empresa manufacturera puede solicitar que a un nacional de países terceros nombrado por él le sea concedido un permiso para trabajar en Malta. Además, tales empresas manufactureras podrían emplear inmigrantes con experiencia técnica o directiva que contribuirán al desarrollo industrial. La compañía empleadora podría, sin embargo, ser requerida para ofertar plazas de trabajo en prácticas para permitir a personas

maltesas finalmente sustituir a los expatriados. Tales expatriados están sujetos a un ratio máximo de impuesto sobre la renta obtenida en Malta del 30%, con un mínimo de 1000 MTL (2330 Euros) por año. Un nacional de tercer país que desee auto emplearse, presentará una copia del permiso de trabajo o licencia de negocios.

#### Trabajo de temporada

No existen disposiciones específicas que regulen el trabajo de temporada para los nacionales de terceros países.

#### *2.3.3.3 Estudios y formación profesional*

Con respecto a los nacionales de terceros países que requieren visado, los estudiantes deberán presentar su solicitud no más tarde del 15 de julio para entrar en octubre. En su primera llegada, los estudiantes deberán estar en posesión de un billete de vuelta a su país no reembolsable, o su valor en efectivo, junto a un extracto bancario indicando que poseen fondos suficientes para cubrir al menos un año de tasas de matriculación mas 2800 MTL (6523 Euros), que son suficientes para los gastos de alojamiento y de manutención para un año académico. Inicialmente, el visado se concede para un mes. Tras la llegada y registro del estudiante en la Universidad, este puede solicitar una extensión del visado.

Se aceptan un amplio abanico de cualificaciones académicas como satisfactorias para ser admitido en los cursos. Cada solicitud se valora individualmente. Los solicitantes deberían, en un primer momento, estar en posesión de cualificaciones académicas que den acceso a la Universidad en su país de origen. También se tendrán en cuenta sus notas y el haber cursado materias relacionadas con la carrera que se quiera estudiar. La Universidad podría imponer otros requisitos, por ejemplo, la presentación de los resultados del curso de acceso a la Universidad del país de origen. Los solicitantes cuya lengua materna no sea el inglés, tendrán que tener certificados que prueben la suficiencia de conocimiento del lenguaje necesario para ser admitidos en el curso. Todos los solicitantes deben asegurarse que tienen los recursos económicos suficientes para mantenerse a sí mismos. Podrían ser requeridos para justificar o dar prueba de la tenencia de tales recursos económico-financieros para ellos y para sus familiares dependientes. Los solicitantes podrían también estar sujetos a la condición de tener seguro médico para ellos y sus familiares dependientes. La Universidad puede ayudar a los estudiantes a obtener visado de larga duración una vez estos hayan sido admitidos como estudiantes a tiempo completo y hayan pagado sus tasas, si corresponden. Los solicitantes deberían comprobar en la Embajada o Consulado maltes más cercano si necesitan visado. Los estudiantes que no vayan a clase regularmente o no muestren progreso académico serán denunciados a las Autoridades de Inmigración y se les cancelará su visado. Los estudiantes pueden ser requeridos para superar un test médico antes de empezar el curso. Los nacionales de terceros países que estudian en Malta pagarán tasas anuales. Las tasas al completo han de pagarse antes de comenzar el año académico. El coste varía desde los 1500 MTL (3494 Euros) hasta los 1900 MTL (4426 Euros) por año.

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

Malta cumple con la mayoría de las directivas de la UE relativas a inmigración desde su acceso a la UE en el año 2002.

#### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

En realidad existe una discrepancia entre establecer una política socialmente inclusiva y económicamente sostenible para los ciudadanos de la UE y para los de fuera de ella. Malta, al igual que otros países en la UE, tiene una población decreciente. Por lo tanto se ha de tratar de solucionar la tendencia del cambio demográfico. El descenso de las tasas de nacimiento y la falta presente y futura de determinados colectivos de trabajadores en la mano de obra maltesa permanecen como temas de preocupación. Además, no existe una auténtica política relativa a la inmigración aparte de la motivación de la inversión a altos niveles. Esto se ve reiterado en el hecho de que Malta tiene la densidad de población más alta de Europa<sup>416</sup> y no puede permitirse motivar la inmigración si no es de forma selectiva.

En este contexto, la inmigración irregular es un problema constante en la agenda política del país. En 2006, Malta recibió aproximadamente 2000 personas que llegaron ilegalmente en barco. Tras una larga estancia como detenidos, son liberados dentro de la comunidad y se unen a la fuerza del trabajo. Es una realidad obvia que el creciente número de inmigrantes irregulares está pasando a formar parte de la economía del mercado negro y sufriendo abusos en relación a sus condiciones de trabajo.

#### **5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

Malta ha firmado dos acuerdos bilaterales referentes a ventajas recíprocas en materia de seguridad social para ciudadanos Libios y Australianos. No se han desarrollado por parte del Gobierno maltés políticas referentes a fuga de cerebros ni envíos de dinero.

---

<sup>416</sup> En 2005, el ratio era de 1.242 personas por kilómetro cuadrado (estadísticas NSO). Este es el séptimo ratio más alto del mundo. En comparación, Bélgica tiene 341 personas por kilómetro cuadrado y el Reino Unido 198.

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

Attard, L., *Maltese migration: an historical perspective* (1983) Valletta, Gulf (Attard 1983).

### Otras fuentes

Chapter 217 of the Laws of Malta: The Immigration Act, 21 September 1970 (Immigration Act).

Subsidiary Legislation No. 123.79 of 2004 on Residents Scheme Regulations (Residents Scheme Regulations).

Legal Notice No. 205 of 2004, 1 May 2004 (Immigration Regulations).

Legal Notice No. 278 of 2006 on the Status of Long-Term Residents, 17 November 2006 (Reg. on Long-Term Residents).

Legal Notice No. 150 of 2007, 5 June 2007 (Family Reunification Regulations).

National Statistics Office, *Census* (2005) (NSO Census 2005).

Available Online at: <http://www.nso.gov.mt/site/page.aspx?pageid=351>



## PAÍSES BAJOS

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>356</b>
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN.....356</b>	
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios.....356</b>	
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados.....356</b>	
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES.....356	
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES.....356	
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES.....357	
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia.....357</b>	
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS.....357	
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes</i> .....357	
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables</i> .....357	
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales</i> .....358	
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA.....358	
2.3.2.1 <i>Residencia temporal</i> .....358	
2.3.2.2 <i>Residencia permanente</i> .....359	
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS.....359	
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar</i> .....359	
2.3.3.2 <i>Trabajo</i> .....361	
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional</i> .....364	
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL.....365</b>	
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN.....366</b>	
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS.....366</b>	
Bibliografía.....367	

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

En el año 2003 había 700.000 ciudadanos no holandeses y 900.000 ciudadanos que tenían otra nacionalidad además de la nacionalidad holandesa (CBS). Añadiendo los no holandeses a los ciudadanos de origen no comunitario con doble nacionalidad, nos da un total de más de un millón, la mayoría de los cuales eran residentes en las cuatro ciudades más grandes del país: Ámsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht.

En el 2005, el número de estudiantes inmigrantes incrementó significativamente, mientras todas las demás categorías se redujeron en número o permanecieron igual. Sin embargo, la mayoría de los inmigrantes vinieron por motivos de reagrupación familiar. Como resultado, la reagrupación familiar ha estado en el punto de mira del debate político en los Países Bajos (EMN 2006).

Del total de 77.50 permisos de residencia solicitados en 2006, los principales países de origen fueron Turquía, Polonia, EE.UU, Alemania, Marruecos, China, el Reino Unido, India, Japón y Surinam (Estadísticas IND 2006).

Tras dos asesinatos políticos al comienzo del siglo XXI, la sociedad holandesa está en estado de pánico y existe un descontento generalizado con la incapacidad del país para integrar a los antiguos trabajadores invitados y con la radicalización religiosa de algunos de sus hijos, a menudo nacionales holandeses. Como resultado, tres gobiernos consecutivos han intentado implementar varias medidas de integración y restringir la inmigración adicional (especialmente con respecto a los miembros de la familia), mientras simultáneamente intentan atraer trabajadores altamente cualificados.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

Los Países Bajos tienen 5 tipos de estatus migratorio, que están adicionalmente subdivididos en categorías más específicas. Las 5 principales categorías son: inmigración de familia, estudios o prácticas, trabajo temporal, empleo y autoempleo. Adicionalmente, la Ley holandesa reconoce otros estatus migratorios como son: migrantes por tratamiento médico, víctimas del tráfico humano, *au pairs*, inmigrantes involucrados con una organización religiosa y antiguos nacionales holandeses.

### 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

#### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

Los Países Bajos no tienen legislación específica concerniente a la concesión de visados. Como resultado, la base legal para las decisiones en materia de concesión de visados viene de un Real Decreto publicado en 1813.

Basándonos en el Decreto de 1813, es el Departamento de Visados del Ministro de Asuntos Exteriores quien decide sobre las solicitudes de visado. La solicitud se entrega en la embajada holandesa y entonces el Ministerio informa sobre las particularidades de la solicitud. El Departamento de Visados es, de hecho, la misma organización que el Departamento de Inmigración y Naturalización, que pertenece al ministerio de Justicia.

#### 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

A los extranjeros que viajan a Holanda para una estancia máxima de tres meses se les puede requerir un visado, dependiendo de su nacionalidad. En este caso, se debe solicitar un visado de corta estancia por vacaciones, visita de negocios, visitas a amigos o familia y participación en conferencias o eventos deportivos.

El solicitante debe presentar en la Embajada o Consulado holandés en su país de residencia: un pasaporte válido; prueba del propósito de entrada; prueba de medios económicos suficientes; prueba de seguro médico de viaje; billete de vuelta o reserva del mismo; y documentos que hagan posible el retorno a su país de origen al final de la estancia.

La idea general tras la Ley de Extranjeros del 2000 es una política de admisión restrictiva: serán únicamente admitidos si su presencia beneficia a Holanda económica o culturalmente, si hay una obligación internacional de admitirlos (por ejemplo, refugiados), o si existen razones humanitarias para hacerlo (como reagrupación familiar o tratamiento médico). Dependiendo del país de origen, la mayoría de los inmigrantes necesitan una autorización para una estancia temporal (MVV), la cual solicitan en el extranjero antes de viajar a Holanda. En la Circular de Extranjeros se menciona que el plazo razonable para decidir sobre la solicitud de un MVV es de tres meses (Circular de Extranjeros, B1/1.1.1.). Este plazo no siempre se cumple. En relación al procedimiento acelerado aplicado en el "Régimen de trabajadores migrantes reconocidos" (descrito más abajo), la solicitud de un MVV debería ser resuelta en dos semanas.

### 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

Se puede presentar un recurso administrativo contra una denegación de visado MVV ante el Ministerio de Asuntos Exteriores dentro del plazo de 4 meses. Si el recurso administrativo es denegado, puede presentarse un recurso judicial en el Juzgado de Distrito de La Haya. Además, si la apelación judicial es rechazada, puede apelarse ante el Consejo de Estado dentro de las 4 semanas siguientes a la decisión judicial. No hay plazos fijos para la resolución de una apelación administrativa o judicial ante el Juzgado de Distrito. Sin embargo, el Consejo de Estado deberá resolver antes de la semana 23 tras recibir la apelación. El tiempo que toma completar una apelación es muy largo y puede durar años, especialmente si no hay motivos para adoptar una decisión preliminar por parte del Juzgado. Mientras la apelación esté pendiente, la decisión tomada con anterioridad no se suspende. En casos de emergencia, uno puede solicitar al Juzgado que emita una decisión preliminar.

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 Autoridades competentes

El Ministerio de Justicia es responsable de conceder los permisos de residencia y de diseñar las políticas aplicables. El Departamento de Inmigración y Naturalización (IND) es responsable de decidir en los casos concretos.

El Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo y el Centro para el Trabajo y los Ingresos (CWI) son responsables de la gestión y las políticas con respecto a los permisos de trabajo. Los municipios tienen la responsabilidad de administrar e impartir los cursos y test de integración e idiomas, y tienen libertad de acción a la hora de desarrollar sus propias políticas y programas de integración.

#### 2.3.1.2 Procedimientos y condiciones aplicables

Una vez que los extranjeros han solicitado el visado para entrar a Holanda ante la Embajada holandesa en su país de origen, aquellos que requieran un MVV deben hacer un examen de integración en el país de origen. Los documentos podrían necesitar ser legalizados en el Consulado para probar su autenticidad. El único requisito de salud es un test de tuberculosis tras entrar en Holanda, teniendo en cuenta que la negativa a cooperar puede ser motivo para denegar el permiso de residencia. Los nacionales de un país miembro de la UE y algunos otros países están exentos de estos requerimientos, así como también lo están aquellos inmigrantes con un permiso de residencia válido en otros países de la UE o de la EEA.

Tras la llegada, el inmigrante debe informar a la policía de inmigración local antes de los tres días y solicitar el permiso de residencia. También ha de registrarse en la base de datos municipal y matricularse en el curso de integración municipal.

La tasa para la concesión de un permiso de residencia es de 188 Euros. Sin embargo, si contamos otros gastos como los derivados de la solicitud del permiso, el examen de integración y la verificación de los documentos, se deberá abonar un total de, aproximadamente, 1600 Euros por un permiso de residencia por reagrupación familiar (TK 30308, p.72).

Las tasas correspondientes a un MVV varían de acuerdo con el supuesto de inmigración de que se trate. Las exigidas para un MVV de reagrupación familiar van desde 188 Euros hasta 830 Euros, dependiendo del tipo de reagrupación familiar. Para empleo, las tasas van desde los 250 Euros para inmigrantes altamente cualificados, a través del procedimiento acelerado, hasta los 433 Euros para solicitantes auto empleados. Para los estudiantes las tasas generalmente son las mismas que para los permisos de trabajo.

La tasa para la prórroga del permiso de residencia es de 188 Euros y de 52 Euros para los miembros de la familia, si las solicitudes son presentadas conjuntamente. La renovación anual para un permiso de residencia de estudiante cuesta 52 Euros.

Si no se requiere un MVV, o se solicita un cambio de estatus, las tasas son las mismas que las del MVV. Los extranjeros incluidos en el "Régimen de trabajadores migrantes reconocidos" pagan una tasa reducida y en determinados supuestos incluso, los extranjeros están exentos de pagar tasas. Un solicitante de MVV debe presentar varios documentos, los cuales pueden variar según la categoría para la cual el inmigrante solicita el permiso. Todos los documentos deben estar escritos en holandés, inglés, francés o alemán, y de no ser así deben estar traducidos por un traductor jurado, y todos los documentos extranjeros han de estar legalizados.

Con algunas excepciones, toda persona entre 16 y 65 años de edad que desee residir en Holanda por un periodo prolongado y necesite solicitar un MVV, ha de realizar el examen cívico de integración. El test es un examen oral y un test de lenguaje y preguntas acerca de la sociedad holandesa. Las preguntas pueden ser acerca del estilo de vida holandés, geografía, transporte, historia, constitución, democracia, legislación, idioma holandés y la importancia de aprenderlo, paternidad, educación, cuidados de salud, trabajo e ingresos. El test se realizará en una embajada holandesa o consulado en el extranjero y la tasa es de 350 Euros. El visado de reagrupación familiar será denegado mientras el inmigrante no apruebe el examen.

Todas las decisiones acerca de la concesión y renovación de un permiso de residencia deben tomarse antes de los 6 meses. Este periodo puede ser extendido, como máximo, por seis meses más.

### *2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales*

Ante la denegación de un permiso de residencia cabe interponer un recurso administrativo ante el Ministerio de Justicia antes de 4 semanas desde la fecha de la resolución. Si este recurso resulta no favorable el procedimiento que sigue es el mismo que antes se ha descrito para la denegación de un visado. También se pueden interponer recursos contra las decisiones del Centro para el Trabajo y los Ingresos. El recurso puede ser presentado por aquellos que sean "parte interesada", siendo el propio inmigrante en caso de decisiones relativas a visados, MVV o permisos de residencia, y el empleador en caso de decisiones sobre permisos de trabajo.

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### *2.3.2.1 Residencia temporal*

Algunos permisos de residencia son concedidos temporalmente y no pueden ser extendidos en el tiempo (Decreto de Extranjeros, Art. 3.5). Las principales categorías sujetas a esta limitación son: reagrupación familiar con alguien que tenga un permiso temporal, visita familiar por un máximo de 6 meses, estudios y prácticas, tratamiento médico, aquellos que esperan una decisión sobre su nacionalidad holandesa, nacionales de terceros países y empleados de un proveedor de servicios de algún país miembro de la UE. En general, sin embargo, los inmigrantes que tengan estos permisos de residencia temporales pueden solicitar un cambio de clasificación migratoria si cumplen todos los requisitos para ello.

Los permisos de reagrupación familiar se conceden inicialmente por un año, tras el cual, si la persona que está en el país y el inmigrante todavía tienen medios económicos suficientes, podría extenderse para 5 años. Además, después de 3 años el reagrupado puede solicitar un permiso independiente. El permiso de residencia para trabajadores inmigrantes tiene la misma duración que el permiso de trabajo, o será de 5 años en el caso de inmigrantes incluidos en el "Régimen de trabajadores migrantes reconocidos", ahorrándoles las inconveniencias de las renovaciones anuales.

Para renovar un permiso de residencia, ha de presentarse la solicitud antes de la fecha de caducidad, lo que se aplica también a las modificaciones de estatus (cambio de motivos de la estancia). Además, si un extranjero tiene un permiso por reagrupación familiar y desea cambiarlo por uno de trabajo, ha de hacerlo en un tiempo razonable después de que haya cesado la relación familiar para que no sea considerada su solicitud como de un nuevo permiso.

### 2.3.2.2 Residencia permanente

Tras 5 años de residencia con un permiso de residencia no temporal<sup>417</sup> (en otras palabras, aquellos no listados como permisos temporales en el Decreto de Extranjeros, Art. 3.5), el inmigrante puede solicitar un permiso de residencia permanente y, si se lo conceden, el permiso no tendrá limitaciones con respecto a los motivos de la estancia. Los inmigrantes que soliciten el permiso permanente tras 5 años de residencia en Holanda tan solo han de realizar un test de integración si no lo hicieron cuando llegaron. Esto es importante para los trabajadores inmigrantes, ya que no están obligados a realizar tal test en el extranjero ni cuando llegan.

Para obtener el permiso han de cumplirse las condiciones de integración a que se refiere la Ley de Extranjeros (Directiva de Residencia de larga duración-CE, Art. 5.2; Ley de Extranjeros, Art. 21.1g). Los requisitos de integración sirven para obtener un permiso de residencia permanente. Sin embargo, si un inmigrante elige permanecer en Holanda más de 5 años con un permiso de residencia y no solicita el permiso de residencia permanente, no necesita cumplir los requisitos de integración.

## 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

### 2.3.3.1 Reagrupación familiar

En Holanda se identifican dos tipos de inmigración relacionada con la familia. Estos son: reagrupación familiar y formación de la familia (formación de la familia) de cónyuges o compañeros (incluyendo compañeros del mismo sexo).

Varias categorías de personas tienen derecho a la reagrupación familiar. Algunos de los más importantes son: titulares de permisos de residencia temporal o permanente por razones de asilo; titulares de permisos de residencia permanente por otras razones, titulares de permisos de residencia temporal por otras razones (si no están dentro de una categoría exenta del derecho a la reagrupación familiar, como los *au pairs*). Sin embargo, los requisitos para la reagrupación familiar (comentados abajo) son más estrictos.

#### Requisitos generales

En todos los casos, el inmigrante miembro de la familia debe tener: un pasaporte válido; ningún antecedente penal; prueba médica de que no sufre tuberculosis; seguro médico en Holanda; y prueba de que el reagrupante tiene medios económicos suficientes.

<sup>417</sup> No-temporal significa que el permiso permite el acceso al permiso de residencia permanente después de cinco años de residencia. Un permiso de residencia temporal no puede llevar a un permiso de residencia permanente, aunque un migrante puede pasar de uno temporal (permiso de estudiante) a un no-temporal (reagrupación familiar) y de allí a la autorización permanente.

La norma holandesa garantiza igualdad de derechos a las parejas homosexuales basadas en una relación de convivencia o en una relación oficialmente registrada.

El matrimonio está abierto sólo para parejas de distinto sexo, pero las consecuencias legales de un matrimonio o de una pareja registrada no son diferentes a efectos de extranjería.

Son requisitos adicionales para la inmigración por motivos de reagrupación familiar que los miembros de la familia compartan un hogar en Holanda y que el matrimonio o relación formal de convivencia esté oficialmente registrado en el registro municipal correspondiente. Antes de proceder al registro, la policía de inmigración examina las intenciones de las parejas y, si encuentran que la única intención del matrimonio es obtener provecho de la inmigración, el matrimonio o compromiso es considerado fraudulento y tanto su registro como la solicitud de permiso de residencia podrán ser denegados. En la práctica, pocos matrimonios o relaciones son excluidos en base a la Ley de 1994 de prevención de matrimonios fraudulentos (TK 2004/05, N° 3).

#### Reagrupación familiar

Las normas de reagrupación familiar sólo se aplican si los lazos familiares existían en el extranjero. El principal requisito es que el reagrupante tenga medios económicos suficientes. Es decir, que tenga un ingreso neto equivalente al 100% de la renta que establece la norma de bienestar social según el tipo de familia a reagrupar (con o sin hijos). La reagrupación familiar es posible si el reagrupante y el cónyuge o compañero han alcanzado los 18 años de edad (Decreto de Extranjeros, Art. 3.14; Art. 3.15). Con respecto a la relación entre padres e hijos menores, el requisito de medios económicos suficientes implica que el progenitor soltero tenga un ingreso neto que iguale la norma de bienestar social (866 Euros el 1 de enero de 2007). Los hijos adultos pueden ser reagrupados únicamente si se demuestra que siempre han sido dependientes y todavía lo son, por ejemplo, el caso de hijos minusválidos mayores de 18 años. No hay periodo de espera (periodo de residencia legal previa) para poder presentar la solicitud de reagrupación familiar.

Los cónyuges o compañeros registrados deben presentar la siguiente documentación: prueba de ingresos del reagrupante; empadronamiento municipal que muestre el lugar de residencia de los últimos 6 meses; una copia del permiso de residencia o del pasaporte que contenga el permiso de residencia; una copia del certificado de matrimonio o certificado de pareja registrada; prueba de que el reagrupado ha superado el examen de integración en el extranjero. Las parejas no casadas han de presentar la misma documentación que las casadas; sin embargo, en vez de prueba de matrimonio o registro de pareja, deben entregar un certificado de soltería proveniente de su país de origen o residencia permanente.

Para la reagrupación familiar con hijos menores, el reagrupante debe entregar la siguiente documentación: prueba de los ingresos del reagrupante; certificado municipal de empadronamiento de los últimos 6 meses y de la composición de la familia; copia de la documentación identificativa del reagrupante y su cónyuge o pareja; y una copia del certificado de nacimiento de los hijos. En el caso de un hijo nacido de una relación anterior, han de presentarse documentos adicionales que prueben la tenencia de la custodia del menor. Además, si el niño tiene 16 años o más, ha de haber superado el examen de integración cívica en el extranjero.

Se ha de presentar documentación similar para los hijos mayores de edad del reagrupante (o de su cónyuge). Sin embargo, ha de agregarse una copia del certificado de soltería del hijo expedido en su país de origen, además de una prueba que muestre que dejarlo en su país de origen le causaría graves perjuicios. El hijo debe aprobar el examen de integración cívica en el extranjero y debe aportar prueba documental de su relación con el reagrupado, custodia, y la contribución del reagrupante a los gastos de su manutención tras su llegada a Holanda.

Por lo que respecta a la reagrupación familiar de los padres, un ascendiente soltero de más de 65 años puede ser reagrupado si todos (o la mayoría) de sus hijos viven en Holanda y no existen —a discreción del Ministerio holandés de Justicia— hijos en el país de origen para cuidarlo. Además, en atención a lo dispuesto en el Art. 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos, un padre puede obtener un permiso de residencia (o la renovación del

mismo) para permanecer en Holanda al objeto de seguir su "vida familiar" con hijos menores (Circular de Extranjeros, Capítulo B2/2.10).

#### Formación de la familia

La formación de la familia es únicamente una opción para reagrupantes que han rebasado la edad de 21 años (Circular de Extranjeros, Capítulo B2/2.10). La normativa de la formación de la familia sólo se aplica si el lazo familiar no existía en el extranjero. Aparte del requisito de edad (ambos compañeros han de tener más de 21 años), el principal requisito es que la persona con quien el inmigrante formará una familia tenga medios económicos suficiente. Esto significa que la persona residente en Holanda ha de tener unos ingresos netos que igualen el 120% del salario mínimo (incluyendo las pagas por vacaciones), que estaba establecido en 1484 Euros el 1 de Enero de 2007.

#### Periodo de espera de tres años

Transcurridos tres años de matrimonio o relación de convivencia en Holanda, el inmigrante miembro de la familia titular de un permiso de residencia tendrá derecho a un permiso de residencia independiente. En este momento es irrelevante si la relación todavía existe. Sin embargo hay una excepción a esta regla que es cuando el inmigrante tenía un permiso de residencia temporal por tratamiento médico o estudios, por ejemplo. En ese caso, los miembros de la familia seguirán teniendo permisos de residencia temporales.

Si el matrimonio o la relación de convivencia fracasan antes de que transcurran 3 años, el permiso de residencia se extingue. Como resultado, tendrá que abandonar el país a no ser que pueda obtener un permiso de residencia bajo otra categoría de inmigrante, cumpliendo todos los requisitos necesarios para esa categoría. Sin embargo, hay una excepción por motivos humanitarios en caso de que el interesado demuestre que: las condiciones de vida serían imposibles como mujer soltera en su país de origen; que tiene responsabilidades por cuidado de hijos en los Países Bajos; o que estaba sometido/a a abusos sexuales en su relación de pareja.

### 2.3.3.2 Trabajo

#### Cuenta ajena

Holanda no tiene sistema de cupos para inmigrantes en general ni para trabajadores inmigrantes. Y a diferencia de otros países europeos, no han firmado recientemente acuerdos bilaterales de migración con otros países<sup>418</sup>.

Una serie de actividades laborales y supuestos de migrantes han sido excluidos del requisito de obtener un permiso de trabajo, principalmente porque no se espera que entren en el mercado de trabajo holandés y sólo están temporalmente en el país para realizar ciertos servicios. Serían los siguientes: personas que se encuentran instalando o reparando máquinas o software distribuido por un empleador extranjero, reporteros de prensa, empleados domésticos de turistas y hombres de negocios. Si el trabajador inmigrante no se encuentra entre una de estas excepciones o no está trabajando según el "Régimen de trabajadores migrantes reconocidos", únicamente puede obtener un permiso de residencia por motivos laborales si su empleador le ha tramitado un permiso de trabajo.

El permiso de trabajo es obligatorio durante los primeros tres años de residencia continuada. Tras este periodo, el trabajador extranjero tiene acceso libre al mercado de trabajo holandés. Pero será necesario solicitar un nuevo permiso de trabajo y realizar una nueva comprobación del mercado laboral si se desea cambiar de trabajo antes de ese periodo.

El test del mercado de trabajo (comprobación de la situación nacional de empleo) implica que el permiso de trabajo será concedido sólo si no hay trabajadores holandeses o de la UE

<sup>418</sup> Los antiguos acuerdos bilaterales de trabajo, suscritos en la década de 1960, no están vigentes desde 1995.

disponibles para ese puesto. De esta forma, los permisos de trabajo son mayormente concedidos para trabajos altamente cualificados.

Sin embargo, hay circunstancias donde el test del mercado laboral no se exige (por ejemplo, en el caso de trabajadores transferidos dentro de una misma empresa). Existen normas especiales que se aplican a ciertas profesiones, como atletas, artistas, trabajadores de la sanidad o clérigos.

Si un empleador o trabajador extranjero no cumple los requisitos del Régimen de trabajadores migrantes reconocidos (como se describe más abajo) o elige no utilizar tal régimen, debe solicitar el permiso a través del régimen ordinario de permisos de trabajo. Los permisos de trabajo pueden ser únicamente concedidos por el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo si no hay trabajadores nacionales (o de la EEA) disponibles para el puesto. Para decidir sobre esta cuestión, se lleva a cabo un test del mercado laboral (a no ser que el empleador esté exento de este requerimiento por otra circunstancia).

No se requiere un test del mercado laboral para la renovación del permiso de trabajo. Se lleva a cabo una encuesta limitada acerca del salario mínimo, requisitos de edad, alojamiento y residencia legal en el caso de transferencia de trabajadores entre la misma empresa, trabajadores en prácticas y para trabajadores inmigrantes de países de la UE. Esta política no se aplica a los Búlgaros ni a los Rumanos, quienes todavía han de cumplir el requisito del test del mercado de trabajo.

Con carácter previo, el empleador ha de informar de la vacante al menos 5 semanas antes de presentar la solicitud del permiso de trabajo, ofrecer un salario de, al menos, el mínimo interprofesional y garantizar condiciones laborales que cumplan los estándares de la actividad económica concreta. Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, las autoridades laborales denegarán la solicitud. Sin embargo, es posible denegar por otras razones.

Muchos trabajos altamente cualificados están exentos del test del mercado de trabajo. Los solicitantes de asilo pueden también ser empleados durante 12 semanas por año sin llevar a cabo este test. Además, se aplican algunas excepciones a la contratación si el empleador está incluido en categorías específicas. En educación, formación profesional, intercambio internacional y otros programas de contacto cultural no se exige que se informe de la vacante laboral, realizar actuaciones previas a la contratación, ni requisitos de salario mínimo.

Holanda no tiene una política especial para admitir trabajadores inmigrantes en sectores afectados por escasez de mano de obra.

#### *Régimen de trabajadores migrantes reconocidos*

Una condición importante para ser admitido en este régimen como trabajador migrante reconocido, es que el empleador haya firmado un acuerdo con el Departamento de Inmigración y Naturalización (IND). Los empleadores que contratan a un inmigrante reconocido no van a volver a necesitar un permiso de trabajo. Por ello el IND es el único responsable de la implementación del procedimiento de admisión a Holanda y al mercado de trabajo holandés (IND 2007).

El nombre del régimen es, de alguna forma, engañoso: oficialmente, no son las habilidades profesionales del inmigrante sino sus ingresos lo que determina si se le concede un permiso de residencia. En enero de 2007, los ingresos brutos anuales para solicitantes de menos de 30 años debían ser, al menos, de 34.130 euros y, para solicitantes de 30 años o más, de 46.541 euros. El sueldo deberá ser pagado mediante nómina holandesa o, en el caso de trabajadores transferidos entre una misma empresa, a través de una nómina de la empresa extranjera que incluya las comisiones o asignaciones en Holanda (Everaert website 2007). Debido a este requisito de "nómina local", los empleados que trabajen en Holanda pero cobren la nómina en su país de origen no tienen derecho a ser incluidos en este régimen.

El permiso de residencia se concede por un periodo de 5 años si el inmigrante tiene contrato de trabajo indefinido. Quienes tengan el contrato de trabajo por una duración determinada, reciben el permiso de residencia según la duración de su contrato, con un máximo de 5 años.

Únicamente los empleadores que hayan firmado una declaración estándar pueden solicitar el permiso de residencia para un inmigrante reconocido. Las empresas o instituciones deben cumplir ciertas obligaciones, como presentar las solicitudes completas, informar de cambios relevantes y mantener económicamente al empleado.

El empleador puede constituirse como empleador de trabajadores inmigrantes reconocidos si prueba que siempre ha pagado sus cotizaciones a la Seguridad Social y sus impuestos, y tiene facturación suficiente para pagar el salario de los potenciales trabajadores.

Al empleador se le entregará un código de empresa y una contraseña secreta para que pueda imprimir la solicitud online (Kroes Interview). Se trata de una solicitud para que le aconsejen acerca de las oportunidades de conseguir un permiso, y no de un impreso para solicitar un permiso de residencia o un MVV.

Si el IND considera la instancia de solicitud completada adecuadamente y tanto la empresa como el inmigrante cumplen los requisitos (según la normativa, deberían siempre cumplirlos si el salario acordado al menos iguala las cantidades mencionadas más arriba), al cabo de dos semanas será enviado un informe positivo a la embajada holandesa en el país de residencia del inmigrante. El inmigrante habrá de rellenar la solicitud para un MVV en la Embajada de su país de residencia y pagar la tasa. Cuando el MVV ha sido incorporado a su pasaporte, éste puede viajar a Holanda, pero tendrá que solicitar un permiso de residencia tras su llegada en el municipio donde resida y, después, podrá empezar a trabajar. Esto es una mera formalidad, ya que el IND ya ha informado positivamente y los trabajadores reconocidos están exentos del requisito del examen de integración. Como resultado, el proceso no debería durar más de 2 semanas.

Este procedimiento es bastante eficiente si el IND acepta una solicitud sin ninguna pregunta. Sin embargo, si el IND encuentra que la solicitud no ha sido rellenada correctamente, no se resolverá en 2 semanas; en tal caso, la decisión habrá de tomarse antes de 6 meses. Si el IND encuentra cualquier error simple en la solicitud, podría llamar al solicitante o mandarle una carta para que lo aclare. A veces, también preguntan al inmigrante si tiene las habilidades profesionales requeridas para el puesto de trabajo.

En caso de que el informe del IND sea negativo, no existen remedios legales directos; el inmigrante tendrá que solicitar un MVV en la Embajada de Holanda en primer lugar. Podrá, no obstante, presentar un recurso contra cualquier decisión acerca de su solicitud (o al cabo de 3 semanas si no ha recibido respuesta). El interesado puede también solicitar la adopción de una medida preliminar al Juzgado de Distrito de La Haya.

El procedimiento acelerado de 2 semanas no será aplicable si el trabajador ha estado residiendo legalmente en Holanda antes de presentar la solicitud, por ejemplo como estudiante. Sin embargo, el IND prevé algunas modificaciones para poder tramitar solicitudes por cambio de categoría, por ejemplo, de permiso de estudiante a permiso de trabajador inmigrante reconocido.

Aunque a los estudiantes extranjeros se les concede un "periodo de gracia" de 3 meses para encontrar trabajo como trabajador reconocido, este periodo no cuenta como residencia legal. Como resultado, los estudiantes que usan este periodo de gracia tendrán un "salto" en su residencia legal y necesitarán empezar un nuevo plazo para obtener el derecho a residir de forma permanente cuando obtengan un permiso de residencia como trabajador inmigrante reconocido. El IND no informa a los estudiantes de esta consecuencia (Kroes Interview). Sin embargo, el problema podría ser resuelto por los cambios normativos venideros, particularmente por la extensión del "periodo de gracia" a un año (IND 2007).

### Cuenta propia

Actualmente, la política de admisión de inmigrantes auto-empleados (trabajadores por cuenta propia) está cambiando. Como resultado de ello, las formalidades aplicables son imprecisas y no está claro qué normativa debe seguirse a la hora de resolver las solicitudes.

En esencia, la política de admisión para auto-empleados requiere que las actividades que desarrollará el inmigrante sean innovadoras y beneficiosas para la economía holandesa. Debe presentarse un plan de negocios que justifique que el inmigrante ganará suficiente dinero como para, al menos, mantenerse a sí mismo. El IND tiene la potestad de decidir qué actividades son consideradas innovadoras.

El plan que se pretende en un futuro está basado en un sistema de puntos, según el cual el solicitante reunirá méritos por: cualificaciones personales, su plan de negocios y el beneficio que sus actividades traerán a la economía holandesa. Además de los requisitos generales impuestos a todos los inmigrantes, el solicitante tendrá que: poseer al menos el 5% de las

acciones de la empresa; tener medios económicos para ser autosuficiente; poseer seguro médico válido; y no tener antecedentes penales.

Actualmente, el número de permisos concedidos en esta categoría es extremadamente bajo, lo cual demuestra que Holanda no ha abierto seriamente sus fronteras a este tipo de actividad.

### Trabajo de temporada

Los trabajadores inmigrantes pueden ser admitidos para trabajar temporalmente por un máximo de 24 semanas consecutivas. Se trata de un estatuto temporal que no puede ser extendido. Un nuevo permiso de trabajo de temporada podrá concederse sólo si el trabajador inmigrante no ha sido titular de un permiso de residencia que le permita trabajar durante las 28 semanas previas. El permiso de residencia se requiere únicamente si el trabajador temporal se queda en Holanda más de 3 meses, lo cual ocurre pocas veces ya que este periodo excede la duración de las actividades recolectoras de la cosecha.

### 2.3.3.3 Estudios y formación profesional

Existen 3 estatutos migratorios diferentes relativos a los estudios y la formación profesional: estudiantes, *practicantes* o trabajadores en prácticas y formación profesional (aprendices). Todos están clasificados como temporales por lo que no pueden extender su permiso. Los estudiantes no están considerados como inmigrantes reconocidos. Tienen concedidos permisos de residencia de un año sujeto a revisiones anuales. Tras la graduación, los estudiantes tienen un periodo de gracia de tres meses (pronto se espera que se extienda a un año) en el cual pueden buscar empleo como inmigrantes reconocidos.

Para obtener el permiso de residencia por estudios, los extranjeros estudiantes necesitan presentar: prueba de matriculación en la institución correspondiente; prueba de seguro médico; declaración jurada en la que reconocen que su admisión es temporal; y prueba de medios económicos suficientes. Si un tercero va a financiar los estudios, han de presentarse documentos especiales adicionales.

Para estudios vocacionales (no académicos), el solicitante debe presentar una explicación por escrito acerca del por qué Holanda es el país más adecuado para estudiar y, por otro lado, de qué forma, al completar los estudios, ello contribuirá positivamente en el mercado de trabajo de su país de origen. También se le requiere que presente un escrito del Ministerio de Educación de su país que diga que tales estudios no pueden realizarse allí.

El estudiante inmigrante tiene derecho a trabajar un máximo de 10 horas por semana mientras estudia y, a tiempo completo, durante los meses de verano. El empleador deberá obtener un permiso de trabajo, pero no será necesario un test del mercado de trabajo cuando se tramite la solicitud. Si es necesario hacer prácticas como parte del programa de estudios, tales prácticas no pueden suponer más del 50% del tiempo. Si las prácticas superan este 50%, es necesaria una modificación del estatuto de estancia por estudios al de trabajador por cuenta ajena, y deberá presentar todos los documentos para ello.

Como se menciona más arriba, según el Régimen de trabajadores migrantes reconocidos, los inmigrantes tienen un periodo de gracia de tres meses para encontrar un trabajo como trabajador reconocido, siendo susceptibles de obtener un permiso de residencia en este sentido. Si el trabajo que encuentran no les califica como trabajadores reconocidos, habrán de cumplir todos los requisitos generales requeridos para cualquier persona que solicite un permiso de trabajo.

Los estudiantes que se han formado con la intención de contribuir al desarrollo de su país de origen no cuentan con este periodo de gracia. Sin embargo, si encuentran empleo y son susceptibles de obtener un permiso de trabajo (tras un test completo de la situación del mercado), pueden solicitar un permiso de residencia basado en tal empleo.

Un inmigrante puede obtener un permiso de residencia temporal como trabajador en prácticas o formación profesional si su "empleador" obtiene un permiso para que el inmigrante trabaje como tal. Este permiso permite al trabajador ir a Holanda para conseguir experiencia en el trabajo que desempeña en su país de origen. Su duración será de un máximo de 24 semanas y no se requiere una valoración del mercado de trabajo. El inmigrante debe tener la formación necesaria y su empleador habrá firmado un acuerdo de contrato en prácticas o de formación profesional con una empresa holandesa. Los planes formativos han de ser presentados con la

solicitud, acompañados por una declaración de la empresa holandesa reconociendo que no pueden usar al trabajador en prácticas para un trabajo normal.

El empleador extranjero debe declarar que al trabajador en prácticas se le propondrá un trabajo una vez finalice su formación. Además, el número de trabajadores en prácticas en una empresa debe ser razonable proporcionalmente al número total de empleados.

Se puede conceder un permiso de residencia y trabajo a los trabajadores en prácticas por un periodo máximo de un año si la formación es necesaria para completar la educación del inmigrante y éste ha recibido la formación profesional necesaria en su país de origen. En estos casos no se exige atender a la situación nacional de empleo ni tampoco el requisito de ingresos suficientes.

Los inmigrantes con este permiso de residencia por estudios o los que están esperando una resolución acerca de su solicitud de asilo mientras estudian, pueden obtener un permiso de trabajo en prácticas por un periodo superior a un año, demostrando que la formación no ocupa más del 50% del tiempo de sus estudios. Existen algunas excepciones dentro de ciertas nacionalidades que permiten que el permiso de trabajo sea concedido por más de un año. Generalmente hablando, el número de trabajadores en prácticas por empresa está limitado al 10% de la plantilla, pero esta cuota no se aplica a los estudiantes ni a los solicitantes de asilo.

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

Muchos de los vacíos legales existentes en el sistema de inmigración holandés no son debidos a la Ley; sino precisamente a la forma en que los funcionarios, principalmente del IND, interpretan y aplican la Ley. Desde el momento en que el empeño de la administración es mantener a los inmigrantes alejados, está fallando en el objetivo de orientar las migraciones en beneficio tanto de los países de origen como de la propia Holanda. El Consejo de Estado Holandés a menudo ha apoyado al IND en su actitud "poco simpática" hacia los inmigrantes cuando interpretan sistemáticamente la Ley en su contra y escasamente motivan sus decisiones o lo hacen por debajo de los estándares aceptables. Es posible que el Consejo de Estado —que no se presenta como un ente político, aunque claramente lo es— cambie sus posiciones para alinearse con las actitudes del nuevo gobierno, más favorables hacia los inmigrantes, y adopte su deseo de implementar un nuevo sistema de "inmigración dirigida".

Además, debería notarse que la Ley nacional holandesa no distingue entre los conceptos de "requisitos de integración" y "medidas de integración" (comparar artículo 4.1 con el Artículo 7.2 de la Directiva del Consejo 2003/86/CE, sobre reagrupación familiar). Las versiones en idioma holandés de esta Directiva y de la Directiva de residentes de larga duración únicamente usan la palabra "condiciones". El gobierno holandés utiliza este aparente error de traducción como justificación para aplicar el requisito de aprobar el examen de integración en el extranjero para acceder a la reagrupación familiar (Groenendijk 2006).

#### Estudios

En el caso del trabajo durante los estudios, la Circular de Extranjeros afirma que, durante el verano, el trabajo debería ser considerado temporal, pero esta restricción no está incluida en la norma subordinada de la Ley del Trabajo. La restricción al trabajo de temporada durante el verano entraría en conflicto con el artículo 17 de la Directiva de Estudiantes 2004/114/CE, dado que ésta no incluye ninguna limitación parecida. Además, el requisito del Artículo 17.1 de la misma Directiva —que el estudiante inmigrante puede acogerse al auto empleo— no ha sido implementado en la legislación holandesa. Por eso, en la actualidad, es difícil para un estudiante trabajar como autónomo, a no ser que el extranjero ya cuente con un permiso de residencia por motivos de trabajo por cuenta propia.

#### Inmigración de familiares

No existe diferencia entre los medios económicos suficientes exigidos para la reagrupación familiar y para la formación familiar. A pesar de ser criticado por entrar en conflicto con la Directiva 2003/86/CE, no se han hecho cambios en esta política (Boeles 2005). Las elevadas tasas de los permisos relativos a la familia también hacen imposible para algunos ejercitar este derecho, lo cual puede ser considerado como una forma de restringir la inmigración en Holanda.

Sobre la reagrupación de ascendientes, un padre soltero de 65 o más años puede ser reagrupado si todos (o la mayoría) de sus hijos viven en Holanda y no hay —a discreción del Ministerio de Justicia holandés— hijos en el país de origen para cuidar de él. Ha sido discutido el hecho de que esta política entra claramente en conflicto con el artículo 4.2 de la Directiva 2003/86/CE, en el cual no se requiere que el padre tenga los 65 cumplidos, que sea soltero ni que la mayoría de sus hijos residan en Holanda. Además, la restricción relativa a que los hijos en el país de origen no puedan cuidar del reagrupado también se contradice con esta Directiva, y deja a la total discreción de Ministerio la decisión final (Boeles 2006).

Finalmente, las líneas directoras de la Política de Inmigración (Circular de Extranjeros, Capítulo B2/1) afirman que la Directiva 2003/86/CE se aplicará igualmente a los nacionales holandeses. Sin embargo, el Consejo de Estado considera que, en base al artículo 3.3 de la Directiva 2003/86/CE, ésta no debe aplicarse a los nacionales holandeses (JV 2006/172).

#### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

La Memoria de Integración 2006 muestra una disminución de los MVVs concedidos, debido seguramente a la obligación de aprobar el examen de integración en el extranjero (TK 2006/07, nº 39). Los cursos de lenguaje e integración que han de hacerse tras la llegada son organizados a nivel local. De este modo los municipios pueden confeccionar sus propias políticas respecto a los costes de estos programas. Por ejemplo, Ámsterdam da al inmigrante que aprueba el examen oral una recompensa que equivale al coste total pagado por los cursos.

#### **5.COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

La Ley de Restricciones a la Exportación de Prestaciones Sociales provee que las prestaciones sociales (ayudas para menores de 18 y mayores de 65 años) puedan ser pagadas únicamente a personas que residan en territorio holandés o en los países con los que exista acuerdo bilateral según el cual pueda hacerse un seguimiento del derecho a obtener estas ventajas. La Ley no se aplica a las personas residentes en la UE u otros Estados miembros de la EEA.

No han sido implementados mecanismos específicos para facilitar las transferencias de dinero (remesas) a los países de origen. Holanda tampoco ha adoptado medidas que favorezcan la circulación de trabajadores altamente cualificados ni siquiera bajo el principio de "preferencia comunitaria" para aquellos que ya han trabajado algunos años en la UE antes de volver a su propio país.

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

Andel, J. van, "Wet inburgering in het buitenland" ("The law on civic integration abroad") 3 *Jaarboek Vreemdelingenrecht* (2006) pp. 179-194.

Boeles, P., Lodder, G. and Guèvremont, S., "Commentaar Europees migratierecht. Richtlijn gezinshereniging (2003/86/eg)" ("Commentary on European migration law, family reunification Directive (2003/86/EC)") in *Vreemdelingenrecht* (2006) La Haya, SDU (Boeles 2006).

Boeles, P. "De aanval op de gezinshereniging en de rol van het internationale recht" ("The attack on family reunification and the role of International Law") 4 *Migrantenrecht* (2005) pp. 116-126 (Boeles 2005).

Boeles, P. and Lodder, G. (eds.), *Integratie en Uitsluiting (Integration and Exclusion)* (2005) The Hague, SDU.

Groenendijk, C., "Nieuwe inburgeringsrecht strijdig met Gemeenschapsrecht" ("The new Civic Integration Law contradicts Community Law") 10 *Migrantenrecht* (2006) pp. 366-368 (Groenendijk 2006).

Indiac (NCP of the European Migration Network), "Policy Analysis Report 2005" (2006) (EMN 2006). Available Online at:  
[http://www.ind.nl/nl/Images/EMN%20Policy%20Analysis%20Report%202005%20-%20NL%20versie\\_tcm5-133800.pdf](http://www.ind.nl/nl/Images/EMN%20Policy%20Analysis%20Report%202005%20-%20NL%20versie_tcm5-133800.pdf)

Lange, T. de, *Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006 (State, market and migrant. The regulation of labour migration to the Netherlands)* (2007) La Haya, Boom Juridische Uitgevers.

Lodder, G., *Vreemdelingenrecht in Vogelvlucht (Introduction to the Immigration Law)* (2005) La Haya, SDU.

National Ombudsman, *Rapport Reguliere Verblijfsvergunning (Report on legal residence)* (2005) Den Haag.

National Ombudsman, *Verzoekschriften van een vijftigtal verzoekers met een klacht over een gedraging van de IND (Complaints by approximately 50 applicants about the handling of their applications by the IND)* (2005) La Haya.

Pahladsingh, A., "De nationale rechtspraak inzake de Associatieovereenkomst EG-Turkije" ("The national law practice as regards the Association Agreement between the EU and Turkey") 2 *Jaarboek Vreemdelingenrecht* (2006) pp. 87-99.

Roelofs, S., "Beslistermijnen in het reguliere toelatingsproces" ("Length of procedure for legal immigration" 1 and 2, 9 and 10 *Migrantenrecht* (2005) pp. 276-291 and 274-219.

Social Economic Council, *Arbeidsmigratie (Labour Migration)* (2007) La Haya, SER.

The Netherlands Court of Audit, *Beslistermijnen. Waar blijft de tijd (Length of decision procedure. Where did the time go?)* (2004).

The Netherlands Court of Audit, *Immigratie en Naturalisatiedienst (Immigration and Naturalization Service)* (2005) pp.226-229.

Vries, K. de, "Het nieuwe Nederlandse inburgeringsstelsel" ("The new Dutch legal framework on Civic Integration") 8 *Migrantenrecht* (2006) pp. 272-282.

### **Otras fuentes**

Royal Decree of 1813.

Aliens Employment Act, 21 December 1994.

Aliens Act, 23 November 2000 (Aliens Act).

Aliens Circular Immigration Policy Guidelines 2000, (Aliens Circular).

Aliens Decree, 23 November 2000 (Aliens Decree).

#### **Decisions of the Council of State**

Council of State, 29 March 2006, JV 2006/172.

Central Bureau of Statistics, *Population statistics* (2007) (CBS).

Available Online At: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking>

Everaert Immigration Lawyers (2007) (Everaert website 2007).

Available Online At: <http://www.everaert.nl>

Immigration and Naturalisation Department (IND).

Available Online At :

<http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/wonenenwerken/kennismigranten/index.asp>

### **Personas entrevistadas**

Jelle Kroes, Partner at Everaert Advocaten Immigration Lawyers, 10 February 2007 (Kroes Interview).

## POLONIA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>370</b>
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN.....370</b>	
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios.....370</b>	
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados.....370</b>	
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES.....370	
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES.....371	
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES.....371	
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia.....371</b>	
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS.....371	
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes.....371</i>	
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables.....372</i>	
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales .....372</i>	
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA.....373	
2.3.2.1 <i>Residencia temporal.....373</i>	
2.3.2.2 <i>Residencia permanente.....373</i>	
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS.....374	
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar .....374</i>	
2.3.3.2 <i>Trabajo.....374</i>	
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional.....376</i>	
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL.....377</b>	
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN.....378</b>	
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS.....379</b>	
Bibliografía.....380	

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

A pesar que desde 1989 ha habido un aumento constante del número de inmigrantes residiendo en Polonia, en general la inmigración sigue siendo baja. Durante muchos años, Polonia ha sido percibida como un país de tránsito para muchos extranjeros y no como un país de destino. Entre los años 2000 y 2002 hubo un período de declive en el número de extranjeros que llegaron a Polonia, aunque, sin embargo, desde entonces el número ha ido aumentando constantemente, puesto que de 6587 llegadas en 2002 se pasó a 9.364 en 2005 y el número total de permisos de residencia concedidos en 2005 aumentó en un cinco por ciento de los concedidos en 2004 (SOPEMI 2006). En 2006, se emitieron 22.378 permisos de residencia por tiempo determinado y 3255 permisos de residencia permanente. En el mismo año, 995 extranjeros obtuvieron un permiso de residencia comunitario de larga duración.

Más de la mitad de los inmigrantes que residían en Polonia de forma permanente entre el 2001 y 2005 procedían de Alemania, los Estados Unidos de América y Ucrania. En 2005, casi dos tercios de todos los permisos fueron concedidos a los nacionales de los seis países siguientes (en orden decreciente): Ucrania, Alemania, Bielorrusia, Vietnam, la Federación Rusa y Armenia. Más de la mitad de los solicitantes de permisos de residencia por tiempo determinado procedían de Ucrania, Vietnam, Belarús, la Federación Rusa y Armenia (Oficina de Repatriación y Extranjería). La adhesión a la UE y la aplicación del acervo comunitario se ha traducido en un aumento en el número de ciudadanos de la UE que llegan a Polonia y en un descenso de las llegadas de personas procedentes de terceros países (Oficina de Repatriación y Extranjería), puesto que ha habido un 35 por ciento de aumento en el número de permisos de residencia expedidos a los particulares de los Estados miembros de la UE entre 2004 y 2005 (SOPEMI 2006).

Desde el año 2003, la norma jurídica principal que regula las condiciones de entrada, estancia y expulsión de extranjeros ha sido la Ley de extranjería. En 2005, esta Ley de extranjería fue modificada en aplicación de la Directiva 2003/86/CE del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar y también se modificó por la Ley de 24 de mayo de 2007 para aplicar las directivas comunitarias sobre estudios e investigación científica. Esta última ley cambió además, entre otros aspectos, la estructura de las autoridades de Inmigración de Polonia, estableciendo el Jefe de la Oficina de Extranjería como la autoridad competente para los asuntos relacionados con los extranjeros que entran y residen en Polonia.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

En general, los extranjeros pueden solicitar permisos para entrar y / o residir en Polonia en los casos de reagrupación familiar, trabajo, trabajo estacional, trabajo por cuenta propia, estudios y formación. Hay regulaciones específicas para las personas de origen polaco que sean ciudadanos de las repúblicas de la antigua Unión Soviética.

### 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

#### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

Las solicitudes de visado, en la mayoría de los casos, deben presentarse en la oficina consular de Polonia del país de origen<sup>419</sup>. Las oficinas consulares son supervisadas por el Ministro de Relaciones Exteriores (Ley de Extranjería, art. 33).

<sup>419</sup> Un visado también podrá ser expedido por el Responsable de la Oficina de Policía Aduanera del punto fronterizo correspondiente si el extranjero demuestra que, debido a circunstancias excepcionales y urgentes, la entrada o la residencia en el territorio de Polonia es necesaria.

## 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

Según el artículo 31 de la Ley de Extranjería, el permiso de residencia podrá ser expedido para estancias de corta duración (definido como una estancia de no más de tres meses en un período de seis meses) o para una estancia de larga duración (definida como una estancia de no más de un año dentro de un plazo de cinco años)<sup>420</sup>.

No hay requisitos positivos en relación con la concesión de visados, con la excepción de las condiciones relacionadas con la situación económica<sup>421</sup>. De ese modo, los requisitos se definen en sentido negativo, indicando las razones de denegación de la concesión del visado, que puede darse en los casos en que:

- no se reúnan las condiciones para solicitar un determinado tipo de visado;
- los datos de la persona estén registrados en el registro de extranjeros cuya residencia en el territorio de la República de Polonia sea considerada como no admisible;
- no se posean los medios económicos necesarios para cubrir los gastos de residencia en Polonia;
- no se posea seguro médico;
- la emisión de un visado pueda constituir una amenaza para la seguridad del Estado y la defensa, así como para la seguridad y política pública, o sea contraria a los intereses de Polonia;
- el período de validez del documento de viaje del solicitante no exceda de tres meses a partir de la fecha en que debió abandonar el territorio de Polonia en virtud de ese visado;
- no haya vencido el plazo de un año desde la fecha de una denegación de visado anterior, y el solicitante no haya presentado nuevas circunstancias relativas a su caso;
- que durante el procedimiento de visado el solicitante haya presentado una solicitud o documentos que contengan datos de carácter personal falsos o información falsa; o haya declarado falsamente, ocultado la verdad o falsificado un documento con el fin de utilizarlo como auténtico, o haber utilizado ya ese documento como auténtico.

## 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

La decisión de denegación del visado por parte de una oficina consular es definitiva y no puede ser apelada, a excepción de los visados expedidos a un familiar de un ciudadano comunitario o de los Estados miembros de la Área Económica Europea (AEE). En ese caso, la apelación deberá presentarse ante el Ministro de Asuntos Exteriores y, a su vez, la decisión del Ministro puede ser apelada ante el Tribunal Administrativo Regional (Ley de Enmienda, art. 9, art. 17.6).

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 Autoridades competentes

La autoridad responsable en primera instancia es el *Voivode* competente en virtud del lugar de residencia manifestado por el solicitante. El *Voivode* es una autoridad territorial de la administración pública en una *Voivodship* (región o distrito del país). La instancia más alta con

<sup>420</sup> Los visados de estancia podrán ser expedidos para las siguientes finalidades: turismo; visitas personales; la participación en eventos deportivos, la participación en una actividad económica o cultural o la participación en conferencias internacionales; la ejecución de las tareas oficiales de los representantes de las autoridades de países extranjeros y organizaciones internacionales; estar inmerso en el procedimiento de asilo; la realización del trabajo o la estancia con fines científicos, de formación o de enseñanza (con la excepción del empleo); la protección temporal, o la llegada con el propósito de comparecer personalmente ante la dependencia de una autoridad pública polaca (Ley de Extranjería, art. 26.4).

<sup>421</sup> El extranjero que entre en Polonia está obligado a poseer y presentar, a petición de la autoridad competente, los recursos económicos necesarios para cubrir los gastos de su entrada, tránsito, residencia y salida del territorio de Polonia (Ley de Extranjería, art. 15). La posesión de estos medios económicos puede ser confirmada por la presentación de una carta de invitación, que puede ser expedida por un ciudadano polaco o un nacional del EEE domiciliado en Polonia (Ley de Extranjería, art. 16). La cantidad de medios económicos requeridos debe ser suficiente para que el nacional del tercer país pueda cubrir el coste de su alojamiento, alimentación, tratamiento médico, de tránsito y su deportación (N. de Mswia).

autoridad en asuntos examinados por *Voivodes* es el Responsable de la Oficina de Extranjería, que es, a su vez, supervisado por el Ministro del Interior y Administración.

### 2.3.1.2 *Procedimientos y condiciones aplicables*

En general, todas las solicitudes requieren un documento de viaje válido, fotografías actuales de las personas interesadas, los documentos necesarios para confirmar los datos incluidos en la solicitud y las circunstancias que justifican la solicitud (por ejemplo, la promesa de la expedición de un permiso de trabajo, el certificado de matrimonio, etc.) (Ley de Extranjería, art. 60.5). Además, los extranjeros que soliciten un permiso sobre la base del empleo por cuenta ajena o propia o la reagrupación familiar, así como aquellos que posean un permiso de residencia comunitario de larga duración en otro Estado miembro y soliciten un permiso de residencia en Polonia para sí y para sus familiares, también están obligados a incluir un título legal que les autorice a ocupar el lugar de alojamiento en el que residen o tienen intención de residir, así como los documentos que confirmen el coste del alojamiento<sup>422</sup>.

El solicitante debe estar cubierto por un seguro médico de acuerdo con las disposiciones sobre el seguro de salud comunes o poseer documentos que confirmen que los costes del tratamiento médico en territorio de Polonia estarán cubiertos por una aseguradora (Ley de Extranjería, art. 53.7; art. 65.1). En la mayoría de casos también es necesario tener ingresos particulares<sup>423</sup>.

Además debe pagarse la tasa correspondiente para las solicitudes. Un permiso de residencia para tiempo determinado conlleva pagar una cuota de 340 PLN (92 euros), mientras que el permiso de residencia permanente y el permiso de residencia comunitario de larga duración conllevan en ambos casos una tasa de 640 PLN (174 euros). La tasa por la expedición de un permiso de residencia es de 50 PLN (14 euros), sin embargo, hay una tasa reducida de 25 PLN (7 euros) para los que están en una situación económica difícil, o si el propósito de la residencia del extranjero es el estudio en una escuela secundaria superior o en una universidad, la participación en cursos de formación y períodos de prácticas profesionales incluidos en programas de la Unión Europea, o en el caso de los solicitantes que, en el día de la presentación de la solicitud para cambiar una tarjeta de residencia o documento, tuvieran menos de 16 años de edad (Ordenanza sobre Tasas aplicables para la Tarjeta de Residencia). De acuerdo con las normas del procedimiento administrativo, el procedimiento no debería alargarse más de un mes, o, en casos particularmente complejos, dos meses (Código de Procedimiento Administrativo, art. 35.3). Sin embargo, en la práctica el procedimiento para la concesión de un permiso de residencia para tiempo determinado tarda aproximadamente dos meses.

### 2.3.1.3 *Recursos administrativos y judiciales*

En caso que el *Voivode* correspondiente emita una decisión negativa en relación a una solicitud, el solicitante tiene derecho a recurrir ante la autoridad de segunda instancia dentro de los 14 días siguientes a la notificación de la decisión (Código de Procedimiento Administrativo, art. 129). Este recurso tiene un efecto suspensivo. A su vez, esta decisión, podrá ser apelada ante el Tribunal Administrativo Regional en Varsovia y, finalmente, el extranjero tiene derecho a presentar una nueva apelación contra la sentencia de esta Corte al Tribunal Supremo Administrativo, ya sea presentándola ante el *Voivodship* o ante el Tribunal Supremo Administrativo en el término de 30 días (Ley de Procedimientos Administrativos del Tribunal, art. 53.1, art. 177.1). Un recurso judicial no suspende la ejecución de la decisión administrativa, a menos que el Tribunal de Justicia así lo decida. Independientemente de las etapas administrativas de apelación, cualquier solicitante tiene derecho a presentar una apelación ante

<sup>422</sup> Un contrato de cesión de uso no se considerará como un título legal de una vivienda en la que el extranjero resida o tenga la intención de residir a menos que la persona que conceda la cesión sea el descendiente del extranjero, ascendiente, hermano, cónyuge, padre o madre del cónyuge (Ley de Extranjería, Art. 60.5).

<sup>423</sup> Para cumplir con este requisito, el extranjero está obligado a disponer de una fuente estable y regular de ingresos que permita su propia manutención y la de cualquier miembro de la familia que dependa de éste. Esta condición también puede ser cumplida si los costes de mantenimiento del extranjero están cubiertos por un miembro de su familia que esté obligado a mantenerle y que esté en condiciones de cumplir esta obligación (Ley de Extranjería, art. 53.7 y 8). Los ingresos del extranjero, teniendo en cuenta los miembros de la familia dependientes y después de excluir los gastos de alojamiento, debe ser superior al importe de los ingresos sobre la base de la cual se concede la asistencia social (Ley de Asistencia Social).

una autoridad de supervisión en virtud del procedimiento de reclamación administrativa (Código de Procedimiento Administrativo, art. 221).

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### 2.3.2.1 *Residencia Temporal*

Si las circunstancias justifican la estancia en Polonia de un ciudadano nacional de un tercer país por un período de tiempo superior a tres meses, la persona puede solicitar un visado de estancia de larga duración o un permiso de residencia por tiempo determinado. Un visado de estancia de larga duración permite a los extranjeros entrar y permanecer dentro del territorio de Polonia, por un período ininterrumpido de un año, o para un número de estancias consecutivas no superior a un año en total durante el período de validez de la visa. Un permiso de residencia por tiempo determinado se otorga durante el período necesario para alcanzar el objetivo del nacional del tercer país, pero en ningún caso tendrá una duración superior a dos años.

Según el artículo 57 de la Ley de extranjería, se puede denegar el permiso de residencia por tiempo determinado a un nacional de un tercer país en los siguientes casos: que sus datos estén registrados en el registro de extranjeros cuya residencia en el territorio de la República de Polonia sea considerada como no deseable; si el propósito de su entrada o de residencia es o será distinto al declarado; que haya solicitado el permiso sobre la base de un matrimonio de conveniencia; que la denegación esté justificada por motivos de seguridad del Estado y la defensa, así como por seguridad y política pública o si la concesión podría ser contraria a los intereses de la República de Polonia; que haya presentado una solicitud o documentos que contengan datos de carácter personal falsos o información falsa, o haya declarado falsamente, ocultado la verdad, falsificado un documento con el fin de utilizarlo como auténtico, o ya lo haya utilizado como un documento auténtico; que le hayan diagnosticado una enfermedad o infección que sea objeto de un tratamiento médico obligatorio de acuerdo con la Ley de 6 de septiembre de 2001 sobre las enfermedades e infecciones (JL N ° 126, artículo 1348 y de 2003 N ° 45, punto 391), o haya una sospecha de enfermedad o infección y el solicitante se niegue a someterse a tratamiento médico.

### 2.3.2.2 *Residencia Permanente*

Los permisos que dan derecho a los nacionales de terceros países a permanecer en Polonia son los siguientes: un permiso de residencia comunitario de larga duración y un permiso de residencia permanente. En ambos casos, el permiso se concede por un período ilimitado de tiempo, pero la validez de la tarjeta de residencia (un documento de identidad confirmando la situación legal) es limitada y tiene que ser renovada por el titular. En el caso de los nacionales de terceros países que posean un permiso de residencia permanente, la tarjeta es válida durante diez años y en el caso del permiso de residencia comunitario de larga duración durante cinco años. El permiso de residencia comunitario de larga duración se introdujo en la legislación polaca como resultado de la transposición de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003 sobre la situación de los nacionales de terceros países que sean residentes de larga duración. El requisito principal para obtener este permiso es una estancia legal ininterrumpida en el territorio de Polonia por un período de al menos cinco años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud (Ley de Extranjería, art. 65.1). Además, el solicitante debe cumplir los criterios establecidos en el artículo 5.1 de la Directiva, es decir, poseer una fuente de ingresos estable y regular y un seguro de salud. El permiso de residencia permanente permite a ciertos grupos de nacionales de terceros países establecerse en Polonia, es decir, personas cuya estancia en Polonia sea legal y con respecto a las que se justifique la concesión de un permiso de residencia permanente en Polonia, pero que no cumplan los criterios para adquirir un permiso de residencia comunitario de larga duración o que no tengan derecho a solicitar tal permiso. Un permiso de residencia permanente sólo se concederá a las categorías de extranjeros que se mencionan explícitamente en las disposiciones pertinentes de la Ley de Extranjería (Ley de Extranjería, art. 64), que incluyen en particular a determinados miembros de la familia.

### 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

#### 2.3.3.1 *Reagrupación Familiar*

En cuanto al ejercicio del derecho a la reagrupación familiar, los sujetos que pueden ser reagrupantes son los ciudadanos polacos, los ciudadanos de la UE y los nacionales de terceros países que residen en el territorio de la República de Polonia: (1) en base a un permiso de residencia permanente, (2) sobre la base de un permiso de residencia comunitario de larga duración; (3) en base a un permiso de residencia por tiempo determinado de cómo mínimo dos años; (4) y las personas a las que se haya garantizado el estatuto de refugiado.

Según la legislación vigente se considera como miembro de la familia a los siguientes: los cónyuges, cuando el matrimonio es reconocido por la legislación polaca en vigor, los hijos menores del reagrupante y de su cónyuge, incluidos los niños adoptados, y los hijos menores del reagrupante o su cónyuge, incluidos los niños adoptados, si él o ella ejerce la patria potestad sobre el niño o niña.

Los requisitos generales en materia de vivienda y los medios económicos se aplican también en los casos de la reagrupación familiar, salvo en lo relativo a las siguientes personas: los cónyuges de ciudadanos polacos; los extranjeros que tengan un permiso de residencia permanente; los extranjeros con un permiso de residencia comunitario de larga duración en el territorio de la República de Polonia, y los extranjeros que han obtenido el estatuto de refugiado.

Además, si el solicitante es un niño menor del reagrupante o de su cónyuge, se requiere el consentimiento de las personas que ejercen la patria potestad sobre el niño antes de concederse el permiso de residencia (Ley de Extranjería, art. 60.2).

Como principio general, a los miembros de la familia se les concede un permiso de residencia por tiempo determinado no más largo que el período de validez del permiso del reagrupante. Los permisos de residencia se otorgan en los casos siguientes: cuando el miembro de la familia es un niño menor de edad nacido en el territorio de la República de Polonia, hijo del reagrupante con permiso de residencia; cuando el miembro de la familia permanezca casado con un ciudadano polaco al menos durante tres años y, justo antes de la presentación de la solicitud, haya residido continuamente en el territorio de la República de Polonia durante al menos dos años sobre la base de un permiso de residencia por tiempo determinado; así como cuando el miembro de la familia sea un menor de edad hijo de un ciudadano de la República de Polonia, si el padre o madre ejerce la patria potestad del hijo (Ley de Extranjería, art. 64).

En cuanto al derecho al trabajo, no requieren un permiso de trabajo los siguientes familiares: el cónyuge de un ciudadano polaco; los descendientes de un ciudadano polaco que sean menores de 21 años de edad o que dependan económicamente del reagrupante, y el cónyuge de un nacional de un tercer país que tenga la condición de refugiado, un permiso de residencia permanente o un permiso de residencia por tiempo determinado concedido por el hecho de que el reagrupante posea un permiso de residencia comunitario de larga duración en Polonia o en otro Estado miembro, o un permiso de estancia tolerada.

#### 2.3.3.2 *Trabajo*

##### Cuenta ajena

El hecho de trabajar por cuenta ajena proporciona al nacional de un tercer país la posibilidad de adquirir el derecho de residencia a través de visado ya sea de estancia con el fin de realizar el trabajo por un período de hasta un año (Ley de Extranjería, Art. 26.4 h) o un permiso de residencia por tiempo determinado (Ley de Extranjería, art. 53.1). El visado y el permiso de residencia podrán ser concedidos a un extranjero que posea una promesa de expedición de un permiso de trabajo en el territorio de Polonia o una garantía por escrito de un empleador que certifique que tiene la intención de proporcionarle un trabajo en el caso de que un permiso de trabajo no sea necesario. Antes de que un empleador presente la solicitud para la concesión de un permiso a un nacional de un tercer país, se abonará en un único cargo el importe de la remuneración mínima de trabajo por persona.

Una vez que el extranjero se encuentre en Polonia, el Jefe de Policía del Distrito deberá expedir un permiso de trabajo sólo si el empleador hubiera obtenido previamente una promesa de expedición del permiso de trabajo<sup>424</sup> y si el extranjero ha obtenido el visado adecuado, o un permiso de residencia por tiempo determinado en Polonia (Ley de Promoción del Empleo, art. 88.2). El conocimiento de la lengua polaca puede constituir un requisito para el ejercicio de profesiones específicas, como es el caso de los médicos y odontólogos, así como los paramédicos, enfermeras y comadronas<sup>425</sup>.

La promesa de la expedición de un permiso de trabajo, así como el permiso de trabajo en sí, se expedirá si el nacional del tercer país cumple los requisitos contemplados en las disposiciones legales pertinentes, teniendo en cuenta la situación local del mercado de trabajo y, en su caso, una utilidad de entidad para el mercado laboral y para la economía (Ley de Promoción del Empleo, art. 88.6, art. 88.7)<sup>426</sup>. Antes de la expedición del permiso de trabajo, la *Starosta* (Oficial Jefe de un Distrito) competente en el lugar de trabajo del extranjero analizará los registros de las personas desempleadas y en busca de trabajo, así como las ofertas de empleo presentadas a la Oficina del Trabajo, y las acciones iniciadas con el fin de promocionar una oferta más amplia, a fin de dar una opinión sobre si el permiso de trabajo debe ser emitido.

El empresario en cuestión debe cumplir los siguientes requisitos: (1) debe demostrar que los ingresos a que se refiere en su declaración de impuestos es mayor que la suma de 12 salarios medios anteriores a la fecha en que la declaración fue presentada; (2) debe haber empleado, por un período de al menos un año antes de la presentación de la solicitud, dos o más personas en régimen de trabajo a tiempo completo indefinido y que no estén sujetos a la obligación de poseer un permiso de trabajo, y (3) a partir del día de la presentación de la solicitud, debe demostrar la disponibilidad de los recursos económicos que le permitan cumplir con los requisitos establecidos en los puntos 1 y 2 en los 12 meses del registro del empresario (Reglamento del Permiso de Trabajo).

Adicionalmente, el nacional de un tercer país está obligado a mantener las calificaciones o aptitudes que se requieren con respecto a la labor que se propone desempeñar.

El empleador también está obligado a cumplir con ciertos requisitos. Éste no debe negarse, a menos que tenga una justificación, a dar empleo a las personas desempleadas o en busca de empleo que sean designadas por el *Starosta* para la ocupación que haya sido ofrecida al nacional de un tercer país. Por otra parte, la remuneración ofrecida a un extranjero no debe ser inferior a la remuneración ofrecida a un empleado de Polonia por un trabajo similar. Además, el empleador no puede contravenir las disposiciones relativas a la promoción del empleo y las instituciones del mercado de trabajo, en caso que un incumplimiento hubiera sido descubierto durante el control administrativo y no hubiera pasado aún un año desde que el protocolo de control se redactó. El empleador no debe realizar tampoco actividad alguna que no cumpla con la posición o el tipo de trabajo que ofreció al extranjero (Reglamento del Permiso de Trabajo).

Hay una serie de categorías de extranjeros que no están obligados a poseer un permiso de trabajo (Reglamento de extranjeros sin necesidad de permiso de trabajo)<sup>427</sup>. Un permiso de

<sup>424</sup> La promesa de la expedición del permiso de trabajo es expedida por el Jefe de Policía del Distrito.

<sup>425</sup> De conformidad con las disposiciones de la Ley sobre la profesión de medicina y odontología, sólo se puede conceder el derecho a realizar estos trabajos a nacionales de terceros países, si éstos se han graduado en estudios médicos realizados en lengua polaca o si hablan polaco lo suficientemente bien como para llevar a cabo la ocupación de un médico, que debe ser certificado con un examen de idioma polaco (Ley sobre la Profesión de Doctores y Odontólogos, art. 7.3).

<sup>426</sup> Existen varias exenciones a la prueba de mercado de trabajo, entre las que se incluyen los nacionales de terceros países siguientes: los que sean médicos o dentistas y los que estén participando en cursos de capacitación requeridos de acuerdo a las disposiciones relativas a los períodos de prácticas de postgrado de médicos o dentistas; los que tengan derecho a representar a una empresa extranjera en su sucursal o agencia en el territorio de Polonia; los entrenadores deportivos o deportistas que trabajen para clubes deportivos y otras entidades cuya función legal incluya la promoción del deporte y la actividad física; los que realicen un trabajo en Polonia con arreglo a los acuerdos internacionales sobre el empleo, si la necesidad de encomendar este trabajo a un extranjero es confirmada por una autoridad competente, de acuerdo con el procedimiento establecido en el acuerdo; los ciudadanos de Turquía, cuyos empleadores hayan solicitado una prórroga de su permiso de trabajo, siempre que hayan trabajado legalmente en Polonia durante un período de un año para el mismo empleador que pidió la prórroga.

<sup>427</sup> Éstas incluyen, aunque no están limitados a: los estudiantes de estudios a tiempo completo durante las vacaciones o los estudiantes en prácticas; las personas cuyo período de empleo no sea superior a tres meses en el año civil; los ciudadanos de Turquía que hayan sido empleados legalmente en Polonia durante cuatro años, los miembros de sus familias si han vivido juntos en el territorio de Polonia durante al menos cinco años, así como los ciudadanos de Turquía que se graduaron en escuelas polacas y universidades y que son hijos de ciudadanos de Turquía que han sido empleados legalmente en Polonia por lo menos durante tres años; las personas que realizan sus tareas de investigación en instituciones de investigación y desarrollo; las personas con la ocupación de médicos o dentistas, que se han graduado en las universidades de medicina polacas y que participan en los cursos de capacitación necesarios

trabajo tampoco es necesario para los nacionales de terceros países titulares de un permiso de residencia permanente o de un permiso de residencia por tiempo determinado, concedido por el hecho de tener un permiso de residencia comunitario de larga duración expedido en Polonia o en otro Estado miembro o un permiso de estancia tolerada, o que disfrute de protección temporal en Polonia (Ley de Promoción del Empleo, art. 87). Además, el cónyuge, hijos dependientes menores de 21 años y los ascendientes a cargo de un ciudadano polaco, no requieren un permiso de trabajo si tienen un permiso de residencia por tiempo determinado concedido a los efectos de la reagrupación familiar (Ley de Extranjería, art. 53.1).

#### Cuenta propia

Los extranjeros que estén realizando una actividad económica en Polonia tienen la posibilidad de legalizar su estancia a través de la adquisición de un visado de estancia con el propósito de una actividad económica (Ley de Extranjería, art. 26) o un permiso de residencia por tiempo determinado concedido sobre la base de que el extranjero lleve a cabo una actividad económica de acuerdo con la normativa legal aplicable en Polonia, que sea beneficiosa para la economía nacional y, en particular, contribuya al crecimiento de la inversión, la transferencia de tecnologías, la introducción de innovaciones favorable o en la creación de nuevos puestos de trabajo (Ley de Extranjería, Art. . 53). El artículo 13 de la Ley de Actividades Económicas establece aquellos nacionales de terceros países que tienen el derecho de emprender y llevar a cabo una actividad empresarial en las mismas condiciones que los empresarios polacos. Estos son los extranjeros que hayan obtenido un permiso de residencia permanente, un permiso de residencia comunitario de larga duración, o un permiso de residencia por tiempo determinado expedido por su estancia en el territorio de Polonia con el objetivo de la reagrupación familiar, así como los titulares de un permiso de residencia comunitario de larga duración concedido en otro país o los familiares de estos residentes con la intención de quedarse en Polonia. El resto de los extranjeros tienen derecho a emprender y llevar a cabo la actividad empresarial exclusivamente en la forma de sociedades comerciales y asociaciones, tales como sociedades limitadas, sociedades limitadas de conjunto de valores, sociedades de responsabilidad limitada y sociedades anónimas. Los nacionales de terceros países que soliciten un permiso de residencia por tiempo determinado están obligados a demostrar que la actividad económica es beneficiosa para la economía nacional. Como principio general, un permiso de trabajo por cuenta propia se obtiene en las mismas condiciones y bajo el mismo procedimiento que en el caso del empleo por cuenta ajena.

#### Trabajo de temporada

Los extranjeros que deseen trabajar temporalmente en Polonia deberán obtener un visado por un período igual al indicado en la promesa de la expedición de un permiso de trabajo, que en ningún caso será superior a los seis meses en un período de un año (Ley de Extranjería, Art. 32.). Las condiciones específicas sobre el trabajo estacional se regulan en la Sección 27 de la Segunda Parte del Reglamento de 30 de agosto de 2006, sobre el desempeño del trabajo de los extranjeros sin la necesidad de obtener un permiso de trabajo. Estas condiciones son aplicables a los ciudadanos de los países vecinos (Alemania, Rusia, Bielorrusia y Ucrania), siempre que durante un período no superior a tres meses dentro de un período de seis meses consecutivos realicen trabajos relacionados con la agricultura, la horticultura (con excepción del cultivo de hortalizas), la agricultura o la cría de animales.

#### **2.3.3.3 Estudios y formación profesional**

Los nacionales de terceros países que deseen estudiar en Polonia, tienen derecho a solicitar un visado de estancia de corta o de larga duración a propósito de un programa educativo, científico o de formación profesional que no incluya el empleo (Ley de Extranjería, art. 26).

---

de acuerdo con las disposiciones relativas a la posterior formación de licenciados en medicina y odontología; las personas con la ocupación de enfermería o partería, que se hayan graduado en escuelas de enfermería y partería polacas y que están participando en los cursos de capacitación requeridos de acuerdo a las disposiciones relativas a la post-pasantía de postgrado para enfermeros y parteras; y los ciudadanos de los países vecinos de Polonia, si se ejecutan funciones relacionadas con el trabajo de temporada durante un período no superior a tres meses en el plazo de seis meses consecutivos.

Además, determinados grupos de extranjeros que cursen estudios o formación profesional en Polonia durante más de tres meses, deben solicitar un permiso de residencia por período de tiempo determinado no superior a un año<sup>428</sup> (Ley de Extranjería, art. 53.5.1). El solicitante debe proporcionar un seguro médico o de accidentes, así como un certificado médico que acredite que no existen razones relativas a la salud que le impidan iniciar sus estudios en la facultad elegida, y en el modo de formación elegida. Los extranjeros que soliciten un permiso de residencia por un período de tiempo determinado están obligados a tener recursos suficientes para cubrir sus gastos de estancia y el viaje de regreso (otros grupos tienen que probar que disponen de una fuente estable y regular de ingresos). Adicionalmente, los estudiantes tienen que probar que durante su estancia dispondrán de recursos suficientes para cubrir el coste de los estudios pertinentes. El conocimiento de la lengua polaca no es un requisito de la inmigración, aunque no obstante es pertinente para el procedimiento de admisión en la universidad u otra institución educativa a la cual se quiere acudir.

Es posible la matrícula en los estudios de primer y segundo ciclo o de estudios de master sin la obligación de seguir los procedimientos de admisión en el caso de los nacionales de terceros países que posean un certificado de nivel de estudios de Polonia, o de un documento obtenido en el extranjero que es reconocido como equivalente<sup>429</sup> y que autoriza al extranjero a realizar estudios en el país de emisión (Reglamento de Extranjería en Educación Continua).

Pueden emprender y continuar su educación, así como participar en la investigación científica y el desarrollo de trabajos de acuerdo con las normas aplicables a los ciudadanos polacos las siguientes personas: los nacionales de terceros países titulares de un permiso de residencia permanente, así como los miembros de su familia, siempre que estén domiciliados en Polonia; los nacionales de terceros países titulares de un permiso de residencia por tiempo determinado con motivo de la reagrupación familiar, y los nacionales de terceros países que posean un permiso comunitario de larga duración en otro Estado miembro junto con un permiso de residencia en Polonia, así como los miembros de su familia (Ley de Educación Superior, art. 43.2). En otros casos, los extranjeros podrán realizar sus estudios y participar en la investigación científica y en trabajos de desarrollo de conformidad con los acuerdos internacionales y los convenios celebrados entre las universidades, así como las decisiones emitidas por un ministro competente o el presidente de una universidad (Ley de Educación Superior, Art. 43.3).

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

En general, la legislación de Polonia es concordante con los derechos humanos y con el acervo de la Unión Europea. Hay, sin embargo, algunas normas que pueden constituir violaciones de los derechos humanos.

El cumplimiento de la legislación polaca en relación con el derecho a la vida privada y familiar, tal como se contempla en el artículo 8 del CEDH, puede ser problemático. El derecho a la reagrupación familiar en virtud de la legislación polaca se limita a los miembros de la familia nuclear: el cónyuge y los hijos menores del reagrupante o su cónyuge (como exige la Directiva 2003/86/CE relativa a la reagrupación familiar). De ese modo, la legislación polaca no permite la reagrupación familiar de los ascendientes en línea directa, de los hijos solteros y solteras o parejas registradas (si la decisión se deja a los Estados miembros). Estas personas pueden solicitar un permiso de residencia por período de tiempo determinado de acuerdo con la regulación general, que permite la concesión de un permiso cuando hay razones importantes que justifican la estancia del extranjero en Polonia durante más de tres meses. Sin embargo, mientras que en el caso de la reagrupación familiar la autoridad "deberá" emitir el permiso de residencia una vez que las condiciones previstas por la ley se cumplan, los permisos en virtud

<sup>428</sup> El plazo máximo es de hasta dos años para los extranjeros que participen en formación y prácticas profesionales incluidas en programas de la Unión Europea.

<sup>429</sup> Un diploma u otro documento de certificación de la graduación en una escuela en el extranjero, legalizado o certificado con apostilla, reconocidos de conformidad con las disposiciones relativas a la validación de los diplomas de graduación obtenidos en el extranjero o según un acuerdo internacional.

de la cláusula general "podrán" ser concedidos, lo que otorga mayor margen de discrecionalidad a las autoridades.

Según el artículo 27 de la Directiva 2004/58/CE, de 29 de abril de 2004 sobre el derecho de los ciudadanos de la UE y de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, las únicas condiciones que permiten la limitación del derecho a entrar y residir son razones de orden público, seguridad pública y salud pública. Las dos primeras condiciones deben ser aplicadas de acuerdo con el principio de proporcionalidad y basadas exclusivamente en la conducta personal de la persona. Estas disposiciones de la Directiva no se han aplicado plenamente en la disposición que modifica la Ley sobre la entrada, residencia y salida de la República de Polonia de los nacionales de los Estados miembros de la Unión y los miembros de su familia (Ley sobre la entrada y residencia de nacionales de la UE).

#### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

En Polonia no hay una política activa de migración como tal, y sólo recientemente ha sido reconocido por parte de los responsables políticos la necesidad de desarrollarla. Los flujos migratorios en Polonia han sido modulados por su ubicación geográfica específica como un país lindando con los Estados de la antigua Unión Soviética y los países del Acuerdo Schengen. Como consecuencia de ello, Polonia ha sido percibida como un país de tránsito para muchos inmigrantes, principalmente procedentes de países asiáticos y africanos. La adhesión de Polonia a la Unión Europea la ha hecho más atractiva para los visitantes y, por lo tanto, ha tenido una gran influencia en la migración. Hasta ahora, las condiciones económicas y el alto porcentaje de desempleo (que asciende actualmente a aproximadamente el 15 por ciento) han impedido que las autoridades permitieran la apertura del mercado de trabajo a los extranjeros. El número de permisos de residencia concedidos a los particulares se redujo de 2003 (8651 permisos) a 2005 (5905 permisos), con la mayoría de los permisos concedidos a extranjeros que trabajan en pequeñas empresas con menos de diez trabajadores.

Sin embargo, la situación ha cambiado desde la adhesión de Polonia a la UE en 2004, cuando muchos ciudadanos polacos empezaron a trasladarse a otros países de la UE (principalmente a Gran Bretaña e Irlanda) a consecuencia de la apertura de los mercados laborales a los ciudadanos de Polonia. Estos nuevos flujos migratorios, junto con las tendencias positivas en la economía, condujo a cambios significativos en el mercado de trabajo, revelando una falta de trabajadores, especialmente en los trabajos agrícolas y de construcción. Uno de los pocos ejemplos positivos de las actividades emprendidas por las autoridades polacas como una reacción a la situación descrita anteriormente es el Reglamento de 2006 sobre el trabajo de temporada.

Otra respuesta a las necesidades del mercado es una propuesta del Ministerio de Trabajo, que está trabajando en un nuevo reglamento que podrá permitir a los extranjeros trabajar en Polonia durante tres meses sin un permiso de trabajo si obtienen la confirmación por parte del empleador.

Desde el año 2006, se crearon tres nuevas instituciones con la tarea de crear una política de migración en Polonia, aunque todavía es demasiado pronto para evaluar su trabajo. El 6 de julio de 2006, se creó el Departamento de Política de Migración del Ministerio del Interior y de Administración mediante el Reglamento Núm. 97 del Primer Ministro, de 23 de junio de 2006 (Reg. del Ministerio del Interior). El Departamento es responsable de todas las cuestiones relacionadas con la migración que sean competencia del Ministerio del Interior y la Administración. Estas tareas comprenden: la preparación de las directrices de política de migración y su presentación al Gobierno; la recopilación de información y análisis de la situación de la migración en el país; iniciar y organizar eventos y actividades encaminadas a aumentar la conciencia en las cuestiones relacionadas con la política de migración; la cooperación en la creación y realización de la política de integración hacia los inmigrantes, y la iniciación, el análisis y la elaboración de dictámenes sobre proyectos de ley y otros documentos relativos a la política de migración.

Finalmente, cabe señalar que una de las deficiencias más importantes de la Ley de extranjería es la falta de margen de discrecionalidad de las autoridades administrativas. Parece ser que las autoridades administrativas están obligadas a seguir las conclusiones impuestas por la ley,

incluso cuando por razones humanitarias o según las normas generales del Derecho se requeriría una solución diferente a la impuesta por la legislación.

## **5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

Hay tres posibles modelos para permitir el acceso a la seguridad social y los derechos de pensión a los extranjeros que obtuvieron estos derechos de acuerdo con la legislación polaca. El primer modelo está dirigido a los ciudadanos de la UE que tienen derecho a las prestaciones sociales en base al acervo comunitario. En el caso de los ciudadanos de algunos terceros países, el derecho a estas prestaciones se garantiza sobre la base de acuerdos bilaterales. Actualmente hay tres acuerdos de este tipo entre Polonia y Argentina (reembolso en caso de accidentes de trabajo), Libia y Macedonia, y se están negociando tres nuevos acuerdos con Australia, Canadá y los Estados Unidos de América. Los nacionales de otros terceros países tienen derecho a la seguridad social y los derechos de pensión si cumplen los criterios establecidos en la legislación polaca. En ese caso, los beneficios son transferidos a su cuenta bancaria abierta en Polonia, o a la persona que los representa. Según el representante del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, todas las personas que tienen derecho a obtener tales beneficios los obtendrán, independientemente de que exista un Acuerdo entre Polonia y su país de origen.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

Centre of Migration Research of Warsaw University, "Recent trends in international migration" in The 2006 SOPEMI report for Poland (SOPEMI 2006).

Disponible online en [http://www.migracje.uw.edu.pl/obm/pix/015\\_73.pdf](http://www.migracje.uw.edu.pl/obm/pix/015_73.pdf)

### Otras fuentes

Código del Procedimiento Administrativo, 14 de Junio de 1960, en Revista de Derecho 2000, Nº. 98, ítem 1017 (Código del Procedimiento Administrativo).

Residence Registrations and ID Documents Act, 10 Abril de 1974, en Revista de Derecho 2006, Núm.139, ítem 933 (Act on Residence Reg. and ID)

Ley sobre la Profesión de Doctores y Odontólogos, 5 de Diciembre de 1996, en Revista de Derecho 2005, Núm. 226, ítem 1943, con enmiendas (Ley sobre la Profesión de Doctores y Odontólogos)

Ley del Procedimiento Contencioso administrativo, 30 de Agosto de 2002, en Revista de Derecho 2002, Núm.153, ítem 1270 (Ley del Procedimiento Contencioso administrativo).

Ley de Extranjería, 13 de junio de 2003, en Revista de Derecho 2003, No. 128, ítem 1175 (Ley de Extranjería).

Ley de la Asistencia Social, 12 de Marzo de 2004, en Revista de Derecho 2004, No. 64, ítem 593 (Ley de la Asistencia Social).

Ley de Promoción del Empleo y de las Instituciones del Mercado de Trabajo, 20 Abril de 2004, en Revista de Derecho 2004, Núm.. 99, ítem 1001 (Ley de Promoción del Empleo).

Ley de Educación Superior, 27 de Julio de 2005, en Revista de Derecho, No. 164, ítem 1365, con enmiendas (Ley de Educación Superior).

Ley de 24 de Mayo de 2007, 24 Mayo 2007, en Revista de Derecho de 2007, Núm. 120, ítem 818 (Ley de Enmienda).

Orden del Ministro de Interior y Administración sobre las Tasas aplicables a los extranjeros por razón del cambio de Tarjeta de residencia y otros documentos relativos a asuntos de extranjería, 18 Agosto de 2003, en Revista de Derecho de 2003, Núm. 151, ítem 1472 (Ordenanza sobre Tasas aplicables para la Tarjeta de Residencia).

Reglamento de MSWiA sobre la cantidad de medios económicos que un extranjero entrando en el territorio de Polonia debe poseer, y los documentos con los cuales debe confirmar la tenencia de la cantidad requerida y el propósito de cruzar la frontera, 29 de Septiembre de 2003, en Revista de Derecho 2003, Núm. 178, ítem 1748 y Núm. 232, ítem 2341 (Reg. of MSWiA).

Reglamento Núm. 97 del Primer Ministro que modifica la Regulación sobre el Estatuto del Ministerio del Interior y Administración, 23 Junio de 2006, en Polish Monitor Núm. 42, ítem. 462 (Reg. del Ministerio del Interior). Disponible en <http://www2.mswia.gov.pl/portal/pl/78/4066/>.

Reglamento del Ministerio de Trabajo sobre el procedimiento y las condiciones para conceder un permiso de trabajo a un extranjero, 21 Julio de 2006, en Revista de Derecho 2006, No. 141, ítem 1002 (Reglamento del Permiso de Trabajo).

Reglamento del Ministerio de Trabajo sobre el desempeño del trabajo de los extranjeros sin la necesidad de obtener un permiso de trabajo, 30 de Agosto de 2006, en Revista de Derecho 2006, No. 156, ítem 1116 (Reg. sobre el desempeño del trabajo de los extranjeros sin la necesidad de obtener un permiso de trabajo).

Reglamento del Ministerio de Ciencia y Educación Superior sobre estudios y prácticas por parte de extranjeros y su participación en la investigación científica y el trabajo de desarrollo, 12 de Septiembre de 2006, en Revista de Derecho 2006, No. 190, ítem 1406 (Reglamento de Extranjería en Educación Continua).

Orden del Ministerio de Ciencia y Educación Superior sobre la Muestra de Certificado de Admisión de un Extranjero en los Estudios llevados a cabo por la unidad organizadora de los estudios, 23 de Octubre de 2006, en Revista de Derecho 2006, No. 200, ítem 1575 (Ord. Sobre el Certificado de Admisión).

Oficina de Repatriación y Extranjería, Datos estadísticos (2006) (Oficina de Repatriación y Extranjería).



## PORTUGAL

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>384</b>
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN.....384</b>	
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios.....384</b>	
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados.....385</b>	
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES.....385	
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES.....385	
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES.....386	
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia.....386</b>	
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS.....386	
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes.....386</i>	
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables.....386</i>	
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales .....386</i>	
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA.....386	
2.3.2.1 <i>Residencia temporal.....386</i>	
2.3.2.2 <i>Residencia permanente.....387</i>	
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS.....387	
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar .....387</i>	
2.3.3.2 <i>Trabajo.....388</i>	
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional.....389</i>	
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL.....390</b>	
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN.....390</b>	
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS.....390</b>	
Bibliografía.....391	

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

En los últimos quince años Portugal ha experimentado un significativo incremento de inmigración: entre 1990 y 1999 el número de inmigrantes se duplicó de 100.000 a 200.000, y entonces duplicó nuevamente hasta 440.000 en 2004. Los extranjeros son ahora el 4% de la población residente y un 5'3% de la población activa. En 2006 se estimó que los inmigrantes en Portugal contribuían en un 7% del producto interior bruto GDP (de Sousa Ferreira 2006).

A lo largo de los años 1990, los inmigrantes que llegaban a Portugal procedían principalmente de las antiguas colonias en África que compartían el portugués como idioma oficial, incluyendo Cabo Verde, Angola y Guinea-Bissau. Además, llegaban inmigrantes procedentes de España y Reino Unido. A finales de los 90, Portugal experimentó un incremento en su economía productiva que requirió más mano de obra adicional que la que podía suministrarle su población nativa, incrementándose por tanto, la necesidad de inmigrantes.

Recientemente estos flujos se han expandido y han llegado a ser dominados por Brasileños y ciudadanos del Centro y Este de Europa. Los extranjeros residentes en Portugal entre 2001 y 2004 fueron principalmente de Brasil (14'9%), Ucrania (14'7%) y Cabo Verde (14'3%), seguidos por inmigrantes de Angola (7'9%), Guinea-Bissau (5'6%), Moldavia (3%), Rumania (2'7%), Santo Tomé y Príncipe (2'7%), China (2'1%) y Federación Rusa (1'8%). En los últimos 5 años, los europeos del Este han llegado a ser uno de los más importantes grupos de inmigrantes en Portugal, hasta representar un tercio de la población activa de los nacidos en el extranjero.

Los sectores en los que se hallan empleados los extranjeros en Portugal han sido intensamente diversificados como resultado de los cambios en magnitud y origen de los flujos migratorios. No obstante, la construcción continúa siendo el sector prioritario de empleo para los inmigrantes en Portugal.

Según un informe de 2003, los extranjeros en Portugal han sido absorbidos pacíficamente, a pesar de su crecimiento, sin un aparente incremento de tensiones sociales o raciales (Robels 2003). No obstante, en 2002 se creó el Alto Comisionado para las Minorías Étnicas e Inmigración (ACIME), dependiente directamente de la oficina del Primer Ministro, con el objetivo de facilitar la integración de los inmigrantes en la sociedad portuguesa. ACIME desarrolló los Centros Nacionales de soporte al inmigrante (CNAI) para proporcionar ayuda a los inmigrantes e información compartida entre las agencias gubernamentales a su servicio. ACIME juega también un papel activo en la formulación de propuestas para la nueva legislación relativa a la entrada, asentamiento y salida o movimiento de extranjeros.

La legislación reguladora de la inmigración anterior a Agosto 2007, incluye la Ley Ejecutiva nº 34/2003 de 25 de febrero, que reguló la entrada, estancia y salida de extranjeros. Además, el Decreto nº D/2003 de 31 de marzo y la orden Reguladora nº 6/2004 de 26 de abril, sirvieron como importantes piezas de legislación supletoria reguladora de la inmigración en Portugal. La legislación básica relativa a entrada y estancia de ciudadanos de la UE también se aplica a extranjeros que son miembros de familias portuguesas. Esta legislación incluye la Ley Ejecutiva nº 60/93 de 3 de marzo, que modificó la Ley Ejecutiva nº 250/1998 de 11 de Agosto.

En Agosto de 2007, entró en vigor una nueva ley de inmigración (Acta 23/2007). Esta nueva legislación de inmigración, alteró las regulaciones relativas a la entrada, estancia y salida de extranjeros en el territorio portugués, así como la transposición de Directivas de la UE, hizo que la legislación portuguesa se halle conforme con la legislación europea.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

El Acta 23/2007 reemplazó un complicado marco legal para residencia que consistía en 8 tipos de permisos (incluyendo 4 tipos de permiso de trabajo, permiso por estudios, residencia

temporal con autorización de trabajo, autorización de residencia y permiso por estancia) con dos sistemas que incluyen permiso de residencia temporal y permiso permanente de residencia<sup>430</sup>.

Como regla general, el estatus de los diferentes tipos de inmigrantes, tales como empleados, autónomos, reagrupación familiar e investigadores y estudiantes, se contienen dentro de este sistema dual de permisos.

Conviene hacer notar que los nuevos canales legales fueron creados en la misma Acta que permite la entrada de temporeros estacionales, investigadores y científicos. Se diseñó un procedimiento simplificado para temporeros o transferencia de trabajadores en compañías o grupos de compañías que tienen negocios en Portugal y que son miembros de países de la Organización Mundial del Comercio. Además, el estatus de residentes de larga duración fue creado por la nueva legislación, de conformidad con la Ley europea.

## 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

En principio, los visados son concedidos por las oficinas diplomáticas y consulares en el extranjero (Acta 23/2007, art. 48). En muchos casos, incluyendo visas de residencia y estancia temporales, se requiere la aprobación posterior del Servicio de Fronteras y Control (SEF) Acta 23/2007, art. 53.

Excepcionalmente, las visas de tránsito, cortas estancias y visas especiales (por razones humanitarias), pueden concederse en los puestos fronterizos (acta 23/2007, arts. 66 y 67). En este caso, el Director de la SEF (bien personalmente bien por delegación legal) es la autoridad competente para conceder dichas visas (Acta 23/2007, Art. 69).

### 2.2.2. PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

Portugal concede los siguientes tipos de visado: Visado de paso, visado de tránsito, visado de corta estancia, visado temporal y visado de residencia (Acta 23/2007, Art. 45).

Los visados de corta duración se expiden con una validez máxima de un año para estancias que no excedan de tres meses dentro de un período de tiempo de seis meses (Acta 23/2007, Art. 51). En la mayoría de los casos, los visados de estancia temporal se conceden por un período de tres meses (Acta 23/2007, Art. 52.2). La finalidad de tal visado, puede ser por ejemplo tratamiento médico, actividad profesional que no exceda de seis meses de duración o investigación científica. Los visados de residencia se conceden a extranjeros con objeto de que ellos soliciten el permiso de residencia (Acta 23/2007, Art. 58). Consecuentemente, en relación a los extranjeros a quienes se exige visado de entrada, la inmigración en principio depende de la concesión de un visado de residencia. Los visados de residencia dan derecho a estar por un período de cuatro meses y pueden ser concedidos con el propósito de trabajo, autónomos, investigación estudios o reagrupación familiar.

A la solicitud de visado se debe acompañar la siguiente información: objetivo de la estancia; duración prevista de la estancia; dos fotografías; identificación completa del solicitante; certificado de penales; certificado médico y seguro sanitario; una prueba de las condiciones de vivienda (Decreto 6/2004, Arts. 8 y 9). A mayor abundamiento, de acuerdo con el art. 52 del Acta 23/2007, las condiciones comunes para la concesión de visados son las siguientes: el

<sup>430</sup> Las autorizaciones de permiso de estancia se refieren a un mecanismo legal creado por Decreto-Ley nº 4/2001 de 10 de enero, para permitir la legalización de inmigrantes sin permiso que se hallaban trabajando en Portugal. La nueva Ley revocó este mecanismo de legalización, pero su revocación no impide solicitudes que estuvieren ya procesadas.

solicitante debe tener un documento válido de viaje, así como seguro; no debe haber estado sujeto a medida alguna de traslado o prohibición de entrada; no debe existir alerta del SIS o del sistema SEF de Información e Integración; y debe tener suficientes medios de subsistencia. No se puede conceder visado a quien se halle convicto o tenga pendiente pena de prisión por más de un año. Asimismo se rechazarán las solicitudes en las que el solicitante sea una amenaza para el orden público, seguridad y salud. Bajo la legislación nacional, la duración máxima del procedimiento para la concesión de visado de estancia es de 30 días (Acta 23/2007, Art. 54.3), ampliándose a 60 días para la concesión del visado de residencia (Acta 23/2007, Art. 58.4).

### 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

Las resoluciones adoptadas por el Director de la SEF, son susceptibles de recurso administrativo ante el Ministro de Administración Interna y pueden ser recurridas ante los Juzgados Administrativos. En otras palabras, las resoluciones que impliquen la aprobación de la SEF (la concesión de visados de estancia y residencia) son indirectamente recurribles.

## 2.3. Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 Autoridades competentes

Las solicitudes de permiso de residencia, están sometidas en Portugal a la SEF. Los permisos son concedidos por el Director de la SEF.

#### 2.3.1.2 Procedimientos y condiciones aplicables

Como regla general, las solicitudes deben ser presentadas por el extranjero que se halla en territorio portugués. Las solicitudes de permiso de residencia requieren que el interesado presente dos fotografías, un documento que confirme vivienda adecuada y otro que confirme medios de vida suficientes. Si el interesado carece de vivienda adecuada y/o medios de vida suficientes, un ciudadano portugués o uno extranjero que viva en territorio nacional, pueden garantizar la vivienda y/o medios de vida para el interesado durante su estancia. Dicha garantía debe ser estipulada en un formulario especial y legalizado por la SEF.

La solicitud de permiso de residencia debe decidirse dentro de los 60 días de su presentación. (Acta 23/2007, Art. 82).

#### 2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales

La denegación de la solicitud de permiso de residencia se comunica al interesado, junto con una indicación de los fundamentos en que se basa y notificación de los recursos posibles, con sus respectivos plazos para interponerlos (Acta 23/2007, Art. 96).

Las Resoluciones del director de la SEF son generalmente susceptibles de Recurso Administrativo, así como Recurso Judicial ante el Juzgado Administrativo. Sin embargo, en algunos casos, la Ley prevé únicamente control judicial.

Los recursos no tienen efectos suspensivos, excepción hecha de los que versan sobre el estatus de residencia permanente.

### 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

#### 2.3.2.1 Residencia Temporal

El permiso de residencia temporal puede concederse por un plazo máximo de un año, pudiéndose renovar por períodos de dos años (Acta 23/2007, Art. 75).

Las condiciones específicas relativas a la concesión del permiso de residencia temporal incluyen: ser portador de visado de residencia; estar inscrito en el sistema de la Seguridad Social; no haber sido condenado por Sentencia a pena de prisión superior a un año; no estar

sujeto a medida de expulsión o denegación de entrada; y no figurar en el sistema SIS o en la SEF Sistema de Información para Integración (Acta 23/2007, Art. 77).

El permiso de residencia temporal puede ser denegado sobre la base de que el solicitante haya vulnerado el orden público, la seguridad o la salud. Puede ser obligatorio un examen médico comprensivo de su estado de salud. (Acta 23/2007, Art. 77).

Como regla general, la renovación de un permiso de residencia temporal se supedita a que las condiciones por las que fue concedido continúen existiendo. No obstante, se hace notar que el haber contraído una enfermedad después de la expedición del primer permiso no puede servir de base para denegar su renovación (Acta 23/2007, Art. 78.4).

### 2.3.2.2. *Residencia permanente*

Al amparo de la nueva legislación portuguesa de inmigración, co-existen dos modelos de residencia permanente: un permiso nacional de residencia permanente (Acta 23/2007, Art. 76) y un permiso de residencia de larga duración para ciudadanos de la unión europea (Acta 23/2007, capítulo VII).

Aunque no tiene limitación temporal, el permiso de residencia permanente debe renovarse cada cinco años, o en cualquier momento en que se produzca una alteración de los elementos identificativos del documento (Acta 23/2007, Art. 76). Tal permiso se concede bajo las siguientes condiciones: el extranjero ha tenido un permiso de residencia durante los últimos cinco años; durante dicho período no ha sido condenado a penas que excedan de un año de prisión; y ha de tener conocimiento básico de la lengua portuguesa. (Acta 23/2007, Art. 80).

El permiso de larga duración para ciudadanos de la unión europea se concede a nacionales de terceros países que: hayan tenido residencia legal e ininterrumpida en Portugal durante los últimos cinco años; tienen medios de vida regulares y estables; poseen seguro médico y tienen alojamiento adecuado, así como probado conocimiento de la lengua portuguesa (Acta 23/2007, Art. 126). Los extranjeros que tienen permiso por estudios, están becados o son voluntarios no tienen acceso al beneficio de este estatus (Acta 23/2007, Art. 125). La resolución sobre la solicitud debe notificarse dentro de los seis meses siguientes y la ausencia de notificación dentro de los nueve meses siguientes equivale a la concesión de la solicitud (Acta 23/2007, Art. 129 (5)). El permiso de residencia de larga duración para ciudadanos de la unión europea es válido por cinco años y se renueva automáticamente al solicitarse. (Acta 23/2007, Art. 130). Los residentes de larga duración gozan de trato idéntico que los nacionales, incluyendo el acceso al trabajo y a la educación. (Acta 23/2007, Art. 133).

## 2.3.3. CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

### 2.3.3.1 *Reagrupación familiar*

Una persona que posea permiso de residencia tiene el derecho a reagrupar a los miembros de su familia<sup>431</sup>. Los miembros de la familia que pueden ser reagrupados son: la esposa, los hijos menores o los hijos que dependen económicamente del residente o su esposa: menores adoptados por el residente o su esposa; los padres que dependan económicamente del residente y su esposa; los hijos de la pareja o de uno de ellos que se hallen a su cargo y que estudien en Portugal; y los hermanos y hermanas menores si se hallan bajo la tutela del residente (Acta 23/2007, Art. 99). Bajo el nuevo régimen legal, la reagrupación de la pareja de "hecho" del residente, también es permitida. La reagrupación familiar también se extiende a los hijos solteros menores y que dependan de hecho de la pareja. (Acta 23/2007, Art. 100). Los miembros de la familia pueden también hallarse en Portugal cuando hagan la solicitud y hasta que les sea legalmente concedida la entrada al país; por el contrario, el antiguo régimen

<sup>431</sup> Los ciudadanos que tenían permiso de residencia y trabajo bajo el antiguo régimen se equiparan a tenerlo bajo el nuevo régimen.

requería solicitudes previas a que los miembros de la familia entraran en Portugal en la mayoría de los casos (Acta 23/2007, Art. 98).

Los requisitos para la reagrupación familiar ahora son manejados por una única autoridad, cuando antes previamente intervenían las oficinas consulares y la SEF.<sup>432</sup> Las solicitudes para la reagrupación familiar deben ser presentadas a la SEF, acompañadas por los siguientes documentos: acreditación de los vínculos familiares o de unión de hecho; acreditación del cumplimiento de todas las condiciones requeridas para obtener la reagrupación familiar y copias de los documentos de viaje pertenecientes a los miembros de la familia (Acta 23/2007, art. 103.3).

A los miembros de la familia del residente con un permiso temporal de residencia, les será expedido un permiso con validez similar al de su familiar residente (Acta 23/2007, Art. 107.1). Los miembros de la familia de un residente permanente, recibirán una autorización de residencia válida por dos años (Acta 23/2007, Art. 107.2). En ambos casos, pasados dos años de la autorización de residencia inicial y si los vínculos familiares persisten, los parientes tendrán su propio derecho a obtener una autorización de residencia en Portugal, independiente de la residencia de su familiar reagrupante (Acta 23/2007, Art. 107.3). Al amparo de la nueva legislación, a la esposa le pueden conceder una autorización de residencia independiente, si el matrimonio ha existido por cinco años o más.

Los miembros de la familia reagrupada tienen facultad para trabajar y tienen derecho a la educación (Acta 23/2007, Art. 82).

La SEF debe emitir su decisión dentro de los tres meses siguientes a recibir la solicitud (Acta 23/2007, Art. 105). En el caso de respuesta positiva por parte de la SEF, se expide inmediatamente el visado a favor de los miembros de la familia (Acta 23/2007, Art. 64).

### 2.3.3.2 Trabajo

#### Cuenta ajena

Legislación muy reciente ha establecido un nuevo régimen legal para la admisión de trabajadores extranjeros, apartándose del sistema de permisos de trabajo establecidos por la antigua Ley<sup>433</sup>. La gran diferencia es la oportunidad de entrada legalmente que puede ser concedida a extranjeros que sean aptos para ocupar puestos de trabajo ofertados por el Instituto de Empleo y Preparación Profesional (IEFP), que son puestos no cubiertos con ciudadanos portugueses, o nacionales de terceros países que residan legalmente en Portugal.

De acuerdo con el Acta 23/2007, el empleo de corta duración (en otras palabras, encargos profesionales que como regla general no exceden de un período de seis meses), pueden ser realizados al amparo de un visado temporal de estancia, siempre y cuando el extranjero tenga un contrato laboral (Acta 23/2007, Art. 54). El Instituto de Empleo y Preparación Profesional

<sup>432</sup> Bajo la anterior legislación, para parientes de fuera de Portugal los consulados del lugar de residencia de éstos, podían emitir un permiso temporal de estancia con una validez no superior a un año, y en todos los casos por una duración igual o más breve que la del residente. Para un familiar de residente que ya estuviera en Portugal, se podía conceder una extensión permanente por los servicios regionales de la SEF.

<sup>433</sup> Bajo la legislación anterior, los permisos de trabajo se concedían para permitir la entrada en Portugal para trabajos en prácticas o prestación de servicios profesionales, fueren dependientes o no. Esos permisos se concedían hasta por un año. Los permisos de trabajo se sub-dividían en los siguientes cuatro tipos: Permiso de trabajo I, expedido para actividades profesionales en el área de deportes o espectáculos; permiso de trabajo II, expedido para investigación científica o para personas con altos conocimientos técnicos; permiso de trabajo III, expedido para profesionales independientes en el campo de los servicios; y permiso de trabajo IV expedido para la realización de actividades profesionales dependientes. La concesión de los permisos I y II, requería el compromiso de trabajo firmado por ambas partes. El permiso tipo III requería un contrato y un documento acreditativo de que el trabajador tenía la cualificación necesaria. La concesión del permiso de trabajo tipo IV requería que el empleador comunicara su oferta de empleo, así como la confirmación de que existían plazas dentro de un límite anual de entradas, basado en el informe del Servicio Nacional de Empleo (IEFP Instituto de Empleo y Entrenamiento), la presentación de la oferta de trabajo emitida por el IEFP y la opinión positiva del Inspector de Trabajo.

mantiene un sistema de información que incluye las ofertas temporales de empleo que no han sido cubiertas por ciudadanos de la Unión Europea o nacionales de terceros países que residan legalmente en Portugal (Acta 23/2007, Art. 56). El visado de estancia temporal se concede por una duración idéntica a la del contrato de trabajo. Y excepcionalmente, puede concederse por un período que exceda de los seis meses. (Acta 23/2007, Art. 56.5).

La participación en empleos de larga duración depende de la concesión de visado de residencia para una actividad profesional por cuenta ajena. En este caso, deben existir oportunidades de trabajo que no sean cubiertas por nacionales portugueses, ciudadanos de la Unión Europea o de terceros países que residan legalmente en Portugal. Al objeto de evaluar esas oportunidades profesionales, el gobierno anualmente publica una cuota global indicativa de las ofertas de trabajo existentes y puede excluir sectores específicos o actividades que no requieran de más trabajadores (Acta 23/2007, Art. 59).

Dentro de las limitaciones de cuota, el visado de residencia puede concederse siempre que el solicitante haya firmado un contrato de trabajo, posea una oferta de trabajo o tenga la cualificación necesaria, competencia y experiencia que hayan sido comprobadas para cumplimentar una de las actividades abiertas a nacionales de terceros países y el empleador haya demostrado su interés específico en contratarle (Acta 23/2007, Art. 59.5). En su consecuencia, la nueva legislación permite la entrada legal no sólo de extranjeros que tienen un convenio de trabajo, sino también de candidatos a trabajos no ocupados por nacionales o comunitarios preferentes, que posean la cualificación profesional para cubrir las oportunidades laborales existentes, en tanto en cuanto el empleador manifieste su interés específico hacia dicho candidato. Al trabajador extranjero, cuando llegue territorio portugués, se le expedirá un permiso de residencia temporal sobre dichas bases. La concesión de ese permiso de residencia, depende estrictamente de la existencia del contrato de trabajo (Acta 23/2007, Art. 88.1).

Al amparo de la nueva legislación, se aplican condiciones más favorables a los científicos, investigadores y profesionales altamente cualificados. En estos casos, el solicitante debe demostrar también la evidencia de su admisión a un centro de investigación o tener un convenio de trabajo para un servicio altamente cualificado.

#### Cuenta propia

A los nacionales de terceros países, puede concedérseles un visado de residencia para inmigrantes empresarios, siempre que hayan hecho inversiones y acrediten tener suficientes medios financieros en Portugal (Acta 23/2007, Art. 60.2). La residencia temporal que se expide con el propósito de llevar a cabo actividades profesionales independientes, será emitida en territorio portugués, siempre que: la sociedad se haya constituido conforme a Ley; el solicitante posea la cualificación necesaria para llevar a cabo una actividad independiente; el solicitante posea suficientes medios económicos; y que el solicitante se halle inscrito en el sistema de seguridad social (Acta 23/2007, Art. 89).

#### Trabajo de temporada

Al amparo de la nueva legislación, los trabajadores de temporada pueden ser empleados bajo un visado de estancia temporal, siempre que el extranjero tenga un contrato de trabajo y el test sobre el mercado laboral haya sido positivo. (Acta 23/2007, Art. 54.1c).

Por el contrario, la legislación anterior no tenía un régimen específico para los trabajadores de temporada, quienes estaban sujetos a las mismas reglas que los restantes solicitantes de permisos de trabajo.

### *2.3.3.3 Estudios y formación profesional*

La solicitud por estudios en Portugal depende de la concesión de un visado de residencia y entonces un permiso temporal de estancia. Se deben cumplir las siguientes condiciones para obtener un visado de residencia con el propósito de estudios: El solicitante debe tener la edad mínima y no exceder de la edad máxima para ello y debe haber sido aceptado en una institución de enseñanza secundaria (Acta 23/2007, Art. 62). En la mayoría de los casos la estancia temporal por estudios se concede por un año y se puede renovar por iguales períodos. Cuando la duración de los estudios sea inferior a un año, el permiso se concederá

únicamente por el período de duración del curso (acta 23/2007, Art. 91). Los estudiantes pueden trabajar (Acta 23/2007, Art. 83).

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

El acta 23/2007 transpone varias directivas de la Unión Europea, entre ellas: Directiva del Consejo 2003/86/EC relativa a agrupación familiar; Directiva del Consejo 2003/109/EC relativa al estatus de los residentes de larga duración; Directiva del Consejo 2004/114/EC sobre las condiciones de admisión de nacionales de terceros países, con el propósito de estudiar, intercambio de alumnos, instrucciones no remuneradas o voluntariado; y Directiva del Consejo 2005/71/EC sobre procedimiento específico para la admisión de ciudadanos de terceros países con el propósito de investigación científica.

### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

La nueva legislación (Acta 23/2007) constituye un régimen más transparente y sistemático, eliminando la dificultad de los ciudadanos para comprender la Ley y los beneficios que la misma reporta.

Algunos cambios propician la integración de los ciudadanos extranjeros en la sociedad portuguesa, especialmente la uniformidad de entrada y permisos de residencia y el correspondiente acceso a la tutela judicial, así como un nuevo régimen para la reagrupación familiar.

### **5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

Portugal ha suscrito varios tratados bilaterales relativos a la cooperación en temas migratorios, tales como tres tratados con Cabo Verde (incluyendo un convenio de seguridad social en 2005), así como tratados con Brasil (a destacar el de reciprocidad de nacionales en 2003).

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

De Sousa Ferreira, E., *Contributions of immigrants to Portuguese demography* (2006) (de SousaFerreira 2006).

Robels, G., "Report of the European Council's Commissioner of Human Rights" (2003) (Robels 2003).

### Otras fuentes

Act 23/2007 regarding the conditions and procedures on the entry, permanence, exit and removal of foreign citizens from Portuguese territory, as well as the status of long term resident, 4 July 2007 (Act 23/2007).

Regulation Order No. 6/2004, 26 April 2004 (Regulation Order).

Adjustment Statement No. 2-D/2003, 31 March 2003 (Adjustment Statement).



## RUMANÍA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>394</b>
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN</b>	<b>395</b>
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios</b>	<b>395</b>
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados</b>	<b>395</b>
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES	395
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES	395
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES	397
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia</b>	<b>397</b>
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS	397
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes</i>	397
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables</i>	397
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales</i>	397
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA	397
2.3.2.1 <i>Residencia temporal</i>	397
2.3.2.2 <i>Residencia permanente</i>	398
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS	399
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar</i>	399
2.3.3.2 <i>Trabajo</i>	399
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional</i>	401
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL</b>	<b>402</b>
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN</b>	<b>402</b>
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS</b>	<b>402</b>
Bibliografía	403

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

Tras el derrocamiento del régimen comunista en 1989, Rumanía comenzó un firme período de transición. El 1 de enero de 2007, Rumanía se sumó a la Unión Europea, sin embargo, su transición sigue en curso incluso después de su adhesión a la UE.

Rumanía es considerada principalmente como un Estado de emigración y de tránsito, y sólo secundariamente como un destino para los inmigrantes. La migración neta en Rumanía sigue siendo negativa, lo que significa que el número de emigrantes en un determinado año es superior al número de inmigrantes. El principal país de origen de la inmigración de nacionales de terceros países a Rumanía es la República de Moldavia. Esta tendencia continúa, facilitada por la lengua común que comparten los dos Estados, debido a las mejores condiciones económicas existentes en Rumanía. Otros países donde sus nacionales emigran a Rumanía son Australia, Canadá, Israel, Serbia, Suiza, la República Árabe Siria, Turquía, Ucrania y los Estados Unidos de América.

La política migratoria rumana se ha ido ajustando al modelo de la legislación europea. La situación jurídica de los extranjeros en Rumanía está actualmente regulada por el Decreto de Urgencia 194/2002, el cual ha sido modificado en varias ocasiones desde su adopción.<sup>434</sup> Recientemente, el Gobierno adoptó dos decretos de urgencia cambiando importantes aspectos de la política de inmigración. Los dos decretos fueron publicados en el Diario Oficial de Rumanía el 26 de junio de 2007 y entraron en vigor el mismo día. El Decreto de Urgencia 55/2007 estableció la Oficina Rumana de Inmigración, que supuso la reorganización (más bien, fusión) de las tres autoridades que con anterioridad a la nueva legislación se ocupaban de las cuestiones de inmigración: la Autoridad de Extranjería, la Oficina Nacional para los Refugiados y la Oficina de Migración de la Mano de Obra. El Decreto de Urgencia 56/2007 se refiere a la contratación de extranjeros, autorizaciones de trabajo y el traslado temporal de la mano de obra.

La definición legal de *extranjero* ha cambiado recientemente. Antes de junio de 2007, los extranjeros eran definidos como las personas sin ciudadanía rumana. Había entonces dos categorías de extranjeros, y ello, porque ya se habían aprobado normas especiales para los extranjeros con ciudadanía de la UE.<sup>435</sup> En cambio, ahora se define a un extranjero como una persona que no es ciudadano rumano o ciudadano de otro país de la UE o de un Estado miembro de la EEE. Por lo tanto, a partir de los últimos cambios, la legislación sobre los extranjeros sólo se aplica a los no ciudadanos de la UE y del EEE (es decir, los nacionales de terceros países). Los ciudadanos de la UE y del EEE tienen la misma categoría que los ciudadanos rumanos. Este nuevo enfoque ha simplificado la aplicación de la ley.

La legislación secundaria sobre la organización de la Oficina Rumana de Inmigración también ha sido aprobada (Decisión del Gobierno 639/2007). Por consiguiente, la Oficina Rumana de Inmigración se ha incluido dentro del Ministerio del Interior y Reforma Administrativa. En 2004, el Gobierno rumano adoptó una Estrategia Nacional sobre Migración (Decisión del Gobierno 616/2004). Los principios más importantes de dicha estrategia son: la adhesión a la Unión Europea, el interés nacional, los efectos favorables de la migración controlada, la lucha contra la migración ilegal y la solidaridad internacional y la cooperación. Rumanía consiguió a través del PHARE<sup>436</sup> una asistencia para la armonización legal en el ámbito de la regulación de la migración.

<sup>434</sup> La Ordenanza ha sido modificada por: Ley 357/2003, Ley 309/2004 relativa a la libre circulación de Ciudadanos de los Estados miembros de la UE y de la CEE; Ley 482/2004; Decreto de Urgencia 113/2005, aprobado por la Ley 306/2005, Ley 56/2007 y Decreto de Urgencia 55/2007.

<sup>435</sup> Por ejemplo, el Decreto de Urgencia 102/2005 sobre la libre circulación en territorio rumano de los ciudadanos de los Estados miembros de la UE y del EEE (Espacio Económico Europeo). El Reglamento sobre el estatuto jurídico de los extranjeros, a menudo modificado durante el período de preadhesión, también normas especiales para los ciudadanos de los Estados miembros la UE y el EEE.

<sup>436</sup> PHARE es un programa de ayuda para la preadhesión de los países candidatos a ser Estados miembros de la UE, ayudando con financiación para la creación de instituciones y la armonización con el acervo (conjunto normativo vigente en la Unión Europea).

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

El visado para estancia de corta duración permite a los extranjeros solicitar la entrada en el territorio rumano por motivos distintos de la inmigración, con el fin de permanecer de forma continuada o por varios intervalos cuya duración total no exceda de 90 días en el plazo de seis meses a partir de la primera entrada. Según esta definición, el visado de corta duración no confiere la condición de inmigrante.

Los visados para estancias de larga duración se expiden para entrar y permanecer en Rumanía un máximo de 90 días, pero otorgan la posibilidad de solicitar una estancia más larga.<sup>437</sup> Los visados para estancias de larga duración se expiden para los fines siguientes: actividades económicas, actividades profesionales, realización de actividades comerciales, empleo, estudios, reagrupación familiar, actividades religiosas o humanitarias, fines de investigación y otros fines, como el tratamiento médico.

La posesión de un visado para estancia de larga duración es una condición previa para solicitar la prórroga de la estancia temporal.<sup>438</sup> Un extranjero que ha obtenido el derecho de estancia en el territorio de Rumanía, o un extranjero cuyo derecho a la estancia se ha prorrogado por la Oficina Rumana de Inmigración a través de su oficinas territoriales, recibirá uno de estos tres tipos de permiso: el permiso de residencia temporal, que se expide a un extranjero que tenía un derecho de estancia temporal, o cuyo derecho se amplió; el permiso de residencia por motivos de trabajo, que se expide a un extranjero que ha tenido un derecho temporal de estancia con derecho al trabajo,<sup>439</sup> o cuyo derecho se ha ampliado; y el permiso de residencia permanente, que se le expedirá a un extranjero que ha tenido un derecho de estancia permanente.

### 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

#### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

Los visados de larga duración son expedidos por las misiones diplomáticas y oficinas consulares de Rumanía. Los visados de larga duración requieren el consentimiento del Centro Nacional de Visados, organismo especializado dentro de la estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores, así como el dictamen de la Oficina Rumana de Inmigración.<sup>440</sup>

Este dictamen oficialmente sólo sirve como una recomendación, sin embargo, cabe señalar que un dictamen negativo probablemente conduciría a la denegación de un visado. La Oficina Rumana de Inmigración expide el dictamen en un período de 30 días desde la recepción de la solicitud por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores. El visado se expedirá únicamente si, en el momento de la expedición, las condiciones existentes en el momento de la aprobación siguen cumpliéndose. De esta manera, las misiones diplomáticas y oficinas consulares proporcionan un control adicional.

#### 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

Para solicitar el visado de entrada en Rumanía, los extranjeros deberán presentarse personalmente a las autoridades competentes para la concesión de visados. Tanto los visados

<sup>437</sup> Este tipo de visado se concede para los fines siguientes: trabajadores en misión o destinados, turismo, visita, negocios, transporte, actividades deportivas, culturales, científicas, actividades humanitarias, tratamiento médico de corta duración u otras actividades que no infrinjan la legislación rumana.

<sup>438</sup> La prórroga también puede ser solicitada por los extranjeros que no necesitan visado.

<sup>439</sup> Este es un documento separado de la autorización de trabajo.

<sup>440</sup> Este dictamen verifica las condiciones de entrada en relación con: el documento de cruce fronterizo; medidas de interdicción rumanas o de Schengen; si se piensa que un extranjero representa una amenaza para la defensa nacional o la seguridad o el orden público, la salud o la moral; si el extranjero es un delincuente o existe la posibilidad de que pueda cometer un delito; y si hay alguna razón para considerar que la solicitud de visado está relacionada con la migración irregular. El dictamen también pueden considerar las condiciones específicas en relación con el tipo de visado.

de corta como los de larga duración llevan aparejadas unas tasas consulares de 25 USD (17 euros) para una entrada y 60 USD (42 euros) para múltiples entradas.

Dicha tasa no incluye el coste del visado, que deberá abonarse por separado y cuesta de 35 a 70 USD (24 a 47 euros).

En general, los nacionales de terceros países necesitan un visado para entrar en Rumanía, según lo determinado por el Reglamento 539/2001/EC, de 15 de marzo de 2001, que enumera los países cuyos nacionales deben estar en posesión de un visado al cruzar las fronteras exteriores y de aquellos cuyos nacionales están exentos de esa obligación (Ordenanza de Emergencia, art. 30).

Los ciudadanos de los Estados con los que Rumanía ha firmado acuerdos en este sentido están exentos de la obligación de visado en las condiciones e intervalos de estancia establecidos en estos acuerdos. Además, el Gobierno podrá establecer mediante una decisión unilateral la exención de la obligación de visado de los ciudadanos de algunos Estados.

La entrada en el territorio rumano podrá autorizarse si el extranjero cumple las siguientes condiciones: la posesión de un documento válido para el cruce de fronteras aceptado por el Estado Rumano; la posesión de un visado rumano expedido con las restricciones de la ley o, según sea el caso, un permiso de estancia válido, cuando no se disponga otra cosa en los acuerdos internacionales; por la presentación de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia y que demuestren la existencia de los medios adecuados, tanto para su sostenimiento durante el intervalo de su estancia como para el regreso a su Estado de origen o para el tránsito a otro Estado, siempre y cuando exista la certeza de que se les permitirá la entrada.

Además, los extranjeros que soliciten entrar no deberán estar incluidos en la categoría de los extranjeros contra los cuales se haya aplicado una prohibición o que hayan sido declarados indeseables. Tampoco debe tratarse de extranjeros que hayan incumplido de forma injustificada el objetivo declarado para el visado solicitado, ni que hayan intentado la entrada en Rumanía con documentos falsificados. Además, el Sistema de Información Schengen no debe contener ninguna alerta de la persona y el extranjero no debe representar ningún riesgo para la defensa, la seguridad o el orden público, la salud o la integridad moral.

Podrá ser denegada la entrada en el territorio de Rumanía a un extranjero, si: no reúne las condiciones para la entrada; es identificado por las organizaciones internacionales en las que Rumanía es parte, así como por las instituciones especializadas en la lucha contra el terrorismo, como persona que ha prestado ayuda financiera, organizativa o cualquier otro tipo de apoyo a actos de terrorismo; hay indicios de que forma parte de grupos criminales organizados con carácter transnacional o que apoya, a través de cualquier medio, la actividad de estos grupos; existen serias razones para considerar que ha cometido delitos, o ha tomado parte en la comisión de delitos contra la paz y la humanidad o crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad, de acuerdo con los convenios internacionales de los que Rumanía es parte (Ordenanza de Emergencia, art. 8).

Un visado rumano no se concederá si no se cumplen las condiciones de entrada en Rumanía o hay razones para prohibir la entrada en Rumanía. El visado se concederá sólo si: no hay indicios negativos en el Sistema de Información de migración, asilo y visado; no hay razones establecidas por la Unión Europea y la CEE para rechazar la solicitud de entrada al territorio de los Estados Schengen y el territorio de los Estados que han firmado el Acuerdo sobre la supresión del control de fronteras (El Acuerdo de Schengen); no existen razones para creer que el visado se solicita para entrar ilegalmente al país, y el extranjero no ha sido condenado por haber cometido delitos en el extranjero incompatibles con la finalidad para la que se ha solicitado el visado.

La policía fronteriza también puede rechazar la entrada de un extranjero en el territorio de Rumanía cuando el extranjero haya cometido algún delito durante otras estancias en Rumanía o en el extranjero, cuando se trate de delitos contra el Estado Rumano o contra un ciudadano rumano, o en los casos en que el extranjero haya entrado de forma irregular en el territorio rumano o haya tratado de ayudar a otros extranjeros a entrar irregularmente. Se podrá también denegar si con anterioridad el extranjero no respetó el objetivo declarado de un visado, o sufre

una enfermedad que puede poner gravemente en peligro la seguridad pública, según lo establecido por orden del Ministro de Salud.

### 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

La legislación rumana sobre inmigración no prevé normas de procedimiento para las reclamaciones o las apelaciones. Sin embargo, se aplican las normas generales de la jurisdicción administrativa, según lo dispuesto por la Ley 554/2004. Después de un procedimiento administrativo previo y preceptivo (queja), puede interponerse un recurso ante los tribunales administrativos competentes. El tribunal podrá anular el acto administrativo (en su totalidad o en parte) y también puede obligar a la autoridad pública a modificar el acto o a llevar a cabo la expedición de un certificado o cualquier otro documento.

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 *Autoridades competentes*

La Oficina de Inmigración Rumana o sus unidades territoriales, podrán ampliar el derecho de estancia temporal a los extranjeros que entraron en Rumanía con un visado para estancia de larga duración, así como a los extranjeros que estén exentos de la obligación de obtener un visado para estancia de larga duración en las condiciones previstas por la ley. Existen normas específicas de procedimiento para el derecho de estancia permanente, el cual es aprobado por el jefe de la Oficina de Inmigración Rumana, a propuesta de una comisión especial.

#### 2.3.1.2 *Procedimientos y condiciones aplicables*

Los requisitos aplicables en materia de inmigración dependerán del tipo de permiso de residencia solicitado. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos el solicitante debe: poseer un seguro de salud, alojamiento suficiente y suficientes medios económicos, y no representar un peligro para el orden público o la seguridad nacional.

#### 2.3.1.3 *Recursos administrativos y judiciales*

La decisión de denegar la prórroga de un derecho de estancia temporal puede ser recurrida ante el Tribunal de Apelaciones de Bucarest en un plazo de 10 días desde la comunicación por la Oficina de Inmigración Rumana al demandante. La negativa y la motivación de la denegación del derecho de estancia permanente también pueden ser impugnadas ante el Tribunal de Apelaciones de Bucarest.

### 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

#### 2.3.2.1 *Residencia Temporal*

La Oficina de Inmigración Rumana o sus unidades territoriales, podrán prorrogar el derecho temporal de la estancia a los extranjeros que hayan entrado en Rumanía con un visado para estancia de larga duración, así como a los extranjeros que están exentos de la obligación de obtener un visado de larga duración. Este específico permiso temporal se expide a los extranjeros a los que se les ha concedido el derecho de estancia y podrá ser prorrogado por tiempo de un año, siempre que las condiciones para la estancia se sigan cumpliendo. La expedición de un visado de larga duración y la posterior prórroga de estancia se basan en el mantenimiento de las condiciones específicas que motivaron la inmigración. También es necesario que, durante la estancia en territorio rumano, ninguno de los motivos de prohibición de la entrada en territorio rumano se haya registrado. El extranjero debe ser titular de un

documento de viaje válido,<sup>441</sup> y debe solicitar el derecho a permanecer en territorio rumano o ampliar la concesión para los mismos fines para los que el visado, el derecho a la estancia o la ampliación del derecho a la estancia se habían concedido anteriormente.

Los requisitos adicionales para la ampliación del derecho a la estancia incluyen que el extranjero haya cumplido previamente con la finalidad para la que su estancia en el territorio rumano fue concedida y, salvo en el caso de los extranjeros cuyos miembros de la familia son ciudadanos rumanos, que cuente con un adecuado alojamiento. En tal caso, será suficiente con una declaración de un ciudadano rumano que ofrezca su vivienda al extranjero. Asimismo, el extranjero debe presentar pruebas de que cuenta con la cobertura de un seguro de salud para todo el periodo de residencia.

La prórroga de la estancia podrá concederse por periodos superiores a un año, en el marco de las condiciones de la ley o basada en la reciprocidad. Si es necesario, el solicitante será convocado a una entrevista.

El coste asciende a 70 euros por las tasas consulares y 120 euros por la expedición del permiso.

### 2.3.2.2 *Residencia Permanente*

Un permiso de residencia permanente se expide a aquel extranjero al que se le ha concedido el derecho permanente a la residencia y se renovará cada cinco años.

Los extranjeros pueden obtener el derecho de residencia permanente en Rumanía si han tenido una residencia legal y continuada durante los cinco años anteriores a la presentación de la solicitud.<sup>442</sup> Además, para la residencia permanente se requiere que un extranjero acredite que dispone de medios adecuados para su sostenimiento en la cantidad establecida por la ley, con la excepción de los extranjeros que son miembros de la familia de algún ciudadano rumano. Los extranjeros deberán también presentar prueba de que cuentan con un seguro de salud, en las condiciones de la ley, así como las pruebas legales de que poseen alojamiento en una vivienda adecuada. Deberá, además, hablar el idioma rumano con un nivel satisfactorio<sup>443</sup> y no representar un peligro para el orden público o la seguridad nacional.

Los nacionales de terceros países de origen rumano o nacidos en Rumanía, así como aquellos cuya residencia sea de interés para el Estado Rumano, podrán ser autorizados a residir permanentemente sin reunir las condiciones establecidas anteriormente.

La resolución sobre el derecho de residencia permanente se emitirá dentro de los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud. El jefe de la Oficina Rumana de Inmigración podrá prorrogar este plazo por otros tres meses, si hay razones objetivas, pero cualquier demora deberá notificarse al solicitante.

Un extranjero al que se le ha concedido el derecho de residencia permanente tendrá el mismo trato de igualdad que cualquier ciudadano rumano (en las condiciones de la ley) en relación con el acceso al mercado de trabajo, siempre que la actividad llevada a cabo no implique, aunque sólo sea ocasionalmente, privilegios propios de la autoridad pública. Estas funciones que implican privilegios propios de la autoridad pública no son accesibles para los extranjeros. Tendrá también acceso a todas las formas de educación y formación profesional, incluidas las becas, e igualdad de condiciones en el acceso al sistema de Seguridad Social, asistencia social y sanitaria, así como a la protección social y asistencia médica.

---

<sup>441</sup> Salvo los supuestos en que el documento haya expirado después de la entrada en Rumanía, por causas imputables únicamente al extranjero, en cuyo caso el documento no puede ser renovado.

<sup>442</sup> La residencia se considerará continuada cuando el periodo de ausencia del territorio rumano sea inferior a seis meses consecutivos y no excedan de un total de diez meses para todo el periodo. La residencia será considerada legal si no hubo medidas de expulsión contra el extranjero durante todo el periodo de permanencia. Para el cálculo de la residencia legal y continuada, sólo se considerará la mitad del tiempo que haya estado como estudiante y no se tendrá en cuenta el tiempo de estancia con un visado diplomático o un visado obtenido como trabajador de temporada.

<sup>443</sup> En el momento de la presentación de la solicitud, el solicitante pasará una entrevista a fin de demostrar sus conocimientos lingüísticos respecto del idioma rumano.

El derecho de residencia permanente no podrá concederse a los nacionales de terceros países que se encuentren en alguna de las siguientes categorías: los titulares de un derecho de estancia temporal de estudios, los solicitantes de asilo, los beneficiarios de protección temporal humanitaria o cualquier otra protección temporal y los titulares de pasaportes diplomáticos o de visados oficiales (Ordenanza de Emergencia, art. 69).

El coste asciende a 170 euros e incluye las tasas consulares y un impuesto por el permiso de residencia permanente.

### 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

#### 2.3.3.1 *Reagrupación familiar*

Las siguientes categorías de extranjeros podrán solicitar un visado para la reagrupación familiar con un ciudadano rumano: el cónyuge; el extranjero no casado que vive en su compañía como pareja, siempre y cuando tengan al menos un hijo en común; los hijos del reagrupante o de su cónyuge o pareja, incluidos los adoptivos, que sean menores de 21 años de edad; los hijos, incluidos los adoptados, u otros extranjeros a los que mantiene el reagrupante o su cónyuge o pareja; y los familiares dentro del primer grado de parentesco en línea ascendente del reagrupante o de su cónyuge o de su pareja.

Los extranjeros titulares de un permiso temporal o permanente de residencia podrá solicitar la reagrupación familiar de: su cónyuge y de sus hijos solteros menores de edad; de los familiares dependientes del reagrupante o de su cónyuge con parentesco en primer grado de línea ascendente, en los casos en que no estén en condiciones de cuidar de sí mismos; y los hijos solteros y adultos del reagrupante o su cónyuge, en los casos en que no estén en condiciones de cuidar de sí mismos debido a razones médicas. Los extranjeros con derecho de estancia por estudios podrán solicitar la reagrupación familiar de su cónyuge e hijos menores, a condición de que el matrimonio se hubiera celebrado antes de obtener el derecho a la estancia.

La solicitud deberá ir acompañada de los siguientes documentos: el certificado matrimonial u otra prueba de parentesco, según sea el caso; la declaración del solicitante que acredite que va a vivir junto con los miembros de su familia; una copia del permiso de residencia; la prueba de la existencia de una vivienda adecuada en relación con su espacio (en la actualidad son necesarios 12 metros cuadrados para cada miembro de la familia); la prueba de los medios de subsistencia, en la actualidad, el importe del salario mínimo neto permitido en la economía rumana por cada miembro de la familia; y la prueba de que el solicitante está cubierto por el seguro médico. En los casos en que existan dudas sobre el parentesco, la Oficina Rumana de Inmigración podrá solicitar pruebas suplementarias. La reagrupación de las familias en situaciones de poligamia no será aprobada.

La solicitud suele resolverse dentro de los tres meses siguientes a la fecha de su presentación. En el caso de denegación, los motivos se comunicarán por escrito a los solicitantes.

El visado será expedido por las misiones diplomáticas u oficinas consulares de Rumanía en el país donde los miembros de la familia tienen su residencia o domicilio. El visado generalmente se expedirá por un período de 90 días. Es posible prolongar la estancia por el tiempo que dura la residencia del reagrupante o, en el caso de los miembros de la familia de un ciudadano rumano, por un período de hasta cinco años.

Los extranjeros titulares de un derecho de residencia por reagrupación familiar pueden tener un derecho de residencia ampliado e independiente si: llegan a la edad adulta o si la persona que pidió la reagrupación familiar muere o el matrimonio que sirvió de base para la reagrupación acaba en divorcio o anulación. Para los miembros de la familia de un ciudadano rumano, el permiso puede prorrogarse si el extranjero llega a los 21 años de edad, falleció el ciudadano rumano o terminó el matrimonio. El derecho a la residencia siempre se renovará por un período máximo de seis meses.

#### 2.3.3.2 *Trabajo*

### Cuenta ajena

Un visado de larga duración para el empleo se concede sobre la base de una autorización de trabajo expedida por la Oficina Rumana de Inmigración, a solicitud del empleador. El empleador debe aportar pruebas que acrediten que lleva a cabo una actividad legal en Rumanía, que no tiene deudas y que ha hecho una selección legal teniendo en cuenta el potencial del trabajador nacional de un tercer país. Existe la condición previa de que el puesto de trabajo no haya podido ser ocupado por un ciudadano rumano, por un ciudadano de un Estado Miembro del EEE (Área Económica Europea) o por un ciudadano extranjero que tenga un permiso de residencia permanente. El empleador que solicite la autorización de trabajo deberá presentar, entre otras cosas, los siguientes documentos: una certificación expedida por la Agencia de Empleo sobre el personal laboral disponible en la zona, previo anuncio en un periódico de gran circulación del puesto de trabajo ofertado y una relación de las gestiones realizadas por el empleador en los procedimientos de selección.

Además, el empleador debe presentar documentos que acrediten la cualificación profesional del extranjero y su experiencia en la profesión. Así como que el extranjero no padece ninguna afección médica que le impida llevar a cabo la actividad. El extranjero debe tener un mínimo conocimiento del rumano y, además, deben quedar vacantes dentro del contingente para autorizaciones de trabajo aprobado por el Gobierno cada año. Actualmente, el sistema de cupos está regulado por el Decreto de Urgencia 56/2007. Los cupos son propuestos por el Ministerio de Trabajo, Familia e Igualdad de Oportunidades, sobre la base de la política rumana referente a la inmigración por razones económicas y la situación del mercado de trabajo. El Gobierno, a través de la Decisión 1910/2006, determinó que el número de autorizaciones de trabajo para el año 2007 fuera de 12.000.

La solicitud de visado deberá ir acompañada de los siguientes documentos: una autorización de trabajo expedida por la Oficina Rumana de Inmigración; la prueba de que se cuenta con medios económicos de apoyo de, al menos, el salario mínimo garantizado en la economía nacional para todo el período de validez del visado; un certificado de antecedentes penales u otro documento del mismo valor jurídico emitido por las autoridades del país de residencia o domicilio; y la prueba de que se cuenta con la cobertura del seguro médico para el período de validez del visado.

El visado de larga duración para trabajar también se dará a los extranjeros que son trabajadores transfronterizos en Rumanía y a los deportistas con un contrato de trabajo para jugar en equipos rumanos. Los visados de larga duración con fines de empleo no se conceden a aquellas personas que en los últimos dos años hayan tenido un permiso de estancia por actividades comerciales y no hayan respetado su plan de negocios.

Tanto la autorización de trabajo como el permiso de estancia por motivos laborales se expiden por un período de un año. Si la estancia es prorrogada, la autorización de trabajo se prorroga automáticamente por un nuevo período de un año. Si se rescinde el contrato de trabajo, la autorización de trabajo se anula y, de ser el caso, se podrá solicitar otra autorización de trabajo con un nuevo contrato. El permiso no se limita a un único empleador, región o tipo de trabajo.

### Cuenta propia

El visado de larga duración para actividades económicas, el visado de larga duración para actividades profesionales y el visado de larga duración para actividades comerciales se podrá conceder a los nacionales de terceros países que vayan a emprender tales actividades de conformidad con las disposiciones legales correspondientes.

En cuanto al primer tipo de visado, las actividades económicas permitidas son distintas de las actividades profesionales y comerciales. Este tipo de visado puede ser concedido a los extranjeros que vayan a realizar actividades económicas independientes o actividades económicas dentro empresas familiares. Existe una contradicción entre el Reglamento de Extranjería y la reglamentación especial para este tipo de empresas, la Ley 300/2004. Según la mencionada ley, estas actividades sólo son accesibles en Rumanía a los ciudadanos de los Estados Miembros de la UE y del EEE. Por otro lado, el visado de larga duración para actividades profesionales se refiere, en teoría, a profesiones tales como auditores, abogados, expertos contables, traductores, etc.

Estos dos tipos de visado pueden ser concedidos a los solicitantes que cumplan las siguientes condiciones: presentación de pruebas que demuestren que se cumplen las condiciones necesarias para el desempeño de las respectivas actividades económicas o profesionales;

presentación de pruebas que acrediten que en el país de origen se lleva a cabo una profesión similar a la que se tiene intención de iniciar en Rumanía; posesión de un seguro de salud para el período de validez de visado; presentación de un certificado de antecedentes penales o de otro documento con el mismo valor jurídico.

Un visado de larga duración para actividades comerciales se concede a los nacionales de terceros países que sean, o vayan a ser, accionistas o socios de empresas comerciales rumanas, y que van a tener responsabilidad en el funcionamiento y gestión de las mismas. Este tipo de visado se concede previa aprobación de la Agencia Rumana para la Inversión Extranjera y se otorgará a los extranjeros que cumplan con las condiciones siguientes: presentación de un plan de negocios que contenga los datos relativos a la naturaleza, localización y duración de la actividad y la estimación de las necesidades de mano de obra, así como los datos relativos a la actividad financiera durante la amortización de las inversiones; presentación de un extracto de cuenta que demuestre que el solicitante posee los fondos necesarios para llevar a cabo la actividad, con un monto de al menos 100.000 euros si va a ser accionista, o 70.000 euros si va a ser socio de una sociedad de responsabilidad limitada rumana. La inversión a realizar por la empresa debería materializarse, a través de capital y contribución tecnológica, en una cantidad mínima de 70.000 euros para las sociedades de responsabilidad limitada y 100.000 euros para las sociedades anónimas y la incidencia en la creación de empleo debería ser de un mínimo de diez puestos de trabajo en el caso de las sociedades de responsabilidad limitada y quince puestos de trabajo en el caso de las sociedades anónimas.

Los nacionales de terceros países que previamente hayan obtenido autorización para una determinada actividad, pueden solicitar otra autorización sólo después de haber demostrado que el plan anterior no se pudo lograr debido a razones objetivas. La aprobación de la Agencia Rumana para la Inversión Extranjera se emite por un período de seis meses y establece el cumplimiento de las condiciones de utilidad técnica y económica de la actividad que se llevará a cabo por el extranjero.

La solicitud de visado deberá ir acompañada de los documentos siguientes: la aprobación de la Agencia Rumana para la Inversión Extranjera; certificado de antecedentes penales u otro documento del mismo valor jurídico y prueba de contar con un seguro médico para el período de validez del visado.

#### Trabajo de temporada

La regulación relativa a los trabajadores de temporada se incluye en el texto de la Ordenanza de Emergencia 56/2007. Un trabajador de temporada es una persona que trabaja en Rumanía durante un período determinado, en el plazo máximo de seis meses dentro de un intervalo de doce meses y en virtud de un contrato de trabajo individual para un sector estacional. Esta persona requiere de una autorización de trabajo, que será expedida por la Oficina Rumana de Inmigración, a petición del empleador y que no podrá ser prorrogada para el ejercicio de otro tipo de trabajo.

#### *2.3.3.3 Estudios y formación profesional*

El visado de estancias de larga duración con motivo de la realización de estudios se concede a los nacionales de terceros países que deseen entrar en Rumanía para asistir a la escuela secundaria, a cursos de licenciatura o postgrado, según sea el caso, o para la obtención de títulos científicos públicos o en instituciones privadas acreditadas por ley.

El visado de larga duración por estudios se podrá conceder a los extranjeros que lo soliciten y sean estudiantes o participen en programas de intercambio de estudiantes. Son considerados estudiantes los extranjeros que han sido aceptados por una escuela rumana acreditada o por una institución académica de acuerdo con la legislación vigente, incluidos los estudios de doctorado.

En el caso de los estudiantes la solicitud de visado de larga duración debe ir acompañada de: una carta de aceptación para la realización de los estudios expedida por el Ministerio de Educación e Investigación; la prueba del pago de los derechos de matrícula; la prueba de los medios de subsistencia, que deben ser como mínimo el importe de la suma que representa el

salario mínimo mensual, y ello, para todo el período del visado; certificado de antecedentes penales u otro tipo documento del mismo valor jurídico; prueba del seguro médico; así como el permiso de los padres o tutor legal, si el solicitante es menor de edad.

Los nacionales de terceros países a los que se les haya concedido una beca por el Estado rumano, así como aquellos con un antepasado que tenía o tiene la ciudadanía rumana no están obligados a presentar la prueba sobre los medios de subsistencia.

El Decreto de Urgencia 55/2007, que traspone la Directiva del Consejo 2005/71/CE, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica, creó un nuevo tipo de visado de larga duración con fines de investigación. Este visado se concederá con la aprobación de la Autoridad Nacional de Investigación Científica, a petición de una institución de investigación, y con la aprobación de la Oficina Rumana de Inmigración.

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

Rumania ha traspuesto la legislación europea en materia de inmigración a su legislación nacional. Sin embargo, la trasposición es muy mecánica, principalmente debido al poco tiempo disponible para realizar la incorporación; la legislación fue aprobada por el Gobierno y sólo más tarde fue (parcialmente) aprobada por el Parlamento. Todavía falta experiencia nacional en determinados aspectos de la inmigración.

### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

La correcta aplicación de la legislación nacional es difícil a causa de los continuos cambios que se están realizando en la misma y por la propia estructura ejecutiva que lleva a cabo la aplicación de la normativa. Esa nueva estructura ejecutiva que se ocupa de la inmigración es la Oficina Rumana de Migraciones, la cual es funcional pero está teniendo un proceso de transformación difícil. Un signo de esa dificultad es que, el 19 de junio de 2007, el ex director de la recientemente clausurada Oficina de los Trabajadores Migrantes, firmó una protesta dirigida al Primer Ministro, pidiendo la retirada de la nueva normativa sobre estructuras administrativas que se ocupan de la migración. Además, los criterios definidos para la inmigración (la expedición de visados de larga duración y extensión temporal del derecho a la estancia) son vagos o subjetivos en algunos casos.

### **5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

La cooperación con terceros países es importante para Rumanía, sobre todo con la República de Moldavia. En un acuerdo firmado por los gobiernos de Rumanía y la República de Moldavia sobre los viajes mutuos de sus ciudadanos, se otorga un estatuto especial para los ciudadanos moldavos, por ejemplo, no tienen que pagar las tasas de visado.

En los últimos años, se ha llevado a cabo un Programa de Vecindad PHARE / TACIS, basado en la Comunicación de la Comisión de 2003 «Una Europa más amplia - Vecindad: Un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur », que propone que "la Unión Europea debe tratar de crear una zona de prosperidad y un entorno de vecindad amistoso [...] con aquellos con los que la Unión Europea mantiene relaciones estrechas, pacíficas y de cooperación ". Un proyecto alemán-rumano, con la participación de sus respectivas autoridades públicas, dio comienzo en mayo de 2007 y está todavía en curso. El objetivo de este proyecto es promover el desarrollo sostenible en el ámbito del asilo y la migración en la República de Moldavia.

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

Catrinciuc, P., *Regimul juridic al străinilor (The legal status of foreigners)* (2007) Bucharest, C.H. Beck.

Chelaru, I., "Condiția juridică a străinilor în România. Unele aspecte privind drepturile și obligațiile străinilor cuprinse în Legea de modificare a O.U.G. nr. 194/2006 privind regimul străinilor în România. Corelarea acestora cu dreptul comunitar european" ("The legal status of foreigners in Romania. Some aspects regarding the rights and obligations of foreigners, enclosed in the modification Law of the Emergency Order No. 194/2006 on the status of foreigners in Romania. Correlation with the European communitarian law") 1 *Revista de Drept Public* (2007).

Constantin, D., Vasile, V., Preda, D. and Nicolaescu, L., *Migration phenomenon from the perspective of Romania accession to the EU* (2004) Bucharest, European Institute in Romania.

Lazaroiu, S., "Romania, more 'out' than 'in' at the crossroads between Europe and the Balkans" in *Sharing experience: migration trends in selected EU applicant countries and lessons learned from the 'new countries of immigration' in the EU and Austria, Volume IV* (2003) Vienna, International Organization for Migration.

Lupașcu, D. and Mișuț-Gyongy, G., *Regimul străinilor în România (Status of foreigners in Romania)* (2006) Bucharest, Universul Juridic.

### Otras Fuentes

Government Decision 616/2004 for the Approbation of the National Immigration Strategy, *this decision was abrogated on 3 October 2007, when the Government adopted a new immigration strategy for the years 2007-2010* (Government Decision 616/2004).

Government Decision 639/2007 regarding the organization and functioning of the Romanian Immigration Office (Government Decision 639/2007).

Emergency Ordinance 113/2005 passed by Law 306/2005, most recently modified by Emergency

Ordinance 55/2007 (Emergency Ordinance).



## ESLOVAQUIA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>406</b>
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN</b>	<b>406</b>
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios</b>	<b>406</b>
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados</b>	<b>407</b>
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES	407
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES	407
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES	407
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia</b>	<b>408</b>
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS	408
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes</i>	408
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables</i>	408
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales</i>	408
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA	409
2.3.2.1 <i>Residencia temporal</i>	409
2.3.2.2 <i>Residencia permanente</i>	409
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS	410
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar</i>	410
2.3.3.2 <i>Trabajo</i>	411
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional</i>	412
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL</b>	<b>413</b>
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN</b>	<b>413</b>
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS</b>	<b>414</b>
Bibliografía	415

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

Tradicionalmente, Eslovaquia era más un país de emigración que de inmigración. No obstante, la caída del comunismo provocó un cambio radical de las tendencias migratorias. A consecuencia de ello, Eslovaquia es ahora un país de tránsito para muchos inmigrantes, y en menor medida un país de destino, especialmente desde la adhesión del país a la UE en 2004 (Divinsky 2006). En enero de 2005, el gobierno eslovaco decidió aprobar un documento que disponía el establecimiento de una verdadera política de inmigración para el país y la creación de un marco global para la gestión de la migración. Este documento estableció los objetivos en las áreas de cooperación internacional, la migración legal, la integración de los extranjeros, asilo, la migración irregular, la protección de los derechos humanos y la prevención de la xenofobia, la intolerancia y la discriminación.

En el año 2006, 32.153 inmigrantes residían en Eslovaquia, lo que representaba el 0,6% de la población total. Desde su ingreso en la UE en el año 2004, el número de inmigrantes ha aumentado considerablemente. Esto es consecuencia de las facilidades de circulación concedidas a los ciudadanos comunitarios y a los miembros de sus familias. Sin embargo, los ciudadanos de los países vecinos constituyen una parte significativa de los extranjeros presentes en Eslovaquia, particularmente los nacionales checos representan el 16% de los extranjeros que residen en el país. Esta tendencia es probablemente debida al hecho de que en muchas ocasiones tienen parientes y contactos laborales en el país, antes de su entrada. Estos inmigrantes son principalmente empleados o ejercen actividades comerciales en sectores diversos de la economía, sin embargo, gran número de ellos residen por haberse acogido al procedimiento de reagrupación familiar (Divinsky, de próxima publicación).

Otra categoría de inmigrantes es la constituida por extranjeros que componen las comunidades extranjeras históricas en la República Checa y / o nacionales de países que acogen una minoría eslovaca (por ejemplo, la Federación de Rusia, Serbia, Rumania, Bulgaria y Croacia). Los nacionales de estos países trabajan, estudian, fundan sus familias en Eslovaquia y se integran poco a poco en las minorías nacionales del país. Por último, hay que destacar la tendencia a un aumento de la inmigración procedente de países asiáticos.

Sin embargo, desde el 2004, los nacionales de los 15 primeros Estados miembros de la Unión constituyen el grupo más activo de inmigrantes. En el 2006, estos inmigrantes representaban el 21,5 % del número total de extranjeros en Eslovaquia, frente al 9,8% en 2003. Estos emigrantes ejercen principalmente las actividades económicas en el sector terciario y cuaternario como expertos altamente cualificados, representantes, consultores, profesores, investigadores, etc. Y, en la medida que su actividad profesional es a menudo de carácter temporal, este grupo no insta frecuentemente solicitudes de reagrupación familiar (Divinsky, de próxima publicación).

El aumento de permisos de residencia otorgados recientemente a los extranjeros en Eslovaquia (de 4.622 en 2000 a 12.631 en 2006) demuestra que la adhesión a la UE provocó un cambio fundamental en las tendencias migratorias y ha supuesto un crecimiento del interés en Eslovaquia como país de destino para los emigrantes. De ahí que los flujos migratorios aumenten casi exponencialmente.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

Los nacionales de terceros estados pueden entrar y residir legalmente en el territorio eslovaco con motivo de reagrupación familiar, para ejercer una actividad laboral por cuenta ajena o cuenta propia, por trabajo temporal, estudio y formación, investigación y para realizar eventos especiales (conferencias, actividades artísticas o deportivas) o en el marco de las obligaciones oficiales de las unidades civiles de las Fuerzas Armadas (ASA 2002, art. 18).

## 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

Las solicitudes de visado se presentan ante los Consulados o la Sección Consular de la Embajadas Eslovacas en el extranjero<sup>444</sup>. Normalmente, los visados se conceden previa emisión de un dictamen por parte del Ministerio del Interior, el cual vincula a la representación Eslovaca en el extranjero. Sin embargo, el Ministerio del Interior y de Ministerio de Asuntos Exteriores pueden establecer acuerdos para determinar en qué casos las autoridades diplomáticas o consulares podrán conceder un visado de manera independiente.

### 2.2.2. PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

Según la legislación eslovaca, los extranjeros podrán obtener un visado de tránsito aeroportuario, un visado de tránsito, visado de corta duración o un visado de larga duración. El visado de corta duración o para estancias de corta duración, permite una o más entradas durante un período no superior a 90 días dentro de un período de seis meses a partir de la fecha de la primera entrada. El visado de larga duración, permite una estancia de más de 90 días dentro de un periodo de seis meses, y se concede en cumplimiento de las obligaciones de la República Eslovaca en virtud de tratados internacionales.

Para obtener una visa, los solicitantes deberán presentar ante la autoridad competente un documento de viaje válido y una fotografía reciente. Con la solicitud, el interesado deberá aportar los siguientes documentos: acreditativos del propósito del viaje; de la existencia de medios económicos suficientes para la estancia (el salario mínimo es de 8 100 SKK (240 euros)) y para garantizar el retorno a su país de origen; certificado de seguro médico internacional que cubra todos los costes relacionados con la repatriación por enfermedad o atención sanitaria urgente en el país (no menos de 30 000 EUR). Asimismo, el extranjero deberá comparecer personalmente a una entrevista. Para finalizar, para la concesión de un visado también se puede solicitar una invitación que será valorada por el Departamento de policía<sup>445</sup>, así como el depósito de un importe correspondiente a los costes necesarios para volver al país de origen o la presentación de un billete de regreso.

En el momento de la valoración de la solicitud de visado, la autoridad competente, tiene en cuenta para su resolución, la seguridad del Estado, el respeto del orden público, la protección de la salud y los derechos y libertades de los demás y, en territorios específicos, la protección de la naturaleza y el motivo de la estancia solicitada, estancias en otros países y los intereses de la República Eslovaca.

El plazo para resolver dicha solicitud es de 30 días a partir de la fecha de recepción ante las autoridades consulares o diplomáticas.

### 2.2.3. RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

Los recursos y el control de las decisiones administrativas o judiciales, no se encuentran regulados por la legislación eslovaca.

---

<sup>444</sup> ASA 2002 prevé una exención, según la cual los visados de tránsito y de corta duración podrán ser expedidos por el Departamento de Policía en los puestos fronterizos por razones humanitarias, si el extranjero demuestra la urgencia y la imprevisibilidad de su solicitud; o cuando la concesión del visado es de interés para la República Eslovaca; dicho visado solo tiene una validez de 15 días como máximo.

<sup>445</sup> La invitación se presenta mediante un formulario oficial que debe contener información sobre la persona que invita y el extranjero invitado, el propósito de la invitación y el compromiso de la persona que invita de cubrir los gastos de la estancia y retorno del extranjero. La persona que invita tendrá que demostrar que es capaz cumplir con este compromiso.

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 Autoridades competentes

La expedición de permisos de residencia depende del Departamento de Policía de Extranjeros del lugar de residencia real o presumible del solicitante en Eslovaquia (ASA 2002, art. 80 (1)).

#### 2.3.1.2 Procedimientos y condiciones aplicables

La presentación de una solicitud de permiso de residencia debe ir acompañada de los siguientes documentos: un documento de viaje válido (en la mayoría de los casos), dos fotos recientes y un documento que confirme el propósito de la estancia, documentos que prueben la existencia de medios económicos durante la estancia (por lo menos equivalente al salario mínimo, que actualmente es de 8 100 SKK (240 euros) al mes), la acreditación de tener una vivienda<sup>446</sup>, un documento que confirme la cobertura de seguro médico para la duración de la estancia y un informe que confirme que el extranjero no sufre una enfermedad que pueda constituir un riesgo para la salud pública y por último, un documento que confirme que éste no va a constituir una carga para el sistema de seguridad social de Eslovaquia.

Los costos de la expedición de permisos varían dependiendo de la duración y el propósito de la estancia, pero las cifras en general son: 7 000 SKK (210 euros) para un permiso para el ejercicio de una actividad por cuenta propia o comercial ; 5 000 coronas (150 euros) para un permiso por cuenta ajena; 1 000 coronas (30 euros) para un permiso de trabajo temporal; 3 000 SKK (90 euros) para un permiso por motivos de estudio y eventos especiales y 4 000 coronas (120 euros) para un permiso de reagrupación familiar.

Al examinar una solicitud, el Departamento de Policía tiene en cuenta los siguientes condicionantes: el interés público, especialmente en materia de seguridad y salud pública; las necesidades económicas de la República Eslovaca, en particular el grado de contribución de las actividades comerciales del extranjero a la economía eslovaca; la situación personal y familiar del solicitante, incluso, cuando proceda, los intereses de la situación de niños menores de edad ; su situación económica ; y la duración de su estancia .

El Departamento de Policía deniega una solicitud si concurren alguna de las siguientes circunstancias: cuando se trata de un extranjero non grato; si hay serios indicios de que constituirá un peligro para la seguridad del estado durante su estancia; por la protección del orden público, la salud pública o los derechos y libertades de los demás y, en territorios específicos por la protección de la naturaleza; cuando el extranjero pueda suponer una carga para el sistema de seguridad social de la República Eslovaca y el sistema de salud; existen indicios serios de que el extranjero ha contraído matrimonio con el fin de obtener un permiso de residencia; o si el extranjero de manera intencionada facilitó información engañosa o falsa o documentos falsificados.

El Departamento de Policía acusa oficialmente recibo de la solicitud el día de su registro. La resolución por la que se reconoce o no el derecho a la obtención de la residencia permanente se notifica dentro de 90 siguientes a la presentación de la solicitud, pero en los casos especialmente complicados, este el plazo se puede ampliarse 90 días como máximo.

#### 2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales

La decisión de desestimación de una solicitud de un permiso se puede recurrir ante la Dirección de Policía del Departamento de Policía de los Extranjeros, en calidad de la autoridad superior del Departamento de Policía de Extranjeros (según dispone el Código de

<sup>446</sup> Esto no se aplica a un extranjero de un país fronterizo que entra regularmente en el territorio para trabajar o para estudiar, ni a un extranjero que tenga un permiso de residencia temporal para la universidad, ni a un extranjero titular de un permiso de residencia temporal de trabajo en investigación y desarrollo.

Procedimiento administrativos, art. 58). En aplicación del Código de Procedimiento Administrativo, el recurso debe ser presentado en el plazo de 15 días (Código de Procedimiento Administrativo, art. 54 (1), art. 54 (2)). El recurso tiene efecto suspensivo de la decisión, salvo disposición en contrario de la ASA 2002. La autoridad administrativa superior podrá modificar o anular la decisión de primera instancia, o desestimar el recurso y mantener la decisión. Sin embargo, la resolución de la autoridad de segunda instancia es definitiva, sin posibilidad de interponer otro recurso administrativo.

Contra la resolución de la autoridad administrativa superior confirmando la resolución denegatoria de la solicitud de un permiso, cabe interponer una acción civil ante el Tribunal de Distrito competente. La acción debe interponerse dentro de los dos meses siguientes, si bien en la mayoría de los casos no produce efectos suspensivos<sup>447</sup>.

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### 2.3.2.1 *Residencia temporal*

Como se ha indicado anteriormente, cabe la concesión de un permiso de residencia temporal para el ejercicio de actividades laborales por cuenta ajena, cuenta propia, estudios, actividades especiales<sup>448</sup>, reagrupaciones familiares, o en virtud de Obligaciones oficiales de las unidades civiles de las Fuerzas Armadas (ASA 2002, art. 18).

En la mayoría de los casos, la solicitud inicial de permiso de residencia temporal se presenta ante las autoridades consulares o diplomáticas eslovacas en el país de origen<sup>449</sup>.

Los Permisos de residencia temporal inicial se conceden por un máximo de dos años y para un motivo o actividad concretos. Si el extranjero desea realizar una actividad distinta de aquella para la que le fue concedida el permiso, ha de solicitar y obtener un nuevo permiso de residencia. Si el propósito o motivo por el que se le concedió la residencia permanece y el extranjero continúa cumpliendo las condiciones para obtener la residencia, cabe renovar el permiso por tres años más.

### 2.3.2.2. *Residencia permanente*

En principio, la primera solicitud de permiso de residencia permanente se presenta ante la autoridad diplomática o consular en el país de origen. Sin embargo, cuando el solicitante ya está en Eslovaquia, la solicitud puede ser presentada directamente en el Departamento de Policía de los Extranjeros.

El permiso inicial de residencia permanente se puede conceder por un período de cinco años. Pero después de residir en Eslovaquia durante cinco años con dicho permiso inicial, el extranjero puede solicitar al Departamento de Policía un permiso de residencia permanente por un período ilimitado.

Este permiso permanente inicial también se concede al extranjero que es el cónyuge de un ciudadano Eslovaco, o un pariente directo a cargo de un ciudadano eslovaco; un hijo soltero menor de 18 años del que ostente la guarda y custodia el cónyuge extranjero de un ciudadano eslovaco; un hijo soltero (menor de 18 años) de un extranjero que tenga un permiso de residencia permanente o que se encuentre bajo su custodia; un hijo mayor de 18 años a cargo de un extranjero que disfrute de una residencia permanente; o también por interés de la República Eslovaca.

<sup>447</sup> El Tribunal podrá suspender la ejecución de la resolución, a petición del recurrente, si hay un riesgo de lesión serio.

<sup>448</sup> Estas actividades incluyen conferencias, actividades artísticas así como deportivas.

<sup>449</sup> Existen excepciones a este principio, por ejemplo el extranjero que está autorizado a presentar la solicitud inicial directamente en el país, por cuanto no necesita visado; cuando le ha sido concedido un permiso de residencia temporal para trabajar sin atender la situación nacional de empleo; cuando el permiso de residencia se ha concedido para realizar actividades especiales (conferencias, actividades artísticas o deportivas), para cumplir Obligaciones oficiales de las unidades civiles de las Fuerzas Armadas y para la reagrupación familiar, que el extranjero sea cónyuge de una persona que tenga concedido el asilo, o en aplicación de un Tratado Internacional. En estos casos, el extranjero podrá presentar su solicitud de residencia en el departamento de policía más cercano en el territorio eslovaco.

Un segundo permiso, esta vez de duración ilimitada, se concede a un extranjero que ha obtenido el primer permiso; es titular de un permiso temporal para el ejercicio de una actividad por cuenta ajena o comercial, o por reagrupación familiar; cuando fue titular de un permiso permanente durante al menos cinco años antes de la introducción de la nueva solicitud, o es el hijo menor de 18 años de un extranjero que disfruta de un permiso de residencia Permanente.

El Departamento de Policía, al valorar una solicitud de residencia permanente, tiene en cuenta además de las condiciones generales (ver supra), el grado de integración en la sociedad eslovaca del interesado<sup>450</sup>.

### 2.3.3. CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

#### 2.3.3.1 *Reagrupación familiar*

Los miembros de la familia a reagrupar pueden obtener un permiso de residencia temporal o permanente en función de la situación y status del demandante.

Los extranjeros autorizados para solicitar un permiso de residencia temporal por reagrupación familiar son : el cónyuge mayor de 18 años de un extranjero titular de un permiso de residencia temporal o permanente ; el hijo soltero menor de 18 años de extranjeros titulares de un permiso de residencia temporal; el hijo soltero menor de 18 años de un extranjero que disfrute de un permiso de residencia temporal o de su cónyuge, el hijo soltero menor de 18 años del extranjero que disfrute del derecho de asilo o de su cónyuge , y quien tiene la custodia de un hijo en virtud de la ley o de una resolución de la autoridad competente; un hijo mayor de 18 años (y como máximo de 25 años en el caso de un estudiante) a cargo de un extranjero que tenga un permiso de residencia temporal, o de su cónyuge; un pariente directo, menor de 18 años de una persona que tiene concedido el derecho de asilo; un pariente soltero que está a cargo de un extranjero titular de un permiso de residencia temporal para realizar actividades comerciales o asalariadas , o a cargo de un extranjero titular de un permiso de residencia permanente; y por último también podrá solicitarse por una persona a cargo en virtud de un tratado Internacional (ASA 2002, art. 23).

El Departamento de Policía denegará una solicitud de renovación de un permiso de de residencia temporal si se ha concedido por reagrupación familiar y los cónyuges no viven bajo el mismo techo ((6 ASA 2002, art. 27)). Por otra parte, el titular de un permiso de residencia temporal por reagrupación familiar no puede instar una solicitud de modificación para obtener otro tipo de residencia.

El permiso de residencia permanente también se puede conceder en virtud del vínculo familiar, al cónyuge de un ciudadano eslovaco; a los parientes directos a cargo de un ciudadano eslovaco residente habitualmente en el territorio de Eslovaquia; a un menor de 18 años bajo la custodia del cónyuge de un ciudadano eslovaco que reside habitualmente en el país; a un menor de 18 años a cargo del titular de una residencia permanente bajo su custodia; a los hijos mayores de 18 años (aunque la edad máxima de 25 años en el caso de un estudiante) a cargo del titular de un permiso de residencia permanente o por motivo de interés de la República Eslovaca (en el caso de un atleta por ejemplo) (ASA 2002, art. 35).

Las personas que quieran instar un procedimiento de reagrupación familiar deben, además de cumplir las condiciones generales, acreditar los vínculos familiares mediante un certificado de nacimiento expedido por el Registro Civil encargado de acreditar la relación familiar. Cuando la reagrupación familiar tiene como finalidad la concesión de la residencia temporal de un menor, se requiere el consentimiento del progenitor que no tiene otorgada la guarda del niño pero si un régimen de visitas.

Los miembros de la familia pueden realizar una actividad asalariada y seguir un programa de estudio, sin permiso de trabajo.

---

<sup>450</sup> La legislación no precisa que debe considerarse por nivel de integración; esta noción puede comprender, entre otras extremos, el grado de conocimiento de la lengua eslovaca.

### 2.3.3.2 Trabajo

#### Cuenta ajena

En la mayoría de los casos, el ejercicio de una actividad asalariada o por cuenta ajena por un trabajador extranjero requiere la concesión de un permiso de trabajo o la confirmación por parte del empleador de que el extranjero ejercerá actividades para las que no es necesaria la obtención de un permiso de trabajo.

La solicitud de un permiso de trabajo puede ser instada por el trabajador extranjero o por su empleador ante la Oficina de Empleo, Asuntos Sociales y Familia, competente en función de la ubicación de la empresa. El requisito principal que se exige es la garantía del empleador de contratar al extranjero. El resto de requisitos que se exigen y que se deben aportar junto con la solicitud son: un contrato de trabajo, un informe de la Oficina de Empleo, Asuntos Sociales y Familia que confirme que no hay ningún nacional eslovaco para ocupar el puesto de trabajo ofertado; una declaración del empleador explicando por qué desea contratar al extranjero; una copia certificada de los títulos o diplomas del extranjero traducido al eslovaco por un traductor jurado; una copia del pasaporte; y una certificado del Registro central de penados y rebeldes eslovaco.

La Oficina de Empleo tiene 30 días para pronunciarse sobre la solicitud de permiso de trabajo. En la mayoría de los casos, la Oficina de Empleo, Asuntos Sociales y Familia, valora la situación del mercado de trabajo y conceden el permiso de trabajo sólo si la vacante no puede ser ocupada por un candidato inscrito en el Registro de solicitantes de empleo. El permiso de trabajo se concede para una actividad y un lugar de trabajo concretos<sup>451</sup>. Después de la concesión del permiso de trabajo, el extranjero deberá solicitar el permiso de residencia temporal ante el Consulado o Sección Consular de la Embajada competente en el extranjero. El plazo para presentar dicha solicitud es de tres meses desde de la emisión del permiso de trabajo.

Existe un sistema de cuotas que establece un contingente de permisos de trabajo por países. Este sistema se basa en la existencia de acuerdos bilaterales celebrados entre Eslovaquia y los Estados concernientes. A falta de acuerdo, el sistema de cuotas no se aplica, y hay que indicar que actualmente no existe ningún acuerdo en vigor.

Como se ha indicado, el permiso de trabajo no es necesario cuando el trabajador extranjero es titular de un permiso de residencia permanente; cuando posee un permiso de residencia temporal por reagrupación familiar y tiene el derecho de acceder al mercado de trabajo; tiene un permiso de de residencia temporal por motivos de estudio, siempre que el empleo no exceda de diez horas semanales; es de origen eslovaco; realiza un empleo de menos de siete días consecutivos o 30 días total por año civil y ejerce una actividad pedagógica, universitaria o científicas, de investigación, de reagrupante participando en eventos concretos, eventos artísticos o para abastecer de bienes y servicios en virtud de un contrato comercial o de de post-venta; es contratado en virtud de un acuerdo internacional que prevé una exención de permiso de trabajo; o para el ejercicio de una actividad en el marco de una formación

---

<sup>451</sup> La Oficina de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia concederá el permiso de trabajo a un extranjero sin considerar la situación en el mercado de trabajo si así lo dispone un tratado internacional vinculante, o se trata de una persona que: va a ser empleada por un determinado período de tiempo (como máximo un año) con el fin de aumentar su cualificación, que no tenga más de 26 años de edad, el que de vez en cuando o por un tiempo limitado es empleado en un programa de intercambio entre escuelas o un programa de juventud en el que participa la República Eslovaca; el que continuamente realiza funciones educativas o actividades de investigación científica, pedagógica o se trata de un empleado académico en una universidad, o de un científico, investigador o promotor de actividades de investigación, o que está llevando a cabo actividades de oficina en organizaciones religiosas; al que se le concedió la protección subsidiaria con arreglo a la ASA 2002; el que obtuvo un permiso de estancia por ser víctima de trata de personas, o porque se le concedió el permiso de estancia por respeto a su vida privada y familiar (Ley de Servicios de Empleo, la Sección 22 / 5).

profesional, a condición de que esa formación esté organizada por un establecimiento de enseñanza reconocido o en sus locales (Ley de servicios de empleo, la Sección 22 / 7)<sup>452</sup>.

### Cuenta propia

El Código de Comercio define a un hombre de negocios como una persona registrada en el Código de Comercio; una persona que ejerce actividades comerciales a través de una licencia comercial o una persona dedicada a la producción agrícola inscrita en el registro que contiene disposiciones específicas.

En virtud del ASA 2002, el ejercicio de una actividad comercial es un motivo para la expedición de un permiso de residencia temporal. La solicitud del permiso ha de presentarse fuera del territorio de Eslovaquia. Durante el período de validez de los permisos de residencia temporal para las actividades comerciales, el interesado no puede trabajar por cuenta ajena.

La renovación del permiso de residencia temporal requiere la presentación de documentos que demuestren que el interesado ha cumplido con sus obligaciones fiscales y aduaneras y ha satisfecho el pago de la prima de un seguro médico, seguridad social y la cotización para la jubilación. Si el extranjero no es un contribuyente o no está obligado a pagar una prima de seguro médico o la seguridad social, deberá emitir un documento declarándolo. Por último, es necesario acreditar que puede cubrir tanto las necesidades propias como las de su familia con los ingresos generados por su actividad.

### Trabajo de temporada

El permiso de residencia temporal para realizar trabajo temporal, se expide por un período máximo de 180 días al año, exigiéndose como condición principal que el solicitante sea titular de una autorización de trabajo. La concesión de un permiso de trabajo temporal está sometida a la legislación común de autorizaciones de trabajo para extranjeros (véase más arriba).

El titular de un permiso de residencia temporal y autorización de trabajo temporal, no puede solicitar una modificación del tipo de residencia que le fue concedida. Solamente cabe renovar el permiso de residencia temporal para el trabajo temporal, por un máximo de 180 días, si fue concedido para una duración inferior y la actividad lo justifica, ante el Departamento de policía.

### *2.3.3.3 Estudios y formación profesional*

La expedición de un permiso de residencia temporal por estudios puede ser solicitada ante el departamento de policía competente, por un extranjero que desea estudiar en Eslovaquia. Además de las condiciones generales de estancia (ver arriba), el solicitante deberá presentar un documento expedido por la administración del Estado o del centro de enseñanza, confirmando la admisión del extranjero. Y, el Departamento de Policía es el que resuelve sobre la concesión de la solicitud de permiso de residencia temporal en los 30 días siguientes a la presentación.

Un extranjero que disfruta de un permiso de residencia temporal no puede solicitar un cambio del motivo por el que se le concedió la residencia ante el Departamento de Policía competente. La única excepción es el caso de un extranjero que tras finalizar sus estudios solicita un permiso de residencia temporal para trabajar en una actividad profesional relacionada con los estudios cursados.

---

<sup>452</sup> Estas son sólo algunas de las excepciones a la exigencia de un permiso de trabajo, para una lista completa véase la Sección 22 / 7 de la Ley sobre los servicios de empleo.

Asimismo, los estudiantes extranjeros están autorizados a trabajar diez horas a la semana sin necesidad de obtener permiso trabajo.

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL.**

Eslovaquia ha transpuesto las disposiciones de derecho comunitario en materia de inmigración legal a su sistema jurídico. La educación y la formación de los nacionales de terceros países así como la reagrupación familiar están regulados por la Ley No. 463/2006 relativa a la residencia de los extranjeros. La Directiva del Consejo 2004/114/CE referente a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, ha sido transpuesta a la legislación nacional por la Ley N<sup>o</sup> 693/2006 de la ASA 2002, que entró en vigor el 1 de enero de 2007. Asimismo, la Directiva 2005/71/CE del Consejo relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica ha sido transpuesta a la legislación por la Ley de modificación Ley N<sup>o</sup> 693/2006 de la ASA 2002 que entró en vigor el 1 de enero de 2007.

### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

Hasta la fecha, Eslovaquia no ha prestado suficiente atención a las cuestiones de la inmigración Legal. Sin embargo, el fenómeno de la inmigración irregular, protección de fronteras y las cuestiones de asilo están recibiendo mayor atención en este momento (Divinsky 2005).

Los nacionales de países miembros del EEE son actualmente una clara excepción, disfrutando de un trato preferencial en la legislación y en la práctica, son contratados a menudo como trabajadores altamente cualificados percibiendo una remuneración generalmente alta. Por el contrario, otros muchos inmigrantes se han quejado de la indiferencia con respecto a sus condiciones de vida y necesidades.

Los inmigrantes de países de Asia, África y Oriente Medio se enfrentan a grandes retos. Efectivamente, estas comunidades se enfrentan a menudo a una diferencia evidente de trato por parte de las autoridades, en particular respecto a la expedición de permisos de residencia y trabajo. Asimismo, estos inmigrantes sufren tanto un trato discriminatorio en todo lo cotidiano así como manifestaciones de intolerancia y de xenofobia por parte de la población eslovaca (Divinsky 2007).

Eslovaquia debe por ello, promover la integración efectiva de los inmigrantes en la sociedad. Algunos expertos dicen que el país necesita un concepto nacional de integración y de una política de naturalización. Por otro lado, los problemas relativos a la inmigración laboral se han subestimado y apenas se han analizado (Divinsky 2007; Divinsky 2005). La creación en el 2008 de un Departamento de integración de los inmigrantes en el Ministerio de Empleo Asuntos Sociales y Familia debería suponer una mejora de la situación actual.

El sistema de apoyo a los emigrantes en Eslovaquia es insuficiente. Las instituciones encargadas de los emigrantes son pequeñas en número e inestable (el sector de las ONG, por ejemplo) o sometidas a frecuentes reorganizaciones (las instituciones estatales, por ejemplo) y su colaboración es prácticamente ineficaz. Sin embargo, existe un proyecto de establecer una autoridad estatal que dispondría de competencias claras para 2010 lo que debería permitir la consolidación del sistema. Del mismo modo, la ausencia de una comisión oficial parlamentaria

o gubernamental encargada de las cuestiones jurídicas y políticas relacionadas con los emigrantes es considerada como una carencia a resolver (Divinsky, de próxima publicación).

## 5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS

En este sentido, Eslovaquia cumple los objetivos relativos a la cooperación europea con terceros estados, tal como se definen en el Programa de La Haya y en su Plan de Acción. En esta materia, el acervo comunitario está siendo progresivamente aceptado, transpuesto y aplicado por Eslovaquia. Asimismo, la participación de Eslovaquia en el seno de los comités de Unión, del Consejo de Europa, de la ONU y de otras instituciones internacionales es muy activa<sup>453</sup>.

Sin embargo, en cuanto a las transferencias de fondos, no se ha creado ningún sistema para facilitar el control por parte de las autoridades eslovacas.

Por otro lado, Eslovaquia se esfuerza por cumplir sus compromisos en relación con la ayuda pública al desarrollo. En el 2006, el importe de la ayuda pública al desarrollo ascendía a 1.638 millones de coronas (49 millones de euros), lo que significa un 0,10% del PIB (MZV SR 2007). No obstante, esta cifra es bastante inferior a las contribuciones aportadas por los 15 primeros Estados miembros de la UE.

---

<sup>453</sup> Esta activa participación también ha sido subrayada en el curso de la reciente conferencia de Migración y Desarrollo, que ha tenido lugar en Bratislava el 3 de abril de 2007, organizada por el OIM y el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República eslovaca.

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

Divinský, B., "Slovakia" in Tryandafyllidou, A. and Gropas, R. (Eds.), *European Immigration: A Sourcebook* (forthcoming) Aldershot, Ashgate, Chapter 22 (Divinský, forthcoming).

Divinský, B., "Vybrané problémy zahraničnej migrácie v Slovenskej republike v súčasnosti" ("Selected problems of international migration in Slovakia at present") *Migraceonline* (2007) (Divinský 2007).

Available Online at: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1995751>

Divinský, B., "International migration" in Mládek, J. et al (eds.), *Demogeografická analýza Slovenska*, Bratislava, Comenius University, Chapter 3.2 (Divinský 2006).

Divinský, B., *Zahraničná migrácia v Slovenskej republike; Stav, trendy, spoločenské súvislosti (International migration in the Slovak Republic; Situation, trends, social contexts)* (2005) Bratislava, Friedrich Ebert Stiftung (Divinský 2005).

MZV SR, *Informácia o oficiálnej rozvojovej pomoci poskytnutej SR v roku 2006*, Bratislava, Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky (MZV SR 2007).

### Otras fuentes

Act of the National Council of the Slovak Republic No. 99/1963 Coll. on civil proceedings.

Act of the National Council of the Slovak Republic No. 71/1967 Coll. on administrative proceedings, as amended by Act No. 238/2000 (Administrative Procedure Code).

Act of the National Council of the Slovak Republic No. 29/1984 Coll. on the System of Primary and Secondary Schools.

Act of the National Council of the Slovak Republic No. 513/1991 Coll. Commercial Code. (Commercial Code).

Act of the National Council of the Slovak Republic No.145/1995 Coll. on administrative fees and charges as later amended.

Act of the National Council of the Slovak Republic No. 48/2002 Coll. on the Stay of Aliens and Amendment of Some Acts (ASA 2002).

Act of the National Council of the Slovak Republic No. 5/2004 Coll. on Services of Employment (Act on Services of Employment).

Act of the National Council of the Slovak Republic No. 463/2006 Coll. on consolidated version of Act No. 48/2002 on Stay of Aliens with changes and amendments.

Act of the National Council of the Slovak Republic No. 693/2006 Coll. changing and amending.

Act No. 48/2002 on Stay of Aliens with changes and amendments.  
Ministry of Interior of the Slovak Republic.

See <http://www.minv.sk>

Department of Aliens Police.

See <http://www.minv.sk/uhcp/new/>

Ministry of Labour, Social Affairs and Family.

See <http://www.employment.gov.sk>

Ministry of Education.

See <http://www.minedu.sk/>

Migration Information Centre.

See <http://www.domavsr.sk>

## ESLOVENIA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>418</b>
.....	
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN</b>	<b>418</b>
.....	
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios</b>	<b>418</b>
.....	
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados</b>	<b>419</b>
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES	419
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES	419
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES	420
.....	
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia</b>	<b>420</b>
.....	
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS	420
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes</i>	420
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables</i>	420
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales</i>	420
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA	421
2.3.2.1 <i>Residencia temporal</i>	421
2.3.2.2 <i>Residencia permanente</i>	422
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS	422
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar</i>	422
2.3.3.2 <i>Trabajo</i>	423
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional</i>	424
.....	
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL</b>	<b>425</b>
.....	
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN</b>	<b>425</b>
.....	
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS</b>	<b>425</b>
Bibliografía	426

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

Como parte de la antigua Yugoslavia, Eslovenia experimentó flujos migratorios hasta los años 60 del siglo XX, en cuyo punto la inmigración sobrepasó los niveles de emigración (Kavler 2002). El mayor flujo de inmigrantes tuvo lugar alrededor de los años 70 y principios de los 80, llegando aproximadamente a 5000 personas por año y cayendo a 3000 personas por año, aproximadamente, a finales de la década (Lavtar 2006). La tendencia inmigratoria fue interrumpida entre los 1990 y 1991, cuando los trabajadores inmigrantes de otras repúblicas de Yugoslavia y miembros del Ejército Nacional Yugoslavo dejaron el país en respuesta a la independencia de Eslovenia (Kavler 2002).

Los flujos recientes de inmigración hacia Eslovenia pueden dividirse conceptualmente en tres períodos de tiempo. En el primer período, entre 1992 y 1998, Eslovenia recibió un gran número de refugiados de Bosnia Herzegovina. En el segundo, entre 1999 y 2004, Eslovenia experimentó elevados niveles de inmigración ilegal. El tercer período cubre el tiempo entre la incorporación de Eslovenia a la UE en 2004 y la actualidad. Durante este período, Eslovenia ha mejorado los controles fronterizos y enfatizado la gestión de la inmigración ilegal como un enfoque de las políticas de inmigración. También durante este tiempo, el movimiento legal dentro y fuera de Eslovenia se ha incrementado significativamente. En 2005, 15.000 nuevos inmigrantes llegaron al país, mientras que 8.600 personas dejaron Eslovenia en el mismo año.

La mayoría de inmigrantes se trasladan hacia Eslovenia con un propósito laboral (42% en 2005), seguido del trabajo estacional, reagrupación familiar, estudios, y otros propósitos. En 2005 un tercio de todos los inmigrantes llegaban de Bosnia Herzegovina, un cuarto desde Serbia y Montenegro, un 7 por ciento desde Croacia, un 13 por ciento desde países miembros de la UE, y un 20 por ciento de otros países europeos (Lavtar 2006).

En resumen, la política de inmigración de Eslovenia ha estado fuertemente influenciada por unos altos niveles de inmigración desde Croacia, Bosnia Herzegovina, Serbia y Montenegro y por el proceso de integración europea (Zavratnik Zimic 2003).

La Ley de Extranjería de 2006 y dos resoluciones sobre política de inmigración pasaron por la Asamblea Nacional en 1999 (Resolución 40/1999) y 2002 (Resolución 106/2002) y son la legislación nacional principal que regula la entrada de extranjeros y el retorno de emigrantes, y promueve la integración. Toda la legislación eslovena relativa a la inmigración ha estado desarrollada de acuerdo con el acervo de la UE.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

Los extranjeros que entren y residan en Eslovenia deben encajar dentro de una de las tres categorías generales, según el propósito y duración de la estancia. Estos tipos de estatus se distinguen según el documento emitido, bien sea un visado, bien un permiso de residencia temporal o un permiso de residencia permanente<sup>454</sup>. Se requiere de un permiso de residencia para cualquier extranjero que desee residir en Eslovenia durante un período de tiempo mayor que el permitido por un visado, o para aquel que desee entrar y residir en Eslovenia por causas diferentes a aquellas por las que se extendería un visado (Ley de Extranjería, Art. 25.1). Ello concede al extranjero permiso para entrar y residir temporalmente en Eslovenia por una razón o con un propósito específico, o para residir permanentemente en Eslovenia, dependiendo del tipo de permiso (Ley de Extranjería, Art. 25.2). El permiso de residencia temporal sólo puede ser emitido para un propósito específico (Ley de Extranjería, Art. 26.2), como el de trabajo o empleo, auto empleo, trabajo de temporada, reagrupación familiar, investigación, estudios, educación, especialización y formación profesional, así como participación o asistencia a programas internacionales de intercambio de voluntarios, u otros programas que no son parte del sistema educativo reglado (Ley de Extranjería, Art. 30.1). También podemos remarcar que un familiar de un ciudadano esloveno hasta cuarto grado en línea descendiente directa, tiene derecho a obtener permiso de residencia temporal.

<sup>454</sup> El visado o permiso de residencia ya concedido y un pasaporte válido no es necesariamente suficiente para entrara en la República de Eslovenia. A saber, aunque un extranjero cumpla con estas dos condiciones, su entrada puede ser igualmente denegada por las causas estipuladas en el Convenio Schengen, de acuerdo con el artículo 9.1 de la Ley de Extranjería.

## 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

Los visados son emitidos por las Embajadas y Consulados eslovenos en el extranjero, y deben ser obtenidos antes de la entrada del extranjero en el Estado.

### 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

Los nacionales de ciertos países, según la definición de la legislación de la UE, necesitan de un visado para entrar en Eslovenia (Ley de Extranjería, Art. 8.2). Los extranjeros de países a los que no se exija visado pueden entrar en Eslovenia y residir en su territorio durante un máximo de 90 días en un período de seis meses, a contar desde el día de la primera entrada. Los nacionales de un tercer país con permiso de residencia de larga duración en otro estado miembro de la UE pueden entrar en Eslovenia si poseen un pasaporte válido y no hay razones según la Ley de Extranjería para rechazar su entrada. Pueden quedarse en Eslovenia durante un máximo de tres meses, o hasta que expire su permiso de residencia de larga duración de la UE en el otro Estado Miembro.

Los visados se pueden obtener por razones de: tránsito aeroportuario (visado A); tránsito a través del territorio del Estado (visado B); residencia de corta duración de hasta 90 días dentro del período de seis meses por turismo, razones personales o visita de negocios (visado C); y residencia de larga duración, por más de 90 días dentro de un período de seis meses (visado D). Para los casos en que se conceda un visado D, las condiciones que deben cumplirse, la validez y las razones de extinción del visado, deben ser definidas por un Reglamento del Gobierno (Ley de Extranjería, Art. 17); tal decreto aún no ha sido adoptado. Los visados señalados no otorgan al extranjero el derecho a empleo o trabajo (Ley de Extranjería, Art. 14.5).

Todos los solicitantes de visado deben aportar un pasaporte válido y una fotografía en color, así como pagar una tasa administrativa de 35 a 60 euros (dependiendo del país de origen). La aportación de otros documentos depende de la razón que justifique la estancia en la República de Eslovenia (por ejemplo, una carta-aval para una visita personal o una carta de invitación para una visita de negocios). Asimismo, se podrá requerir por parte del representante consular una entrevista personal (Ley de Extranjería, Art. 19). La solicitud de visado será denegada si hay razones para denegar la entrada, si no se incluyeron con la solicitud el pasaporte o cualquier otro documento, o si el extranjero no asiste personalmente a la entrevista en la representación consular cuando la situación así lo requiera (Ley de Extranjería, Art. 20.1).

El visado concedido no será necesariamente suficiente para entrar en la República de Eslovenia. La entrada puede ser denegada cuando el nacional del tercer país pueda ser un peligro para el orden público o la seguridad, o para las relaciones internacionales de la República de Eslovenia. Tal peligro se da en los siguientes casos:

-Si el extranjero fue procesado en la República de Eslovenia por un delito castigado con penas de un mínimo de dos años de prisión.

-Si existe una sospecha razonable de que, mientras se encuentre en Eslovenia, el extranjero cometerá actos violentos o amenazará al orden público con cualquier otra actividad.

-Si existe una sospecha razonable de que el extranjero utilizará fraudulentamente su residencia en Eslovenia para entrara ilegalmente en otro estado.

-Si en los últimos dos años, se han presentado en Eslovenia contra el extranjero dos o más propuestas de procedimientos por delitos contra el orden público o de conformidad con las leyes relativas a las fronteras nacionales o extranjeras.

### 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

La decisión de la representación consular de la República de Eslovenia sobre la denegación de la solicitud de visado no necesita señalar las razones del rechazo, y no hay posibilidad de control administrativo o judicial de tal decisión.

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 *Autoridades competentes*

El procedimiento de solicitud de los permisos de residencia varía dependiendo del propósito de la solicitud y si es o no una solicitud inicial o una renovación. En la mayoría de los casos, el permiso de residencia debe ser entregado al extranjero antes de entrar en Eslovenia. Sólo tras la concesión del permiso para residencia temporal se permite al extranjero entrar en el país. Las excepciones a este procedimiento general se encuentran en el caso de renovación del permiso de residencia temporal o en algunos casos de solicitud de residencia permanente, así como en casos en los que los solicitantes de permiso de residencia también son titulares de un visado.

El permiso de residencia es concedido o denegado por la correspondiente Unidad Administrativa en Eslovenia (según el lugar previsto de estancia). Los permisos de residencia concedidos por la Unidad Administrativa son entonces emitidos a través de la Embajada o Consulado de Eslovenia en el país de residencia actual, previamente a la entrada en Eslovenia. En caso de extranjeros que soliciten permisos de residencia desde territorio esloveno, las solicitudes deben ser sometidas directamente a la unidad Administrativa en la región de estancia prevista.

#### 2.3.1.2 *Procedimientos y condiciones aplicables*

No se requiere informe médico a los extranjeros para su admisión en el país. No obstante, el extranjero tiene una obligación de contratar un seguro de salud apropiado que cubra el tiempo de residencia en Eslovenia (Ley de Extranjería, Art. 27.3).

Un extranjero que desee residir en Eslovenia debe probar que posee suficientes medios de subsistencia para el tiempo de residencia en el país, o que esos medios de subsistencia estén garantizados a su favor por otra persona o institución (Ley de Extranjería, Art. 27.3).

Los medios acreditados no deben ser inferiores al ingreso mínimo mensual al cual tienen derecho los ciudadanos de Eslovenia.

No hay requisitos relativos al idioma, conocimiento de la cultura o historia de Eslovenia, o declaraciones o prueba de capacidad de integración en la sociedad eslovena.

#### 2.3.1.3 *Recursos administrativos y judiciales*

La solicitud de un permiso de residencia temporal implica el pago de una tasa de acuerdo con las Ley de Tasas Administrativas, Art. 222.1). Si la resolución no se emite dentro del período de tiempo previsto, se entenderá que existe silencio administrativo negativo y el solicitante tiene derecho a interponer recurso ante Ministerio del Interior como si la decisión tomada fuese denegatoria (Ley General de Procedimiento Administrativo, Art. 222.4).

El recurso no está permitido en todos los tipos de procedimiento de solicitud de permisos de residencia, sino sólo en casos de extranjeros a los que se inadmitió o denegó sus solicitudes de residencia temporal y se hayan instado por estudios, reagrupación familiar, por ser titulares de un permiso de residencia de larga duración de la UE en algún Estado miembro de la UE, o como descendientes de eslovenos. Además, un extranjero que ya tiene la residencia temporal en Eslovenia también tiene derecho a recurrir la decisión denegatoria de la solicitud de renovación del permiso de residencia temporal (Ley de Extranjería, Art. 31.4). También pueden recurrir los extranjeros a los que se les haya inadmitido o denegado la solicitud de permiso de residencia permanente<sup>455</sup>. El recurso se resuelve por el Ministerio del interior como un cuerpo administrativo de segunda instancia. El control judicial de la decisión administrativa de la segunda instancia lo realiza el Tribunal Administrativo de la República de Eslovenia. El recurso contra el Fallo de este Tribunal lo resuelve el Tribunal Supremo (Ley de Conflictos Administrativos, Art. 73.3).

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### 2.3.2.1 *Residencia temporal*

Los permisos de residencia temporal son concedidos para un período específico de tiempo<sup>456</sup> y sólo pueden ser emitidos para una finalidad específica (Ley de Extranjería, Art. 26.2), como trabajo o empleo, autoempleo, trabajo de temporada, reagrupación familiar, investigación y estudios, educación, especialización y formación profesional y participación o asistencia a programas internacionales de intercambio de voluntarios, u otros programas que no sean parte del sistema educativo reglado (Ley de Extranjería, Art. 30.1).

El permiso de residencia temporal no será concedido en caso de concurrir alguna de las siguientes condiciones (Ley de Extranjería, Art. 43.1):

- Al solicitante se le ha denegado la entrada al Estado;
- Hayan razones que presuman que el solicitante no abandonará voluntariamente el Estado en el momento en que expire su permiso de residencia;
- Haya razones para sospechar que el solicitante representará una amenaza para el orden público o la seguridad, o para las relaciones internacionales de la República de Eslovenia;
- Que se haya detectado que el solicitante viene de áreas en donde estén presentes enfermedades contagiosas, con la posibilidad de devenir en epidemia (enfermedades establecidas en regulaciones internacionales de salud de la Organización Mundial de la Salud), o de áreas en donde existan enfermedades contagiosas que podrían hacer peligrar la salud de las personas, y que requieran medidas especiales de acuerdo con la ley.
- Que haya razones para presumir que el solicitante no respetará la legislación eslovena.
- Se descubra en el procedimiento para obtener el primer permiso de residencia, que el solicitante ya reside en Eslovenia;
- Que en los últimos tres meses, al solicitante ya se le haya denegado una solicitud de visado debido a que representa una amenaza al orden público o a la seguridad, o para las relaciones internacionales de la República de Eslovenia.

El permiso para la residencia temporal se extiende durante el período de tiempo necesario para cumplir con el propósito establecido, con una duración máxima de un año, si no se estipula cosa distinta por ley. Un nacional de un tercer país puede residir en Eslovenia sólo hasta la expiración del permiso de residencia temporal y sólo para el propósito estipulado por éste (Ley de Extranjería, Art. 30.4; Art. 30.5). El permiso para la residencia temporal puede renovarse bajo las mismas condiciones para las que se concedió. Mediante una solicitud puede identificarse también un propósito de residencia que difiera de la finalidad para el que fue concedido previamente el permiso (Ley de Extranjería, Art. 31.2). Por ejemplo, si un extranjero

<sup>455</sup> En todos los casos como este, el órgano competente (por ejemplo, la Unidad Administrativa) está obligada a razonar sus decisiones. En otros casos, cuando el recurso no está previsto, el órgano de primera instancia no está obligado a emitir una resolución razonada. Ley de extranjería, Art. 65.3).

<sup>456</sup> Los permisos de residencia temporal generalmente son concedidos por un máximo de un año, salvo que la ley disponga otra cosa, según determina el artículo 28.4 de la Ley de Extranjería)

primero reside en Eslovenia por trabajo o reagrupación familiar, puede matricularse en un programa de la Universidad y solicitar permiso de residencia para un propósito de estudios. Cambiar de un tipo de residencia temporal a otro es, por tanto, posible aunque con algunas excepciones<sup>457</sup>.

### 2.3.2.2 *Residencia permanente*

Tras residir en la República de Eslovenia ininterrumpidamente durante cinco años, sobre la base de un permiso de residencia temporal, un extranjero puede obtener un permiso de residencia permanente si reúne las condiciones generales establecidas en la Ley de Extranjería. El permiso de residencia no será concedido al extranjero que, en los últimos tres años, haya sido condenado a penas de más de un año de prisión. El requisito de cinco años también se cumple aunque el extranjero haya estado ausente de Eslovenia durante períodos que no excedieran de seis meses y si, en total, los períodos no excedieron de diez meses (Ley de Extranjería, Art. 41.1). Sin embargo, sólo la mitad de cualquier período de residencia temporal con el propósito de estudios o formación cuenta de cara a completar el requisito de cinco años. Además, el permiso de residencia permanente no será concedido a un extranjero que, en el momento de estudiar su petición, mantenga un permiso de residencia temporal con un propósito de estudios, formación profesional o trabajo de temporada, o como trabajador en comisión de servicio o trabajador transfronterizo (Ley de Extranjería, Art. 41.4). El propósito de esta disposición es evitar que los extranjeros que no tengan lazos reales con la República de Eslovenia, obtengan el permiso de residencia permanente en este país. Un extranjero que obtenga el permiso de residencia permanente obtiene el estatus de residente de larga duración en Eslovenia, lo cual queda marcado sobre su permiso con una etiqueta (Ley de Extranjería, Art. 26.4). En Eslovenia, los permisos de residencia permanente siempre son concedidos por la Unidad Administrativa en la localidad en donde reside el extranjero (Ley de Extranjería, Art. 42.2).

## 2.3.3. CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

### 2.3.3.1 *Reagrupación familiar*

El derecho a la reagrupación familiar ha sido establecido legalmente para miembros directos de la familia de ciudadanos eslovenos, de ciudadanos de la UE y de nacionales de terceros países con permiso de residencia permanente o de residencia temporal en Eslovenia con una duración de al menos un año (Ley de Extranjería, Art. 93k.8). Los miembros de la familia incluidos en esta definición son: esposas; hijos no casados del reagrupante o de su esposa si son menores de 18 años de edad; padres (en el caso en que el solicitante sea menor); e hijos de un adulto no casado o padres que sean legalmente dependientes del reagrupante o su esposa (Ley de Extranjería, Art. 36.3). En caso de familias poligámicas, el permiso de residencia temporal por reagrupación familiar puede ser concedido sólo a una esposa (Ley de Extranjería, Art. 36.4). Si las circunstancias así lo requieren, otros miembros de la familia del reagrupante pueden ser considerados como familia excepcionalmente (Ley de Extranjería, Art. 36.1); Art. 93k.1).

Para que el miembro de la familia del reagrupante pueda obtener un permiso de residencia, éste debe probar que posee suficientes recursos económicos para mantener a los miembros de la familia que pretende residan en Eslovenia (Ley de Extranjería, Art. 36.5). La solicitud de reagrupación familiar se presenta a la Unidad Administrativa del lugar en que se pretende residir en Eslovenia (Ley de Extranjería, Art. 36.2).

Hay muchas indicaciones específicas relativas a la obtención y renovación temporal de un permiso de residencia por reagrupación temporal, dado que los permisos de residencia de miembros de la familia dependen del permiso de residencia del nacional del tercer país con el cual están ligados. La concesión del permiso de residencia inicial a miembros de la familia del nacional del tercer país sólo es posible si el permiso de residencia del reagrupante tiene una

---

<sup>457</sup> Por ejemplo, no es posible para un trabajador de temporada prorrogar su permiso de residencia temporal por razones de reagrupación familiar o estudios (Ley de Extranjería, Art. 34.4)

validez de al menos un año. No obstante, incluso si el permiso de residencia del reagrupante es válido para menos de un año, el permiso actual de residencia puede ser renovado debido a la finalidad reunificadora (Ley de Extranjería, Art. 36.6). La duración del primer permiso de residencia temporal de un familiar directo es, en principio, la misma que la del permiso del reagrupante, pero no puede exceder de un año. El permiso puede prorrogarse por el mismo período que el del reagrupante, aunque el período de validez de las prórrogas no puede exceder de dos años. Los miembros de la familia pueden tener sus permisos de residencia temporal con una prórroga de un año en caso de fallecimiento del reagrupante o de divorcio, siempre y cuando el matrimonio durase un mínimo de tres años mientras residían en Eslovenia (Ley de Extranjería, Art. 36.9). Los miembros de la familia que obtengan su permiso de residencia en Eslovenia tienen derecho a trabajar, sin necesidad de permiso de trabajo y sin limitaciones de cupo.

### 2.3.3.2 Trabajo

#### Cuenta ajena

En caso de que el extranjero desee residir en Eslovenia para trabajar por cuenta ajena, el empleador debe presentar la solicitud necesaria para el trabajador en cualquier embajada o consulado de Eslovenia en el extranjero, o en la Unidad Administrativa en Eslovenia (Ley de Extranjería, Art. 34.3). En caso de trabajadores empleados por una compañía extranjera radicada en el extranjero (trabajadores en comisión de servicio), es el legal representante del empleador y del trabajador el que presenta la documentación (Ley de Extranjería, Art. 34.7). En caso de nacionales de un tercer país con permiso de residencia de larga duración de la CE en otro estado miembro de la UE, la solicitud del permiso de residencia tendrá que ser presentada en la embajada o consulado de Eslovenia en el Estado miembro de residencia (Ley de Extranjería, Art. 37.3). Un extranjero puede conseguir trabajo en Eslovenia si se le ha emitido el permiso de trabajo y ha sido registrado en la Oficina de empleo por el empleador (Ley sobre el empleo y trabajo de los extranjeros, Art. 4.3). El número de permisos de trabajo que se conceden anualmente a los extranjeros que desean residir en Eslovenia viene limitado por un cupo definido por decreto, adoptado anualmente según las bases determinadas por la Resolución sobre políticas migratorias de la Asamblea Nacional (Ley sobre el empleo y trabajo de los extranjeros, Art. 5.1). El cupo incluye sub-cupos de trabajadores empleados, trabajadores en comisión de servicio, trabajadores en formación profesional y otras prácticas, trabajadores de temporada y trabajadores realizando servicios individuales (Ley sobre el empleo y trabajo de los extranjeros, Art. 5.4)<sup>458</sup>. El cupo varía de un año a otro, aunque por regla general no puede exceder del cinco por ciento del total de la población en edad laboral de Eslovenia, según determine la Oficina de Estadística (Ley sobre el empleo y trabajo de los extranjeros, Art. 5.6). El cupo de permisos de trabajo en 2007 limitó en número de permisos concedidos a los extranjeros a 18.500. De forma complementaria al establecimiento de cupos, si es de interés público el Gobierno puede limitar o prohibir el empleo de nacionales de terceros países en determinados sectores de la economía, empresas o profesiones, así como limitar el flujo de entrada de trabajadores en general, o de aquellos que llegan a determinadas regiones (Ley sobre el empleo y trabajo de los extranjeros, Art. 5.7). Tales circunstancias incluyen, por ejemplo, la concurrencia de altos niveles de desempleo.

Como ya hemos mencionado, un extranjero puede ser empleado en Eslovenia sólo si tiene permiso de trabajo. De acuerdo con la Ley sobre el empleo de los extranjeros, hay tres tipos diferentes de permiso: 1) el permiso de trabajo personal; 2) el permiso para el empleo; y 3) el permiso de trabajo (Art. 8.2). Sólo el permiso de trabajo personal puede ser concedido por un período de tiempo ilimitado. El permiso de trabajo personal permite al extranjero un acceso libre e ilimitado al mercado de trabajo (excepto si se concede con una validez de un año). Y

<sup>458</sup> Los cupos, en todo caso, no incluyen: trabajadores que se hallan en una posición de reciprocidad con los ciudadanos eslovenos, según los acuerdos internacionales (como los ciudadanos de la UE y refugiados), trabajadores para los que no les sea requerido permiso de trabajo (como los familiares directos de un extranjero residente legal o de un ciudadano esloveno, periodistas acreditados y artistas), los extranjeros con un permiso de trabajo personal, y los representantes y los trabajadores en comisión de servicio que reciban una formación adicional en Eslovenia.

estos permisos no están sujetos a cupos anuales (Ley sobre el empleo y trabajo de los extranjeros, Art. 10.1). El permiso para el empleo está sujeto a las necesidades del empleador, por lo que para mantener el permiso el nacional del tercer país sólo puede ser empleado por el empleador que solicitó su permiso. Este tipo de permiso normalmente se concede cuando no pueden encontrarse individuos adecuados en la fuerza de trabajo nacional (Ley sobre el empleo y trabajo de los extranjeros, Art. 11.1; Art. 11.3). Finalmente, el permiso de trabajo es el emitido durante un tiempo limitado para trabajadores de temporada, en comisión de servicio, en formación profesional o en prácticas, y para trabajadores que prestan servicios individuales (Ley sobre el empleo y trabajo de los extranjeros, Art. 12.1, Art. 12.2).

De igual forma, los extranjeros que deseen residir en Eslovenia están obligados a obtener el permiso de residencia y el permiso de trabajo. Estos dos permisos están íntimamente conectados: la concesión temporal del permiso de residencia se corresponde con la del permiso de trabajo, pero no puede ser concedido para una duración superior a un año (Ley de Extranjería, Art. 32.2). Los permisos de residencia pueden renovarse durante un máximo de dos años si el extranjero aún posee un permiso de trabajo válido (Ley de Extranjería, Art. 32.3). No obstante, si el extranjero reside en Eslovenia con un permiso de residencia temporal que sea válido por tres años, tras dicho período el permiso podrá ser prorrogado durante más de dos años (Ley de Extranjería, Art. 32.4).

#### Cuenta propia

Los extranjeros que deseen constituirse como empresa de acuerdo con la Ley de empresas y actuar como sus representantes, o aquellos que deseen trabajar como empresarios individuales privados, deben obtener un permiso de trabajo personal de cuenta propia con una validez de un año (Ley sobre el empleo y trabajo de los extranjeros, Art. 10.4). Con respecto al tipo de negocio que el nacional del tercer país tenga intención de realizar, se desarrollará en las mismas condiciones que para los nacionales eslovenos. Los planes de negocio no son examinados específicamente, pero los extranjeros deben cumplir las condiciones establecidas en la Ley de empresas y están sujetos a la ley de insolvencia. El autoempleo de los trabajadores extranjeros no está limitado, en general, por los cupos anuales<sup>459</sup>.

#### Trabajo de temporada

El permiso de trabajo es el tipo de permiso emitido durante un período de tiempo limitado para trabajadores de temporada, en comisión de servicio, en formación profesional o en prácticas, y para trabajadores que prestan servicios individuales (Ley sobre el empleo y trabajo de los extranjeros, Art. 5.9). Los cupos anuales determinan el número de permisos concedidos para el trabajo estacional (como hemos indicado en la sección previa de cuenta ajena). La solicitud del permiso de residencia temporal con el propósito de realizar un trabajo de temporada debe ser presentada por el nacional del tercer país o bien por el empleador. Este permiso tiene una validez máxima de seis meses o, excepcionalmente, de nueve meses en aquellas áreas en que así se requiera (Ley de Extranjería, Art. 34.1).

#### *2.3.3.3 Estudios y formación profesional*

El estudiante o persona extranjera en prácticas que esté inscrito en un programa universitario o de cualquier otra forma de educación, especialización, formación profesional o formación práctica, o de cooperación en programas de intercambio estudiantil o cualquier otro programa no incluido en el sistema educativo reglado, debe obtener un permiso de residencia temporal. En estos casos, además de las condiciones generales ya expuestas, debe incluirse junto a la solicitud de residencia temporal una prueba de la inscripción (Ley de Extranjería, Art. 33.1). El permiso es concedido durante el período de tiempo necesario para completar los estudios o formación, pero por un máximo de un año. Si los estudios duran más de un año, el permiso

---

<sup>459</sup> En cualquier caso, si el índice de desempleo se incrementase debido a una falta de limitaciones al auto empleo, el Gobierno tiene la autoridad para limitar el acceso a la cuenta propia a los extranjeros (Ley sobre el empleo y trabajo de los extranjeros, Art. 5.9).

puede prorrogarse anualmente (Ley de Extranjería, Art. 33.2). Un extranjero que sea titular de este permiso puede, mientras realice sus estudios, obtener un trabajo o un empleo de acuerdo con la Ley sobre el empleo y trabajo de los extranjeros; lo que significa que debe obtener un permiso de trabajo (Ley de Extranjería, Art. 33.5). El empleo también puede ser obtenido una vez el extranjero haya completado el programa de estudios. Sin embargo, esto se realiza bajo las mismas condiciones que otros nacionales de terceros países, según explicamos en la sección 3.2.3.3.2.

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

En general, la legislación nacional de la República de Eslovenia concerniente a la inmigración y a la regulación de los estatutos legales de los extranjeros comprende y está en consonancia con la legislación relevante de la UE.

Un área de preocupación surge en los casos en que a los nacionales de un tercer país se les deniega la entrada en Eslovenia. De acuerdo con el Acuerdo fronterizo de Schengen puede realizar un recurso, pero debido a la falta de efectos suspensivos, la persona debe esperar la decisión fuera del territorio de Eslovenia (Ley de Extranjería, Art. 9). Además, de acuerdo con la Ley de Extranjería, no es posible interponer un recurso contra la denegación de una solicitud de un visado o de un permiso de residencia temporal con una finalidad de empleo o trabajo (Ley de Extranjería, Art. 65.3). Es tales casos, el cuerpo competente ni tan siquiera tiene que razonar su decisión denegatoria. Desde que el empleo y el trabajo son la razones principales por las que una persona emigra y solicita un permiso de residencia fuera de su país de origen, es cuestionable si se respeta el derecho a la tutela judicial efectiva, tal y como indica el artículo 13 de la Carta Europea de Derechos Humanos.

Finalmente, otra posible violación de los derechos humanos podría surgir de la ausencia de disposiciones que definan si las parejas del mismo sexo tienen o no derecho a la reagrupación familiar. Debido a la ausencia de normas claras en esta materia, algunos solicitantes reciben permisos de residencia sobre la base de la reagrupación familiar, mientras que otros no.

### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

Debido a la falta de políticas de integración y enseñanza del idioma, la mayoría de los inmigrantes en Eslovenia, la mayoría de inmigrantes en Eslovenia son originarios de otras repúblicas de la antigua Yugoslavia. La mejora de las políticas de integración podría facilitar la diversificación en los países de origen de los inmigrantes en Eslovenia, especialmente para aquellos que llegan con una finalidad laboral o educativa.

### **5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

Tras volver a sus países de origen, los inmigrantes pueden acceder a la seguridad social y obtener derechos de pensión si sus países de origen y Eslovenia tienen firmados Acuerdos en materia de Seguridad Social. Hasta mayo de 2007, Eslovenia había cerrado los mencionados acuerdos sólo con Croacia y Macedonia. Existía una previsión de que a finales de 2007 la Asamblea Nacional ratificara también un acuerdo cerrado con Bosnia Herzegovina, el cual fue firmado finalmente el 19 de febrero de 2007 (Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos sociales 2007). A fin de asegurar la implantación efectiva de tales acuerdos, las partes contratantes han establecido también acuerdos administrativos (por ejemplo, las normas de implementación).

No existen medidas disponibles que permitan la circulación de cerebros, mediante la promoción del principio de preferencia de la Comunidad, para aquellos que ya han trabajado durante algunos años en la UE antes de retornar a su país de origen.

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

Lavtar, R., "The position of foreigners in the Republic of Slovenia after local elections in 2006", IFIMES Working Paper Series (2006) (Lavtar 2006).

Available Online at: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=09&ID=300>

Kavkler, K., Immigration policy of the European Union and the Republic of Slovenia and economic effects of immigration (2002) Diploma thesis, Ljubjana (Kavkler 2002).

Available Online at: [http://www.cek.ef.uni-lj.si/u\\_diplome/kavkler103.pdf](http://www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/kavkler103.pdf)

Zavratnik Zimic, S., "Slovenia: The Perspective of a Country on the Schengen Periphery", in Migration Trends in Selected EU Applicant Countries, Volume IV (2003) Vienna, International Organization for Migration (Zavratnik Zimic 2003).

### Otras fuentes

Administrative Fees Act (Consolidated Text), Official Journal RS No. 114/2005, 19 December 2005 (Administrative Fees Act).

Employment and Work of Aliens Act (Consolidated Text), Official Journal RS No. 4/2006, 13 January 2006 (Employment and Work of Aliens Act).

General Administrative Procedure Act (Consolidated Text), Official Journal RS No. 24/2006, 7 March 2006 (General Administrative Procedure Act).

Companies Act, Official Journal RS No. 42/2006, 19 April 2006 (Companies Act).

Administrative Disputes Act, Official Journal RS No. 105/2006, 12 October 2006 (Administrative Disputes Act).

Aliens Act (Consolidated Text), Official Journal RS No. 107/2006, 17 October 2006 (Aliens Act).

Resolution on the Immigration Policy of RS, Official Journal RS No. 40/1999 (Resolution 40/1999).

Resolution on the Immigration Policy of RS, Official Journal RS No. 106/2002, 12 May 2002 (Resolution 106/2002).

Instructions on the Contents, Format and Method of Granting and Withdrawing and/or Expiry of Residence Permit, Official Journal RS No. 45/2000, 27 May 2000, and Amendments to Instructions, Official Journal RS No. 43/2004, 26 April 2004.

Ministry of Labour, Family and Social Affairs, press release, 22 March 2007 (Ministry of Labour, Family and Social Affairs 2007).

Available Online at:

<http://www.mddsz.gov.si/si/splosno/novice/novica/Article/1939/5427/?cHash=14899ce9de>

Personas entrevistadas

Mr. Miha Šepec, Employment Office of the Republic of Slovenia, 07 May 2007.



## ESPAÑA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>430</b>
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN.....430</b>	
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios.....430</b>	
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados.....430</b>	
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES.....430	
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES.....431	
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES.....431	
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia.....432</b>	
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS.....432	
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes</i> .....432	
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables</i> .....432	
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales</i> .....432	
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA.....432	
2.3.2.1 <i>Residencia temporal</i> .....432	
2.3.2.2 <i>Residencia permanente</i> .....432	
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS.....433	
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar</i> .....433	
2.3.3.2 <i>Trabajo</i> .....433	
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional</i> .....435	
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL.....436</b>	
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN.....437</b>	
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS.....437</b>	
Bibliografía.....439	

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

La inmigración en España ha aumentado significativamente en las últimas décadas. Según el padrón municipal, en 1995 había en España sólo 500.000 extranjeros en el territorio, lo que suponía un 2% de la población total. En comparación, a principios de 2007, había ya más de 4,48 millones, lo que representaba el 9,9% de la población total (cifras del Instituto Nacional de Estadística —INE—).

La política de inmigración en los últimos diez años ha consistido básicamente en intentar, por parte de los sucesivos gobiernos españoles, regular los flujos migratorios en respuesta a las necesidades de mano de obra del mercado nacional, lo que ha conducido al establecimiento de cupos o cuotas de trabajadores migrantes. Las políticas de lucha contra la inmigración ilegal y contra las mafias de trata de seres humanos también han constituido una prioridad en la última década. Por otra parte, la política migratoria más reciente en España se ha caracterizado por los continuos procesos de regularización que se han sucedido.

Se han hecho intentos para gestionar la inmigración, pero la inestabilidad legislativa, la inseguridad y la desinformación en relación con las normas aplicables, junto con unas políticas de inmigración contradictorias, han dado lugar a la presencia de un número de inmigrantes irregulares en España estimado en 1.300.000.

Además, la falta de integración de la población inmigrante ha llevado a la fricción entre la sociedad de acogida y los nuevos ciudadanos.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

La legislación española distingue entre dos tipos de situaciones: los extranjeros en España pueden estar en una situación de estancia o de residencia. Estancia se define como la presencia en territorio español por un período de tiempo de hasta 90 días, salvo en el caso de los estudiantes, que pueden permanecer por un período igual al del curso en que se han matriculado. Por otra parte, son residentes los extranjeros que viven en España con una autorización de residencia válida. Éstos pueden estar en una situación de residencia temporal o permanente. La legislación contempla tres situaciones específicas: el régimen especial para los estudiantes, la residencia de los apátridas, indocumentados y refugiados, y la residencia de los menores de edad.

En consecuencia, se puede afirmar que las dos principales situaciones jurídicas en las que los nacionales de terceros países se pueden encontrar en España son: visitantes o residentes. Un visitante puede permanecer en territorio español durante un período de tiempo limitado, en principio, no superior a 90 días y no requiere de una autorización previa, aparte de la exigencia de un visado para entrar en el país, en su caso. Por otro lado, la situación del residente es definida con precisión por la ley, la cual obliga a la obtención de una autorización para residir, ya sea temporal o permanente.

Dentro de este marco de residencia temporal y permanente y de los regímenes especiales, la legislación contempla la entrada y residencia de los miembros de la familia, empleados por cuenta ajena, trabajadores por cuenta propia y estudiantes.

### 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

#### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

La Embajada o Consulado español en el país de residencia del extranjero solicitante es la autoridad competente para recibir las solicitudes de visado y, posteriormente, expedirlos.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, en lo que respecta a los visados de residencia, la Embajada o Consulado (cuando la solicitud ha sido admitida a trámite) la remitirá al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, así como a la Delegación o Subdelegación del Gobierno de la provincia en la que el solicitante desea residir. La Delegación o Subdelegación

es la autoridad competente para conceder la autorización de residencia que se incorpora al visado.

### 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

Se requiere, con carácter general, un visado para entrar en España a los nacionales de terceros países, salvo en los casos en que un tratado internacional haya establecido lo contrario<sup>460</sup>. Los visados se solicitan en la Embajada o Consulado español en el país de residencia del extranjero, y podrán ser expedidos por motivos de tránsito, estancia, residencia o estudios.

El visado de estancia temporal permite permanecer en España por un tiempo máximo de 90 días en un periodo de seis meses<sup>461</sup>. Un visado de residencia permite a un extranjero residir en España. Se concede por un plazo de tres meses, pero incorpora la autorización inicial de residencia. Podemos hablar de diferentes tipos de visados de residencia:

El primero de ellos autoriza a residir en España sin llevar a cabo ninguna actividad profesional. La solicitud de visado debe ir acompañada de los siguientes documentos: pasaporte válido, Certificado de antecedentes penales o documento equivalente, Certificado médico y documentos que acrediten la posesión de medios económicos suficientes. Este tipo de visado incluye, a su vez, varias subcategorías, a saber, el visado de residencia por reagrupación familiar, el de residencia no lucrativa y el de residencia con exención de permiso de trabajo.

El visado de residencia por reagrupación familiar se concede a los familiares de los extranjeros que residen legalmente en España con el fin de garantizar su derecho a la vida familiar. Una vez que los familiares han sido reagrupados y residen legalmente en España, el cónyuge del reagrupante y sus hijos mayores de 16 años podrán solicitar una autorización para trabajar.

El visado de residencia no lucrativa se concederá si la residencia en España no es con el propósito de llevar a cabo actividades económicas. La existencia de suficientes medios económicos para mantenerse en España durante la estancia debe ser probada para que pueda concederse este tipo de visado.

Para obtener un visado de residencia con el propósito de realizar actividades que no requieren una autorización de trabajo, el solicitante debe obtener primero un certificado oficial en el que las autoridades españolas declaren que este permiso no es necesario, es decir, que está exento.

El segundo tipo de visados de residencia es el de trabajo y residencia, y permite al extranjero llevar a cabo una actividad profesional y residir en España. La solicitud de visado debe ir acompañada de los siguientes documentos: pasaporte válido, Certificado de antecedentes penales o documento equivalente, Certificado médico y copia de la resolución administrativa por la que se concede la autorización de residencia y trabajo.

Por último cabe mencionar el visado de estudios, que permite a un extranjero permanecer en España para asistir a cursos, estudios o trabajos de investigación o formación.

### 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

Como regla general, las resoluciones administrativas adoptadas en relación con los extranjeros pueden ser recurridas. El proceso sigue el régimen jurídico general, con la excepción de algunos casos de expulsión. Las resoluciones, tanto administrativas como judiciales, incorporan la información sobre los posibles recursos que caben contra ellas, el órgano competente ante el que deben interponerse y el plazo de tiempo en el que debe hacerse.

Las resoluciones denegatorias de visados deben ir motivadas si el visado solicitado es el de residencia por reagrupación familiar o con fines de trabajo por cuenta ajena. Si la denegación del visado se debe al hecho de que el solicitante se encuentra incluido en la lista de personas no admisibles (SIS-Sistema de Información Schengen) según el Convenio de aplicación del

<sup>460</sup> La lista de países de los que sus nacionales no necesitan visado para estancias de corta duración está recogida en el Reglamento 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.

<sup>461</sup> Los ciudadanos de algunos países pueden solicitar una prórroga de estancia en España dentro de los tres primeros meses, pero sólo se concederá en circunstancias excepcionales.

Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, le será debidamente comunicado, de conformidad con las normas establecidas en dicho Acuerdo.

## **2.3 Régimen de Estancia y Residencia**

### **2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS**

#### *2.3.1.1 Autoridades competentes*

Las autorizaciones de residencia se conceden "en el país" por el Ministerio del Interior y por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (ahora de Trabajo e Inmigración), ambos actuando a través de la Oficina de Extranjeros adscrita a la Subdelegación del Gobierno en cada provincia (Ley Orgánica 4/2000—LOEX—, art. 67.2 y Real Decreto 2393/2004 o Reglamento de ejecución de dicha Ley—RELOEX—, art. 159, 160, 161 y 162).

#### *2.3.1.2 Procedimientos y condiciones aplicables*

Un extranjero que desee residir en España (es decir, permanecer más de tres meses) necesita estar en posesión de una autorización de residencia. Existe una diferenciación entre la autorización de residencia temporal, de tres meses a cinco años, y la de residencia permanente. Como las condiciones y requisitos dependen de manera significativa del tipo de autorización solicitada, estos serán ampliamente analizados en las siguientes secciones.

#### *2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales*

Como regla general, las resoluciones administrativas adoptadas en relación con los extranjeros pueden ser recurridas. Su ejecución seguirá el régimen jurídico general, con la excepción de algunos tipos de procedimientos de expulsión.

### **2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA**

#### *2.3.2.1 Residencia temporal*

Puede ser concedida por varios motivos, tales como la residencia sin el ejercicio de una actividad profesional, la residencia por reagrupación familiar o la residencia por motivos de trabajo, ya sea por cuenta propia o ajena. Las condiciones y requisitos con respecto a la concesión y renovación de dichas autorizaciones dependen de la situación específica solicitada.

Es de destacar que la autorización de residencia inicial se incorpora al visado de residencia (véase la sección 2.2.2). Por lo tanto, será solicitada igualmente ante la misión diplomática o consular en el país de origen. Como regla general, la autorización inicial de residencia temporal se concede por un período de un año. La autorización puede ser renovada dos veces por dos años adicionales, teniendo en cuenta siempre las circunstancias que motivan la solicitud de renovación, hasta un máximo de cinco años en total.

#### *2.3.2.2 Residencia permanente*

La residencia permanente autoriza al extranjero a residir indefinidamente y a trabajar en España. Aquellos que han tenido una autorización de residencia temporal, al menos, durante cinco años consecutivos, tienen derecho a la residencia permanente (LOEX, art. 32; RELOEX, art. 71 a 74). Sin embargo, otras personas pueden beneficiarse del derecho a la residencia permanente sin necesidad de cumplir el requisito de los cinco años. Estas son: los extranjeros residentes jubilados que se benefician del sistema español de Seguridad Social, los extranjeros nacidos en España y que al cumplir la mayoría de edad han residido legal e ininterrumpidamente al menos tres años, los que fueron originariamente españoles y perdieron

esta nacionalidad y los que han contribuido a la comunidad científica, económica, o al desarrollo cultural de España.

Cuando se concede al solicitante el estatuto de residente permanente, se dispone de un mes para adquirir la tarjeta de identificación de extranjero (TIE). Esta tarjeta debe ser renovada cada cinco años.

### 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

#### 2.3.3.1 *Reagrupación familiar*

La reagrupación familiar puede ser solicitada si el reagrupante ha estado viviendo en España durante un año y tiene una autorización para permanecer al menos otro año (LOEX, art. 16 y ss; RELOEX, art. 38 y ss).

Los familiares reagrupables son: el cónyuge casado legalmente, los hijos del reagrupante o de su cónyuge, menores de 18 años o incapacitados no casados, incluidos los adoptados, así como sus ascendientes y los de su cónyuge, si es que dependen económicamente de él (LOEX, art. 17.1; RELOEX, art. 39).

Con la solicitud de reagrupación familiar, el reagrupante debe presentar: documentos que acrediten el vínculo familiar, original y copia de su pasaporte, original y copia de su tarjeta de residencia, prueba de empleo y/o de medios económicos suficientes para mantenerse a sí mismo y a los miembros de su familia, y prueba que demuestre que posee una vivienda adecuada. Además, en el caso de reagrupación de la esposa, el reagrupante debe demostrar que no reside en España con otro cónyuge.

Cuando la solicitud de reagrupación es concedida, los familiares deben solicitar el visado de residencia correspondiente en el consulado o la misión diplomática de su país de residencia. El visado se extiende por un periodo de tres meses, durante el cual los miembros de la familia deberán entrar en España y, a continuación, adquirir una tarjeta de identidad de extranjero. La duración de la autorización de residencia concedida a los miembros de la familia dependerá de la situación del reagrupante. Si tiene una autorización de residencia temporal, el derecho de residencia de los miembros de su familia expirará en la misma fecha que el suyo. Cuando el reagrupante es un residente permanente, la primera autorización concedida a sus familiares expirará igualmente en la misma fecha que la de aquél. Sin embargo, la siguiente autorización de residencia que obtengan deberá ser la permanente.

Los ascendientes y cónyuges reagrupados podrán obtener una autorización de residencia independiente en caso de que logren una autorización para trabajar. Los hijos menores reagrupados podrán obtener una autorización de residencia independiente cuando alcancen la mayoría de edad y consigan una autorización para trabajar. En cualquier caso, con respecto a los cónyuges, la residencia independiente puede ser obtenida después de cinco años de residencia y, en relación con los hijos, cuando llegan a la mayoría de edad y han residido al menos cinco años en España.

Por otra parte, el cónyuge y los hijos del reagrupante podrán obtener una autorización de trabajo sin necesidad de tener la condición de residente independiente si el contrato de trabajo propuesto, por ser a tiempo parcial o por la duración del servicio, no proporciona una remuneración superior al salario mínimo interprofesional a tiempo completo en cómputo anual.

#### 2.3.3.2 *Trabajo*

##### Cuenta ajena

La legislación española contempla dos supuestos en los que los empleadores pueden contratar a un nacional de tercer país no residente. El primero es cuando la situación nacional de empleo permite esta contratación porque resulta "difícil cubrir un puesto de trabajo", y el empleador ha aportado pruebas de la incapacidad para encontrar un empleado que cubra la vacante. La segunda posibilidad es mediante la contratación programada de trabajadores extranjeros a través de un sistema de cupos aprobado anualmente por el Gobierno español (Navarro 2004). Con respecto al primer caso, se elabora cada tres meses un catálogo de ocupaciones de difícil cobertura diferente para cada provincia, así como para Ceuta y Melilla, que contiene

información sobre las ofertas de empleo presentadas por los empleadores ante los servicios públicos de empleo.

El segundo supuesto, que se refiere a la contratación basada en un sistema de cuotas, consiste básicamente en la posibilidad de que el Gobierno apruebe anualmente un Contingente para trabajadores extranjeros no comunitarios en base a la situación nacional de empleo y teniendo en cuenta las propuestas presentadas por las Comunidades Autónomas (CCAA) y las organizaciones sindicales y patronales más representativas, (LOEX, art. 39; RELOEX art. 77 a 80). El objetivo de esta última modalidad es facilitar la contratación programada de trabajadores extranjeros mediante la concreción de un número provisional de ofertas de empleo estables. El número de ofertas de trabajo podrá ser revisado en el transcurso del año, a fin de responder a cualquier cambio que se produzca en el mercado de trabajo.

La convocatoria de este Contingente también podrá contener un número determinado de visados para la búsqueda de empleo con carácter general (RELOEX, art. 81), visados para la búsqueda de empleo dirigidos a hijos o nietos de español de origen (RELOEX, art. 82) y visados para la búsqueda de empleo en ciertos sectores de actividad u ocupaciones en un área geográfica concreta (RELOEX, art. 83). La contratación por este sistema no afecta a inmigrantes que ya residen en España sino que los trabajadores habrán de ser seleccionados en sus países de origen sobre la base de las ofertas presentadas por los empleadores, dando prioridad a los países con los que España tiene firmado un acuerdo sobre gestión de flujos migratorios. Estos son Colombia, República Dominicana, Ecuador, Marruecos y Perú.

Como regla general, los extranjeros están obligados a obtener una autorización de residencia temporal y trabajo para poder realizar una actividad asalariada<sup>462</sup>. Esta autorización se concede en base a la solicitud que el empleador ha presentado ante el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (ahora Trabajo e Inmigración), a través de la Oficina de Extranjeros situada en la provincia donde se encuentra la empresa o el empleador. La autorización inicial se concede por un año y podrá limitarse a un territorio y a un sector profesional. Varios requisitos deben cumplirse para poder conceder una autorización de residencia temporal y trabajo: la situación nacional de empleo debe permitir la contratación de extranjeros (es decir, se aplicará el test del mercado de trabajo), debe garantizarse empleo continuado durante el período de la autorización, el empleador debe estar registrado en el Sistema de Seguridad Social, y las condiciones de la oferta de empleo deben corresponder con las establecidas por la norma para la misma actividad y zona geográfica.

El sistema de autorizaciones de trabajo se basa en el supuesto de que el extranjero solicitante está en otro país (normalmente su país de origen o de residencia) y recibe una oferta de empleo por parte de un empresario español. La autoridad diplomática o consular pide un Informe a las autoridades laborales de España sobre la disponibilidad de mano de obra para verificar que el trabajo no puede cubrirse con un trabajador español o con un extranjero residente legal. Esto se conoce como el test del mercado de trabajo. Una vez que este Informe es positivo, el contrato de trabajo será redactado. Sin embargo, una relación laboral tiene un carácter marcadamente personal, por lo que no se puede esperar que, en la mayoría de los casos, un empleador español contrate a un extranjero sin tener conocimiento directo de su formación, destrezas y habilidades. Paradójicamente, un empleador no puede contratar legalmente a un inmigrante que ya está en España y que conoce personalmente a menos que el inmigrante sea titular de un permiso de residencia válido.

Hay varias excepciones a la exigencia del test del mercado de trabajo (LOEX, art. 40). Entre las más notables cabe destacar: los cónyuges e hijos de extranjero residente legal con una autorización renovada, los extranjeros que tengan a su cargo ascendientes o descendientes de nacionalidad española, los extranjeros que haya obtenido una autorización

---

<sup>462</sup> Hay algunas excepciones al requisito de autorización de trabajo, que son: 1) técnicos y científicos invitados o contratados por el Estado o las CCAA con la intención de promover y desarrollar la ciencia y la investigación; 2) profesores invitados o contratados por una Universidad española, 3) personal directivo y personal docente de prestigiosas instituciones culturales públicas o privadas, reconocidas oficialmente en España, con el objeto de desarrollar programas culturales y educativos, 4) funcionarios civiles o militares de un Estado extranjero que vienen a España en virtud de acuerdos de cooperación; 5) periodistas; 6) artistas que vienen para una actuación específica; 7) clérigos o personal adscrito a una organización religiosa, siempre que su actividad se limite a funciones religiosas, y 8) personas nacidas en España que han perdido la nacionalidad española (LOEX, art. 41; RELOEX, art. 68).

de residencia por razones de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la Justicia u otras circunstancias excepcionales, y los extranjeros que hayan sido titulares de autorizaciones de trabajo para actividades de temporada durante cuatro años naturales y hayan retornado a su país. Para obtener una autorización de trabajo, por lo general se requiere que la persona pase un exámen médico y presente una declaración formal de que no padece ninguna enfermedad contagiosa. Dependiendo del tipo de empleo, puede ser necesario que el extranjero presente documentos que demuestren que ha obtenido la capacitación pertinente y los diplomas necesarios para realizar el trabajo o servicio. El conocimiento de la lengua española es a menudo necesario para su contratación e incluso puede ser obligatorio para determinados tipos de empleo.

#### Cuenta propia

Para trabajar por cuenta propia en España el extranjero debe cumplir todos los requisitos que exige la legislación pertinente para la apertura y el desarrollo de la actividad, así como garantizar una inversión suficiente y potencial para crear empleo (LOEX, art. 37; RELOEX, art. 58 al 62).

La autorización inicial de residencia se concederá por un año y podrá ser renovada dos veces por períodos de dos años, hasta completar un máximo de cinco.

#### Trabajo de temporada

La autorización de trabajo concedida a un extranjero con el propósito de llevar a cabo actividades de temporada puede tener una duración igual a la del contrato de trabajo, con un plazo máximo de nueve meses dentro de un período de doce. Es destacable que en estos casos no se aplicará el test del mercado de trabajo. La demanda de trabajadores de temporada se orienta preferentemente hacia los países con los que España ha firmado acuerdos de regulación de flujos migratorios (RELOEX, art. 55 a 57).

### **2.3.3.3 Estudios y formación profesional**

Los extranjeros que deseen estudiar en España deben obtener un visado de estudios. La solicitud de dicho visado deberá ir acompañada de los siguientes documentos: pasaporte, prueba de admisión en una institución de enseñanza pública o privada reconocida oficialmente, copia del contenido del Plan de estudios, formación o investigación que el estudiante realizará, seguro médico, prueba de medios económicos y alojamiento suficientes, y en el caso de estudiantes menores de edad, la correspondiente autorización de los padres o tutores. Cuando la duración de los estudios o la de la investigación supere los seis meses, el solicitante también deberá aportar un Certificado médico y un Certificado de antecedentes penales.

La presencia de los estudiantes extranjeros en España es considerada como una situación de estancia y no como una situación de residencia. La duración de la autorización es igual a la del curso para el cual se han matriculado. La autorización podrá, no obstante, ser prorrogada si el titular demuestra que sigue cumpliendo las condiciones que dieron lugar a la obtención de la autorización inicial y también los requisitos exigidos por la institución a la que está asistiendo.

Los extranjeros titulares de un visado con fines de estudio podrán ser autorizados a trabajar en instituciones públicas u organizaciones privadas, y ello si el empleador presenta una solicitud de autorización de trabajo y se cumplen todos los requisitos. Estas actividades tendrán que ser compatibles con la realización de los estudios, es decir, deben ser contrataciones a tiempo parcial y el salario obtenido no debe tener la consideración de recurso necesario para el sustento del estudiante durante su estancia. En el caso de que el empleo sea a tiempo completo, su duración no podrá superar los tres meses.

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

Existen algunas diferencias entre la legislación española y la normativa de la UE con respecto a la protección que se otorga a un residente permanente ante una posible sanción de expulsión, ya que sólo puede ser aprobada esta medida en casos de infracciones muy graves contra el orden público o la seguridad nacional (LOEX, art. 54.1 en relación con el art. 57.5).

La autorización de residencia temporal es más problemática, ya que el artículo 49 del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica de Extranjería requiere, en la mayoría de los casos, que la solicitud inicial de una autorización de residencia temporal y trabajo vaya acompañada de un visado de residencia válido. Hay algunas excepciones a este requisito, por ejemplo: los extranjeros que ya cuentan con una autorización de residencia en vigor y los estudiantes, o cuando se ha solicitado la exención de la obligación de visado de residencia, que se concede sólo en algunos casos específicos. Sin embargo, en los demás supuestos, el extranjero debe abandonar el territorio español y solicitar un visado de residencia en el extranjero.

Con respecto al derecho a la reagrupación familiar, tanto la Ley Orgánica 4/2000 como las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 8/2000 establecen el derecho a la reagrupación únicamente con respecto a los miembros de la familia nuclear. Al mismo tiempo, la LO 8/2000 eliminó dos categorías de familiares que la LO 4/2000 sí había incluido. La concreción de los familiares reagrupables de los nacionales españoles no se ajusta a la definición adoptada por la UE (familiares distintos del cónyuge, hijos menores de 21 años y ascendientes, siempre que dependan económicamente del español reagrupante y cualquier otro familiar del residente legal cuando existan razones humanitarias que así lo recomienden). La normativa española reconoce las parejas de hecho, pero la administración competente deniega sistemáticamente las solicitudes de reagrupación de estos familiares, y ello contrariamente a las disposiciones contenidas en la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar.

En cuanto a la regulación de la admisión de inmigrantes económicos, tanto la práctica como el enfoque teórico de la UE revelan algunas líneas generales de acción compartida a las que básicamente se ajusta la legislación española en la materia. Se distingue entre un régimen general y ciertas situaciones especiales, tales como los trabajos de duración determinada o los servicios transnacionales. Los procedimientos contemplados para la admisión de trabajadores no comunitarios se basan en las necesidades económicas del país, determinadas principalmente por la situación nacional de empleo y por el establecimiento de un sistema de cuotas. Además, en respuesta a la reiterada demanda de reformas legislativas, se ha introducido la figura del visado de búsqueda de empleo como complemento al sistema de contratación en origen. Por último, esta normativa facilita los trámites de solicitud mediante el establecimiento de un procedimiento único de autorización de trabajo y residencia, que consiste en que el empleador es el sujeto legitimado para presentar la solicitud en nombre del nacional del país tercero.

Las últimas reformas legislativas operadas en el año 2003 no incluían el principio de "preferencia comunitaria", pensado para aquellos que trabajaron algunos años en la Unión Europea antes de regresar a su país de origen. Sólo si han trabajado en una institución pública española no van a tener que obtener una autorización de trabajo en España.

En conclusión, podría decirse que el legislador español ha modificado ampliamente la Ley de extranjería en los últimos años con la finalidad de adaptarla a las obligaciones impuestas por la normativa de la Unión Europea. Sin embargo, todavía persisten algunas diferencias con respecto al derecho europeo. Las restricciones a los derechos fundamentales como el respeto a la vida privada y familiar, el derecho de reunión y de asociación y el derecho de manifestación y de huelga contenidos en la Ley Orgánica 4/2000, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, claramente contradicen el ámbito de aplicación general de estos derechos tal y como aparecen definidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

#### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

Debido a la falta de información precisa, es difícil determinar el impacto real y las consecuencias de la aplicación de la legislación sobre inmigración en la práctica. En principio, no existen grandes diferencias en esta materia a nivel nacional, autonómico y local ya que, de conformidad con la Constitución española, la política y la legislación sobre extranjería e inmigración recaen bajo las competencias exclusivas del gobierno central. A pesar de ello, las comunidades autónomas tienen la capacidad de desarrollar y poner en práctica determinados aspectos de estas políticas. Además, las CCAA pueden influir en la regulación de determinadas materias que afectan directamente a la inmigración en la medida en que ostentan la competencia exclusiva en ámbitos como la salud, la educación, la vivienda y la asistencia social.

Por otro lado, resultan evidentes las disparidades entre las distintas CCAA y provincias españolas en cuanto a las circunstancias que rodean a los extranjeros. Por ejemplo, las circunstancias de Ceuta y Melilla, de las Islas Canarias o de Andalucía, como puntos de llegada masiva de inmigrantes irregulares, son completamente diferentes entre sí, y a su vez se diferencian de las condiciones existentes en los restantes territorios. Por otra parte, las grandes ciudades como Barcelona, Madrid o Valencia, son los lugares elegidos por la mayoría de la población extranjera para residir. El hecho de contar con mayores recursos económicos y humanos y mejores infraestructuras, hace que estas zonas urbanas a menudo puedan ofrecer condiciones más favorables. Sin embargo, también es cierto que en estas ciudades los problemas de integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida, así como los conflictos originados por el racismo y la xenofobia que a menudo se producen, son más frecuentes que en las ciudades pequeñas. El Egipto en Almería representa un caso especial, donde hay una gran población de trabajadores inmigrantes con dificultades de integración social.

En cuanto a los "cupos de trabajadores inmigrantes", sin tener todavía una evaluación de los resultados reales, las ofertas de empleo publicadas en los últimos 15 años por el Estado español para cubrir vacantes normales o de difícil cobertura han sido notablemente escasas. Hay una gran brecha entre la demanda oficial y la demanda real. El resultado final es que la demanda real sólo puede cubrirse mediante la "contratación" de inmigrantes irregulares.

#### **5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

Las medidas más importantes adoptadas por el gobierno español para regular los flujos migratorios en cooperación con los países de origen, y en particular con los países en los que estos flujos son especialmente significativos, son los acuerdos bilaterales sobre mano de obra extranjera. Se pretende que estos acuerdos bilaterales sirvan como instrumento para desarrollar una política nacional global de inmigración (Carulla 2004). El Gobierno español ha firmado acuerdos de este tipo con Colombia, Ecuador, Marruecos, República Dominicana y Perú. Estos tratados se aplican a los trabajadores migrantes, que son definidos como los nacionales de las Partes Contratantes que están autorizados para ejercer actividades remuneradas, como empleados por cuenta ajena en territorio español, incluyendo los trabajadores de temporada. Aunque estos acuerdos pueden adoptar variedad de formas, su contenido se centra en la migración con motivos de empleo y en la voluntad de regular el mercado de trabajo y controlar los flujos migratorios.

Estos acuerdos bilaterales regulan las siguientes cuestiones: la publicación de las ofertas de empleo, el proceso de selección de los candidatos, las condiciones y la firma de los contratos de trabajo, la emisión de los permisos para permanecer y trabajar en España, los viajes y la llegada a España, el empleo y las condiciones sociales de los trabajadores, los derechos de los trabajadores migrantes durante su estancia en España, y también antes y durante el viaje, y las condiciones de su regreso al país de origen. Los acuerdos tienen un enfoque global y coordinado de todos los aspectos del fenómeno migratorio. Ofrecen cooperación para el desarrollo y cooperación en la lucha contra la inmigración irregular, ayuda en la lucha contra la explotación de los trabajadores y la violación de los derechos sociales, ayuda contra la falsificación de documentos y, en particular, contra el tráfico ilegal de seres humanos.

Es interesante observar que, en general, estos acuerdos bilaterales contemplan los diferentes derechos subjetivos de los trabajadores migrantes. Los acuerdos reconocen el derecho de los migrantes a reunirse con algunos miembros de su familia, tal y como se especifica en la legislación española.

Los trabajadores que han tenido la oportunidad de formarse y adquirir experiencia profesional en el extranjero pueden ser agentes importantes para el desarrollo de sus países de origen. Los tratados en cuestión incluyen la idea de desarrollo conjunto o co-desarrollo entre los países desarrollados y los países en vías. Con este fin, el acuerdo con Colombia establece que se pondrán en marcha medidas para fomentar la reinserción de los trabajadores migrantes en Colombia, con el valor añadido que supone la experiencia de la emigración y que sin duda puede constituir un factor de crecimiento económico, social y tecnológico. Con el mismo fin, el acuerdo con Ecuador establece que las partes se comprometen a favorecer la consecución de proyectos destinados a fomentar la formación profesional de los migrantes, a impulsar el reconocimiento de la experiencia profesional adquirida en España, a promover la creación de pequeñas y medianas empresas por parte de los migrantes que regresan, así como a la creación de asociaciones bi-nacionales de empresarios y trabajadores.

Pero los nuevos acuerdos no se han ocupado del ciclo migratorio completo, lo que puede ser el principal obstáculo para el logro de la amplia serie de objetivos previstos. En el caso de Marruecos, por ejemplo, el ciclo migratorio no siempre se inicia en el territorio de Marruecos, sino, en una buena proporción, en el África subsahariana, convirtiéndose éste en un país de tránsito. El mencionado acuerdo no ha tenido en cuenta este hecho, habiendo quedado limitado su alcance a los nacionales de ambos países y no a todas las personas que viven en ellos.

Con el fin de aumentar el alcance geográfico de su enfoque y tener en cuenta el ciclo migratorio completo, en el último año España ha firmado un nuevo tipo de acuerdo con los Estados del África sub-sahariana (incluidos Gambia, Guinea, Guinea Bissau y Mauritania). Estos acuerdos permiten la repatriación de los ciudadanos que han llegado a España por vías ilegales o que se encuentran en España en situación irregular.

Los migrantes podrán acceder a los derechos derivados del sistema español de Seguridad Social que han adquirido mientras han estado trabajando y cotizando durante su estancia en Europa, al regresar a su país de origen. España ha firmado numerosos acuerdos con otros Estados para garantizar la transferencia de los derechos adquiridos en cualquiera de los dos países, teniendo en cuenta la duración del empleo, el lugar donde se ha desarrollado la actividad, las cotizaciones a la Seguridad Social y la fiscalidad. Los migrantes también pueden transferir dinero desde España a sus países de origen utilizando los servicios postales, el sistema bancario o cualquier otra empresa privada al efecto.

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

Boelaert-Suominen, S., "Non-EU nationals and Council Directive 2003/109/EC on the status of third country nationals who are long-term residents: five paces forward and possibly three paces back", 42 *Common Market Law Review* (2005) pp. 1011-1052.

Crespo Navarro, E., "The incipient immigration policy of the European Union and regularisation of aliens in Spain", X *Spanish Yearbook of International Law* (2004) pp. 97-122 (Navarro 2004).

García Rodríguez, I., "The right to family reunification in the Spanish law system", VII *Spanish Yearbook of International Law* (1999-2000), pp. 1-37.

Gavidia Sanchez, J.V., "Españoles/extranjeros" ("Spanish/Foreigners"), 58 *Revista Española de Derecho Internacional* (2006) pp. 61-117.

Nieto Delgado, C., "Reforms and counter-reforms in Spanish law on aliens", VII *Spanish Yearbook of International Law* (1999-2000) pp. 51-70.

Ripoll Carulla, S., "Spain's bilateral agreements on foreign workers: a new instrument of Spanish immigration and development policy", VII *Spanish Yearbook of International Law* (1999-2000) pp. 39-49 (Carulla 2004).

Rojo Torrecilla, E. (ed.), *Inmigración y mercado de trabajo en la era de la globalización: Estudio de la normativa internacional, comunitaria y española* (Immigration and job market in the globalization era: study of the international, European and Spanish norms) (2006) Valladolid, Editorial Lex Nova.

Sagarra Trias, E., "La legislación sobre extranjería e inmigración: Una lectura -Los derechos fundamentales y libertades públicas de los extranjeros en España" ("Legislation on aliens and immigration: a reading – fundamental rights and public freedoms of aliens in Spain") (2002) Universidad de Barcelona.

Sagarra Trias, E., "Un nuevo status de extranjero en España: El Inmigrante, irregular, empadronado, residente trabajando y con orden de expulsión" ("A new alien status in Spain: the irregular immigrant with official deportation orders, who is a registered resident and works in Spain")<sup>1</sup> *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* (2002) pp. 89-97.

### Otras fuentes

Organic Law 4/2000 on the Rights and Freedoms of Aliens in Spain and their Social Integration, 11 January 2000, amended by Organic Law 8/2000, Organic Law 11/2003 and Organic Law 14/2003 (Organic Law 4/2000).

Implementing Regulation of Organic Law 4/2000, Official State Bulletin No. 174. 21 July 2001 (Implementing Regulation).

Agreement between Spain and Colombia on the regulation and organization of migratory flows for employment, signed 21 May 2001, Official State Bulletin No. 159, 4 July 2001.24530/2005).

Agreement between the Kingdom of Spain and the Republic of Ecuador on the regulation and organization of migratory flows, signed 29 May 2001, Official State Bulletin No. 164, 10 July 2001.

Agreement on labour between the Kingdom of Spain and the Kingdom of Morocco, signed the 25 July 2001, Official State Bulletin No. 226, 20 September 2001.

Agreement between the Kingdom of Spain and the Dominican Republic concerning the regulation and organization of migratory flows for employment, signed 17 December 2001, Official State Bulletin No. 31, 5 February 2002.

Agreement between the Kingdom of Spain and the Republic of Guinea Bissau on immigration matters, signed 7 February 2003, Official State Bulletin No. 74, 27 March 2003.

Agreement between the Kingdom of Spain and the Muslim Republic of Mauritania on immigration matters, signed 1 July 2003, Official State Bulletin No. 185, 4 August 2003.

Agreement between the Kingdom of Spain and France, signed 26 November 2002, Official State Bulletin No. 309, 26 December 2003.

Agreement between the Kingdom of Spain and the Swiss Confederation, signed 17 November 2003, Official State Bulletin No. 17, 20 January 2005.

Agreement between the Kingdom of Spain and the Republic of Peru on immigration matters, signed 6 July 2004, Official State Bulletin No. 159, 5 July 2005.

Agreement between the Kingdom of Spain and Macedonia, signed 6 February 2006, Official State Bulletin No. 280, 23 November 2006.

Framework Agreement on cooperation in immigration matters between the Kingdom of Spain and the Republic of Gambia, signed 9 October 2006, Official State Bulletin No. 310, 28 December 2006.

Agreement on cooperation in immigration matters between the Kingdom of Spain and the Republic of Guinea, signed 9 October 2006, Official State Bulletin No. 26, 30 January 2007. National Institute of Statistics, Statistics on Foreigners, 11 June 2007 (National Institute of Statistics).

Available Online at:

<http://www.ine.es/prensa/np457.pdf>.

## SUECIA

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>442</b>
.....	
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN</b>	<b>442</b>
.....	
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios</b>	<b>442</b>
.....	
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados</b>	<b>442</b>
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES	442
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES	443
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES	443
.....	
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia</b>	<b>444</b>
.....	
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS	444
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes</i>	444
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables</i>	444
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales</i>	445
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA	446
2.3.2.1 <i>Residencia temporal</i>	446
2.3.2.2 <i>Residencia permanente</i>	446
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS	446
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar</i>	446
2.3.3.2 <i>Trabajo</i>	447
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional</i>	449
.....	
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL</b>	<b>450</b>
.....	
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN</b>	<b>450</b>
.....	
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS</b>	<b>450</b>
Bibliografía	451

## **1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES**

La naturaleza de los flujos migratorios en Suecia ha cambiado con el tiempo. Hasta el siglo 20 Suecia era principalmente un país de emigración. Desde la Segunda Guerra Mundial esta tendencia se invirtió, debido principalmente a la llegada de trabajadores inmigrantes en 1960 y 1970, principalmente desde España, Grecia e Italia (SOU 2006).

En las últimas décadas, la inmigración con fines laborales ha disminuido, debido principalmente a los cambios en la política sueca desde 1968, la obtención de una autorización era a veces exigida antes de la entrada al país. Hoy es difícil para los extranjeros procedentes de países fuera de Escandinavia y Europa Occidental el obtener un permiso de trabajo (SOU 2006). La inmigración a Suecia está basada principalmente en el procedimiento de reagrupación familiar y los procedimientos de asilo. Inicialmente, Suecia aprobó la legislación para hacer frente a las cuestiones de migración sobrevenidas después de la Segunda Guerra Mundial. Originalmente, esta legislación trataba principalmente de la expulsión de extranjeros no deseados (Wikrén; Sandesjö 2006). Su campo de aplicación ha sido ampliado desde entonces para incluir disposiciones en materia de permisos de residencia y trabajo, visados y pasaportes. La legislación vigente (Ley de Extranjería de 2006) fue aprobada el 31 de marzo<sup>463</sup>, y sustituye a la Ley de Extranjería de 1989. Esta ley establece distinción más clara entre las diferentes razones de estancia y transpone las directivas de la UE de inmigración. La nueva ley armoniza la legislación sueca con la Directiva 2003/109/CE del Consejo relativa al estatuto de ciudadanos de terceros países residentes de larga duración, la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar y la Directiva del Consejo 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y los miembros de la a sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. El objetivo oficial de la política migratoria actual de gobierno es mantener una inmigración controlada, introducir mejores oportunidades para la migración económica y armonizar más todavía la política nacional y comunitaria en materia de inmigración y asilo (Objetivos de Presupuesto 2007).

## **2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN**

### **2.1 Descripción de los supuestos migratorios**

Los nacionales de terceros países pueden obtener la autorización para permanecer en Suecia con fines de reagrupación familiar, de estudios, trabajo asalariado o por cuenta propia, y en algunos casos específicos, tales como actividades deportivas, visitas, tratamientos médicos o las adopciones internacionales. La mayoría de los inmigrantes entran en el país por reagrupación familiar, excepto los ciudadanos de la UE y nacionales de los países nórdicos. Los estudiantes y los trabajadores migrantes, constituyen, a su vez, la tercera categoría de inmigración en Suecia. Los solicitantes de asilo son también una categoría importante.

### **2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados**

#### **2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES**

Una solicitud de visado debe presentarse desde una embajada o consulado sueco en el extranjero, o, en su defecto, en la misión extranjera de un Estado Schengen representado en el país de residencia en el extranjero. La Junta de Inmigración de Suecia (BMS) es en la mayoría de los casos la autoridad competente para procesar las solicitudes de visado. Dentro de la Oficina de Migración, las solicitudes de visado

---

<sup>463</sup> Para una mayor comprensión de esta evolución legislativa, véase Wikrén y Sandesjö (2006), pp. 14-26

son examinadas por la división de acogida y alojamiento. La Oficina del gobierno, puede de la misma manera, en algunas circunstancias tomar decisiones en la materia (Ley de Extranjería art 3.5). La Policía puede rechazar las solicitudes de entrada a los individuos que no tengan permiso de residencia y no cumplan los requisitos de obtenerlo (Ley de Extranjería art 8.4).

## 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

Suecia emite principalmente visados Schengen sobre todo para un máximo de tres meses en el mismo semestre (Ley de Extranjería, art. 3.2). Sin embargo, cuando las exigencias relativas al visado no se cumplen, pero existe una razón excepcional, los visados excepcionales podrán expedirse como una medida subsidiaria. El concepto de "razones excepcionales" incluye motivos humanitarios, la existencia de un interés nacional, razones o limitaciones de la familia. Estos visados se concederán por un período superior al visado normal con el límite de un año.

Los ciudadanos exentos de visado y los titulares de un permiso de estancia no están obligados a solicitar un visado (Ley de Extranjería, art. 2.3).

Para obtener un visado, los solicitantes deben: estar en posesión de un pasaporte válido de más de tres meses de duración de la estancia prevista, aportar pruebas de la existencia de seguro de salud que cubre los costes de 30 000 euros, todas las necesidades médicas de emergencia y de la repatriación al país de origen por razones médicas, y disponer de los recursos suficiente para satisfacer sus necesidades (estos recursos se estiman en 40 euros por día) y pagar el viaje de regreso. Además, el solicitante podrá verse obligado a presentar cualquier documento justificar las razones de su visita.

Una solicitud de visado será denegada si el solicitante tiene una prohibición de entrada o si representa una amenaza para la seguridad del Estado, la seguridad nacional o las relaciones entre los estados de la zona Schengen (Ley de Extranjería, art. 3.1). Las autoridades suecas también pueden negarse a expedir un visado a una persona señalada en el Sistema de Información de Schengen (SIS), o con una prohibición de entrada a raíz de una condena penal por un tribunal sueco. La decisión de rechazo no debe estar motivada excepto si el interesado así lo solicita.

Las autoridades competentes tendrán en cuenta el riesgo de la inmigración ilegal presentado por el solicitante, y, como tal, fundamentan su decisión en las circunstancias del demandante en de su país de origen, las anteriores visitas a Suecia y la posibilidad de regresar a su país final de la estancia.

El procedimiento y condiciones para la expedición de visados son coherentes con Convenio de Schengen. Las autoridades suecas hacen generalmente una interpretación bastante amplia de las normas sobre visados, resultando en un elevado porcentaje de aceptación de las solicitudes. Suecia recibió 210 000 solicitudes de visado en 2006, aprobando más del 90% de ellos. El promedio de la instrucción de las solicitudes es de siete días.

## 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

Las decisiones de rechazar una solicitud de visado no podrán ser objeto de recurso en los tribunales. Sólo los miembros de la familia de los nacionales de los Estados miembros de la EEE puede apelar la denegación de la solicitud de visado, siempre que la decisión haya sido tomada por la Oficina de Inmigración (Ley de Extranjería, art. 14.3). Sin embargo, es posible solicitar una reconsideración de la solicitud por el autor del acto (en la mayoría de los casos, el Consejo de Migración).

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 Autoridades competentes

Las siguientes autoridades participan en la gestión de la migración: la Oficina de Migraciones, la Oficina de Gobierno, la policía, los tres tribunales a cargo de las cuestiones de migración y el Tribunal de Apelaciones a cargo de las cuestiones de migración<sup>464</sup>.

La Oficina de Inmigración es la autoridad principal para expedir y retirar los permisos de residencia, permisos de trabajo, y decretar la denegación de entrada y las medidas de denegación<sup>465</sup>. En determinadas circunstancias, la Oficina del Gobierno también puede tomar las decisiones sobre la materia (Ley de Extranjería, art. 5.20, art. 5.21).

Una peculiaridad del sistema sueco es la participación de varias autoridades del gobierno en el examen de una solicitud de permiso de residencia para trabajar. La autoridad principal en la materia es el Consejo de Migración. Este debe consultar a la Agencia Nacional de empleo para todas las solicitudes de permisos de trabajo que no hayan sido objeto de rechazo. (Ordenanza de s extranjeros, art. 5.5). La Agencia Nacional de Empleo está facultada para delegar la comunicación con la Oficina de Migración a una agencia local de empleo (Ordenanza sobre extranjeros art 5.5; art 13.14). Existen excepciones en las cuales la Oficina de Inmigración puede tomar decisiones sola, sin consultar a la Agencia Nacional de Empleo, incluso cuando se adopte la decisión de conformidad con las directrices de la Agencia Nacional de Empleo (Orden sobre extranjeros Art. 5.5). Las asociaciones de empleadores y empleados tienen voz y voto en las demandas individuales (Ley de Extranjería, art. 13.4) Ordenanza sobre extranjero. 5.12).

Otra autoridad del Gobierno, la Comisión de Integración se estableció en 1998 y se disolvió en julio de 2007. Ella se encargó de acoger a los extranjeros que hayan obtenido un permiso de estancia y las relaciones con los gobiernos locales para que los individuos se registraran después de la emisión de su permiso. Estas diferentes actividades se han dividido entre el Consejo de Migración y las autoridades regionales.

#### 2.3.1.2 Procedimientos y condiciones aplicables

Las condiciones para la obtención de permisos de residencia en Suecia varían dependiendo de la situación de inmigración solicitada. Sin embargo, es posible identificar una serie de condiciones y de procedimientos comunes. En la mayoría de los casos, la expedición de permiso de residencia es solicitada y obtenida en el país de origen antes de entrar en el país (Ley de Extranjería, art. 5.18).

Hay previstas algunas excepciones, en particular, con respecto a determinados supuestos de reagrupación familiar. (Ley de Extranjería, art. 5.18)<sup>466</sup>.

Generalmente, los solicitantes deben pagar una tasa correspondiente a la solicitud y mostrar la prueba de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades durante su estancia en Suecia. Los nacionales de Estados miembros de la EEE están exentos del pago de estos honorarios.

En caso de solicitud de visita, trabajo o estudio, los individuos deben probar la existencia de un seguro de salud para la duración de la estancia. No habrá examen de salud o de atención

<sup>464</sup> Cabe señalar que cuando un inmigrante ha cometido un delito grave, son los tribunales penales ordinarios los que adoptan la decisión con respecto a si el extranjero debe ser deportado a su país de origen (véase el art. 8.9 de la Ley de Extranjería).

<sup>465</sup> Esto se deduce de varias disposiciones de la Ley de Extranjería, donde las competencias de la Oficina de Inmigración se relacionan con detalle.

<sup>466</sup> En cuanto a la reagrupación familiar, existe una excepción para las personas que la solicitan por primera vez, si es bastante probable que reciban una resolución positiva y si, además, no fuera razonable que tuvieran que abandonar el país.

médica y ni es necesaria ni hay requisitos sobre el conocimiento de la lengua, de la historia o de las tradiciones culturales suecas<sup>467</sup>.

Por último, los empleados, los autónomos, los estudiantes o los visitantes deben presentar una declaración de intenciones por el que se comprometen a abandonar el país al vencimiento de permisos de residencia de corta duración. Este requisito no tiene base de ningún fundamento jurídico, pero es una práctica establecida en la Oficina de Migraciones (BMS octubre de 2006; marzo de 2006d BMS, BMS marzo 2006e). Como causa para denegar una solicitud de permiso de residencia, conviene remarcar que las autoridades competentes están obligadas a prestar especial atención a las condenas penales que pueda tener el solicitante (Ley de Extranjería, art. 5.17). Las solicitudes de reagrupación familiar pueden ser denegadas si, por ejemplo hay, información errónea proporcionada voluntariamente o si el solicitante presenta una amenaza para el orden público y seguridad pública (Ley de Extranjería, art. 5.17.a).

Por último, el demandante tiene en todos los casos, un derecho de acceso al expediente (Ley de Extranjería, art. 13.9), de conformidad con el principio constitucional de acceso a los documentos públicos. La regla es que todas las transcripciones oficiales están disponibles para todos, su acceso puede ser denegarse únicamente en casos excepcionales. La regla también se aplica a los nacionales los extranjeros y les da el derecho a seguir su caso y obtener toda la información que la autoridad haya tenido acceso. La Oficina también informará al solicitante estado de su caso. La Junta debe dar razones para todas las decisiones relativas a los permisos o de residencia permanente (Ley de Extranjería, art. 13.10)

### 2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales

La estructura del sistema de apelación fue radicalmente alterada de una Corte administrativa a un sistema de tribunales de apelación en 2006 (SMB de marzo de 2006b). Este cambio sustancial mejora de la protección de los derechos de los solicitantes de permiso de residencia. Anteriormente, el Servicio de Extranjeros manejaba los recursos en el aparato administrativo, este sistema fue criticado a la luz del derecho a un juicio justo.

Decisiones que ahora pueden ser impugnadas en uno de los tres Tribunales de Migración<sup>468</sup>, aunque un recurso judicial directo no es posible. En primer lugar, existe una revisión administrativa por el Consejo de Migración, mediante la cual la Junta puede volver a examinar su decisión y la cambia si se considera que la primera decisión fue incorrecta. Si el Consejo de Migración mantiene su decisión original, se apela a uno de los tres Tribunales de Migración. Una nueva apelación contra la sentencia de la migración de Tribunal de Justicia se pueden hacer a la Corte de Apelaciones sobre Inmigración. En esta situación, el recurso de apelación debe ser otorgado por la Corte de Apelaciones sobre Inmigración. Este tipo de licencia de apelación puede concederse en el caso de "Exención de prioridad" o "excepción extraordinaria". El primero se refiere a un caso que podría proporcionar orientación para las futuras decisiones, mientras que el segundo significa que no son extraordinarias las razones para reconsiderar la apelación.

Debido a que el nuevo proceso de apelación ha sido recientemente establecido, una estimación de la duración media de tiempo para las apelaciones aún no ha sido calculada. Un plazo máximo de cuatro meses establecido para los tribunales de migración y cinco meses

<sup>467</sup> Sin embargo, los extranjeros que viven en Suecia pueden participar de cursos en sueco. Hay un curso de, al menos, quince horas a la semana, durante cuatro semanas, ofrecido por el gobierno local de conformidad con la Ley de Educación. Las condiciones para participar son que el estudiante sea adulto (mayores de dieciséis años), que carezca de conocimientos básicos en sueco y que esté empadronado en una localidad sueca. No se requieren tasas. Como no hay requisitos sobre el conocimiento de Suecia, su historia, tradiciones culturales y política, el plan de estudios de idioma contiene sólo elementos educativos.

<sup>468</sup> Tres de los Tribunales Administrativos del Condado de Suecia son los tribunales de migración.

para el Tribunal de Apelaciones sobre Inmigración (Tribunales de 2007). Desde el establecimiento del nuevo sistema de tribunales, en el seis por ciento de los casos a que se refiere el Migración Tribunal de Apelación se ha concedido la exención extraordinaria (Stern, Interview).

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### 2.3.2.1 *Residencia temporal*

Un permiso de residencia temporal por un período de validez de un año puede ser expedido en la solicitud del primer permiso, tales como la residencia en el ejercicio de una actividad profesional, la reagrupación familiar (cuando los cónyuges no han vivido juntos continuamente en el extranjero), el estudio o visita (Ley de Extranjería. 5.8, art. 5.10). La Ley de Extranjería no contiene ninguna obligación o norma de procedimiento aplicable al conjunto de permisos de residencia temporal (ver secciones 2.3.1. y 2.3.3. para más detalles).

### 2.3.2.2 *Residencia permanente*

El principal requisito para la concesión de la residencia permanente recae sobre la voluntad del demandante (Prop.1988/89: 86). En la práctica esto significa que los solicitantes de un permiso de residencia para reagrupación familiar o de trabajo (en aquellos casos en los que existe un contrato de duración indeterminada que se ha propuesto al interesado) pueden solicitar la concesión de una residencia permanente si su intención es permanecer en el país por un largo tiempo (Wikrén; Sandesjö 2006). En otras palabras, no hay período de tiempo específico establecido para beneficiarse de un permiso permanente. La solicitud de permiso de residencia permanente puede ser rechazada si se sospecha que el individuo puede tener una mala conducta o participar en actos delictivos (Ley arte extranjero. 5.7).

En este caso, un permiso de residencia temporal puede ser expedido en el lugar de permiso permanente (Ley de Extranjería, art. 5.7). El permiso de residencia permanente puede también denegarse si el solicitante tiene antecedentes penales o proporciona información falsa en apoyo de su solicitud (Ley de Extranjería, art. 5.17). Además del permiso de residencia permanente, Suecia también otorga permisos de Larga duración-CE. Cabe señalar que en la mayoría de los casos, emitir un CE de larga duración es complementario con el permiso previamente concedido. Estos permisos se expiden por un período inicial de cinco años después de una estancia ininterrumpida, de al menos cinco años en Suecia en virtud de las siguientes categorías: residentes de larga duración en otro Estado miembro de la Unión residentes en Suecia o los residentes en Suecia y miembro de la familia de un residente de larga duración en otro Estado miembro de la Unión (Ley de Extranjeros, art. 5 bis 1). Se hace una distinción entre los titulares de un permiso de residencia Permanente en Suecia y de residentes de larga duración o en otro país o los miembros de la las familias de esas personas. El primero concede un permiso de residencia ilimitado mientras que las dos últimas categorías recibirán un permiso de residencia por cinco años sólo (Ley de Extranjería, art. 5.19 bis). Para obtener un permiso de residencia de larga duración-CE, la Los solicitantes deben tener recursos financieros suficientes para satisfacer sus necesidades y las de su familia (Ley de Extranjería, art. 5a 2). Los medios económicos requeridos no son elevados, ya que incluso pueden estar por debajo de los establecidos como mínimos en las normas del sistema social (Wikrén y Sandesjö 2006).

## 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

### 2.3.3.1 *Reagrupación familiar*

En cuanto a la reagrupación familiar, una primera distinción puede hacerse entre los miembros de la familia de los nacionales de Estados miembros de la UE, los miembros de la familia de los nacionales de terceros países y miembros de la familia de los nacionales de Suecia.

El primer grupo recibe un trato favorable. Ningún permiso es necesario, pero en el caso de una estancia superior a tres meses, los interesados deben solicitar la expedición de un permiso de

residencia válido para un máximo de cinco años. Después de este período, si la estancia hubiese sido ininterrumpida, se puede conceder un permiso de residencia permanente. Los miembros de la familia que se benefician de este régimen son los siguientes: cónyuge, pareja registrada o de hecho, los hijos menores de 21 años o más, si son dependientes; y los padres a cargo<sup>469</sup>.

Los miembros de la familia de los nacionales de terceros países titulares de un permiso de residencia (permanente o temporal), y los miembros de la familia de los nacionales de Suecia tienen la posibilidad de obtener un permiso de residencia. En este caso, se entiende por miembros de la familia: el cónyuge, parejas de hecho o registradas, los futuros esposos bien sean pareja de hecho o registrada, los niños menores de 18 años, y los parientes cercanos de más de 18 años en circunstancias excepcionales<sup>470</sup>. En la mayoría de los casos, se concede el permiso de de la misma duración que el solicitante del permiso reagrupación familiar (en los casos de reagrupación familiar con ciudadano sueco, se concede un permiso de residencia permanente). Sin embargo, cuando la relación es reciente, es decir, que los cónyuges, parejas inscritas o parejas de hecho han vivido juntos menos de dos años en el país de origen, se expide un permiso de residencia temporal para un máximo de dos años (y un mínimo de seis meses).

Después de un período de dos años, pueden solicitar la expedición de un permiso permanente. Los familiares están autorizados a trabajar.

El objetivo de la Junta de Inmigración es poder decidir sobre los procedimientos de la reagrupación familiar en los seis meses desde la presentación de la solicitud, pero en la práctica, este objetivo no se alcanza (Presupuesto 2006). La solicitud de reagrupación familiar debe acompañados de un pasaporte, dos fotos carnet recientes (menos de seis meses) y, si procede, certificado de matrimonio, certificado de pareja de hecho registrada o un certificado de registro Nacional. Suecia no impone ningún requisito de un alojamiento adecuado o de recursos financieros durante la estancia. Por el contrario, el riesgo de actividad criminal es tenido en cuenta en la decisión por las autoridades competente (Ley de Extranjería, art 5.17).

### 2.3.3.2 Trabajo

#### Cuenta ajena

Según el reciente trabajo de una comisión gubernamental de investigación, es posible que el ámbito de la migración económica haya conocido cambios sustanciales (SOU 2006). Uno de los problemas de la normativa actual es la falta de disposiciones relativas a las circunstancias para la concesión de un permiso de trabajo (Wikrén; Sandesjö 2006). El Permiso de trabajo se concede normalmente por una actividad determinada durante un período de un año renovable, o menos si la obra en cuestión está prevista para un período más corto (Ley de Extranjería. 6.1). Si la expedición del permiso está motivada por una escasez temporal de mano de obra, se concederá por un máximo de 18 meses. En algunos casos, un permiso puede ser renovado después de la solicitud a la Oficina de Migración. Este es el caso cuando un inmigrante reside en Suecia por motivos de reagrupación familiar o tiene razones serias para no salir antes de presentar una nueva solicitud (Ley de Extranjería, art. 5.18, y art. 6.4).

Antes de decidir sobre la expedición de permisos de trabajo, la Oficina de Migración consulta a la Agencia Nacional de Empleo, que analiza la situación del mercado de trabajo<sup>471</sup>.

El empleador debe informar de la existencia de una vacante en la agencia de empleo local, y

<sup>469</sup> Es destacable que a los padres de los estudiantes no se les puede conceder un permiso de residencia.

<sup>470</sup> A los familiares que no pertenecen al concepto de familia nuclear (padres, por ejemplo), se les puede conceder la reagrupación familiar, aunque en este sentido las políticas se han vuelto más restrictivas recientemente. Los actuales requisitos incluyen que el solicitante haya vivido anteriormente en el mismo hogar que el familiar que reside en Suecia y que haya una relación de dependencia (financiera, social y emocional) entre las dos personas.

<sup>471</sup> Hay algunas excepciones en que la Oficina de Inmigración puede tomar decisiones independientes. Son los casos relativos a artistas que visitan Suecia durante un período máximo de un mes, o cuando ha de tomar una decisión coherente con las directrices de la Oficina de los Mercados Nacionales (Ordenanza de Extranjería, art. 5.5). Si el solicitante ha estado en el país el tiempo suficiente y las circunstancias personales lo requieren, la Oficina de Inmigración también puede tomar una decisión independiente.

señalar su intención de contratar un nacional de un tercer país y solicitar la opinión del sindicato de trabajadores sobre la cuestión (SOU 2006). Basándose en esta información, la agencia local para el empleo adopta una decisión sobre la necesidad de contratar a trabajadores extranjeros. No es más que la opinión favorable para que los nacionales de terceros países puedan hacer una solicitud (SOU 2006). En este caso, la solicitud de permiso de trabajo debe presentarse a la embajada o el Consulado de Suecia en el extranjero (Ley de Extranjería, art. 5.8).

Si la actividad asalariada está prevista para un periodo superior a tres meses, un permiso de residencia se requiere para complementar el permiso de trabajo, en caso contrario, el visado es suficiente. El empresario debe garantizar un salario, los seguros y las condiciones de trabajo al menos equivalentes a los convenios colectivos o la práctica de la industria en cuestión. Además, los empleadores deben asumir la responsabilidad de encontrar alojamiento para el empleado. Los plazos de instrucción de una solicitud de permiso de trabajo son entre seis y ocho semanas (BMS marzo de 2006d).

Un proyecto de ley para aumentar las oportunidades para la migración económica se está preparando actualmente y debe ser presentado al Parlamento en los próximos meses. El objetivo es diseñar un sistema de migración económica, eficaz, flexible, permitiendo a los empresarios suecos contratar a nacionales de terceros países que tengan una solicitud. Según la propuesta actual, la oferta de empleo primero debe ser publicada en Suecia y en la base de datos EURES, por lo menos diez días antes de que al empleador se le permita contratar trabajadores extranjeros. La nueva ley presenta una diferencia importante en la medida de que todo permiso temporal podría abrir la vía a conseguir la residencia permanente, si el trabajador trabajar de forma continuada cuatro años en Suecia. En el sistema actual, los permisos temporales de trabajo pueden ser remitidos a los migrantes que han recibido una oferta de trabajo en firme de un empresario sueco. Estos permisos de trabajo temporales son válidos durante 18 meses, después de los cuales el inmigrante debe salir del país. En el nuevo sistema, el gobierno sueco no jugará ningún papel en la evaluación de la situación de empleo. Serán los empresarios los que determinasen si se necesita mano de obra extranjero en áreas específicas. El sistema sería impulsado por el mercado y no por el Estado.

#### Cuenta propia

Un extranjero que desee ejercer una actividad independiente, requiere solicitar un permiso para ello. Ningún permiso de trabajo es necesario, sin embargo. La solicitud de un permiso de residencia debe ser presentada al menos tres meses antes de la fecha llegada a Suecia (BMS marzo de 2006d), y el permiso de residencia deberá ser inscrito en el de pasaporte antes de entrar en el territorio. La expedición del permiso depende de la evaluación de las actividades en el plan de negocios. El solicitante debe demostrar que tiene el capital necesario para crear o comprar una empresa y que puede mantenerse a sí mismo y a su familia durante al menos un año en Suecia. La Junta de Inmigración también puede exigir la presentación de la documentación detallada del plan de negocios, incluyendo un estudio de mercado y un presupuesto general. Además, el solicitante deberá presentar referencias de clientes detalladas y referencias bancarias. También debe demostrar experiencia en el campo y que posee la formación necesaria. Si se adquiere una empresa existente, los dos últimos informes anuales deberán acompañar a la solicitud. Un informe preparado por un auditor de cuentas en Suecia también se requiere. Si se concede el permiso, el trabajador autónomo debe registrarse en la oficina Sueca de Patentes y Registro (BMS marzo de 2006d). El permiso de residencia será expedido por un período de un año y renovable por un período de prueba de dos años. Después del período de prueba, se podrá conceder un permiso de residencia permanente.

#### Trabajo de Temporada

Las autoridades suecas pueden expedir permisos para un período de empleo estacional (Ley de Extranjería, art. 6.2). La agencia local para el trabajo determina el número de temporeros que es pueden ser aceptados cada año en el mercado laboral sueco (Wikrén; Sandesjö 2006). Las cuotas anuales se basan en una evaluación de las necesidades de mano de obra para la siguiente temporada. En 2006, por ejemplo, se estimó que ningún trabajador de temporada en el extranjero era necesario (SOU 2006).

Trabajo de la temporada incluye únicamente las actividades silvicultura, horticultura y relacionados con el campo. La solicitud de permisos de trabajo para el trabajo de temporada

será presentada en la embajada o consulado sueco en el extranjero. La decisión será tomada por la agencia local para el empleo en la provincia del lugar del ejercicio de la actividad. La duración media de la instrucción es de tres meses (Presupuesto 2006).

### *2.3.3.3 Estudios y formación profesional*

Los requisitos para las personas que deseen estudiar en una universidad o escuela sueca difieren de las aplicables a los programas de intercambio internacional de estudiantes. En ambos casos, sin embargo, la solicitud debe presentarse antes de la entrada en Suecia.

La solicitud de un permiso de residencia por motivos de estudio está sujeta a la admisión y la inscripción a tiempo completo en una institución educativa. El solicitante debe también estar en posesión de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades en todos los estudios. Los estudiantes deben tener un ingreso mínimo de 7.300 coronas suecas (773 euros) al mes por un período de diez meses del año (BMS marzo 2007b). Una cantidad menor es necesaria si el solicitante puede demostrar que disfruta de un alojamiento gratuito. Además, si la duración de los estudios es de menos de un año, la Junta de Inmigración también se requiere de un seguro integral de salud y una declaración de intenciones que acredite que el solicitante vaya a abandonar el país después de haber completado los estudios. Si se acepta la solicitud, el estudiante tiene la oportunidad de trabajar además de sus estudios, sin obligación de un permiso de trabajo (BMS marzo de 2007b).

Los gastos administrativos relativos a una solicitud de permiso de residencia para estudios ascendieron a 1.000 coronas suecas (106 euros) para adultos y de 500 SEK (53 euros) para los menores de edad.

En 2006, casi 18 000 personas se postularon para estudiar en Suecia, con una tasa de aceptación del 70%. Casi la mitad de las solicitudes provenían de China, Pakistán, Nigeria y la India (BMS marzo de 2007a). La duración promedio del permiso de residencia con fines de estudio es inferior a tres meses. La solicitud de permiso de residencia en virtud de un programa de intercambio de estudiantes debe ir acompañada de la prueba de que los estudios sean a tiempo completo y como parte de un programa de intercambio organizado (BMS octubre de 2006). La inscripción debe ser confirmada por la institución de enseñanza y con información detallada sobre las personas de contacto en Suecia. El solicitante debe estar de acuerdo con abandonar el territorio al fin de los estudios. Los permisos para el intercambio de estudiantes se expiden por un máximo de un año.

Una nueva demanda debe ser presentada en el momento del vencimiento del permiso y si el estudiante puede demostrar que es todavía un estudiante o si no cumple con los requisitos para la un permiso de estudios, y quiere quedarse en el territorio para el ejercicio de una actividad remunerada, debe solicitar un permiso de trabajo.

Los permisos de residencia se conceden a los investigadores visitantes. La condición antes de su visita es su participación en un programa de intercambio internacional o la falta de investigadores en este campo en Suecia (BMS marzo de 2006c). Además, el empleador debe garantizar un salario, los seguros y las condiciones de trabajo al menos equivalentes a las los convenios colectivos o la práctica en el sector o la industria. El empleador está también están obligados a encontrar alojamiento para el ciudadano de un tercer país (BMS marzo 2006c).

### **3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

En general, las condiciones para la inmigración de terceros países en Suecia son conformes con los Reglamentos Comunitarios (Entrevista Stern).

### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

La Ley de Extranjería entró en vigor en 2006, por lo que efectos aún no han podido ser evaluados. No obstante, cabe señalar un problema de accesibilidad de las decisiones de los tribunales y una relativa falta de coherencia entre las decisiones de los diferentes tribunales de inmigración (entrevista Stern). También es demasiado pronto para evaluar los efectos prácticos de la aplicación de las pertinentes directivas de la UE. Sin embargo, cabe señalar que la política sueca anterior dirigía a los inmigrantes que venían a Suecia hacia las regiones que eran responsables de su alojamiento (Entrevista Stern). Hoy, sin embargo, las personas que reciben permiso de residencia pueden elegir su lugar de residencia y que tienden a elegir los lugares donde la situación del empleo es favorable y donde residan o que saben hablar su lengua. Por último, algún tipo de discriminación en el mercado laboral parece ser observado a expensas de los extranjeros.

### **5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

La Cooperación al desarrollo ejecutada por Suecia se basa principalmente en la prestación de asistencia humanitaria.

La legislación sueca permite que los migrantes mayores de 65 años de recibir las pensiones de su cotización en Suecia en sus países de origen si ellos deciden retornar. Suecia es uno de los tres únicos países que han ratificado la Convención de 1935 sobre la preservación de los derechos de pensión de los migrantes de la OIT.

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura

Government Offices of Sweden, "Mål och budget för migrationspolitiken" ("Objectives and budget of the migration policy"), website last updated 26 January 2007 (Budget Goals 2007). Available Online at: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/8186/a/80527>

Högsta Domstolen, "Question and Answer: The Swedish Courts" (Courts 2007). Available Online at: [http://www.domstol.se/templates/DV\\_InfoPage\\_4275.aspx](http://www.domstol.se/templates/DV_InfoPage_4275.aspx)

Public Government Inquiries, Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser (Labour immigration to Sweden – proposals and consequences) (2006) (SOU 2006).

Wikrén, G. and Sandesjö, H., Utlänningslagen med kommentar (The Aliens Act with comments) (2006) Stockholm, Norstedt Juridik (Wikrén and Sandesjö 2006).

### Otras Fuentes

Administrative Court Procedure Act (1971:291), 1971.

Administrative Act (1986:223), 1986.

Guarantee Pension Act (1998:702), 1998.

Aliens Act (2005:716), 31 March 2006 (Aliens Act).

Aliens Ordinance (2006:97), 23 February 2006 (Aliens Ordinance).

Proposition 1988/89:86 on a revision of the Aliens Act, 1989 (Prop. 1988/89:86).

Proposition 1996/97:25 on Swedish migration policy from a global perspective, 1996 (Prop. 1996/97:25).

Proposition 1999/2000:43 on the right of residence for the purpose of family reunification, 2000 (Prop. 1999/2000:43).

Swedish Migration Board, Annual report (2006) (SMB March 2006). Available Online at: <http://www.migrationsverket.se>

Swedish Migration Board, Entry Visa (January 2007) (SMB January 2007). Available Online at: [http://www.migrationsverket.se/infomaterial/bob/sokande/visum/visa\\_en.pdf](http://www.migrationsverket.se/infomaterial/bob/sokande/visum/visa_en.pdf)

Swedish Migration Board, Important changes in the Aliens Act with effect from March 31, 2006 (March 2006) (SMB March 2006a).

Available Online at: [http://www.migrationsverket.se/infomaterial/om\\_verket/viktiga\\_andringar\\_en.pdf](http://www.migrationsverket.se/infomaterial/om_verket/viktiga_andringar_en.pdf)

Swedish Migration Board, New appeal procedure for aliens and citizenship cases (March 2006) (SMB March 2006b).

Available Online at: [http://www.migrationsverket.se/infomaterial/om\\_verket/ny\\_ordning\\_en.pdf](http://www.migrationsverket.se/infomaterial/om_verket/ny_ordning_en.pdf)

Swedish Migration Board, Residence permits - exchange students (October 2006) (SMB October 2006).

Available Online at:

[http://www.migrationsverket.se/infomaterial/bob/sokande/studier/ututb\\_en.pdf](http://www.migrationsverket.se/infomaterial/bob/sokande/studier/ututb_en.pdf)

Swedish Migration Board, Residence permit for students –university/college (March 2007) (SMB March 2007b).

Available Online at:

[http://www.migrationsverket.se/infomaterial/bob/sokande/studier/utun\\_en.pdf](http://www.migrationsverket.se/infomaterial/bob/sokande/studier/utun_en.pdf)

Swedish Migration Board, Residence permits for the self-employed (March 2006) (SMB March 2006e).

Available Online at:

[http://www.migrationsverket.se/infomaterial/bob/sokande/foretag/uteg\\_en.pdf](http://www.migrationsverket.se/infomaterial/bob/sokande/foretag/uteg_en.pdf)

Swedish Migration Board, Residence permits for visiting researchers (March 2006) (SMB March 2006c).

Available Online at: [http://www.migrationsverket.se/infomaterial/bob/sokande/at/utfo\\_en.pdf](http://www.migrationsverket.se/infomaterial/bob/sokande/at/utfo_en.pdf)

Swedish Migration Board, Residence permit on the ground of family ties (November 2006) (SMB

Nov 2006). [http://www.migrationsverket.se/infomaterial/bob/sokande/familj/utfam\\_en.pdf](http://www.migrationsverket.se/infomaterial/bob/sokande/familj/utfam_en.pdf)

Available Online at:

Swedish Migration Board, Work Permits (March 2006) (SMB March 2006d).

Available Online at: [http://www.migrationsverket.se/infomaterial/bob/sokande/at/at\\_en.pdf](http://www.migrationsverket.se/infomaterial/bob/sokande/at/at_en.pdf)

#### Personas entrevistadas

Dr. Rebecca Stern, Swedish Red Cross, 7 May 2007 (Stern Interview).

## REINO UNIDO

<b>1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES</b>	<b>454</b>
<b>2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN</b>	<b>454</b>
<b>2.1 Descripción de los supuestos migratorios</b>	<b>454</b>
<b>2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados</b>	<b>454</b>
2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES	454
2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES	455
2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES	455
<b>2.3 Régimen de Estancia y Residencia</b>	<b>456</b>
2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS	456
2.3.1.1 <i>Autoridades competentes</i>	456
2.3.1.2 <i>Procedimientos y condiciones aplicables</i>	456
2.3.1.3 <i>Recursos administrativos y judiciales</i>	457
2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA	457
2.3.2.1 <i>Residencia temporal</i>	457
2.3.2.2 <i>Residencia permanente</i>	457
2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS	458
2.3.3.1 <i>Reagrupación familiar</i>	458
2.3.3.2 <i>Trabajo</i>	459
2.3.3.3 <i>Estudios y formación profesional</i>	462
<b>3. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL</b>	<b>462</b>
<b>4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN</b>	<b>463</b>
<b>5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS</b>	<b>463</b>
Bibliografía	465

## 1. POLÍTICA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: CUESTIONES GENERALES

El sistema Británico Migratorio posterior a la Segunda Guerra Mundial distinguía entre “sujetos” y “extranjeros”. Mientras que los “extranjeros” eran objeto de control migratorio, los “sujetos” (personas con vínculos en el Reino Unido, en una colonia Británica o a nacionales de estados independientes de la Commonwealth), eran libres de entrar en el Reino Unido. Esa libertad de entrada cambió como consecuencia de una disminución de la demanda de mano de obra migrante y un incremento en la oposición a la inmigración de personas que no fuesen de raza blanca, durante mil novecientos sesenta y dos. Con la entrada del Reino Unido en la Unión Europea, las distinciones existentes hasta entonces se consolidaron aun más, hasta el punto de que la inmigración de nacionales extracomunitarios se realizó, entre la década de 1970 y 1990, fundamentalmente por reagrupación familiar. Desde 1997, los gobiernos de turno han respondido a las necesidades de la demanda de mercado laboral británico mediante la ampliación de la migración económica. En este periodo se produjo, en junio de 2002, la introducción de un programa para migrantes altamente cualificados (hasta octubre de 2006 entraron en Reino Unido bajo el programa para migrantes altamente cualificados 49.188 inmigrantes) –debate producido en la Cámara de los Lores-, el incremento de en la expedición de permisos de trabajo (pasando de 40.750 permisos expedidos en 1996 a 91.500 en 2005), y el incremento de aquellos que adquirirían la condición de arraigo en el Reino Unido (v.g residencia de larga duración) a través de condiciones económicas (pasando de 5.240 en 1996 a 32.210 en 2005) –Boletín de Estadísticas de 1996 y 2005-. En un periodo más reciente, también se ha producido una apertura del mercado laboral a nacionales de los ocho países de centro Europa y Europa del Este que se adhirieron a la Unión Europea en el año 2004. Al mismo tiempo, las políticas gubernamentales más recientes se han desarrollado con un enfoque más restrictivo para la reagrupación familiar, la adquisición de la condición de arraigo y la nacionalidad británica. Esta tendencia restrictiva proviene fundamentalmente de una percepción negativa en la integración social de algunas personas pertenecientes a minorías étnicas, y en especial las provenientes de las comunidades Musulmanas. Así mismo, se introducen requisitos tales como capacidades lingüísticas y conocimientos a cerca del estilo de vida británicos, para la obtención de la nacionalidad británica (desde noviembre de 2007) y para el arraigo (desde abril de 2007). Las normas migratorias, publicadas por el Ministerio del Interior, previa aprobación parlamentaria, son las fuentes de derecho migratorio y políticas migratorias más relevantes. Algunas de las provisiones de la Ley sobre Inmigración, Asilo y Nacionalidad de 2006 (la cual pone en marcha una estrategia del Gobierno de cinco años de duración para la inmigración y el Asilo, y que fue publicada en el año 2005) entraron en vigor en Junio de 2006. Sin embargo, no fue hasta el año 2008 que la citada Ley entró en vigor en su integridad.

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN

### 2.1 Descripción de los supuestos migratorios

Los principales supuestos migratorios contemplados por la legislación británica son: visitantes, estudiantes y pasantes, trabajo temporal, trabajo, negocios y reagrupación familiar.

### 2.2 Reglas de Admisión – Política de Visados

#### 2.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES

Como regla general, una persona que pretenda obtener una autorización de entrada<sup>472</sup>, debe de solicitarla ante la delegación consular del país donde reside, o en su caso, y si no hubiere

<sup>472</sup>La autorización de entrada es la autorización para poder entrar en el Reino Unido, y se obtiene antes de salir del país de origen. Tradicionalmente se diferencia de la salida y la entrada, que es la permisión para entrar en el Reino Unido. Desde el año 2000 la autorización de entrada confiere por si misma la autorización legal para salir y entrar del país. Sin embargo, es posible que sea cancelada en el momento de llegada a las fronteras de entrada en el Reino Unido.

delegación diplomática en el país de residencia, en la legación que tuviera competencia en el país de residencia (Leyes de Inmigración párrafo. 28-29 ).

## 2.2.2 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES

Antes de entrar en el reino Unido, las personas nacionales de terceros países deben de obtener una autorización de entrada<sup>473</sup>. Para los nacionales de países para los que se requiere un visado tendrá formato de visado y para los que no es necesario tendrá formato de certificado de entrada. Las normas migratorias requieren una autorización de entrada antes de la salida del país de origen en tres casos: 1) nacionales de los 104 países para los que es necesario visado y que se encuentran en el listado incluido en el Anexo I de las de Inmigración, así como refugiados y apátridas; 2) nacionales de países que no necesitan visado que pretenden entrar por un periodo superior a seis meses; 3) nacionales de países que no necesitan visado que pretendan entrar por un periodo de seis meses o menos, pero con un fin para el que las Normas Migratorias requieren una autorización de entrada. En lo que respecta a las tasas, es un asunto especialmente controvertido en el Reino Unido. La política de "recuperación del coste total", que carga al solicitante el valor total del procedimiento, es considerada para algunos como un exceso en la tasación del proceso, sobre todo desde abril de 2007. Desde la citada fecha, los estudiantes han tenido que pagar la cantidad de 99 libras esterlinas (132 Euros) para cualquier tipo de autorización de entrada; solicitantes que ostentan una autorización para trabajar, aquellos solicitante comprendidos dentro del Programa de Trabajadores Altamente cualificados (HSMP), y aquellos solicitantes comprendidos en otros supuestos de trabajo deben de pagar 200 libras esterlinas (267 Euros); los solicitantes comprendidos dentro de los supuestos de arraigo familiar deben de pagar 500 libras esterlinas (668 Euros). La autorización de entrada debe de ser rechazada si las condiciones establecidas para cada supuesto contemplado en las Normas de Inmigración no se cumplen. También puede ser rechazada una solicitud sobre la base de fundamentos generales contemplados en el párrafo 320 de las Normas de Inmigración. Las causas de denegación aludidas incluyen las siguientes: se produzca la entrada en supuestos cuyo fin no está contemplado en las normas; que el solicitante tenga una orden de expulsión vigente, que no se aporte pasaporte válido u otro documento que satisfactoriamente acredite su identidad y nacionalidad; o que el Ministro de de Asuntos Exteriores (the Secretary of State) haya determinado expresamente que la exclusión de una persona fuera del Reino Unido se debe a causas de bien publico. También existen fundamentos en los que la denegación es discrecional, pero en los que la autorización debería de ser denegada. Estos casos abarcan aquellos en los que: no se haya aportado información necesaria requerida para la autorización de entrada; no se haya aportado documento de viaje válido; exista un incumplimiento previo de las Normas de Inmigración; se haya proveído de información falsa en solicitudes anteriores; no se haya satisfecho a las autoridades competentes en cuanto a la admisión en otro país después de su estancia en Reino Unido (aunque lo dicho no concierne a los cónyuges de las personas arraigadas); haya niños no acompañados por, o que viajen con el consentimiento de, un progenitor o tutor; exista negativa a ser sometido a un examen médico; exista una condena penal igual o superior a doce meses; no se hayan facilitado datos físicos; o que se haya aportado un documento falso para apoyar la solicitud. Bajo el sistema británico, el concepto de "visado de larga duración" equivale a "permiso indefinido de entrada". Mientras las normas de inmigración no proveen la posibilidad de obtener un permiso indefinido en muchas circunstancias, si será concedido a: cónyuges, de una persona arraigada, con cuatro años de residencia; hijos de personas arraigadas o de personas que hayan sido admitidas con vistas a arraigarse (salvo excepciones); y los padres, abuelos y otros parientes dependientes de personas arraigadas.

## 2.2.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

El procedimiento de autorización de entrada (en otras palabras, visados y certificados de entrada) no se encuentra regulado por un estatuto, y por lo tanto, no hay unos requisitos específicos legalmente establecidos que sustenten las decisiones adoptadas. En la práctica, la

<sup>473</sup> Los siguientes sujetos están exentos de solicitar autorización de entrada: estudiantes, au pairs, trabajadores temporales en el ámbito de la agricultura, y aquellas personas que tengan autorización para trabajar

obligación de fundamentar las decisiones procede de la posibilidad de la reparación legal a través de un recurso presentado ante el Tribunal de Asilo e Inmigración o procedimientos de revisión judicial presentados ante el Tribunal Supremo (*the High Court*), si el caso lo requiere. La ley de Inmigración, Asilo y Nacionalidad de 2006, establece supuestos que restringen la posibilidad de presentar recursos contra denegaciones de solicitud de autorización de entrada, limitándose la presentación de recursos a aquellos casos que involucren solo a visitantes de familiares y dependientes. Por lo tanto, se retiran los derechos de recurso a los estudiantes, categorías de trabajo temporal, categorías de trabajo, categorías de negocios, y pensionistas con medios de vida propios<sup>474</sup>. En lo que respecta a la revisión administrativa, en los casos de autorización de entrada, y de acuerdo a criterios de gestión administrativa, las denegaciones de solicitudes que no contemplen la posibilidad de ejercer el derecho de recurso, serán tenidas en cuenta en el plazo de 24 horas mediante la evacuación de una autorización del jefe de gestión. Mientras que en los casos en los que se trate de denegaciones que puedan ser objeto de recurso, los criterios de gestión administrativa contemplarán la revisión interna de las denegaciones una vez que se haya notificado que el recurso ha sido recibido mediante evacuación postal. Sin embargo, todo ello, no es más que una práctica administrativa, y las autoridades competentes no están sujetas a ninguna obligación jurídica que otorgue cualquiera de las dos formas de revisión de la solicitud denegada.

## 2.3 Régimen de Estancia y Residencia

### 2.3.1 PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES APLICABLES AL CONJUNTO DE SUPUESTOS MIGRATORIOS

#### 2.3.1.1 Autoridades competentes

Cuando un individuo ya se encuentra en el Reino Unido y desea solicitar la prórroga de su estancia, o cambiar de categoría migratoria, la solicitud es gestionada por la Agencia de Inmigración y Fronteras (BIA).

#### 2.3.1.2 Procedimientos y condiciones aplicables

La autorización para quedarse es un permiso de estancia en el Reino Unido. Se concede en el país, una vez que el individuo ha entrado en el reino Unido.

La entrada de no nacionales se condiciona a que el solicitante tenga suficientes medios para costear su manutención y estadía tanto para sí mismos como para sus dependientes si los hubiera y sin que sea necesario el acceso a fondos públicos. Una persona que aspira ser admitido en el Reino Unido debe de cumplir igualmente requisitos sanitarios<sup>475</sup>.

El párrafo 322 de las Normas de Inmigración enumera causa por las cuales el solicitante puede ser denegado:

- La estancia tiene como objetivo un fin no contemplado en las normas;
- Falsa representación o que la presente o previas solicitudes no revelen datos relevantes;
- Cuando no se cumplan las condiciones necesarias para la obtención de la autorización para entrar o permanecer;
- Cuando no se pueda acreditar que la persona solicitante tiene medios suficientes para cubrir los gastos que el mismo y/o sus dependientes generen en su estadía sin que les fuere necesario acceder a fondos públicos;
- Cuando no se trate de persona no deseable en el Reino Unido debido a su carácter, conducta o asociación, o por representar un riesgo para la seguridad nacional;
- Cuando se haya rechazado el patrocinio de los costes derivados de la manutención y estadía del solicitante;
- Cuando el interesado no pueda honrar y cumplir cualquier declaración y compromiso verbal o escrito relacionado con la duración de su estancia o el propósito de la misma;

<sup>474</sup> La aplicación de las regulaciones puede implicar, además, la denegación de recursos relacionados con la denegación de autorización de entrada de algunos visitantes y familiares.

<sup>475</sup> En el caso de que un inspector médico determinase que una persona es no deseable por causas médicas su entrada será rechazada. Además, si una persona es requerida para que se someta a un examen médico y lo rechazara, su entrada puede ser rechazada.

-Cuando el interesado no pueda acreditar al Ministro de Asuntos Exteriores (the Secretary of State) que puede ser devuelto a otro país si permanece en el Reino Unido por un periodo de tiempo más largo, salvo si se trata de una persona que cumple los requisitos para arraigarse en el Reino Unido o por el cónyuge o pareja de hecho de una persona arraigada en el Reino Unido.

-Cuando se trate de un menor de 18 años, y no se haya aportado consentimiento escrito de los progenitores o tutor.

Las Normas de Inmigración, permiten a la gente modificar su categoría migratoria una vez que la persona ha sido admitida y se encuentra residiendo en el Reino Unido. Sin embargo, dicha posibilidad tiene limitaciones. Como norma general, y en relación con las categorías de admisión para las cuales se requiere autorización de entrada, no se puede cambiar de categoría dentro del país. Las Normas de Inmigración tampoco permiten cambiar de cualquier categoría a la categoría de trabajo temporal. Así mismo, aquellos que ya se encuentren en el supuesto de trabajo temporal no podrán cambiar a otra categoría. El cambio a permiso de trabajo también está restringido. Sin embargo, si es posible modificar al estatus de familia. Finalmente, cabe señalar que la posibilidad de modificar, aun cuando existen restricciones, podrá ser permitida sobre la base de la discrecionalidad<sup>476</sup>.

### 2.3.1.3 Recursos administrativos y judiciales

Las decisiones negativas sobre inmigración, son potencialmente recurribles ante el Tribunal de Asilo e Inmigración. Sin embargo, los derechos de recurso de los estudiantes, solicitantes de trabajo temporal, trabajo o negocios, así como pensionistas con medios económicos propios, serán restringidos con la entrada en vigor de la Ley sobre Inmigración, Asilo y Nacionalidad de 2006<sup>477</sup>. La alternativa jurídica a ser utilizada para combatir las denegaciones se canalizará a través de procedimientos de revisión judicial ante el Tribunal Supremo. Este camino permite la utilización de cualquier tipo de argumentación jurídica, incluyendo la vulneración de las Normas de Inmigración, así como de políticas o concesiones<sup>478</sup>. Junto con el recurso y la revisión judicial, nos encontramos con una tercera posibilidad que es la reconsideración interna de la decisión por parte del responsable en la toma de decisiones en materia de inmigración. En el caso de documentos relativos al empleo migratorio, es posible solicitar una reconsideración interna cuando un documento haya sido rechazado.

## 2.3.2 CONDICIONES SEGÚN LA DURACIÓN DE LA RESIDENCIA

### 2.3.2.1 Residencia temporal

No hay provisiones generales que concedan un estatus de residencia limitada. Las diferentes categorías migratorias se rigen por diferentes regímenes. En cualquier caso, la residencia no debe exceder los cinco años.

### 2.3.2.2 Residencia Permanente

Dentro del sistema británico, el estatus de residente de larga duración se corresponde con el concepto de residencia permanente. Las personas que encajen en una categoría migratoria pueden obtener la residencia permanente para entrar en el Reino Unido (es decir antes de su

<sup>476</sup> Cabe resaltar que desde octubre de 2004, la política es que la discrecionalidad solo es ejercida excepcionalmente, en los casos en los que sería "excesivamente agravante" no hacerlo así. Particularmente no se utiliza para el mercado de trabajo o razones económicas.

<sup>477</sup> Los reglamentos de aplicación también puede negar los recursos contra las solicitudes de entrada presentadas por algunos visitantes y personas a cargo.

<sup>478</sup> La citada política migratoria se sustenta sobre la base de una legítima expectación jurídica por parte del individuo en que las Normas de Inmigración o una política publicada o una concesión serán cumplidas. Lo contrario, se traduciría en políticas o concesiones no publicadas que como consecuencia pudieran no ser aplicadas a todos por igual, lo cual implicaría una toma de decisiones contraria a los criterios de justicia. Sin embargo, la revisión judicial, y en lo que respecta a los casos de inmigración, es generalmente considerada jurídicamente poco atractiva. Una consideración práctica que merece ser tenida en cuenta es que la mayor parte de los costes devengados recaerán en los interesados cuya solicitud haya sido denegada. Además, el rol de los juzgados esta concebido para que se limite a las decisiones administrativas anulables, mientras que el tribunal ante el que se haya recurrido es capaz de sustituir su propia decisión.

llegada), pero es inusual<sup>479</sup>. Es más común que el individuo obtenga la residencia permanente después de un periodo de residencia en el Reino Unido. No existe una provisión específica en las Normas de Inmigración sobre la adquisición de residencia permanente para personas que son visitantes, estudiantes, o personas que se encuentran en régimen de prácticas, o en categorías de trabajo temporal. Aquellos inmigrantes que se encuentren dentro de la categoría de trabajo o negocios deben reunir el requisito principal de cinco años de residencia en el supuesto jurídico en el que se hallen. También Existe un supuesto excepcional de residencia permanente para aquellas personas que hayan estado en el Reino Unido por un periodo de tiempo no inferior a diez años de forma continuada de residencia legal o catorce años de forma continuada independientemente de que tengan o no tengan residencia legal. Sin embargo, la adquisición de la residencia permanente a través de este supuesto, está sujeta a ser considerada bajo la perspectiva del interés público. En todos los supuestos que deba de ser considerada la concesión de una autorización de residencia permanente, la regla aplicable es que las condiciones aplicables a cada supuesto migratorio deben de haberse cumplido durante todo el periodo de permanencia en Reino Unido, hasta el momento de presentación de la solicitud de residencia permanente. Desde el 1 de abril de 2007, la mayoría de las solicitudes de residencia permanente para entrar o permanecer requerían el cumplimiento de los requisitos del idioma y el conocimiento de la vida en el Reino Unido<sup>480</sup>.

### 2.3.3 CONDICIONES PARA SUPUESTOS ESPECÍFICOS

#### 2.3.3.1 Reagrupación familiar

La política británica relacionada con los miembros de la familia se organiza alrededor de tres supuestos: el familiar cuyo principal patrocinador se encuentra arraigado en el Reino Unido o está en proceso de ser autorizado para residir bajo la figura de arraigado; el familiar cuyo patrocinador ostenta la categoría de residencia temporal; y familiares de nacionales de la EEA.

##### Familiares de arraigados o en proceso de serlo.

Ciertos familiares de patrocinadores que se encuentren arraigados (quiere ello significar, ciudadanos británicos o personas con residencia permanente) en el Reino Unido o que están en proceso de serles reconocido el arraigo en Reino Unido, pueden entrar en el Reino Unido bajo el supuesto de reagrupación familiar. Los familiares aludidos son: cónyuges, si el matrimonio ha sido celebrado de conformidad con la legislación aplicable en el estado en el que se contrajo y ambos consortes son mayores de dieciocho años<sup>481</sup>; parejas civiles; parejas de hecho que han estado en una relación asimilable al matrimonio en los dos último años; hijos del patrocinador, o de su cónyuge, o pareja civil o de hecho; prometidos o futuras parejas civiles; y otros parientes (por ejemplo hijos admitidos cuando el patrocinador no es el progenitor, y ciertos familiares adultos) en casos excepcionales (Normas de Inmigración, párrafo 281). Las parejas susceptibles de ser aceptadas están legitimadas a obtener una autorización de residencia temporal sujeta a un periodo de prueba de dos años; después del cual se espera que soliciten una autorización de residencia permanente. Sin embargo, si el matrimonio, unión civil, o pareja de hecho ha existido desde al menos 4 años en el momento de la presentación de la solicitud, son susceptibles de ser autorizados a entrar con una autorización de residencia permanente<sup>482</sup>. Los hijos<sup>483</sup> pueden de ser autorizados a residir de forma permanente cuando ambos progenitores están arraigados o en proceso de entrar con

<sup>479</sup> La entrada indefinida está prevista en el Reglamento de Inmigración sólo para los ex miembros de las fuerzas armadas y para algunos familiares.

<sup>480</sup> Las personas de edad comprendida entre los 18 y 65 años, nacionales de terceros países que anteriormente hubiesen formado parte de las fuerzas armadas y aquellos que se encuentre dentro de la figura de "otros parientes" están eximidos del cumplimiento de dichos requisitos.

<sup>481</sup> Existe una propuesta para subir la edad requerida a los 21 años (BIA, Asegurando las fronteras del Reino Unido).

<sup>482</sup> El requisito de conocimiento del idioma y forma de vida en el Reino Unido es aplicable en este supuesto. Motivo por el cual se concederá una residencia temporal sujeta a los dos años de prueba.

<sup>483</sup> Una persona debe de ser dependiente, soltera y menor de 18 años para ser considerada descendiente dentro de las Normas de Inmigración

autorización para residir de forma permanente<sup>484</sup>. Las Normas de Inmigración recogen una amplia interpretación de “progenitor” con el fin de incluir a personas distintas de los padres de niños nacidos dentro del matrimonio<sup>485</sup>. Las Normas de Inmigración también contemplan la posibilidad de que los menores sean patrocinados por alguien que no sea el progenitor cuando existan razones serias, bien sean familiares o de otro tipo que puedan hacer que el menor sea excluido como no deseable en Reino Unido, y siempre y cuando el patrocinador sea un pariente arraigado o en proceso de serlo. Un tercer caso es la posibilidad de admisión de los hijos del/la prometido/a y futuros cónyuges civiles (Normas de Inmigración, párrafo 298.)<sup>486</sup>.

Algunos parientes adultos pueden ser admitidos si son patrocinados por una persona que está arraigada en Reino Unido. Este supuesto abarca casos los siguientes casos: padres o abuelos mayor de 65 años y que sean viudo/as; padres o abuelos si viajan juntos y al menos uno de ellos tiene la edad de 65 años; padres o abuelos de 65 o más años cuando ha contraído matrimonio o unión civil pero no puede hacerse cargo de su cónyuge, compañero civil o hijos del segundo matrimonio, pareja de hecho, y necesita apoyo económico (Normas de Inmigración, párrafo 317)<sup>487</sup>.

#### Patrocinadores con residencia temporal

Existe una considerable complejidad en lo que se refiere a las personas que están legitimadas para ser reagrupadas por cuanto no todos los supuestos de residencia temporal permiten la reagrupación familiar. Para aquellos supuestos que si sea posible, existen diferencias en cuanto a los familiares que son posibles reagrupar. Por ejemplo, los estudiantes y las personas en régimen de prácticas así como los trabajadores temporales pueden reagruparse con sus cónyuges, parejas civiles e hijos, pero no así las parejas de hecho u otros parientes. De igual forma, las categorías de trabajo, negocios, pueden reagrupar a cónyuges, parejas civiles e hijos pero no así las parejas de hecho u otros parientes.

Los siguientes supuestos de residencia temporal no dan derecho a enervar los derechos propios de la reagrupación familiar: personas que se encuentren bajo tratamiento clínico o dental, au pairs; y trabajadores temporales agrícolas; y otros.

#### Familiares de nacionales de los estados EEA

Los familiares de nacionales de estados de la EEA son: descendientes directos (menores de 21 años o dependientes) del patrocinador o su cónyuge o pareja civil; descendientes en primer grado o los de su cónyuge o pareja civil; y su pareja de hecho en el caso de que se tratara de una relación estable<sup>488</sup>. Las personas mencionadas son provistas de una autorización para familiares de nacionales de estados miembros de la EEA, tanto si son residentes legales en un estado miembro de la EEA o reúnen los requisitos recogidos en las Normas de Inmigración si el nacional de estado miembro de la EEA o su cónyuge o pareja civil (dependiendo de cual es el vínculo) se encuentren arraigados en el Reino Unido. El derecho para permanecer en el Reino Unido depende de aquel del patrocinador (Regulaciones EEA, art. 7; art. 8; art. 12; art. 14).

### 2.3.3.2 Trabajo

<sup>484</sup> Si solo uno de los progenitores está arraigado o en proceso de entrar para arraigarse, el hijo puede ser admitido si el otro progenitor ha fallecido; el progenitor ostenta en solitario la guarda y custodia del menor; o existen consideraciones familiares, o de otro tipo, serias, que excluiría al menor como no deseable

<sup>485</sup> El término “progenitor” abarca: el padrino o la madrina de aquel menor de cuyo padre o madre, haya fallecido; el padre o madre de un hijo ilegítimo; y en el caso de aquellos niños que no hubiesen nacido en el Reino Unido y que no sea ciudadanos Británicos, “la persona a quien haya sido concedida la tutela por incapacidad de los padres naturales para hacerse cargo del menor”; o padre/madre adoptivo/a.

<sup>486</sup> Hay dos requisitos importantes específicos en este caso: que existan “serias consideraciones familiares que hagan desaconsejable la exclusión de los niños”, y que “no haya ninguna otra persona fuera del Reino Unido que pueda hacerse cargo del menor.

<sup>487</sup> Las normas extienden los privilegios a otros familiares adultos: padres o abuelos debajo de los 65 años, o hijos, hermanos, o tíos, si viven solos fuera del Reino Unido, se encuentran “en circunstancias dignas de compasión” y son “económicamente dependientes de sus parientes con residencia permanente en el Reino Unido”.

<sup>488</sup> En el caso de los estudiantes del EEA, la reagrupación familiar se limita al cónyuge o pareja de hecho del patrocinador y a cualquiera de los hijos a cargo del reagrupante o de su cónyuge o pareja de hecho.

Cuenta ajena

El primer paso para ser admitido en la categoría de “permisos de trabajo” es para el empleador, quien ha de obtener una autorización para trabajar ante el departamento de Permisos de Trabajo del Reino Unido<sup>489</sup>. La categoría general de autorización para trabajar se clasifica como “negocios y comercio”. Los principales requisitos para este tipo de permisos son: que el empleador esté establecido en el Reino Unido; que el individuo vaya a trabajar por cuenta ajena; que el puesto ofrecido requiera de una cualificación académica universitaria; un diploma nacional de alto nivel o al menos tres años de experiencia profesional que permita obtener, al menos, el nivel 3 de la Cualificación Vocacional Nacional- NVQ ( NVQ es un reconocimiento profesional realizado en el Reino Unido después de un periodo de formación profesional. El NVQ consta de cinco niveles dependiendo del grado de habilidades adquiridas en el desarrollo del trabajo encomendado); la remuneración y otras condiciones laborales deberán de ser iguales a aquellos trabajadores residentes que se encuentren realizando un trabajo similar; que haya una vacante real que no pueda ser cubierta por la fuerza de trabajo de residentes (Normas de Inmigración, párrafo 128-133). Para cumplir con el último requisito relacionado con el mercado de trabajo, el empleador deberá demostrar que ha realizado un proceso de contratación en el que no ha sido posible encontrar trabajadores suficientemente cualificados o con experiencia necesaria para cubrir el puesto de trabajo. Sin embargo, los siguientes trabajadores están exentos de cualquier tipo de requisito relacionado con la situación del mercado de trabajo: transferencias de trabajadores dentro de la misma compañía; trabajadores de alta dirección; personas que hayan realizado inversiones en una empresa por el importe de al menos 250.000 GBP (333.500 Euros); investigadores patrocinados; y gente que cubran “puestos que escaseen”<sup>490</sup>. Los permisos de trabajo y los permisos asociados a los mismos se concederán por el periodo de tiempo de duración del puesto de trabajo, con el máximo de cuatro o cinco años. Después de cinco años, un individuo estará en situación de solicitar la residencia permanente. Por otro lado, existen que varias categorías de trabajadores no necesitan una autorización para trabajar<sup>491</sup>. El Programa de Migrantes Altamente Cualificados (HSMP) permite obtener autorizaciones como trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia. Para poder acceder al programa es necesario que el solicitante obtenga 75 puntos en las siguientes áreas: educación, ganancias, vínculos con el Reino Unido y edad. Una ruta alternativa para el solicitante es tener un MBA de una de las instituciones contempladas en un listado preexistente. Además, el solicitante deberá de acreditar cumplir con el requisito del conocimiento del idioma Inglés así como la intención de hacer del Reino Unido su principal hogar. Una persona que busque una autorización para entrar en el reino Unido como migrante altamente cualificado podrá ser admitido por un periodo de tiempo no superior a dos años (Normas de Inmigración párrafo 135B). Después, podrán obtener una prórroga por tres años más, en cuyo momento podrán solicitar una autorización de residencia permanente. El sistema de Sectores (SBS) permite el empleo de trabajadores no cualificados por un máximo de 12 meses si el solicitante es un empleador de renombre. Desde enero de 2007, solo ha sido accesible para nacionales de Rumania y Bulgaria. El sistema es un sistema de cupos que no requiere cumplir con el requisito de la situación nacional de empleo. Este tipo de permiso solo puede ser solicitado por trabajadores de entre 18 y 30 años de edad que estén fuera del Reino Unido y limitado a la industria alimentaria (Normas de Inmigración párrafo 1351). El Esquema Internacional de Graduados (IGS) permite a graduados en universidades del Reino Unido a trabajar por un periodo de tiempo de 12 meses en Reino Unido. El requisito principal es que el individuo intente buscar y encontrar trabajo en este periodo de tiempo; a no ser que prefiera permanecer en con un permiso de trabajo (bajo el HSMP) como persona que establece su propio negocio o como emprendedor (Normas de Inmigración párrafo 1350). El Esquema de Nuevos Talentos para trabajar en Escocia (FTWSS) permite a las personas con

<sup>489</sup> El departamento de Permisos de Trabajo del Reino Unido, es una división dentro del Ministerio del Interior.

<sup>490</sup> Las ocupaciones denominadas como “puestos que escaseen” varía dependiendo de que trabajos requieren más trabajadores; en el momento de realizar este trabajo se incluyen, entre otros, puestos de ingeniería (ingenieros de caminos; ingenieros de minas; ingenieros aeronáuticos; e ingenieros eléctricos ); personal sanitario; cirujanos veterinarios y profesores –solo en Inglaterra-.

<sup>491</sup> Las personas que sean representantes de agencias multinacionales de noticias y organismos de radio-televisión, representantes de firmas multinacionales, servicio domestico en casas de diplomáticos; servicio domestico en hogares particulares; funcionarios del estado destinados en otros países; religiosos y personal aeroportuario de compañías transatlánticas, no requieren permiso de trabajo

una cualificación obtenida en alguna institución educativa de Escocia a trabajar en Escocia por un periodo de tiempo de 24 meses. La condición principal para ser admitido en este supuesto es que el interesado tenga la intención de buscar y aceptar trabajo en Escocia y abandone el reino Unido una vez concluida la autorización, a no ser que modifique su estatus para permanecer con un permiso de trabajo (bajo el HSMP) como persona que se establezca su propio negocio o como emprendedor. Las tasas para los permisos de trabajo y otras categorías de trabajo giran alrededor de 200 GBP (270 euros) y los plazos en la toma de decisiones oscilan ente 5 días y 15 días laborales. Para una solicitud de autorización temporal para trabajar realizada dentro del país (en otras palabras, supuestos de renovación o prórroga, o modificación de la categoría) relacionados con permisos para trabajar, la BIA define los siguientes criterios: el 70 % se deciden en 20 días laborables, y el 90% se deciden en 45 días laborables.

### Cuenta propia

El supuesto de una persona que pretenda establecer su propio negocio abarca tanto el supuesto de crear su propio negocio como participar en un negocio preexistente. Los requisitos principales son los siguientes: el solicitante debe de tener al menos 200.000 GBP (287.599 Euros) para invertir en el negocio, y cuyos fondos deben de ser de su propiedad y estar bajo su control; debe de tener un interés en que la inversión sea proporcional a las necesidades del negocio; y tener un porcentaje de participaciones que le permitan tener el control sobre el mismo; debe de existir un una necesidad real en la inversión para el desarrollo de los servicios; y al menos debe de contemplar la creación de dos puestos de trabajo a tiempo completo<sup>492</sup> (Normas de Inmigración , párrafo 204). El supuesto de inversionista engloba aquellas personas que pretendan invertir en el Reino Unido sin que necesariamente estén involucradas en un negocio y sin la necesidad e crear empleo. Los requisitos principales son: el solicitante debe de controlar los fondos disponibles para la inversión de al menos 1.000.000 GBP (1.400.423 Euros); dichos fondos deben de ser de su propiedad, a no ser que su patrimonio personal exceda los 2.000.000 GBP; en cuyo caso los fondos pueden provenir de prestamos concedidos por una institución financiera; que el solicitante pretenda invertir una cantidad de al menos 750.000 GBP (1.078.498 euros) en el Reino Unido; y pretenda hacer del Reino Unido su principal hogar; (Normas de Inmigración párrafo 224). La categoría de emprendedor-innovador fue creada en el año 2000. El punto de comienzo para obtener un permiso de trabajo bajo esta categoría es la presentación de una solicitud de autorización para trabajar de acuerdo a este supuesto en la división de Permisos de trabajo del Reino Unido. Los criterios requeridos que deben de ser satisfechos a tal efecto se centran en la experiencia empresarial del interesado, siendo prioritarias aquellas solicitudes presentadas por los proyectos que tengan un perfil científico o tecnológico. Bajo el supuesto de las Normas Tecnológicas, el requisito primordial que se tiene en cuenta es que el solicitante que pretende establecer un negocio esté en disposición de crear al menos dos puestos de trabajo a tiempo completo en el reino unido, y que pretenda mantener un mínimo del 5% de las participaciones en el negocio durante el tiempo que permanezca en el Reino Unido (Normas de Inmigración párrafo 210A)<sup>493</sup>.

### Trabajo de temporada

La parte 4 de las Normas de Inmigración regula los supuestos de trabajo temporal. La única provisión real de trabajo estacional se recoge en el Esquema de Trabajadores Agrícolas Temporales (SAWS). El resto contempla otros trabajos temporales (pero no necesariamente estacional); por ejemplo hay provisiones relacionadas con: au pairs<sup>494</sup>; trabajadores en el

<sup>492</sup> Es también necesario que el individuo no pretenda emplearse por cuenta ajena ya sea en su propio negocio o en otro.

<sup>493</sup> Estos requisitos son menos onerosos que aquellos requeridos para las categorías de negocios e inversores. En particular no se da el requisito de tener un interés en que la inversión sea proporcional a las necesidades del negocio; tener un porcentaje de participaciones que le permitan tener el control sobre el mismo, o tener una cantidad mínima que sea de propiedad del interesado para la inversión. El esquema es por lo tanto elaborado para incluir personas que estén creando su propio negocio con un capital empresarial proporcionado por otros.

<sup>494</sup> Esta categoría incluye a personas que van al Reino Unido a estudiar inglés mientras viven y trabajan con una familia en su casa. La persona debe de ser soltera, con edad entre los 17 y 27 años, nacional de de países incluidos en una lista predeterminada (UE, EEA, Andorra, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Islas Feroe, Groenlandia, Macedonia, Mónaco, San Marino o Turquía), y trabajar un máximo de 5 horas por día, dos o tres días a la semana.

período de vacaciones<sup>495</sup>; y profesores y asistentes de idiomas dentro del programas de intercambio<sup>496</sup>. Las condiciones comunes a todos los supuestos de trabajo temporal es que el interesado debe abandonar Reino Unido después de que finalice el periodo para el que fue a trabajar. El SAWS permite designar operadores agrícolas para reclutar trabajadores estacionales de acuerdo a un sistema de cuotas. Con este fin, los operadores expiden tarjetas de trabajo a los trabajadores contratados. La política actual es que las plazas de acuerdo al SAWS deberían de ser reservadas a nacionales de Bulgaria y Rumania, desde enero de 2008<sup>497</sup>. Hasta que esta política sea completamente aplicada, el requisito fundamental es que: el solicitante tenga más de 18 años, viva fuera de la EEA y sea un estudiante a tiempo completo en su país de origen (los estudiantes búlgaros y rumanos estarán exentos de acreditar el cumplimiento de este requisito). El SAWS permite una estancia de un máximo de seis meses (Normas de Inmigración párrafo 104).

### 2.3.3.3 *Estudios y formación profesional*

Las categorías principales en materia estudios y practicas son: estudiantes de instituciones educativas públicas de nivel superior; personas de más de 16 años admitidas de *bona fide* en instituciones educativas privadas; personas admitidas en colegios de pago independientes; estudiantes de enfermería; estudiantes para ser comadronas; enfermeras y comadronas extranjeras que hayan sido admitidas en programas de formación especializados; futuros estudiantes de las mencionadas categorías; médicos graduados y dentistas; y personas que se encuentren desarrollando un compromiso clínico o un puesto de observador a dentista.

Los diferentes supuestos de estudiantes y prácticas están sujetos a condiciones similares: un solicitante debe de inscribirse en un programa de estudios o prácticas a tiempo completo y debe de tener la intención de abandonar el Reino Unido una vez que los estudios o las prácticas hayan finalizado (lo dicho está sujeto a varias excepciones). Además, el solicitante no debe de tener la intención de iniciar actividades empresariales o trabajos por cuenta ajena de más de 20 horas a la semana durante el periodo de tiempo que se encuentre cursando sus estudios (y sin limitación durante el periodo de vacaciones), a no ser que cuente con la autorización del Ministro de Asuntos Exteriores (the Secretary of State). Se permite la posibilidad de modificar de la categoría de estudiante a residencia y trabajo (que estará sujeta a los requisitos propios de la categoría de permisos de trabajo), una vez que el estudiante ha superado sus estudios.

Además, también existe el Esquema de formación y realización de prácticas profesionales (TWES), que permite a los extranjeros a desarrollar formación y realización de prácticas profesionales o con cualificación en alguna especialidad, o por un periodo de experiencia laboral. El prerrequisito para participar de el TWES es la solicitud de una autorización de trabajo con se fin ante el departamento de Permisos de Trabajo en el Reino Unido. Aquí también, el principal requisito para la solicitud de dicho permiso de trabajo es que el solicitante abandone el Reino Unido una vez cuando se complete el periodo de formación o prácticas profesionales y sin que pretenda trabajar en otra empresa. Por otro lado, para que la solicitud tenga éxito la formación o periodo de prácticas la experiencia laboral debe de estar enfocada a el reconocimiento de la cualificación vocacional; el solicitante no debe de estar cubriendo una vacante propia de un empleado; y la formación o realización de prácticas profesionales debe de alcanzar al menos 30 horas semanales.

## **3.COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL ESTADO MIEMBRO CON LAS ESTABLECIDAS A NIVEL COMUNITARIO E INTERNACIONAL**

<sup>495</sup> Esta categoría incluye a personas que van al Reino Unido a trabajar durante el periodo de vacaciones, al tiempo que a disfrutar de las mismas. El estatus puede durar hasta dos años a personas que sean: solteras con edad entre los 17 y 30 años; nacionales de países predeterminados en una lista (Países de la Commonwealth) y que no pretendan trabajar más de 12 meses en total.

<sup>496</sup> El requisito fundamental que debe de ser cumplido por personas que pretendan entrar en esta categoría es que participen en un programa de intercambio oficial aprobado o administrado por una autoridad gubernamental encargada de políticas educativas.

<sup>497</sup> Esta postura continuará en vigencia hasta que el periodo de transición para dichos países en el marco de la UE finalice a finales de 2011 o 2013.

Existen dos áreas que entran en conflicto con la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) en relación con la admisión en el Reino Unido. En primer lugar, nos encontramos con los casos de reagrupación familiar, donde existen varias restricciones en materia de migración de la familia, tanto para personas con residencia permanente como personas con autorizaciones temporales, y que son potencialmente incompatibles con la obligación general de respetar la vida familiar tal y como se establece en el artículo 8 de la Convención<sup>498</sup>. La segunda área es la autorización para entrar. El Tribunal de Apelación en materia de Inmigración falló en el año 2005 que, con la excepción del artículo 8, la Convención no es aplicable a las decisiones tomadas en materia de inmigración fuera del territorio (*Moon contra el Ministro del Interior del Ministerio del Interior, 2005*). Mientras que la sostenibilidad de esta conclusión es dudosa, el rol concreto de los derechos y libertades fundamentales en los casos de autorización para entrar continúa estando en entredicho.

En relación con la consistencia con las normas relevantes de la UE, el Reino Unido no está legalmente obligado por las normas de la Unión Europea en materia de inmigración de nacionales de terceros Estados. Este es el resultado de la opción concedida al Reino Unido en el tratado de Ámsterdam, de elegir participar o no en las medidas adoptadas en virtud de los artículos 62 y 63 del Tratado de la UE. Políticamente hablando, el Reino Unido adopta el punto de vista de que no estará de acuerdo con las medidas que afecten a la admisión de nacionales de terceros países.

La medida más importante de la UE en materia de admisión de extranjeros es la Directiva del Consejo 2003/86/EC sobre el derecho a la reagrupación familiar. En general, las reglas establecidas en la Directiva significan que cualquier diferencia existente entre los requerimientos contemplados en la misma y la política existente en el Reino Unido serán restringidas. Una posible discrepancia concierne a los hijos del cónyuge, en la medida en que aparecen como personas susceptibles de ser beneficiarias de la reagrupación familiar de acuerdo a lo establecido en la Directiva, pero no se recoge expresamente en los supuestos de residencia temporal en el Reino Unido. Además, la Directiva proporciona la posibilidad de adquirir una autorización de residencia autónoma para aquellos familiares que hubieran residido en el Reino Unido un máximo de cinco años. Mientras que esta limitación de tiempo es consistente con la política británica, en la Directiva no se permite la integración de requisitos, que sí se imponen en el Reino Unido en la mayoría de las solicitudes de residencia permanente presentadas desde el 2 de abril de 2007. Sin embargo, otras áreas de la legislación británica son menos restrictivas que las contenidas en la Directiva. Por ejemplo, la Directiva permite a los Estados Miembros realizar una prueba de integración a los niños mayores de 12 años, si llegan no acompañados, y también restringe la admisión de niños mayores de 15 años. Sin embargo, ninguna de estas restricciones son adoptadas en la política actual en el Reino Unido.

#### **4. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

Los efectos de las condiciones legales en materia de inmigración no son objeto de estudios sistemáticos en el Reino Unido. Este hecho probablemente refleja la naturaleza altamente política de la política migratoria. Los gobiernos y los funcionarios tienen pocos incentivos para abrir, tanto la operación detallada de sus políticas o de las consecuencias de las mismas, al escrutinio público.

#### **5. COOPERACIÓN CON TERCEROS ESTADOS**

Dentro del sistema Británico de Seguridad Social, la mayor parte de los beneficios son retenidos durante una ausencia temporal en el exterior. El caso en el que los beneficios son

<sup>498</sup> En este ámbito, la Cámara de los Lores ha declarado recientemente que el Reglamento de Inmigración debe ser entendido como un principio y no como un fin en el examen de la compatibilidad con la Convención de Apelaciones de Inmigración (*Huang v. Secretario de Estado del Departamento de Interior*, párr. 16).

retenidos durante mayores estancias fuera del país es en el caso de de las pensiones de jubilación. Las pensiones de jubilación no son, sin embargo, automáticamente revaloradas en el caso de las personas que vivan en el extranjero, como ocurriría en el caso de las personas residentes en el Reino Unido. Al contrario, la norma básica es que la cuantía de la pensión se fija al final del periodo de residencia en el Reino Unido. La revalorización de la pensión ocurre solo cuando la persona que ha permanecido fuera del Reino Unido, se encuentre residiendo en un estado en el que existe un convenio de reciprocidad en vigor<sup>499</sup>.

El departamento Británico para el desarrollo Internacional (DfID) reconoce el potencial de las contribuciones de las remesas y ha incentivado el sector de servicios financieros para explotar las posibilidades que ofrece el mercado. No se percibe un rol para desarrollar políticas más intervencionistas, como puede ser la garantía de remesas particulares de productos o la regulación de las remesas más allá de las ya existentes y puestas en marcha por el regulador general (la Autoridad de Servicios Financieros).

La política de inmigración británica contempla muy pocas provisiones relacionadas con la "circulación de cerebros". Existe una respuesta directa a la posibilidad de "fuga de cerebros" procedentes de países menos desarrollados en el Código de Buenas Practicas en el Servicio de Salud Nacional que prohíbe el acciones<sup>500</sup> dirigidas a reclutar trabajadores sanitarios de países en vías de desarrollo. El Código de buenas Prácticas, no excluye, sin embargo, la presentación de solicitudes individuales realizadas por individuos procedentes de países en vía de desarrollo. Ello también trata de evitarse de forma indirecta a través de restricciones aplicadas sobre las modificaciones a las categorías de trabajo y negocios (ver más arriba).

---

<sup>499</sup> Las pensiones por jubilación son generalmente exportables a los países de la EEA (Espacio Económico Europeo) y Suiza. Los otros estados y territorios con los que existen convenios de reciprocidad que cubran las pensiones por jubilación son: Barbados, Bermuda, Canadá; Guernsey, Israel, Jamaica, Jersey, Mauricio, Nueva Zelanda, Filipinas, Turquía, y los Estados Unidos de America.

<sup>500</sup> Existe una excepción para acuerdos interestatales que permitan dicha contratación; existen acuerdos de este tipo con China, India y Filipinas.

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

Border and Immigration Agency, *Securing the UK Border* (March 2007) p.13 (BIA, Securing the UK Border).

House of Commons Select Committee on International Development, *Migration and development: Government response* (December 2004) (House of Commons Papers, 2004).

Joint Council for the Welfare of Immigrants, *Immigration, nationality and refugee law handbook* (2006).

### Otras Fuentes

Aliens Restriction (Amendment) Act 1919 (1919 chapter 92), 23 December 1919.

British Nationality Act 1948 (1948 chapter 56), 30 July 1948.

Commonwealth Immigrants Act 1962 (1962 chapter 21), 18 April 1962.

Immigration Act 1971 (1971 chapter 77), 28 October 1971.

Civil Partnership Act 2004 (2004 chapter 33), 18 November 2004.

Immigration, Asylum and Nationality Act 2006 (2006 chapter 13).

Aliens Order 1920 (SI 1920 No 448), 25 March 1920.

Aliens Order 1953 (SI 1953 No 1671), 19 November 1953.

Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (2006 No. 1003) (EEA Regulations).

Immigration and Nationality (Fees) Regulations 2007 (SI 2007 No 1158), 1 April 2007.

Immigration Rules (consolidated version) (Immigration Rules).

Disponible en: <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/lawandpolicy/immigrationrules/>

#### Decisions of the UK House of Lords

Huang v. Secretary of State for the Home Department, (2007) UKHL 11.

#### Decisions of the UK Immigration and Asylum Tribunal

Moon v. Secretary of State of the Home Department, (2005) UKIAT 112.

Border and Immigration Agency, *Policy Instructions*.

Disponible en: <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/lawandpolicy/policyinstructions/>

Department of International Development, *List of Developing Countries*.

Disponible en: <http://www.nhsemployers.org/workforce-558.cfm>

Home Office, *Control of Immigration Statistics* (2005) (Statistical Bulletin, 2005).

Home Office Minister Baroness Scotland, *House of Lords Debates*, 28 November 2006, column WA47 (House of Lords Debates).

Home Office, *Statistical Bulletin* 11/99 (1996) (Statistical Bulletin, 1996).

UKvisas, *Diplomatic Service Procedures on Entry and Clearance*.  
Disponible en: [www.UKvisas.gov.uk](http://www.UKvisas.gov.uk)