COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 29.3.2019
COM(2019) 162 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação da Diretiva 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar

I. INTRODUÇÃO

Em 22 de setembro de 2003, o Conselho adotou a Diretiva 2003/86/CE, que estabelece regras comuns relativas ao exercício do direito ao reagrupamento familiar por nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros (doravante, «diretiva»). Esta diretiva aplica-se a todos os Estados-Membros, à exceção da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido[1]. Em conformidade com o respetivo artigo 3.º, n.º 3, a diretiva não é aplicável à situação de nacionais de países terceiros que sejam familiares de cidadãos da UE.

Nos últimos 30 anos, o reagrupamento familiar constituiu uma das principais razões da imigração para o território da UE. Em 2017, 472 994 pessoas foram admitidas na UE-25 por motivo de reagrupamento familiar, valor que corresponde a 28 % da totalidade das primeiras autorizações de residência emitidas para nacionais de países terceiros na UE-25[2].

Em muitos Estados-Membros, o reagrupamento familiar representa uma grande parcela da migração legal. Em 2008, a Comissão publicou o seu primeiro relatório sobre a aplicação da diretiva[3], salientando as diferentes opções políticas adotadas pelos Estados-Membros no que toca a gerir eficazmente o grande afluxo de migrantes por motivos de reagrupamento familiar. Nos últimos anos, muitos Estados-Membros introduziram ou reviram em especial as regras relativas ao reagrupamento familiar aplicáveis aos refugiados (e também aos beneficiários de proteção subsidiária, que estão excluídos do âmbito da diretiva). Não obstante os recentes desafios migratórios e o elevado número de requerentes de proteção internacional, os beneficiários de proteção internacional continuam a beneficiar de regras de reagrupamento familiar mais favoráveis do que outras categorias de nacionais de países terceiros, sendo que, no cômputo global, os beneficiários de proteção subsidiária beneficiam de um nível de proteção juridicamente garantida idêntico ao dos refugiados[4].

A Comissão tem vindo a monitorizar estas opções políticas e legislativas, que necessitam de estar dentro dos limites da margem discricionária proporcionada pela diretiva e de respeitar o direito de reagrupamento familiar nela definido. Em 2014, a Comissão publicou uma comunicação[5] com orientações destinadas aos Estados-Membros sobre o modo de aplicação da diretiva. Este documento de orientação garantiu uma interpretação coerente das principais disposições da diretiva e conduziu a alterações significativas da legislação e das práticas de alguns Estados-Membros[6].

O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) também desempenhou um papel crucial na aplicação da diretiva, fornecendo uma extensa jurisprudência relativamente à interpretação das disposições mais sensíveis da diretiva, ao responder sobretudo a questões prejudiciais enviadas pelos tribunais nacionais dos Estados-Membros.

O presente relatório mostra, em traços gerais, o atual estado da aplicação da diretiva pelos Estados-Membros, centrando-se nas principais questões que surgiram da análise de conformidade da própria Comissão, das reclamações recebidas e das decisões pertinentes do TJUE. A este respeito, importa salientar que a Comissão recebeu inúmeras reclamações

---

1 No presente relatório, entendem-se por «Estados-Membros» os Estados-Membros abrangidos pela diretiva, também designados UE-25.

2 Fonte: Eurostat, [migr_resfam] de 25.9.2018.

3 COM(2008) 610 final, de 8 de outubro de 2008.

4 Estudo da Rede Europeia das Migrações sobre o reagrupamento familiar de nacionais de países terceiros na UE, abril de 2017, p. 43.

5 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as orientações para a aplicação da Diretiva 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar, COM(2014) 210 final.

6 Estudo da Rede Europeia das Migrações (2017), p. 12.

relacionadas com o reagrupamento familiar de nacionais de países terceiros[7]. As principais questões que suscitaram preocupação foram: a recusa de atribuição de vistos ou autorizações de residência, prova de identidade ou de laços familiares como fundamento para a rejeição, demora excessiva no tratamento dos processos por parte das administrações, taxas desproporcionadas para atribuição de autorizações de residência, a noção de recursos estáveis e regulares, acesso ao emprego para os familiares, períodos de espera aplicados incorretamente e a proporcionalidade dos critérios de pré-integração.

Um estudo realizado recentemente pela Rede Europeia das Migrações (REM)[8], que avaliou os desafios jurídicos e práticos da aplicação da diretiva, também contribuiu para a elaboração do presente relatório. O estudo salientou os três grandes problemas que os requerentes enfrentam. O primeiro diz respeito à obrigação de comparecerem pessoalmente numa missão diplomática para apresentarem um pedido[9]; esta obrigação cria um problema prático, especialmente para os requerentes que pretendem apresentar um pedido a Estados-Membros mais pequenos, que não possuem necessariamente uma representação diplomática em todos os países. O segundo grande problema diz respeito ao tempo muitas vezes excessivo que demora a tratar de um pedido[10]. O terceiro grande problema prende-se com a inexistência dos documentos necessários para se proceder ao tratamento do pedido[11], especialmente a prova de identidade e dos laços familiares. Da perspetiva das autoridades nacionais, o estudo identificou como um dos principais desafios a deteção de casamentos ou uniões de facto contra vontade ou fictícios e declarações falsas de parentalidade[12], que exigem investigações aprofundadas, as quais, por sua vez, podem afetar o tempo de tratamento dos pedidos.

II. CONFORMIDADE DAS MEDIDAS DE TRANSPOSIÇÃO

Direito ao reagrupamento familiar – artigo 1.º

A diretiva reconhece a existência de um direito ao reagrupamento familiar. Impõe aos Estados-Membros uma obrigação positiva precisa, exigindo-lhes que, nos casos determinados pela diretiva, autorizem o reagrupamento familiar de certos familiares do requerente do reagrupamento, não deixando margem de manobra aos Estados-Membros. O objeto da diretiva foi corretamente transposto para a legislação nacional de todos os Estados-Membros, ainda que a maioria[13] não tenha uma disposição específica correspondente ao artigo 1.º, que define o objetivo da diretiva e, por conseguinte, não requer transposição específica.

Definições dos principais conceitos – artigo 2.º

Em termos gerais, as definições previstas na diretiva foram transpostas corretamente pela maioria dos Estados-Membros. Nos casos em que os Estados-Membros não transpuseram explicitamente as definições, como acontece em especial com a definição de «requerente do reagrupamento», é possível inferi-las a partir das disposições que estabelecem as condições para o reagrupamento familiar.

---

7 Contudo, muitas destas reclamações encontram-se fora do âmbito de aplicação da legislação europeia aplicável, uma vez que dizem respeito a questões relacionadas com o acesso à cidadania num Estado-Membro, com familiares de cidadãos «não móveis» da UE e com reclamações gerais acerca de alegadas discriminações ou má administração.

8 Estudo da Rede Europeia das Migrações (2017), p. 37.

9 AT, EE, FI, HU, IT, LU, LV, NL, SE.

10 AT, BE, DE, FR, IE, IT, NL, SE.

11 AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.

12 BE, EE, IT.

13 À exceção de EE, ES e MT.

Âmbito de aplicação – artigo 3.º

Requerente do reagrupamento

Para serem elegíveis como requerentes do reagrupamento familiar, os nacionais de países terceiros devem residir legalmente num Estado-Membro, ter uma autorização de residência válida por, pelo menos, um ano (independentemente do título de residência) e ter uma perspetiva fundamentada de obter um direito de residência permanente.

O artigo 3.º foi corretamente transposto por todos os Estados-Membros. Importa enfatizar que os quadros jurídicos nacionais de alguns Estados-Membros contêm disposições mais favoráveis do que o artigo 3.º (por exemplo, a Bulgária, a Hungria, os Países Baixos e a Eslováquia não transpuseram os critérios relativos à perspetiva fundamentada de obter um direito de residência permanente), o que é permitido pela diretiva.

Familiares de cidadãos da UE

Tanto o requerente do reagrupamento como os seus familiares têm de ser nacionais de países terceiros para estarem abrangidos pelo âmbito de aplicação da diretiva. Isto implica que os familiares de cidadãos da UE estão excluídos da diretiva. Contudo, podem ser abrangidos pela Diretiva 2004/38/CE[14] se forem familiares de cidadãos da UE que vão viver ou residam num Estado-Membro que não aquele de que são nacionais. Porém, o reagrupamento familiar de cidadãos da UE que residam no Estado-Membro da sua nacionalidade não está sujeito ao direito da União, continuando a ser uma competência nacional. Num acórdão recente[15], o TJUE declarou ter jurisdição, com base no artigo 267.º do TFUE, para interpretar disposições da Diretiva Reagrupamento Familiar, se a disposição em causa for direta e incondicionalmente aplicável ao abrigo do direito nacional a familiares de um cidadão da UE que não tenha exercido o seu direito de livre circulação.

Na prática, estas regras são, em grande medida, semelhantes na Espanha, na Lituânia, nos Países Baixos e na Suécia. Nos casos em que existem diferenças, as disposições aplicáveis aos nacionais de países terceiros que são familiares de cidadãos não móveis da UE são, regra geral, mais favoráveis. As referidas disposições podem incluir, por exemplo[16]: uma definição mais alargada de família[17]; a dispensa de condições específicas a cumprir pelos familiares[18]; a inexistência de limites de rendimentos[19]; um montante de referência mais baixo ou uma avaliação menos onerosa das circunstâncias financeiras[20]; inexistência de período de espera ou um período de espera mais curto[21]; inexistência de requisito de quotas[22]; livre acesso ao mercado de trabalho[23].

---

14 Diretiva 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.

15 Acórdão de 7 de novembro de 2018, C e A (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876.

16 Fonte: Estudo da Rede Europeia das Migrações (2017), p. 30.

17 AT, BE, HU, LV.

18 Requisito de idade em LT, SK.

19 FI, FR, PL, SE.

20 HR, IE, SI.

21 CY, DE, PL.

22 AT.

23 CY, HR, HU, LV.

Requerentes de asilo e beneficiários de proteção temporária ou subsidiária

A diretiva também exclui do seu âmbito de aplicação os requerentes de reagrupamento beneficiários de proteção temporária ou subsidiária, bem como os requerentes de asilo[24]. No entanto, na comunicação em que fornece orientações[25], a Comissão sublinhou que a diretiva não deve ser interpretada como obrigando os Estados-Membros a recusarem o direito a reagrupamento familiar aos beneficiários de proteção temporária ou subsidiária. As orientações também incentivam os Estados-Membros a adotar regras que garantam a estas categorias de pessoas direitos de reagrupamento familiar idênticos aos direitos dos refugiados. Num acórdão recente[26], o TJUE declarou ser competente para interpretar as disposições da diretiva relativas ao direito ao reagrupamento familiar de um beneficiário de proteção subsidiária, se essas disposições forem direta e incondicionalmente aplicáveis a uma situação idêntica ao abrigo do direito nacional.

Em muitos Estados-Membros, os beneficiários de proteção subsidiária podem requerer o reagrupamento familiar nas mesmas condições dos refugiados[27]. Em determinados Estados-Membros, o direito prevê o reagrupamento familiar com os beneficiários de proteção subsidiária, na melhor das hipóteses, três anos (Áustria) ou dois anos (Letónia) a contar da data de obtenção do estatuto subsidiário.

Qualquer casamento ou união de facto com beneficiários de proteção subsidiária ou pessoas a quem tenha sido conferido o estatuto de refugiado já deveria existir no país de origem ou antes da entrada[28]. Chipre não permite que os beneficiários de proteção subsidiária requeiram o reagrupamento familiar, ao passo que outros Estados-Membros, como a República Checa, o permitem nos termos de um regime nacional (paralelo à Diretiva Reagrupamento Familiar). Por último, a Alemanha restringiu recentemente o reagrupamento familiar para os beneficiários de proteção subsidiária, suspendendo o reagrupamento familiar para quem tenha obtido uma autorização de residência nos termos da proteção subsidiária após meados de março de 2016. Desde agosto de 2018, esta suspensão foi parcialmente levantada para uma quota mensal de 1 000 familiares.

Familiares elegíveis – artigo 4.º, n.º 1

Os familiares com direito a juntarem-se ao requerente do reagrupamento são, no mínimo, os que constituem a «família nuclear»: o cônjuge do requerente do reagrupamento e os filhos menores do requerente do agrupamento ou do cônjuge.

Cônjuge

O artigo 4.º, n.º 1, confere ao cônjuge do requerente do reagrupamento o direito ao reagrupamento familiar. A maioria dos Estados-Membros transpôs corretamente este requisito.

Em caso de casamento polígamo[29], só é permitido o reagrupamento de um cônjuge, podendo ser recusada a entrada de filhos de outros cônjuges que pretendam juntar-se ao requerente do reagrupamento (artigo 4.º, n.º 4). Além disso, os Estados-Membros podem fixar uma idade mínima tanto para o requerente do reagrupamento como para o cônjuge (artigo 4.º, n.º 5). A

[24] A Diretiva 2001/55/CE confere explicitamente aos beneficiários de proteção temporária o direito de reagrupamento com os seus familiares.

[25] COM(2014) 210 final.

[26] TJUE, acórdão de 7 de novembro de 2018, K e B (C-380/17), ECLI:EU:C:2018:877.

[27] BE, BG, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, SI, SK – fonte: Estudo da Rede Europeia das Migrações (2017), p. 20.

[28] AT, DE, EE, HR, NL, SI.

[29] Esta questão ainda não conduziu a nenhum acórdão do Tribunal de Justiça da UE.

maior parte dos Estados-Membros aplicou esta cláusula opcional, alegando que pode ajudar a impedir casamentos contra vontade. Cinco Estados-Membros[30] definiram como idade os 21 anos, o limite máximo nos termos da diretiva.

A legislação da maioria dos Estados-Membros permite que parceiros do mesmo sexo requeiram o reagrupamento familiar[31]. Um número menor de Estados-Membros não o permite[32]. Os casais do mesmo sexo têm o mesmo direito ao reagrupamento familiar que os cônjuges de sexos opostos em nove Estados-Membros[33].

No seu acórdão no processo Marjan Noorzia[34], o TJUE teve de decidir se a idade mínima de 21 anos prevista no artigo 4.º, n.º 5, da diretiva se refere à data em que o pedido de reagrupamento familiar foi apresentado ou à data em que a decisão relativa ao pedido foi tomada. O Tribunal declarou que o artigo 4.º, n.º 5, deve ser interpretado no sentido de que a disposição não se opõe a uma regulamentação nacional que exija que os cônjuges e os parceiros registados já tenham cumprido a idade de 21 anos no momento da apresentação do pedido.

Neste acórdão, o Tribunal analisou o objetivo e a proporcionalidade do requisito relativo à idade mínima e declarou: *«A esse respeito, refira-se que a idade mínima fixada pelos Estados-Membros nos termos do artigo 4.º, n.º 5, da Diretiva 2003/86 acaba por corresponder à idade em que, para esse Estado-Membro, se considera que uma pessoa adquiriu suficiente maturidade não só para recusar um casamento imposto mas também para optar por se instalar voluntariamente noutro país com o seu cônjuge, para aí viver uma vida de família e aí se integrar. […] Além disso, essa medida não põe em causa o objetivo de prevenção dos casamentos forçados, uma vez que permite presumir que, devido a uma maior maturidade, será mais difícil influenciar os interessados para celebrarem um casamento forçado e aceitarem o reagrupamento familiar se for necessário já terem cumprido a idade de 21 anos na data da apresentação do pedido do que se tiverem menos de 21 anos nessa data.»*

Filhos menores

Filhos menores são aqueles que ainda não atingiram a idade da maioridade definida a nível nacional (normalmente 18 anos) e que não são casados. A diretiva permite duas restrições para o reagrupamento familiar de filhos menores, desde que estas já fizessem parte da legislação nacional do Estado-Membro à data de aplicação da diretiva (a chamada «cláusula suspensiva»).

Em primeiro lugar, os filhos com idade superior a 12 anos que cheguem independentemente da família podem ter de provar que satisfazem os critérios de integração previstos na legislação nacional. Todavia, o TJUE declarou[35] que esta disposição deve respeitar o interesse superior da criança. O único Estado-Membro que adotou esta derrogação foi a DE.

Em segundo lugar, os Estados-Membros podem exigir que os pedidos respeitantes ao reagrupamento familiar dos filhos menores tenham de ser apresentados antes de completados os 15 anos (artigo 4.º, n.º 6). Nenhum Estado-Membro aplicou esta restrição. Uma vez que esta disposição é uma cláusula suspensiva, tais limitações ao abrigo da legislação nacional são agora proibidas.

30 BE, CY, LT, MT, NL.
31 AT, BE, CY, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, LU, NL, SE, SI.
32 EE, LT, LV, MT, PL, SK.
33 AT, BE, CY, CZ, FI, LU, NL, SI, SE. Fonte: Estudo da Rede Europeia das Migrações (2017), p. 21-22.
34 TJUE, M. Noorzia, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092.
35 TJUE, Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, n.º 75.

No que diz respeito aos filhos menores, importa referir dois acórdãos do TJUE em especial. Nos processos apensos O. e S. e Maahanmuuttovirasto[36], o Tribunal confirmou a regra geral de que as disposições substantivas da diretiva[37] devem ser interpretadas e aplicadas à luz do artigo 7.º e do artigo 24.º, n.os 2 e 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e do artigo 5.º, n.º 5, da referida diretiva. Estas disposições preveem que os Estados-Membros examinem os pedidos de reagrupamento familiar em causa no interesse das crianças em questão e com o intuito de favorecer a vida familiar.

Noutro processo mais recente[38], A e S, o TJUE declarou que, no caso do reagrupamento familiar de refugiados, a data a considerar quando se analisa se uma pessoa se enquadra na definição de «menor não acompanhado» é a data de entrada no território do Estado-Membro e não a data do pedido de reagrupamento familiar. De acordo com o acórdão proferido neste processo, a expressão «menor não acompanhado» deve assim ser entendida como abrangendo uma pessoa com idade inferior a 18 anos no momento da sua entrada no território, que atinja a idade de 18 anos durante o processo de asilo e que, após atingir os 18 anos, apresente um pedido de reagrupamento familiar.

Outros familiares – artigo 4.º, n.os 2 e 3

Para além da família nuclear, os Estados-Membros podem incluir como familiares os pais ou os filhos solteiros maiores que estejam a cargo do requerente do reagrupamento ou do seu cônjuge, bem como o parceiro solteiro (numa relação ou numa união de facto duradoura e devidamente comprovada) do requerente do reagrupamento.

Vários Estados-Membros decidiram alargar o número de familiares elegíveis. Contudo, muitos deles[39] optaram por não incluir os ascendentes diretos em primeiro grau do requerente do reagrupamento ou do seu cônjuge, se estiverem a seu cargo e não tiverem o apoio familiar necessário no país de origem. A Itália adotou parcialmente esta opção, incluindo apenas os ascendentes diretos em primeiro grau do requerente do reagrupamento.

Além dos ascendentes diretos em primeiro grau do requerente do reagrupamento ou do seu cônjuge, o artigo 4.º, n.º 2, também oferece a possibilidade de reagrupamento familiar aos filhos solteiros maiores do requerente do reagrupamento ou do seu cônjuge que sejam objetivamente incapazes de assegurar o seu próprio sustento por razões de saúde. Esta opção foi adotada por 15 Estados-Membros[40].

O artigo 4.º, n.º 3, permite a entrada e residência do parceiro em união de facto registada do requerente do reagrupamento e do parceiro solteiro com quem o requerente do reagrupamento mantenha uma relação estável, duradoura e devidamente comprovada. Esta opção foi adotada somente por ES e SE.

Requisitos para o exercício do direito ao reagrupamento familiar

O artigo 7.º permite que os Estados-Membros imponham dois tipos distintos de requisitos. Primeiro, permite-lhes exigir provas de que o requerente do reagrupamento dispõe de alojamento, seguro de doença e recursos estáveis e regulares. Segundo, permite-lhes exigir que os nacionais de países terceiros cumpram medidas de integração.

Alojamento – artigo 7.º, n.º 1, alínea a)

36 TJUE, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 e 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

37 Neste caso, o requisito relativo aos recursos financeiros ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, alínea c) – para mais informações, consultar a secção 4.3.3.

38 TJUE, A e S, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

39 AT, BE, BG, CY, CZ, EL, FI, FR, LV, MT, NL, PL.

40 BE, BG, CZ, DE, EE, ES, HR, HU, IT, LU, PT, RO, SE, SI, SK.

Os Estados-Membros têm a opção de exigir ao requerente do reagrupamento provas de que este dispõe de alojamento considerado normal para uma família comparável na mesma região. A maioria dos Estados-Membros adotou esta opção, com exceção da Finlândia, da Croácia, dos Países Baixos e da Eslovénia. A dimensão do alojamento considerado adequado varia de Estado-Membro para Estado-Membro, embora alguns (Letónia, Suécia) pareçam não ter critérios específicos para avaliar essa adequação[41].

Seguro de doença – artigo 7.º, n.º 1, alínea b)

A possibilidade de exigir um seguro de doença foi amplamente utilizada, exceto na Bulgária, na Finlândia, na França, em Portugal e na Suécia.

Recursos estáveis e regulares – artigo 7.º, n.º 1, alínea c)

Todos os Estados-Membros impõem o requisito de recursos estáveis e regulares. Contudo, este requisito deve ser aplicado em consonância com a interpretação estabelecida pelo TJUE, que determina que as disposições pertinentes da legislação nacional não devem comprometer o objetivo e a eficácia da diretiva.

No processo Chakroun[42], o Tribunal limitou a margem de manobra dos Estados-Membros no que toca à determinação do requisito relativo aos recursos. Em particular, decidiu que os Estados-Membros não estão autorizados a recusar o reagrupamento familiar a um requerente do reagrupamento que tenha recursos estáveis, regulares e suficientes para poder prover às suas próprias necessidades e às dos seus familiares, mas que, tendo em conta o nível dos seus rendimentos, poderá, no entanto, recorrer à assistência especial em caso de despesas particulares e individualmente determinadas necessárias à sua subsistência, a reduções de impostos concedidas pelas autoridades locais em função dos rendimentos ou a medidas de apoio aos rendimentos no âmbito da política municipal do rendimento mínimo. Além disso, o Tribunal decidiu que a diretiva deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que, para efeitos da aplicação do requisito relativo ao rendimento previsto no artigo 7.º, n.º 1, alínea c), estabelece uma distinção consoante os laços familiares sejam anteriores ou posteriores à entrada do requerente do reagrupamento no território do Estado-Membro de acolhimento.

Nos processos apensos O. e S. e Maahanmuuttovirasto[43], o Tribunal declarou que o requisito relativo aos recursos deve ser aplicado à luz dos artigos 7.º (direito à vida familiar) e 24.º (interesse superior da criança) da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O TJUE salientou que, constituindo a autorização do reagrupamento familiar a regra geral e o objetivo da diretiva, a faculdade prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea c), da diretiva deve ser interpretada em termos estritos. Por conseguinte, os Estados-Membros não devem utilizar o seu poder discricionário de molde a prejudicar o objetivo e a eficácia da diretiva.

No processo Khachab[44], o Tribunal confirmou que as disposições nacionais que preveem uma avaliação prospetiva dos recursos financeiros baseada na evolução dos rendimentos em data anterior são compatíveis com o direito da UE. O Tribunal declarou que o artigo 7.º, n.º 1, alínea c), da diretiva deve ser interpretado no sentido de que permite às autoridades competentes nacionais basearem o indeferimento de um pedido de reagrupamento familiar numa avaliação prospetiva da probabilidade de manutenção, ou não, dos recursos estáveis e regulares suficientes de que o requerente do reagrupamento deve dispor, no ano seguinte ao

41 Estudo da Rede Europeia das Migrações (2017), p. 21-22.
42 TJUE, Chakroun, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117.
43 TJUE, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 e 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.
44 TJUE, Khachab, C-558/14, ECLI:EU:C:2016:285.

da data de apresentação desse pedido. O Tribunal acrescentou que a avaliação se deve basear na evolução dos rendimentos do requerente do reagrupamento nos seis meses anteriores a essa data.

A maioria dos Estados-Membros[45] definiu um limite de rendimentos de referência para avaliar a existência de recursos financeiros suficientes necessários para o exercício do direito ao reagrupamento familiar. Em muitos Estados-Membros, este montante é igual[46] ou superior[47] ao rendimento mínimo básico mensal ou ao montante mínimo de subsistência mensal nesse país.

Noutros Estados-Membros, o limite é fixado num montante específico, embora o montante possa variar em função da dimensão do agregado familiar[48]. A maioria dos Estados-Membros[49] aplica isenções ao limite de rendimentos, designadamente para os refugiados e/ou beneficiários de proteção subsidiária[50]. Alguns Estados-Membros não definiram qualquer limite de rendimentos e avaliam o requisito relativo aos recursos numa base casuística[51].

Medidas de integração – artigo 7.º, n.º 2

Esta cláusula opcional permite aos Estados-Membros exigir que os nacionais de países terceiros cumpram medidas de integração; medidas essas que, no caso de familiares de refugiados, só podem ser aplicadas depois de concedido o reagrupamento familiar[52]. A Comissão acompanhou de perto a aplicação desta cláusula e pediu esclarecimentos a alguns Estados-Membros, uma vez que as disposições nacionais não devem impedir o «efeito útil» da diretiva e devem cumprir a jurisprudência pertinente do TJUE[53].

A maioria dos Estados-Membros não adotou esta opção, embora estas medidas estejam a ser alvo de apreciação ou sujeitas a propostas nalguns casos[54]. Nos casos em que já existiam medidas de integração anteriores à admissão para reagrupamento familiar, é habitual os Estados-Membros exigirem que os familiares demonstrem competências linguísticas básicas; são aplicadas isenções aos familiares dos refugiados ou (nalguns casos) aos beneficiários de proteção subsidiária.

Normalmente, são os familiares que têm a iniciativa de frequentar aulas ou cursos de línguas em linha e os custos associados a estas aulas são suportados pelos próprios[55]. Os preços cobrados dependem do país de origem, da entidade que organiza os cursos ou do formato do curso[56]. Alguns Estados-Membros podem também exigir que os familiares adquiram mais competências linguísticas após a admissão (normalmente A2 ou B1)[57] ou que realizem um exame de integração cívica após a admissão[58], no âmbito do programa geral de integração ou

45 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.
46 AT, BG, DE, FR, LT, LU, LV, NL, SI, SK.
47 BE, MT, PL.
48 CZ, EE, ES, FI, HR, IE, IT. Fonte: Estudo da Rede Europeia das Migrações (2017), p. 25.
49 BE, BG, FI, DE, HR,IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.
50 AT, BE, BG, DE, EE, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, SE, SI, SK, NL.
51 CY, HU. Fonte: Estudo da Rede Europeia das Migrações (2017), p. 26.
52 Nos Países Baixos, os refugiados devem satisfazer os critérios de integração para formação de família.
53 Ver acórdãos do TJUE nos processos C-153/14, K e A, ECLI:EU:C:2015:453; C-579/13, P e S, ECLI:EU:C:2015:369 e C-540/03, Parlamento/Conselho, ECLI:EU:C:2006:429.
54 FI, LU.
55 AT, DE, NL.
56 Estudo da Rede Europeia das Migrações (2017), p. 26.
57 AT, NL.
58 NL.

dos requisitos de residência permanente no país[59]. Em alguns casos, pode ser disponibilizada formação linguística gratuita[60].

Além das competências linguísticas, os programas de integração dos Estados-Membros também podem incluir cursos sobre a história e os valores do país, orientação social ou profissional[61]. As medidas de integração também podem assumir outras formas, tais como o dever de os familiares se apresentarem a um centro de integração[62], a assinatura de uma declaração de integração[63] ou um contrato de integração[64] que preveja a frequência de formações cívicas e linguísticas. A não observância destas medidas de integração pode, por vezes, implicar a revogação/não renovação de uma autorização de residência ou a recusa de autorizações de residência de longo prazo[65].

Estas medidas têm como objetivo facilitar a integração dos familiares. A sua admissibilidade ao abrigo da diretiva depende de cumprirem este objetivo e respeitarem o princípio da proporcionalidade. A sua admissibilidade pode ser posta em causa com base na acessibilidade dos referidos cursos ou exames, na forma como estão concebidos e/ou organizados (p. ex., materiais de exame, valores cobrados, localização), se estas medidas ou os seus impactos têm outros objetivos para além da integração (p. ex., cobrança de valores elevados que excluem famílias de baixos rendimentos). Importa igualmente respeitar a garantia processual que visa assegurar o direito a interpor recurso.

No processo Minister van Buitenlandse Zaken contra K e A[66], o TJUE reconheceu nos n.os 53 e 54 do acórdão que: «[...], 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. [...] 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».*

Contudo, no mesmo acórdão (n.os 56 a 68), o Tribunal também indicou os limites da discricionariedade dos Estados-Membros quando impõem critérios de integração: «[...]o critério da proporcionalidade exige [...] que os requisitos de aplicação de tal obrigação não excedam o que é necessário para atingir o referido objetivo. *[...] 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.* 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 [...]».

59 AT, DE, LV, NL.
60 EE, LV.
61 BE, DE, EE, NL, SE.
62 AT.
63 BE, NL.
64 FR.
65 Estudo da Rede Europeia das Migrações (2017), p. 26-27.
66 TJUE, C-153/14, K e A, ECLI:EU:C:2015:453.

Por conseguinte, em consonância com o princípio da proporcionalidade, a legislação nacional que transpõe o artigo 7.º, n.º 2, primeiro parágrafo, deve ser adequada para a consecução dos objetivos dessa legislação, não devendo ultrapassar o necessário para o conseguir.

Em dois acórdãos recentes[67], o TJUE aprofundou mais a sua jurisprudência sobre os critérios de integração no contexto específico do artigo 15.º (atribuição de autorização de residência autónoma).

Período de espera e capacidade de acolhimento – artigo 8.º

O artigo 8.º prevê a possibilidade de os Estados-Membros exigirem que o requerente do reagrupamento tenha residido legalmente no território durante um determinado período de tempo antes que os seus familiares se lhe venham juntar (primeiro parágrafo) e de imporem um período de espera até três anos para a emissão de uma autorização de residência nos casos em que a sua legislação anterior em matéria de reagrupamento familiar exigisse a necessidade de ter em conta as capacidades de acolhimento (segundo parágrafo).

Muitos países transpuseram a opção prevista no primeiro parágrafo. Contudo, a Comissão identificou várias incoerências na sua aplicação, tendo solicitado esclarecimentos e exigido a alteração das legislações nacionais após contactos com os Estados-Membros em causa. A opção prevista no segundo parágrafo foi transposta apenas pela Áustria e pela Croácia.

Muitos Estados-Membros não definiram um período de espera antes de a família do requerente do reagrupamento ser elegível para requerer o reagrupamento familiar[68]. Nos casos em que esta disposição é aplicável, o período de espera pode ser de um ano[69], um ano e meio[70], dois anos[71] ou três anos[72] a contar do momento em que o requerente do reagrupamento se tornou residente do país ou recebeu uma decisão final a conceder-lhe proteção internacional, sendo concedidas isenções por Estados-Membros individuais[73].

Possíveis restrições por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública – artigo 6.º

Em termos gerais, a maioria dos Estados-Membros transpôs corretamente o artigo 6.º, mas identificaram-se diferenças na utilização da terminologia, especialmente em relação à expressão «segurança nacional». Os Estados-Membros utilizaram vários métodos para executar esta disposição, remetendo alguns para as disposições pertinentes do acervo de Schengen e outros para uma infração penal passível de pena de prisão.

O considerando 14 da diretiva dá algumas indicações acerca do que pode constituir uma ameaça à ordem pública e à segurança pública. Para além destas indicações, os Estados-Membros têm liberdade para fixar as suas normas em consonância com o princípio geral da proporcionalidade e o artigo 17.º da diretiva, que os obriga a tomar em devida consideração a natureza e a solidez dos laços familiares da pessoa e o seu tempo de residência, 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 revogação ou não renovação de uma autorização de residência. As expressões «ordem pública», «segurança pública» e «saúde

67 TJUE, Acórdão de 7 de novembro de 2018, C e A (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876 e Acórdão de 7 de novembro de 2018, K (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.
68 BG, EE, IE, FI, HR, HU, IT, SI, SE, SK.
69 ES, LU, NL.
70 FR.
71 CY, EL, HR, LT, LV, MT, PL.
72 AT.
73 Estudo da Rede Europeia das Migrações (2017), p. 27-28.

pública» que constam do artigo 6.º devem ser interpretadas à luz da jurisprudência do TJUE e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Não existe atualmente nenhuma regra geral nem nenhuma jurisprudência assente segundo a qual as cláusulas referentes à ordem pública que constam da Diretiva Reagrupamento Familiar e de outras diretivas relativas à migração tenham sempre de ser interpretadas da mesma forma que a cláusula referente à ordem pública que consta da Diretiva Livre Circulação (Diretiva 2004/38/CE) (relativamente à qual existe jurisprudência significativa do TJUE).

Esta questão já foi confirmada nas orientações fornecidas pela Comissão sobre a aplicação da diretiva[74], em que se salientava que, embora não diretamente relacionada com nacionais de países terceiros, a jurisprudência relevante do TJUE pode servir, *mutatis mutandis*, de referência para definir as noções em causa. São de prever mais orientações interpretativas logo que o TJUE se pronuncie sobre dois pedidos de decisão prejudicial nos processos C-381/18 e C-382/18 (ambos pendentes), no âmbito dos quais foi solicitado ao Tribunal, pela primeira vez, que interpretasse diretamente as cláusulas relativas à ordem pública que constam do artigo 6.º, n.os 1 e 2, da diretiva.

Procedimento de exame do pedido – artigo 5.º

O requerente – artigo 5.º, n.º 1

Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, os Estados-Membros podem decidir se a pessoa habilitada a apresentar o pedido é o familiar ou o requerente do reagrupamento. Os Estados-Membros estão divididos quanto à aplicação deste artigo: em alguns deles[75], a pessoa habilitada é o requerente do reagrupamento; noutros[76], quem está habilitado é o familiar ou ambos[77].

Local de apresentação do pedido – artigo 5.º, n.º 3

A diretiva exige que o familiar resida fora do território do Estado-Membro aquando da apresentação do pedido, apenas autorizando derrogações em determinadas circunstâncias. Todos os Estados-Membros transpuseram corretamente esta disposição e todos (à exceção da Roménia e da Bulgária) utilizaram a derrogação que permite aos familiares apresentarem o pedido no território do Estado-Membro caso já lá residam legalmente[78] ou quando condições excecionais assim o justificarem[79] (p. ex., quando há um obstáculo que o impede no país de origem).

Prova documental – artigo 5.º, n.º 2, primeiro parágrafo

A lista dos documentos exigidos varia de Estado-Membro para Estado-Membro: alguns têm uma lista muito pormenorizada, enquanto outros mencionam apenas regras gerais, deixando assim às autoridades uma margem de manobra considerável. A diretiva fixa disposições específicas no que diz respeito aos refugiados: 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 (artigo 11.º, n.º 2). Em geral, na ausência de documentos (fiáveis), os Estados-Membros adotam uma abordagem flexível[80], especialmente em relação aos beneficiários de proteção internacional e respetivos familiares. É frequente

74 COM(2014) 210.
75 BG, CY, EL, ES, FR, PL, SI.
76 AT, BE, CZ, DE, EE, FI, HR, HU, LU, LV, SE, SK.
77 IT, LT, LV, NL, PT, RO.
78 BE, CZ, DE, EE, HR, HU, LV.
79 AT, FI, LU. Fonte: Estudo da Rede Europeia das Migrações (2017), p. 32.
80 Estudo da Rede Europeia das Migrações (2017), p. 33 e p. 37.

aceitarem vários outros meios de prova, desde que possam verificar a identidade dos requerentes e a existência de laços familiares[81]. Esses meios de prova incluem documentos provenientes de entrevistas no âmbito de pedidos de asilo, provas apresentadas numa audiência de recurso, declarações ou depoimentos escritos certificados por notário, fotografias de eventos e recibos.

Os Estados-Membros também podem solicitar ou sugerir um teste de ADN, normalmente como último recurso, nomeadamente em casos em que a dúvida persiste e é necessária uma confirmação mais fiável. Não obstante esta abordagem flexível, o estudo de 2017 da Rede Europeia das Migrações revelou que a inexistência dos documentos necessários para tratar um pedido é um dos desafios mencionados com mais frequência[82]. Algumas das reclamações recebidas pela Comissão também o demonstram, sendo que, num dos casos, levaram a trocas de informações com o Estado-Membro em causa.

Entrevistas e investigações – artigo 5.º, n.º 2, segundo parágrafo

A maioria dos Estados-Membros recorre à possibilidade de realizar entrevistas e de proceder a outras investigações se estas forem consideradas necessárias para obter provas da existência de um laço familiar. Apenas alguns Estados-Membros[83] não recorrem a esta opção.

Para serem conformes com o direito da UE, as entrevistas e/ou outras investigações devem ser proporcionadas – não tornando portanto inútil o direito ao reagrupamento familiar – e respeitar os direitos fundamentais, nomeadamente o direito à privacidade e à vida familiar. Até à data, a Comissão não identificou quaisquer problemas relacionados com a aplicação desta disposição.

Fraude, casamento, união de facto ou adoção de conveniência – artigo 16.º, n.º 4

Esta disposição permite aos Estados-Membros efetuarem inquéritos e controlos específicos quando existir uma presunção fundamentada de fraude ou de casamento, união de facto ou adoção de conveniência. Cada sistema nacional contém regras que visam impedir o reagrupamento familiar se existir uma relação com o único objetivo de obter uma autorização de residência. Esta opção encontra-se prevista na legislação nacional da maioria dos Estados-Membros[84]. Outros países[85] aplicam parcialmente esta disposição, o que não preocupa a Comissão.

Num pedido de decisão prejudicial recente[86], solicitou-se ao TJUE que declarasse se o artigo 16.º, n.º 2, alínea a), deve ser interpretado no sentido de que se opõe à revogação de uma autorização de residência quando a obtenção da autorização de residência se baseou em dados fraudulentos, mas o familiar não tinha conhecimento do caráter fraudulento desses dados.

Taxas

Em quase todos os Estados-Membros, os requerentes têm de pagar taxas. O montante total varia dependendo do Estado-Membro: em média, a taxa situa-se entre os 50 EUR e os 150 EUR. A diretiva é omissa relativamente à questão das despesas administrativas a pagar no

---

81 No seu parecer de 29 de novembro de 2018, no processo C-635/17 do TJUE (pendente), ECLI:EU:C:2018:973, o advogado-geral Nils Wahl sugeriu que se impusesse uma obrigação de cooperação ativa, tanto aos requerentes como às autoridades, em caso de provas documentais insuficientes.

82 AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.

83 BG, EE, HR, NL, SI.

84 AT, BE, BG, CY, DE, EL, FI, HU, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SE, SK.

85 EL, FI, LT, PL, SK.

86 TJUE, processo pendente, Y.Z. e outros (C-557/17).

âmbito do procedimento. Contudo, tal como consta do relatório da Comissão de 2008, os Estados-Membros não devem fixar taxas que possam comprometer o «efeito útil» da diretiva.

No que diz respeito aos «exames de integração cívica», o TJUE declarou 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 e possam fixar o montante desses encargos, 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.

Seria esse o caso se o montante dos encargos exigíveis para a realização do exame de integração cívica fosse excessivo à luz do seu impacto financeiro considerável na situação dos nacionais de países terceiros em causa[87].

Notificação por escrito e duração do procedimento – artigo 5.º, n.º 4

A autoridade competente nacional é obrigada, nos termos do artigo 5.º, n.º 4, primeiro parágrafo, a notificar por escrito a decisão tomada à pessoa que apresentou o pedido logo que possível e, o mais tardar, no prazo de nove meses a contar da data de apresentação do pedido. A maioria dos Estados-Membros cumpre esta disposição, aplicando prazos inferiores aos nove meses estipulados. Nos termos do segundo parágrafo, o prazo pode ser prorrogado em circunstâncias excecionais associadas à complexidade da análise do pedido. A aplicação desta disposição não causa preocupação à Comissão.

Interesse superior da criança – artigo 5.º, n.º 5

Nos termos do artigo 5.º, n.º 5, na análise do pedido, os Estados-Membros devem procurar assegurar que o interesse superior dos filhos menores seja tido em devida consideração. Este ponto foi enfatizado pelo TJUE no processo O. e S., Maahanmuuttovirasto[88] e Parlamento/Conselho[89]. A maioria dos Estados-Membros cumpriu esta obrigação, mas nem todos a transpuseram explicitamente para efeitos de controlo da legalidade do pedido de reagrupamento familiar. Contudo, a obrigação de assegurar que o interesse superior da criança é tida em conta parece ser um princípio jurídico geral na legislação nacional.

Cláusula horizontal relativa à tomada em consideração – artigo 17.º

O TJUE tem amiúde recordado – em especial no processo Parlamento/Conselho de 2006[90] – a 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 casuística. Em consonância com esse acórdão, uma mera referência ao artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem não parece constituir uma aplicação adequada do artigo 17.º.

Esta disposição foi corretamente aplicada pela maioria dos Estados-Membros. Cumpre aplicar os princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica (princípios gerais do direito da UE) em qualquer decisão de rejeição, revogação ou recusa de renovação de uma autorização de residência. Em dois processos pendentes[91], solicitou-se ao TJUE que avaliasse o impacto do

87 TJUE, C-153/14, K e A, ECLI:EU:C:2015:453, n.os 64 e 65.
88 TJUE, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 e 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.
89 TJUE, C-540/03, Parlamento/Conselho, ECLI:EU:C:2006:429.
90 Ibid.
91 TJUE, processos pendentes C-381/18 e 382/18.

artigo 17.º no contexto da revogação de autorizações de residência por razões de ordem pública.

Direito de interpor recurso – artigo 18.º

Em geral, o artigo 18.º foi corretamente transposto por todos os Estados-Membros. Todos estabeleceram o direito de interpor um recurso em consonância com esta disposição (embora de diferentes formas). Não se identificaram disposições nacionais que sejam demasiado onerosas ou que prejudiquem o direito de interposição de recurso.

Entrada e residência – artigos 13.º e 15.º

Facilitação da obtenção de vistos – artigo 13.º, n.º 1

Logo que um pedido de entrada para efeitos de reagrupamento familiar seja deferido, o Estado-Membro deve permitir a entrada dos familiares e facilitar a essas pessoas a obtenção dos vistos necessários. O artigo 13.º, n.º 1, foi corretamente transposto pela maioria dos Estados-Membros. Importa salientar que a facilitação da obtenção do visto necessário é obrigatória para os Estados-Membros.

Duração da residência – artigo 13.º, n.os 2 e 3

O artigo 13.º, n.º 2, prevê que os Estados-Membros devem emitir, em favor dos familiares, uma primeira autorização de residência de validade não inferior a um ano, que deve ser renovável. A maioria dos Estados-Membros transpôs corretamente esta disposição; contudo, alguns referem explicitamente que a validade mínima da autorização de residência é de um ano.

O artigo 13.º, n.º 3, prevê que a duração 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. Todos os Estados-Membros transpuseram corretamente esta disposição.

Autorização de residência autónoma – artigo 15.º

O artigo 15.º, n.º 1, primeiro parágrafo, prevê que, o mais tardar após cinco anos de residência, e desde que não tenha sido concedida ao familiar autorização de residência por motivo distinto do reagrupamento familiar, o cônjuge do requerente do reagrupamento, ou a pessoa que com ele mantém uma união de facto, e os filhos que tiverem atingido a maioridade terão direito (mediante pedido se exigido pela legislação nacional) a uma autorização de residência autónoma. Esta disposição foi corretamente incluída na legislação da maioria dos Estados-Membros (não obstante algumas disparidades no que diz respeito à duração do estado civil ou à contagem do período de cinco anos, as quais não suscitam dúvidas acerca da sua conformidade).

O artigo 15.º, n.º 3, prevê uma opção que confere aos Estados-Membros o direito de, em caso de viuvez, divórcio, separação ou óbito de ascendentes ou descendentes diretos em primeiro grau, concederem uma autorização de residência autónoma (mediante pedido se exigido pela legislação nacional) a pessoas admitidas ao abrigo do reagrupamento familiar (inclui também esta possibilidade em caso de circunstâncias particularmente difíceis). A opção foi adotada por todos os Estados-Membros.

Em dois acórdãos recentes[92] relacionados com o artigo 15.º, o TJUE clarificou que, embora a atribuição de uma autorização de residência autónoma constitua, em princípio, um direito no

[92] TJUE, Acórdão de 7 de novembro de 2018, C e A (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876 e Acórdão de 7 de novembro de 2018, K (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

termo de um período de cinco anos de residência no território de um Estado-Membro ao abrigo do reagrupamento familiar, o legislador da União autorizou, todavia, os Estados-Membros a subordinarem a atribuição dessa autorização a certas condições que lhes compete definir.

O TJUE considerou, em particular, a possibilidade de um Estado-Membro impor critérios de integração para a obtenção de uma autorização de residência autónoma nos termos do artigo 15.º da Diretiva Reagrupamento Familiar (C-257/17 e C-484/17) e clarificou que tais condições são compatíveis com a diretiva, desde que proporcionadas. «[o] artigo 15.º [...] não se opõe a uma regulamentação nacional que permite indeferir um pedido de autorização de residência autónoma apresentado por um nacional de um país terceiro que residiu mais de cinco anos no território de um Estado-Membro ao abrigo do reagrupamento familiar, com fundamento em que ele não tinha demonstrado ter sido aprovado num exame de integração cívica sobre a língua e a sociedade desse Estado-Membro, desde que as modalidades concretas da obrigação de aprovação nesse exame não vão além do que é necessário para alcançar o objetivo de facilitar a integração dos nacionais de países terceiros.»

No seu acórdão relativo ao processo C-257/17, o Tribunal também clarificou um outro pormenor processual relacionado com a data da atribuição das autorizações de residência autónoma e declarou que a diretiva não se opõe a uma regulamentação nacional que prevê que a autorização de residência autónoma só possa ser concedida a partir da data da apresentação do correspondente pedido.

Educação e atividade profissional – artigo 14.º

O artigo 14.º, n.º 1, estipula os domínios em que os familiares do requerente do reagrupamento devem gozar de um tratamento igual ao do requerente do reagrupamento: educação; atividade profissional; orientação, formação, aperfeiçoamento e reciclagem profissionais. A diretiva também dá aos Estados-Membros a possibilidade de decidirem, de harmonia com a legislação nacional, as condições ao abrigo das quais os familiares exercem atividades por conta própria ou por conta de outrem (artigo 14.º, n.º 2) e permite que os Estados-Membros limitem o acesso ao emprego por conta própria ou por conta de outrem dos ascendentes diretos em primeiro grau ou dos filhos solteiros maiores a quem se aplica o artigo 4.º, n.º 2 (artigo 14.º, n.º 3).

Em termos gerais, os Estados-Membros transpuseram corretamente os requisitos de igualdade definidos no artigo 14.º, n.º 1, mas a maioria[93] não adotou a opção prevista no artigo 14.º, n.º 2. A opção que consta do artigo 14.º, n.º 3, foi adotada apenas pela Eslováquia. Estas disposições foram, em muitos casos, aplicadas na legislação nacional juntamente com o princípio geral da não discriminação.

Reagrupamento familiar de refugiados – artigos 9.º a 12.º

O capítulo V da diretiva 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. Referem-se em seguida os aspetos principais.

O artigo 10.º define a aplicação da definição de familiares ao reagrupamento familiar dos refugiados. Prevê certas exceções e regras específicas em relação aos requerentes do reagrupamento que sejam menores não acompanhados. Este artigo foi transposto corretamente pela maioria dos Estados-Membros. Num pedido de decisão prejudicial recente[94], solicitou-se

[93] À exceção de BE, BG, CY, EL, LU, MT.

[94] TJUE, processo pendente, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-519/18).

ao TJUE que clarificasse se os Estados-Membros poderiam utilizar a cláusula facultativa («podem autorizar») constante do artigo 10.º, n.º 2, de uma forma mais restritiva do que a prevista na diretiva e autorizar o reagrupamento familiar de outros familiares «dependentes» apenas nos casos em que a dependência estivesse relacionada com o estado de saúde.

O artigo 11.º determina a apresentação e a análise do pedido relativamente aos refugiados. Tal como consta do artigo 11.º, n.º 1, a apresentação e a análise do pedido de reagrupamento familiar com um requerente do reagrupamento a quem tenha sido concedido o estatuto de refugiado devem ser realizadas em consonância com o artigo 5.º, sem prejuízo do disposto no artigo 11.º, n.º 2.

Em consonância com o artigo 11.º, n.º 2, os Estados-Membros devem tomar em consideração outro tipo de provas da existência de uma relação familiar quando um refugiado não puder apresentar documentos oficiais que comprovem essa relação. Uma decisão de indeferimento do pedido não pode fundamentar-se exclusivamente na falta de documentos comprovativos. Importa salientar que podem surgir facilmente problemas de conformidade aquando da aplicação prática desta disposição, devendo os Estados-Membros manter-se atentos em relação à questão das provas documentais a apresentar pelos refugiados. No processo E.[95] (pendente), foi apresentada ao TJUE uma questão prejudicial relativamente à obrigação de os refugiados cooperarem e explicarem a indisponibilidade de provas documentais. O acórdão iminente irá certamente clarificar esta importante questão.

O artigo 12.º prevê que algumas formas de facilitação do reagrupamento familiar ao dispor dos refugiados só são aplicáveis se o pedido de reagrupamento familiar for apresentado no prazo de três meses após a atribuição do estatuto de refugiado. Num acórdão recente[96], o TJUE confirmou, em princípio, o caráter absoluto deste prazo, mas salientou que esta regra estrita não pode ser aplicada em situações em que circunstâncias particulares justifiquem objetivamente a apresentação extemporânea deste pedido.

III. CONCLUSÕES

Desde 2008, a situação da aplicação da Diretiva Reagrupamento Familiar melhorou, não apenas devido aos processos por infração iniciados pela Comissão, mas também graças às suas orientações, publicadas em 2014, e aos inúmeros acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia. Os Estados-Membros têm vindo a envidar esforços consideráveis para melhorar e adaptar as respetivas legislações nacionais, por forma a cumprir os requisitos da diretiva.

No primeiro relatório sobre a aplicação da diretiva, elaborado em 2008, a Comissão salientou várias questões problemáticas de aplicação no que toca à facilitação de vistos, autorizações de residência autónoma, disposições mais favoráveis para os refugiados, interesse superior da criança e direito a interpor recurso. Todavia, estas questões centravam-se sobretudo em aspetos jurídicos de transposição, uma vez que ainda não havia decorrido tempo suficiente para que os Estados-Membros pudessem sentir plenamente os efeitos da aplicação prática destas regras.

A comunicação da Comissão de 2014, que serviu de orientação para a aplicação da diretiva, salientou questões persistentes nas legislações nacionais, em especial algumas questões transversais problemáticas que haviam claramente surgido, tais como medidas de integração, recursos estáveis e regulares, necessidade de assegurar que o interesse superior da criança

[95] TJUE, processo C-635/17 (pendente).

[96] TJUE, acórdão de 7 de novembro de 2018, K e B (C-380/17), ECLI:EU:C:2018:877.

estava efetivamente a ser tido em conta e disposições mais favoráveis para o reagrupamento familiar dos refugiados.

Passados quatro anos, estas questões nucleares ainda constituem um desafio para alguns Estados-Membros, que devem continuar a procurar aplicar eficazmente a diretiva, dando especial atenção à extrema importância do direito fundamental de respeitar a vida familiar, os direitos da criança e o direito a um recurso efetivo.

Além disso, tal como referido no relatório de 2008 e na comunicação de 2014, a redação da diretiva, que confere aos Estados-Membros ampla margem de manobra na sua aplicação, não deve conduzir ao enfraquecimento das normas quando as disposições facultativas da diretiva relativas a certas condições de exercício do direito ao reagrupamento familiar são aplicadas de forma demasiado lata ou desproporcionada. Os princípios gerais do direito da UE, especialmente a proporcionalidade e a segurança jurídica, devem ser encarados como um elemento fundamental para avaliar a compatibilidade das disposições nacionais com a diretiva.

Na sua qualidade de guardiã dos Tratados da UE, a Comissão tem acompanhado regularmente a aplicação jurídica e prática da diretiva por parte dos Estados-Membros, em especial as questões referidas no presente relatório. Uma vez que o reagrupamento familiar ainda constitui um grande desafio para a UE no quadro da política migratória, a Comissão pretende continuar a acompanhar de perto as legislações e as práticas administrativas nacionais, podendo considerar a aplicação de medidas adequadas – em consonância com os poderes que lhe foram conferidos pelos Tratados da UE – nomeadamente a abertura de processos por infração, sempre que necessário.