



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 15.11.2011
COM(2011) 735 final

LIVRO VERDE

relativo ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que vivem na União Europeia (Directiva 2003/86/CE)

I. INTRODUÇÃO E OBJECTIVO DO LIVRO VERDE

Para os imigrantes poderem ter uma vida de família, o reagrupamento familiar é uma necessidade. Desde 2003 estão em vigor normas comuns europeias em matéria de imigração que regulam as condições do exercício do direito ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros a nível da UE¹. A directiva estabelece as condições de entrada e de residência dos familiares nacionais de países terceiros que se venham reunir a um nacional de um país terceiro que já resida legalmente no território de um Estado-Membro. A presente directiva não se aplica aos cidadãos da UE².

Aquando da sua adopção, a directiva foi considerada apenas como um primeiro passo para a harmonização, tendo sido criticada posteriormente por ONG e meios universitários por estabelecer um nível de harmonização bastante reduzido. Por outro lado, nos últimos anos, alguns Estados-Membros instituíram regras restritivas, tendo mesmo apelado a uma alteração da directiva³, a fim de poderem impor condições suplementares ao reagrupamento familiar. Alegam que tais alterações são necessárias para lutar contra os abusos e gerir mais eficazmente os grandes afluxos de migrantes.

Com efeito, o reagrupamento familiar representa uma grande parte, embora em declínio⁴, da migração legal. No início dos anos 2000, a migração familiar parecia constituir, nos Estados-Membros com dados fiáveis, mais de 50 % da imigração legal total. Actualmente, esta parte representa cerca de um terço de toda a imigração para a UE. Essa percentagem é ainda menor quando se consideram apenas as pessoas visadas pela directiva, ou seja, os nacionais de países terceiros que se vêm reunir a nacionais de países terceiros, o que corresponde aproximadamente a 500 000 migrantes a nível da UE e a 21 % do número total de autorizações⁵.

Tanto o Programa de Estocolmo como o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo consideraram que o reagrupamento familiar é uma questão sobre a qual as políticas da UE devem continuar a ser desenvolvidas, com especial atenção às medidas em matéria de integração. A própria Comissão, no seu primeiro relatório sobre a aplicação da directiva (COM/2008/610)⁶, identificou problemas de aplicação a nível nacional e deficiências do texto. O relatório revelou, por um lado, alguns problemas transversais decorrentes da má transposição da directiva (disposições relativas à facilitação da obtenção de vistos, à concessão de autorizações de residência autónomas, à consideração do interesse superior dos

¹ Directiva 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar, a seguir designada «directiva».

² A situação do reagrupamento familiar dos cidadãos da UE e dos seus familiares nacionais de países terceiros está coberta pela legislação da UE através da Directiva 2004/38/CE. Contudo, esta directiva apenas abrange os casos em que um cidadão da União muda para, reside, ou residiu no território de um Estado-Membro que não seja aquele de que é nacional e o seu familiar nacional de um país terceiro se lhe venha reunir ou o acompanhe.

³ Documento de tomada de posição dos Países Baixos sobre a política de migração da UE.

⁴ Esta diminuição está provavelmente ligada, em parte, às recentes alterações políticas nalguns Estados-Membros, que introduziram condições mais rigorosas. Estas alterações políticas pretendem gerir melhor os grandes afluxos de migrantes, mas põem em causa o direito reconhecido ao reagrupamento familiar, tal como estabelecido na directiva que actualmente constitui uma garantia mínima legal em toda a UE.

⁵ EUROSTAT - ver números específicos no Anexo; não há dados disponíveis para a Estónia, o Luxemburgo e os Países Baixos.

⁶ <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:EN:PDF>.

filhos menores, ao direito de recurso e às disposições mais favoráveis aplicáveis ao reagrupamento familiar de refugiados). O relatório concluiu, por outro lado, que a própria directiva deixa aos Estados-Membros um grande poder discricionário relativamente à aplicação de algumas das suas disposições facultativas, em especial no que se refere ao período de espera autorizado, à exigência relativa ao rendimento mínimo e às eventuais medidas de integração.

Tendo em conta o que precede, a Comissão considera necessário lançar um debate público sobre o reagrupamento familiar, pondo em destaque certas questões relativas ao âmbito de aplicação da directiva⁷. É este o objectivo do presente Livro Verde. Todas as partes interessadas são convidadas a responder a diferentes perguntas sobre a forma de introduzir normas mais eficazes em matéria de reagrupamento familiar a nível da UE e a disponibilizar informações e dados factuais sobre a aplicação da directiva a fim de apoiar a sua avaliação qualitativa. Convém não esquecer o objectivo da directiva, ou seja, estabelecer as condições de exercício do **direito ao reagrupamento familiar** e facilitar a integração dos nacionais de países terceiros que respeitam as condições no Estado-Membro em causa⁸. A Comissão convida, em especial, os Estados-Membros que assinalaram problemas de abuso do direito ao reagrupamento familiar a especificarem e quantificarem esses problemas, de modo a poderem ser resolvidos de forma mais orientada a nível da UE.

Em função do resultado da consulta, a Comissão decidirá da necessidade de adoptar medidas concretas (por exemplo, alterar a directiva, elaborar orientações interpretativas ou manter o *status quo*). Qualquer eventual instrumento da UE terá de respeitar a Carta dos Direitos Fundamentais, em especial o respeito pela vida privada e familiar, o direito de contrair casamento, os direitos da criança, o princípio da não discriminação, bem como outras obrigações internacionais. Por conseguinte, a Comissão garantirá que qualquer possível seguimento seja objecto de uma avaliação aprofundada do respectivo impacto sobre os direitos fundamentais, bem como do seu respeito da Carta, em conformidade com a «Lista de controlo» dos direitos fundamentais estabelecida pela Comissão no âmbito da sua Estratégia para a aplicação efectiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia⁹.

II. PERGUNTAS ÀS PARTES INTERESSADAS

1. ÂMBITO DE APLICAÇÃO

1.1 Quem pode ser considerado requerente do reagrupamento para efeitos da directiva?

A directiva identifica duas condições aplicáveis ao requerente do reagrupamento familiar: ser titular de uma autorização de residência com um prazo de validade igual ou superior a um ano

⁷ Esta consulta não diz respeito nomeadamente às questões ligadas à 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.

⁸ Ver considerando 4 da Directiva.

⁹ COM(2010) 573 final de 19.10.2010; ver igualmente as Orientações operacionais relativas à tomada em consideração dos direitos fundamentais nas avaliações de impacto da Comissão, SEC (2011) 567 final de 6.5.2011.

e ter uma perspectiva fundamentada de obter um direito de residência permanente¹⁰ (artigo 3.º, n.º 1). A directiva deixa uma margem discricionária aos Estados-Membros no que se refere à segunda condição, o que poderá dar origem a insegurança jurídica e à exclusão de quase todos os nacionais de países terceiros do âmbito de aplicação da directiva.

Para além destas duas condições, o artigo 8.º, primeiro parágrafo, permite aos Estados-Membros introduzir um período mínimo de residência legal (não superior a dois anos) antes de o reagrupamento poder ser concretizado. 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.

Pergunta 1

Estes critérios (perspectiva fundamentada de obter um direito de residência permanente no momento da apresentação do pedido, tal como previsto no artigo 3.º, e um período de espera até o reagrupamento poder ser realizado, tal como previsto no artigo 8.º) são a abordagem correcta e a melhor forma para qualificar o requerente?

1.2. Membros da família elegíveis

1.2.1. Disposições obrigatórias - a família nuclear

Actualmente, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, da directiva, os Estados-Membros devem permitir (sob reserva das outras condições da directiva) a entrada e residência dos membros da família «nuclear», ou seja, o cônjuge do requerente e os filhos menores do requerente e do cônjuge. No entanto, mesmo para esta categoria de pessoas, a directiva prevê certas restrições.

No que diz respeito ao **cônjuge**, ao abrigo do artigo 4.º, n.º 5, os Estados-Membros podem fixar uma idade mínima (sendo 21 anos o limite máximo previsto), independentemente de esta corresponder à idade da maioridade nos Estados-Membros em causa. Esta disposição é motivada pelo receio de que as normas relativas ao reagrupamento familiar possam ser utilizadas abusivamente para casamentos forçados. No entanto, é difícil avaliar se este problema é real e qual a sua dimensão.

Pergunta 2

É legítimo impor uma idade mínima para o cônjuge diferente da idade da maioridade prevista num dado Estado-Membro? Existem outras formas de prevenir os casamentos forçados no contexto do reagrupamento familiar? Em caso afirmativo, quais?

Existem provas concretas do problema dos casamentos forçados? Em caso afirmativo, qual é a dimensão deste problema (dados estatísticos)? O problema está relacionado com as normas em matéria de reagrupamento familiar (fixar uma idade mínima diferente da idade da maioridade)?

No que diz respeito aos **filhos menores**, a directiva autoriza duas outras restrições, ambas sob a forma de uma cláusula suspensiva. A primeira restrição (artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo),

¹⁰ Em conformidade com os trabalhos preparatórios, a ideia subjacente consistia em não reconhecer o direito ao reagrupamento familiar aos residentes temporários que não tivessem a possibilidade de renovar a autorização de residência.

até ao presente aplicada por um único Estado-Membro, estabelece que as crianças com idade superior a 12 anos que cheguem independentemente da família devem provar que satisfazem os critérios de integração¹¹. A segunda restrição (artigo 4.º, n.º 6), que até à data não foi utilizada por qualquer Estado-Membro, estabelece que os filhos com mais de 15 anos podem ser autorizados a entrar num Estado-Membro com fundamento distinto do reagrupamento familiar.

Pergunta 3

Considera oportuno manter estas cláusulas suspensivas que não são aplicadas pelos Estados-Membros, como a relativa aos filhos com mais de 15 anos?

1.2.2. Cláusula facultativa - outros membros da família

Dado que a directiva apenas obriga os Estados-Membros a assegurar o reagrupamento familiar da família nuclear, os Estados-Membros são livres de decidir alargar este direito a outros membros da família nas suas legislações nacionais (artigo 4.º, n.º 3). Apesar de se tratar apenas de uma cláusula facultativa, mais de metade dos Estados-Membros optou por incluir os pais do requerente do reagrupamento e/ou do seu cônjuge. Neste contexto, é de referir que, com base no considerando 5 da directiva, os Estados-Membros que reconhecem o casamento de pessoas do mesmo sexo no direito de família nacional devem também fazê-lo ao aplicar a directiva¹². Do mesmo modo, sempre que os parceiros registados do mesmo sexo sejam reconhecidos no direito de família nacional e os Estados-Membros apliquem a cláusula facultativa da directiva aos parceiros registados, devem também aplicar a cláusula aos parceiros do mesmo sexo.

Pergunta 4

As normas sobre os membros da família elegíveis são adequadas e suficientemente flexíveis para ter em conta as definições de família existentes diferentes da família nuclear?

2. CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DO DIREITO AO REAGRUPAMENTO FAMILIAR

A directiva não obriga os Estados-Membros a introduzirem condições para o reagrupamento familiar, por exemplo cumprir várias medidas de integração, embora o permita; em contrapartida, não podem ser aplicadas condições adicionais ao reagrupamento familiar na UE.

2.1 Medidas de integração

A cláusula facultativa (artigo 7.º, n.º 2) estabelece que os Estados-Membros podem exigir que os nacionais de países terceiros cumpram medidas de integração. Esta foi uma das condições mais controversas e debatidas durante as negociações. Na sua actual formulação, a própria directiva não dá qualquer indicação precisa sobre o que estas medidas de integração devem implicar e de que forma devem ser aplicadas. As medidas são actualmente aplicadas nalguns Estados-Membros: três Estados-Membros aplicam estas medidas como condição prévia para a

¹¹ Ver página 5 do relatório (COM(2008) 610).

¹² «Os Estados-Membros deverão dar execução ao disposto na presente directiva sem discriminações com base no sexo, raça, cor, origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou crença, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual».

admissão no território, exigindo que os membros da família passem testes linguísticos, testes de conhecimento sobre a sociedade de acolhimento ou assinem um contrato em que se comprometam a seguir cursos cívicos e, se necessário, linguísticos após a entrada. Outros Estados-Membros exigem que os membros da família cumpram certas obrigações apenas depois da entrada, como a participação em cursos de integração (principalmente linguísticos).

Como já referido no relatório de avaliação, a admissibilidade das medidas de integração deve depender de estas responderem ao objectivo de facilitar a integração e de respeitar os princípios da proporcionalidade¹³ e da subsidiariedade. Ao decidir condicionar o reagrupamento familiar à passagem de testes, deve ser tida em conta a disponibilidade dos meios necessários (material traduzido, cursos) para a preparação e a sua acessibilidade (geográfica, financeira). Devem também ser tidas em conta circunstâncias específicas individuais (analfabetismo comprovado, problemas de saúde).

A nova Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros¹⁴ contém recomendações específicas para os Estados-Membros, nomeadamente sobre a organização de cursos de línguas que tenham em conta as diversas necessidades dos migrantes em diferentes fases do seu processo de integração.

Pergunta 5

Estas medidas constituem um instrumento válido para realizar o objectivo da integração? Como é possível avaliar a sua eficácia na prática? Que medidas de integração são mais eficazes a este respeito?

Considera que seria útil definir melhor estas medidas a nível da UE?

Recomendaria a aplicação de medidas antes da entrada? Em caso afirmativo, de que modo podem ser introduzidas garantias para assegurar que as medidas de integração não constituem de facto um obstáculo injustificado ao reagrupamento familiar (por exemplo, taxas de inscrição ou outras exigências desproporcionadas) e tidas em conta as circunstâncias pessoais, como a idade, o analfabetismo, a deficiência, o nível de instrução?

2.2 Período de espera relacionado com a capacidade de acolhimento

O segundo parágrafo do artigo 8.º prevê uma derrogação específica para os Estados-Membros cuja legislação tenha em conta a capacidade de acolhimento à data de adopção da directiva. Em tal caso, é-lhes permitido introduzir um período de espera de três anos a contar da apresentação do pedido. Em relação a esta cláusula, o Tribunal de Justiça precisou¹⁵ que, o mais tardar três anos após a apresentação de um pedido, é necessário emitir uma autorização de residência se as condições estiverem preenchidas.

Por outras palavras, a capacidade de acolhimento pode ser um dos elementos tomados em consideração na análise de um pedido, mas não pode ser interpretado no sentido de autorizar um sistema de quotas ou impor um prazo de espera de três anos sem ter em conta as circunstâncias particulares de casos específicos. Esta derrogação é aplicada apenas por um Estado-Membro.

¹³ Para mais pormenores, ver ponto 4.3.4 do relatório.

¹⁴ COM(2011) 455 final, adoptada em 19.7.2011.

¹⁵ Processo C-540/03, n.ºs 100 e 101.

Pergunta 6

À luz da sua aplicação, é necessário e justificado manter na directiva esta derrogação que permite prever um período de espera de três anos a contar da apresentação do pedido?

3. ENTRADA E RESIDÊNCIA DOS FAMILIARES

Os Estados-Membros devem emitir, em favor dos familiares, uma primeira autorização de residência de validade não inferior a um ano (artigo 13.º, n.º 2). 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 (artigo 13.º, n.º 3).

Ao aplicar estas 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 é emitida a autorização de residência do familiar. Nesse caso, essas duas normas podem estar em conflito, sobretudo se a autorização de residência do requerente do reagrupamento já estiver em processo de renovação.

Pergunta 7

Devem ser previstas normas específicas para as situações em que a autorização de residência do requerente do reagrupamento seja inferior a um ano, mas esteja em vias de ser renovada?

4. QUESTÕES RELACIONADAS COM O ASILO

4.1 Exclusão da protecção subsidiária

A directiva não se aplica aos nacionais de países terceiros que beneficiam de protecção subsidiária [artigo 3.º, n.º 2, alínea b)]. No entanto, o Programa de Estocolmo apelou à criação de um estatuto de protecção uniforme como um dos principais objectivos para a conclusão do Sistema Europeu Comum de Asilo, com base no facto de as necessidades de protecção dos refugiados e dos beneficiários de protecção subsidiária serem as mesmas. Por conseguinte, o objectivo consiste em aproximar o mais possível os direitos dos beneficiários de protecção subsidiária dos previstos para os refugiados, como sublinhado na reformulação da Directiva Qualificação¹⁶. A questão consiste portanto em saber se tal aproximação deve igualmente ter lugar no que diz respeito ao reagrupamento familiar, o que implicaria adaptar o âmbito de aplicação pessoal da directiva.

Pergunta 8

O reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que beneficiam de protecção subsidiária deve ser regulado pelas normas da directiva relativa ao reagrupamento familiar?

Devem aplicar-se aos beneficiários de protecção subsidiária as normas mais favoráveis da directiva relativa ao reagrupamento familiar que isentam os refugiados de cumprirem certas

¹⁶ Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional e relativas ao conteúdo da protecção concedida (reformulação), COM (2009) 551.

condições (alojamento, seguro de doença, recursos estáveis e regulares)?

4.2 Outras questões relacionadas com o asilo

A directiva prevê normas mais favoráveis para os refugiados (Capítulo V). Não obstante, os Estados-Membros podem limitar a aplicação destas normas mais favoráveis a certas situações, por exemplo no caso de laços familiares anteriores à entrada do refugiado num Estado-Membro (artigo 9.º, n.º 2) ou de pedidos de reagrupamento familiar apresentados no prazo de três meses após a atribuição do estatuto de refugiado (artigo 12.º, n.º 1). Estas eventuais limitações não têm suficientemente em conta as especificidades da situação dos destinatários. Os refugiados defrontam-se com dificuldades práticas ligadas à sua situação particular que são de natureza diferente das que enfrentam outros nacionais de países terceiros (por exemplo, a dificuldade em manter o contacto com a família no país de origem). Além disso, os refugiados poderão ter passado longos períodos no exílio ou no território de um Estado-Membro a aguardar a conclusão do procedimento de asilo e poderão ter fundado uma família durante esse período. Os refugiados também podem não ter conhecimento de familiares ainda vivos, ou não estar em condições de fornecer informações sobre o seu paradeiro nem de apresentar a documentação necessária para um pedido de reagrupamento num prazo curto após terem recebido o estatuto de protecção. Tal como os refugiados, os seus familiares podem ter sofrido situações semelhantes de conflito, traumas e dificuldades graves. Por conseguinte, algumas questões devem ser reconsideradas neste contexto, sobretudo para determinar se estas possíveis limitações devem ser suprimidas da directiva.

Pergunta 9

Os Estados-Membros devem continuar a ter a possibilidade de limitar a aplicação das disposições mais favoráveis da directiva aos refugiados cujos laços familiares sejam anteriores à sua entrada no território de um Estado-Membro?

O reagrupamento familiar deve ser assegurado a categorias mais vastas de familiares que estejam a cargo dos refugiados? Em caso afirmativo, em que medida?

Deve continuar a exigir-se aos refugiados que apresentem elementos de prova de que cumprem os requisitos relativos ao alojamento, ao seguro de doença e aos recursos, se o pedido de reagrupamento familiar não for apresentado no prazo de três meses após a concessão do estatuto de refugiado?

5. FRAUDE, ABUSO, QUESTÕES PROCESSUAIS

5.1 Entrevistas e investigações

O artigo 5.º, n.º 2, da directiva prevê a possibilidade de proceder a entrevistas e de conduzir outras investigações, se necessário. Vários Estados-Membros introduziram testes de ADN para provar os laços familiares. A directiva é omissa relativamente a este tipo de elementos de prova. A Comissão declarou que, para poderem ser consideradas admissíveis ao abrigo do direito da UE, as entrevistas e outras investigações devem ser proporcionais ao objectivo, ou seja, não devem retirar ao direito ao reagrupamento familiar o seu efeito útil, e respeitar os direitos fundamentais, em especial o direito à protecção da vida privada e da vida familiar.

Pergunta 10

Existem provas concretas de problemas de fraude? Qual é a dimensão do problema (dados

estatísticos)? Considera que as normas sobre inquéritos e entrevistas, incluindo testes de ADN, podem ser úteis para resolver os problemas? Considera útil regulamentar de forma mais específica estas entrevistas e investigações a nível da UE? Em caso afirmativo, que tipo de regras sugeriria?

5.2 Casamentos de conveniência

O casamento de conveniência é um caso específico de fraude que os Estados-Membros devem reprimir. Para além das normas processuais gerais referidas no artigo 16.º, n.º 4, da directiva, este artigo também prevê a possibilidade de efectuar inquéritos e controlos específicos quando existir uma presunção fundamentada de fraude ou de casamento de conveniência. Todos os sistemas nacionais prevêem este tipo de normas; um projecto financiado pela UE elaborou uma compilação das práticas dos Estados-Membros¹⁷. No entanto, é difícil determinar se se trata de um problema grave para os Estados-Membros e se está relacionado com a directiva.

Pergunta 11

Existem provas concretas do problema dos casamentos de conveniência? Estão disponíveis estatísticas sobre este tipo de casamentos (se detectados)? O fenómeno está relacionado com as normas da directiva? As disposições da directiva sobre os controlos e as investigações poderiam ser aplicadas de forma mais eficaz e, em caso afirmativo, como?

5.3 Taxas

Actualmente, as despesas associadas ao reagrupamento familiar não estão harmonizadas a nível da UE (taxas para o tratamento do pedido, taxas para os pedidos de visto e as autorizações de residência e outras despesas ligadas ao cumprimento das condições, como a realização de testes de língua antes da partida, etc.). Taxas excessivas podem comprometer o efeito da directiva ao impedirem de facto o exercício do direito ao reagrupamento familiar. Devido à inexistência de normas da UE sobre esta matéria, os Estados-Membros aplicam taxas muito diferentes.

Pergunta 12

As despesas administrativas do procedimento devem ser regulamentadas? Em caso afirmativo, sob a forma de garantias ou prevendo indicações mais precisas?

5.4 Duração do procedimento - prazo para a decisão administrativa

O procedimento de pedido de reagrupamento familiar pode ser bastante moroso. A directiva fixa um prazo imperativo em que as autoridades devem comunicar por escrito uma notificação da decisão ao requerente. A decisão deve ser notificada o mais tardar no prazo de nove meses a contar da data de apresentação do pedido (artigo 5.º, n.º 4). No entanto, os Estados-Membros podem prorrogar este prazo em circunstâncias excepcionais associadas à complexidade da análise do pedido. Na prática, esse prazo é fixado em média em três meses, conjugado com a prorrogação.

Pergunta 13

¹⁷ Projecto no âmbito do programa ARGO, o programa de acção «Cooperation in the combat against abuse or misuse of EU administrative statutes», que aborda também os casamentos de conveniência, sublinhou designadamente a necessidade de promover uma base de dados comum e de definir uma abordagem comum para lidar com estes casamentos fictícios.

5.5 Cláusulas horizontais

A directiva contém duas cláusulas horizontais obrigatórias. O artigo 5.º, n.º 5, obriga os Estados-Membros a ter em devida consideração o interesse superior dos filhos menores na análise dos pedidos. Esta disposição reflecte a obrigação prevista no artigo 24.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais e no artigo 3.º, n.º 1, da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, segundo os quais todos os actos relativos às crianças terão primordialmente em conta o interesse superior da criança, bem como a necessidade, expressa no artigo 24.º, n.º 3, da Carta, de todas as crianças manterem regularmente relações pessoais com ambos os progenitores. Na sua jurisprudência pertinente¹⁸, o Tribunal de Justiça deu um realce suplementar a estas disposições da Carta e ao artigo 5.º, n.º 5. No entanto, tal como indicado no relatório sobre a aplicação da directiva, em muitos Estados-Membros esta cláusula só foi aplicada através de uma referência geral a outros instrumentos internacionais (por exemplo, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança)¹⁹.

A outra cláusula horizontal, a saber, o artigo 17.º, estabelece a obrigação de tomar em devida consideração a natureza e a solidez dos laços familiares da pessoa, o seu tempo de residência no Estado-Membro e a existência de laços familiares, culturais e sociais com o país de origem. Por outras palavras, esta cláusula obriga os Estados-Membros a examinarem os pedidos caso a caso, como especificamente recordado pelo Tribunal de Justiça na sua jurisprudência²⁰.

Pergunta 14

Como facilitar e garantir a aplicação destas cláusulas horizontais na prática?

6. CONCLUSÕES E ACÇÕES SUBSEQUENTES

Com o objectivo de lançar um amplo debate entre todas as partes interessadas, a Comissão convida as instituições da UE, as autoridades nacionais, regionais e locais, os países candidatos, os países terceiros parceiros, as organizações intergovernamentais e não governamentais, todos os intervenientes públicos e que prestam serviços privados aos familiares, o meio académico, os parceiros sociais, as organizações da sociedade civil e os cidadãos a dar o seu contributo respondendo às perguntas formuladas no presente documento.

A Comissão tenciona organizar uma audição pública e, para a preparar, convida todas as partes interessadas a enviarem, por escrito, as suas respostas à presente consulta até 1 de Março de 2012 para:

**Unidade «Imigração e Integração» – «Livro Verde relativo ao reagrupamento familiar»
Direcção-Geral dos Assuntos Internos**

**Comissão Europeia
1049 Bruxelas**

Endereço electrónico: HOME-family-reunification-green-paper@ec.europa.eu

¹⁸ TJUE, processo C-540/03.

¹⁹ COM(2008) 610, p.11.

²⁰ Processo C-540/03; TJUE, processo C-578/08.

Todas as contribuições relevantes serão publicadas no portal «A sua voz na Europa»
http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm

Anexo: o reagrupamento familiar em números

Número total de autorizações de residência emitidas a nacionais de países terceiros no âmbito do reagrupamento familiar com nacionais de países terceiros (motivos familiares) em relação ao número total de autorizações de residência emitidas a nacionais de países terceiros (todos os motivos)

PAÍS/ANO	Primeiras autorizações de residência emitidas a nacionais de países terceiros no âmbito do reagrupamento familiar com nacionais de países terceiros – motivos familiares			Total das primeiras autorizações de residência emitidas a nacionais de países terceiros – todos os motivos			Percentagem de autorizações de residência emitidas a nacionais de países terceiros no âmbito do reagrupamento familiar com nacionais de países terceiros relativamente ao total das primeiras autorizações de residência emitidas a nacionais de países terceiros		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bélgica	7 333	8 596	9 997	46 201	58 939	67 653	15,9	14,6	14,8
Bulgária	1 480	1 482	1 725	3 933	4 385	4 051	37,6	33,8	42,6
República Checa	9 712	8 281	13 398	61 350	27 539	34 653	15,8	30,1	38,7
Dinamarca	:	1 410	1 490	31 655	30 255	28 576	:	4,7	5,2
Alemanha	29 215	29 761	28 200	114 289	121 954	117 202	25,6	24,4	24,1
Estónia	:	:	:	3 884	3 777	2 647	:	:	:
Irlanda	456	568	300	28 926	25 509	22 235	1,6	2,2	1,3
Grécia	18 684	19 570	13 398	40 411	45 148	33 623	46,2	43,3	39,8
Espanha	103 640	82 521	89 905	399 827	290 813	257 918	25,9	28,4	34,9
França	32 333	29 607	29 400	188 723	193 500	194 973	17,1	15,3	15,1
Itália	60 134	70 904	160 200	550 226	506 833	589 988	10,9	14,0	27,2
Chipre	1	1	741	25 156	25 638	19 139	0,0	0,0	3,9
Letónia	1 498	414	413	7 706	2 304	2 329	19,4	18,0	17,7
Lituânia	641	764	691	5 298	2 659	1 861	12,1	28,7	37,1
Luxemburgo	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Hungria	5 337	1 144	1 349	37 486	14 289	14 601	14,2	8,0	9,2
Malta	172	61	30	4 989	3 682	2 763	3,4	1,7	1,1
Países Baixos	:	:	:	62 589	56 489	54 478	:	:	:
Áustria	7 891	7 651	7 838	21 783	28 035	30 596	36,2	27,3	25,6
Polónia	8 805	8 549	598	40 907	33 427	101 574	21,5	25,6	0,6
Portugal	17 087	11 036	11 967	63 715	46 324	37 010	26,8	23,8	32,3
Roménia	1 216	1 261	910	19 354	15 380	10 218	6,3	8,2	8,9
Eslovénia	0	2 110	2 231	29 215	15 759	7 537	0,0	13,4	29,6
Eslováquia	619	640	697	8 025	5 336	4 373	7,7	12,0	15,9
Finlândia	4 915	4 304	4 302	21 873	18 034	19 210	22,5	23,9	22,4
Suécia	35 050	36 325	25 358	84 144	91 337	74 931	41,7	39,8	33,8

Reino Unido	106 538	96 341	103 187	633 170	671 324	732 208	16,8	14,4	14,1
Total UE²¹	452 757	423 301	508 325	2 534 835	2 338 669	2 466 347	17,9	18,1	20,6

Fonte: Eurostat

Os dados anteriores a 2008 não estão disponíveis, dado que a recolha de dados sobre as autorizações de residência foi introduzida pelo Regulamento (CE) n.º 862/2007, que considera 2008 como o primeiro ano de referência. A Estónia e os Países Baixos não forneceram os dados relativos às primeiras autorizações emitidas a nacionais de países terceiros no âmbito do reagrupamento familiar com nacionais de países terceiros, uma vez que estes dados não se podiam diferenciar dos dados sobre as autorizações emitidas por motivos familiares. A Dinamarca não forneceu dados para 2008 e o Luxemburgo não forneceu dados para o período 2008-2010.

A percentagem global relativamente baixa de autorizações emitidas por motivos familiares em relação às outras autorizações deve-se ao facto de estas estatísticas apenas cobrirem situações de reagrupamento familiar entre nacionais de países terceiros e não incluírem o reagrupamento familiar entre nacionais de países terceiros e cidadãos da União Europeia.

Número de primeiras autorizações de residência emitidas a nacionais de países terceiros no âmbito do reagrupamento familiar com nacionais de países terceiros por motivos relacionados com a família, subdivididas por vínculo familiar.

MOTIVO	Motivos familiares: pessoa que se reúne a um nacional de país terceiro			
PAÍS/ANO - 2010	Total	Cônjuge/parceiro que se reúne a um nacional de país terceiro	Filho que se reúne a um nacional de país terceiro	Outro familiar que se reúne a um nacional de país terceiro
Bélgica	9 997	4 157	5 831	9
Bulgária	1 725	:	:	:
República Checa	13 398	4 547	7 626	1 225
Dinamarca	1 490	600	890	0
Alemanha	28 200	11 912	15 895	393
Estónia	:	:	:	:
Irlanda	300	112	117	71
Grécia	13 398	4 044	9 354	0
Espanha	89 905	19 140	69 099	1 666
França	29 400	:	:	:
Itália	160 200	67 509	70 336	22 355
Chipre	741	:	:	:
Letónia	413	254	78	81
Lituânia	691	:	:	:
Luxemburgo	:	:	:	:
Hungria	1 349	0	794	555
Malta	30	2	21	7
Países Baixos	:	:	:	:

²¹ Total da UE, excluindo os Estados-Membros para os quais não há dados disponíveis.

Áustria	7 838	:	:	:
Polónia	598	291	286	21
Portugal	11 967	916	1 013	10 038
Roménia	910	424	429	57
Eslovénia	2 231	:	:	:
Eslováquia	697	401	75	0
Finlândia	4 302	1 576	2 497	229
Suécia	25 358	18 223	6 938	197
Reino Unido	103 187	:	:	: