

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 1.12.1999
COM(1999) 638 final

1999/0258 (CNS)

Proposta de

DIRECTIVA DO CONSELHO

relativa ao direito ao reagrupamento familiar

(Apresentada pela Comissão)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. PARA UMA POLÍTICA EUROPEIA COMUM EM MATÉRIA DE IMIGRAÇÃO DOS NACIONAIS DE PAÍSES TERCEIROS: O REAGRUPAMENTO FAMILIAR

1.1. Por força das alterações introduzidas pelo Tratado de Amsterdão, que entrou em vigor em 1 de Maio de 1999, deve ser progressivamente estabelecido um espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Para este efeito, o Tratado que institui a Comunidade Europeia prevê, por um lado, a adopção de medidas destinadas a garantir a livre circulação de pessoas, em ligação com medidas de acompanhamento relativas aos controlos nas fronteiras externas, ao asilo e à imigração e, por outro, a adopção de medidas em matéria de asilo, imigração e protecção dos direitos dos nacionais de países terceiros. As medidas relativas à política de imigração, tal como definidas nos nºs 3 e 4 do artigo 63º, referem-se às condições de entrada e de residência, bem como à emissão de vistos de longa duração e autorizações de residência pelos Estados-membros, à imigração e à residência ilegais, incluindo a repatriação de residentes ilegais, bem como aos direitos e condições com base nos quais os nacionais de países terceiros que residem legalmente num Estado-membro podem residir noutros Estados-membros.

Por conseguinte, passou a ser possível adoptar, no quadro da Comunidade Europeia[1], medidas relativas à entrada e à residência de nacionais de países terceiros nos Estados-membros, um domínio que, antes da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, era regido pelas disposições do Título VI do antigo Tratado da União Europeia e que só parcialmente fazia parte das competências comunitárias[2].

1.2. O Conselho Europeu reconheceu, na sua reunião especial realizada em Tampere, em 15 e 16 de Outubro de 1999, a necessidade de aproximar as legislações nacionais relativas às condições de admissão e de residência dos nacionais de países terceiros com base numa avaliação comum tanto da evolução económica e demográfica registada na União, como da situação nos países de origem. Para esse efeito, o Conselho Europeu solicitou ao Conselho que adoptasse rapidamente decisões com base em propostas da Comissão. Estas decisões deverão ter em conta não só a capacidade de acolhimento de cada Estado-membro, como também os seus laços históricos e culturais com os países de origem[3].

1.3. Determinar os princípios orientadores em que se fundamentará uma política comum de imigração constitui, pois, a tarefa essencial a que a Comissão tenciona consagrar os seus melhores esforços. A Comissão considera que a política de «imigração zero», invocada no passado no contexto do debate europeu sobre a imigração, nunca foi nem realista, nem oportuna. Esta política nunca foi, aliás, integralmente aplicada enquanto tal por diversas razões: não só porque, a curto e médio prazos, certos canais de

---

1 Três Estados-membros (Reino Unido e Irlanda; Dinamarca) beneficiam de um estatuto especial nos termos dos Protocolos anexos ao Tratado que lhes dizem respeito.

2 É de sublinhar que, mesmo antes da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, a lista dos países terceiros cujos nacionais necessitavam de visto para a passagem nas fronteiras externas, bem como as medidas no domínio dos vistos em casos de afluxo súbito, faziam parte das competências da Comunidade Europeia.

3 Conclusões da Presidência, ponto 20.

imigração, tais como os do reagrupamento familiar, não podiam, nem deviam, ser interrompidos, como também porque determinados sectores de actividade económica careciam de pessoal. Além disso, os Estados pretendiam preservar a sua abertura para o mundo, continuando, nomeadamente, a manter relações privilegiadas com certos países terceiros. A mais longo prazo, entram em jogo dados demográficos, tais como o envelhecimento da população e suas consequências no domínio da protecção social e do financiamento das pensões.

1.4. É certo que a situação actual do mercado do emprego não permite que a Comunidade aplique uma política de entrada e de residência por razões de emprego tão aberta quanto a política seguida nos anos 50 e 60. No entanto, a taxa de desemprego não é a única componente a ter em conta para definir essa política, dado que alguns sectores específicos da actividade económica podem registar um défice de pessoal com qualificações especiais. De um modo mais geral, uma política comum de imigração à escala europeia necessita de flexibilidade para ter em conta as múltiplas dimensões dos fluxos migratórios, que são não só de natureza económica, como também social, cultural e histórica, tanto nos países de acolhimento, como nos países de origem.

1.5. Em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de Tampere, a Comissão tenciona iniciar e prosseguir os trabalhos em matéria de imigração legal a fim de explorar todas as possibilidades proporcionadas pelo Título IV do Tratado CE. A médio prazo, abordará sucessivamente todas as vertentes relativas à entrada e à residência dos nacionais de países terceiros, nomeadamente a entrada e a residência para efeitos de estudos, para efeitos de emprego assalariado e independente e para o exercício de actividades não remuneradas. A Comissão tenciona abordar também a questão da situação jurídica dos nacionais de países terceiros que são titulares de uma autorização de residência de longa duração; de igual modo, pretende assegurar a aplicação do nº 4 do artigo 63º relativo aos direitos de residência noutros Estados-membros dos nacionais de países terceiros que residem legalmente num Estado-membro.

2. ENTRADA E RESIDÊNCIA PARA EFEITOS DE REAGRUPAMENTO FAMILIAR

2.1. De há alguns anos a esta parte, a entrada e a residência para efeitos de reagrupamento familiar constituem o principal canal de imigração legal de nacionais de países terceiros. A imigração familiar é predominante em quase todos os países da OCDE, em especial no Canadá e nos Estados Unidos; o mesmo se verifica nos Estados-membros da União Europeia, embora os números variem de Estado-membro para Estado-membro. Esta imigração familiar engloba, simultaneamente, o reagrupamento familiar *stricto sensu* - os membros da família reúnem-se ao nacional de um país terceiro já residente - e a formação da família quando os laços familiares se estabelecem após a entrada do nacional de um país terceiro.

2.2. Para além da importância em termos quantitativos deste tipo de imigração legal, o reagrupamento familiar é um meio necessário para que a integração dos nacionais de países terceiros que residem legalmente nos Estados-membros seja plenamente conseguida. Com efeito, a presença dos membros da família contribui para uma maior estabilidade e uma melhor inserção destas pessoas, permitindo-lhes ter uma vida familiar normal.

3. QUADRO JURÍDICO INTERNACIONAL

3.1. A regulamentação do reagrupamento familiar, que extravasa parcialmente o âmbito exclusivo da legislação nacional, insere-se no quadro jurídico internacional. A Declaração Universal dos Direitos do Homem e os Pactos Internacionais de 1966 sobre os direitos civis e políticos e sobre os direitos económicos, sociais e culturais reconhecem que a família é o elemento natural e fundamental da sociedade e que, por isso, tem direito à protecção e à assistência da sociedade e dos Estados. A Convenção nº 143 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pela Itália, Portugal e Suécia, convida os Estados a facilitar o reagrupamento familiar de todos os trabalhadores migrantes que residem legalmente nos respectivos territórios.

3.2. A Convenção internacional sobre a protecção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros da sua família, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Dezembro de 1990, estipula que «os Estados que são parte na Convenção adoptam as medidas que considerarem adequadas e que sejam da sua competência para facilitar a reunião dos trabalhadores migrantes com os respectivos cônjuges ou com as pessoas que com eles mantenham uma relação que, nos termos da legislação aplicável, produzam efeitos equiparáveis ao casamento, bem como com os seus filhos a cargo, menores e solteiros». A Convenção descreve os domínios em que deverá ser estabelecida igualdade de tratamento entre os membros da famílias e os cidadãos nacionais: acesso à educação, à formação profissional, aos serviços de saúde e sociais e à vida cultural. Os Estados deverão igualmente facilitar a aprendizagem, por parte dos filhos de trabalhadores migrantes, da língua do país de acolhimento, bem como da língua materna. Por último, os pedidos de autorização de residência no país após a morte do trabalhador ou após a dissolução do casamento deverão examinados com benevolência pelos Estados-membros em função do período de residência já decorrido. Quando essa autorização não puder ser atribuída, os membros da família deverão beneficiar de um prazo razoável para a saída. Esta Convenção ainda não entrou em vigor devido ao número insuficiente de ratificações; até agora, não foi ratificada por nenhum dos Estados-membros.

3.3. A Convenção de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados, não prevê o direito ao reagrupamento familiar. O princípio do reagrupamento familiar dos refugiados foi, no entanto, reconhecido na Acta Final da conferência que adoptou a Convenção de 1951. O Comité Executivo do Alto Comissariado para os Refugiados (ACR) recordou em diversas ocasiões aos Estados que o princípio da unidade da família estava consagrado nos instrumentos internacionais dos Direitos do Homem e que os governos devem tomar as medidas adequadas para garantir que a unidade familiar seja mantida. No tocante à definição da família e dos seus membros, é de assinalar que o Comité Executivo do ACR defendeu uma abordagem pragmática e flexível, que tenha conta os elementos de dependência física, financeira e psicológica do núcleo constituído por pais e filhos[4].

3.4. No contexto do quadro jurídico internacional, é indispensável mencionar a Convenção relativa aos direitos da criança de 20 de Novembro de 1989. Esta Convenção estabelece que os Estados devem procurar assegurar que a criança não seja separada dos pais. A este título, qualquer pedido de saída ou de entrada num dado país para efeitos de reagrupamento familiar deve ser considerado, num espírito positivo, com humanidade e diligência. Em todas as decisões que digam respeito à criança, a consideração primordial deve ser o interesse superior desta última.

3.5. Entre os instrumentos jurídicos europeus pertinentes em matéria de reagrupamento familiar, a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 1950 reveste-se de uma importância fundamental. Com efeito, consagra, no seu artigo 8º, o direito ao respeito pela vida privada e familiar e, no seu artigo 12º, o direito ao casamento e à constituição de uma família. A interpretação das disposições do Convenção deu lugar a uma vasta jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem; é certo que a jurisprudência não deduziu dessas disposições um direito ilimitado ao reagrupamento familiar dos membros da família dos nacionais países terceiros instalados legalmente num Estado-membro ou uma protecção absoluta contra a separação dos membros da família em caso de expulsão, a menos que seja impossível uma vida normal de família no país de origem. No entanto, a jurisprudência do Tribunal limita o exercício discricionário da competência das autoridades públicas em matéria de controlo de entrada no território e em caso de expulsão.

3.6. Dois instrumentos europeus contemplam especificamente o reagrupamento familiar: trata-se da Carta Social Europeia e da Convenção Europeia de 1977 relativa ao estatuto jurídico do trabalhador migrante. Nos termos da Carta Social Europeia, a fim de assegurar o exercício efectivo do direito dos trabalhadores migrantes e das suas famílias à protecção e à assistência, as Partes Contratantes comprometem-se, com efeito, a facilitar, na medida do possível, o reagrupamento da família do trabalhador migrante autorizado a estabelecer-se nos respectivos territórios. A Convenção Europeia de 1977 relativa ao estatuto jurídico do trabalhador migrante estabelece que o cônjuge e os filhos não casados são autorizados a reunir-se ao trabalhador migrante já residente no território de uma Parte Contratante. No entanto, o âmbito de aplicação desta Convenção encontra-se duplamente limitado, isto é, refere-se unicamente aos trabalhadores assalariados e só se aplica aos trabalhadores nacionais

[4] Conclusões n° 9 (XXVIII), n° 24 (XXXII), n°84 (XLVIII), n° 85 (XLIX) e Conclusões da 50° Sessão de 1999.

dos Estados que são Partes Contratantes na Convenção, que não foi ratificada por todos os Estados-membros.

4. SITUAÇÃO A NÍVEL NACIONAL

4.1. É de referir que a protecção da família constitui um princípio explicitamente consagrado nas disposições constitucionais de alguns Estados-membros, tais como a Alemanha, Portugal ou a Itália. Os Estados-membros reconhecem quer um direito ao reagrupamento familiar, quer a possibilidade discricionária de autorizar o reagrupamento familiar em função da categoria e do estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros em causa. Apenas um Estado-membro aplica uma política de quotas aos pedidos de entrada.

4.2. O exercício deste direito é, porém, sujeito a condições como o respeito da ordem e segurança públicas, a existência de habitação adequada e recursos suficientes e mesmo o estabelecimento de um período de espera. Quanto a estes aspectos, as legislações e as práticas dos Estados-membros registam amplas variações.

4.3. Em matéria de habitação, alguns Estados exigem que o residente que deve acolher a família disponha de uma habitação suficiente para poder recebê-la em condições aceitáveis. Esta condição é estabelecida sob formas diferentes nos Estados-membros. Na Alemanha, o alojamento deve ser equivalente a uma habitação social. Em França, Portugal e nos Países Baixos deve ser equivalente à habitação considerada normal para os nacionais. Outros critérios, tais como a dimensão, a higiene e a segurança, podem ser aplicados (Grécia, Itália, Áustria, Reino Unido). A Espanha e o Luxemburgo não aplicam regras pré-estabelecidas e apreciam as situações caso a caso. Em contrapartida, a condição relativa à habitação adequada não é exigida na Bélgica, Dinamarca, Finlândia e Suécia.

4.4. O critério dos recursos é igualmente interpretado de formas diversas. Os recursos devem ser equivalentes ao salário mínimo em França, Portugal e Espanha. São superiores ou equivalentes ao mínimo social na Alemanha e nos Países Baixos. O Reino Unido exige não haja qualquer recurso às verbas públicas e a Dinamarca exige que o residente tome a seu cargo as necessidades dos membros da família. A França e os Países Baixos exigem, além disso, que os recursos sejam permanentes e estáveis. A Áustria requer que os membros da família estejam cobertos por um seguro social. A condição da existência de recursos suficientes não é exigida na Bélgica, Finlândia, Luxemburgo e Suécia.

4.5. Alguns Estados-membros impõem um período de espera aos nacionais de países terceiros recém-admitidos. A duração deste período varia de país para país, sendo de 1 ano em França e Espanha, 3 anos na Dinamarca e 5 anos na Grécia. Os outros Estados-membros não impõem formalmente um período de espera, mas os prazos que decorrem até à reunificação familiar podem, todavia, ser longos devido à duração da apreciação do pedido de reagrupamento familiar. Na Áustria, estes prazos podem atingir vários anos devido ao regime de quotas.

4.6. Existem igualmente diferenças quanto aos membros da família autorizados a reunir-se ao requerente do reagrupamento, à idade dos filhos susceptíveis de serem abrangidos pelo reagrupamento e à admissão da pessoas que vivem em união de facto.

4.7. Os nacionais de países terceiros com estatuto de refugiados reconhecido nos termos do artigo 1º-A da Convenção de Genebra de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados, beneficiam, em certos Estados, de um regime de reagrupamento familiar mais favorável. Estão isentos das justificações relativas aos recursos e à habitação, não se encontram sujeitos a um período de espera e, por vezes, o direito ao reagrupamento familiar permite-lhes incluir outras pessoas para além da família nuclear.

5. REGULAMENTAÇÃO COMUNITÁRIA EM MATÉRIA DE REAGRUPAMENTO FAMILIAR .

5.1. O direito comunitário já engloba parcialmente a regulamentação relativa ao reagrupamento familiar. Com efeito, as disposições relativas à livre circulação dos cidadãos da União no território da Comunidade Europeia aplicam-se aos membros das suas famílias, quer sejam nacionais de um Estado-membro ou de um país terceiro. O cidadão da União que exerce o seu direito à livre circulação pode deslocar-se acompanhado pela família ou esta pode viajar para reunir-se a ele; as condições de integração desta família no país de acolhimento constituem, com efeito, um requisito prévio indispensável ao exercício da livre circulação em condições objectivas de liberdade e de dignidade.

5.2. O direito a serem acompanhados pela família ou a que esta se venha reunir a eles é reconhecido aos cidadãos da União que se estabelecem noutro Estado-membro para aí exercerem uma actividade económica como trabalhadores assalariados[5] ou independentes[6]. Os membros da família destas pessoas beneficiam, além disso, do direito a permanecer, sob certas condições, no território do país de acolhimento, mesmo depois da cessação da actividade económica ou do falecimento do cidadão da União de que dependem[7]. O direito ao reagrupamento familiar é igualmente concedido aos cidadãos da União com estatutos diferentes do de trabalhador assalariado e não assalariado, que beneficiam do direito de residência noutro Estado-membro, na condição de disporem de recursos suficientes e de um seguro de doença[8].

5.3. Os membros da família a que se faz referência são o cônjuge, os descendentes menores de 21 anos ou a cargo e os ascendentes a cargo9. Em contrapartida, apenas o cônjuge e os filhos a cargo podem acompanhar ou reunir-se aos estudantes, na condição de disporem de recursos suficientes e de um seguro de doença[10]. Estas regras aplicam-se também aos nacionais do Espaço Económico Europeu nos termos do Acordo de 2 de Maio de 1992.

5.4. Dado que os direitos dos membros da família são direitos derivados, vinculados aos direitos detidos pelo cidadão da União titular do direito à livre circulação, é concedida a estas pessoas uma autorização de residência com a mesma validade que a

---

5 Regulamento (CEE) nº 1612/68 de 15.10.1968, JO L 257 de 19.10.1968, p. 2.

6 Directiva 73/148/CEE de 21.5.1973, JO 172 de 28.6.1973, p. 14.

7 Regulamento (CEE) nº 1251/70 de 29.6.1970, JO L 142 de 30.6.1970, p. 24 e Directiva 75/34/CEE de 17.12.1974, JO L 14 de 20.1.1975.

8 Directiva 90/364/CEE de 28.6.1990 JO L 180 de 13.7.1990, p. 26 e Directiva 90/365/CEE de 8.6.1990, JO L 180 de 13.7.1990, p. 28.

9 No que respeita aos cidadãos da União que se estabelecem noutro Estado-membro para aí exercerem uma actividade económica, prevê-se igualmente que os Estados-membros devem favorecer a admissão de qualquer outro membro da família que esteja a cargo do trabalhador ou que viva, no país de origem, sob o tecto do trabalhador. A este respeito, consulte-se também as novas propostas de alteração do Regulamento nº 1612/68, apresentadas pela Comissão, JO C 344 de 12.11.1998 p. 9.

10 Directiva 93/96/CEE de 29.10.1993 JO 317 de 18.12.1993 p. 59.

autorização concedida à pessoa de que dependem. Os Estados-membros podem impor limites ao exercício dos direitos de entrada e de residência dos membros da família por razões de ordem pública, de segurança interna ou de saúde pública[11]. A regulamentação comunitária concede também ao cônjuge e aos filhos o direito ao exercício de uma actividade assalariada, mesmo quando não tenham a nacionalidade de um Estado-membro.

5.5. Excepto no que diz respeito à situação dos nacionais de países terceiros que sejam membros da família de um cidadão da União que exerça o seu direito à livre circulação, o direito comunitário não contém regras em matéria de reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros, nem dos refugiados, nem das outras categorias de emigrantes. Esta situação é consequência directa da inexistência de base jurídica a nível comunitário antes da entrada em vigor, em 1 de Maio de 1999, do Tratado de Amsterdão.

6. TRABALHOS NO QUADRO DA UNIÃO EUROPEIA

6.1. No quadro da União Europeia, e antes da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, a importância do tema do reagrupamento familiar foi evidenciado nos trabalhos que o Conselho lhe consagrou. O reagrupamento familiar figurava como tema prioritário no programa para a harmonização das políticas de imigração, adoptado pelos Ministros responsáveis pela imigração, que foi ratificado pelo Conselho Europeu de Maastricht de 1991.

6.2. Em 1993, os Ministros encarregados das questões de imigração adoptaram uma resolução sobre a harmonização das políticas nacionais em matéria de reagrupamento familiar[12]. Este texto, juridicamente não vinculativo, contém os princípios que deverão reger as políticas nacionais dos Estados-membros (membros da família que podem ser admitidos, condições de entrada e de residência). Refere-se ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que residem no território dos Estados-membros numa base que lhes proporcione uma perspectiva de residência duradoura; não se refere nem ao reagrupamento familiar dos cidadãos da União, nem ao dos nacionais de países terceiros que tenham obtido o estatuto de refugiados.

6.3. As instâncias competentes do Conselho continuaram a consagrar uma atenção especial ao tema do reagrupamento familiar; pode afirmar-se que, mesmo antes da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, este tema figurou sempre na ordem de trabalhos do Conselho sob a forma de trocas de pontos de vista, recolha de informações, documentos de reflexão e debate de propostas durante as presidências holandesa, luxemburguesa, britânica e austríaca.

6.4. Em Dezembro de 1997, o Conselho adoptou uma resolução sobre as medidas a adoptar em matéria de luta contra os casamentos brancos[13]. Este texto, embora não se refira directamente ao reagrupamento familiar, está ligado a este tema; com efeito, diz respeito à medidas para evitar e reprimir os eventuais casos de utilização abusiva das regras relativas à entrada e à residência através de casamentos fictícios.

---

11 Directiva 64/221/CEE de 25.2.1964 JO 56 de 4.4.1964, p. 850/64.

12 Documento SN 2828/1/93 WG1 1497 REV 1.

13 JO L 382 de 16.12.1997, p. 1.

6.5. Em 1997, a Comissão apresentou uma proposta de convenção relativa à admissão dos nacionais de países terceiros[14], que tinha por objectivo contribuir para a reflexão acerca das questões de imigração antes da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão e das profundas alterações institucionais que o seu texto comportava. Numa declaração preliminar a essa proposta, a Comissão salientava a sua intenção de apresentar um novo projecto, sob forma de directiva, após a entrada em vigor do novo Tratado. Esta iniciativa destinava-se a permitir conservar a contribuição dos debates sobre a substância do texto no quadro de um instrumento jurídico comunitário.

6.6. Após a entrada em vigor do Tratado de Amsterdão e da introdução no Tratado que institui a Comunidade Europeia do novo Título IV relativo aos vistos, ao asilo, à imigração e a outras políticas relacionadas com a livre circulação de pessoas, a Comissão considera chegou o momento oportuno para concretizar o compromisso assumido em 1997 e apresentar, relativamente ao reagrupamento familiar, uma nova proposta sob a forma de instrumento jurídico comunitário.

6.7. Esta iniciativa enquadra-se, aliás, no conteúdo do Plano de Acção do Conselho e da Comissão, do 3 de Dezembro de 1998[15]sobre a melhor forma de aplicar as disposições do Tratado de Amsterdão relativas à criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça , que prevê a adopção, no prazo de dois anos após a entrada em vigor do Tratado, de um instrumento sobre o estatuto jurídico dos imigrantes legais e a elaboração, no prazo de cinco anos, de regulamentação sobre as condições de entrada e de residência, bem como normas relativas aos procedimentos de emissão pelos Estados-membros de vistos e autorizações de residência de longa duração, incluindo para efeitos de reagrupamento familiar. Trata-se de uma confirmação da atenção que o Conselho e a Comissão consagram a estes temas. Por último, é de recordar que o Conselho Europeu, reunido em Viena em 11 e 12 de Dezembro de 1998, solicitou ao Conselho que prosseguisse os seus trabalhos relativos, entre outros, às regras aplicáveis aos nacionais de países terceiros[16].

6.8. É igualmente útil recordar que, no Conselho Europeu de Colónia de 3 e 4 de Junho de 1999, os Chefes de Estado e de Governo adoptaram uma decisão relativa à elaboração de uma Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Esta Carta deverá reunir os direitos fundamentais em vigor na União Europeia, por forma a conferir-lhes maior visibilidade. O seu alcance não poderá ser limitado apenas aos cidadãos da União. No entanto, nesta fase, não foi tomada qualquer decisão quanto ao alcance jurídico e ao valor vinculativo da Carta.

6.9. Durante os trabalhos preparatórios realizados com vista à apresentação da proposta, foram efectuadas consultas para sondar as posições do Alto Comissariado para os Refugiados e das organizações não governamentais que trabalham neste domínio. Ao ter em consideração os trabalhos do Conselho sobre a questão do reagrupamento familiar e o parecer do Parlamento Europeu sobre a proposta de convenção relativa à admissão, a Comissão pôde fundamentar a sua proposta numa visão global da problemática do reagrupamento das famílias.

---

14 JO L 337 de 7.11.1997, p. 9.

15 JO C 19 de 23.1.1999, p. 1.

16 Conclusões da presidência, Viena 11 e 12 de Dezembro de 1998 ponto 85.

7. OBJECTIVO DA PROPOSTA DA COMISSÃO

7.1. O Conselho Europeu afirmou, na sua reunião especial em Tampere, realizada em 15 e 16 de Outubro de 1999[17], que a União Europeia deve assegurar um tratamento justo aos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território dos seus Estados-membros. O Conselho reconheceu também que uma política mais dinâmica em matéria de integração deverá ter por objectivo proporcionar a estas pessoas direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da União Europeia.

7.2. Para a realizar este objectivo, a Comissão considera que é necessário permitir aos nacionais de países terceiros que residem legalmente no território dos Estados-membros o exercício de um direito ao reagrupamento familiar, sujeito a determinadas condições, que proporcione a estas pessoas a possibilidade de ter uma vida familiar normal e favoreça a sua integração nas sociedades dos Estados-membros. Para assegurar que estas pessoas beneficiem de um tratamento comparável ao dos cidadãos da União Europeia, a proposta de directiva inspira-se em determinadas disposições do direito comunitário em vigor relativas ao reagrupamento familiar dos cidadãos da União que exercem o seu direito à livre circulação.

7.3. O respeito da vida familiar aplica-se a todos os nacionais de países terceiros, independentemente das razões que os levaram a residir no território dos Estados-membros (emprego, actividade independente, estudos). O âmbito de aplicação da proposta de directiva não se limita, pois, a certas categorias de nacionais de países terceiros. O único critério é o da residência legal. Os refugiados e as pessoas que beneficiam de protecção subsidiária só podem usufruir do direito ao respeito da vida familiar mediante o reagrupamento num país em que possam ter em conjunto uma vida familiar normal, na medida em que foram obrigados a abandonar o seu país de origem e que essa fuga provocou, na maior parte dos casos, a separação dos membros de uma mesma família. Devido a estas circunstâncias particulares, a directiva concede a estas pessoas um tratamento específico no que respeita às condições prévias ao reagrupamento (habitação, recursos, período de espera) e aos membros da família que podem ser reagrupados.

7.4. Em última instância, a proposta de directiva tem por finalidade aproximar as legislações nacionais com dois objectivos: por um lado, trata-se de garantir a segurança jurídica dos nacionais de países terceiros, que, deste modo, poderão beneficiar de condições de reagrupamento familiar muito semelhantes, independentemente do Estado-membro em que tenham sido admitidos para efeitos de residência. Por outro lado, trata-se de reduzir a possibilidade de os nacionais de países terceiros fundamentarem exclusivamente a escolha do Estado-membro onde pretendem residir nas condições mais favoráveis que este país lhes possa proporcionar.

7.5. A situação dos membros da família de cidadãos da União que residem no país de que são nacionais e que não exerceram o seu direito à livre circulação tem sido, até agora, regida apenas pelo direito nacional. Dado que estas pessoas não exercem o seu direito à livre circulação, considerou-se, no passado, que se tratava de uma situação puramente interna que era da competência dos Estados-membros.

---

[17] Conclusões da Presidência, ponto 18.

Por conseguinte, existe uma diferença de tratamento entre cidadãos da União baseada no facto de exercerem ou não o seu direito à livre circulação. A Comissão considera que é necessário encontrar uma solução adequada para evitar esta diferença e colmatar esta lacuna jurídica. Assim, propõe-se a supressão desta diferença de tratamento e o alargamento do benefício do direito comunitário em vigor a todos os cidadãos da União.

Neste exercício, a Comissão está, porém, consciente que o direito comunitário em vigor não cobre as situações abrangidas pela proposta de directiva. No que respeita a um ponto específico, a disposição relativa ao estatuto autónomo, a proposta proporciona aos membros da família dos nacionais de países terceiros condições mais favoráveis dos que as proporcionadas, na situação actual do direito comunitário em matéria de livre circulação, aos nacionais de países terceiros que são membros da família de cidadãos da União. A médio prazo, no quadro de futuras iniciativas no domínio da livre circulação de pessoas, a Comissão procurará manterá o equilíbrio entre a situação jurídica dos cidadãos da União e os membros da sua família e a situação dos nacionais de países terceiros.

8. ESCOLHA DA BASE JURÍDICA

8.1. A escolha da base jurídica é coerente com as alterações introduzidas no Tratado que institui a Comunidade Europeia pelo Tratado de Amsterdão, que entrou em vigor em 1 de Maio de 1999. O nº 3, alínea a), do artigo 63º do Tratado CE estabelece que o Conselho adoptará medidas relativas às condições de entrada e de residência, bem como normas relativas aos processos de emissão de vistos de longa duração e autorizações de residência permanente, pelos Estados-membros, nomeadamente para efeitos de reagrupamento familiar.

8.2. Este artigo constitui, portanto, a base jurídica natural de uma proposta na qual se define o reagrupamento familiar como um direito dos nacionais de países terceiros já residentes no território dos Estados-membros, se fixam as condições de entrada dos membros das suas famílias e se estabelecem alguns aspectos do estatuto jurídico dos membros da família.

8.3. A proposta de directiva deve ser adoptada através do procedimento previsto no artigo 67º do Tratado, segundo o qual, durante um período transitório de cinco anos, o Conselho deliberará por unanimidade, sob proposta da Comissão ou por iniciativa de um Estado-membro e após consulta do Parlamento Europeu. O Título IV do Tratado CE não é aplicável ao Reino Unido e à Irlanda, excepto se estes dois países tomarem uma decisão em contrário, de acordo com as condições indicadas no Protocolo relativo a posição do Reino Unido e da Irlanda anexo aos Tratados. O Título IV do Tratado CE também não se aplica à Dinamarca nos termos do Protocolo relativo à posição da Dinamarca anexo aos Tratados.

9. SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE: JUSTIFICAÇÃO E VALOR ACRESCENTADO

9.1. A introdução no Tratado que institui a Comunidade Europeia do novo Título IV sobre as políticas em matéria de vistos, de asilo, de imigração e outras políticas relacionadas com a circulação de pessoas demonstra a vontade das Altas Partes Contratantes de atribuir competências à Comunidade Europeia nestes domínios.

9.2. No entanto, a Comunidade Europeia não tem competências exclusivas neste domínio e, por conseguinte, mesmo existindo vontade política para aplicar uma política comum em matéria de asilo e de imigração, deve proceder em conformidade com o artigo 5º do Tratado CE, ou seja, intervém apenas na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser mais bem alcançados a nível comunitário. A proposta de directiva corresponde a estos critérios.

9.3. Subsidiariedade

A instauração de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça comporta a adopção de regras comuns no domínio da política de imigração. O objectivo específico desta iniciativa consiste em estabelecer um direito ao reagrupamento familiar que possa ser exercido com base em critérios comuns em todos os Estados-membros. Com efeito, a situação no que respeita à entrada e à residência dos membros da família dos nacionais de países terceiros varia de Estado-membro para Estado-membro. O estabelecimento de critérios comuns a nível comunitário deve efectuar-se por intermédio de uma acção do tipo da acção proposta. Além disso, o estabelecimento de

critérios comuns permitirá limitar a possibilidade de os nacionais de países terceiros procederam à escolha do país de destino exclusivamente em função das condições mais favoráveis que este país lhes possa proporcionar.

9.4. Proporcionalidade.

A forma da acção comunitária deve ser a mais simples possível, de modo a permitir a concretização do objectivo da proposta, bem como a sua execução eficaz. Neste espírito, o instrumento jurídico escolhido é a directiva, que permite estabelecer princípios de base, deixando ao critério dos Estados-membros, que são os seus destinatários, a escolha da forma e dos meios mais adequados para aplicar estes princípios nos respectivos quadros jurídicos e contextos nacionais. Além disso, a proposta de directiva não tem por objectivo regulamentar a situação jurídica de todos os nacionais de países terceiros que residam legalmente no território dos Estados-membros e deixa a estes últimos a liberdade de estabelecer as regras relativas às pessoas cuja autorização de residência é válida por um período inferior a um ano.

COMENTÁRIO AOS ARTIGOS

Capítulo I: Disposições gerais

Artigo 1º

O direito ao reagrupamento familiar, instituído pela proposta de directiva, decorre da exigência de protecção da família, elemento natural e fundamental da sociedade, bem como do direito ao respeito da vida familiar, consagrado pelo direito internacional, nomeadamente pela Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. A proposta de directiva estabelece um direito ao reagrupamento familiar para os nacionais de países terceiros que residam legalmente num Estado-membro; a proposta estabelece também este direito para os cidadãos da União que não exerçam o direito à livre circulação. Este direito não é absoluto: o seu exercício é sujeito ao cumprimento de condições, tanto materiais como processuais, fixadas pela proposta de directiva.

Artigo 2º

Este artigo contém as definições dos diferentes conceitos utilizados nas disposições da proposta de directiva.

(a) O conceito de nacional de um país terceiro é definido por defeito, isto é, excluindo os cidadãos da União, tal como definidos no Tratado CE. Refere-se simultaneamente às pessoas que têm a nacionalidade de um país terceiro e aos apátridas, na acepção da Convenção de Nova Iorque de 28 de Setembro de 1954.

(b) O conceito de refugiado abrange os nacionais de países terceiros que obtiveram o estatuto de refugiado em aplicação da Convenção de Genebra de 1951, bem como os que obtiveram esse estatuto com base nas disposições constitucionais dos Estados-membros, tal como no caso da França (asilo constitucional para "os combatentes pela liberdade") e da Alemanha (refugiados reconhecidos com base no nº 1 do artigo 16º da Constituição).

(c) O conceito de "pessoa beneficiária de protecção subsidiária" abrange todos os casos em que uma pessoa que não pode beneficiar da protecção da Convenção de Genebra de 1951 recebe protecção de um Estado-membro com base em obrigações

humanitárias ligadas à prática ou à legislação nacionais desse Estado-membro ou em obrigações internacionais (nomeadamente, a proibição de expulsar uma pessoa para um país onde corra o risco de ser condenada à pena de morte ou a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, nos termos do artigo 3º da Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais e dos artigos 1º e 3º da Convenção das Nações Unidas contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes).

(d) O conceito de requerente do reagrupamento refere-se ao nacional de um país terceiro que resida legalmente no território de um Estado-membro, independentemente das razões pelas que foi autorizado a residir (por exemplo, para efeitos de emprego, de exercício de uma actividade independente, de estudos, de exercício de uma actividade não lucrativa, porque obteve o estatuto de refugiado ou é beneficiário de protecção subsidiária). Este conceito engloba igualmente o cidadão da União Europeia que não exerce o seu direito à livre circulação.

(e) No que respeita aos nacionais de países terceiros, o conceito de reagrupamento familiar abrange duas situações: o reagrupamento familiar em sentido estrito e a formação da família. No primeiro caso, o requerente do reagrupamento teve de se separar dos membros da sua família para se instalar num Estado-membro e pretende que estes se venham reunir a ele. No segundo caso, o requerente do reagrupamento decidiu, após a entrada no Estado-membro, fundar uma família com um nacional de um país terceiro que não reside no Estado-membro e pretende que esta pessoa se venha reunir a ele. A proposta de directiva não regulamenta a situação jurídica das pessoas que desejam entrar no território de um Estado-membro a fim de contrair casamento com um nacional de um país terceiro que já reside nesse Estado-membro. Esta situação continua ser do âmbito do direito nacional.

(f) A autorização de residência é definida em sentido lato para englobar todas as categorias de reagrupamento contempladas: a directiva aplica-se a todos os nacionais de países terceiros que residem no território de um Estado-membro, independentemente das razões de residência; do mesmo modo, a definição de autorização de residência engloba todas as autorizações de residência emitidas pelos Estados-membros, independentemente dos motivos em que se funda a sua emissão ou da sua forma. São excluídas do conceito de autorização de residência as autorizações provisórias de residência que podem ser concedidas aos requerentes de asilo.

Artigo 3º

1. Este artigo refere-se ao âmbito de aplicação da proposta de directiva. O requerente do reagrupamento deve pertencer a uma das categorias de pessoas mencionadas no nº 1:

(a) A primeira categoria de pessoas engloba os nacionais de países terceiros que se encontrem legalmente no território de um Estado-membro e que possuam uma autorização de residência válida por um período mínimo de um ano. Esta definição abrange todos os nacionais de países terceiros, independentemente das razões de residência, incluindo as pessoas beneficiárias de protecção subsidiária. Em contrapartida, não são abrangidos pela directiva os nacionais de países terceiros residentes num Estado-membro com uma autorização de residência com um período de validade inferior a um ano, como, por exemplo, os trabalhadores temporários ou com uma autorização de residência vinculada a um emprego sazonal. A questão do

reagrupamento familiar deste tipo de pessoas será regida pela regulamentação nacional dos Estados-Membros.

(b) A segunda categoria de pessoas engloba os refugiados. No caso destes últimos, a proposta de directiva é aplicável independentemente da validade da autorização de residência que lhes tenha sido concedida pelo Estado-membro. O simples facto de disporem do estatuto de refugiados dá-lhes acesso ao direito ao reagrupamento familiar.

(c) A terceira categoria de pessoas engloba os cidadãos da União que não exerceram o seu direito à livre circulação de pessoas.

Em contrapartida, a proposta é aplicável independentemente do estatuto jurídico dos membros da família, ou seja, os membros da família podem residir num Estado-membro a outro título, podem residir fora do Estado-membro, podem ser requerentes de asilo, podem estar sujeitos ao regime de protecção temporária, etc.

2. O nº 2 do artigo 3º refere-se às exclusões do âmbito de aplicação da proposta de directiva devido à situação jurídica do requerente do reagrupamento.

(a) A proposta não abrange o reagrupamento familiar dos requerentes de asilo devido à incerteza quanto ao resultado da apreciação do seus pedidos.

(b) A proposta não abrange o reagrupamento familiar das pessoas beneficiárias de protecção temporária. Em 1997, a Comissão apresentara uma proposta de acção comum relativa à protecção temporária das pessoas deslocadas[18], tendo sido apresentada uma proposta alterada em 1998[19]; Estes dois textos abrangiam o reagrupamento familiar das pessoas beneficiárias de protecção temporária. A Comissão tenciona apresentar uma nova proposta para ter em conta as consequências da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão. Por isso, tendo em conta as especificidades da problemática da protecção temporária, é preferível tratar o reagrupamento familiar no contexto da futura proposta.

3. O nº3 do artigo 3º refere-se aos casos gerais de exclusão do âmbito de aplicação da proposta de directiva. A situação jurídica dos nacionais de países terceiros que são membros da família de um cidadão da União que exerce o seu direito à livre circulação de pessoas é excluída do âmbito de aplicação da proposta de directiva; estas pessoas estão, e continuarão a estar, cobertas pelas disposições do direito comunitário em matéria de livre circulação de pessoas.

4. No momento em decidiu lançar uma iniciativa de harmonização das regras relativas ao reagrupamento familiar, a Comunidade Europeia respeita os seus compromissos internacionais e, por conseguinte, os acordos, quer sejam comunitários ou mistos, que já tenham entrado em vigor.

(a) Por isso, a proposta de directiva não prejudica a aplicação de disposições mais favoráveis dos acordos comunitários ou mistos já em vigor, concluídos com países terceiros, e que regulamentem a situação jurídica dos nacionais dos países terceiros em questão. Esta exclusão é válida na medida em que estas

---

[18] JO 106 de 4.4.1997, p. 13.

[19] JO C 268 de 27.8.1998.

disposições são pertinentes em relação ao conteúdo da proposta de directiva; diz respeito aos acordos, às decisões tomadas em aplicação de acordos, bem como à correspondente jurisprudência. Ainda que estes acordos não regulamentem directamente a questão do reagrupamento familiar, contêm, todavia, disposições em matéria de direitos dos membros da família, as quais não serão afectadas pela proposta de directiva se forem mais favoráveis para estes últimos.

Trata-se dos seguintes textos:

– Acordo que institui o Espaço Económico Europeu, de 1992[20], que alarga aos nacionais dos países membros, Noruega, Islândia e Liechtenstein, bem como aos membros da sua família, os benefícios do conjunto das regras do direito comunitário em matéria de livre circulação de pessoas.

– Acordo de Associação com a Turquia de 1962[21],

– Acordos Europeus com os países candidatos à adesão da Europa Central e Oriental,

– Acordos de associação euro-mediterrânicos com Marrocos e a Tunísia.

(b) A proposta de directiva não prejudica igualmente a aplicação das disposições mais favoráveis de dois instrumentos internacionais estabelecidos no quadro do Conselho da Europa, que se aplicam aos trabalhadores migrantes nacionais dos países membros do Conselho da Europa.

Artigo 4º

O reagrupamento familiar dos cidadãos da União que não exercem o seu direito à livre circulação de pessoas era, até à data, exclusivamente regulamentado pelas regras nacionais. Esta situação cria uma diferença de tratamento injustificada entre a família dos cidadãos da União que não exerceram o seu direito à livre circulação e permaneceram no país da sua nacionalidade e a dos que exerceram o seu direito à livre circulação. Nalguns casos, o direito nacional regulamenta o reagrupamento familiar dos seus próprios nacionais de forma mais restritiva do que as regras em vigor do direito comunitário. Dado que a cidadania da União é única, convém colmatar esta lacuna jurídica. Por conseguinte, nos termos deste artigo, os membros da família de todos os cidadãos da União ficam sujeitos às disposições pertinentes do direito comunitário em matéria de reagrupamento familiar.

Capítulo II: Membros da família

Artigo 5º

1. Este artigo estabelece quais são os membros da família do requerente que podem ter acesso ao reagrupamento.

---

[20] JO L 1 de 3.1.1994, p. 3.
[21] JO L 217 de 29.12.1964.

(a) Esta alínea refere-se ao cônjuge do requerente, ou a pessoa com quem mantém uma união de facto, que pode ser do mesmo sexo. A disposição sobre a união de facto aplica-se unicamente nos Estados-membros cujo quadro jurídico confere às uniões de facto efeitos equiparáveis aos do casamento[22]. Esta disposição não implica qualquer harmonização das regras nacionais relativas ao reconhecimento das uniões de facto; permite unicamente aplicar o princípio da igualdade de tratamento. A fim de evitar possíveis abusos, as pessoas ligadas por uma união de facto devem estar vinculadas por uma relação duradoura, o que é possível demonstrar mediante a prova da coabitação ou de testemunhos fidedignos.

(b) Esta alínea refere-se aos filhos do casal, casado ou não. Não é feita qualquer distinção de tratamento relativamente aos filhos nascidos fora do casamento, de casamentos anteriores ou adoptados. No entanto, se a adopção não tiver sido autorizada pela autoridade competente do Estado-membro, deverá ser reconhecida por esta autoridade, em conformidade com as regras de direito internacional privado aplicadas por todos os Estados-membros. Consequentemente, a entrada de filhos "confiados", segundo alguns costumes, não é possível, excepto se a autoridade competente do Estado-membro reconhecer que estes costumes produzem efeitos equiparáveis aos da adopção.

(c) Os filhos de apenas um dos cônjuges, ou das pessoas vinculadas por uma união de facto, entram também na categoria das pessoas com acesso ao reagrupamento. No entanto, o cônjuge ou a pessoa vinculada por uma união de facto que solicita o reagrupamento deve ter um direito de guarda efectivo destes filhos e tê-los a seu cargo. Se o direito de guarda é partilhado, é necessária a autorização do outro progenitor para proceder ao reagrupamento. Esta regra permite evitar que o reagrupamento anule, de facto, o direito de guarda do outro progenitor.

(d) Esta alínea aplica-se aos ascendentes; o seu reagrupamento é possível quando estas pessoas deixaram de ter qualquer apoio familiar no seu país de origem e estão a cargo do requerente. Esta disposição permite fazer progressos no que respeita ao estabelecimento de direitos comparáveis entre nacionais de países terceiros e cidadãos da União que exercem o seu direito à livre circulação; as regras do direito comunitário prevêem, com efeito, o reagrupamento familiar dos ascendentes a cargo do trabalhador migrante e das pessoas inactivas.

(e) A regra geral é que o reagrupamento familiar deve beneficiar os filhos menores; a presente alínea introduz uma regra específica relativa ao caso dos filhos maiores. O seu reagrupamento é possível com o objectivo de encontrar soluções para situações particularmente difíceis. Com efeito, não seria oportuno proibir o reagrupamento familiar de um filho que não tem meios de subsistência independentes e necessita dos cuidados e do apoio material e afectivo da sua família devido, por exemplo, a uma deficiência grave.

---

[22] A jurisprudência do Tribunal de Justiça já reconheceu que um Estado-membro que permite que os seus nacionais obtenham autorização para que o seu parceiro, nacional de outro Estado-membro, resida no seu território, não podem recusar estes benefícios aos trabalhadores migrantes nacionais de outros Estados-membros. Processo nº 59/85 Países Baixos vs. Ann Florence Reed de 17.4.1986, Col. 1986, p. 1283.

2. Os casamentos polígamos não são, regra geral, compatíveis com os princípios fundamentais da ordem jurídica dos Estados-membros. No entanto, na medida em que estes casamentos tiverem sido contraídos validamente num país terceiro, convém ter em conta alguns dos seus efeitos. Além disso, proibir o reagrupamento familiar de maneira absoluta equivaleria a privar o cônjuge residente num Estado-membro da possibilidade de ter vida de família. Por isso, proíbe-se o reagrupamento familiar de vários cônjuges e seus filhos, mas autoriza-se o reagrupamento de uma esposa e seus filhos. O reagrupamento dos filhos de uma segunda esposa é possível unicamente quando o interesse do filho se sobreponha a outras exigências, por exemplo, em caso de morte da mãe biológica.

3. O princípio geral que preside ao reagrupamento familiar dos filhos exige que estes se encontrem, *de jure* e *de facto*, numa situação de dependência em relação ao requerente. Os filhos devem, pois, ser de idade inferior ao limite da maioridade legal fixado pelos Estados-membros no seu direito nacional e não devem ser casados. No entanto, esta disposição tem por objectivo evitar diferenças entre a idade da maioridade legal dos cidadãos nacionais e a idade exigida para que um filho do requerente possa beneficiar do reagrupamento familiar.

4. Se o requerente for um refugiado, tendo em consideração os factores que o obrigaram a abandonar o seu país e que o impedem de regressar ao mesmo, os Estados-membros devem facilitar o reagrupamento familiar de outros membros da família, por exemplo, os membros da família colateral. Esta disposição integra um dos elementos das Conclusões do Comité Executivo do Alto Comissariado para os Refugiados de 1981 e de 1999. No entanto, esta possibilidade refere-se apenas aos membros da família que estejam a cargo do requerente.

5. O princípio de não interromper ou impedir a vida de família aplica-se também no que respeita aos nacionais de países terceiros que residem legalmente num Estado-membro para efeito de estudos. No entanto, devido ao período limitado da sua residência e ao facto de, nalguns Estados-membros, não terem acesso ao emprego, os estudantes não podem beneficiar das mesmas vantagens que os outros residentes. No seu caso, o direito ao reagrupamento familiar só abrange o cônjuge, ou a pessoa que com quem mantém uma união de facto, os filhos menores e os filhos maiores dependentes.

Artigo 6º

Este artigo prevê excepções, em relação ao disposto no artigo 5º, em benefício dos refugiados que sejam menores não acompanhados, devido às suas necessidades específicas e à sua vulnerabilidade. Inspira-se no artigo 22º da Convenção das Nações Unidas de 1989 relativa aos direitos da criança.

Em primeiro lugar, prevê que os pais podem reunir-se aos menores não acompanhados, sem que seja necessário aplicar as condições específicas do nº 1, alínea d), do artigo 5º (ascendentes a cargo do requerente e sem outros laços familiares no seu país de origem).

A segunda excepção refere-se à possibilidade de autorizar a entrada e a residência de outros membros da família, por exemplo, familiares colaterais, se os menores não tiverem pais ou quando for impossível localizá-los.

Este artigo não afecta a aplicação das disposições nacionais relativas ao acesso dos menores não acompanhados ao território dos Estados-membros, à sua possível repatriação ou ao

procedimento de apreciação dos seus pedidos de asilo. Em 1997, o Conselho adoptou uma resolução relativa aos menores não acompanhados nacionais de países terceiros[23], que prevê normas mínimas aplicáveis pelos Estados-membros para o tratamento destes casos.

Capítulo III: Apresentação e apreciação do pedido

Artigo 7º

1. Este artigo regulamenta o procedimento a seguir em matéria de reagrupamento familiar. Cabe ao requerente apresentar um pedido de reagrupamento dos membros da sua família; com efeito, o requerente é o titular deste direito. Além disso, o requerente, dado que já é residente, terá mais facilidade para se orientar no que respeita ao cumprimento dos trâmites administrativos, graças ao seu conhecimento da língua do país e das práticas da administração nacional. Este artigo não se opõe ao reagrupamento familiar parcial. É possível escalonar os pedidos no tempo. Cabe ao requerente fornecer a documentação comprovativa dos seus laços familiares, bem como apresentar as provas úteis para verificar se são cumpridas as condições dos artigos 5º, 8º, 9º e 10º. A este respeito, o Estado-membro pode solicitar ao requerente, por exemplo, que apresente certidões de registo criminal, o contrato de arrendamento ou as suas folhas de vencimento.

2. O requerente deve apresentar o seu pedido de reagrupamento familiar quando os membros de sua família se encontram fora do território do Estado-membro. No entanto, esta regra deve ser flexível em casos particulares, nomeadamente quando o membro da família já se encontra no território ao abrigo de outras disposições, tratando-se assim de uma mera alteração de estatuto, ou por considerações de carácter humanitário, o que pode englobar o caso, por exemplo, de uma criança que tenha como único progenitor o requerente e que, por isso, não possa ser repatriado.

3. As autoridades competentes do Estado examinam o pedido com base na documentação comprovativa fornecida e nos outros elementos de prova que podem solicitar. A apreciação do pedido pode resultar do trabalho conjunto das administrações centrais, locais ou, se for caso disso, consulares. Para garantir a segurança jurídica do requerente, é indispensável que o pedido seja tratado num prazo máximo de seis meses e que, em caso de resposta negativa, esta seja devidamente fundamentada para permitir ao requerente contestar a decisão através das vias de recurso.

4. Os refugiados e as pessoas que beneficiam de protecção subsidiária foram, na maior parte dos casos, obrigados a abandonar o seu país em condições que não lhes permitem estar na posse de todos os documentos necessários ao tratamento do pedido; convém não penalizar estas pessoas e tornar mais flexíveis as regras que lhes são aplicadas tendo em consideração outros meios de prova (testemunhos, fotografias, correspondência, entrevistas separadas do requerente e do membro da família presumido, etc.)

5. Esta disposição está em conformidade com o artigo 3º da Convenção das Nações Unidas de 1989 sobre os direitos da criança, que estipula que em todas as decisões relativas às crianças, o interesse superior destas últimas deve constituir uma consideração primordial.

---

[23] JO C 221 de 19.7.1997.

Capítulo IV : Condições materiais do direito ao reagrupamento familiar

Artigo 8º

1. Os Estados têm competência discricionária para decidir da entrada e residência dos nacionais de países terceiros quando estão em causa razões de ordem pública, de segurança interna e de saúde pública. No entanto, o poder discricionário dos Estados não é ilimitado e é necessária uma certa transparência. As razões de ordem pública, de segurança interna e de saúde pública devem ser enquadradas e fundamentadas, em conformidade com o disposto no nº 3 do artigo 7º da presente proposta.

2. As razões de ordem pública ou de segurança interna em que se pode fundar a rejeição da entrada devem basear-se no comportamento pessoal do membro da família em questão. Trata-se de um critério similar ao utilizado em direito comunitário (Directiva 64/221/CEE de 25 de Fevereiro de 1964, para a coordenação de medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública[24]). No entanto, esta regra não dispensa os Estados da obrigação de efectuar o exame da proporcionalidade entre a gravidade dos factos alegados e a obrigação de respeito do direito ao reagrupamento familiar.

3. Embora os Estados disponham de competência discricionária em matéria de saúde pública, não é possível penalizar uma pessoa que seja afectada por doença após a entrada. O estado de saúde não pode pôr em causa a autorização de residência emitida.

Artigo 9º

Os Estados-membros podem exigir a prova de que o requerente está em condições de prover à subsistência da sua família. No entanto, os critérios de avaliação são estritamente enquadrados para não anular o direito ao reagrupamento familiar. Para esse efeito, o requerente pode ver-se obrigado a provar de que dispõe no momento da apresentação do pedido de:

(a) Habitação considerada adequada. Embora a avaliação das condições da habitação seja deixada ao critério dos Estados-membros, os critérios estabelecidos não devem ser discriminatórios. Os critérios relativos à dimensão ou às normas sanitárias e de segurança não podem ser mais estritos do que os aplicáveis a uma habitação situada na mesma região, onde viva uma família comparável quanto ao número de pessoas e à situação social.

(b) Um seguro de doença que cobre todos os riscos. Esta condição destina-se igualmente a evitar que as pessoas possam representar um encargo para a segurança social do Estado-membro de acolhimento. Corresponde à condição exigida, em certos casos, em matéria de livre circulação de pessoas (cf., por exemplo, a Directiva 90/364/CEE relativa ao direito de residência[25]).

(c) Recursos estáveis e suficientes. O montante dos recursos mínimos exigidos para assegurar que o requerente esteja em condições de prover à subsistência da sua família não pode ser superior ao limiar do rendimento garantido pelo Estado. Se a legislação

---

[24] JO 56 de 4.4.1964, p. 850/64.
[25] JO L 180 de 13.7.1990.

social do Estado não contemplar esta forma de assistência social, o nível de recursos exigidos não pode ser superior ao montante da pensão de reforma mínima paga pelo Estado. Estes critérios correspondem aos utilizados, em certos casos, em matéria de livre circulação de pessoas (cf., por exemplo, a directiva relativa ao direito de residência[26]).

Os refugiados e as pessoas beneficiários de protecção subsidiária, devido a razões imperiosas que os tenham forçado a abandonar o seu país e que os impedem de ter nesse país uma vida familiar normal, não podem ser sujeitos a estas condições suplementares sob pena risco de pôr em risco o seu direito à vida familiar.

Artigo 10º

1. Para garantir a estabilidade de residência do requerente, os Estados-membros podem fixar um período de espera. Este período de espera não pode ser superior a um ano para não anular o exercício do direito ao reagrupamento familiar, o que implica que, em qualquer hipótese, o requerente tem direito a que a sua família se reuna a ele depois de um período máximo de um ano após a sua entrada no Estado-membro, caso sejam cumpridas as condições previstas nos os artigos 8º e 9º.

2. Esta medida não pode aplicar-se aos refugiados e às pessoas beneficiárias de protecção subsidiária porque é oportuno reservar-lhes condições mais favoráveis que as aplicáveis às restantes categorias de nacionais de países terceiros.

Capítulo V: Entrada e residência dos membros da família

Artigo 11º

1. O nº 1 regulamenta a entrada dos membros da família. Uma vez tomada uma decisão positiva pelas autoridades do Estado-membro acerca do pedido apresentado pelo requerente, é autorizada a entrada do membro da família. Se o nacional de um país terceiro, membro da família de requerente, necessitar de um visto para entrar no Estado-membro onde reside o requerente, este Estado-membro deve facilitar a concessão do visto, procedendo à sua emissão o mais rapidamente possível. Tem também a obrigação de não cobrar despesas pela emissão do visto. Se o nacional de um país terceiro, para entrar no território do Estado-membro onde reside o requerente, tiver de atravessar outro Estado-membro que exija um visto de trânsito, deverá ser facilitada a emissão deste tipo de visto, o qual deve gratuito.

2. A autorização de residência do membro da família tem um período de validade idêntico ao da autorização de residência do requerente. É prevista uma excepção que autoriza os Estados-membros a limitar a validade da primeira autorização de residência do membro da família a um ano se a autorização de residência do requerente tiver um período de validade ilimitado. Esta excepção permite prevenir os abusos e, eventualmente, comprovar que a vida de família se mantém no momento da renovação.

---

26 Ibid.

Artigo 12º

Os membros da família autorizados a entrar e a residir num Estado-membro beneficiam, do mesmo modo que os nacionais do Estado-membro onde residem, de uma série de direitos necessários à sua integração no seu novo meio social. Esta medida enquadra-se nas Conclusões do Conselho Europeu Extraordinário de Tampere, de 15 e 16 de Outubro, em matéria de política de imigração e de tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros.

(a) Todos os membros da família beneficiam do acesso à educação, que engloba não só o ensino geral, primário ou secundário, como também o acesso ao ensino especializado e aos estudos universitários.

(b) e (c) Os membros da família nuclear (cônjuge e filhos) têm acesso ao exercício de actividades assalariadas e independente ou à formação profissional. Os outros membros da família, em especial os filhos maiores e os ascendentes dependentes, não são autorizados a exercer qualquer actividade lucrativa ou a frequentar cursos de formação profissional, uma vez que estas pessoas apenas beneficiaram do reagrupamento devido ao facto de dependerem exclusivamente do requerente.

Artigo 13º

1. O acesso a um estatuto autónomo permite que os membros da família deixem de depender da autorização de residência do requerente, garantindo-lhes assim uma segurança jurídica. Se o requerente sair do Estado-membro de residência ou em caso de ruptura dos laços familiares, os Estados-membros não podem retirar a autorização de residência aos membros da família nuclear. A autorização de residência autónoma é concedida após quatro anos de residência o mais tardar. A duração da validade da autorização de residência emitida aos membros da família por ocasião da obtenção do estatuto autónomo é fixada pelos Estados-membros em função da duração da validade legalmente estabelecida das autorizações de residência emitidas aos nacionais de países terceiros.

   Esta disposição abrange situações mais amplas do que as actualmente previstas para o direito de residência dos nacionais de países terceiros que são membros da família de cidadãos da União que exercem o seu direito à livre circulação, bem como as que fazem parte do âmbito de aplicação da proposta de alteração do Regulamento (CEE) nº 1612/68 do Conselho e da Directiva 68/369/CEE, apresentada pela Comissão em Março de 1998.

   Tal explica-se devido à situação especial das pessoas referidas na disposição; trata-se de nacionais de países terceiros que são membros da família de nacionais de países terceiros que, dada a sua situação, se encontram mais expostos a uma fragilização do seu estatuto em caso de afastamento do requerente ou em caso de ruptura dos laços familiares com o requerente. Assim, considerou-se necessário propor medidas adaptadas às suas necessidades, no quadro de uma política em matéria de migração a desenvolver com base nas novas disposições do Tratado de Amsterdão. A Comissão procurará assegurar o equilíbrio da situação jurídica dos nacionais de países terceiros, independentemente de serem ou não membros da família de um cidadão da União, com base em desenvolvimentos futuros no domínio do direito comunitário em matéria de livre circulação de pessoas, bem como nas políticas em matéria de migração relativas aos nacionais de países terceiros.

2. Quanto aos outros membros da família dependentes do requerente, os Estados-membros reservam-se a possibilidade de lhes conceder um estatuto autónomo.

3. Uma mudança na situação familiar (morte, separação, divórcio) autoriza os membros da família a apresentar um pedido de estatuto autónomo antes de ter decorrido um período de quatro anos. Após um ano de residência, e se o requerente se encontrar numa situação especialmente difícil, os Estados-membros têm a obrigação de conceder uma autorização de residência autónoma. Trata-se igualmente de uma disposição que não se encontra prevista pelo direito comunitário em vigor e que se destina a fazer face a situações específicas. Esta disposição destina-se, nomeadamente, a proteger as mulheres vítimas de violência na família, que não podem ser penalizadas com a anulação da sua autorização de residência se decidirem deixar o lar. A disposição pode também abranger a situação das mulheres, viúvas, divorciadas ou repudiadas, que se encontrariam em situações especialmente dolorosas se fossem obrigadas a regressar ao seu país de origem.

Capítulo VI: Sanções e recursos

Artigo 14º

1. A proposta de directiva, que tem por objectivo instituir um direito ao reagrupamento familiar, deve, simultaneamente, procurar sancionar as eventuais utilizações abusivas de regras e procedimentos. Os casos que podem ser objecto de sanções são enumerados de forma limitativa (fraude, falsificação de documentos, casamento branco ou adopção fraudulenta). O casamento branco ou a adopção fraudulenta são entendidos em sentido estrito, ou seja, caso seja demonstrado que o casamento ou a adopção apenas tiveram por objectivo permitir à pessoa interessada entrar e residir num Estado-membro. Se existirem provas de utilização abusiva das regras ou de fraude, o Estado-membro pode recusar-se a emitir a autorização de residência ou pode mesmo retirá-la ou recusar a sua renovação.

2. No entanto, os controlos destinados a lutar contra os abusos não podem implicar uma intromissão arbitrária das autoridades públicas na vida privada e familiar, sendo, por conseguinte, proibidos os controlos sistemáticos. Os controlos são efectuados quando existe uma presunção fundada de ilegalidade.

Artigo 15º

O prejuízo à vida de família provocado pelas medidas que possam pôr em causa o estatuto individual da pessoa interessada não deve ser desproporcional em relação aos factos alegados. Por isso, convém ter em consideração a interpretação do artigo 8º da Convenção de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (acórdãos *Moustaquim/Bélgica,* de 18 de Fevereiro de 1991, ou *Beldjoudi/França* de 26 de Março de 1992 por exemplo) e ter em devida conta os três critérios seguintes: laços familiares, duração da residência, existência de laços no país de origem.

Artigo 16º

Em qualquer caso, na hipótese de rejeição do pedido, de anulação ou de não renovação da autorização de residência dos membros da família ou de adopção de uma medida de expulsão, as pessoas interessadas, ou seja, o requerente ou os membros da sua família, devem poder

recorrer judicialmente para contestar estas decisões, mesmo quando tenham tido previamente acesso a outras vias de recurso.

Artigo 17º

Este artigo, que prevê sanções efectivas, proporcionais e dissuasoras, constitui uma disposição normal em direito comunitário. Deixa aos Estados-membros a competência discricionária para determinar as sanções aplicáveis em caso de inobservância das disposições nacionais adoptadas em aplicação da directiva.

Capítulo VII: Disposições finais

Artigo 18º

A Comissão é encarregada de elaborar um relatório sobre a aplicação da directiva pelos Estados-membros, em conformidade com o seu papel de supervisão da aplicação das disposições adoptadas pelas Instituições nos termos do Tratado. A Comissão é igualmente encarregada de propor eventuais alterações.

Artigo 19º

Os Estados-membros devem efectuar a transposição da presente directiva até 31 de Dezembro de 2002. Devem comunicar à Comissão as alterações das suas disposições legislativas, regulamentares e administrativas e incluir uma referência à presente directiva por ocasião da adopção destas disposições.

Artigo 20º

Este artigo fixa a data de entrada em vigor da directiva.

Artigo 21º

Os Estados-membros são os únicos destinatários da directiva.

Proposta de

DIRECTIVA DO CONSELHO

relativa ao direito ao reagrupamento familiar

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, o artigo 63º,

Tendo em conta a proposta da Comissão[1],

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu[2],

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social[3],

Considerando o seguinte:

1. O nº 3 do artigo 63º do Tratado prevê a adopção, pelo Conselho, de medidas em matéria de política de imigração; a alínea a) do referido artigo prevê, designadamente, a adopção, pelo Conselho, de medidas relativas às condições de entrada e de residência e faz referência directa ao caso da entrada e da residência para efeitos de reagrupamento familiar;

2. As medidas relativas ao reagrupamento familiar devem ser adoptadas em conformidade com a obrigação de protecção da família e do respeito pela vida familiar, consagrada em numerosos instrumentos do direito internacional, nomeadamente na Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de Novembro de 1990; a União respeita os direitos fundamentais tal como os garante a referida Convenção, em conformidade com o disposto no nº 2 do artigo 6º do Tratado da União Europeia;

3. O Conselho Europeu reconheceu, na sua reunião especial realizada em Tampere, em 15 e 16 de Outubro de 1999, a necessidade de aproximar as legislações nacionais relativas às condições de admissão e de residência dos nacionais de países terceiros com base numa avaliação comum tanto da evolução económica e demográfica da União, como da situação nos países de origem. Para este efeito, o Conselho Europeu solicitou ao Conselho que adoptasse rapidamente decisões com base em propostas da Comissão. Tais decisões deverão ter em conta não só a capacidade de acolhimento de cada Estado-membro, mas também os seus laços históricos e culturais com os países de origem.

---

1 JO C de , p. .
2 JO C de , p. .
3 JO C de , p. .

4. O Conselho Europeu, na sua reunião especial de Tampere, afirmou que a União Europeia deve assegurar um tratamento equitativo aos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território dos Estados-membros e que uma política mais dinâmica em matéria de integração deverá ter por objectivo proporcionar a estas pessoas direitos e deveres comparáveis aos dos cidadãos da União Europeia;

5. Em conformidade com o Plano de Acção do Conselho e da Comissão, de 3 de Dezembro de 1998[4], deveria ser adoptado, no prazo de dois anos após a entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, um instrumento sobre o estatuto jurídico dos imigrantes legais e, no prazo de cinco anos, deveria ser elaborada regulamentação sobre as condições de entrada e de residência, bem como normas relativas aos processos de emissão, pelos Estados-membros, de vistos e de autorizações de residência de longa duração, incluindo para efeitos de reagrupamento familiar;

6. O reagrupamento familiar é um meio necessário para permitir a vida em família; contribui para a criação de um ambiente sociocultural favorável à integração dos nacionais de países terceiros nos Estados-membros, o que permite, por outro lado, promover a coesão económica e social, que é um dos objectivo fundamentais da Comunidade consagrado no artigo 2º e no nº 1, alínea k), do artigo 3º do Tratado CE;

7. A fim de assegurar a protecção da família, bem como a manutenção ou a criação da vida familiar, convém instituir um direito ao reagrupamento familiar reconhecido pelos Estados-membros; importa fixar, com base em critérios comuns, as condições materiais para o exercício deste direito;

8. A situação dos refugiados e das pessoas que beneficiam de protecção subsidiária requer uma consideração especial devido às razões que obrigaram estas pessoas a abandonar os seus países e que as impedem de neles viverem com as respectivas famílias; por isso, convém prever, para estas pessoas, condições mais favoráveis para o exercício do direito ao reagrupamento familiar;

9. Com o objectivo de evitar discriminações entre os cidadãos da União com base no facto de exercerem ou não o seu direito à livre circulação, é oportuno prever que o reagrupamento familiar dos cidadãos da União residentes nos países de que são nacionais seja regido pelas disposições do direito comunitário em matéria de livre circulação;

10. O reagrupamento familiar abrange os membros da família nuclear, ou seja, o cônjuge e os filhos menores; no entanto, se um Estado-membro conferir às uniões de facto efeitos equiparáveis aos do casamento, importa respeitar o princípio da igualdade de tratamento e prever que o membro de uma união de facto possa beneficiar do reagrupamento;

11. O reagrupamento familiar deve abranger também os filhos que atingiram a maioridade e os ascendentes sempre que a sua situação pessoal não lhes permita, por razões importantes e objectivas, separar-se do nacional de um país terceiro que resida legalmente num Estado-membro;

---

[4] Plano de acção sobre a melhor forma de aplicar as disposições do Tratado de Amsterdão relativas à criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça - JO C 19 de 23.1.1999, p. 1.

12. Importa estabelecer um sistema de regras processuais para reger a apreciação dos pedidos de reagrupamento familiar, bem como a entrada e a residência dos membros da família; estes procedimentos deverão ser eficazes e justos e proporcionar um grau de protecção adequado às pessoas em causa;

13. Deve ser promovida a integração dos membros da família; para este fim, estes últimos devem ter acesso a um estatuto independente do requerente do reagrupamento após um dado período de residência no Estado-membro; devem ter acesso ao ensino, ao emprego e à formação profissional;

14. Devem ser tomadas medidas adequadas, proporcionadas e dissuasoras para evitar e para sancionar a utilização abusiva das regras e dos procedimentos de reagrupamento familiar;

15. Em conformidade com o princípio da subsidiariedade e com o princípio da proporcionalidade, tal como enunciados no artigo 5º do Tratado, o fim da acção prevista, ou seja, a instituição de um direito ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros a exercer de acordo com regras comuns, não pode ser suficientemente preenchido, enquanto tal, pelos Estados-membros e, por conseguinte, pode ser mais bem concretizado a nível comunitário. Tendo em conta a dimensão e os efeitos da acção em causa. A presente directiva limita-se a prever o mínimo indispensável para atingir este objectivo e não excede o necessário para este efeito;

ADOPTOU A PRESENTE DIRECTIVA:

Capítulo I

Disposições gerais

Artigo 1º

O fim da presente directiva é o de instituir um direito ao reagrupamento familiar, cujos beneficiários são os nacionais de países terceiros que residam legalmente no território dos Estados-membros e os cidadãos da União que não exerçam o seu direito à livre circulação. O direito ao reagrupamento familiar exercer-se-á nos termos da presente directiva.

Artigo 2º

Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

(a) *"Nacional de um país terceiro*": qualquer pessoa que não seja cidadão da União nos termos do nº 1 do artigo 17º do Tratado que institui a Comunidade Europeia;

(b) "*Refugiado*": qualquer nacional de um país terceiro ou apátrida que beneficie de um estatuto de refugiado, com a redacção que lhe foi dada pelo Protocolo de Nova Iorque, de 31 de Janeiro de 1967;

(c) "*Pessoa beneficiária de protecção subsidiária*": qualquer nacional de um país terceiro ou apátrida autorizado a residir num Estado-membro ao abrigo de formas subsidiárias de protecção, em conformidade com as obrigações internacionais, o direito nacional ou a prática dos Estados-membros;

(d) "*Requerente (do reagrupamento)*": nacional de um país terceiro com residência legal num Estado-membro ou cidadão da União, que solicita que os membros da sua família venham reunir-se a ele;

(e) "*Reagrupamento familiar*": entrada e residência num Estado-membro dos membros da família de um cidadão da União ou de um nacional de um país terceiro que resida legalmente nesse Estado-membro, a fim de formar ou manter a unidade familiar, independentemente de os laços familiares serem anteriores ou ulteriores à entrada do residente;

(f) "*Autorização de residência*": qualquer licença ou autorização emitida pelas autoridades de um Estado-membro com base na sua legislação, autorizando um nacional de um país terceiro a residir no seu território, com excepção das autorizações provisórias com vista ao tratamento de um pedido de asilo.

Artigo 3º

1. A presente directiva é aplicável quando o requerente do reagrupamento for:

   (a) nacional de um país terceiro legalmente residente num Estado-membro e titular de uma autorização de residência emitida por esse Estado-membro com um período de validade superior ou igual a um ano,

   (b) refugiado, independentemente do período de validade da sua autorização de residência,

   (c) cidadão da União Europeia que não exerça o seu direito à livre circulação,

   se os membros da família do requerente do reagrupamento forem nacionais de um país terceiro, independentemente do seu estatuto jurídico.

2. A presente directiva não é aplicável quando o requerente do reagrupamento for:

   (a) nacional de um país terceiro que solicite o reconhecimento do estatuto de refugiado nos termos da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados, de 28 de Julho de 1951, com a redacção que lhe foi dada pelo Protocolo de Nova Iorque, de 31 de Janeiro de 1967, e cujo pedido ainda não tenha sido objecto de decisão definitiva;

   (b) nacional de um país terceiro autorizado a residir num Estado-membro ao abrigo de protecção temporária ou que solicite a autorização de residência por este mesmo motivo e aguarde uma decisão sobre o seu estatuto.

3. A presente directiva não se aplica aos membros da família de cidadãos da União que exerçam o seu direito à livre circulação das pessoas.

4. A presente directiva não afecta a aplicação de disposições mais favoráveis dos seguintes actos:

   (a) Acordos bilaterais e multilaterais entre a Comunidade, ou a Comunidade e os seus Estados-membros, por um lado, e países terceiros, por outro lado, que tenham começado a vigorar antes da data de entrada em vigor da presente directiva;

   (b) Carta Social Europeia, de 18 de Outubro de 1961, e Convenção Europeia relativa ao estatuto jurídico do trabalhador migrante, de 24 de Novembro de 1977.

Artigo 4º

Em derrogação ao disposto na presente directiva, o reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que sejam membros da família de um cidadão da União residente no Estado-membro de que é nacional e que não tenha exercido o seu direito à livre circulação rege-se *mutatis mutandis* pelos artigos 10º, 11° e 12º do Regulamento n°1612/68/CEE do Conselho[5] e pelas restantes disposições do direito comunitário indicadas em anexo.

Capítulo II

Membros da família

Artigo 5º

1. Os Estados-membros permitirão a entrada e a residência, em conformidade com a presente directiva e sem prejuízo do respeito do disposto no Capítulo IV, dos seguintes membros da família:

   (a) O cônjuge do requerente do reagrupamento ou a pessoa que com ele mantém uma união de facto duradoura, se o disposto do Estado-membro em causa assimilar a situação das pessoas que vivem em união de facto à das pessoas casadas.

   (b) Os filhos menores do requerente e do seu cônjuge, ou da pessoa que com aquele mantém uma união de facto, incluindo os filhos adoptados nos termos de decisão tomada pela autoridade competente do Estado-membro em causa ou de decisão reconhecida por essa autoridade;

   (c) Os filhos menores, incluindo os filhos adoptados, à guarda ou a cargo do requerente ou do seu cônjuge, ou da pessoa que com aquele mantém uma união de facto; se o direito de guarda for partilhado, é necessário o acordo do outro progenitor;

---

5 JO L 257 de 19.10.1968, p. 2.

(d) Os ascendentes do requerente ou do seu cônjuge, ou da pessoa que com ele mantém uma união de facto, se estiverem a seu cargo e não tiverem qualquer outro apoio familiar no país de origem;

(e) Os filhos maiores do requerente ou do seu cônjuge, ou da pessoa que com ele mantém uma união de facto, se não forem casados e não puderem objectivamente assegurar o seu próprio sustento por razões de saúde.

2. Em caso de casamento polígamo, se o requerente já tiver uma esposa que com ele viva no território de um Estado-membro, o Estado-membro em causa não permitirá a entrada e a residência de outra esposa, nem dos filhos desta última; serão permitidas a entrada e a residência dos filhos de outra esposa se o interesse superior do filho assim o exigir.

3. Os menores referidos nas alíneas b) e c) do nº 1 devem ter idade inferior à da maioridade legal do Estado-membro em causa e não ser casados.

4. Se o requerente dispuser do estatuto de refugiado ou de pessoa beneficiária de protecção subsidiária, os Estados-membros facilitarão o reagrupamento de outros membros da família não referidos no nº 1 se estiverem a cargo do requerente.

5. Os nacionais de países terceiros residentes num Estado-membro para efeito de estudos não podem obter autorização para que os ascendentes, nos termos da alínea d) do nº 1, venham reunir-se a eles.

Artigo 6º

Se o refugiado for um menor não acompanhado, os Estados-membros podem:

(a) Permitir a entrada e a residência, ao abrigo do reagrupamento familiar, dos seus ascendentes sem aplicar o disposto no nº 1, alínea d), do artigo 5º;

(b) Permitir a entrada e a residência, ao abrigo do reagrupamento familiar, de outros membros da família não referidos no artigo 5º, se o menor não tiver ascendentes ou se não for possível localizá-los.

Capítulo III

Apresentação e apreciação do pedido

Artigo 7º

1. A fim de exercer o seu direito ao reagrupamento familiar, o requerente apresentará um pedido de entrada e de residência de um membro da sua família às autoridades competentes do Estado-membro onde reside. O pedido é acompanhado da documentação comprovativa dos laços familiares e do cumprimento das condições previstas nos artigos 5º e 8º e, se for caso disso, dos artigos 9º e 10º. O pedido será apresentado quando o membro da família se encontre fora do território daquele Estado-membro.

2. Por excepção ao disposto no nº 1, o Estado-membro em causa, em casos particulares ou por considerações de carácter humanitário, apreciará um pedido apresentado mesmo que o membro da família já resida no seu território.

3. Após apreciação do pedido, as autoridades competentes do Estado-membro comunicarão por escrito ao requerente a decisão tomada em prazo não superior a seis meses. A decisão de indeferimento do pedido deve ser devidamente fundamentada.

4. Se o requerente for um refugiado ou beneficiar de protecção subsidiária e não puder apresentar documentação comprovativa dos seus laços familiares, os Estados-membros terão igualmente em consideração outras formas de comprovação da existência de laços familiares. A decisão de indeferimento do pedido não pode fundar-se exclusivamente na falta de documentação comprovativa.

5. Na apreciação do pedido, os Estados-membros procurarão assegurar que o interesse superior dos menores seja tido em devida consideração.

Capítulo IV

Condições materiais do exercício do direito ao reagrupamento familiar

Artigo 8º

1. Os Estados-membros podem recusar a entrada e a residência de um membro da família por razões de ordem pública, de segurança interna e de saúde pública.

2. As razões de ordem pública ou de segurança interna devem basear-se exclusivamente no comportamento pessoal do membro da família em causa.

3. A superveniência de doenças ou incapacidades após a emissão da autorização de residência não pode servir de única justificação para a recusa da renovação da autorização de residência ou para a expulsão do território pela autoridade competente do Estado-membro em causa.

Artigo 9º

1. Por ocasião da apresentação do pedido de reagrupamento familiar, o Estado-membro em causa pode pedir ao requerente que prove que dispõe de:

   (a) Habitação adequada, isto é, considerada normal para uma família comparável que viva na mesma região do Estado-membro em causa;

   (b) Um seguro de doença que cubra o conjunto dos riscos, no Estado-membro em causa, para si próprio e para os membros da sua família;

   (c) Recursos estáveis e suficientes, isto é, superiores ou, pelo menos, equivalentes ao nível de recursos abaixo do qual pode ser concedida assistência social no Estado-membro em causa.

Sempre que o parágrafo precedente não possa ser aplicada, considera-se que os recursos são suficientes se forem equivalentes ou superiores à pensão mínima de segurança social paga pelo Estado-membro em causa.

2. Os Estados-membros só podem ser estabelecer as condições, previstas no nº 1, relativas à habitação, ao seguro de doença e aos recursos para garantir que o requerente está em condições de assegurar o sustento dos membros da sua família reagrupada sem recurso adicional às verbas públicas. Tais disposições não podem dar origem a qualquer discriminação entre os nacionais e os cidadãos de países terceiros.

3. O nº 1 não é aplicável se o requerente for um refugiado ou beneficiar de protecção subsidiária.

Artigo 10º

1. Os Estados-membros podem exigir que o requerente resida legalmente no seu território durante um período não superior a um ano, antes que se lhe venham juntar os membros da sua família.

2. O nº 1 não é aplicável se o requerente for um refugiado ou beneficiar de protecção subsidiária.

Capítulo V

Entrada e residência dos membros da família

Artigo 11º

1. Uma vez deferido o pedido de entrada para efeitos de reagrupamento familiar, o Estado-membro em causa permitirá a entrada do membro da família. Os Estados-membros facilitarão a obtenção, por esta pessoa, dos vistos necessários, incluindo, se for caso disso, os vistos de trânsito. Estes vistos serão gratuitos.

2. O Estado-membro em causa emitirá, para o membro da família, uma autorização de residência, renovável, de duração idêntica à autorização do requerente. Se a autorização de residência do requerente for permanente ou de duração ilimitada, os Estados-membros podem limitar a um ano o período de validade da primeira autorização de residência do membro da família.

Artigo 12º

1. Os membros da família do requerente têm direito, nas mesmas condições que os cidadãos da União, ao acesso:

   (a) À educação;

   (b) Ao emprego assalariado ou a uma actividade independente;

   (c) À orientação, formação, aperfeiçoamento e reciclagem profissionais.

2. As alíneas b) e c) do nº 1 não se aplicam aos ascendentes e aos filhos maiores, nos termos do nº 1, alíneas d) e e), do artigo 5º.

Artigo 13º

1. O mais tardar após quatro anos de residência, e na medida em que subsistam os laços familiares, o cônjuge do requerente, ou a pessoa que com esta mantém uma união de facto, e os filhos que têm atingido a maioridade terão direito a uma autorização de residência autónoma, independente da autorização do requerente.

2. Os Estados-membros podem conceder uma autorização de residência autónoma aos filhos maiores e aos ascendentes referidos no nº 1, alíneas d) e e), do artigo 5º.

3. Em caso de viuvez, divórcio, separação ou morte de ascendentes ou descendentes, as pessoas admitidas ao abrigo do reagrupamento familiar e residentes há um ano, no mínimo, podem solicitar uma autorização de residência autónoma. Sempre que situações particularmente difíceis o exijam, os Estados-membros deferirão tais pedidos.

Capítulo VI

Sanções e recursos

Artigo 14º

1. Os Estados-membros podem indeferir o pedido de entrada e de residência para efeitos de reagrupamento familiar e retirar ou recusar a renovação da autorização de residência dos membros da família, se se provar que:

   (a) A sua entrada e/ou residência foram obtidas mediante falsificação de documentos ou fraude, ou

   (b) O casamento ou a adopção tiveram por único fim permitir à pessoa interessada entrar ou residir num Estado-membro.

2. Os Estados-membros procederão a controlos pontuais sempre que existirem suspeitas fundadas.

Artigo 15º

Nos casos de revogação ou de recusa de renovação da autorização de residência, bem como em caso de expulsão do requerente ou de membros da sua família, os Estados-membros terão em devida consideração a natureza e a solidez dos laços familiares da pessoa e a duração da sua residência no Estado-membro, bem como a existência de laços familiares, culturais ou sociais com o seu país de origem.

Artigo 16º

Em caso de indeferimento do pedido de reagrupamento familiar, de recusa de renovação ou de revogação da autorização de residência, ou de expulsão, o requerente e os membros da família podem recorrer judicialmente no Estado-membro em causa.

Artigo 17º

Os Estados-membros determinarão o regime de sanções aplicáveis às violações das disposições nacionais adoptadas nos termos da presente directiva e tomarão todas as medidas necessárias para garantir a sua execução. As sanções previstas devem ser efectivas, proporcionadas e dissuasoras. Os Estados-membros notificarão tais disposições à Comissão até à data prevista no artigo 19º, bem como quaisquer alterações no prazo mais breve possível.

Capítulo VII

Disposições finais

Artigo 18º

O mais tardar dois anos após o prazo fixado no artigo 19º, a Comissão elaborará um relatório destinado ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da presente directiva nos Estados-membros, propondo, se for caso disso, as alterações necessárias.

Artigo 19º

Os Estados-membros adoptarão as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva até 31 de Dezembro de 2002. Desse facto informarão imediatamente a Comissão.

As disposições adoptadas pelos Estados-membros incluirão uma referência à presente directiva ou serão acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. A forma dessa referência é adoptada pelos Estados-membros.

Artigo 20º

A presente directiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

Artigo 21º

Os Estados-membros são os destinatários da presente directiva.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho,
O Presidente

ANEXO

Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964, para a coordenação de medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública[1].

Directiva 68/360/CEE do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-membros e suas famílias na Comunidade[2].

Regulamento (CEE) n.° 1251/70 da Comissão, de 29 de Junho de 1970, relativo ao direito dos trabalhadores permanecerem no território de um Estado-membro depois de nele terem exercido uma actividade laboral[3].

Directiva 73/148/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1973, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos nacionais dos Estados-membros na Comunidade, em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços[4].

Directiva 75/34/CEE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1974, relativa ao direito de os nacionais de um Estado-membro permanecerem no território de outro Estado-membro depois de nele terem exercido uma actividade não assalariada[5].

Directiva 90/364/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência[6].

Directiva 90/365/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência[7].

Directiva 93/96/CEE do Conselho, de 29 de Outubro de 1993, relativa ao direito de residência dos estudantes[8].

---

1 JO 56 de 4.4.1964, p. 850/64.
2 JO L 257 de 19.10.1968, p. 13.
3 JO L 142 de 30.6.1970, p. 24.
4 JO L 172 de 28.6.1973, p. 14.
5 JO L 14 de 20.1.1975, p. 10.
6 JO L 180 de 13.7.1990, p. 26.
7 JO L 180 de 13.7.1990, p. 28.
8 JO L 317 de 18.12.1993, p. 59.