COMMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 10.12.208
COM(2008) 840 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO
AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação da Directiva 2004/38/CE relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros

RELATÓRIO DA COMISSÃO
AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação da Directiva 2004/38/CE relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros

(Texto relevante para efeitos do EEE)

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório tem como objectivo apresentar uma panorâmica geral sobre a forma como a Directiva 2004/38/CE[1] foi transposta para o direito nacional e a forma como está a ser aplicada na vida quotidiana. Com o presente relatório, a Comissão cumpre a obrigação que lhe incumbe nos termos do n.° 1 do artigo 39.° da directiva de elaborar um relatório sobre a aplicação da directiva e de apresentá-lo ao Parlamento Europeu e ao Conselho[2].

A Comissão continuará a acompanhar de perto esta questão e elaborará oportunamente outros relatórios e orientações.

A livre circulação de pessoas constitui uma das liberdades fundamentais do mercado interno, em benefício dos cidadãos da UE, dos Estados-Membros e da competitividade da economia europeia. Trata-se de um dos direitos enumerados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (*artigo 45.º*). Na fase inicial do projecto europeu, só os trabalhadores beneficiavam do direito de livre circulação (*artigo 39.° do Tratado CE*). Com o tempo, este direito foi alargado a todos os cidadãos da UE. A cidadania da União confere a cada cidadão comunitário um direito primário e individual de livre circulação e residência no território da União, sujeito às limitações e condições consignadas no Tratado e às medidas adoptadas para dar-lhe efeito (*artigo 18.° do Tratado CE*). Tais limitações e condições constam da Directiva 2004/38/CE que codificou a legislação em vigor e a jurisprudência no domínio da livre circulação, tendo simplificado as mesmas com vista a facilitar a sua legibilidade e clareza.

Os cidadãos dos Estados-Membros que aderiram recentemente à UE beneficiam do direito de livre circulação, sem quaisquer restrições. Aplicam-se apenas disposições transitórias ao acesso aos mercados de trabalho.

---

[1] Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.° 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

[2] Ver igualmente a Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de Novembro de 2007, sobre a aplicação da Directiva 2004/38/CE - P6_TA(2007)0534.

A directiva é fundamental não só para mais de 8 milhões[3] de cidadãos da UE que residem noutro Estado-Membro e para os membros das suas famílias, mas igualmente para os milhões de cidadãos da UE que se deslocam todos os anos no território da UE.

A importância do direito de livre circulação é sublinhada pelas expectativas dos cidadãos da UE. Um recente inquérito[4] revelou que 88% dos inquiridos estavam conscientes deste direito[5], o que corresponde a um aumento de 4% desde o último inquérito realizado em 2002.

O presente relatório foi redigido a partir de inúmeras fontes, incluindo um estudo[6] em que se examinava a conformidade das disposições nacionais com a directiva, as respostas dos Estados-Membros a um questionário relativo à aplicação prática da directiva, as investigações lançadas por iniciativa da Comissão, queixas individuais, a cooperação com o Parlamento Europeu, resoluções, perguntas e petições parlamentares, bem como as discussões com os Estados-Membros sobre aspectos práticos resultantes da aplicação da directiva.

2. ACOMPANHAMENTO DA TRANSPOSIÇÃO DA DIRECTIVA

Em conformidade com o n.º 1 do artigo 40.° da directiva, os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à directiva até 30 de Abril de 2006.

A Comissão organizou duas reuniões com os Estados-Membros para dar resposta a perguntas relacionadas com a interpretação da directiva, a saber, em Junho de 2005 e Janeiro de 2006.

A comunicação pelos Estados-Membros das medidas nacionais de transposição foi incompleta e tardia num grande número de casos. Entre Junho de 2006 e Fevereiro de 2007, a Comissão deu início a processos por infracção, nos termos do artigo 226.° do Tratado CE, no que respeita a 19 Estados-Membros[7], por não terem cumprido a sua obrigação de comunicar o texto das disposições adoptadas a nível da legislação nacional para a transposição da directiva. Desde então, uma vez que todos os Estados-Membros adoptaram progressivamente as medidas de transposição, os processos por infracção devido à não comunicação foram encerrados.

A directiva foi já incorporada[8] no Acordo EEE, não sendo todavia ainda aplicável nos países do EEE não pertencentes à UE, dado que o processo de cumprimento dos requisitos constitucionais nacionais continua a decorrer na Noruega.

---

3 Quinto relatório sobre a cidadania da União (1 de Maio de 2004 - 30 de Junho de 2007), COM(2008) 85.

4 Inquérito Eurobarómetro Flash n.º 213, com uma amostra aleatória constituída por mais de 27000 cidadãos da UE no âmbito de um inquérito realizado em Novembro de 2007.

5 De acordo com o último relatório de actividade trimestral relativo ao período compreendido entre Janeiro a Março de 2008 (ec.europa.eu/europedirect/call_us/statistics/index_en.htm), a proporção mais significativa das questões colocadas ao serviço EUROPE DIRECT prendia-se com aspectos transfronteiras (*viajar, trabalhar, viver ou estudar noutro Estado-Membro*) - 22%. Entre Janeiro e Outubro de 2006, 84% das respostas dadas pelo Serviço de Orientação às questões colocadas incidiam sobre esses direitos (análise estatística detalhada dos pedidos de informação registados na base de dados do Serviço de Orientação - ec.europa.eu/citizensrights/front_end/about/index_en.htm).

6 O estudo reflecte a situação de transposição em 1 de Agosto de 2008.

7 Todos os Estados-Membros, à excepção de DK, IE, NL, AT, SI, SK, BG e RO.

8 Decisão do Comité Misto do EEE n.º 158/2007 de 7 de Dezembro de 2007.

3. ADEQUAÇÃO DAS MEDIDAS DE TRANSPOSIÇÃO

A situação global de transposição da Directiva 2004/38/CE é bastante decepcionante. Não há um único Estado-Membro que tenha assegurado a plena transposição da directiva de forma eficaz e correcta. Não há um único artigo da directiva que tenha sido objecto de uma transposição eficaz e correcta por parte de todos os Estados-Membros.

Em contrapartida, nalguns domínios os Estados-Membros adoptaram medidas de transposição mais favoráveis aos cidadãos da UE e aos membros das suas famílias do que as exigidas pela própria directiva[9].

Apesar de em Chipre, Grécia, Finlândia, Luxemburgo, Malta, Portugal e Espanha só se levantarem problemas de adequação em relação a algumas disposições da directiva, na maioria dos Estados-Membros uma parte substancial da directiva e, nomeadamente, certas disposições cruciais, foram objecto de transposição incorrecta.

A presente secção do relatório delineia os problemas de adequação em função da estrutura da directiva.

3.1. Membros da família

De modo geral, a transposição da definição de membros da família, nos termos do n.° 2 do artigo 2.°, é satisfatória.

No que se refere aos direitos de outros membros da família nos termos do n.° 2 do artigo 3.°, a transposição é menos satisfatória. Treze Estados-Membros[10] não asseguraram a transposição correcta do n.° 2 do artigo 3.°. Por outro lado, dez Estados-Membros[11] procederam à sua transposição de uma forma mais favorável ao terem alargado o direito automático de residir com o cidadão da UE igualmente a esta categoria de membros da família.

Os casais do mesmo sexo beneficiam plenamente dos direitos de livre circulação e de residência em treze Estados-Membros[12], que equiparam os parceiros registados a membros da família.

Na sequência de um acórdão do Tribunal de Justiça, proferido em 23 de Setembro de 2003[13], a Dinamarca, a Irlanda, a Finlândia e o Reino Unido subordinaram o direito de residência dos membros da família de países terceiros à condição de terem previamente residido de forma legal noutro Estado-Membro. Sete Estados-Membros[14] adoptaram a mesma interpretação através de orientações administrativas.

A aplicação deste requisito adicional, não previsto na directiva, resultou num elevado número de queixas.

Em 25 de Julho de 2008, no processo C-127/08 *Metock*, o Tribunal de Justiça concluiu que o requisito de residência legal prévia era contrário à directiva. É importante sublinhar que,

---

9 Para informações mais pormenorizadas, ver gráficos no Anexo.
10 AT, BE, DE, ES, FR, IT, LT, LU, HU, PL, SI, SE e UK.
11 BG, CZ, DK, EE, FI, LV, MT, NL, RO e SK.
12 BE, BG, CZ, DK, FI, IT, LT, LU, PT, NL, ES, SE e UK
13 Processo C-109/01 *Akrich*.
14 AT, CZ, DE, EL, CY, MT e NL.

segundo o tribunal nacional de reenvio, nenhum dos casamentos no âmbito do processo *Metock* era um casamento de conveniência. O Tribunal de Justiça recordou que a directiva não impede os Estados-Membros de combater o abuso dos direitos comunitários, incluindo os casamentos de conveniência, conforme estabelecido no artigo 35.°.

Este acórdão suscitou uma acesa controvérsia nalguns Estados-Membros, nomeadamente na Dinamarca, país em que foi aventada a hipótese de que havia sido criada uma lacuna legislativa em matéria de imigração que facilitaria a "regularização" da situação dos nacionais de países terceiros por intermédio do casamento com um cidadão comunitário (*ver ponto 3.8.3*).

3.2. Direito de entrada

A transposição do n.° 2 do artigo 5.° é frequentemente incorrecta e/ou incompleta, traduzindo-se as deficiências legislativas em violações frequentes dos direitos dos membros da família, nomeadamente no caso de nacionais de países terceiros.

Somente sete Estados-Membros[15] introduziram na sua legislação facilidades específicas para a obtenção de um visto de entrada pelos membros da família. A Bulgária e a Alemanha parecem facilitar esta obtenção na prática. Cinco Estados-Membros[16] não prevêem uma isenção de visto no que se refere aos membros da família que sejam titulares de um cartão de residência emitido por outro Estado-Membro.

Outros problemas práticos defrontados pelos membros da família de países terceiros resultam da não diferenciação entre os nacionais de países terceiros e os membros da família de países terceiros de cidadãos da UE, que beneficiam de certos direitos nos termos da directiva. Estes últimos continuam a ser frequentemente instados a apresentar todo um conjunto de documentos em anexo ao seu pedido de visto de entrada como, por exemplo, documentos comprovativos de alojamento, de recursos económicos suficientes, uma carta de convite ou um bilhete de ida e volta.

O no n.º 4 do artigo 5.º, que prevê o direito de entrada para os cidadãos da UE e membros das suas famílias que se apresentam na fronteira sem disporem dos documentos de viagem necessários ou, se for o caso, dos vistos de entrada é frequentemente objecto de uma transposição e aplicação incorrectas. Verificou-se uma transposição incorrecta na Bélgica, na Letónia e na Suécia. Seis Estados-Membros[17] não procederam a qualquer transposição desta disposição.

3.3. Direito de residência até três meses

A maioria dos Estados-Membros assegurou a transposição correcta do artigo 6.°. No entanto, verificam-se alguns problemas de adequação. A Itália, a Hungria, a Eslovénia e a Espanha sujeitam o direito de residência à condição de o membro da família do país terceiro ter entrado no país legalmente. A Grécia, o Luxemburgo e a Eslovénia subordinam o direito de residência à duração do visto de entrada. Segundo o direito comunitário, tal como confirmado pela jurisprudência[18], o direito de residência não pode ser recusado unicamente pelo facto de o

---

15 CY, CZ, EL, PL, PT, RO e ES.
16 AT, DK, ES, IE e UK.
17 AT, DK, EE, IT, LT e DE.
18 Processo C-459/99 *MRAX*.

membro da família ter entrado no Estado-Membro ilegalmente ou pelo seu visto de entrada ter chegado ao termo da sua vigência.

A Dinamarca, a Finlândia, Malta e a Suécia são os únicos países que prevêem correctamente um tratamento mais favorável das pessoas à procura de emprego, sem formalidades, em ligação com o direito de residência nos termos do artigo 6.°, à luz do disposto no nono considerando.

3.4. Direito de residência por mais de três meses

3.4.1. Condições inerentes a este direito

A maioria dos Estados-Membros assegurou a transposição correcta do n.º 1 do artigo 7.°. A Estónia e a Espanha nem sequer exigem que os cidadãos da UE satisfaçam quaisquer das condições enunciadas no n.° 1 do artigo 7.°, sendo o direito de residência atribuído unicamente com base na cidadania da União.

A República Checa só reconhece o direito de residência quando a família dispõe de condições de alojamento satisfatórias. Malta exige que os cidadãos da UE obtenham uma autorização de trabalho a fim de disporem do direito de residência a título de trabalhadores[19]. Tais requisitos são contrários ao direito comunitário. Os cidadãos da UE não dispõem do direito de residir na Eslovénia e na Eslováquia enquanto membros da família de outro cidadão comunitário, o que lhes dificulta a obtenção do direito de residência nestes países.

No que se refere aos membros da família de estudantes, doze Estados-Membros[20] não recorreram à opção prevista no n.° 4 do artigo 7.° de restringir o âmbito de aplicação somente ao cônjuge e aos filhos a cargo. Outros Estados-Membros utilizaram esta opção, mas oito[21] não asseguraram a transposição correcta da obrigação de facilitar a entrada e a residência no que se refere aos ascendentes e descendentes directos do estudante.

O n.° 3 do artigo 7.°, que prevê a manutenção do estatuto de trabalhador assalariado, não foi objecto de transposição correcta em dezassete Estados-Membros[22], na maioria dos casos devido ao facto de a legislação estabelecer a conservação do direito de residência, mas não do estatuto de trabalhador assalariado, um conceito mais lato. A manutenção do estatuto de trabalhador assalariado tem repercussões não apenas em termos de direito de residência, conferindo igualmente uma protecção adicional contra o afastamento, a possibilidade de adquirir o direito de residência permanente em condições favoráveis e um direito ilimitado à igualdade de tratamento.

3.4.2. Formalidades administrativas para os cidadãos da EU

Nos termos do n.° 1 do artigo 8.°, os Estados-Membros podem exigir que os cidadãos da UE se registem junto das autoridades competentes. A Irlanda é o único Estado-Membro que não dispõe de um sistema de registo.

---

19 O requisito de obter uma autorização de trabalho antes de ser autorizado a trabalhar não corresponde à emissão automática de autorizações de trabalho que seria permitida ao abrigo dos mecanismos transitórios relativos à livre circulação de trabalhadores.

20 AT, BG, DK, EE, ES, IE, IT, LT, LV, PT, SI e SK.

21 CZ, DE, FI, FR, LU, PL, RO e SE.

22 AT, BE, CZ, DE, FR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PL, RO, SK, SI, SE e UK.

A República Checa, a Eslováquia e o Reino Unido prevêem um regime de registo a título facultativo. Outros Estados-Membros obrigam os cidadãos da UE a registar-se e, de modo geral, a sua legislação assegura a transposição correcta da directiva.

Todavia, doze Estados-Membros[23] asseguraram de forma incorrecta ou ambígua a transposição do conceito de "recursos suficientes". Os problemas prendem-se sobretudo com o montante mínimo considerado suficiente e ao facto de a decisão não ser tomada em função das circunstâncias pessoais.

A Bélgica, a Hungria, os Países Baixos e a Suécia adoptaram orientações pormenorizadas relativas à avaliação dos recursos suficientes. A Letónia e a República Checa dispõem de orientações pormenorizadas sobre a forma de avaliar a noção de "sobrecarga não razoável".

3.4.3. Formalidades administrativas aplicáveis aos membros da família de países terceiros

A maioria das preocupações em matéria de transposição neste contexto prende-se com o cartão de residência emitido aos membros da família de países terceiros, a respectiva validade e os documentos justificativos a apresentar com o pedido.

Um problema grave reside no facto de, em vários Estados-Membros, o cartão de residência não se designar "cartão de residência de um membro da família de um cidadão da União", conforme exigido pelo artigo 10.°. Os membros da família em questão podem debater-se com dificuldades para provar que a sua situação é abrangida pelo âmbito de aplicação da directiva, não estando sujeitos às regras nacionais mais restritivas aplicáveis aos estrangeiros.

3.5. Conservação do direito de residência em caso de morte, partida ou divórcio

No que respeita à conservação do direito de residência pelos membros da família que sejam, eles próprios, cidadãos da UE, a transposição é satisfatória. Tal não é o caso no que se refere a membros da família de países terceiros, em relação aos quais a transposição é frequentemente problemática.

A Áustria, a Dinamarca, a Irlanda, a Letónia, a Eslovénia e a Eslováquia não asseguraram a plena transposição do n.º 2 do artigo 12.º e do n.º 2 do artigo 13.º, tendo omitido a possibilidade de conservar o direito de residência para os membros da família de uma pessoa que preencha os requisitos necessários para o efeito. A Polónia, por seu lado, adoptou regras mais favoráveis, permitindo aos membros da família conservar o direito de residência sem necessidade de comprovar que o membro da família exerce uma actividade assalariada ou não assalariada ou que dispõe de recursos suficientes.

3.6. Conservação do direito de residência – artigo 14.º

Apenas dez Estados-Membros[24] asseguraram expressamente a transposição da disposição que proíbe a verificação sistemática das condições inerentes ao direito de residência.

Treze Estados-Membros[25] não excluem o afastamento enquanto consequência automática do recurso ao regime de segurança social.

---

23 BG, DE, EL, FI, IE, IT, LU, LV, NL, RO, SE e SI.
24 BE, CY, DE, EL, FI, LU, MT, NL, PL e PT.
25 AT, BE, BG, DE, DK, EE, FR, HU, IE, IT, LV, RO e SK.

3.7. Direito de residência permanente

Para além de uma série de problemas menores associados ao direito de residência permanente nos termos do artigo 16.º, os problemas mais graves prendem-se com a aquisição do direito de residência permanente após um período de residência de cinco anos consecutivos. A Hungria subordina incorrectamente este direito a várias condições relativas ao direito de residência. A Bélgica e o Reino Unido, de forma incorrecta, não tomam em consideração os períodos de residência adquiridos pelos cidadãos da UE antes de os seus países terem aderido à UE.

Um grande número de Estados-Membros[26] deparou-se com problemas no que respeita à transposição do artigo 17.°, que prevê regras mais favoráveis quanto à aquisição do direito de residência permanente no que se refere a pessoas que cessaram a sua actividade profissional.

3.8. Restrições ao direito de entrada e ao direito de residência por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública

O capítulo VI da directiva confere aos Estados-Membros o direito de recusarem a entrada ou de procederem ao afastamento dos cidadãos da UE e dos membros da sua família, mas sujeita este direito a garantias materiais e processuais rigorosas que asseguram o justo equilíbrio equitativo entre os interesses dos Estados-Membros e os dos cidadãos da União. Trata-se de um dos capítulos da directiva em que a transposição se revela frequentemente mais insuficiente ou incompleta.

Aqueles que beneficiam do direito de livre circulação devem assumir obrigações perante o seu Estado-Membro de acolhimento, sendo a primeira o respeito da sua legislação. A directiva permite o afastamento de criminosos pelos Estados-Membros. Assegura, em todos os casos, a realização de uma apreciação numa base casuística e estabelece que as medidas adoptadas por razões de ordem pública ou de segurança pública devem respeitar o princípio da proporcionalidade e basear-se exclusivamente no comportamento pessoal da pessoa em questão, que deve constituir uma ameaça real, actual e suficientemente grave que afecte um interesse fundamental da sociedade. A existência de condenações penais anteriores não pode, por si só, servir de fundamento para a tomada de tais medidas. As autoridades nacionais devem igualmente ter em conta a duração da residência da pessoa em questão no seu território, a sua idade, o seu estado de saúde, a sua situação familiar e económica, a sua integração social e cultural, bem como a importância dos laços com o seu país de origem.

A Itália e a Finlândia[27] prevêem o afastamento automático quando os cidadãos da UE cometeram um crime de determinada gravidade.

A Itália também introduziu um regime que aumenta a pena de prisão aplicável aos autores das infracções que se encontrem em situação irregular no momento em que o crime foi cometido. O Tribunal de Justiça estabeleceu, por diversas vezes, que o incumprimento das formalidades administrativas em matéria de residência por um cidadão comunitário só pode ser passível de sanções proporcionadas e não discriminatórias.

---

[26] AT, BE, BG, DE, DK, EE, HU, IE, LV, SE, SI e SK.

[27] A Finlândia prevê o afastamento automático por razões imperativas de segurança pública.

3.8.1. Garantias materiais (artigos 27.º - 28.º)

Dada a importância das garantias que estabelecem as condições sob as quais os Estados-Membros podem restringir o direito de livre circulação, é decepcionante notar que só quatro Estados-Membros[28] asseguraram a transposição correcta destas garantias.

Os problemas de transposição residem frequentemente na não transposição das regras que limitam a margem discricionária a nível administrativo, por exemplo, o facto de as restrições não deverem ser invocadas para fins económicos. O alcance da transposição insatisfatória é atenuado pelo facto de se afigurar que as garantias estão a ser aplicadas correctamente pelos tribunais e pelas autoridades nacionais, não obstante a ausência de orientações claras e rigorosas quanto ao exercício do poder discricionário judicial e administrativo. Trata-se de uma das principais lacunas a nível da transposição.

Independentemente da aplicação das garantias na prática, é essencial assegurar a sua transposição expressa, nem que seja apenas para que os cidadãos da UE disponham de uma descrição clara e completa dos seus direitos. Os Estados-Membros devem igualmente envidar mais esforços para simplificar as suas medidas de transposição, dado que muitas vezes só um especialista pode compreender os seus efeitos.

Enquanto expressão do princípio subjacente da proporcionalidade, a directiva reforça a protecção contra o afastamento no que se refere aos cidadãos da UE que tenham residido no Estado-Membro de acolhimento durante um período de tempo mais alargado. Ao passo que os cidadãos da UE que dispõem de um direito de residência podem ser afastados por razões de ordem pública ou de segurança pública, aqueles que tenham direito de residência permanente só podem ser afastados por razões graves de ordem pública ou de segurança pública (*n.° 2 do artigo 28.°*). Aqueles que tiverem residido no Estado-Membro de acolhimento durante os dez anos precedentes só podem ser afastados por razões imperativas de segurança pública. É conferida uma protecção idêntica aos menores, salvo se o afastamento for decidido no supremo interesse da criança, conforme previsto na Convenção sobre os Direitos da Criança (*n.º 3 do artigo 28.º*).

Continua a incumbir aos Estados-Membros definir e alterar os conceitos de ordem pública e de segurança pública. Contudo, a sua aplicação não pode escamotear a diferença entre o âmbito de aplicação do n.º 2 e do n.º 3 do artigo 28.°, nem alargar o conceito de segurança pública a medidas que relevam da ordem pública.

3.8.2. Garantias processuais (artigos 30.º - 31.º)

A transposição das garantias processuais não é satisfatória. Apenas quatro Estados-Membros[29] asseguraram a transposição correcta das garantias. A maioria dos problemas neste domínio parece resultar de uma transposição incorrecta.

Em casos de urgência absoluta, não são aplicáveis quaisquer garantias processuais em França. O cidadão da UE não recebe qualquer notificação por escrito da decisão de afastamento e não é informado das razões pelas quais a decisão foi tomada, não dispondo de qualquer direito de recurso antes de a decisão ser aplicada.

---

[28] CY, EL, MT e PT.

[29] CY, LT, ES e PT.

Mais de metade dos Estados-Membros não asseguraram a transposição correcta do prazo previsto para abandonar o território em caso de afastamento.

A transposição respeitante ao acesso às vias de recurso a nível judicial e administrativo é, em geral, correcta. No Reino Unido, o direito de impugnação é apenas atribuído aos cidadãos da UE e aos membros das suas famílias que apresentem elementos de prova do seu direito de livre circulação. Os cidadãos em relação aos quais as Autoridades britânicas consideram que não foram apresentados quaisquer elementos de prova deste teor não são informados do direito de recurso. A directiva exige que todas as decisões sejam passíveis de recurso.

3.8.3. Abuso e fraude (artigo 35.º)

O direito comunitário não deve ser objecto de abusos. Nos termos do artigo 35.°, os Estados-Membros podem tomar medidas para impedir os abusos, tais como os casamentos de conveniência, conforme confirmado pelo Tribunal de Justiça no processo *Metok*. Quando há dúvidas quanto à natureza genuína do casamento, os Estados-Membros podem proceder a investigações a fim de determinar se os direitos conferidos pela directiva estão a ser objecto de abuso, por exemplo, no intuito de contornar as regras nacionais em matéria de imigração, e podem recusar ou retirar o direito de entrada ou o direito de residência se o abuso for comprovado. A directiva exige o respeito do princípio de proporcionalidade e das garantias processuais previstas nos artigos 30.° e 31.°.

Não obstante a sua importância, o artigo 35.° não foi objecto de transposição por todos os Estados-Membros.

4. APRECIAÇÃO DA APLICAÇÃO PRÁTICA

Ao longo do período de trinta meses em que a directiva tem vindo a ser aplicada, a Comissão recebeu mais de 1800 queixas individuais, 40 perguntas do Parlamento e 33 petições relativas à sua aplicação. Registou 115 queixas[30] e deu início a cinco processos por infracção devido à aplicação incorrecta da directiva.

Os problemas levantados pelos autores das queixas junto da Comissão, do Parlamento e da SOLVIT[31] correspondem às conclusões do presente relatório.

Os problemas que denotam uma violação persistente aos direitos fundamentais dos cidadãos da UE prendem-se na sua maior parte com:

- o direito de entrada e de residência dos membros da família de países terceiros (*problemas com vistos de entrada ou na passagem da fronteira, condições associadas ao direito de residência não previstas na directiva e emissão tardia de cartões de residência*),

- o requisito imposto aos cidadãos da UE de apresentarem com os seus pedidos de residência documentos complementares não previstos na directiva.

---

30 106 queixas continuam pendentes.

31 SOLVIT, uma rede de resolução de problemas em linha no âmbito da qual os Estados-Membros da UE colaboram entre si para sanar os problemas que resultam da má aplicação da legislação do mercado interno pelas administrações públicas, tendo resolvido 133 dos 199 casos relacionados com autorizações de residência e 43 dos 65 casos relacionados com vistos. Em 2007, a livre circulação das pessoas foi a terceira área mais problemática dos casos tratados pela SOLVIT (*15%*).

5. MEDIDAS A TOMAR

A responsabilidade por assegurar a transposição e a aplicação correcta da directiva, bem como a informação dos cidadãos da UE sobre os seus direitos, incumbe aos Estados-Membros. A não transposição de determinadas disposições, no todo ou em parte, está a suscitar situações da insegurança jurídica de que pode resultar a adopção de soluções legislativas ou administrativas que podem prejudicar os direitos dos cidadãos da UE e dos membros das suas famílias.

A Comissão redobrará esforços a fim de assegurar a transposição e a aplicação de forma correcta da directiva em toda a UE. No intuito de alcançar este objectivo, a Comissão utilizará plenamente os poderes conferidos pelo Tratado e dará início a processos por infracção, se for caso disso. Será atribuída prioridade aos problemas mais graves identificados no Capítulo 4 do presente relatório.

A Comissão prosseguirá igualmente os trabalhos a nível técnico com os Estados-Membros. Em Setembro de 2008, a Comissão criou um grupo de peritos dos Estados-Membros para identificar dificuldades e clarificar questões de interpretação da directiva. Duas reuniões do grupo de peritos permitiram identificar algumas questões que exigem maior discussão e clarificação, nomeadamente no que respeita à criminalidade e aos abusos. Foi elaborado um questionário destinado a identificar as preocupações dos Estados-Membros no terreno e também para assegurar a recolha de dados estatísticos e das melhores práticas. O grupo continuará a reunir-se regularmente.

A Comissão tenciona fornecer informações e assistência tanto aos Estados-Membros como aos cidadãos da UE mediante a elaboração de orientações no primeiro semestre de 2009 no que respeita a uma série de questões identificadas como problemáticas em matéria de transposição ou aplicação, tais como o afastamento e o combate aos abusos, a fim de proporcionar directrizes sobre a forma de sanar estes problemas.

Os Estados-Membros e o Parlamento Europeu não são os únicos com os quais a Comissão deve colaborar de forma intensiva. Os cidadãos da UE devem continuar a ser informados sobre os seus direitos ao abrigo da directiva. Para o efeito, a Comissão continuará a considerar a prestação de informações sobre a directiva como uma questão prioritária e continuará a distribuir um guia simplificado aos cidadãos da UE[32], tirando o melhor partido possível da Internet, nomeadamente através do portal «A Vossa Europa», a criação de um artigo na Wikipedia sobre o direito de livre circulação e de fichas simples que expliquem os direitos dos cidadãos.

A Comissão incentivará e apoiará os Estados-Membros a lançarem campanhas de sensibilização destinadas a informar os cidadãos da UE sobre os direitos que lhes são conferidos pela directiva, conforme exigido pelo artigo 34.º. O grupo de peritos examinará e divulgará as melhores práticas para o efeito.

---

[32] Guia intitulado "Como tirar o melhor partido possível da Directiva 2004/38/CE", disponível no seguinte endereço: http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/policies

6. CONCLUSÕES

Na fase actual, não é necessário propor alterações à directiva. A directiva deve ser executada pelos Estados-Membros de forma mais eficaz. As questões de interpretação difíceis que se colocaram até à data podem ser tratadas satisfatoriamente através da elaboração de orientações na sequência de novas discussões e clarificações.

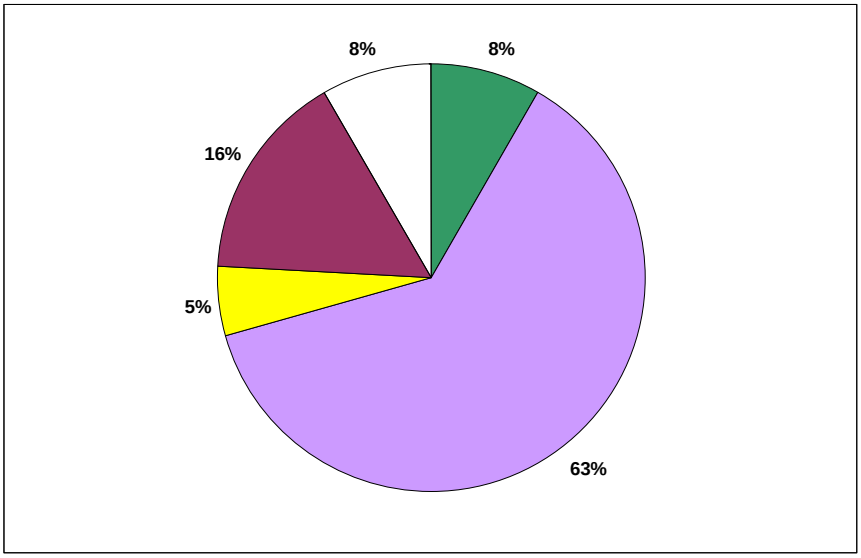
Um segundo relatório sobre a aplicação da directiva será oportunamente elaborado.

ANEXO

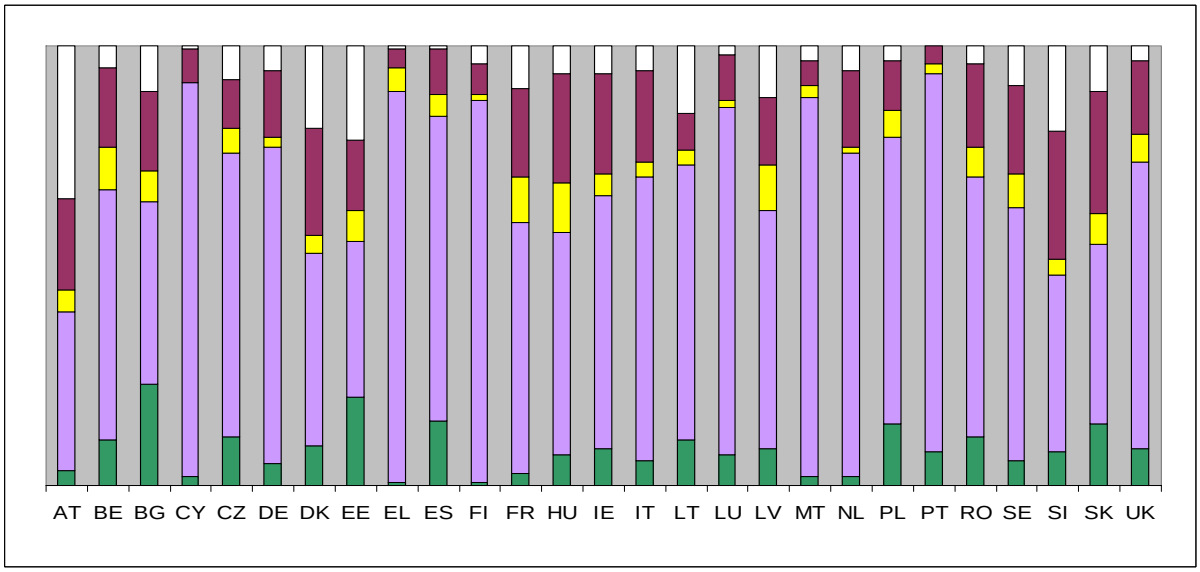
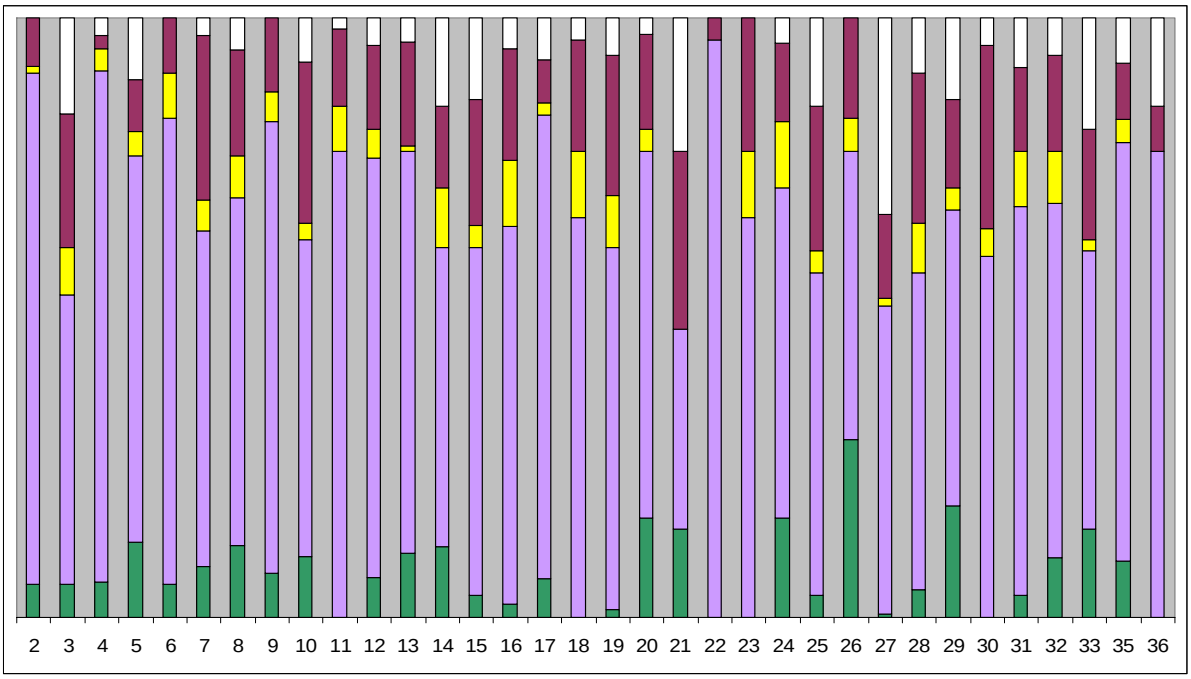
SITUAÇÃO DE TRANSPOSIÇÃO DA DIRECTIVA 2004/38

Legenda	
	Tratamento mais favorável
	Correcta e completa
	Ambígua
	Incorrecta e/ou incompleta
	Inexistência de qualquer transposição

1. Dados globais sobre a transposição da Directiva 2004/38



2. Situação por Estado-Membro



3. Panorâmica geral por artigo