



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

9 de julho de 2015 *

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2003/86/CE — Artigo 7.º, n.º 2 — Reagrupamento familiar — Medidas de integração — Regulamentação nacional que impõe aos familiares de um nacional de um país terceiro que reside legalmente no Estado-Membro em causa a obrigação de serem aprovados num exame de integração cívica para poderem entrar no território do referido Estado-Membro — Custos de tal exame — Compatibilidade»

No processo C-153/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Raad van State (Países Baixos), por decisão de 1 de abril de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 3 de abril de 2014, no processo

Minister van Buitenlandse Zaken

contra

K,

A,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta (relatora), presidente de secção, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça e C. Lycourgos, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 5 de fevereiro de 2015,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de K, por G. J. Dijkman, advocaat,
- em representação de A, por W. P. R. Peeters, advocaat,
- em representação do Governo neerlandês, por M. Gijzen, M. Bulterman, B. Koopman e J. Langer, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze e B. Beutler, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: neerlandês.

- em representação do Governo austríaco, por G. Eberhard, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por M. Condou-Durande e G. Wils, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 19 de março de 2015,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 7.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar (JO L 251, p. 12).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de dois litígios que opõem o Minister van Buitenlandse Zaken (Ministério dos Negócios Estrangeiros) a, respetivamente, K e A, a respeito dos seus pedidos de autorização de residência provisória nos Países Baixos para efeitos de reagrupamento familiar com os seus cônjuges que residem neste Estado-Membro.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 O artigo 1.º da Diretiva 2003/86 enuncia:
«A presente diretiva tem por objetivo estabelecer as condições em que o direito ao reagrupamento familiar pode ser exercido por nacionais de países terceiros que residam legalmente no território dos Estados-Membros.»
- 4 O artigo 4.º, n.º 1, da referida diretiva dispõe:
«Em conformidade com a presente diretiva e sob reserva do cumprimento das condições previstas no capítulo IV, bem como no artigo 16.º, os Estados-Membros devem permitir a entrada e residência dos seguintes familiares:
a) O cônjuge do requerente do reagrupamento;
[...]»
- 5 O capítulo IV da Diretiva 2003/86, intitulado «Requisitos para o exercício do direito ao reagrupamento familiar», contém os artigos 6.º a 8.º desta. Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva:
«Os Estados-Membros podem indeferir um pedido de entrada e residência de um dos familiares por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.»

6 O artigo 7.º da Diretiva 2003/86 tem a seguinte redação:

«1. Por ocasião da apresentação do pedido de reagrupamento familiar, o Estado-Membro em causa pode exigir ao requerente do reagrupamento que apresente provas de que este dispõe de:

- a) Alojamento considerado normal para uma família comparável na mesma região e que satisfaça as normas gerais de segurança e salubridade em vigor no Estado-Membro em causa;
- b) Um seguro de doença, para si próprio e para os seus familiares, que cubra todos os riscos normalmente cobertos no Estado-Membro em causa para os próprios nacionais;
- c) Recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares, sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado-Membro em causa. Os Estados-Membros devem avaliar esses recursos por referência às suas natureza e regularidade e podem ter em conta o nível do salário mínimo nacional e das pensões e o número de familiares.

2. Os Estados-Membros podem exigir que os nacionais de países terceiros cumpram medidas de integração, em conformidade com o direito nacional.

No que respeita aos refugiados e/ou familiares dos refugiados a que se refere o artigo 12.º, as medidas de integração mencionadas no primeiro parágrafo só poderão ser aplicadas depois de concedido o reagrupamento familiar aos interessados.»

7 O artigo 17.º da referida diretiva dispõe:

«Em caso de indeferimento de um pedido, de retirada ou não renovação de uma autorização de residência, bem como de decisão de afastamento do requerente do reagrupamento ou de familiares seus, os Estados-Membros devem 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.»

Direito neerlandês

- 8 Resulta da decisão de reenvio que os artigos 4.º, n.º 1, e 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86 foram transpostos para os artigos 14.º e 16.º, n.º 1, proémio e alínea h), da Lei dos Estrangeiros de 2000 (Vreemdelingenwet 2000, a seguir «Vw 2000»), bem como para os artigos 3.71a, 3.98a e 3.98b do Decreto de execução da Lei dos Estrangeiros de 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000, a seguir «Vb 2000»).
- 9 A política aplicada pelo Secretário de Estado a título de execução das referidas disposições encontra-se implementada no ponto B1/4.7.1.2 da Circular relativa aos estrangeiros de 2000 (Vreemdelingencirculaire 2000, a seguir «Vc 2000»).
- 10 Há igualmente que ter em conta a Lei relativa à integração cívica dos estrangeiros (Wet inburgering, a seguir «Wi»), bem como o Regulamento dos Estrangeiros de 2000 (Voorschrift Vreemdelingen 2000, a seguir «Regulamento de 2000») e a Instrução Pública de Serviço n.º 2011/7 do Serviço de Imigração e das Naturalizações (a seguir «instrução de serviço»).

Vw 2000

11 O artigo 1.º, alínea h), da Vw 2000 tem a seguinte redação:

«Na aceção da presente lei e das disposições adotadas com base na mesma, entende-se por:

[...]

h) autorização de residência provisória: um visto para uma residência superior a três meses, requerido pessoalmente por um cidadão estrangeiro junto de uma representação diplomática ou consular [do Reino] dos Países Baixos no país de origem ou de residência permanente ou, eventualmente, no país mais próximo em que esteja instalada uma representação [...] e emitido pela referida representação nos termos de uma autorização prévia concedida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros [...]

12 Nos termos do artigo 8.º da Vw 2000:

«Um cidadão estrangeiro reside legalmente nos Países Baixos:

- a) se dispuser de uma autorização de residência temporária, emitida de acordo com o disposto no artigo 14.º;
- b) se dispuser de uma autorização de residência de duração ilimitada, emitida de acordo com o disposto no artigo 20.º;
- c) se dispuser de uma autorização de residência temporária, emitida de acordo com o disposto no artigo 28.º;
- d) se dispuser de uma autorização de residência ilimitada, emitida de acordo com o disposto no artigo 33.º

[...]»

13 Em conformidade com o disposto no artigo 14.º, n.º 1, alínea a), da Vw 2000, compete ao ministro deferir, indeferir ou rejeitar sem apreciar o pedido de concessão de uma autorização de residência temporária.

14 Nos termos do artigo 16.º, n.º 1, alínea h), da Vw 2000, um pedido de autorização de residência temporária, na aceção do artigo 14.º desta lei, pode ser indeferido se o nacional de um país terceiro, que não pertença a uma das categorias referidas no artigo 17.º, n.º 1, da mesma lei, estiver sujeito, depois de ter recebido a autorização de residência legal nos Países Baixos, à obrigação de integração cívica nos termos dos artigos 3.º e 5.º da Wi e não tiver conhecimentos básicos sobre a língua e a sociedade neerlandesas.

15 O artigo 17.º, n.º 1, da Vw 2000 designa um certo número de categorias de nacionais de países terceiros relativamente aos quais os pedidos de autorização de residência temporária, na aceção do artigo 14.º da mesma lei, não são indeferidos devido a falta de autorização de residência provisória.

Wi

16 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Wi:

«Está sujeito à obrigação de integração cívica o cidadão estrangeiro que resida legalmente na aceção do artigo 8.º, alíneas a) a e), da Vw 2000:

a. que resida nos Países Baixos com uma finalidade que não seja temporária [...]

17 O artigo 5.º da Wi designa um certo número de categorias de nacionais de países terceiros que não estão sujeitos à obrigação de integração cívica.

Vb 2000

18 O artigo 3.71, n.º 1, do Vb tem a seguinte redação:

«O pedido de concessão de autorização de residência temporária referido no artigo 14.º da [Vw 2000] é indeferido se o cidadão estrangeiro não dispuser de uma autorização de residência provisória válida [...]

19 Nos termos do artigo 3.71a do Vb 2000:

«1. Um cidadão estrangeiro tem conhecimentos básicos da língua neerlandesa e da sociedade neerlandesa na aceção do artigo 16.º, n.º 1, alínea h), da [Vw 2000], se, no ano imediatamente anterior àquele em que é apresentado o pedido de autorização de residência provisória, tiver sido aprovado no exame básico relativo à integração cívica, previsto no artigo 3.98a.

2. O pedido de concessão de uma autorização de residência temporária previsto no artigo 14.º da [Vw 2000] não é indeferido nos termos do artigo 16.º, n.º 1, alínea h), da [referida lei], se o cidadão estrangeiro:

[...]

c. tiver demonstrado de forma satisfatória junto do Minister voor Wonen, Wijken en Integratie [a seguir 'Ministro da Habitação, do Urbanismo e da Integração'] que, devido a uma deficiência física ou mental, se encontra permanentemente impossibilitado de ser aprovado no exame básico relativo à integração cívica referido no artigo 3.98a;

d. não tiver sido aprovado no exame básico relativo à integração cívica, previsto no artigo 3.98a e se o indeferimento desse pedido devesse conduzir, de acordo com o Ministro da Habitação, do Urbanismo e da Integração, a uma situação de injustiça grave.

[...]»

20 O artigo 3.98a do Vb 2000 tem a seguinte redação:

«1. O nosso Ministro da Habitação, do Urbanismo e da Integração aprova um exame básico relativo à integração cívica destinado a avaliar o conhecimento da língua e da sociedade neerlandesas, conforme previsto no artigo 16.º, n.º 1, alínea h), da [Vw 2000], através de um sistema automatizado.

2. O exame básico relativo à integração cívica comporta um exame das competências do cidadão estrangeiro de compreensão escrita e [de compreensão] oral, bem como de expressão oral em neerlandês.

3. O nosso Ministro da Habitação, do Urbanismo e da Integração aprova um programa de exame das competências de compreensão escrita e [de compreensão] oral, bem como de expressão oral. Este programa de exame destina-se a garantir que o cidadão estrangeiro que tiver sido aprovado no exame tem as seguintes competências em língua neerlandesa equivalentes ao nível A1 do Quadro europeu de referência para as línguas modernas estrangeiras:

- a. compreensão escrita;
- b. compreensão oral;
- c. expressão oral.

4. A padronização das competências em matéria de compreensão escrita e [de compreensão] oral, bem como em matéria de expressão oral do exame básico de integração cívica é efetuada em conformidade com um dos níveis do Quadro europeu para as línguas modernas estrangeiras.

5. O exame básico de integração cívica inclui também um exame do conhecimento da sociedade neerlandesa.

6. O nosso Ministro da Habitação, do Urbanismo e da Integração aprova um programa de exame dos conhecimentos exigidos sobre a sociedade neerlandesa. Este programa de exame garante que o cidadão estrangeiro que tiver sido aprovado no exame básico de integração cívica tem conhecimentos práticos elementares relativos aos seguintes elementos:

- a. [Reino dos] Países Baixos, incluindo a sua topografia, a sua história e a sua organização política;
- b. alojamento, ensino, trabalho, saúde pública e integração cívica nos Países Baixos;
- c. direitos e obrigações que tem após a sua chegada aos Países Baixos;
- d. direitos e obrigações de terceiros nos Países Baixos;
- e. regras da vida em sociedade nos Países Baixos.

7. O exame básico de integração cívica é realizado em neerlandês e não excede o nível referido no n.º 3.

8. Os programas de exame mencionados nos n.ºs 3 e 6 são disponibilizados nos termos das regras a estabelecer pelo nosso Ministro da Habitação, do Urbanismo e da Integração, mediante pagamento de um montante que será fixado por este.»

21 O artigo 3.98b do Vb 2000 tem a seguinte redação:

«1. Não é admitido ao exame básico de integração o cidadão estrangeiro que:

- a. não tiver pago os respetivos encargos, em conformidade com as regras a fixar pelo nosso Ministro da Habitação, do Urbanismo e da Integração [...]

[...]

2. Os encargos referidos no n.º 1, alínea a), ascendem a 350 euros. [...]

Regulamento de 2000

22 O artigo 3.11 do Regulamento de 2000 enuncia:

«1. Os programas de exame referidos no artigo 3.98a, n.ºs 3 a 6, [do Vb 2000] que constam do dossiê de autoaprendizagem *Naar Nederland* são disponibilizados em todas as livrarias autorizadas bem como através das livrarias em linha.

2. O preço recomendado do dossiê de autoaprendizagem ascende a 110 euros.»

Vc 2000

23 Nos termos do ponto B1/4.7.1.2 da Vc 2000, o pedido de autorização de residência temporária não é indeferido, nos termos do artigo 3.71a, n.º 2, alínea d), do Vb 2000, se o nacional de um país terceiro não tiver sido aprovado no exame básico de integração cívica e se o indeferimento do seu pedido conduzisse a uma situação de injustiça considerável. Tal seria o caso se, devido a uma conjugação de circunstâncias individuais muito especiais, o nacional de um país terceiro estiver permanentemente impossibilitado de ser aprovado no exame básico de integração cívica. De acordo com a Vc 2000, o mero facto de já se ter apresentado ao referido exame uma ou várias vezes não permite invocar com sucesso a cláusula de salvaguarda prevista no artigo 3.71a, n.º 2, alínea d), do Vb 2000.

Instrução de serviço

24 De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, a instrução de serviço indica que estão sujeitos à obrigação de integração cívica os nacionais de países terceiros que têm de possuir uma autorização de residência provisória antes da sua chegada aos Países Baixos, que venham para os Países Baixos com uma finalidade de aí residir que não seja temporária na aceção da Wi e que não estejam dispensados, nos termos dos artigos 3.º e 5.º da Wi, da obrigação de integração cívica.

25 O exame básico de integração cívica, previsto no artigo 3.98a do Vb 2000, é constituído por um teste de língua neerlandesa falada, por um teste de conhecimento da sociedade neerlandesa e por um teste de compreensão de leitura. Este exame é realizado numa embaixada ou num consulado-geral no país de origem ou de residência permanente do membro da família do requerente do reagrupamento e efetua-se por telefone através de uma ligação direta a um computador falante.

26 O teste de língua neerlandesa falada subdivide-se da seguinte forma, a saber, na repetição de frases, na resposta a perguntas curtas, na formulação de proposições adversativas e na reformulação, por duas vezes, de uma pequena história. O nível linguístico exigido é o nível A1 do Quadro europeu de referência para as línguas estrangeiras. A parte do exame consagrada ao conhecimento da sociedade neerlandesa consiste em perguntas sobre o filme *Nos Países Baixos*, que o familiar deve ver em casa. As possíveis perguntas incidem, designadamente, sobre as questões de saber se homens e mulheres têm os mesmos direitos, onde fica a sede do Governo neerlandês, se no Reino dos Países Baixos existe uma separação entre a Igreja e o Estado, que país ocupou o Reino dos Países Baixos durante a Segunda Guerra Mundial, se o seguro de saúde é obrigatório e até que idade existe a obrigatoriedade de frequentar a escola. Todas as perguntas e respostas podem ser estudadas em casa com a ajuda de um dossiê de autoaprendizagem. Este dossiê encontra-se disponível em 18 línguas e contém, designadamente, vários DVD, um álbum de fotografias, um livro de exercícios, discos compactos áudio, um manual de autoaprendizagem e modelos de testes. Desde março de 2011, o referido dossiê contém também um módulo de alfabetização que permite preparar o teste de compreensão de leitura. Este teste avalia se o familiar é capaz de ler neerlandês equivalente ao nível A1 do Quadro europeu de referência para as línguas estrangeiras.

- 27 No que respeita à cláusula de salvaguarda prevista no artigo 3.71a, n.º 2, alínea d), do Vb 2000, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a instrução de serviço prevê que haverá que aplicar esta cláusula se, devido a uma conjugação de circunstâncias individuais muito especiais, o nacional de um país terceiro estiver permanentemente impossibilitado de ser aprovado no exame básico de integração cívica. Para este efeito, o nacional de um país terceiro deve demonstrar que envidou os esforços que lhe podiam ser razoavelmente exigidos. Essa prova pode, designadamente, ser feita através da demonstração de que realizou o exame de integração cívica uma ou várias vezes e que foi aprovado, por exemplo, nos testes de língua neerlandesa falada e de conhecimento da sociedade neerlandesa, mas não no teste de compreensão de leitura. A instrução de serviço indica que o mero facto de o candidato não dispor de recursos financeiros ou técnicos suficientes para se preparar e se apresentar a exame, ou de ser confrontado com problemas respeitantes à sua viagem e com outras dificuldades deste tipo não é, em si mesmo, suficiente para poder invocar com sucesso a referida cláusula de salvaguarda. Por outro lado, a mera circunstância de o material pedagógico não estar disponível numa língua que o candidato domine, de este último não dispor de apoio adequado para preparar o exame ou de ser analfabeto também não é suficiente para invocar com sucesso esta mesma cláusula de salvaguarda.

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

Processo K

- 28 K é uma cidadã azerbaijana que, em 22 de fevereiro de 2011, apresentou, na embaixada do Reino dos Países Baixos em Ancara (Turquia), um pedido de autorização de residência provisória, a título de reagrupamento familiar, para residir nos Países Baixos com o seu cônjuge que reside neste Estado-Membro. Para o efeito, apresentou um atestado médico e alegou que, devido a problemas de saúde comprovados pelo referido atestado, não estava em condições de se apresentar para realizar o exame de integração cívica fora do território do Reino dos Países Baixos.
- 29 Por decisão de 30 de maio de 2011, o Minister van Buitenlandse Zaken indeferiu o pedido de autorização de residência provisória apresentado por K.
- 30 Por decisão de 28 de fevereiro de 2012, o Minister van Buitenlandse Zaken rejeitou a reclamação que K apresentara da decisão de 30 de maio de 2011, considerando que os problemas de saúde de K não a dispensavam da obrigação de ser aprovada no exame de integração cívica. Segundo o Minister van Buitenlandse Zaken, exigir a K que seja aprovada no exame de integração cívica antes de a esta última ser concedida uma autorização de entrada e residência não contraria, aliás, a Diretiva 2003/86.
- 31 Por decisão de 23 de novembro de 2012, o Rechtbank 's-Gravenhage (Tribunal de Haia) julgou procedente o recurso interposto por K da decisão do Minister van Buitenlandse Zaken de 28 de fevereiro de 2012 e, por conseguinte, anulou esta decisão e ordenou a este último que concedesse uma autorização de residência provisória a K.
- 32 O Minister van Buitenlandse Zaken interpôs no órgão jurisdicional de reenvio um recurso da decisão do Rechtbank 's-Gravenhage de 23 de novembro de 2012.

Processo A

- 33 A é uma nacional nigeriana que, em 18 de junho de 2008, apresentou, na representação do Reino dos Países Baixos em Abuja (Nigéria), um pedido de autorização de residência provisória, a título de reagrupamento familiar, para residir nos Países Baixos com o seu cônjuge que reside neste Estado-Membro. Para o efeito, apresentou documentos médicos que certificam que padece de transtornos mentais devidos aos quais é tratada com medicação.

- 34 Por decisão de 18 de agosto de 2009, o Minister van Buitenlandse Zaken indeferiu o pedido de autorização de residência provisória apresentado por A.
- 35 Por decisão de 30 de julho de 2012, o Minister van Buitenlandse Zaken rejeitou a reclamação que A apresentara da referida decisão de 18 de agosto de 2009, considerando que os transtornos mentais de que esta última padece não justificam que seja dispensada da obrigação de ser aprovada no exame de integração cívica e que também não podia beneficiar da cláusula de salvaguarda prevista no artigo 3.71a, n.º 2, alínea d), do Vb 2000, uma vez que não tinha apresentado provas de que envidou esforços razoáveis para ser aprovada no exame de integração cívica. De acordo com o Minister van Buitenlandse Zaken, o argumento segundo o qual A não estaria em condições de viajar até à embaixada do Reino dos Países Baixos devido aos seus transtornos mentais não é de modo nenhum admissível, uma vez que desta circunstância não foi apresentada a menor prova. Além disso, o Minister van Buitenlandse Zaken considera que a exigência de integração cívica não contraria a Diretiva 2003/86.
- 36 Resulta da decisão de reenvio que os três filhos de A também apresentaram um pedido de autorização de residência provisória para residirem nos Países Baixos com o seu pai e que, ao contrário do que foi decidido no que respeita a A, pela mesma decisão de 30 de julho de 2012, o Minister van Buitenlandse Zaken deferiu a reclamação, apresentada pelos referidos filhos, do indeferimento que tinha por objeto o seu pedido de autorização de residência provisória.
- 37 Por decisão de 12 de dezembro de 2012, o Rechtbank 's-Gravenhage julgou procedente o recurso interposto por A da decisão do Minister van Buitenlandse Zaken de 30 de julho de 2012 e, por conseguinte, anulou esta decisão e ordenou a este último que concedesse uma autorização de residência provisória a A.
- 38 O Minister van Buitenlandse Zaken interpôs no órgão jurisdicional de reenvio um recurso da sentença do Rechtbank 's-Gravenhage de 12 de dezembro de 2012.

Considerações relativas aos dois processos

- 39 É facto assente que tanto os requerentes do reagrupamento como K e A são nacionais de países terceiros, que os requerentes do reagrupamento são os cônjuges de K e de A e se encontram em situação de residência legal na aceção do artigo 8.º, alíneas a) ou b), da Vw 2000. É também facto assente que K e A não se incluem numa das categorias previstas na lei neerlandesa, para as quais os pedidos de autorização de residência de duração limitada, na aceção do artigo 14.º da Vw 2000, não são indeferidos por falta de autorização de residência provisória, e que as duas estão sujeitas à obrigação de integração cívica, na aceção do artigo 16.º, n.º 1, alínea h), da Vw 2000.
- 40 Nos dois processos principais, o Rechtbank 's-Gravenhage declarou que contraria o disposto no artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86 exigir a um nacional de um país terceiro, que apresentou fora da União Europeia um pedido de autorização de residência provisória, no âmbito de um reagrupamento familiar, que preencha o requisito de obrigação cívica antes de entrar nos Países Baixos. O Rechtbank 's-Gravenhage considerou decisivo, a este respeito, o facto de, nas suas observações escritas apresentadas no âmbito do processo que deu lugar ao despacho Mohammad Imran (C-155/11 PPU, EU:C:2011:387), que K juntou aos autos no processo que correu no Rechtbank 's-Gravenhage, a Comissão Europeia ter sustentado que o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86 não permite que um Estado-Membro recuse a entrada e a permanência do cônjuge de um nacional de país terceiro que resida legalmente nesse Estado-Membro apenas pelo facto de este não ter sido aprovado no exame de integração cívica, realizado fora da União Europeia, previsto na legislação desse Estado-Membro.

- 41 Ora, no âmbito dos recursos interpostos das decisões do *Rechtbank 's-Gravenhage*, o *Minister van Buitenlandse Zaken* alega que resulta do Livro Verde relativo ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que vivem na União Europeia (Diretiva 2003/86) [COM (2011) 735 final] (a seguir «Livro Verde»), posterior às observações escritas da Comissão mencionadas no número anterior, que a Comissão não considera que é sempre contrária ao artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86 a obrigação, para os cônjuges dos requerentes do reagrupamento, de serem aprovados num exame de integração cívica antes de lhe ser concedida autorização de entrada e de residência no território do Estado-Membro em causa.
- 42 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha que, efetivamente, no ponto II, 2.1, do Livro Verde, intitulado «Medidas de integração», a Comissão indica que a admissibilidade das medidas de integração depende da questão de saber se estas respondem ao objetivo de facilitar a integração e se respeitam os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade.
- 43 Uma vez que nem a Diretiva 2003/86 nem o critério da proporcionalidade, conforme definido no Livro Verde, indicam qual é a margem de manobra de que os Estados-Membros dispõem para impor medidas de integração, na aceção do artigo 7.º, n.º 2, da referida diretiva, e tendo em conta que o Tribunal de Justiça nunca se pronunciou sobre o conceito de «medidas de integração», na aceção desta disposição, pelo que o alcance deste conceito não foi clarificado, o *Raad van State* decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) a) Deve o termo ‘medidas de integração’ — contido no artigo 7.º, n.º 2, da [Diretiva 2003/86] — ser interpretado no sentido de que as autoridades competentes dos Estados-Membros podem exigir a um familiar de um requerente do reagrupamento familiar que demonstre ter conhecimentos da língua oficial desse Estado-Membro de nível correspondente ao nível A1 do Quadro europeu de referência de línguas estrangeiras modernas, bem como conhecimentos básicos sobre a sociedade desse Estado-Membro, antes de essas autoridades autorizarem a entrada e [a residência] deste familiar?
- b) Para a resposta a esta questão[,] é relevante que, também no quadro do [exame] do critério da proporcionalidade [conforme] descrito no Livro Verde [...], a legislação nacional que contém a exigência referida na questão 1.a, [preveja que] o pedido de autorização de entrada e [residência] só não se[rá] indeferido, ressalvada a circunstância de o familiar ter demonstrado que está permanentemente impossibilitado de ser aprovado no exame [de] integração cívica [...] devido a um impedimento físico ou psíquico, se ocorrer uma [conjugação] de circunstâncias individuais muito especiais que justifique [presumir] que o [familiar] está permanentemente impossibilitado de cumprir as medidas de integração?
- 2) Opõe-se a finalidade da Diretiva 2003/86[...] e, em especial, o seu artigo 7.º, n.º 2, tendo em conta o critério da proporcionalidade descrito no referido Livro Verde, a que os custos do exame que avalia o cumprimento, pelo familiar, das referidas medidas de integração ascendam a 350 [euros] por cada vez que o exame é realizado, e a que o custo único do pacote de preparação para o exame ascenda a 110 [euros]?»

Quanto às questões prejudiciais

- 44 Com as suas questões, que há que examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 7.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/86 deve ser interpretado no sentido de que os Estados-Membros podem exigir aos nacionais de países terceiros que sejam aprovados num exame de integração cívica, como os que estão em causa nos processos principais, que compreende uma avaliação dos conhecimentos básicos tanto da língua como da sociedade do Estado-Membro em causa e que implica o pagamento de diversos encargos, antes de autorizar a entrada e a residência dos referidos nacionais no seu território para efeitos de reagrupamento familiar.

- 45 Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2003/86, os Estados-Membros devem permitir a entrada e residência do cônjuge do requerente para efeitos de reagrupamento familiar, desde que sejam respeitados os requisitos previstos no capítulo IV desta diretiva, intitulado «Requisitos para o exercício do direito ao reagrupamento familiar».
- 46 O Tribunal de Justiça já reconheceu que esta disposição impõe aos Estados-Membros obrigações positivas precisas, às quais correspondem direitos subjetivos claramente definidos, uma vez que o Tribunal lhes exige, nas hipóteses determinadas pela referida diretiva, que autorizem o reagrupamento familiar de certos familiares do requerente do reagrupamento sem que possam exercer a sua margem de apreciação (acórdão Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, n.º 41).
- 47 De entre os requisitos previstos no capítulo IV da Diretiva 2003/86, o artigo 7.º, n.º 2, primeiro parágrafo, desta prevê que os Estados-Membros podem exigir que os nacionais de países terceiros cumpram medidas de integração, em conformidade com o direito nacional.
- 48 Por outro lado, o artigo 7.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2003/86 prevê que, no que respeita aos refugiados e/ou aos familiares dos refugiados, as medidas de integração mencionadas no artigo 7.º, n.º 2, primeiro parágrafo, desta diretiva só poderão ser aplicadas depois de ter sido concedido o reagrupamento familiar aos interessados.
- 49 Por conseguinte, no âmbito dos reagrupamentos familiares que não digam respeito a situações de refugiados ou dos respetivos familiares, o artigo 7.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/86 não se opõe a que os Estados-Membros subordinem a concessão da autorização de entrada no seu território aos familiares do requerente do reagrupamento ao cumprimento, por parte destes, de determinadas medidas prévias de integração.
- 50 Todavia, constituindo a autorização do reagrupamento familiar a regra geral, o artigo 7.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/86 deve ser interpretado em termos estritos. Além disso, a margem de manobra reconhecida aos Estados-Membros não deve ser por estes utilizada de forma a prejudicar o objetivo desta diretiva, que consiste em favorecer o reagrupamento familiar, bem como o efeito útil desta (v., neste sentido, acórdão Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, n.º 43).
- 51 A este respeito, em conformidade com o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, os meios implementados pela regulamentação nacional que transpõe o artigo 7.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/109 devem ser aptos a realizar os objetivos visados por esta regulamentação e não devem exceder o que é necessário para os alcançar (v., por analogia, acórdão Comissão/Países Baixos, C-508/10, EU:C:2012:243, n.º 75).
- 52 Assim, na medida em que o artigo 7.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/86 visa apenas medidas «de integração», há que constatar que as medidas que os Estados-Membros podem exigir ao abrigo desta disposição só podem ser consideradas legítimas se permitirem facilitar a integração dos familiares do requerente do reagrupamento.
- 53 Neste contexto, não se pode contestar que a aquisição de conhecimentos tanto da língua como sobre a sociedade do Estado-Membro de acolhimento facilita em grande medida a comunicação entres os nacionais de países terceiros e os cidadãos nacionais e, além disso, favorece a interação e o desenvolvimento de relações sociais entres os mesmos. Também não se pode contestar que a aquisição do conhecimento da língua do Estado-Membro de acolhimento torna menos difícil o acesso dos nacionais de países terceiros ao mercado de trabalho e à formação profissional [v., no que respeita à interpretação da Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO 2004, L 16, p. 44); acórdão P e S (C-579/13, EU:C:2015:369, n.º 47)].

- 54 Nesta perspetiva, a obrigação de ser aprovado num exame de integração cívica de nível elementar permite assegurar que os nacionais de países terceiros em causa adquiram conhecimentos que se revelam ser incontestavelmente úteis para estabelecer relações com o Estado-Membro de acolhimento.
- 55 Além disso, tendo em conta o nível elementar dos conhecimentos exigidos para se ser aprovado no exame de integração cívica em causa nos processos principais, há que considerar que, em princípio, a obrigação de ser aprovado nesse exame não prejudica, em si mesma, o objetivo do reagrupamento familiar prosseguido pela Diretiva 2003/86.
- 56 Todavia, o critério da proporcionalidade exige, em todo o caso, que os requisitos de aplicação de tal obrigação não excedam o que é necessário para atingir o referido objetivo. Tal seria o caso, designadamente, se a aplicação da referida obrigação impedisse automaticamente o reagrupamento familiar dos familiares do requerente do reagrupamento quando, embora tendo reprovado o exame de integração, estes tenham feito prova da sua vontade de serem aprovados nesse exame e dos esforços que envidaram para esse efeito.
- 57 Com efeito, as medidas de integração previstas no artigo 7.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/86 não devem ter por finalidade selecionar as pessoas que poderão exercer o seu direito ao reagrupamento familiar, mas facilitar a integração destas últimas nos Estados-Membros.
- 58 Além disso, circunstâncias individuais especiais, tais como a idade, o nível de educação, a situação financeira ou o estado de saúde dos familiares do requerente do reagrupamento em causa, devem ser tomadas em consideração para que estes sejam dispensados da obrigação de serem aprovados num exame como o que está em causa nos processos principais, quando, devido a essas circunstâncias, se verifique que aqueles não têm condições para se apresentarem para realizar esse exame ou de nele serem aprovados.
- 59 Se assim não fosse, perante essas circunstâncias, tal obrigação poderia constituir um obstáculo dificilmente ultrapassável para conferir efetividade ao direito ao reagrupamento familiar reconhecido pela Diretiva 2003/86.
- 60 Esta interpretação é confortada pelo artigo 17.º da Diretiva 2003/86, que impõe uma individualização da apreciação dos pedidos de reagrupamento.
- 61 Ora, nas presentes situações, resulta da decisão de reenvio que, ressalvada a circunstância de o familiar em causa ter demonstrado que, devido a uma deficiência mental ou física, está permanentemente impossibilitado de se apresentar para realizar o exame de integração cívica que está em causa nos processos principais, só em caso de aplicação da cláusula de salvaguarda prevista no artigo 3.71a, n.º 2, alínea d), do Vb 2000 é que o pedido de autorização de entrada e residência não será indeferido.
- 62 Resulta igualmente da decisão de reenvio que só no caso de, na sequência de uma conjugação de circunstâncias individuais muito especiais da sua situação, o familiar em causa ficar permanentemente impossibilitado de ser aprovado no referido exame é que haverá que aplicar a referida cláusula de salvaguarda.
- 63 Decorre, assim, que a cláusula de salvaguarda prevista no artigo 3.71a, n.º 2, alínea d), do Vb 2000 não permite dispensar, tendo em conta as circunstâncias especiais específicas às suas situações, os familiares do requerente do reagrupamento em causa da obrigação de serem aprovados no exame de integração cívica em todas as hipóteses nas quais a manutenção dessa obrigação torne impossível ou excessivamente difícil o reagrupamento familiar.
- 64 Por último, no que respeita nomeadamente aos encargos relacionados com o exame de integração cívica em causa nos processos principais, há que precisar que, embora os Estados-Membros possam exigir aos nacionais de países terceiros que suportem encargos relacionados com as medidas de

integração adotadas nos termos do artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86 e possam fixar o montante desses encargos, não é menos certo que, em conformidade com o princípio da proporcionalidade, o nível em que os referidos encargos são fixados não deve ter por objetivo nem por efeito tornar impossível ou excessivamente difícil o exercício do direito ao reagrupamento familiar, sob pena de prejudicar o objetivo prosseguido pela Diretiva 2003/86 e de a privar do seu efeito útil.

- 65 Seria esse o caso, designadamente, se o montante dos encargos exigíveis para uma pessoa se apresentar para realizar o exame de integração cívica em causa nos processos principais fosse excessivo à luz do seu impacto financeiro considerável na situação dos nacionais de países terceiros em causa (v., por analogia, acórdão Comissão/Países Baixos, C-508/10, EU:C:2012:243, n.º 74).
- 66 A este respeito, há que salientar que, conforme resulta da decisão de reenvio, nos termos da regulamentação nacional em causa nos processos principais, tanto as despesas de inscrição para se poderem apresentar ao exame de integração cívica em causa nos processos principais como os encargos relacionados com a preparação do mesmo são assumidos pelos familiares do requerente do reagrupamento em causa.
- 67 Há também que salientar que o custo do dossiê de preparação para o exame, a pagar uma única vez, ascende a 110 euros, e que o montante das despesas de inscrição ascende a 350 euros, tendo estas últimas despesas de ser pagas pelos familiares do requerente do reagrupamento em causa cada vez que se apresentam para realizar o referido exame.
- 68 Resulta igualmente da decisão de reenvio que o familiar do requerente do reagrupamento em causa que não tenha pago as despesas de inscrição não pode realizar o exame de integração cívica em causa nos processos principais.
- 69 Nestas condições, como a advogada-geral referiu no n.º 53 das suas conclusões, há que constatar que o montante dos encargos relacionados com o exame de integração cívica em causa nos processos principais é suscetível de tornar impossível ou excessivamente difícil, em circunstâncias como as que estão em causa nos processos principais, o reagrupamento familiar.
- 70 *A fortiori*, é o que se verifica na prática uma vez que as despesas de inscrição têm de ser pagas de cada vez que uma pessoa se apresenta para realizar esse exame e por cada um dos familiares do requerente do reagrupamento que pretenda juntar-se a este último no Estado-Membro de acolhimento, e que a estes encargos acrescem os encargos que os familiares do requerente do reagrupamento em causa devem suportar para se deslocarem à sede da representação neerlandesa mais próxima para se apresentarem ao referido exame.
- 71 Atendendo às considerações precedentes, há que responder às questões colocadas que o artigo 7.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/86/CE deve ser interpretado no sentido de que os Estados-Membros podem exigir aos nacionais de países terceiros que sejam aprovados num exame de integração cívica, como os que estão em causa nos processos principais, que compreende uma avaliação de um conhecimento elementar tanto da língua como da sociedade do Estado-Membro em causa e que implica o pagamento de diversos encargos, antes de autorizar a entrada e a residência dos referidos nacionais no seu território para efeitos do reagrupamento familiar, se os requisitos de aplicação dessa obrigação não tornarem impossível ou excessivamente difícil o exercício do direito ao reagrupamento familiar. Em circunstâncias como as dos litígios nos processos principais, estas condições, na medida em que não permitem que sejam tomadas em consideração circunstâncias especiais que objetivamente impedem que os interessados possam ser aprovados nesse exame e na medida em que fixam o montante dos encargos relacionados com esse exame num nível demasiado elevado, tornam impossível ou excessivamente difícil o exercício do direito ao reagrupamento familiar.

Quanto às despesas

- 72 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

O artigo 7.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, deve ser interpretado no sentido de que os Estados-Membros podem exigir aos nacionais de países terceiros que sejam aprovados num exame de integração cívica, como os que estão em causa nos processos principais, que compreende uma avaliação de um conhecimento elementar tanto da língua como da sociedade do Estado-Membro em causa e que implica o pagamento de diversos encargos, antes de autorizar a entrada e a residência dos referidos nacionais no seu território para efeitos do reagrupamento familiar, se os requisitos de aplicação dessa obrigação não tornarem impossível ou excessivamente difícil o exercício do direito ao reagrupamento familiar. Em circunstâncias como as dos litígios nos processos principais, estas condições, na medida em que não permitem que sejam tomadas em consideração circunstâncias especiais que objetivamente impedem que os interessados possam ser aprovados nesse exame e na medida em que fixam o montante dos encargos relacionados com esse exame num nível demasiado elevado, tornam impossível ou excessivamente difícil o exercício do direito ao reagrupamento familiar.

Assinaturas