Parecer do Comité das Regiões sobre o Livro Verde relativo ao reagrupamento familiar

(2012/C 225/02)

O COMITÉ DAS REGIÕES

— destaca o facto de a necessidade de abordar em pormenor o problema do reagrupamento familiar ser concomitante com a atenção prestada à «Nova Agenda Europeia para a Integração» (CdR 199/2011) e a uma cultura europeia da governação a vários níveis (CdR 273/2011), que requer de modo particular a iniciativa do Comité das Regiões;

— nota que o Livro Verde assinala que a aplicação da diretiva é, em alguns casos, utilizada como instrumento dissuasor e sublinha, neste contexto, que o regime relativo ao reagrupamento familiar não deve ser encarado como um instrumento de contenção dos fluxos migratórios; a finalidade do reagrupamento familiar deve ser uma melhor integração dos migrantes e o respeito pelo direito à família;

— realça que o direito dos indivíduos a uma vida comum no seio da célula familiar, assim como o direito – mas também o dever – de sustentar, instruir e educar os filhos e, por conseguinte, de os ter consigo, são direitos e deveres fundamentais, independentemente da nacionalidade. Recorda que isto é reconhecido em inúmeras declarações nacionais e internacionais que convergem nesta matéria;

— recorda que os Estados-Membros devem pautar a sua acção concreta pelos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade, tanto para executar com mais determinação a iniciativa das regiões e das comunidades locais em matéria de aplicação das práticas de integração como para lhes conferir uma quadro de referência estável e juridicamente sólido;

— o Comité solicita um maior envolvimento da esfera local na governação a vários níveis, sendo esta a condição indispensável de uma política de imigração coerente, respeitadora dos direitos fundamentais e capaz de promover o bem-estar das sociedades de acolhimento dos imigrantes.

Relator	Sergio SOAVE (IT-PSE) – Presidente do município de Savigliano (CN)
Texto de referência	Livro Verde relativo ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que vivem na União Europeia (Diretiva 2003/86/CE) COM(2011) 735 final

I. RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

O COMITÉ DAS REGIÕES

Enquadramento

1. acolhe favoravelmente a iniciativa da Comissão de encetar um debate sobre o tema do reagrupamento familiar, que já é objeto específico da Diretiva 2003/86/CE, a fim de avaliar alguns problemas ocorridos na aplicação da diretiva e de analisar mais aprofundadamente as críticas apontadas por diversas partes (ONG, comunidades locais, universidades);

2. reputa oportuna a decisão de ancorar o debate no Livro Verde que, salientando alguns aspetos essenciais da diretiva, coloca uma série de questões. Aprova o facto de a Comissão Europeia só decidir as eventuais medidas concretas a adotar após os resultados da consulta;

3. recorda que os órgãos de poder local e regional desempenham um papel fundamental na gestão das políticas de integração e de coesão social e, como tal, deverão ser plenamente associadas ao debate sobre a aplicação das normas relativas ao reagrupamento familiar, a fim de facilitar tanto a plena integração dos migrantes nos países de destino como uma eventual revisão da diretiva;

4. sublinha que tal iniciativa deve seguir as indicações do Programa de Estocolmo, de dezembro de 2009, bem como do Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, de setembro de 2008;

5. destaca o facto de a necessidade de abordar em pormenor o problema do reagrupamento familiar ser concomitante com a atenção prestada à «Nova Agenda Europeia para a Integração» (CdR 199/2011) e a uma cultura europeia da governação a vários níveis (CdR 273/2011), que requer de modo particular a iniciativa do Comité das Regiões;

Contexto político do parecer

6. tem na devida conta o facto de a crise económica que está a abalar fortemente a Europa poder distorcer a apreciação da diretiva, em particular no contexto de um novo fluxo migratório em direção à Europa determinado, nomeadamente, pela chamada «primavera árabe» – movimento político ainda assim importante e positivo –, que se estende a muitos países da margem sul do Mediterrâneo;

Princípios e avaliações

7. nota que o Livro Verde assinala que a aplicação da diretiva é, em alguns casos, utilizada como instrumento dissuasor e sublinha, neste contexto, que o regime relativo ao reagrupamento familiar não deve ser encarado como um instrumento de contenção dos fluxos migratórios, problema que importa atacar na raiz e de outro modo. Em contrapartida, o reagrupamento visa especificamente uma melhor integração dos migrantes legais e o respeito do direito à família, princípio consagrado em todas as cartas de direitos;

8. realça que o direito dos indivíduos a uma vida comum no seio da célula familiar, assim como o direito – mas também o dever – de sustentar, instruir e educar os filhos e, por conseguinte, de os ter consigo, são direitos e deveres fundamentais, independentemente da nacionalidade. Recorda que isto é reconhecido em inúmeras declarações nacionais e internacionais, que convergem nesta matéria. Refiram-se, em particular, o artigo 16.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que define a família como «o elemento natural e fundamental da sociedade», reconhecendo-lhe o «direito à proteção desta [da sociedade] e do Estado», e o artigo 9.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que reconhece plenamente o direito de constituir família enquanto direito fundamental do indivíduo;

9. faz votos para que as políticas de gestão da migração respeitem plenamente estes direitos fundamentais, em consonância com as declarações dos Tribunais de Justiça de Estrasburgo e do Luxemburgo, que se pronunciaram clara e repetidamente sobre a matéria;

10. em termos práticos, apela também a que se avaliem os efeitos do reagrupamento familiar. A própria diretiva afirma que este contribui para criar uma estabilidade sociocultural que facilita a integração, permitindo promover a coesão económica e social, para benefício das coletividades locais de acolhimento. Convém igualmente reconhecer que a aplicação do direito ao reagrupamento familiar constitui um salto qualitativo das políticas de migração, que revelam maior maturidade na atenção prestada à estabilização dos migrantes, enquanto instrumento indispensável para uma integração socioeconómica efetiva no país de acolhimento. Afigura-se também um passo decisivo – com efeitos concretos – no sentido de contribuir para conter a migração ilegal e para reduzir formas perigosas de exclusão social;

11. salienta que em todas as constituições europeias os laços familiares são considerados uma fonte de deveres específicos de solidariedade económica e social. A sua valorização no caso das famílias migrantes, mediante um reconhecimento mais sólido do direito ao reagrupamento familiar, constitui, portanto, um instrumento específico para promover a perceção, por parte dos cidadãos estrangeiros, de que as múltiplas obrigações que lhes são impostas (de caráter administrativo e organizacional) não são o mero fruto de políticas repressivas ou instrumentos

de polícia, mas sim parte integrante de um projeto mais geral que visa o desenvolvimento global da sociedade, no qual também eles são chamados a participar *ativamente* não só reivindicando direitos mas reconhecendo os próprios deveres que enformam os princípios da *lealdade cívica* e da *responsabilidade* em relação ao próximo;

12. nesta perspetiva, preconiza que se preste uma atenção particular à proteção da chamada «família nuclear», que constitui já o alvo principal da diretiva, bem como, no âmbito deste quadro de referência, ao direito ao reagrupamento no caso de filhos menores, que necessitam de uma proteção específica e superior. Em relação a outras formas de família, também no que toca às normas e costumes do país de origem, entende que deve caber aos Estados-Membros a avaliação de situações individuais ou de casos gerais. Todavia, se, na sequência da consulta, a Comissão Europeia concluir ser necessário adotar uma definição comum de «família» a nível europeu, essa definição deverá ser coerente com as definições utilizadas noutros instrumentos da UE;

13. ao considerar a importância de tais princípios gerais e das ditas avaliações, não crê que seja necessário passar a limitar substancialmente o poder de apreciação de cada Estado-Membro reconhecido pela diretiva e consagrado no Tratado de Lisboa. Recorda, todavia, que a ação prática dos Estados se deve exercer no respeito dos princípios concomitantes da proporcionalidade e da subsidiariedade, tanto para executar com mais determinação a iniciativa das regiões e das comunidades locais em matéria de aplicação das práticas de integração como para lhes conferir uma quadro de referência estável e juridicamente sólido.

II. QUESTÕES LEVANTADAS PELO LIVRO VERDE

O COMITÉ DAS REGIÕES

Conceito de família e requisitos em matéria de laços familiares

14. defende que, sem prejuízo do direito ao reagrupamento familiar de todos os cidadãos de países terceiros legalmente residentes na UE, é legítimo sujeitá-lo a determinadas condições, a fim de salvaguardar o espírito da diretiva que visa facilitar a integração e a estabilização dos migrantes;

15. é da opinião de que, na sua atual formulação, a diretiva pode gerar incerteza jurídica e ambiguidade interpretativa e apela a que se avalie a conveniência de estabelecer a nível europeu uma duração mínima de estadia que concilie a exigência de estabilidade com o respeito do direito à vida familiar, adotando modelos análogos aos da migração circular, no caso de os interessados optarem por um programa de retorno voluntário;

16. propõe que a idade mínima prevista para o reagrupamento do cônjuge coincida tendencialmente com a maioridade do cônjuge, definida na legislação nacional do país de acolhimento, salvo derrogações excecionais autorizando uma idade inferior, visando garantir a maior uniformidade possível e evitar possíveis discriminações com base na idade;

17. chama a atenção para o facto de que as duas derrogações previstas ao direito ao reagrupamento familiar para filhos menores (artigo 4.º, n.º 1, última alínea, e n.º 6) poderiam ser abolidas) dada a sua escassa relevância prática. Em todo o caso, recomenda que as decisões nesta matéria tenham sempre em vista o interesse superior dos filhos e a proteção dos direitos do menor. Recomenda ainda que, pelos mesmos motivos, se garanta o direito ao reagrupamento familiar para os filhos menores do requerente mesmo na ausência de um laço matrimonial entre os progenitores, também no intuito de excluir toda e qualquer forma de discriminação entre filhos legítimos e filhos naturais;

18. no atinente à cláusula facultativa relativa a outros familiares que não o cônjuge ou parceiro registado nem os filhos, entende que convém conceder aos Estados-Membros uma certa margem de manobra na definição dos critérios de elegibilidade. Faz notar que a diretiva vigente não define – mas devia – as consequências para os familiares em caso de morte do requerente de reagrupamento, de nulidade do casamento, de divórcio, de abandono do território do Estado-Membro ou de contestação de paternidade reconhecida em tribunal;

Medidas de integração

19. recomenda um acompanhamento prévio da eficácia das várias experiências já postas em prática (medidas anteriores à partida e medidas aplicadas no país de acolhimento). Com base neste primeiro exame, recomenda, no entanto, que se evitem medidas inexequíveis para os familiares do requerente – por uma questão de analfabetismo, custos materiais, distância dos centros urbanos ou outra – que na prática os privem do direito ao reagrupamento. Ademais, reputa oportuno que, após a chegada ao país de acolhimento, sempre que se exija a frequência de cursos de língua (e/ou de educação cívica e/ou de conhecimento da história e cultura da sociedade de acolhimento), eles sejam gratuitos – a fim de evitar discriminações com base na remuneração – e organizados recorrendo aos módulos europeus de integração;

Período de espera relacionado com a capacidade de acolhimento

20. na avaliação de outras condições materiais impostas ao requerente de reagrupamento pelo Estado-Membro (disponibilidade de alojamento, seguro de saúde, recursos estáveis e suficientes), recomenda que elas sejam conformes ao princípio da proporcionalidade e não se traduzam em restrições arbitrárias. Deseja, em particular, que, na aplicação da diretiva, os Estados-Membros adotem uma regulamentação que baseie a verificação do cumprimento de tais condições em critérios objetivos e comprováveis e não em cláusulas genéricas e suscetíveis de interpretação arbitrariamente restritiva;

21. propõe a supressão do critério da «capacidade de acolhimento» do Estado-Membro, enquanto elemento de avaliação da pertinência de autorizar o reagrupamento, uma vez que se afigura ser um instrumento de controlo adicional dos fluxos migratórios, em contradição com os princípios do direito da União Europeia;

22. defende que a duração da autorização de residência para os familiares do requerente coincida com a do próprio requerente, considerando a possibilidade de adotar soluções em consonância com os modelos da migração circular no caso de os interessados optarem por um programa de retorno voluntário;

Questões relacionadas com o asilo

23. relativamente ao agrupamento familiar de cidadãos de países terceiros que beneficiam de formas de proteção particular (asilo, estatuto de refugiado, proteção subsidiária) considera que, de acordo com as recomendações do Programa de Estocolmo, os vários estatutos deveriam ser tratados mediante normas específicas e autónomas que tenham em conta as situações específicas (inclusivamente do ponto de vista das dificuldades práticas em satisfazer os pedidos de informação e de apresentação de documentos) das pessoas que beneficiam dessas formas de proteção. A diretiva respeitante ao regime do reagrupamento não deve, por conseguinte, aplicar-se aos familiares de estrangeiros que beneficiam de formas de proteção, os quais deveriam ser objeto de regime autónomo, que tenham igualmente em conta laços familiares criados posteriormente à chegada ao território do país de acolhimento;

Fraudes, abusos, questões processuais

24. considera que a decisão de alguns países de prever o teste ADN para identificar os filhos, não sendo aplicada como último recurso, pode constituir uma violação do princípio de proporcionalidade e dos direitos fundamentais como o direito ao respeito pela vida privada e familiar (art. 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem);

25. quanto ao receio de casamentos de conveniência, pede à Comissão e/ou aos Estados-Membros que recolham dados sobre a dimensão desta fraude. Na falta de factos concretos, considera adequado realizar inquéritos específicos em todos os Estados-Membros, a fim de determinar de forma mais objetiva a natureza do fenómeno e de promover as boas práticas para o combater;

26. no atinente aos custos do reagrupamento familiar suportados pelo requerente, assinala o risco de certos Estados-Membros aumentarem artificialmente os custos administrativos utilizando-os como instrumento para limitar arbitrariamente as entradas, contrariando assim claramente o princípio de proporcionalidade que exige meios adaptados aos fins; ora a finalidade é favorecer o exercício do direito em questão e não levantar obstáculos. Por isso, conviria que os Estados-Membros fixassem o montante desses custos para não esvaziar, de facto, a aplicação da diretiva;

27. considera que se deveria recomendar aos Estados-Membros que respeitem o prazo previsto na diretiva para tomarem a decisão sobre reagrupamento familiar, constituindo todo e qualquer procedimento de derrogação para dilatar irrazoavelmente os prazos um entrave à sua aplicação;

Respeito das cláusulas horizontais

28. relativamente às dificuldades acerca do cumprimento das disposições horizontais obrigatórias previstas na diretiva, espera que a Comissão Europeia adote todos os instrumentos e medidas previstos nos tratados para garantir que os Estados-Membros respeitam integralmente o direito da UE.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

29. O Comité solicita um maior envolvimento da esfera local na governação a vários níveis, sendo esta a condição indispensável de uma política de imigração coerente, respeitadora dos direitos fundamentais e capaz de promover o bem-estar das sociedades de acolhimento dos imigrantes. Registaram-se muitos casos exemplares de integração em muitas regiões e municípios da Europa e muitas das ambiguidades das legislações nacionais na interpretação concreta da diretiva foram resolvidas a contento graças precisamente à experiência prática das autoridades locais. O Comité das Regiões sublinha a necessidade de obter o máximo de informações nesta matéria e propõe-se cooperar plenamente com os Estados-Membros e as outras instituições europeias na recolha e difusão de informações e boas práticas disponíveis a nível local e regional.

Bruxelas, 3 de maio de 2012

A Presidente
do Comité das Regiões
Mercedes BRESSO