

Processo C-540/03

Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia

«Política de imigração — Direito ao reagrupamento familiar de filhos menores de nacionais de países terceiros — Directiva 2003/86/CE — Protecção dos direitos fundamentais — Direito ao respeito pela vida familiar — Obrigação de tomar em consideração o interesse do filho menor»

Conclusões da advogada-geral J. Kokott apresentadas em 8 de Setembro de 2005	I - 5776
Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 27 de Junho de 2006 . . .	I - 5809

Sumário do acórdão

1. *Recurso de anulação — Actos susceptíveis de recurso (Artigo 230.º CE)*

2. *Direito comunitário — Princípios — Direitos fundamentais — Respeito pela vida familiar (Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigos 7.º e 24.º)*
3. *Vistos, asilo, imigração — Política de imigração — Direito ao reagrupamento familiar — Directiva 2003/86 (Directiva 2003/86 do Conselho, artigos 4.º, n.º 1, 5.º, n.º 5, e 17.º)*
4. *Vistos, asilo, imigração — Política de imigração — Direito ao reagrupamento familiar — Directiva 2003/86 (Directiva 2003/86 do Conselho, artigos 4.º, n.º 6, 5.º, n.º 5, e 17.º)*
5. *Vistos, asilo, imigração — Política de imigração — Direito ao reagrupamento familiar — Directiva 2003/86 (Directiva 2003/86 do Conselho, artigo 5.º, n.º 5, 8.º e 17.º)*

1. O facto de as disposições de uma directiva impugnadas num recurso de anulação reconhecerem aos Estados-Membros uma certa margem de apreciação e lhes permitirem aplicar, em certas circunstâncias, uma regulamentação nacional derogatória dos princípios estabelecidos nessa directiva não pode ter por efeito subtrair essas disposições à fiscalização da legalidade pelo Tribunal de Justiça, prevista no artigo 230.º CE.

leis nacionais que não respeitam os referidos direitos.

(cf. n.ºs 22, 23)

Por outro lado, essas disposições podem, enquanto tais, não respeitar os direitos fundamentais se obrigarem ou autorizarem expressa ou implicitamente os Estados-Membros a adoptar ou manter

2. O direito ao respeito pela vida familiar, na acepção do artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), faz parte dos direitos fundamentais que são protegidos na ordem jurídica comunitária. Este direito a viver com os familiares chegados cria obrigações para os Estados-Membros, que podem ser negativas, quando são obrigados a não expulsar uma pessoa, ou positivas, quando são obrigados a permitir que uma pessoa entre e resida no seu território. Assim, mesmo que a CEDH não garanta como um direito fundamental o direito de um estrangeiro

de entrar e residir no território de um país determinado, excluir uma pessoa de um país onde vivem os seus familiares chegados pode constituir uma ingerência no direito ao respeito da vida familiar tal como é protegido no artigo 8.º, n.º 1, dessa Convenção.

A Convenção sobre os Direitos da Criança também reconhece o princípio do respeito pela vida familiar. Esta Convenção baseia-se no reconhecimento, expresso no seu sexto considerando, de que, para o desenvolvimento harmonioso da sua personalidade, a criança deve crescer num ambiente familiar. Assim, o seu artigo 9.º, n.º 1, prevê que os Estados Partes garantem que a criança não é separada dos seus pais contra a vontade destes e, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, resulta desta obrigação que todos os pedidos formulados por uma criança ou pelos seus pais para entrar num Estado Parte ou para o deixar, com o fim de reunificação familiar, são considerados pelos Estados Partes de forma positiva, com humanidade e diligência.

No seu artigo 7.º, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia também reconhece o direito ao respeito pela vida privada e familiar. Esta disposição deve ser lida em conjugação com a obrigação de tomar em consideração o interesse superior da criança, reconhecido no artigo 24.º, n.º 2, da referida Carta, e tendo em conta a necessidade da criança de manter regularmente

relações pessoais com ambos os progenitores, expressa no referido artigo 24.º, n.º 3.

Estas diferentes normas salientam a importância da vida familiar para a criança e recomendam aos Estados que tomem em consideração o interesse da mesma, mas não criam, a favor dos membros de uma família, o direito subjectivo de serem admitidos no território de um Estado e não podem ser interpretados no sentido de que privam os Estados de uma certa margem de apreciação quando examinam os pedidos de reagrupamento familiar.

(cf. n.ºs 52, 53, 57-59)

3. Enquanto o artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da Directiva 2003/86, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, impõe aos Estados-Membros obrigações positivas precisas, às quais correspondem direitos subjectivos claramente definidos, uma vez que lhes exige, nas hipóteses determinadas pela directiva, que autorizem o reagrupamento familiar de certos membros da família do requerente do reagrupamento sem que possam exercer a sua margem de apreciação, o referido artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, tem por efeito, em circunstâncias rigorosamente definidas, a saber, quando uma criança com idade superior a 12 anos entra no país independentemente da família, manter parcialmente a margem de apreciação dos Estados-Membros, ao permitir-lhes,

para autorizarem a entrada e a residência da criança ao abrigo da directiva, examinar se esta satisfaz os critérios de integração previstos na legislação nacional em vigor à data da transposição da directiva.

Esta disposição não pode ser considerada contrária ao direito ao respeito pela vida familiar consagrado no artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, dado que esse direito não deve ser interpretado no sentido de que impõe necessariamente a um Estado-Membro a obrigação de permitir o reagrupamento familiar no seu território e que a mesma disposição apenas mantém a margem de apreciação dos Estados-Membros limitando-a ao exame de critérios definidos pela legislação nacional, margem essa que esses Estados devem utilizar no respeito, designadamente, dos princípios consagrados nos artigos 5.º, n.º 5, e 17.º da directiva. Em qualquer caso, a necessidade de integração pode ser abrangida por vários dos objectivos legítimos referidos no artigo 8.º, n.º 2, desta Convenção.

A esse respeito, a inexistência na Directiva 2003/86 de uma definição do conceito de integração não pode ser interpretada como uma autorização conferida aos Estados-Membros para utilizarem este conceito de forma contrária aos princípios gerais do direito comunitário, em particular aos direitos fundamentais. Com efeito, os Estados-

-Membros que desejam fazer uso da derrogação não podem utilizar um conceito indeterminado de integração, devendo aplicar os critérios de integração previstos na respectiva legislação nacional em vigor à data de transposição da directiva para examinar a situação particular de uma criança com idade superior a 12 anos que chegue independentemente da sua família. Por conseguinte, o artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva não pode ser interpretado no sentido de que autoriza os Estados-Membros, expressa ou implicitamente, a adoptar disposições de transposição que sejam contrárias ao direito ao respeito pela vida familiar.

Também não é verdade que o legislador comunitário, no referido artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, não tenha dado atenção suficiente ao interesse das crianças. Com efeito, o teor do artigo 4.º, n.º 1, confirma que o interesse superior da criança constituiu uma consideração primordial na adopção desta disposição e não se pode concluir que o último parágrafo da mesma não tem suficientemente em conta esse interesse ou autoriza os Estados-Membros que optaram por adoptar critérios de integração a não tomar em consideração esse interesse. Pelo contrário, o artigo 5.º, n.º 5, da directiva impõe aos Estados-Membros que tomem devidamente em consideração o interesse superior dos filhos menores.

Neste contexto, a escolha da idade dos 12 anos não viola o princípio da não discriminação em razão da idade, uma vez que está em causa um critério que corresponde a uma fase da vida da criança menor em que esta já viveu durante um período relativamente longo num país terceiro sem os membros da sua família, de modo que uma integração noutra ambiente é susceptível de gerar ainda mais dificuldades.

Daqui resulta que não se pode considerar que o artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva viola o direito fundamental ao respeito pela vida familiar, a obrigação de tomar em consideração o interesse superior da criança ou o princípio da não discriminação em razão da idade, nem enquanto tal nem na medida em que autoriza expressa ou implicitamente os Estados-Membros a agir dessa forma.

(cf. n.ºs 60-62, 66, 70, 71, 73, 74, 76)

4. O artigo 4.º, n.º 6, da Directiva 2003/86, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, confere aos Estados-Membros a faculdade de reservarem a aplicação das condições de reagrupamento familiar previstas pela directiva aos pedidos apresentados antes de as crianças terem completado 15 anos. No entanto, esta

disposição não pode ser interpretada no sentido de que proíbe aos Estados-Membros tomarem em consideração um pedido relativo a uma criança com idade superior a 15 anos ou os autoriza a não o fazer.

A este respeito, tem pouco interesse que a última frase da disposição impugnada preveja que os Estados-Membros que decidirem aplicar a derrogação devem autorizar a entrada e a residência das crianças para as quais o pedido é apresentado depois de terem completado os 15 anos «com fundamento distinto do reagrupamento familiar». Com efeito, a expressão «reagrupamento familiar» deve ser interpretada no contexto da directiva no sentido de que se refere ao reagrupamento familiar nas hipóteses em que o mesmo é imposto pela directiva. Essa expressão não pode ser interpretada no sentido de que proíbe ao Estado-Membro que aplica a derrogação que autorize a entrada e a residência de uma criança a fim de lhe permitir juntar-se aos seus pais.

Além disso, o artigo 4.º, n.º 6, da directiva deve ser lido à luz dos princípios consagrados nos seus artigos 5.º, n.º 5, que obriga os Estados-Membros a ter em devida em consideração o interesse superior dos filhos menores, e 17.º, que os obriga a tomar em devida consideração um conjunto de elementos, entre os quais os laços familiares da

peessoa. Decorre do exposto que os Estados-Membros são obrigados a examinar os pedidos apresentados por menores com idade superior a 15 anos, no interesse da criança e com a preocupação de favorecer a vida familiar.

Pelo motivo exposto, não se pode concluir que a escolha da idade dos 15 anos seja contrária ao princípio da não discriminação em razão da idade.

Daqui resulta que não se pode considerar que o artigo 4.º, n.º 6, da directiva viola o direito fundamental ao respeito pela vida familiar, a obrigação de tomar em consideração o interesse superior da criança ou o princípio da não discriminação em razão da idade, nem enquanto tal nem na medida em que autoriza expressa ou implicitamente os Estados-Membros a agir dessa forma.

(cf. n.ºs 85-90)

5. O artigo 8.º da Directiva 2003/86, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, autoriza os Estados-Membros a derrogar as regras do reagrupamento familiar previstas pela mesma directiva, não tem por efeito impedir em absoluto

o reagrupamento familiar, mas sim manter em benefício dos Estados-Membros uma margem de apreciação limitada, ao permitir-lhes assegurarem-se de que esse reagrupamento terá lugar em boas condições, após o requerente do reagrupamento ter residido no Estado de acolhimento durante um período suficientemente longo para que se possa presumir uma instalação estável e um certo nível de integração. Por conseguinte, o facto de um Estado-Membro tomar esses elementos em consideração e a faculdade de diferir o reagrupamento familiar por, consoante o caso, dois ou três anos, não são contrários ao direito ao respeito pela vida familiar consagrado, nomeadamente, no artigo 8.º da Convenção Europeia para dos Direitos do Homem, tal como interpretado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Por outro lado, conforme resulta do artigo 17.º da directiva, o tempo de residência no Estado-Membro é apenas um dos elementos que devem ser tidos em conta por este último ao examinar um pedido e não pode ser imposto um período de espera sem ter em consideração, em casos específicos, todos os elementos pertinentes. O mesmo é válido para o critério da capacidade de acolhimento do Estado-Membro, que pode ser um dos elementos tomados em consideração no exame de um pedido, mas não pode ser interpretado no sentido de que autoriza qualquer sistema de quotas ou a imposição de um prazo de espera de três anos sem ter em conta as circunstâncias particulares de casos específicos. Com efeito, a análise

de todos os elementos, tal como prevista no artigo 17.º da directiva, não permite ter apenas esse elemento em consideração e exige que se proceda a um exame real da capacidade de acolhimento no momento do pedido.

Ao efectuarem essa análise, nos termos do artigo 5.º, n.º 5, da directiva, os Estados-Membros devem ainda, procurar assegurar que o interesse superior dos filhos menores seja tido em devida consideração.

Por conseguinte, não se pode considerar que o artigo 8.º da directiva viola o direito fundamental ao respeito pela vida familiar ou a obrigação de tomar em consideração o interesse superior da criança, nem enquanto tal nem na medida em que autorizaria expressa ou implicitamente os Estados Membros a agir dessa forma.

(cf. n.ºs 97-101, 103)