

**PT**

**PT**

**PT**



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 8.10.2008  
COM(2008) 610 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU  
SOBRE A APLICAÇÃO DA DIRECTIVA 2003/86/CE RELATIVA AO DIREITO AO  
REGUPAMENTO FAMILIAR**

# RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

## SOBRE A APLICAÇÃO DA DIRECTIVA 2003/86/CE RELATIVA AO DIREITO AO REGRUPAMENTO FAMILIAR

### 1. INTRODUÇÃO

Em 22 de Setembro de 2003 o Conselho adoptou a Directiva 2003/86/CE, que estabelece regras comuns para o exercício do direito ao reagrupamento familiar por nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros (seguidamente designada "a directiva"). Esta directiva aplica-se a todos os Estados-Membros excepto IE, DK e UK<sup>1</sup>.

O presente relatório responde à obrigação imposta à Comissão pelo artigo 19.º da directiva e dá seguimento à Comunicação sobre "Uma política comum de imigração para a Europa", de 17 de Junho de 2008<sup>2</sup>, na qual a Comissão anunciava uma avaliação da aplicação da directiva. Faz o balanço da transposição da directiva nos Estados-Membros, identifica eventuais problemas e apresenta recomendações para efeitos da sua correcta aplicação.

O relatório baseia-se em dois estudos da Comissão sobre a aplicação da directiva<sup>3</sup> e em informações provenientes de outros estudos<sup>4</sup>. Em conformidade com o n.º 3 do artigo 3.º da directiva, não aborda a situação dos nacionais de países terceiros membros da família de cidadãos da União.

### 2. CONTEXTO HISTÓRICO E POLÍTICO

A directiva constitui o primeiro conjunto de medidas baseadas no n.º 3, alínea a), do artigo 63.º do Tratado que institui as Comunidades Europeias, relativas às condições de entrada e de residência dos nacionais de países terceiros. Uma vez que o texto adoptado foi sujeito a algumas alterações substanciais, que muitas vezes o tornaram mais restritivo relativamente à proposta inicial da Comissão, e se aproximou, por conseguinte, das regras nacionais em vigor, foi considerado apenas como um primeiro passo para a harmonização.

Nos últimos vinte anos, o reagrupamento familiar tem constituído um dos principais motivos de imigração na UE. Em muitos Estados-Membros, o reagrupamento familiar representa actualmente uma grande parte (em constante aumento) da migração legal. Os debates sobre a forma de gerir mais eficazmente o grande afluxo de migrantes que beneficiam do reagrupamento familiar conduziram a várias mudanças políticas nesta matéria, muitas delas de natureza restritiva, nalguns Estados-Membros. Estas mudanças têm de estar em conformidade com o direito ao reagrupamento familiar previsto na directiva.

---

<sup>1</sup> No presente relatório, o termo "Estados-Membros" designa os Estados-Membros vinculados pela directiva.

<sup>2</sup> COM(2008) 359 final.

<sup>3</sup> Estudos conduzidos pela rede Odysseus (2007) e pela Rede Europeia das Migrações (2008).

<sup>4</sup> Centre for Migration Law, Nijmegen 2007, e um estudo solicitado pelo PE, Março de 2008, C. Adam e A. Devillard, OIM. Outros estudos, como o primeiro relatório publicado em Junho de 2008 pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia sobre a homofobia e a discriminação em razão da orientação sexual, abordam certas questões ligadas ao reagrupamento familiar.

## **2.1. Acompanhamento e situação da transposição**

Os Estados-Membros deviam ter concluído a transposição da directiva até 3 de Outubro de 2005<sup>5</sup>. Os funcionários da Comissão prestaram assistência aos Estados-Membros no âmbito deste processo através de reuniões regulares com os peritos nacionais.

Na sequência do termo do prazo de transposição, foram iniciados processos de infracção contra dezanove Estados-Membros por não comunicação das respectivas medidas de transposição. Posteriormente, em conformidade com o artigo 226.º do Tratado, a Comissão formulou dez pareceres fundamentados. Foi tomada a decisão de remeter o processo para o Tribunal de Justiça Europeu (TJE) relativamente a quatro Estados-Membros: três foram retirados e um deu origem a um acórdão do Tribunal<sup>6</sup>.

Dos vinte e quatro Estados-Membros vinculados pela directiva, actualmente apenas um (LU) ainda se encontra na fase de transposição<sup>7</sup> e outro (ES) não incluiu ainda uma referência formal explícita (cláusula de harmonização) na sua legislação nacional.

## **2.2. Processo C-540/03 do TJE**

O Parlamento Europeu intentou uma acção contra o Conselho com vista a obter a anulação de algumas disposições da directiva. Alegou que as disposições que permitem aos Estados-Membros restringir o direito ao reagrupamento familiar em certos casos (último travessão do n.º 1 do artigo 4.º, n.º 6 do artigo 4.º e artigo 8.º) não são conformes com o direito ao respeito pela vida familiar e com o princípio da não discriminação, consagrados nos artigos 8.º e 14.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH).

No seu acórdão de 27 de Junho de 2006, o TJE declarou que a directiva não era contrária ao direito fundamental ao respeito pela vida familiar, ao interesse superior dos filhos menores nem ao princípio da não discriminação por razões de idade. O acórdão tem implicações na forma como os Estados-Membros devem aplicar a directiva. O Tribunal salientou nomeadamente que os direitos fundamentais vinculam os Estados-Membros aquando da implementação das regulamentações comunitárias e que, por conseguinte, estes são obrigados a aplicar as disposições da directiva em condições que respeitem as normas que regem a protecção dos direitos fundamentais, nomeadamente no que diz respeito à vida familiar e ao princípio do interesse superior dos filhos menores<sup>8</sup>.

## **3. DISPOSIÇÕES GERAIS**

### **3.1. Direito ao reagrupamento familiar (artigo 1.º)**

A directiva reconhece a existência de um direito ao reagrupamento familiar. O processo 540/03<sup>9</sup> confirma expressamente a existência deste direito, indicando que a directiva impõe aos Estados-Membros obrigações positivas precisas, exigindo-lhes, nas situações determinadas pela directiva, que autorizem o reagrupamento familiar de certos membros da

---

<sup>5</sup> RO e BG tiveram de aplicar as disposições da directiva a contar da sua adesão à UE.

<sup>6</sup> C-57/07, acórdão de 6.12.2007, *Comissão/Luxemburgo*.

<sup>7</sup> Para o Luxemburgo, a avaliação baseou-se no projecto de lei.

<sup>8</sup> N.ºs 60, 62, 101 e 105 do acórdão.

<sup>9</sup> N.º 60 do acórdão.

família do requerente do reagrupamento sem que possam exercer a sua margem de apreciação.

Este direito subjectivo é reconhecido por todos os Estados-Membros, quer expressamente através da menção ao "direito ao reagrupamento familiar", quer mediante o recurso a formulações que não deixam às administrações qualquer margem de manobra nos casos abrangidos pela directiva.

### **3.2. Âmbito de aplicação (artigo 3.º)**

#### **• Quem pode requerer o reagrupamento?**

Para poderem requerer o reagrupamento familiar, os nacionais de países terceiros devem residir legalmente num Estado-Membro, ser titulares de uma autorização de residência válida durante pelo menos um ano (independentemente do título de residência) e ter perspectivas razoáveis de vir a beneficiar do direito de residência permanente.

As abordagens dos Estados-Membros variam relativamente à aplicação desta disposição obrigatória. A maioria permite o reagrupamento familiar com uma autorização de residência temporária, mas exige um período mínimo de residência (FR 18 meses, ES renovação da autorização de residência pelo menos por um ano suplementar), enquanto CZ e SE exigem uma autorização de residência permanente. Quatro Estados-Membros aludem expressamente a perspectivas razoáveis de vir a beneficiar do direito de residência permanente (CY, MT, LT e LU).

Isto coloca um problema em CY, onde existe uma regra geral que limita a residência a quatro anos, após os quais as autorizações não são renovadas (salvo para as pessoas empregadas em empresas internacionais), afigurando-se portanto que os nacionais de países terceiros não têm o direito de solicitar o reagrupamento familiar.

#### **• Membros da família de cidadãos da União**

Tanto o requerente do reagrupamento como o membro da sua família devem ser nacionais de países terceiros para serem abrangidos pelo âmbito de aplicação da directiva, pelo que os membros da família de cidadãos da União estão excluídos do seu âmbito de aplicação. São no entanto abrangidos pela Directiva 2004/38/CE<sup>10</sup>, que se aplica unicamente aos cidadãos da União que mudam para um Estado-Membro de que não são nacionais ou que aí residem. O reagrupamento familiar dos cidadãos da União que residam no Estado-Membro da sua nacionalidade não é regido pelo direito comunitário.

Incumbe por conseguinte aos Estados-Membros estabelecer regras sobre o direito de os membros da família nacionais de países terceiros se reunirem aos seus próprios nacionais. Se um Estado-Membro aplicar aos seus próprios nacionais regras menos favoráveis do que as previstas na directiva, o estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros poderia deteriorar-se quando estes adquirirem a nacionalidade de um Estado-Membro que aplique regras menos favoráveis aos seus nacionais neste domínio. Isto verifica-se em quatro países: CY, LT, DE e NL.

---

<sup>10</sup> 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.

- **Requerentes de asilo e protecção temporária ou subsidiária**

A directiva exclui igualmente do seu âmbito de aplicação os nacionais de países terceiros sob protecção temporária ou subsidiária e os requerentes de asilo<sup>11</sup>. Desta forma, a legislação nacional dos Estados-Membros varia em relação ao direito ao reagrupamento familiar dos refugiados não abrangidos pela Convenção. AT, CZ, EE, FR, FI, LU, NL, PT e SE aplicam a directiva aos beneficiários de protecção subsidiária, apesar da exclusão anteriormente mencionada.

A Comissão está empenhada<sup>12</sup> em colmatar esta lacuna do direito comunitário. Vai estudar portanto possíveis alterações da directiva "qualificações", com vista a alargar as regras comunitárias relativas ao reagrupamento familiar aos beneficiários de protecção subsidiária.

#### **4. DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS**

##### **4.1. Membros da família elegíveis (n.º 1 do artigo 4.º)**

Os membros da família autorizados a juntar-se ao requerente do reagrupamento são pelo menos os que formam a "família nuclear": o cônjuge e os filhos menores do requerente do reagrupamento e do seu cônjuge, sendo todavia autorizadas as seguintes restrições.

- **Cônjuge**

Em primeiro lugar, devido à proibição da poligamia, só é autorizado o reagrupamento de um cônjuge, podendo ser recusado o reagrupamento de filhos de outros cônjuges. Em segundo lugar, os Estados-Membros podem fixar uma idade mínima quer para o requerente do reagrupamento quer para o seu cônjuge.

A maioria dos Estados-Membros utilizou esta cláusula facultativa, argumentando que a mesma pode ajudar a evitar casamentos forçados. Cinco Estados-Membros (BE, CY, LT, MT e NL) fixam a idade em 21 anos, a idade máxima autorizada pela directiva. Um Estado-Membro (CY) acrescentou outro critério, exigindo que o casamento tenha sido celebrado um ano antes da apresentação do pedido.

A admissibilidade desta condição adicional em CY é questionável, já que esta restrição não está prevista na directiva e à luz do acórdão do TJE<sup>13</sup>.

- **Filhos menores**

Os filhos menores são os que têm idade inferior à maioridade legal (normalmente 18 anos) e que não estão casados. A directiva permite outras duas restrições, desde que já estivessem previstas na legislação nacional do Estado-Membro na data da aplicação. Em primeiro lugar, as crianças com idade superior a 12 anos que cheguem independentemente do resto da família podem ter de provar que satisfazem critérios de integração previstos na legislação nacional. O

---

<sup>11</sup> No entanto, não se deve deduzir que a directiva obriga os Estados-Membros a recusarem o direito ao reagrupamento familiar aos beneficiários de protecção temporária ou subsidiária. A Directiva 2001/55/CE do Conselho concede expressamente o direito ao reagrupamento familiar aos beneficiários de protecção temporária.

<sup>12</sup> Ver o Plano de acção em matéria de asilo, adoptado em 17 de Junho de 2008 (COM(2008) 360 final).

<sup>13</sup> C-540/03 (n.º 60).

acórdão C-540/03 mencionava que, apesar destas disposições, os Estados-Membros devem respeitar o interesse superior do filho menor<sup>14</sup>. Esta derrogação é aplicada apenas por dois Estados-Membros (DE e CY).

CY adoptou disposições nacionais que introduzem estes critérios de integração após o termo do prazo de transposição da directiva.

A segunda restrição possível diz respeito aos filhos menores com mais de 15 anos no dia do pedido, que podem ter de entrar num Estado-Membro por motivos diferentes do reagrupamento familiar. Nenhum Estado-Membro aplicou esta restrição. Uma vez que o referido artigo é uma cláusula de manutenção do *statu quo* (só podia ser introduzida antes da data de aplicação), é agora proibido introduzir estas restrições no direito nacional.

#### **4.2. Outros membros da família (n.º 2 do artigo 4.º)**

Para além da família nuclear, os Estados-Membros podem incluir nos membros da família os pais e os filhos solteiros maiores a cargo do requerente do reagrupamento ou do seu cônjuge e uma pessoa que mantenha com o requerente do reagrupamento uma relação estável, duradoura e devidamente comprovada ou uma união de facto registada.

Mais de metade dos Estados-Membros<sup>15</sup> autoriza o reagrupamento familiar dos pais do requerente do reagrupamento e/ou do seu cônjuge, ao passo que sete autorizam o reagrupamento de uma pessoa que mantenha com o requerente do reagrupamento uma relação estável, duradoura e devidamente comprovada ou uma união de facto registada (BE, DE, FI, NL, SE, PT e LT).

A directiva prevê também que sempre que um menor beneficie do estatuto de refugiado, os Estados-Membros devem autorizar a entrada e residência dos seus pais sem que sejam aplicadas as condições relativas à dependência e à falta de apoio familiar apropriado. Esta disposição obrigatória não foi transposta na BG.

De igual modo, os n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º permitem aos Estados-Membros autorizar a entrada e residência de outros membros da família "*sob reserva do cumprimento das condições previstas no Capítulo IV*". Por conseguinte, desde que os Estados-Membros decidam conceder esta possibilidade, aplicam-se as condições normais previstas na directiva.

#### **4.3. Condições para o exercício do direito ao reagrupamento familiar**

##### **4.3.1 Alojamento (n.º 1, alínea a), do artigo 7.º)**

A maior parte dos Estados-Membros introduziu e/ou manteve condições relativas ao alojamento, com excepção de FI, NL, SI e SE. As modalidades práticas variam, referindo-se algumas ordens jurídicas somente ao carácter "normal" do alojamento, enquanto outras recorrem a uma abordagem mais precisa, especificando o número de metros quadrados exigidos por pessoa adicional.

A prática (AT e BE) que consiste em solicitar ao requerente do reagrupamento que cumpra estes requisitos antes da entrada dos membros da sua família é discutível, uma vez que a

---

<sup>14</sup> N.º 73.

<sup>15</sup> BG, CZ, HU, IT, LT, LU, NL, PT, RO, SI, SK, SE e ES.

duração do procedimento de reagrupamento pode acarretar-lhe um encargo financeiro considerável.

Em conformidade com o artigo 12.º da directiva, os refugiados não são obrigados a apresentar provas referentes a alojamento. PL não cumpre esta disposição, dado que também impõe uma condição de alojamento aos refugiados.

#### **4.3.2 Seguro de doença (n.º 1, alínea b), do artigo 7.º)**

Esta possibilidade é utilizada por metade dos Estados-Membros<sup>16</sup>. HU recorre a um sistema alternativo, determinando que é necessário um seguro de saúde ou recursos financeiros suficientes, o que é questionável, dado que tal pode ser considerado como uma condição adicional.

#### **4.3.3 Recursos estáveis e regulares (n.º 1, alínea c), do artigo 7.º)**

Todos os Estados-Membros, excepto SE, utilizam este critério, mas com modalidades diferentes: quer não sendo mais preciso (CY), quer remetendo essa precisão para as disposições locais (DE), quer remetendo para o salário mínimo (FR, LU, RO e LT) ou o rendimento mínimo abaixo do qual são concedidos subsídios sociais (AT). O rendimento mensal aproximativo exigido vai de 120 euros (PL) até 1484 euros (NL). Alguns Estados-Membros prevêem limiares que aumentam proporcionalmente ao número de membros da família a reunir ao requerente do reagrupamento.

As abordagens de três Estados-Membros suscitam especial preocupação: na EE o montante exigido é quase duplicado por membro da família suplementar e na FI o aumento é de 450 euros por filho menor que beneficia do reagrupamento. Uma disposição específica dos NL que solicita em geral o nível mais elevado de rendimentos pode constituir uma discriminação em razão da idade<sup>17</sup>. Para a formação da família<sup>18</sup> são exigidos a qualquer requerente de reagrupamento 120% do salário mínimo legal de um trabalhador de 23 anos, independentemente da sua idade. Além disso, é igualmente exigido um contrato de trabalho de pelo menos um ano ou uma duração de emprego de três anos. Todas estas condições podem constituir um obstáculo ao direito ao reagrupamento familiar, nomeadamente para os jovens.

#### **4.3.4 Medidas de integração (n.º 2 do artigo 7.º)**

Esta disposição facultativa permite aos Estados-Membros exigir que os nacionais de países terceiros cumpram as medidas de integração que, no caso dos membros da família de refugiados, só podem ser aplicadas quando o reagrupamento familiar for concedido<sup>19</sup>.

Alguns Estados-Membros introduziram uma medida de integração na sua legislação nacional. Três deles (NL, DE e FR) utilizam-na como condição de admissão no respectivo território. Com excepção de certas nacionalidades, DE exige que o cônjuge tenha um conhecimento básico de alemão antes da entrada, que deve ser demonstrado num consulado. Em FR, a emissão do visto está subordinada à avaliação do conhecimento da língua e, quando a

---

<sup>16</sup> AT, BE, BG, CY, CZ, EE, ES, DE, EL, LV, LT, MT, PL, RO e SI.

<sup>17</sup> O considerando 5 da directiva determina que os Estados-Membros devem dar execução ao disposto na directiva sem discriminações, nomeadamente com base na idade.

<sup>18</sup> Sempre que a relação familiar tiver surgido após a entrada do requerente do reagrupamento.

<sup>19</sup> Nos NL os refugiados são obrigados a respeitar critérios de integração para a formação da família.

competência linguística é insuficiente, à participação em cursos de línguas. Quando o membro da família é autorizado a residir em França, tem de assinar um contrato de "acolhimento e integração" que o obriga a frequentar cursos de educação cívica e, se necessário, cursos de língua. NL exigem que os membros da família façam um primeiro teste de integração<sup>20</sup> que abrange a língua e conhecimentos sobre a sociedade neerlandesa, o qual apenas pode ser realizado no seu país de origem. Certas nacionalidades, certos grupos e certos migrantes altamente qualificados estão isentos deste teste. Se um candidato não passar no teste, a decisão não pode ser contestada, podendo contudo o teste ser repetido mediante o mesmo montante. Outros Estados-Membros (AT, CY e EL) exigem que os membros da família participem em cursos de integração (principalmente cursos de línguas) ou façam exames linguísticos após a admissão. Alguns impõem-no como condição apenas para a residência permanente (LT) ou prevêm a possibilidade de cortar as prestações sociais (DE) em caso de incumprimento.

Estas medidas visam facilitar a integração dos membros da família. A sua admissibilidade ao abrigo da directiva está condicionada pela verificação de que servem este objectivo e respeitam o princípio da proporcionalidade. A sua admissibilidade pode ser questionada com base na acessibilidade dos cursos ou testes, na forma como são elaborados e/ou organizados (documentos utilizados, preços, local, etc.) ou no facto de estas medidas ou o seu impacto servirem objectivos diferentes da integração (por exemplo, os preços elevados excluem as famílias com baixos rendimentos). A garantia processual relativa ao direito de interpor recurso deve também ser respeitada.

#### **4.3.5 Período de espera e capacidade de acolhimento (n.º 1 do artigo 8.º)**

Para além das condições previstas no artigo 3.º, esta disposição permite aos Estados-Membros instituir um período mínimo de residência legal (não superior a dois anos)<sup>21</sup> antes de o reagrupamento poder ter lugar.

Isto significa que o pedido pode ser apresentado, mas os Estados-Membros podem adiar a decisão de autorização do reagrupamento familiar até o prazo previsto pela sua legislação chegar ao termo. Por conseguinte, verificam-se problemas de aplicação nos Estados-Membros que prevêm que esta condição de residência de dois anos começa a correr apenas no momento da apresentação do pedido (CY, EE, EL e LT).

O segundo parágrafo prevê um período de espera de três anos a contar da apresentação de um pedido, mas apenas nos Estados-Membros que já tomaram em conta a sua capacidade de acolhimento aquando da adopção da directiva. Esta derrogação de manutenção do *statu quo* foi especificamente solicitada por AT - o único Estado-Membro que a utiliza – já que a sua legislação nacional previa um sistema de quotas. Aquando da aplicação da directiva e na sequência do acórdão do TJE<sup>22</sup>, a Áustria alterou as suas disposições de forma a que, três anos

---

<sup>20</sup> Depois da chegada aos NL, os membros da família também são obrigados a cumprir regras de integração.

<sup>21</sup> O artigo 12.º da Convenção Europeia relativa ao estatuto jurídico do trabalhador migrante, de 24 de Novembro de 1977, estabelece um período de espera nunca superior a 12 meses. Todavia, o âmbito de aplicação desta convenção é limitado, dado que até ao presente a mesma apenas foi ratificada por seis Estados-Membros (FR, IT, NL, PT, ES e SE) e quatro países terceiros (Albânia, Moldávia, Turquia e Ucrânia).

<sup>22</sup> N.ºs 100 e 101 do acórdão proferido no processo C-540/03.

após a apresentação de um pedido, seja obrigatória a concessão de uma autorização de instalação para efeitos do reagrupamento familiar, independentemente das quotas.

Esta disposição impossibilita a introdução da noção de capacidade de acolhimento como condição nas legislações nacionais.

#### **4.3.6 Possíveis restrições por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública (artigo 6.º)**

Os Estados-Membros utilizaram vários métodos para transpor esta disposição, remetendo alguns para as disposições pertinentes do acervo de Schengen e outros para uma infracção penal passível de pena privativa de liberdade.

O considerando 14 da directiva dá algumas indicações do que pode constituir uma ameaça à ordem pública e à segurança pública, mas cabe aos Estados-Membros fixar as suas normas em conformidade com o princípio geral da proporcionalidade e o artigo 17.º, que os obriga a ter em conta a natureza e a solidez dos laços familiares da pessoa e o seu tempo de residência no Estado-Membro, ponderando-os em relação à gravidade e ao tipo de ameaça à ordem pública ou à segurança pública. O critério de saúde pública pode ser aplicado desde que a doença ou a incapacidade não constituam a única razão para a retirada ou não renovação de uma autorização de residência. Três Estados-Membros não respeitam estas regras (EE, SI e RO)<sup>23</sup>.

#### **4.4. Regras processuais**

##### **4.4.1 Procedimento de exame do pedido**

- **Procedimento específico (n.º 1 do artigo 5.º)**

A maior parte dos Estados-Membros dispõe de um procedimento específico para o reagrupamento familiar. Apenas quatro (CZ, HU, LV, PL) não consideram útil dispor de um procedimento específico, tratando o reagrupamento familiar no âmbito das regras gerais de imigração.

- **O requerente (n.º 1 do artigo 5.º)**

Os Estados-Membros estão igualmente divididos quanto à questão de o requerente ser o membro da família ou residente que pretende o reagrupamento.

É o requerente do reagrupamento que apresenta o pedido de reagrupamento familiar em CY, FR, EL, IT, LV, LU, MT, PL, RO, SI e ES. Nos restantes Estados-Membros os membros da família também podem introduzir o pedido de reagrupamento, excepto em AT e HU, onde o requerente só pode ser um membro da família. Em PT, o membro da família só pode apresentar o pedido se se encontrar em Portugal, caso contrário cabe ao requerente do reagrupamento apresentá-lo.

- **Lugar de apresentação do pedido (n.º 3 do artigo 5.º)**

A directiva exige que o membro da família resida fora do território do Estado-Membro aquando da apresentação do pedido, apenas autorizando derrogações em determinadas

---

<sup>23</sup> EE utiliza um critério ("*uma ameaça aos interesses de outras pessoas*") que é ainda mais abrangente do que o admissível ao abrigo da directiva.

circunstâncias. Cinco Estados-Membros (CZ, FI, HU, PY e PT) não respeitam esta disposição, já que nem sequer aplicam a regra primária segundo a qual os membros da família têm de residir fora do seu território. Todos os outros Estados-Membros, excepto CY, aplicam esta derrogação e autorizam a apresentação de um pedido mesmo que o familiar já se encontre no Estado-Membro, embora o âmbito da derrogação varie substancialmente. Alguns só a tornam possível por motivos humanitários (AT), outros apenas exigem que o membro da família resida legalmente no Estado-Membro e outros ainda aceitam-na se o regresso do requerente ao seu país de origem não for uma opção razoável (DE).

- **Prova documental (n.º 3 do artigo 5.º)**

A lista dos documentos exigidos varia de Estado-Membro para Estado-Membro: alguns têm uma lista muito pormenorizada, enquanto outros mencionam apenas regras gerais (SE, DE, MT, ES e LT), deixando portanto às autoridades uma margem de manobra considerável.

A directiva fixa disposições específicas no que diz respeito aos refugiados, determinando que os Estados-Membros devem tomar em consideração outras provas sempre que um refugiado não esteja em condições de fornecer um documento oficial que prove os laços familiares. EE não cumpre esta disposição, declarando que a ausência de um documento oficial pode conduzir à recusa do pedido. A disposição dos NL que atribui ao refugiado o ónus da prova da impossibilidade de apresentar o referido documento é igualmente questionável.

- **Entrevistas e investigações (n.º 2 do artigo 5.º)**

Todos os Estados-Membros recorrem à possibilidade de realizar entrevistas e de proceder a outras investigações se estas forem consideradas necessárias. Alguns Estados-Membros (AT, BE, DE, FI, FR, IT, ES, LT, SE e NL) introduziram a possibilidade de proceder a testes de ADN para provar laços familiares. É apenas uma possibilidade oferecida ao candidato, sendo, na maior parte dos casos, as autoridades a suportar os respectivos custos (excepto na LT, BE e NL, onde o teste só é reembolsado se provar o laço familiar).

Para serem conformes com o direito comunitário, estas entrevistas e/ou outras investigações devem ser proporcionais – não tornando portanto inútil o direito ao reagrupamento familiar - e respeitar os direitos fundamentais, nomeadamente o direito à privacidade e à vida familiar.

- **Casamento, união de facto ou adopção de conveniência (n.º 4 do artigo 16.º)**

Esta disposição permite aos Estados-Membros efectuarem inquéritos e controlos específicos quando existir uma presunção fundamentada de fraude ou de casamento, união de facto ou adopção de conveniência. Cada sistema nacional contém regras que visam impedir o reagrupamento familiar se existir uma relação com o único objectivo de obter uma autorização de residência.

A legislação da AT coloca problemas, já que reflecte uma suspeita geral ao aplicar esta disposição de forma sistemática, ou seja, o serviço de registo tem de apresentar informações sobre cada casamento que envolva um nacional de um país terceiro, independentemente de qualquer suspeita concreta, informações essas que precisam de ser verificadas pela polícia de estrangeiros. De igual modo, nos NL, se uma das partes não tiver a nacionalidade neerlandesa antes da realização do casamento ou do registo de uma união de facto, o funcionário do registo civil deve primeiro solicitar uma declaração ao chefe da polícia.

- **Taxas**

Em todos os Estados-Membros, excepto IT e PT, os requerentes têm de pagar taxas. Nem sempre é claro se as taxas são solicitadas a título do visto ou do próprio pedido. O montante total varia entre uma quantia simbólica para as despesas administrativas na BE e ES, uma taxa de 35 euros na CZ e EE e um montante de 1368 euros nos NL<sup>24</sup>. Em média, a taxa situa-se entre 50 e 150 euros.

A directiva não regula a questão das despesas administrativas a pagar no âmbito do procedimento. Contudo, os Estados-Membros não devem fixar taxas que comprometam os efeitos da directiva aquando do exercício do direito ao reagrupamento familiar.

#### **4.4.2 Decisão administrativa**

- **Duração do procedimento (n.º 4 do artigo 5.º)**

Logo que possível, e em todo o caso no prazo de nove meses a contar da data de apresentação do pedido, as autoridades competentes do Estado-Membro devem notificar por escrito a decisão tomada à pessoa que apresentou o pedido.

Em média, os prazos são fixados em três meses ou é aplicada a regra geral, que prevê um prazo de nove meses. Catorze Estados-Membros utilizam a possibilidade prevista na directiva de alargar o prazo em circunstâncias excepcionais ligadas à complexidade da análise do pedido.

A situação é problemática em dois Estados-Membros. A BG prevê apenas um período recomendado de sete dias. Em ES não há um prazo legal, mas a prática demonstra que o período exigido por esta disposição é respeitado.

- **Decisão escrita e fundamentada (n.º 4 do artigo 5.º)**

Todos os Estados-Membros respeitam a obrigação de decisão escrita e de fundamentação da rejeição dos pedidos. LV é o único Estado-Membro que não precisa quais as consequências da ausência de uma decisão no final do prazo máximo de nove meses. Na maioria dos Estados-Membros a ausência de uma decisão abre a possibilidade de introduzir um recurso. Na BE, IT e PT a ausência de decisão é equiparada a uma autorização implícita, enquanto na BG, FR, EL e LU constitui, pelo contrário, uma rejeição implícita.

- **Interesse superior do filho menor (n.º 5 do artigo 5.º)**

A aplicação desta cláusula horizontal obrigatória, ou seja, ter em devida consideração o interesse superior dos filhos menores aquando do exame de um pedido, causa aparentemente problemas em vários Estados-Membros. Esta obrigação não é expressamente mencionada na legislação nacional da AT, EL<sup>25</sup> e PT. LT e NL apenas fazem referência ao artigo 8.º da CEDH que, tendo em conta as observações do TJE no processo C-540/03, não parece ser

---

<sup>24</sup> Nos NL, um pedido de visto para um reagrupamento familiar custa 830 euros e o teste de integração 350 euros. A emissão de uma autorização de residência temporária custa 188 euros.

<sup>25</sup> A legislação da EL refere unicamente que os laços familiares devem ser tidos em conta pelas autoridades nacionais.

suficiente para aplicar esta disposição específica<sup>26</sup>. HU refere-se apenas às garantias oferecidas pelas convenções internacionais, sem acrescentar outras precisões. Os Estados-Membros que respeitam esta disposição fazem-no transpondo-a formalmente para a sua legislação nacional ou remetendo para a Convenção da ONU relativa aos direitos da criança.

- **Cláusula horizontal relativa à tomada em consideração (artigo 17.º)**

Esta obrigação de tomar em devida consideração a natureza e a solidez dos laços familiares da pessoa e o seu tempo de residência no Estado-Membro, bem como a existência de laços familiares, culturais e sociais com o país de origem, e de aplicar portanto uma abordagem caso a caso foi também expressamente recordada pelo TJE no processo C-540/03. Em conformidade com o acórdão proferido neste processo, uma mera referência ao artigo 8.º da CEDH não parece constituir uma aplicação adequada do artigo 17.º, o que poderá constituir um problema para AT, LU e SK.

O problema geral no que diz respeito à transposição parece ser o facto de as condições nacionais para o reagrupamento familiar serem aplicadas de forma muito rigorosa e as autoridades não serem obrigadas a avaliar os pedidos caso a caso. Esta aplicação estrita das regras é evidente nos NL no que se refere ao limite de idade, ao nível de rendimentos exigido, à obrigação de passar um exame de integração no estrangeiro, ao prazo de três meses para os refugiados e à obrigação de possuir uma autorização de residência temporária.

- **Direito de interpor recurso (artigo 18.º)**

No que se refere ao direito de interpor recurso, as regras dos Estados-Membros variam consideravelmente no que diz respeito ao âmbito material e pessoal desses recursos.

O requerente de reagrupamento não pode ser parte nos processos administrativos e judiciais em AT, NL e SI, enquanto em DE, EL, FI, LV e LT tanto os membros da família (na qualidade de requerentes do reagrupamento familiar) como os requerentes do reagrupamento têm o direito de interpor recurso. No que diz respeito ao que pode ser contestado, CZ, DE, HU e LV excluíram os vistos e AT as quotas. Os procedimentos de recurso estão previstos em todos os Estados-Membros, na maior parte dos casos nos tribunais ordinários, dispendo no entanto alguns Estados-Membros de tribunais especializados (BE e SE). As modalidades de recurso também variam: LV, LU, PL e SK apenas controlam a legalidade, enquanto IT, HU, LT, PT e ES examinam tanto a matéria de facto como a matéria de direito. Nos NL os factos só são objecto de controlo judicial excepcionalmente. A maior parte dos Estados-Membros presta assistência judiciária no âmbito dos processos de reagrupamento familiar, excepto CY, DE, EL, IT, LV, PL e SK.

Esta disposição relativa ao recurso deve ser aplicada em conformidade com o direito a um recurso efectivo perante um tribunal, previsto no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais, que reflecte a jurisprudência do TJE sobre esta questão.

---

<sup>26</sup> O princípio segundo o qual o interesse superior do filho menor deve ser uma consideração essencial está consagrado no artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais, bem como na Convenção da ONU relativa aos direitos da criança.

## **4.5. Direitos**

### **4.5.1 Entrada e residência**

- **Facilitação da obtenção de vistos (n.º 1 do artigo 13.º)**

Logo que o pedido de entrada para efeitos de reagrupamento familiar seja deferido, o Estado-Membro deve permitir a entrada dos membros da família e facilitar a essas pessoas a obtenção dos vistos necessários.

A aplicação desta disposição obrigatória cria dificuldades a alguns Estados-Membros, tanto de um ponto de vista jurídico como prático.

Alguns Estados-Membros (BE, BG, LU, NL e SI) não transpuseram esta disposição para as suas legislações nacionais e um Estado (NL) tem regras contrárias à facilitação da emissão de vistos, exigindo uma segunda verificação de que as condições para o reagrupamento familiar se encontram reunidas: uma primeira aquando do pedido de visto e uma segunda aquando do pedido da autorização de residência. Além disso, introduz uma condição adicional não prevista na directiva, segundo a qual o pedido de visto só pode ser feito no país de origem ou de residência permanente.

- **Duração da residência (n.ºs 2 e 3 do artigo 13.º)**

Os Estados-Membros devem emitir, em favor dos familiares, uma primeira autorização de residência de validade não inferior a um ano. A directiva determina também que o prazo de validade das autorizações de residência concedidas aos familiares não deve, em princípio, exceder a data de validade da autorização de residência de que é titular o requerente do reagrupamento.

Na aplicação destas disposições pode surgir um problema se a validade da autorização de residência do requerente do reagrupamento for inferior a um ano no momento em que a autorização de residência do membro da família é emitida. O n.º 3 do artigo 13.º parece prevalecer neste caso sobre o n.º 2 do mesmo artigo. Os Estados-Membros (EL, FI e CZ) que alinham sistematicamente o prazo de validade da autorização de residência do membro da família com a do requerente do reagrupamento só desrespeitam a directiva se aplicarem esta regra de má fé, com o objectivo de restringir a residência do membro da família (por exemplo, se a autorização de residência do requerente do reagrupamento já estiver a ser renovada).

- **Autorização de residência autónoma (artigo 15.º)**

O mais tardar após cinco anos de residência legal deve ser concedida uma autorização de residência autónoma ao cônjuge do requerente do reagrupamento ou à pessoa que com ele vive em união de facto, bem como aos filhos que tiverem atingido a maioridade.

A maior parte dos Estados-Membros (20) aplica esta regra dos cinco anos no máximo<sup>27</sup>. BE, CZ, NL e FR apenas exigem três anos de residência prévia. Na HU os cinco anos são calculados a partir da primeira emissão de uma autorização de residência, o que pode constituir um problema se o membro da família fosse titular de um visto antes de obter uma

---

<sup>27</sup> AT e NL exigem, além disso, o cumprimento das regras de integração.

autorização de residência. FI transpôs a disposição como cláusula facultativa, não respeitando a regra dos cinco anos. RO aplicou esta disposição de modo demasiado restritivo, ao incluir uma lista exaustiva<sup>28</sup> dos casos em que deve ser emitida a autorização de residência autónoma.

Em caso de ruptura do laço familiar, os Estados-Membros podem limitar a concessão da autorização de residência autónoma ao cônjuge ou à pessoa com quem o requerente do reagrupamento vive em união de facto. Onze Estados-Membros utilizam esta possibilidade. Contudo, dezasseis Estados-Membros aplicam também a disposição facultativa que permite conceder uma autorização de residência autónoma em caso de viuvez, divórcio ou separação, justificando-a por vezes com os laços estreitos estabelecidos ou com motivos humanitários.

Sete Estados-Membros (BG, EE, FI, HU, IT, RO, PL e SI) colocaram obstáculos à disposição obrigatória que impõe a adopção de disposições que garantam a concessão de uma autorização de residência autónoma, quer não estabelecendo qualquer regra<sup>29</sup> a este respeito quer transpondo as disposições de uma forma que confere às autoridades um grau de discricionariedade inadmissível.

#### **4.5.2 Acesso à educação e ao emprego (artigo 14.º)**

Deve ser prevista uma forma relativa de igualdade de tratamento para o membro da família: se o requerente do reagrupamento não tiver acesso ao emprego, a directiva também não o prevê para o membro da família. Alguns Estados-Membros (AT, NL, MT e DE) limitaram o acesso dos membros da família exactamente ao que é exigido pela directiva, criando deste modo três situações diferentes em função do estatuto do requerente do reagrupamento: nenhum acesso, acesso apenas com uma autorização de trabalho (com ou sem uma análise do mercado de trabalho), ou livre acesso ao mercado de trabalho. Outros Estados não impõem qualquer restrição de acesso ao mercado de trabalho (EE, FI, FR, LT e LU).

A maior parte dos Estados-Membros exige uma autorização de trabalho que, em certos casos limitados, pode opor-se à directiva (por exemplo, se o requerente do reagrupamento não necessitar de autorização).

Com base na cláusula facultativa do n.º 2, os Estados-Membros podem limitar o acesso ao mercado de trabalho subordinando-o, nos primeiros 12 meses, a uma análise do mercado de trabalho. Sete Estados-Membros (AT, CY, DE, EL, HU, SI e SK) aplicam esta disposição.

Em três destes Estados (DE, HU e SI), a excepção ultrapassa o que é autorizado pela directiva, uma vez que a sua legislação nacional permite a exclusão completa de certas categorias de familiares do mercado de trabalho durante o primeiro ano após a admissão, enquanto a directiva só permite a exclusão com base numa análise do mercado de trabalho.

Em geral, afigura-se porém que, na sequência da transposição da directiva, as legislações nacionais facultam aos familiares admitidos acesso facilitado ao emprego.

---

<sup>28</sup> A saber, quando o menor se torna adulto (18 anos), se o requerente do reagrupamento tiver morrido (para qualquer outra pessoa) ou em casos de divórcio (para o cônjuge).

<sup>29</sup> EE.

Não foi assinalado qualquer problema particular relativamente ao acesso à educação, excepto o facto de BE e RO não terem transposto expressamente a disposição, embora a apliquem na prática; na RO a disposição é aplicada através do seu princípio geral da lei relativa à igualdade e à não discriminação.

#### **4.6. Reagrupamento familiar de refugiados**

O Capítulo V da directiva refere uma série de derrogações que criam condições mais favoráveis para o reagrupamento familiar dos refugiados, com vista a ter em conta a sua situação particular.

Coloca-se um problema horizontal com dois Estados-Membros (CY e MT), que não transpuseram estas disposições mais favoráveis, não estabelecendo MT uma distinção entre refugiados e outros nacionais de países terceiros. Ao longo do relatório são destacados problemas específicos noutros Estados-Membros, referentes a disposições mais favoráveis para os refugiados.

### **5. CONCLUSÕES**

O presente relatório analisa as legislações nacionais que transpõem a Directiva 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar. Trata-se do primeiro instrumento legislativo relativo à migração legal adoptado a nível comunitário. Por conseguinte, vários Estados-Membros<sup>30</sup> dispõem pela primeira vez na sua legislação nacional de um conjunto pormenorizado de regras sobre o direito ao reagrupamento familiar.

O relatório revelou algumas questões transversais decorrentes de transposição deficiente ou de aplicação incorrecta da directiva, como as disposições relativas à facilitação da obtenção de vistos, à concessão de autorizações de residência autónomas, à consideração do interesse superior dos filhos menores, ao direito de recurso e às disposições mais favoráveis aplicáveis ao reagrupamento familiar de refugiados. A Comissão examinará todos os casos em que foram detectados problemas de aplicação e velará pela correcta aplicação das disposições, nomeadamente em conformidade com direitos fundamentais como o respeito pela vida familiar, os direitos da criança e o direito a um recurso efectivo. Isto implicará o lançamento, em 2009, das medidas processuais necessárias em caso de infracção, se necessário aplicando o artigo 226.º, nomeadamente nos casos em que existem claras diferenças de interpretação do direito comunitário entre os Estados-Membros e a Comissão.

Além disso, o relatório revelou que o impacto da directiva a nível da harmonização no domínio do reagrupamento familiar continua a ser limitado. O carácter pouco vinculativo da directiva deixa aos Estados-Membros um grande poder discricionário e, nalguns deles, assistiu-se mesmo a um enfraquecimento das normas quando as disposições *facultativas* da directiva relativas a certas condições de exercício do direito ao reagrupamento familiar foram aplicadas de forma demasiado lata ou excessiva. A este respeito, são de referir, nomeadamente, o período de espera possível, a idade mínima do requerente do reagrupamento, a exigência relativa ao rendimento mínimo e as possíveis medidas de integração. A Comissão utilizará todos os meios de que dispõe para fazer avançar estas questões, nomeadamente o acompanhamento estratégico do presente relatório. Em conformidade com a Comunicação de 17 de Junho de 2008, bem como com o futuro Pacto

---

<sup>30</sup> (EL, CY, MT e RO).

Europeu sobre a Imigração, que identificou o reagrupamento familiar como a chave para uma imigração bem sucedida e um domínio em que a União Europeia precisa de continuar a desenvolver as suas políticas, a Comissão tenciona lançar uma consulta mais vasta - na forma de um Livro Verde - sobre o futuro do regime do reagrupamento familiar.