



Bruxelles, 29.3.2019
COM(2019) 161 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
privind punerea în aplicare a Directivei 2003/109/CE referitor la statutul resortisanților
țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung

I. INTRODUCERE

Primul raport al Comisiei („raportul din 2011”)¹ privind punerea în aplicare a Directivei 2003/109/CE² („directiva”) a fost publicat la 28 septembrie 2011, în conformitate cu obligația de raportare prevăzută la articolul 24 din directivă. Acest raport a evidențiat o lipsă generală de informații în rândul resortisanților țărilor terțe cu privire la statutul de rezident pe termen lung în UE (RTL) și drepturile aferente, precum și o serie de deficiențe în ceea ce privește transpunerea directivei în dreptul național (de exemplu, o interpretare restrictivă a domeniului de aplicare al directivei, condiții suplimentare pentru admisie, taxe administrative ridicate, obstacole ilegale în calea mobilității în interiorul UE, reducerea dreptului la tratament egal și la protecție împotriva expulzării).

Acest al doilea raport oferă o imagine de ansamblu actualizată a modului în care statele membre ale UE³ au transpus și au pus în aplicare directiva, inclusiv, pentru prima dată, informații cu privire la punerea în aplicare a Directivei 2011/51/UE⁴, care a modificat Directiva 2003/109/CE prin extinderea domeniului său de aplicare la beneficiarii de protecție internațională. Statele membre au avut ca termen data de 20 mai 2013 pentru a transpune Directiva 2011/51/UE în legislația națională. Comisia a lansat proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva unui număr de 11 state membre pentru că nu au transpus directiva la timp sau pentru că nu au informat Comisia în mod corespunzător cu privire la adoptarea legislației naționale. Opt dintre aceste cazuri au fost închise.

Prezentul raport a fost întocmit pe baza unui studiu efectuat de un contractant extern în perioada 2014-2016 și pe baza altor surse, inclusiv plângeri⁵, petiții, schimburi de informații cu statele membre și proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

Imagine de ansamblu statistică

Raportul din 2011 a subliniat impactul scăzut pe care l-a avut directiva în multe state membre, fiind emise puține permise UE de ședere pe termen lung, 80 % dintre acestea fiind emise de doar patru state membre⁶. În 2017, deși se poate raporta un nivel general de punere în aplicare mai ridicat (3 055 411 de permise UE de ședere pe termen lung în comparație cu 1 208 557 în 2008), aceleași patru țări au emis un procent chiar mai mare de permise UE de ședere pe termen lung (90 %), numai Italia emițând aproximativ 73 % dintre acestea⁷. Acest nivel scăzut de punere în aplicare poate fi atribuit lipsei de informații disponibile cu privire la statutul de RTL nu numai în rândul resortisanților țărilor terțe, ci și al administrațiilor naționale pentru migrație, precum și „concurenței” cu sistemele naționale tradiționale, care sunt permise prin articolul 13 din directivă (21 de state membre din 25 și-au menținut sistemele naționale).

¹ Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind aplicarea Directivei 2003/109/CE privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung, COM(2011) 585 final.

² Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung, JO L 16, 23.1.2004, p. 44.

³ Danemarca, Irlanda și Regatul Unit nu au nicio obligație în temeiul directivei.

⁴ Directiva 2011/51/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2011 de modificare a Directivei 2003/109/CE a Consiliului în vederea extinderii domeniului său de aplicare la beneficiarii de protecție internațională, JO L 132, 19.5.2011, p. 1.

⁵ Majoritatea plângerilor primite de Comisie se referă la: cereri respinse din diferite motive (de exemplu, îndeplinirea condițiilor pentru acordarea statutului de RTL, în special resurse stabile și regulate și perioade de absență); taxe administrative disproporționate; egalitatea de tratament; modelul permisului; recunoașterea calificărilor profesionale și mobilitatea în interiorul UE.

⁶ AT, CZ, EE, IT.

⁷ Date Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en

II. CONFORMITATEA MĂSURILOR DE TRANSPUNERE

Domeniul de aplicare personal - articolul 3

Articolul 3 definește domeniul de aplicare al directivei și o serie de excluderi (și anume, situațiile în care directiva nu se aplică). Raportul din 2011 a subliniat o problemă deosebită în ceea ce privește punerea în aplicare în câteva state membre, legată de excluderea resortisanților țărilor terțe care au fost admiși exclusiv din motive cu caracter temporar [articolul 3 alineatul (2) litera (e)], unele state membre aplicând o interpretare foarte largă a acestei excepții. Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a clarificat semnificația acestei dispoziții, afirmând că directiva exclude din domeniul său de aplicare „șederea resortisanților țărilor terțe care, fiind în același timp legală și pe o durată eventual neîntreruptă, nu reflectă *a priori* o vocație a acestora de a se stabili durabil pe teritoriul statelor membre” și că „faptul că un permis de ședere conține o restricție formală nu poate permite, prin el însuși, să se determine dacă acest resortisant al unei țări terțe este susceptibil să se stabilească în mod durabil în statul membru, în pofida existenței unei asemenea restricții”⁸. Deși CJUE a afirmat în cele din urmă că evaluarea individuală a legalității acestor excluderi rămâne în responsabilitatea instanțelor naționale, Comisia nu a primit plângeri cu privire la un pretins abuz al acestei excepții de către statele membre.

Excluderea inițială a refugiaților din domeniul de aplicare al directivei a fost eliminată în 2011⁹; cu toate acestea, directiva încă nu se aplică resortisanților țărilor terțe care au o formă de protecție diferită de cea prevăzută în Directiva privind condițiile pentru protecția internațională¹⁰ [articolul 3 alineatul (2) litera (c)]. Până în prezent, modul în care ar trebui să se facă diferența între statutele de protecție națională și alte statute de ședere legală națională nu a fost clarificat pe deplin prin jurisprudența CJUE sau a instanțelor naționale.

Durata șederii - articolul 4

Resortisanții țărilor terțe trebuie să fi avut reședința legală și fără întrerupere pe teritoriul statului membru pentru o perioadă de cinci ani înainte de depunerea cererii pentru dobândirea statutului de RTL. Raportul din 2011 a subliniat că unele state membre ar putea aplica noțiunea de ședere „legală” în mod restrictiv, în special prin excluderea titularilor de vize sau de permise de ședere specifice. Comisia a investigat unul dintre aceste cazuri, un act legislativ național care prevedea ca solicitanții de statut de RTL să fie titulari ai unui permis național de ședere permanentă. În urma schimburilor de informații cu Comisia, statul membru și-a modificat legislația națională, astfel încât aceasta a devenit conformă cu directiva.

În legătură cu beneficiarii de protecție internațională, directiva prevede luarea în considerare a cel puțin unei jumătăți din perioada dintre data introducerii cererii pentru protecție internațională și acordarea permisului de ședere ca beneficiar de protecție internațională, dacă această perioadă nu depășește 18 luni [articolul 4 alineatul (2)]. Majoritatea statelor membre iau în considerare jumătate din această perioadă, în timp ce altele¹¹ prevăd luarea în considerare a întregii perioade.

⁸ Hotărârea din 18 octombrie 2012 pronunțată în cauza C-502/10 (*Singh*).

⁹ Prin Directiva 2011/51/UE.

¹⁰ Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (reformare).

¹¹ DE, EE, FI, FR, IT, PT, RO, SK, SE.

Până în prezent, Comisia nu a primit nicio plângere cu privire la punerea incorectă în aplicare a articolului 4 alineatul (1a), care stabilește că statele membre nu acordă statutul de RTL în anumite cazuri de retragere a protecției internaționale în conformitate cu Directiva privind condițiile pentru protecția internațională.

Condițiile pentru dobândirea statutului de rezident pe termen lung - articolul 5

Articolul 5 stabilește condițiile pentru dobândirea statutului de rezident pe termen lung, și anume faptul că solicitantul trebuie să facă dovada că dispune de resurse stabile, regulate și suficiente, de o asigurare de sănătate și (opțional) că îndeplinește condițiile de integrare.

Majoritatea statelor membre au stabilit salariul minim prevăzut de lege sau mijloacele minime de subzistență ca prag pentru evaluarea condiției privind resursele stabile și regulate. De asemenea, unele state membre definesc valoarea resurselor financiare necesare pentru membrii familiei rezidenților pe termen lung. Astfel cum a clarificat CJUE cu referire la Directiva 2003/86/CE privind dreptul la reîntregirea familiei¹², statele membre nu pot impune o valoare a venitului minim sub care orice cerere va fi refuzată, independent de examinarea concretă a fiecărui caz în parte. Această interpretare se poate aplica, de asemenea, pentru Directiva privind rezidenții pe termen lung.

Comisia a verificat în câteva state membre dacă se aplică o evaluare a proporționalității în contextul evaluării condițiilor privind resursele. În unul dintre aceste cazuri, în urma unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, statul membru (MT) în cauză și-a modificat legislația, introducând o clauză de flexibilitate care impune autorităților sale naționale competente să ia în considerare *toate circumstanțele relevante* ale fiecărui caz în parte, înainte de a lua o decizie de a refuza sau de a accepta cererea.

Majoritatea statelor membre prevăd că solicitanții unui drept de ședere pe termen lung trebuie să îndeplinească condițiile de integrare¹³, care necesită, în general, cunoașterea limbii lor oficiale. De asemenea, unele state membre solicită participarea la cursuri de cunoștințe civice¹⁴. În cauza P și S¹⁵, CJUE a luat în considerare posibilitatea ca statele membre să stabilească cerințe de integrare *după* dobândirea statutului de RTL, declarând că directiva nu împiedică cerințele respective, atât timp cât acestea nu conduc la retragerea statutului.

Ordine publică și securitate publică - articolul 6

Toate statele membre au transpus acest motiv opțional de refuz, deși utilizând adesea o terminologie diferită și stabilind praguri diferite privind condamnările penale anterioare. Totuși, nu toate statele membre¹⁶ au transpus în mod explicit criteriile de echilibrare prevăzute la al doilea paragraf al articolului 6 alineatul (1), care prevede luarea în considerare a situației personale a solicitantului atunci când adoptă decizia relevantă. Acest lucru ar putea crea probleme de conformitate în ceea ce privește aplicarea concretă a deciziilor de refuz de către autoritățile competente. Totuși, până în prezent, Comisia nu a primit plângeri cu privire la acest aspect.

Acte justificative - articolul 7 alineatul (1)

Raportul din 2011 a subliniat, ca fiind un aspect problematic în unele legislații naționale, faptul că neprezentarea de acte justificative care să arate un nivel adecvat de cazare este considerată un motiv pentru refuzarea unei cereri. Din informațiile disponibile privind

¹² Hotărârea din 4 martie 2010 pronunțată în cauza C-578/08 (*Chakroun*).

¹³ AT, BE, CY, EE, EL, FR, HR, IT, LT, LV, LU, MT, NL, PT, RO.

¹⁴ BE – Flandra, FR, HR, LT, LU, RO.

¹⁵ Hotărârea din 4 iunie 2015 pronunțată în cauza C-579/13 (*P și S*).

¹⁶ ES, FR, HU, PL, RO, SI.

punerea în aplicare a acestei dispoziții în statele membre care au optat pentru o astfel de cerință privind documentația, se pare că, în majoritatea cazurilor, dovada unei cazări adecvate este considerată o condiție pentru dobândirea statutului. În lipsa clarificării de către CJUE cu privire la acest punct, literatura de specialitate este împărțită cu privire la conformitatea cu directiva a acestei puneri în aplicare¹⁷.

În urma unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Maltei, a cărei legislație prevedea că locul de cazare nu trebuie să fie împărțit cu alte persoane care nu sunt membri ai familiei, Malta și-a modificat legislația, astfel încât aceasta să fie conformă cu directiva.

Termenul pentru procesarea cererii - articolul 7 alineatul (2)

Deși toate statele membre au transpus în mod corect termenul de șase luni pentru procesarea cererilor, prevăzut la articolul 7 alineatul (2), multe dintre acestea nu respectă în practică acest termen. În special, în urma crizei refugiaților care a început în 2015, au fost raportate întârzieri mai mari în statele membre în care autoritățile naționale competente, care sunt responsabile pentru procesarea cererilor privind șederea pe termen lung, sunt responsabile, de asemenea, pentru procesarea cererilor de azil (de exemplu, în Suedia).

Conform articolului 7 alineatul (2) al patrulea paragraf din directivă, orice consecință a absenței unei decizii în termenul de șase luni trebuie reglementată de legislația internă. Această dispoziție a fost transpusă în mod corect de către majoritatea statelor membre: în majoritatea cazurilor, prin trimitere la legile administrative generale; în alte cazuri¹⁸, prin dispoziții specifice. Cu toate acestea, astfel cum s-a subliniat în raportul privind punerea în aplicare a Directivei 2011/98/UE¹⁹ privind permisele unice, în practică, căile de atac puse în aplicare în unele state membre nu par a fi suficiente și pot determina insecuritate juridică și durate excesive de procesare.

Taxe pentru procesarea cererii

Spre deosebire de directivele cele mai recente privind migrația legală, Directiva privind rezidenții pe termen lung nu conține nicio dispoziție privind taxele pentru procesarea cererii. Cu toate acestea, raportul din 2011 a subliniat că taxele excesiv de ridicate ar trebui să fie considerate ca fiind contrare principiului proporționalității și ca fiind echivalente unei condiții suplimentare ilegale pentru admisie, care pune în pericol „efectul util” al directivei.

Acest lucru a fost confirmat de CJUE în două hotărâri²⁰, stabilind că „nivelul stabilirii [taxelor] nu trebuie să aibă nici ca obiect, nici ca efect să creeze un obstacol în calea obținerii statutului de rezident pe termen lung conferit de această directivă, în caz contrar aducându-se atingere atât obiectivului urmărit de aceasta, cât și spiritului său.²¹”. Curtea a adăugat că, pentru a evalua proporționalitatea acestor taxe, ar trebui să se ia în considerare diferite elemente, inclusiv: 1) impactul financiar al taxelor asupra solicitantului; și 2) costurile administrative reale pentru procesarea unei cereri și emiterea unui permis, de asemenea în

¹⁷ A se vedea Hailbronner/Thym, *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary (Legislația UE privind imigrația și azilul. Comentariu)*, a doua ediție, p. 468.

¹⁸ BE, CY, FR, MT, PT.

¹⁹ Raportul privind punerea în aplicare a Directivei 2011/98/UE, COM(2019)160.

²⁰ Hotărârea din 26 aprilie 2012 pronunțată în cauza C-508/10 (*Comisia/Regatul Țărilor de Jos*) și hotărârea din 2 septembrie 2015 pronunțată în cauza C-309/14 (*CGIL și INCA*).

²¹ C-508/10, punctul 69.

comparație cu taxele pentru emiterea unor documente similare pentru resortisanți și cetățeni ai Uniunii.

Pe acest temei, Comisia a lansat procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor privind taxele disproporționate (dacă este cazul, acoperind și alte directive privind migrația legală)²² împotriva unor state membre: Țările de Jos, Italia, Bulgaria și Grecia - cazuri închise în urma modificării legislației interne, reducând taxele la un nivel proporțional și Portugalia - cazul este încă în curs.

Permisul de ședere UE al rezidentului pe termen lung - articolul 8

Toate statele membre au transpus în mod corect dispozițiile articolului 8 privind forma și valabilitatea permisului UE de ședere pe termen lung. În ceea ce privește valabilitatea permisului, majoritatea statelor membre²³ au optat pentru o perioadă de valabilitate de cinci ani, altele pentru o perioadă de valabilitate de până la 10 ani sau pentru o perioadă de valabilitate nelimitată²⁴.

Deși articolul 8 prevede că perioada de valabilitate a permisului trebuie să fie de cel puțin cinci ani, statutul de rezident pe termen lung, odată dobândit, este permanent, sub rezerva condițiilor de retragere prevăzute la articolul 9.

Mențiuni care trebuie introduse în permisele de ședere UE ale rezidenților pe termen lung pentru beneficiarii de protecție internațională - articolul 8 alineatele (4)-(6) și articolul 19a

În cazul în care statutul de RTL se acordă unui beneficiar de protecție internațională, pe permis ar trebui să se noteze o mențiune, inclusiv numele statului membru care a acordat protecția (sau căruia i se transferă protecția, în cazurile de mobilitate în interiorul UE). În urma procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor cu privire la necomunicarea măsurilor de transpunere a Directivei 2011/51/UE, câteva state membre și-au modificat legislația pentru a asigura transpunerea integrală a dispozițiilor în cauză. Până în prezent, Comisia nu a primit nicio plângere în legătură cu punerea corectă în aplicare a acestor dispoziții.

Retragerea sau pierderea statutului - articolul 9

În general, articolul 9 a fost transpus în mod corect de statele membre, cu câteva probleme minore de conformitate.

Conform articolului 9 alineatul (2), statele membre pot prevedea că părăsirea teritoriului lor pentru mai mult de 12 luni consecutive sau pentru motive speciale sau excepționale nu duce la retragerea sau pierderea statutului de RTL. Unele state membre²⁵ au recurs la această posibilitate și au prevăzut că părăsirea teritoriului UE pentru 12 luni consecutive conduce, în general, la pierderea statutului, prevăzând, de asemenea, posibilitatea de a permite o perioadă mai lungă de absență în cazul unor circumstanțe excepționale. Cu toate acestea, alte state membre au optat pentru o perioadă mai lungă de timp, ca regulă generală (de exemplu, Finlanda a optat pentru o perioadă de doi ani, care poate fi prelungită și mai mult ca urmare a unor circumstanțe specifice și excepționale, iar Franța a optat pentru trei ani).

²² În special, Directiva 2004/114/CE privind studenții, Directiva 2005/71/CE privind cercetătorii, Directiva 2009/50/CE privind cartea albastră a UE, Directiva 2011/98/UE privind permisul unic, Directiva 2014/36/UE privind lucrătorii sezonieri și Directiva 2014/66/UE privind persoanele transferate în cadrul aceleiași companii.

²³ AT, BE, BG, CY, EL, ES, HR, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO.

²⁴ CZ, DE, SI, FI, FR, SK.

²⁵ AT, BE, CZ, DE, EE, ES, LU, LV, MT, PT, SI.

Articolul 9 alineatul (3) permite statelor membre să retragă statutul de RTL în cazul în care rezidentul pe termen lung reprezintă o amenințare pentru ordinea publică, fără ca acest lucru să justifice expulzarea în temeiul articolului 12. Mai puțin de jumătate dintre statele membre au decis să adopte această opțiune²⁶.

Articolul 9 alineatul (3a) oferă statelor membre posibilitatea de a retrage statutul de RTL în cazul în care acest statut a fost obținut pe baza protecției internaționale, iar această protecție a fost retrasă conform anumitor dispoziții ale Directivei privind condițiile pentru protecția internațională (beneficiarul ar fi trebuit să fie exclus de la protecție sau a alterat ori omis anumite fapte care au jucat un rol hotărâtor în luarea deciziei de acordare a statutului). Comisia nu a primit nicio plângere cu privire la punerea în aplicare a acestei dispoziții de către statele membre.

Articolul 9 alineatul (5) prevede o „procedură simplificată” de redobândire a statutului de rezident pe termen lung. Statele membre dispun de o mare putere de apreciere în punerea în aplicare a acestei dispoziții, deoarece condițiile și procedura trebuie să fie stabilite prin legislația națională. Totuși, în unele cazuri, aceste condiții constau în cerințe excesive, care nu par să respecte obiectivul unei proceduri simplificate (de exemplu, BE prevede o ședere de 15 ani înainte de plecare).

Garanții procedurale - articolul 10

În ceea ce privește garanțiile procedurale prevăzute la articolul 10, în timp ce unele state membre²⁷ prevăd, în legislațiilor lor privind regimul străinilor, mecanisme administrative pentru rezidenții pe termen lung, alte state membre²⁸ fac doar trimitere la legile administrative generale. Comisia a lansat recent o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva României pentru o pretinsă încălcare a obligației de a motiva deciziile de refuz din motive de securitate publică, argumentând că, chiar și în situațiile în care informațiile relevante sunt acoperite de secretul de stat, solicitantul are dreptul să cunoască esența acestor informații pentru a-și putea exercita dreptul de a contesta decizia.

Egalitatea de tratament - articolul 11

Astfel cum s-a subliniat deja în raportul din 2011, mai multe state membre nu au adoptat măsuri specifice de transpunere a principiului egalității de tratament în legislația lor privind regimul străinilor, ci mai degrabă se bazează pe dispozițiile generale care reglementează ocuparea forței de muncă, educația și securitatea socială, adesea în combinație cu principiul general al nediscriminării. Lipsa unor dispoziții explicite de transpunere poate cauza dificultăți cu privire la punerea corectă în aplicare a principiului egalității de tratament la nivel național, astfel cum au confirmat numeroase plângeri primite de Comisie în acest domeniu.

În ceea ce privește ocuparea forței de muncă și activitățile independente, majoritatea statelor membre²⁹ au stabilit dispoziții care limitează accesul la activitățile care au legătură, chiar ocazional, cu exercitarea autorității publice. Comisia a luat măsuri împotriva unor state membre atunci când a considerat că aceste dispoziții au depășit domeniul de aplicare al derogării. În urma schimburilor dintre Comisie și autoritățile naționale din 2014, un stat membru și-a modificat legislația care nu permitea resortisanților țărilor terțe, inclusiv rezidenților pe termen lung, accesul la sectorul transporturilor publice și la serviciul civil național. În 2018, Comisia a inițiat proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor

²⁶ AT, CY, CZ, EE, EL, FR, IT, LU, NL, RO, SE, SI.

²⁷ CY, EL, IT, MT, RO.

²⁸ AT, BG, CZ, EE, FI, HR, HU, LV, NL, SI, SK.

²⁹ BG, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SK.

împotriva Ungariei cu privire la un act legislativ național care interzicea accesul rezidenților pe termen lung la profesia de veterinar.

În ceea ce privește securitatea socială, asistența socială și protecția socială, CJUE a clarificat³⁰ domeniul de aplicare al derogării privind „indemnizațiile de bază” prevăzută la articolul 11 alineatul (4), afirmând că acesta trebuie să fie interpretat în sensul de a permite statelor membre să limiteze egalitatea de tratament, cu excepția prestațiilor de asistență socială sau de protecție socială care îi permit persoanei satisfacerea necesităților de bază precum hrana, locuința și starea de sănătate.

Nu a fost necesară nicio cerință specifică privind transpunerea pentru dispoziția introdusă la alineatul (4a), conform căruia restricțiile privind egalitatea de tratament nu aduc atingere dispozițiilor Directivei privind condițiile pentru protecția internațională. Comisia nu a primit nicio plângere cu privire la punerea incorectă în aplicare a acestei dispoziții.

Protecția împotriva expulzării - articolul 12

Articolul 12 din directivă a fost transpus în mod corect de către majoritatea statelor membre. Totuși, unele³¹ state membre nu au transpus în mod explicit faptul că amenințarea pentru ordinea publică sau securitatea publică ar trebui să fie reală și suficient de gravă. În plus, unele state membre³² nu au transpus complet toți factorii de echilibrare prevăzuți la alineatul (3). Într-o cauză recentă³³, CJUE a hotărât că legislația spaniolă nu respectă directiva, în măsura în care aceasta nu prevede evaluarea factorilor prevăzuți la articolul 12 alineatul (3) pentru deciziile de expulzare în urma unei condamnări pentru o infracțiune sancționată cu o pedeapsă privativă de libertate mai mare de un an.

Articolul 12 alineatele (3a), (3b), (3c) și (6) prevede norme specifice pentru deciziile de expulzare cu privire la titularii de permise de ședere pe termen lung într-un stat membru, care au obținut statutul de protecție internațională într-un alt stat membru. Comisia nu a primit nicio plângere cu privire la punerea incorectă în aplicare a acestor dispoziții.

Dispoziții mai favorabile/relația cu permisele naționale de ședere permanentă - articolul 13

Raportul din 2011 a subliniat un risc de concurență între permisele naționale și cele ale UE, fapt care nu conduce în mod necesar la aplicarea unor dispoziții mai favorabile pentru resortisanții țărilor terțe, din cauza dificultății de a compara avantajele și dezavantajele respective acordate de cele două tipuri de permise. Această problemă a fost confirmată de rezultatele unui sondaj ad-hoc, organizat în 2016 de Rețeaua europeană de migrație (REM)³⁴, care a subliniat că, în unele cazuri, permisele naționale de ședere pe termen lung, deși acordate în condiții mai favorabile (de exemplu, ședere pe o durată mai mică de cinci ani sau nicio cerință referitoare la venit), prevăd mai puține drepturi privind egalitatea de tratament sau mai puțină protecție împotriva expulzării.

În această privință, CJUE a clarificat³⁵ între timp interpretarea articolului 13, care, în ciuda titlului său, nu prevede posibilitatea ca statele membre să acorde statutul de RTL în condiții mai favorabile, ci mai degrabă permite coexistența unor statute naționale de ședere pe termen lung sau permanente distincte. Toate statele membre, mai puțin patru dintre acestea (Austria, Italia, Luxemburg și România) au menținut sisteme naționale paralele.

³⁰ Hotărârea din 24 aprilie 2012 pronunțată în cauza C-571/10 (*Kamberaj*).

³¹ BG, FR, IT, LT, LV, RO, SI, SK.

³² AT, BG, DE, EE, FR, HR, LT, LV, NL, SE, SI, SK.

³³ Hotărârea din 7 decembrie 2017 pronunțată în cauza C-636/16 (*Wilber López Pastuzano*).

³⁴ Sondajul ad-hoc nr. 2016.1000 al REM privind permisele naționale de ședere permanente sau cu durată de validitate nelimitată.

³⁵ Hotărârea din 17 iulie 2014 pronunțată în cauza C-469/13 (*Tahir*).

Condițiile de ședere și de muncă în alt stat membru - articolele 14, 15, 16, 18

Raportul din 2011 a subliniat transpunerea și punerea în aplicare a dispozițiilor referitoare la mobilitatea în interiorul UE ale directivei ca reprezentând unul dintre cele mai problematice aspecte. De asemenea, raportul din 2011 a prezentat numărul foarte mic de rezidenți pe termen lung care și-au exercitat dreptul de ședere în alt stat membru (mai puțini de 50 per stat membru). Conform datelor (parțiale) disponibile provenite de la REM³⁶, drepturile de mobilitate în interiorul UE prevăzute de directivă par să fie în continuare utilizate insuficient. Acest lucru se poate datora parțial faptului că dreptul nu este automat, ci este supus unei serii de condiții detaliate (a se vedea mai jos). Astfel cum au confirmat numeroasele plângeri primite de Comisie, aceste condiții și punerea strictă în aplicare de către majoritatea statelor membre fac adesea ca exercitarea efectivă a drepturilor de mobilitate în interiorul UE să fie extrem de dificilă în practică.

Articolul 14 alineatul (2) prevede că rezidenții pe termen lung într-un prim stat membru au drept de ședere într-un al doilea stat membru pentru trei motive principale: desfășurarea unei activități economice; studii sau cursuri de formare profesională; alte scopuri. Deși unele state membre³⁷ nu fac trimitere la „alte scopuri”, alte state membre par să prevadă o listă exhaustivă a acestora³⁸, care poate conduce la o punere restrictivă în aplicare a dispoziției în cauză.

O serie de state membre³⁹ au optat, conform articolului 14 alineatul (3), să aplice teste ale pieței forței de muncă pentru rezidenții pe termen lung din alte state membre care solicită drept de ședere pentru desfășurarea unei activități economice.

Articolul 14 alineatul (4) din directivă permite statelor membre să limiteze numărul total al persoanelor cărora li se poate acorda dreptul de ședere, dacă astfel de limitări erau prevăzute deja în legislația în vigoare la data adoptării directivei. Doar trei state membre⁴⁰ au aplicat această opțiune.

Articolul 14 alineatul (5) al doilea paragraf permite statelor membre să autorizeze șederea rezidenților pe termen lung din alte state membre în calitate de lucrători sezonieri, o categorie care nu este acoperită de Directiva 2014/36/UE privind lucrătorii sezonieri, care se aplică doar pentru resortisanții țărilor terțe cu reședința în afara UE. Această opțiune a fost aplicată de patru state membre⁴¹.

Toate statele membre au optat să aplice opțiunea prevăzută la articolul 15 alineatul (2) litera (a) din directivă cu privire la condiția ca solicitanții să facă dovada că dispun de resurse stabile și regulate. Unele state membre⁴² au stabilit sume fixe (corespunzătoare venitului național minim) care, pentru a fi compatibile cu principiul proporționalității confirmat de CJUE în cauza *Chakroun*⁴³, trebuie să se aplice ținând seama de circumstanțele specifice ale fiecărui caz în parte.

Articolul 15 alineatul (3) din directivă permite statelor membre să solicite rezidenților pe termen lung care solicită un permis de ședere să respecte măsurile de integrare, în cazul în

³⁶ Mobilitatea în interiorul UE a resortisanților țărilor terțe, Studiu REM 2013, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf, paginile 48-49.

³⁷ EE, EL.

³⁸ HR, RO.

³⁹ AT, CY, CZ, DE, FI, FR, IT, MT, NL, PT, RO, SI, SK.

⁴⁰ AT, IT, RO.

⁴¹ DE, EE, ES, HR.

⁴² BE, CZ, EL, ES, HR, IT, NL, PL, PT.

⁴³ Hotărârea din 4 martie 2010 pronunțată în cauza C-578/08 (*Chakroun*).

care rezidentului pe termen lung nu i s-au aplicat condiții de integrare în primul stat membru. Cinci state membre⁴⁴ au decis să aplice această opțiune.

Conform articolului 16 alineatul (1) din directivă, soțul/soția și copiii minori au dreptul să însoțească rezidentul pe termen lung sau să i se alăture acestuia, dacă familia acestuia este deja constituită în primul stat membru. Unele state membre au stabilit cerințe suplimentare, care pot constitui un obstacol în calea exercitării mobilității. De exemplu, Cehia obligă membrii familiei să depună o cerere împreună cu documente suplimentare, și anume un cazier judiciar și un certificat medical cuprinzător. În Germania, membrii familiei se pot alătura rezidentului pe termen lung numai dacă acesta dispune de un spațiu de locuit suficient; în Estonia, soțul/soția are dreptul de a se alătura rezidentului pe termen lung numai dacă a primit deja drept de ședere în primul stat membru.

Articolul 16 alineatul (2) din directivă prevede opțiunea de a extinde dreptul de a însoți rezidentul pe termen lung sau de a i se alătura acestuia pentru membrii de familie alții decât soțul/soția și copiii minori. Această opțiune a fost transpusă de unele state membre⁴⁵.

Conform articolului 19 alineatul (2) din directivă, al doilea stat membru trebuie să elibereze rezidentului pe termen lung un permis de ședere, care se poate reînnoi, ori de câte ori sunt îndeplinite condițiile și trebuie să informeze primul stat membru cu privire la decizia luată. Totuși, unele state membre⁴⁶ nu au transpus în legislația lor această obligație de informare.

Egalitatea de tratament în al doilea stat membru - articolul 21

Conform articolului 21 din directivă, după obținerea permisului de ședere în al doilea stat membru, titularii permisului și membrii familiei acestora au dreptul la un tratament egal în domeniile și în conformitate cu condițiile prevăzute la articolul 11, inclusiv dreptul de acces la piața forței de muncă. Statele membre pot opta să restricționeze egalitatea de tratament la anumite activități salariate și independente, pentru o perioadă de cel mult 12 luni. În urma schimburilor dintre Comisie și autoritățile naționale, un stat membru și-a modificat legislația care impunea ca membrii familiei rezidenților pe termen lung din alte state membre să dețină un permis de muncă valabil doar pentru un anumit loc de muncă sau pentru un anumit sector și după prima perioadă de 12 luni de ședere.

Conform articolului 21 alineatul (2), statele membre pot restricționa accesul la activități salariate și independente pentru persoanele care dețin un permis de ședere pentru efectuarea studiilor sau participarea la cursuri de formare profesională sau în alte scopuri. Această opțiune este aplicată de unele state membre⁴⁷.

III. CONCLUZII

Din 2011, stadiul punerii în aplicare a Directivei privind rezidenții pe termen lung la nivelul UE s-a îmbunătățit și datorită numeroaselor proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor lansate de Comisie și hotărâri pronunțate de CJUE. Totuși, unele probleme nesoluționate subminează în continuare realizarea deplină a principalelor obiective ale directivei, și anume de a constitui un veritabil instrument de integrare a resortisanților țărilor terțe care sunt stabiliți pe termen lung în statele membre⁴⁸ și de a contribui la realizarea efectivă a pieței interne⁴⁹.

⁴⁴ AT, DE, FR, MT, NL.

⁴⁵ AT, BE, CZ, EE, ES, FI, HR, IT, LT, LU, PT.

⁴⁶ AT, EE, EL, ES, FR, IT, LT, LV, RO.

⁴⁷ AT, DE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, MT, NL.

⁴⁸ Considerentul 12, confirmat de CJUE în cauza C-508/10, Comisia/Regatul Țărilor de Jos, punctul 66.

⁴⁹ Considerentul 18, confirmat de CJUE în cauza C-508/10, Comisia/Regatul Țărilor de Jos, punctul 66.

În ceea ce privește primul obiectiv, s-a menționat mai sus faptul că majoritatea statelor membre nu au promovat în mod activ utilizarea statutului de rezident pe termen lung în UE și eliberează în continuare aproape în mod exclusiv permise naționale de ședere pe termen lung, cu excepția cazului în care resortisanții țărilor terțe solicită în mod explicit permisul UE. În 2017, în cele 25 de state membre care au obligații în temeiul directivei, aproximativ 3,1 milioane de resortisanți ai țărilor terțe dețineau un permis UE de ședere pe termen lung, în comparație cu aproximativ 7,1 milioane care dețineau un permis național de ședere pe termen lung⁵⁰. Cu toate acestea, astfel cum s-a subliniat în literatura de specialitate, dacă se constată că autoritățile naționale din domeniul imigrației au promovat în mod activ permisul național în locul permisului UE, înseamnă că se subminează efectul util al directivei⁵¹.

Comisia va monitoriza acest aspect al punerii în aplicare a directivei și va încuraja statele membre să adopte permisul UE de ședere pe termen lung ca instrument benefic pentru integrarea resortisanților țărilor terțe.

În ceea ce privește al doilea obiectiv, modul în care majoritatea statelor membre au pus în aplicare dispozițiile directivei referitoare la mobilitatea în interiorul UE nu a contribuit în mod real la realizarea pieței interne a UE. Doar câțiva rezidenți pe termen lung și-au exercitat dreptul de a se muta în alte state membre. Acest lucru se datorează, de asemenea, faptului că, în unele cazuri, exercitarea acestui drept este supusă aceluiași număr de condiții ca cele pentru o nouă solicitare a unui permis de ședere sau faptului că administrațiile naționale competente nu cunosc suficient procedurile ori li se pare dificilă cooperarea cu omologii lor din alte state membre. Comisia va încuraja statele membre să îmbunătățească punerea în aplicare a dispozițiilor privind mobilitatea în interiorul UE, inclusiv prin promovarea cooperării și a schimbului de informații dintre autoritățile naționale.

Comisia va continua să monitorizeze punerea în aplicare a directivei de către statele membre, în conformitate cu competențele care îi revin în temeiul tratatelor, și poate lua măsurile corespunzătoare, inclusiv, după caz, să inițieze procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

⁵⁰ Date Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en

⁵¹ A se vedea Hailbronner/Thym, pagina 497.