Arbeidsmigratiebeleid
Casestudy's
Portugal

PICUM
PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Dankwoord

Deze casestudy is grotendeels gebaseerd op informatie verschaft door Filipe Doutel, Carmo Belford, Madalena Simões de Carvalho en Leonor Félix da Costa van de Jesuit Refugee Service in Portugal. We zijn hun erg dankbaar voor hun tijd en deskundigheid. Deze casestudy werd opgesteld door Lilana Keith, 'Senior Advocacy Officer' en Carmen Díaz-Bertrana, 'Junior Advocacy Officer' bij PICUM. Het verslag werd geredigeerd door Michele Levoy, directrice bij PICUM. Graag bedanken we ook Jamie Slater, 'advocacy trainee' bij PICUM voor zijn bijdrage.

© PICUM, 2022
Vertaling: Laura Vermeylen
Proefgelezen door Marcian Johns
Design: www.chocolatejesus.be
Coverbeeld: Nick Karvounis - Unsplash

Co-funded by the European Union

SIGRID RAUSING TRUST

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

ADESSIUM FOUNDATION

OAK FOUNDATION

Epim European Programme for Integration and Migration

Dit verslag heeft financiële steun gekregen van het programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie "EaSI" van de Europese Unie (2021-2027). Voor meer informatie kunt u terecht op: http://ec.europa.eu/social/easi. De informatie in deze publicatie geeft niet noodzakelijkerwijs het officiële standpunt van de Europese Commissie weer

Deze casestudy maakt deel uit van een reeks samenvattingen van PICUM op het gebied van nationale beleidsregels op vlak van arbeidsmigratie en werkvergunningen. Iedere casestudy focust op een bepaald land, maar biedt geen allesomvattend overzicht van alle werkvergunningen die er beschikbaar zijn in dat desbetreffende land. We richten ons op de analyse van de specifieke beleidsregels en trajecten die over verschillende vaardigheden en werkgelegenheidssectoren het meest relevant zijn.

Deze casestudy gaat dieper in op de volgende aspecten van het arbeidsmigratiebeleid in Portugal [1] vanaf november 2022:

1. **Werkvisum van buiten Portugal**
2. **Verblijfsvergunningen voor werknemers in dienstverband in Portugal**
3. **Visum voor werkzoekenden**
4. **Een aanvullend arbeidsmarktbeleid**

Ook richten we ons in het bijzonder op die punten waar beleidsregels enkele essentiële kenmerken van een succesvol beleid inzake arbeidsmigratie en werkvergunningen bevatten, zoals beschreven in Beleidsaanbevelingen PICUM uit 2021, Het uitstippelen van een arbeidsmigratiebeleid ter bevordering van eerlijk werk.[2]

Na een beschrijving van de belangrijkste aspecten in verband met het in aanmerking komen, de aanvraagprocedure en de in het kader van elk traject verleende vergunning en het aanvullende arbeidsmarktbeleid, voegen wij een tabel toe waarin deze aspecten worden vergeleken met onze beleidsaanbevelingen en de daarmee samenhangende indicatoren.

1 Er zijn ook aanvullende regularisatiemechanismen die hier niet worden beschreven, zoals om humanitaire redenen en voor kinderen. Deze casestudy richt zich op werkgerelateerde trajecten.

2 Voor het volledige verslag verwijzen we u naar PICUM, 2021, Het uitstippelen van een arbeidsmigratiebeleid ter bevordering van eerlijk werk.

Werkvisum van buiten Portugal[3]

Het Portugese arbeidsmigratiebeleid voorziet in de mogelijkheid om bij Portugese ambassades en consulaten in derde landen een werkvisum aan te vragen. Dat traject beperkt zich niet tot bepaalde nationaliteiten of bepaalde banen.

Om in aanmerking te komen om een aanvraag in te dienen, moeten de werknemers een formele werkaanbieding of arbeidsovereenkomst in lijn met de Portugese arbeidsnormen hebben en over de vereiste competenties en vaardigheden beschikken.[4] Banen zijn online te vinden bij het Institute for Employment and Vocational Training, het IEFP, en worden geadverteerd in Portugese ambassades en consulaten in derde landen.

Aanvraagprocedure

Zodra de persoon aan de voorwaarden voldoet, moeten ze het desbetreffende visum aanvragen in een Portugese ambassade of consulaat, om Portugal binnen te komen. Het visum is vier maanden geldig en kan met nog eens twee maanden worden verlengd.

Sinds augustus 2022,[5] krijgen mensen bij hun visum ook een "pre-verblijfsvergunning", indien goedgekeurd door de Portugese Immigratie- en Grensdienst, de SEF.[6] Dit is een pre-verblijfsautorisatie "die informatie bevat over het verkrijgen van een verblijfsvergunning en de voorlopige toekenning van identificatienummers voor de belastingen, de sociale zekerheid en de nationale gezondheidszorg".[7] Deze pre-verblijfsvergunning is geldig totdat de SEF de verblijfsvergunning voor werknemers in dienstverband in Portugal verstrekt en is bedoeld om problemen te voorkomen die mensen ondervonden bij de toegang tot sociale voorzieningen wanneer zij alleen met het visum voor vier maanden verblijven en werken in afwachting van de behandeling van hun verblijfsvergunning.

Zodra de pre-verblijfsvergunning is goedgekeurd, brengt de desbetreffende Portugese ambassade of het consulaat de aanvrager op de hoogte van de datum van de afspraak in de kantoren van de SEF om de pre-verblijfsvergunning om te zetten in de verblijfsvergunning voor werknemers in dienstverband, nadat de werknemer Portugal is binnengekomen. De procedure begint dus in het land van herkomst van de werknemer en wordt geformaliseerd tijdens de afspraak bij SEF in Portugal. Mensen die Portugal zijn binnengekomen zonder arbeidscontract, maar met een belofte van werkgelegenheid, moeten het contract formaliseren voor deze eerste afspraak met SEF.

3 Alto Comissariado Para as Migrações, ACM, Werking.

4 De jaarlijkse nationale quota voor het aantal werkvisa dat kan worden verstrekt en de verplichting om een arbeidsmarkttoets uit te voeren, werden respectievelijk in 2021 en 2022 bij wet afgeschaft.

5 Artikel 58/6, Wet nr. 23/2007 zoals gewijzigd.

6 Artikel 14, Regelgevend Decreet nr. 84/2007.

7 Artikel 58/6, Wet nr. 23/2007 zoals gewijzigd.

Verleende vergunning

De verblijfsvergunning voor werknemers in dienstverband is twee jaar geldig en kan telkens met drie jaar worden verlengd.[8] De vergunning is niet afhankelijk van één werkgever. Het is mogelijk om voor meerdere werkgevers te werken en op elk moment van werkgever en sector te veranderen, op basis van dezelfde aanvraagprocedure en vergunning. Het is niet nodig SEF te informeren, tenzij de persoon vóór de eerste afspraak met SEF van werkgever wil veranderen.

Om de vergunning te verlengen moet worden aangetoond dat er voldoende bestaansmiddelen zijn. Betekent dit dat men moet aantonen dat men de drie maanden voorafgaand aan de verlengingsaanvraag ten minste het maandelijkse minimumloon heeft verdiend.[9]

Mensen met een verblijfsvergunning kunnen een werkloosheidsuitkering (*Subsídio de desemprego*) krijgen onder dezelfde voorwaarden als Portugese burgers - als zij 360 dagen hebben gewerkt "voor rekening van anderen met een inkomen in de 24 maanden voorafgaand aan de datum van werkloosheid".[10] De duur en het bedrag van de uitkering variëren afhankelijk van de gewerkte tijd en de leeftijd van de persoon. Werklozen die in de afgelopen 12 maanden ten minste 180 dagen een contract hebben gehad, kunnen een beroep doen op de sociale werkloosheidsuitkering (*Subsídio social de desemprego*).[11] Er zijn nog andere sociale uitkeringen in Portugal, maar het systeem is vrij complex en de informatie is alleen in het Portugees beschikbaar.

Mensen met een geldige verblijfsvergunning hebben het recht om gezinshereniging aan te vragen.[12] Het is echter een langdurig proces dat in de praktijk niet altijd mogelijk is.

Na vijf jaar is het mogelijk een langdurige verblijfsvergunning aan te vragen, en na zes jaar het Portugese staatsburgerschap.

Vacatures worden echter vaak slecht geadverteerd en het kan een uitdaging zijn, zowel voor werkgevers om kandidaten uit het buitenland te werven en voor werkzoekenden uit het buitenland om een baan te krijgen. De werknemers worden niet systematisch geïnformeerd over hun rechten en de verschillende procedures. Bovendien heeft het consulaire systeem de capaciteit niet om te reageren op het aantal aanvragen dat het ontvangt. De meeste mensen reizen op andere manieren naar Portugal om werk te zoeken, want het is praktisch heel moeilijk om een werkvisum van buiten Portugal te krijgen.

8 Artikel 75/1, Wet nr. 23/2007 zoals gewijzigd.

9 Sinds COVID-19 gaat de SEF flexibel om met deze eis en geeft de dienst verblijfsvergunningen af en verlengt deze, zelfs wanneer de persoon alleen een werkloosheidsuitkering ontvangt (die lager kan zijn dan het minimumloon). Dit is niet bepaald in de Portugese wetgeving en het staat de SEF vrij te beslissen.

10 Segurança Social, Subsídio de desemprego.

11 Ibid.

12 Artikel 98, Wet nr. 23/2007 zoals gewijzigd.

Analyse van het werkvisum van buiten Portugal in Portugal vergeleken met de belangrijkste aanbevelingen en indicatoren van PICUM[13]

Beleidsaanbevelingen	Indicatoren	Werkvisum van buiten Portugal
1. Gestroomlijnde en efficiënte procedures		
Goed beheer: Procedures om visa of vergunningen te krijgen of te verlengen moeten voldoen aan redelijke administratieve vereisten.	**1.1** Aantal stappen in de aanvraagprocedure	Hieraan wordt grotendeels voldaan. De administratieve vereisten voor het verkrijgen en verlengen van visa en vergunningen zijn redelijk en minimaal. Er zijn geen beperkingen zoals quota's of arbeidsmarkttoetsen. Het aantal verschillende soorten visa en vergunningen maakt het echter complex de weg te vinden in het systeem, het blijft moeilijk om een baan aangeboden te krijgen wanneer men zich buiten Portugal bevindt en het consulaire systeem heeft niet de capaciteit om aanvragen tijdig te verwerken.
Informatie over de aanvraagprocedures, vereisten en geldende voorschriften moeten in duidelijke en toegankelijke taal openbaar beschikbaar worden gesteld voor potentiële werkgevers en werknemers.	**1.2** Toegankelijkheid van informatie over procedures en geldende voorschriften	Dit is onvoldoende. Hoewel er wat algemene informatie online beschikbaar is, worden functies niet naar behoren bekendgemaakt en wordt informatie over rechten, vereisten en procedures niet actueel gehouden. Verder is de informatie niet gemakkelijk te vinden, noch wordt ze systematisch verstrekt.
Gebaseerd op een werkaanbod: Voor alle functies en sectoren moet er voldoende werkaanbod zijn, en de arbeidsvoorwaarden moeten in lijn zijn met de geldende arbeidswetgeving of collectieve arbeidsovereenkomsten.	**1.3** Vereisten om aanspraak/geen aanspraak te kunnen mak+en op een vergunning met een werkaanbieding	Hieraan wordt voldaan.
Stabiliteit voor werknemers en werkgevers: Vergunningen moeten een redelijke looptijd van minstens twee jaar hebben.	**1.4** Duur van de vergunning	Hieraan wordt voldaan.

13 Voor de volledige lijst van beleidsaanbevelingen en voorgestelde indicatoren, verwijzen we u naar PICUM 2021, Het uitstippelen van een arbeidsmigratiebeleid ter bevordering van eerlijk werk. Beleidsaanbevelingen.

Beleidsaanbevelingen	Indicatoren	Werkvisum van buiten Portugal
Vergunningen moeten verlengd kunnen worden zonder dat werknemers daarvoor het land moeten verlaten.	**1.5 Verlengingen in het land zelf**	Hieraan wordt voldaan, verlengingen zijn voor drie jaar en kunnen vanuit Portugal worden aangevraagd.
2. Autonomie voor werknemers		
Procedures in handen van werknemers: Werknemers moeten ook zelf vergunningen kunnen aanvragen.	**2.1** Verantwoordelijkheid voor de aanvraagprocedure/aanvraag ingediend door de werknemer of werkgever	Hieraan wordt voldaan.
Mobiliteit op de arbeidsmarkt: Vergunningen mogen niet gebonden zijn aan één werkgever. Mensen moeten van werkgever, soort werk en sector kunnen veranderen en voor meer dan één werkgever kunnen werken met dezelfde vergunning, zonder toestemming van de werkgever of de arbeidsbemiddelaar.	**2.2** Procedure om van werkgever te veranderen **2.3** Procedure om van soort functie te veranderen **2.4** Procedure om van sector te veranderen **2.5** Mogelijkheid om voor meer dan één werkgever te werken	Hieraan wordt voldaan. Mensen kunnen tijdens de geldigheidsduur van hun vergunning vrij van werkgever, baan en sector veranderen. Zij moeten aantonen dat zij over voldoende bestaansmiddelen beschikken om de vergunning te kunnen verlengen.
	2.6 Tijdsperiode voor verandering van werkgever	Hieraan wordt voldaan. Werknemers kunnen van werkgever veranderen en hoeven geen nieuwe vergunning aan te vragen.
Onafhankelijkheid van werkgevers: In die periode moeten ze op zijn minst onder dezelfde voorwaarden als nationale onderdanen een beroep kunnen doen op financiële en praktische ondersteuning. Situaties waarbij de huisvesting van werknemers ook door hun werkgever werd voorzien, verdienen bijzondere aandacht.	**2.8** Beschikbare financiële en praktische ondersteuning tijdens de periode van werkloosheid	Hieraan wordt tot op zekere hoogte voldaan, aangezien via dit traject werkloosheidsuitkeringen en andere sociale uitkeringen mogelijk zijn, maar het systeem is ingewikkeld en de informatie is alleen in het Portugees beschikbaar.

Beleidsaanbevelingen	Indicatoren	Werkvisum van buiten Portugal
3. Gelijkheid en eenheid van het gezin		
Non-discriminatie: De toegang tot werkgelegenheid en bijbehorende vergunningen moet niet-discriminerend zijn ten aanzien van alle volgens de mensenrechten beschermde gronden.[14]	**3.1** Beperkingen wat betreft de toegang tot vergunningen op verboden gronden	Hieraan wordt voldaan.
Eenheid van het gezin: Arbeidsmigranten moeten net als andere personen kunnen genieten van hun gezinsleven. Beperkingen voor arbeidsmigranten met een laag inkomen om hun gezin mee te brengen, moeten worden opgeheven.	**3.5** Mogelijkheden tot toegang voor vergunningen voor familieleden	Hieraan wordt grotendeels voldaan; het is mogelijk om gezinshereniging aan te vragen, maar het is een langdurig proces en niet altijd mogelijk in de praktijk.
5. Sociale integratie		
Integratietrajecten: Na een aantal jaar moeten er integratietrajecten doorlopen worden. Alle verblijfsperioden moeten meetellen voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene.	**5.1** Verblijf telt mee voor de status van langdurig ingezetene of de status van gevestigd persoon	Hieraan wordt voldaan aangezien werknemers na vijf jaar een langdurige verblijfsvergunning kunnen aanvragen en het staatsburgerschap.

14 Voor meer informatie, zie: Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa (2018). Handboek over het Europese non-discriminatierecht, editie 2018.

Verblijfsvergunningen voor werknemers in dienstverband

Gecombineerde verblijfs- en werkvergunningen op basis van tewerkstelling zijn relatief toegankelijk voor mensen, ongeacht hun nationaliteit, met verschillende statussen in Portugal, om in elke baan of sector te werken.

Indien de betrokkene al regulier in Portugal verblijft, kan men een **verblijfsvergunning voor werknemers in dienstverband met een verblijfsvisum aanvragen (Artikel 88/1)**.[15]

Er is ook een traject voor **verblijfsvergunningen voor werknemers in dienstverband zonder verblijfsvisum**, zowel voor personen die het Portugese grondgebied zijn binnengekomen en er regulier verblijven (d.w.z. die een geldig visum voor niet-verblijf/bezoek hebben of binnen een visumvrije termijn verblijven **(Artikel 88/2)**), als voor ongedocumenteerde personen (d.w.z. die irregulier zijn binnengekomen of regulier zijn binnengekomen maar van wie de vergunning, het visum of de visumvrije termijn is verstreken) **(Artikel 88/6)**. Die laatstgenoemde optie is in 2019 veranderd van een discretionaire maatregel, naar een regularisatiemechanisme.[16]

Aanvraagprocedure

Er zijn enigszins verschillende criteria, afhankelijk van de huidige verblijfsstatus van de persoon. In alle gevallen omvatten de criteria en vereiste documenten:[17]

- een paspoort.[18]
- een belofte van werkgelegenheidof arbeidscontract voor eender welke functie of sector, van ten minste een jaar.[19]
- bewijs van voldoende bestaansmiddelen – dit is niet duidelijk gedefinieerd in de wet[20] wat voor enige flexibiliteit zorgt. Dit kan bijvoorbeeld worden aangetoond door de arbeidsovereenkomst te tonen, vaak met enkele bijbehorende loonstrookjes, of geregistreerde zelfstandige activiteiten met inkomsten gedurende 12 maanden.
- bewijs van geschikte huisvesting (huurcontract of factuur van diensten waaruit de woonplaats blijkt).
- geen strafblad voor strafbare feiten die, al dan niet gecombineerd leiden tot een gevangenisstraf van meer dan één jaar, hetzij in Portugal, hetzij in het land van herkomst van de betrokkene, noch een rechtsgeldig inreisverbod.

15 Wet nr. 23/2007 zoals gewijzigd.

16 Ibid.

17 Voor meer details over de aanvraagprocedure en een volledige lijst van de vereiste documenten, zie SEF, Applying for Residence in Portugal.[Verblijf in Portugal aanvragen, in het Engels] Working in Portugal.[Werken in Portugal, in het Engels]

18 Mensen die niet over een paspoort beschikken, kunnen om humanitaire redenen regularisatie aanvragen, Artikel 123, Wet nr. 23/2007 zoals gewijzigd.

19 Het is ook mogelijk om deeltijds te werken voor meer dan één werkgever. Er is ook een speciale regeling voor huispersoneel en andere autonome werkers, die alleen een activiteit bij de belastingdienst hoeven te openen en moeten aantonen dat zij belastingen betalen.

20 Ministeriële instructie 1563/2007, van 11/12.

- een socialezekerheidsnummer (behalve bij een toegezegde arbeidsovereenkomst) en een fiscaal identificatie- of burgerservice nummer.

Personen die een vergunning aanvragen op grond van Artikel 88/1 moeten ook een geldig verblijfsvisum kunnen voorleggen.

Indien een persoon geen geldig verblijfsvisum heeft[21] moet de betrokkene één van beide zaken aantonen:

- een geldig inreisvisum of een inreisstempel, voor het verstrijken van de visumvrije termijn (Artikel 88/2).

of

- dat zij gedurende twaalf maanden hebben gewerkt en socialezekerheidsbijdragen hebben betaald (Artikel 88/6).[22]

Zeer belangrijk is dat ongedocumenteerde werknemers hun werk kunnen laten registreren bij de sociale zekerheid, een socialezekerheidsnummer kunnen krijgen en socialezekerheidsbijdragen kunnen betalen. De wet bepaalt dat immigratiehandhaving mogelijk is, maar dat gebeurt in de praktijk zelden.

De werknemer is in elk geval verantwoordelijk voor de aanvraagprocedure. Eerste blijken van belangstelling en aanvragen worden bij voorkeur ingediend via een onlineplatform (SAPA-portaal), hoewel aanvragen ook kunnen worden ingediend bij elk bureau van de bevoegde autoriteiten. Aanvragers en hun wettelijke vertegenwoordigers kunnen de status van de aanvraag niet controleren.

Er zijn geen kosten verbonden aan de behandeling van de aanvraag, alleen aan de verblijfskaart zelf (bij de eerste afgifte en bij verlenging). Aan ongedocumenteerde werknemers kan echter een boete worden opgelegd voor de tijd dat zij irregulier in Portugal hebben verbleven. Hoewel deze boete niet vaak wordt opgelegd, is het bedrag ervan en het al dan niet opleggen ervan vrij willekeurig. Werkgevers kunnen ook worden bestraft voor het irregulier tewerkstellen van mensen, maar deze sancties worden niet regelmatig toegepast in het kader van regularisatieprocedures. Sommige werkgevers aarzelen echter om ongedocumenteerde werknemers in dienst te nemen omdat ze het risico lopen bestraft te worden.

In de praktijk is het ook erg moeilijk om een afspraak met SEF te krijgen, omdat er te weinig capaciteit is om aanvragen te verwerken. De voornaamste problemen met de verblijfsvergunningen voor werknemers in dienstverband zonder verblijfsvisum (88/2 en 88/6) zijn dat de betrokkene tijdens de aanvraagprocedure als irregulier verblijvend wordt beschouwd[23] en de duur van de procedures en de wachttijden om een beslissing te krijgen één tot vier jaar kunnen bedragen. Gedurende deze periode hebben de aanvragers geen gelijke toegang tot gezondheidszorg en worden zij uitgesloten van de meeste sociale beschermingsmaatregelen, ondanks het feit dat zij bijdragen aan het socialezekerheidsstelsel.

Ook bestaat het risico dat werkgevers geen belastingen betalen; in dat geval kunnen de werknemers hun status niet regulariseren en lopen zij het risico te worden gearresteerd en uitgezet.

21 Aangaande de regularisatiemechanismen, artikel 88, lid 2 en lid 6,verwijzen we u ook naar PICUM, 2021, Regularisation of undocumented Migrants: How to Make it Work. [Regularisatie van ongedocumenteerde migranten: Hoe het werkt, in het Engels]

22 De aanvragers moeten ook de datum van aankomst in Portugal vermelden en een bewijsstuk voorleggen (zoals een busticket of een reservering voor een hostel).

23 Ingevolge de COVID-19 pandemie heeft de regering besloten alle mensen met een lopende regularisatieaanvraag als personen met een reguliere verblijfsstatus te behandelen, om gelijke toegang tot gezondheidszorg en sociale bescherming te garanderen. Zie voor meer informatie PICUM, juli 2020, Regularising undocumented people in response to the COVID-19 pandemic [Regularisatie van ongedocumenteerde mensen als reactie op de COVID-19-pandemie, in het Engels] ; PICUM, 2020, Non-exhaustive overview of European government measures impacting undocumented migrants taken in the context of the COVID-19 pandemic, March-August 2020 [Niet-exhaustief overzicht van Europese overheidsmaatregelen die gevolgen hebben voor ongedocumenteerde migranten in het kader van de COVID-19-pandemie, maart-augustus 2020, in het Engels].

Indien de aanvrager tijdens de aanvraagprocedure werkloos wordt, kan dat ook een probleem vormen aangezien er voldoende bestaansmiddelen moeten worden aangetoond via een vast inkomen en voor ongedocumenteerde aanvragers onder 88/6, vrij constante socialezekerheidsuitkeringen. De aanvraag is echter niet afhankelijk van de werkgever die de eerste arbeidsovereenkomst of werkbelofte heeft verstrekt; het is mogelijk om tijdens deze periode van werkgever te veranderen.

Verleende vergunningen

De voorwaarden en rechten in verband met de verblijfsvergunning voor werknemers in dienstverband zijn hierboven beschreven.

Uit overheidscijfers van 2021 blijkt dat bijna 29.000 mensen een verblijfsvergunning voor werknemers in dienstverband zonder verblijfsvisum hebben gekregen onder 88/2 (degenen die Portugal regulier binnenkomen).[24] Dit was de meest gebruikelijke manier om een verblijfsvergunning in Portugal te verkrijgen.

24 Er zijn nog geen gegevens beschikbaar over aanvragers onder 88/6, omdat dit mechanisme nog niet zo lang bestaat (en de COVID-19 pandemie).

Analyse van de verblijfsvergunningen voor werknemers in dienstverband in Portugal vergeleken met de belangrijkste aanbevelingen en indicatoren van PICUM[25]

Beleidsaanbevelingen	Indicatoren	Verblijfsvergunningen voor werknemers in dienstverband
1. Gestroomlijnde en efficiënte procedures		
Goed beheer: Procedures om visa of vergunningen te krijgen of te verlengen moeten voldoen aan redelijke administratieve vereisten.	**1.1** Aantal stappen in de aanvraagprocedure	Hieraan wordt grotendeels voldaan. De administratieve vereisten voor het verkrijgen en verlengen van visa en vergunningen zijn redelijk en minimaal, maar kunnen voor sommigen toch een belemmering vormen. Er zijn geen beperkingen zoals quota's of arbeidsmarkttoetsen. Er zijn echter aanzienlijke administratieve problemen en vertragingen - met verwerkingstermijnen tot vier jaar - als gevolg van het gebrek aan middelen voor de verwerking van aanvragen.
Gebaseerd op een werkaanbod: Voor alle functies en sectoren moet er voldoende werkaanbod zijn, en de arbeidsvoorwaarden moeten in lijn zijn met de geldende arbeidswetgeving of collectieve arbeidsovereenkomsten.	**1.3** Vereisten om aanspraak/geen aanspraak te kunnen mak+en op een vergunning met een werkaanbieding	Hieraan wordt voldaan omdat deze vergunningen voor alle banen en sectoren beschikbaar zijn, gebaseerd op een werkaanbieding.
Stabiliteit voor werknemers en werkgevers: Vergunningen moeten een redelijke looptijd van minstens twee jaar hebben.	**1.4** Duur van de vergunning	Hieraan wordt voldaan aangezien de duur van de vergunning twee jaar bedraagt.
Vergunningen moeten verlengd kunnen worden zonder dat werknemers daarvoor het land moeten verlaten.	**1.5** Verlengingen in het land zelf	Hieraan wordt voldaan. Werknemers kunnen deze vergunning voor een opeenvolgende periode van drie jaar verlengen.

25 Voor de volledige lijst van beleidsaanbevelingen en voorgestelde indicatoren, verwijzen we u naar PICUM 2021, Het uitstippelen van een arbeidsmigratiebeleid ter bevordering van eerlijk werk. Beleidsaanbevelingen.

Beleidsaanbevelingen	Indicatoren	Verblijfsvergunningen voor werknemers in dienstverband
Binnenlandse aanvragen: Mensen moeten in het land zelf de verschillende verblijfs- en werkvergunningen kunnen aanvragen waarin de nationale wetgeving voorziet, ongeacht hun status, ook als ze ongedocumenteerd zijn. Beperkingen voor mensen die veranderen van status of vergunning moeten worden opgeheven.	**1.6** Binnenlandse aanvragen, ook voor ongedocumenteerden	Hieraan wordt voldaan. Ongedocumenteerde aanvragers moeten tijdens de aanvraagprocedure echter als personen met een reguliere verblijfsstatus behandeld worden.[26] Aan ongedocumenteerde werknemers kan een boete worden opgelegd voor hun irreguliere verblijf, hoewel dat zelden gebeurt.
	1.7 Status/vergunning kan worden omgezet	Hieraan wordt voldaan omdat deze vergunningen toegankelijk zijn voor mensen met verschillende statussen.
2. Autonomie voor werknemers		
Procedures in handen van werknemers: Werknemers moeten ook zelf vergunningen kunnen aanvragen.	**2.1** Verantwoordelijkheid voor de aanvraagprocedure/aanvraag ingediend door de werknemer of werkgever	Hieraan wordt voldaan.
Mobiliteit op de arbeidsmarkt: Vergunningen mogen niet gebonden zijn aan één werkgever. Mensen moeten van werkgever, soort werk en sector kunnen veranderen en voor meer dan één werkgever kunnen werken met dezelfde vergunning, zonder toestemming van de werkgever of de arbeidsbemiddelaar.	**2.2** Procedure om van werkgever te veranderen **2.3** Procedure om van soort functie te veranderen **2.4** Procedure om van sector te veranderen **2.5** Mogelijkheid om voor meer dan één werkgever te werken **2.6** Tijdsperiode voor verandering van werkgever	Hieraan wordt voldaan. De werknemer kan met dezelfde vergunning vrij van werkgever, baan en sector veranderen. Ze kunnen voor meer dan één werkgever werken.

26 Ingevolge de COVID-19 pandemie heeft de regering besloten alle mensen met een lopende regularisatieaanvraag als personen met een reguliere verblijfsstatus te behandelen, om gelijke toegang tot gezondheidszorg en sociale bescherming te garanderen. Het is van cruciaal belang dat deze maatregel wordt voortgezet. Zie voor meer informatie PICUM, juli 2020, Regularising undocumented people in response to the COVID-19 pandemic [Regularisatie van ongedocumenteerde mensen als reactie op de COVID-19-pandemie, in het Engels] ; PICUM, 2020, Non-exhaustive overview of European government measures impacting undocumented migrants taken in the context of the COVID-19 pandemic, March-August 2020 [Niet-exhaustief overzicht van Europese overheidsmaatregelen die gevolgen hebben voor ongedocumenteerde migranten in het kader van de COVID-19-pandemie, maart-augustus 2020, in het Engels].

Beleidsaanbevelingen	Indicatoren	Verblijfsvergunningen voor werknemers in dienstverband
Onafhankelijkheid van werkgevers: Vergunningen moeten geldig blijven gedurende een redelijke termijn van werkloosheid, zodat werknemers die hun werk verliezen of ontslag nemen naar ander werk kunnen zoeken.	**2.7** Termijnen voor werkloosheid/zoektocht naar werk tijdens en na afloop van de geldigheidsduur van de vergunning	Hieraan wordt grotendeels voldaan, aangezien mensen tijdens de geldigheidsduur van de vergunning werkloos kunnen zijn. Het blijft echter noodzakelijk om aan te tonen dat men over voldoende bestaansmiddelen beschikt om de vergunning te verlengen, verbonden aan een baan in de 3 maanden voorafgaand aan de verlengingsaanvraag.
In die periode moeten ze op zijn minst onder dezelfde voorwaarden als nationale onderdanen een beroep kunnen doen op financiële en praktische ondersteuning. Situaties waarbij de huisvesting van werknemers ook door hun werkgever werd voorzien, verdienen bijzondere aandacht.	**2.8** Beschikbare financiële en praktische ondersteuning tijdens de periode van werkloosheid	Hieraan wordt grotendeels voldaan. Mensen kunnen onder dezelfde voorwaarden als nationale onderdanen toegang krijgen tot werkloosheids- en andere inkomenssteun, maar het systeem is ingewikkeld en de informatie is alleen in het Portugees beschikbaar.
3. Gelijkheid en eenheid van het gezin		
Non-discriminatie: De toegang tot werkgelegenheid en bijbehorende vergunningen moet niet-discriminerend zijn ten aanzien van alle volgens de mensenrechten beschermde gronden.[27]	**3.1** Beperkingen wat betreft de toegang tot vergunningen op verboden gronden	Hieraan wordt voldaan.
Eenheid van het gezin: Arbeidsmigranten moeten net als andere personen kunnen genieten van hun gezinsleven. Beperkingen voor arbeidsmigranten met een laag inkomen om hun gezin mee te brengen, moeten worden opgeheven.	**3.5** Mogelijkheden tot toegang voor vergunningen voor familieleden	Hieraan wordt grotendeels voldaan; het is mogelijk om gezinshereniging aan te vragen, maar het is een langdurig proces en niet altijd mogelijk in de praktijk.
5. Sociale integratie		
Integratietrajecten: Na een aantal jaar moeten er integratietrajecten doorlopen worden. Alle verblijfsperioden moeten meetellen voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene.	**5.1** Verblijf telt mee voor de status van langdurig ingezetene of de status van gevestigd persoon	Hieraan wordt voldaan aangezien werknemers na vijf jaar een langdurige verblijfsvergunning kunnen aanvragen en het staatsburgerschap.

27 Voor meer informatie, zie: Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa (2018). Handboek over het Europese non-discriminatierecht, editie 2018.

Visum voor werkzoekenden

In juli 2022 keurde het Portugese parlement wijzigingen van de wet op Buitenlandse Onderdanen goed, die op 25 augustus 2022 in werking traden.[28] Daarbij werd een visum voor het zoeken naar werk ingevoerd, waarmee mensen naar Portugal kunnen gaan om werk te zoeken. Het is niet beperkt tot een nationaliteit of een functie.

Om dit visum te verkrijgen, moeten mensen zich inschrijven op het IEFP-platform en verklaren dat zij geïnteresseerd zijn naar Portugal te gaan om een baan te vinden en ze moeten hun academische kwalificaties en beroepservaring aangeven. Om in aanmerking te komen moeten werkzoekenden over een geldige ziektekostenverzekering en huisvesting beschikken[29] en aantonen dat zij over bestaansmiddelen beschikken,[30] gedefinieerd als het equivalent van driemaal het minimumloon, ongeveer €2115.[31]

Het visum voor werkzoekenden is 120 dagen geldig. Het geeft werkzoekenden toestemming Portugal eenmaal binnen te komen, er te verblijven en een afhankelijke beroepsactiviteit uit te oefenen totdat het visum.

Wanneer de persoon het visum voor werkzoekenden krijgt, wordt ook een afspraak met SEF gepland binnen de 120 dagen dat het visum geldig is. De betrokkene moet zich op de geplande dag naar de SEF begeven met alle documenten die nodig zijn voor een verblijfsvergunning voor werknemers in dienstverband (overeenkomstig artikel 88.º), waaronder de arbeidsovereenkomst.

Het visum voor werkzoekenden kan met 60 dagen worden verlengd indien de persoon in de eerste periode geen arbeidsovereenkomst heeft kunnen afsluiten. Om een verlenging te krijgen, moeten werkzoekenden opnieuw bewijzen dat zij bij het IEFP zijn ingeschreven en dat hun huisvestingsvoorwaarden kunnen worden gehandhaafd.

Personen uit de acht landen van de Gemeenschap van Portugeestalige landen (CPLP)[32] hoeven geen bewijs van een geldige ziektekostenverzekering en bestaansmiddelen voor te leggen om toegang te krijgen tot het visum voor werkzoekenden, indien zij een brief van financiële steun kunnen voorleggen. Dat is een brief waarin een Portugese burger verklaart dat hij over de middelen beschikt om de kosten van voedsel en onderdak voor de betrokkene en de kosten van repatriëring te dekken.

Werkzoekenden die binnen de termijn van het visum geen werk hebben kunnen vinden, zullen het land moeten verlaten. Om een nieuwe aanvraag in te dienen, moeten ze een jaar wachten vanaf de datum waarop het vorige visum is verstreken.[33]

Het is nog te vroeg om de werking van het visum voor werkzoekenden te evalueren. Niettemin zal het waarschijnlijk de reguliere arbeidsmigratie naar

28 Artikel 57-A, Wet nr. 23/2077 zoals gewijzigd.

29 Overeenkomstig artikel 77, lid 1, onder e), betreffende de Algemene voorwaarden voor het verlenen van een tijdelijke verblijfsvergunning. Artikel 77/1, Wet nr. 23/2007 zoals gewijzigd.

30 Mensen hoeven geen middelen van bestaan aan te tonen als ze een sponsorbrief hebben.

31 Het maandelijkse minimumloon in Portugal bedraagt vanaf 2022 €705. Ministerie van Buitenlandse Zaken Visum voor werkzoekenden.

32 De CPLP, in het Portugees Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, werd gesticht in 1996 en omvat Angola, Brazilië, Kaapverdië, Guinee-Bissau, Mozambique, Portugal en São Tomé e Príncipe. Oost-Timor werd lid na zijn onafhankelijkheid in 2002.

33 Artikel 57-A, Wet nr. 23/2007 zoals gewijzigd.

het land vergemakkelijken en het aantal personen aan wie de toegang wordt geweigerd en die worden aangehouden, verminderen. Dit is met name het geval voor personen uit de CPLP-landen, voor wie de eisen voor toegang tot het visum minder streng zijn, en die de meerderheid vormen van de personen aan wie de toegang tot Portugal wordt geweigerd omdat zij geen visum hebben. Er zal echter aandacht moeten worden besteed aan de risico's van afhankelijkheid van financiële steun.[34]

Analyse van het visum voor werkzoekenden in Portugal vergeleken met de belangrijkste aanbevelingen en indicatoren van PICUM[35]

Beleidsaanbevelingen	Indicatoren	Visum voor werkzoekenden
1. Gestroomlijnde en efficiënte procedures		
Goed beheer: Procedures om visa of vergunningen te krijgen of te verlengen moeten voldoen aan redelijke administratieve vereisten.	**1.1** Aantal stappen in de aanvraagprocedure	Hieraan wordt tot op zekere hoogte voldaan. De procedure zelf is vereenvoudigd, maar de administratieve vereisten zullen voor sommigen een belemmering vormen om een visum te krijgen.
Stabiliteit voor werknemers en werkgevers: Vergunningen moeten een redelijke looptijd van minstens twee jaar hebben.	**1.4** Duur van de vergunning	Dit is onvoldoende, aangezien de aanvankelijke geldigheidsduur slechts 120 dagen bedraagt, wat misschien niet genoeg tijd is om werk te vinden en een arbeidsovereenkomst af te sluiten.
Vergunningen moeten verlengd kunnen worden zonder dat werknemers daarvoor het land moeten verlaten.	**1.5** Verlengingen in het land zelf	Hieraan wordt voldaan. Mensen kunnen de geldigheid van dit visum met 60 dagen verlengen.
Binnenlandse aanvragen: Mensen moeten in het land zelf de verschillende verblijfs- en werkvergunningen kunnen aanvragen waarin de nationale wetgeving voorziet, ongeacht hun status, ook als ze ongedocumenteerd zijn.	**1.6** Binnenlandse aanvragen, ook voor ongedocumenteerden	Hieraan wordt tot op zekere hoogte voldaan. Werkzoekenden kunnen in het land solliciteren, maar alleen binnen de geldigheidsduur van het visum.

34 Informatie verstrekt door JRS Portugal, 20 oktober 2022.

35 Voor de volledige lijst van beleidsaanbevelingen en voorgestelde indicatoren, verwijzen we u naar PICUM 2021, Het uitstippelen van een arbeidsmigratiebeleid ter bevordering van eerlijk werk. Beleidsaanbevelingen.

Beleidsaanbevelingen	Indicatoren	Visum voor werkzoekenden
Beperkingen voor mensen die veranderen van status of vergunning moeten worden opgeheven.	**1.7** Status/vergunning kan worden omgezet	Hieraan wordt voldaan. Dit traject geeft werkzoekenden toegang tot een werkvergunning zodra zij een baan hebben gevonden.
Belangrijke arbeidskrachten aantrekken: Er moeten ook systemen worden ontwikkeld die mensen een gewaarborgde vergunning bieden op basis van individuele criteria en niet op basis van het werkaanbod (zogenaamde 'aanbodgestuurde' modellen).	**1.8** Vereisten om in aanmerking te komen voor een vergunning om naar werk te zoeken of gemakkelijker toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt en bijbehorende vergunningen	Hieraan wordt via dit traject voldaan.
2. Autonomie voor werknemers		
Procedures in handen van werknemers: Werknemers moeten ook zelf vergunningen kunnen aanvragen.	**2.1** Verantwoordelijkheid voor de aanvraagprocedure/aanvraag ingediend door de werknemer of werkgever	Hieraan wordt voldaan.
3. Gelijkheid en eenheid van het gezin		
Non-discriminatie: De toegang tot werkgelegenheid en bijbehorende vergunningen moet niet-discriminerend zijn ten aanzien van alle volgens de mensenrechten beschermde gronden.[36] Als er een voorkeursbehandeling is, onder andere voor bepaalde nationaliteiten, moet die gerechtvaardigd worden aan de hand van eerder bestaande nadelen.	**3.1** Beperkingen wat betreft de toegang tot vergunningen op verboden gronden **3.2** Rechtvaardiging voor voorkeursbehandelingen, indien van toepassing	Hieraan wordt voldaan. Hoewel er een voorkeursbehandeling is voor mensen uit CPLP-[37] landen, kan iedereen het visum aanvragen.

36 Voor meer informatie, zie: Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa (2018). Handboek over het Europese non-discriminatierecht, editie 2018.

37 De CPLP, in het Portugees Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, werd gesticht in 1996 en omvat Angola, Brazilië, Kaapverdië, Guinee-Bissau, Mozambique, Portugal en São Tomé e Príncipe. Oost-Timor werd lid na zijn onafhankelijkheid in 2002.

Een aanvullend arbeidsmarktbeleid

Hoewel het beleid inzake verblijfs- en werkvergunningen zodanig is opgesteld dat de autonomie van de werknemers en de sociale integratie er in grote mate door worden bevorderd, wordt er nog steeds weinig actie ondernomen op het vlak van proactieve informatieverstrekking om werknemers te stimuleren en hen te helpen bij het indienen van aanvragen.

Wanneer werknemers tijdens regularisatieprocedures irregulier werken, worden zij vaak geconfronteerd met kleine maar consequente schendingen van de arbeidsrechten, zoals onbetaald overwerk. Er bestaan maatregelen die arbeidsmigranten helpen om toegang te krijgen tot rechtsmiddelen, zoals de mogelijkheid voor vakbonden om arbeidsverhoudingen te erkennen. Toch blijven er praktische belemmeringen bestaan om klachten in te dienen en het verschuldigde loon te ontvangen.[38]

38 Zie voor meer informatie PICUM, 2020, Een werknemer is een werknemer: Het garanderen van de toegang tot gerechtigheid voor ongedocumenteerde arbeidsmigranten.

Een aanvullend arbeidsmarktbeleid vergeleken met de belangrijkste aanbevelingen en indicatoren van PICUM[39]

Beleidsaanbevelingen	Indicatoren	Aanvullend arbeidsmarktbeleid
4. Een aanvullend arbeidsmarktbeleid om voor iedereen arbeidsrechten af te dwingen		
Rechtvaardigheid voor iedereen: Mechanismen voor het toezicht op arbeidsnormen, en klachtenen beroeps-mechanismen moeten goed gefinancierd, onafhankelijk en vertrouwelijk zijn. Er moeten maatregelen komen om werknemers te beschermen tegen vergeldingsmaatregelen van de werkgever en handhaving van de immigratiewet-geving als gevolg van uitoefening van hun rechten – en om arbeidsmigranten effectief toegang tot de rechter te bieden.	**4.4** Maatregelen om werknemers te beschermen tegen vergeldings-maatregelen van de werkgever en handhaving van de immigratiewetge-ving	Hieraan wordt tot op zekere hoogte voldaan. Arbeidsmigranten kunnen hun arbeidsrechten uitoefenen via klachtenmechanismen. Toch ontbreken er specifieke maatregelen om werknemers te beschermen tegen represailles van de werkgever en de arbeidsinspectie voert vaak samen met de politie of de immigratiedienst inspecties uit.
Versterken van de eigen kracht: Gerichte maatregelen moeten ervoor zorgen dat arbeidsmigranten voldoende toegang krijgen tot nauwkeurige informatie, ngo's en vakbonden, en dat ze onafhankelijk juridisch advies kunnen inwinnen.	**4.6** Maatregelen om nauwkeurige informatie te verstrekken en toegang te creëren tot ngo's en vakbonden	Hieraan wordt tot op zekere hoogte voldaan. De maatregelen op het gebied van proactieve informatiever-strekking blijven beperkt.

39 Voor de volledige lijst van beleidsaanbevelingen en voorgestelde indicatoren, verwijzen we u naar PICUM 2021, Het uitstippelen van een arbeidsmigra-tiebeleid ter bevordering van eerlijk werk. Beleidsaanbevelingen.

PICUM

PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Rue du Congrès / Congresstraat 37-41
1000 Brussels
Belgium
Tel: +32 2 883 68 12
info@picum.org
www.picum.org