CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
L. A. GEELHOED
prezentate la 27 aprilie 2006 [1]

I — Introducere

1. Prezenta cauză ridică din nou problema sensibilă a condițiilor în care membrii de familie ai cetățenilor comunitari, originari din state care nu aparțin Uniunii Europene, pot solicita un drept de ședere într-un stat membru al Uniunii Europene. Este vorba în special de a ști dacă aceste persoane trebuie să locuiască deja legal în Uniunea Europeană înainte de a putea invoca drepturile care le sunt recunoscute de legislația comunitară secundară, astfel cum a hotărât Curtea în cauza Akrich [2]. Sau, dimpotrivă, este suficient ca aceste persoane să își demonstreze legătura de familie cu un cetățean al Uniunii Europene, după cum a apreciat Curtea în cauza MRAX [3]?

2. În concluziile din cauza Akrich, ne-am referit la dilema fundamentală care există cu privire la statutul juridic și la drepturile acestor persoane. Pe de o parte, resortisanții unor țări terțe care au legături de familie cu cetățeni comunitari dobândesc drepturi în temeiul dispozițiilor legale care reglementează libera circulație a persoanelor în cadrul Comunității. Pe de altă parte, în lipsa unei armonizări complete, până în momentul de față, în domeniul imigrației, statele membre rămân competente să stabilească reguli referitoare la prima admitere a resortisanților unor țări terțe pe teritoriul lor și, *ipso facto*, pe teritoriul Uniunii Europene.

3. Aceeași dilemă există în prezenta cauză, chiar dacă într-un context cu totul diferit față de cel din cauza Akrich. Diferențele privesc modul în care domnul Akrich și doamna Yunying Jia au intrat pe teritoriul statului membru vizat, legătura de familie în cauză, comportamentul personal al resortisantului țării terțe care solicită un drept de ședere și prevederile legislației comunitare aplicabile.

1 — Limba originală: engleza.

2 — Hotărârea din 23 septembrie 2003 (C-109/01, Rec., p. I-9607).

3 — Hotărârea din 25 iulie 2002 (C-459/99, Rec., p. I-6591).

II — Prevederile comunitare relevante

4. Această cauză pune accentul pe drepturile dobândite în temeiul Directivei 73/148 [4] de către persoanele din țări terțe, membri de familie ai unor cetățeni comunitari care și-au exercitat dreptul de stabilire în temeiul articolului 43 CE. Următoarele prevederi ale acestei directive sunt relevante în acest context:

Articolul 1

„(1) Statele membre elimină, acționând conform prezentei directive, restricțiile de circulație și ședere pentru:

(a) resortisanții unui stat membru care sunt stabiliți sau doresc să se stabilească într-un alt stat membru, în vederea desfășurării unor activități independente sau care doresc să presteze servicii în acel stat;

[...]

(d) ascendenții și descendenții acestor resortisanți și ai soțului acestora, aflați în întreținerea acestora, indiferent de cetățenie.

[...]" [traducere neoficială]

Articolul 3

„(1) Statele membre acordă persoanelor menționate la articolul 1 dreptul de a intra pe teritoriul lor prin simpla prezentare a unei cărți de identitate sau a unui pașaport valabil.

(2) Nicio viză de intrare sau obligație echivalentă nu poate fi impusă, cu excepția membrilor de familie care nu au cetățenia unui stat membru. Statele membre acordă acestor persoane toate facilitățile pentru obținerea vizelor necesare." [traducere neoficială]

Articolul 4

„[...]

4 — Directiva 73/148/CEE a Consiliului din 21 mai 1973 privind eliminarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru resortisanții statelor membre în materie de stabilire și de prestare de servicii (JO L 172, p. 14).

(3) Unui membru de familie care nu este resortisant al unui stat membru i se eliberează un document de ședere care are aceeași valabilitate ca și documentul eliberat resortisantului de care acesta depinde.

[...]" [traducere neoficială]

Articolul 6

„Pentru eliberarea unui permis sau a unui document de ședere, statul membru poate să ceară solicitantului numai:

(a) cartea de identitate sau pașaportul pe baza căruia a intrat pe teritoriul său;

(b) dovada că face parte din una dintre categoriile prevăzute la articolele 1 și 4." [traducere neoficială]

[...]

Articolul 8

„Statele membre nu pot deroga de la dispozițiile prezentei directive decât din motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică." [traducere neoficială]

III — Situația de fapt din acțiunea principală, procedura și întrebările preliminare

5. Reclamanta din acțiunea principală, doamna Jia, are cetățenie chineză, este născută în 1940 și în prezent este pensionară. Fiul său, domnul Shenzhi Li, având de asemenea cetățenia chineză, este căsătorit cu doamna Svanja Schallehn, de cetățenie germană. Doamna Schallehn administrează o agenție de turism în Suedia, în calitate de lucrător care desfășoară activități independente. Cei doi soți locuiesc legal în Suedia din 1995 și ambii dețin permise de ședere valabile până la 3 iulie 2006.

6. La 2 mai 2003, Ambasada Suediei din Beijing i-a eliberat doamnei Jia o viză turistică valabilă pentru o intrare în spațiul Schengen, pentru o vizită de maximum 90 de zile, care expiră la 21 august 2003. La 13 mai 2003, doamna Jia a intrat în spațiul Schengen prin aeroportul din Stockholm – Arlanda, cu pașaportul său național valabil și cu viză

turistică. La 7 august 2003, cu puțin timp înainte de expirarea vizei, doamna Jia a solicitat Migrationsverket (autoritatea suedeză în domeniul imigrației) un permis de ședere, arătând că este un membru de familie aflat în întreținerea unui cetățean al Uniunii Europene.

7. În susținerea cererii sale, doamna Jia s-a referit la situația sa financiară din China. Ea și soțul său primesc din partea Republicii Populare Chineze pensii de aproximativ 1 000-1 100 de coroane suedeze (SEK) pe lună (aproximativ 110-120 de euro), care nu le sunt suficiente pentru a trăi. Din cauza faptului că nu este posibil să primească un ajutor financiar suplimentar din partea autorităților chineze, nu s-ar descurca fără susținerea materială din partea fiului lor și a soției acestuia. Doamna Jia a depus un certificat care atestă legătura sa de rudenie cu fiul său, eliberat de Beijing Notary Public Office, precum și un certificat din partea China Forestry Publishing House, dovedind că ea depinde, din punct de vedere material, de fiul și de nora sa.

8. La 7 aprilie 2004, Migrationsverket a decis să respingă cererea de eliberare a unui permis de ședere formulată de doamna Jia și a hotărât să o trimită pe aceasta în țara sa de origine sau în alt stat dacă demonstrează că acest stat este dispus să o primească. Migrationsverket a considerat că, pentru a dovedi dependența economică, solicitantul trebuie să prezinte un document eliberat de autoritatea competentă din țara de origine care să demonstreze că acesta depinde de sprijinul rudei sale care trăiește în Suedia. Or, certificatul prezentat de doamna Jia nu era eliberat de o autoritate competentă. Simplul fapt că fiul său îi trimite bani și o ajută în diverse alte moduri nu ar putea reprezenta un motiv suficient pentru a considera că aceasta depinde din punct de vedere financiar de fiul său în sensul cerut de lege. De asemenea, faptul că doamna Jia ar avea un standard de viață mai ridicat în Suedia nu ar putea fi considerat ca o dovadă a dependenței economice.

9. La 14 mai 2004, doamna Jia a atacat decizia Migrationsverket în fața Utlänningsnämnden (instanță de recurs în materie de imigrare).

10. La 3 septembrie 2003, Migrationsverket i-a eliberat soțului doamnei Jia, domnul Yupu Li, o viză valabilă pentru o intrare în Suedia pentru o ședere de maximum 180 de zile. La 10 martie 2004, acesta a solicitat un permis de ședere pentru același motiv ca și soția sa. La 17 septembrie 2004, Migrationsverket i-a respins cererea. Domnul Li a atacat această decizie în fața Utlänningsnämnden.

11. După ce Migrationsverket a respins cererea doamnei Jia de eliberare a unui permis de ședere, aceasta a sesizat Comisia

Comunităților Europene. Printr-o scrisoare din 7 mai 2004 adresată Reprezentanței Permanente a Suediei pe lângă Uniunea Europeană, Comisia a arătat că decizia Migrationsverket nu pare conformă cu articolul 1 alineatul (1) litera (d) și cu articolul 4 alineatul (3) din Directiva 73/148, cu articolul 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO") și cu jurisprudența Curții, în special hotărârea din cauza MRAX [5]. În opinia Comisiei, doamna Jia avea, așadar, dreptul de a solicita un permis de ședere cu aceeași valabilitate ca și cele deja eliberate nurorii sale germane și fiului său chinez.

12. Răspunzând scrisorii Comisiei, Migrationsverket a arătat că expresia „a fi în întreținerea" implică existența unei nevoi reale de bani sau de alt ajutor care este acordat în mod regulat de către rudele din statul membru și că decisivă este nevoia de susținere în țara de origine, iar nu nevoia de susținere ca urmare a stabilirii eventuale într-un stat membru. De asemenea, starea de dependență trebuie dovedită printr-un certificat sau prin alte documente, de preferință un certificat de dependență eliberat de autoritățile din țara de origine. Un simplu angajament din partea cetățeanului Uniunii sau a soțului acestuia de a satisface nevoile părinților săi nu este suficient pentru constatarea existenței stării de dependență cerute pentru acordarea unui permis de ședere. Guvernul suedez a transmis Comisiei acest punct de vedere printr-o scrisoare din 21 iunie 2004.

13. În decizia de trimitere, Utlänningsnämnden ridică problema dacă hotărârea Curții în cauza Akrich [6], conform căreia resortisantul unei țări terțe trebuie să locuiască legal în Comunitate pentru a putea beneficia de drepturile prevăzute la articolul 10 din Regulamentul nr. 1612/68, se poate aplica și în alte împrejurări decât cele existente în cauza respectivă. Altfel spus, exprimă această hotărâre un principiu cu aplicabilitate generală, în sensul că drepturile resortisantului unei țări terțe, membru de familie al unui cetățean al Uniunii, de intrare și ședere într-un stat membru, care decurg din Tratatul CE și din legislația comunitară secundară, produc efecte numai atunci când acel resortisant al țării terțe locuiește legal într-un stat membru, în sensul legislației naționale a acestuia, iar apoi călătorește împreună cu sau pentru a se alătura unui cetățean al Uniunii care își exercită dreptul la libertatea de mișcare, nu doar ca lucrător salariat, ci și ca lucrător care desfășoară activități independente? În plus, hotărârea Akrich ridică o întrebare fundamentală cu privire la înțelesul expresiei „ședere legală". Utlänningsnämnden mai întreabă ce trebuie să se înțeleagă prin stare de dependență reală și dacă, în contextul articolului 6 din Directiva 73/148,

5 — Citată la nota de subsol 3.

6 — Citată la nota de subsol 2.

este posibil să se solicite, pe lângă certificatul de rudenie, dovada existenței unei stări de dependență.

14. În acest context, Utlänningsnämnden a decis, în temeiul articolului 234 CE, să adreseze Curții următoarele întrebări:

„1) a) În lumina hotărârii pronunțate de Curte în cauza C-109/01, articolul 10 din Regulamentul (CEE) nr. 1612/68 trebuie interpretat în sensul că resortisantul unei țări terțe, membru de familie al unui lucrător, în înțelesul acestui articol, ca în cazul de față, trebuie să locuiască legal pe teritoriul Comunității pentru a obține dreptul de rezidență cu acest lucrător? De asemenea, articolul 1 din Directiva 73/148/CEE trebuie interpretat în sensul că dreptul de rezidență al resortisantului unei țări terțe, membru de familie al unui cetățean al Uniunii, depinde de șederea sa legală pe teritoriul Comunității?

b) Dacă Directiva 73/148/CEE trebuie interpretată în sensul că, pentru ca resortisantul unei țări terțe, membru de familie al unui cetățean al Uniunii, să se poată prevala de un drept de rezidență în sensul directivei, trebuie îndeplinită condiția de a se afla legal pe teritoriul Comunității, iar aceasta implică faptul că persoana respectivă trebuie să posede un permis de ședere valabil care îi permite sau care este susceptibil să îi permită rezidența într-unul din statele membre? În lipsa unui permis de rezidență, este suficient un drept de ședere pe baza altui titlu, pentru o perioadă mai mult sau mai puțin lungă, sau, precum în cauza pendinte în fața Utlänningsnämnden, este suficient ca persoana care solicită un permis de ședere să aibă o viză valabilă?

c) În cazul în care un membru al familiei unui cetățean al Uniunii, resortisant al unei țări terțe, nu se poate prevala de un dreptul de rezidență în temeiul Directivei 73/148/CEE, întrucât nu locuiește în mod legal pe teritoriul Comunității, refuzul acordării unui permis de ședere constituie o restricție privind dreptul de stabilire al cetățeanului Uniunii prevăzut la articolul 43 CE?

d) În cazul în care un membru al familiei unui cetățean al Uniunii, resortisant al unei țări terțe, nu se poate prevala de un drept de rezidență pe baza Directivei 73/148/CEE, întrucât nu locuiește în mod legal pe teritoriul Comunității, expulzarea acestuia ca urmare a faptului că o cerere de acordare a

unui permis de ședere nu poate fi admisă după intrarea în Suedia constituie o restrângere a dreptului de stabilire al cetățeanului Uniunii prevăzut la articolul 43 CE?

2) a) Articolul 1 alineatul (1) litera (d) din Directiva 73/148/CEE trebuie interpretat în sensul că prin «[a fi] în întreținerea [sa]» se înțelege faptul că un membru al familiei unui cetățean al Uniunii depinde din punct de vedere material de acesta pentru a ajunge la un nivel cel puțin decent de trai în țara sa de origine sau în cea în care locuiește în mod obișnuit?

b) Articolul 6 litera (b) din Directiva 73/148/CEE trebuie interpretat în sensul că statele membre pot pretinde ca un membru de familie al unui cetățean al Uniunii care susține că se află în întreținerea acestuia sau a soțului acestuia să prezinte, în afară de angajamentul de luare în întreținere provenind de la cetățeanul Uniunii, înscrisuri care să dovedească existența reală a unei stări de dependență?"

15. Doamna Jia, guvernele belgian, slovac, suedez, olandez și al Regatului Unit, precum și Comisia au prezentat observații scrise. Aceleași părți, cu excepția guvernelor belgian și slovac, au prezentat observații orale în ședința din 21 februarie 2006.

IV — Observațiile părților și ale intervenienților

A — *Cu privire la statutul Utlänningsnämnden în sensul articolului 234 CE*

16. Înainte de a se referi la întrebările adresate de Utlänningsnämnden, guvernul suedez arată care sunt motivele pentru care, în opinia sa, acest organ trebuie privit ca o „instanță judecătorească" în sensul articolului 234 CE și, drept urmare, este competent să adreseze întrebări preliminare în temeiul acestei prevederi. Guvernul suedez subliniază că Utlänningsnämnden este un organ administrativ cu competențe cvasijurisdicționale, care judecă recursurile introduse împotriva deciziilor Migrationsverket. Acest organ este constituit prin lege, are un caracter permanent, iar președintele și vicepreședinții săi trebuie să fie juriști și să aibă experiență judiciară. Procedura și regulile de drept material pe care le aplică sunt stabilite prin lege. Deciziile sale sunt obligatorii și nu pot fi supuse căilor de atac. Procedura are caracter

contradictoriu. Utlänningsnämnden trebuie să respecte principiul egalității tuturor persoanelor în fața legii și să dea dovadă de imparțialitate și obiectivitate. Deciziile sale sunt adoptate cu deplină independență, chiar dacă are posibilitatea să sesizeze guvernul cu anumite cauze, în situațiile stabilite de lege.

B — *Cu privire la cerința șederii legale [prima întrebare literele a)-d)]*

17. Doamna Jia solicită să se facă distincție între cazul său și cel din cauza Akrich, subliniind faptul că, atunci când a solicitat un permis de ședere, deținea o viză valabilă și că nu a fost niciodată expulzată din Suedia. Legea suedeză îi dădea dreptul să rămână pe teritoriul suedez, în așteptarea analizării cererii sale. Mai mult, ea observă că dispozițiile dreptului comunitar în cauză nu prevăd condiția șederii. Articolul 6 din Directiva 73/148 nu impune ca un solicitant să dețină o viză pentru a putea cere un permis de ședere. Un astfel de permis poate fi solicitat chiar și după intrarea pe teritoriul statului membru vizat. Doamna Jia arată că refuzul de a elibera un permis de ședere într-un caz precum al său constituie o încălcare a articolului 43 CE.

18. Guvernele suedez și slovac, precum și Comisia împărtășesc în mare parte acest punct de vedere. În opinia acestora, posibilitatea de a invoca dreptul de ședere de către membrii de familie aflați în întreținerea unor cetățeni comunitari care și-au exercitat dreptul la libera circulație nu depinde de condiția șederii legale prealabile. Directiva 73/148 nu prevede o asemenea condiție. Hotărârea Curții în cauza Akrich ar trebui interpretată în mod restrictiv și se explică prin starea de fapt specifică acestei cauze. A impune o condiție prealabilă conform căreia membrii de familie, resortisanți ai unei țări terțe, care intră într-un stat membru venind direct dintr-o țară terță trebuie să obțină un permis de ședere în statul membru de origine al unui cetățean comunitar ar însemna restrângerea nejustificată a dreptului la liberă circulație al acestuia din urmă și ar fi împotriva obiectivelor articolului 43 CE și ale Directivei 73/148. După cum a hotărât Curtea în cauza MRAX, dreptul acestor membri de familie de a locui cu resortisantul unui stat membru decurge numai din legătura familială. În consecință, aceste părți propun să se răspundă în mod negativ la prima întrebare.

19. Guvernul olandez și cel al Regatului Unit au un punct de vedere contrar. Guvernul olandez face distincția între imigrația resortisanților unor țări terțe în Comunitate și „transmigrația" („doormigratie") către un alt stat membru din cadrul Comunității. În timp ce aceasta din urmă intră aproape în întregime în competența Comunității, prima rămâne o competență națională. Potrivit acestei opinii, statele membre sunt cele care răspund de prima admitere a resortisanților unor țări terțe pe teritoriul Comunității, pe baza unei aprecieri individuale. În acest context, acestea trebuie să își respecte

obligațiile care le revin în temeiul articolului 8 din CEDO. Dreptul comunitar nu trebuie interpretat astfel încât resortisanții unor țări terțe care nu dețin un permis de ședere valabil să se poată sustrage legislației naționale în domeniul imigrației. Ambele guverne susțin că regula stabilită în hotărârea Akrich, potrivit căreia șederea legală reprezintă condiția prealabilă pentru ca resortisanții unor țări terțe să se poată prevala de drepturile care le sunt recunoscute de articolul 10 din Regulamentul nr. 1612/68, se aplică de asemenea în contextul Directivei 73/148. Această directivă nu reglementează accesul din exteriorul Comunității pe teritoriul statelor membre. Deși directiva are ca obiectiv facilitarea deplasărilor în interiorul Comunității, nu se poate susține în prezenta cauză că refuzul de a-i elibera doamnei Jia un permis de ședere a avut ca efect să o descurajeze pe nora acesteia să își exercite drepturile în temeiul articolului 43 CE.

admită un resortisant al unei țări terțe fără ca acesta să fi făcut obiectul unei aprecieri individuale. Nu este posibil ca aceasta să fi fost intenția legiuitorului comunitar. Guvernul Regatului Unit adoptă un punct de vedere mai strict și susține că noțiunea de „ședere legală" trebuie definită în dreptul național. Directiva 73/148 nu poate conferi unui resortisant al unei țări terțe mai multe drepturi decât a dobândit în alt stat membru.

C — Cu privire la cerința dependenței [întrebarea a doua literele a) și b)]

20. Referitor la ceea ce reprezintă „șederea legală", guvernul olandez consideră că acest concept se referă, în orice caz, la situațiile în care resortisantul unei țări terțe posedă un permis pentru reîntregirea familiei cu un cetățean comunitar, este rezident de mult timp sau se bucură de un statut asemănător. În schimb, persoanele care dețin numai o viză sau cărora li se permite să locuiască pe teritoriul unui stat membru în așteptarea rezultatului solicitării unui permis de ședere nu ar putea fi avute în vedere. Dacă li s-ar permite acestor persoane să se deplaseze liber în interiorul Comunității, aceasta ar însemna că un stat membru ar fi obligat să

21. Doamna Jia consideră că există o legătură între noțiunile de „dependență" și „a ajunge la un nivel cel puțin decent de trai". În opinia sa, „dependența" implică faptul că persoana care are un drept de ședere își asumă în mod real răspunderea pentru sprijinul unui membru de familie. Ea susține că a dovedit pe deplin că depinde într-adevăr de fiul și de nora sa.

22. Guvernul suedez susține că dependența trebuie apreciată în funcție de situația din țara de origine și că trebuie să existe o nevoie reală de ajutor financiar sistematic. În caz contrar, această condiție, prevăzută la articolul 1 alineatul (1) litera (d) din Directiva 73/148, ar fi lipsită de efect util, având în vedere faptul că ea are ca obiectiv limitarea

cercului membrilor de familie care au dreptul să locuiască cu cetățeanul comunitar imigrant. Această condiție a fost de asemenea menținută în mod expres în Directiva 2004/38 [7]. O situație de dependență trebuie apreciată prin prisma circumstanțelor cauzei, pe baza unor fapte concrete și obiective. Statele membre au dreptul de a solicita o dovadă a stării de dependență, care poate consta, mai ales prin analogie cu articolul 4 alineatul (3) litera (e) din Directiva 68/360 [8], într-un document eliberat de autoritatea competentă din țara de origine. O simplă declarație din partea cetățeanului comunitar de care depinde membrul de familie nu este suficientă. Acest punct de vedere este susținut de guvernele belgian, slovac și al Regatului Unit.

23. Comisia apreciază, în schimb, că starea de dependență economică trebuie apreciată în statul membru în care locuiește cetățeanul comunitar. Dacă s-ar lua drept referință țara terță din care este originar membrul familiei acestui cetățean, s-ar restrânge în mod considerabil cercul persoanelor care pot beneficia de reîntregirea familiei cetățenilor comunitari, precum și dreptul acestor persoane de a se deplasa în interiorul Comunității. Faptul că acest sprijin este sau nu suficient pentru a garanta un nivel de trai decent în statul membru nu este relevant, singurul criteriu fiind cel al dependenței economice. În ceea ce privește dovada care trebuie adusă, Comisia consideră că statele membre trebuie să accepte orice tip de probă care poate fi prezentată pentru a demonstra starea de dependență economică. Întrucât această dovadă poate fi dificil de adus în momentul solicitării titlului de ședere, singura dovadă care poate fi acceptată în acel moment este un angajament din partea cetățeanului comunitar sau a soției acestuia de a-l sprijini pe respectivul membru de familie. În prezenta cauză, Comisia apreciază că doamna Jia trebuie considerată ca depinzând de fiul sau de nora sa.

V — Admisibilitatea

24. Aducând în discuție statutul Utlänningsnämnden, în vederea aplicării articolului 234 CE, guvernul suedez a ridicat implicit problema admisibilității întrebărilor adresate de acest organ.

25. Criteriile utilizate de Curte pentru a decide dacă un organ care formulează o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare este o instanță judecătorească, în scopul aplicării articolului 234 CE, sunt bine stabilite. Acestea includ elemente precum înființarea organului în temeiul legii, caracterul său permanent, competența sa obligatorie, caracterul contradictoriu al procedurii

7 — Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

8 — Directiva 68/360/CEE a Consiliului din 15 octombrie 1968 privind eliminarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru lucrătorii din statele membre și familiile acestora (JO L 257, p. 13).

sale, aplicarea regulilor de drept și independența sa [9]. Având în vedere informațiile furnizate de guvernul suedez, nu există nicio îndoială că Utlänningsnämnden îndeplinește aceste criterii. Se pare, de asemenea, că acesta poate fi comparat, în ceea ce privește statutul și organizarea sa, cu organul care a formulat cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare în cauza Abrahamsson [10] și care a fost considerat de către Curte ca fiind o instanță judecătorească în sensul articolului 234 CE. În consecință, întrebările sunt admisibile.

VI — Abordarea problemei într-un context mai larg

A — *Introducere*

26. Ca și în cauza Akrich, cazul doamnei Jia scoate în evidență tensiunea fundamentală care există cu privire la statutul juridic al resortisanților unor țări terțe care sunt membri ai familiei unui cetățean al Uniunii Europene. Această tensiune rezultă, pe de o parte, din competențele statelor membre în materie de imigrație și, pe de altă parte, din prevederile comunitare referitoare la libera circulație a persoanelor în interiorul Comunității. În virtutea competenței statelor membre în materie de imigrație, prima admitere a resortisantului unei țări terțe pe teritoriul acestora și pe teritoriul Uniunii Europene este supusă unei aprecieri individuale prealabile a situației persoanei vizate. În schimb, dispozițiile comunitare în vigoare referitoare la libera circulație a persoanelor acordă dreptul de intrare și ședere soților și altor membri de familie ai cetățenilor Uniunii Europene care își exercită dreptul la libera circulație pe teritoriul Comunității, indiferent de cetățenia acestor membri de familie.

27. În hotărârea din cauza Akrich, se părea că această problemă a fost soluționată de Curte atunci când a statuat că Regulamentul nr. 1612/68 privește doar libertatea de circulație în interiorul Comunității, dar păstrează tăcerea cu privire la drepturile referitoare la accesul pe teritoriul Comunității ale resortisantului unui stat terț care este soțul unui cetățean al Uniunii. Curtea a decis în continuare că, pentru a beneficia de drepturile acordate acestor resortisanți terți, persoana vizată trebuie să locuiască legal într-un stat membru atunci când se deplasează într-un alt stat membru în care cetățeanul Uniunii emigrează sau a emigrat [11]. Totuși, după ce a delimitat competența națională de cea comunitară, Curtea a continuat prin a prezenta circumstanțele în care această competență națională trebuie exercitată, referindu-se la dreptul la respectarea vieții de familie, prevăzut de articolul 8 din CEDO.

9 — A se vedea, printre altele, hotărârea din 30 iunie 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Rec., p. 377), hotărârea din 19 octombrie 1995, Job Centre (C-111/94, Rec., p. I-3361, punctul 9), hotărârea din 17 septembrie 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Rec., p. I-4961, punctul 23), și hotărârea din 30 noiembrie 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, Rec., p. I-10497, punctul 24).

10 — Hotărârea din 6 iulie 2000, Abrahamsson și Anderson (C-407/98, Rec., p. I-5539, punctele 28-38).

11 — Citată la nota de subsol 2, punctele 49 și 50.

28. Această hotărâre se deosebește de alte hotărâri, atât anterioare, cât și ulterioare pronunțării ei, prin care Curtea a statuat fără echivoc că dreptul resortisanților unor țări terțe, căsătoriți cu un resortisant al unui stat membru, de a intra pe teritoriul unui stat membru și de a locui acolo decurge numai din legăturile de familie [12].

mai detaliat parametrii legali relevanți pentru această problemă. În acest context, ne vom referi de asemenea la legislația comunitară mai recentă care a fost adoptată în materia admiterii resortisanților unor țări terțe pe teritoriul Uniunii.

B — *Delimitarea competențelor*

29. Prin urmare, persistă o anumită confuzie cu privire la întinderea competenței statelor membre de a admite resortisanți ai unor țări terțe care sunt membri de familie ai cetățenilor Uniunii care și-au exercitat sau care doresc să își exercite dreptul la libera circulație. Nu este clar mai ales dacă abordarea Curții în cauza Akrich poate fi explicată prin circumstanțele specifice ale acelui caz sau dacă regula stabilită prin această hotărâre este de aplicare generală. Situația devine și mai complexă prin problema dacă statele membre sunt obligate, *în temeiul dreptului comunitar*, să respecte dreptul la protecția vieții de familie prevăzut la articolul 8 din CEDO. Este, prin urmare, necesar, în opinia noastră, ca problema ridicată în cazul doamnei Jia să fie plasată într-o perspectivă mai largă și să se caute o soluție care să poată fi aplicată de către autoritățile naționale și instanțele judecătorești și care să fie compatibilă cu repartizarea competențelor în materie de imigrație. Pentru a găsi o astfel de soluție, vom examina

30. Primul dintre acești parametri legali se referă la repartizarea competențelor în ceea ce privește imigrarea în Uniune, precum și deplasarea și șederea în Uniune a resortisanților unor țări terțe, inclusiv membrii de familie ai cetățenilor statelor membre care și-au exercitat dreptul de a se deplasa în interiorul Uniunii. Articolul 3 CE, care enumeră acțiunile ce trebuie întreprinse de Comunitate pentru a realiza obiectivele prevăzute la articolul 2 CE, face o distincție clară între componenta internă și cea externă a liberei circulații a persoanelor. În timp ce articolul 3 alineatul (1) litera (c) CE prevede stabilirea unei piețe interne caracterizate prin eliminarea, între statele membre, a obstacolelor care stau în calea liberei circulații a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor, articolul 3 alineatul (1) litera (d) CE preconizează măsuri privind intrarea și circulația persoanelor în conformitate cu titlul IV referitor la vize, azil, imigrare și alte politici legate de libera circulație a persoanelor.

12 — Hotărârea MRAX, citată la nota de subsol 3 (punctul 59), și hotărârea din 14 aprilie 2005, Comisia/Spania (C-157/03, Rec., p. I-2911, punctul 28).

31. Aspectul intern intră în totalitate sub incidența dreptului comunitar. Libera circulație a cetățenilor Uniunii, adică a persoanelor care au cetățenia unui stat membru, pe teritoriul statelor membre este garantată de tratat, prin efectul combinat al articolelor 18 CE, 39 CE, 43 CE și 49 CE, care au toate efect direct, precum și de legislația comunitară secundară adoptată pentru a pune în aplicare aceste dispoziții, în special Regulamentul nr. 1612/68, Directiva 68/360, Directiva 73/148 și Directivele 90/364, 90/365 și 93/96 [13]. Ca un corolar al drepturilor garantate cetățenilor comunitari care exercită activități economice în alte state membre, aceste acte comunitare prevăd de asemenea dreptul pentru membrii de familie, indiferent de cetățenia lor, de a se deplasa și de a locui cu titularul dreptului conferit de legislația comunitară.

32. Componenta externă a acestei politici, care a fost introdusă în Tratatul CE abia prin Tratatul de la Amsterdam (intrat în vigoare la 1 mai 1999), nu conferă, în schimb, drepturi direct aplicabile, ci pune bazele juridice pentru un program legislativ de armonizare a legislației naționale privind, printre altele, imigrarea și controalele de la frontierele externe ale Uniunii. În special articolul 61 litera (a) pune accentul pe relația strânsă dintre componenta internă și cea externă a liberei circulații a persoanelor atunci când dă instrucțiuni Consiliului să adopte „măsuri privind asigurarea liberei circulații a persoanelor în conformitate cu articolul 14, coroborate cu măsurile adiacente legate direct de această liberă circulație și privind controalele de la frontierele externe, azilul și imigrarea [...]". Deși s-au luat diferite măsuri pentru punerea în aplicare a concluziilor Consiliului European de la Tampere din 15 și 16 octombrie 1999 și a programului subsecvent de la Haga din noiembrie 2004 [14], armonizarea în acest domeniu este încă departe de a fi completă. În starea actuală a dreptului comunitar, este clar că statele membre rămân competente cu privire la cele mai multe aspecte ale legislației în materie de imigrare.

33. Mai precis, aceasta înseamnă că statele membre sunt cele care decid cu privire la prima admitere pe teritoriul lor a persoanelor originare din state terțe, potrivit criteriilor prevăzute în legislația națională. Aceasta implică faptul că statele membre au dreptul de a admite un resortisant al unei țări terțe numai în urma unei aprecieri a situației persoanei vizate și, într-adevăr, aceasta este practica generală în majoritatea acestor state. Odată ce au fost admise pe teritoriul unui stat membru care participă la sistemul Schengen, toate persoanele au dreptul de a traversa frontierele interne dintre aceste state

13 — Regulamentul (CEE) nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie 1968 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității (JO L 257, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 11), Directiva 68/360, citată la nota de subsol 8, Directiva 73/148, citată la nota de subsol 4, Directiva Consiliului 90/364/CEE din 28 iunie 1990 privind dreptul de ședere (JO 1990, L 180, p. 26), Directiva Consiliului 90/365/CEE din 28 iunie 1990 privind dreptul de ședere a persoanelor salariate și nesalariate care și-au încetat activitatea profesională (JO 1990, L 180, p. 28) și Directiva Consiliului 93/96/CEE din 29 octombrie 1993 privind dreptul de ședere al persoanelor aflate la studii (JO 1993, L 317, p. 59).

14 — Ambele documente pot fi găsite la adresa de internet http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm

membre. Cu toate acestea, dreptul de ședere într-un stat membru este guvernat fie de legislația comunitară, fie de legislația națională, în funcție de cetățenia și de statutul juridic al persoanei vizate.

34. În anumite circumstanțe, exercitarea drepturilor pe care resortisanții unei țări terțe, membri ai familiei unui cetățean comunitar migrant, le dobândesc direct ca efect al actelor comunitare relevante se poate suprapune competenței statelor membre în materie de imigrație. Aceasta este situația, ca și în cazul de față, atunci când un membru de familie, resortisant al unei țări terțe, intră într-un stat membru și solicită un drept de ședere în temeiul dreptului comunitar, în pofida faptului că persoana vizată ar fi putut să nu fie admisă în mod legal pe teritoriul acelui stat membru pentru o ședere de lungă durată. În aceste condiții, există o nevoie clară de a delimita întinderea celor două sfere de competență.

rul Comunității și existența Tarifului Vamal Comun și a politicii comerciale comune cu privire la mărfurile importate în Comunitate. Chiar dacă legislația națională privind imigrarea nu a fost încă (total) armonizată, putând persista diferențe și disparități, rezultă că, până la atingerea unui grad de armonizare suficient, libera circulație a tuturor persoanelor în cadrul pieței interne, indiferent de cetățenia acestora, depinde de încrederea pe care fiecare stat membru o are în politicile și practicile celorlalte state membre în materia admiterii resortisanților unor țări terțe pe teritoriul lor.

C — Legislația comunitară existentă, astfel cum a fost interpretată de Curte

35. Aceasta nu este o problemă care poate fi soluționată prin simpla aplicare a mecanismului supremației dreptului comunitar asupra dreptului național. Problema ar trebui pusă mai degrabă în contextul sferelor de competență care coexistă și sunt chiar interdependente. Astfel cum se recunoaște în articolul 61 litera (a) CE, există o relație funcțională evidentă între faptul de a permite libera circulație în interiorul Comunității, într-un spațiu fără frontiere interne, astfel cum prevede articolul 14 CE, și existența unor controale fiabile și sigure la frontierele externe ale acestui spațiu. În această privință, se poate face o paralelă cu raportul existent între libera circulație a mărfurilor în interio-

36. Al doilea punct care trebuie discutat privește întinderea exactă a drepturilor acordate resortisanților unor țări terțe, membri de familie ai unor cetățeni comunitari, prin diversele acte comunitare care reglementează libera circulație a lucrătorilor salariați, a lucrătorilor care desfășoară activități independente și a prestatorilor de servicii. Mai precis, este vorba de a se stabili dacă dreptul de intrare într-un stat membru și dreptul de ședere sunt acordate nu numai indiferent de cetățenia membrului de familie,

ci şi indiferent dacă acesta intră în statul membru gazdă dintr-un alt stat membru sau direct dintr-un stat terţ.

37. Sub acest aspect, modul de redactare a prevederilor prin care se acordă dreptul de intrare şi de şedere membrilor de familie din ţări terţe nu este concludent. Atât articolul 10 din Regulamentul nr. 1612/68 privind libera circulaţie a lucrătorilor, cât şi articolul 1 din Directiva 73/148 privind libera circulaţie a lucrătorilor care desfăşoară activităţi independente permit, printre altele, soţilor lucrătorilor salariaţi şi ai lucrătorilor care desfăşoară activităţi independente, precum şi ascendenţilor aflaţi în întreţinerea acestora, indiferent de cetăţenia lor, fie să se stabilească împreună cu un lucrător care este resortisant al unui stat membru şi care lucrează pe teritoriul altui stat membru, fie să se deplaseze şi să locuiască cu un resortisant al unui stat membru care este stabilit sau care doreşte să se stabilească într-un alt stat membru pentru a desfăşura activităţi economice acolo [15].

38. Astfel cum s-a arătat mai sus, jurisprudenţa Curţii în acest domeniu nu este complet lipsită de ambiguitate. Curtea a adoptat atât o abordare generoasă, cât şi una restrictivă cu privire la condiţiile în care resortisanţii unor ţări terţe, membri de familie ai unor cetăţeni comunitari, pot invoca drepturile prevăzute de legislaţia comunitară secundară.

39. Abordarea generoasă a fost adoptată în cauza MRAX, în care Curtea a statuat că dreptul resortisantului unei ţări terţe căsătorit cu un resortisant al unui stat membru de a intra pe teritoriul statelor membre decurge, în dreptul comunitar, numai din legăturile de familie. Deşi a arătat că articolul 3 alineatul (2) din Directiva 68/360 şi articolul 3 alineatul (2) din Directiva 73/148 permit statelor membre să condiţioneze exercitarea acestui drept de posesia unei vize (definită ca o autorizaţie eliberată sau ca o decizie luată de un stat membru, cerută pentru a intra pe teritoriul său [16]), Curtea a observat că aceleaşi prevederi obligă statele membre să acorde persoanelor vizate toate facilităţile pentru obţinerea vizelor necesare. Politica unui stat membru de a trimite înapoi la frontieră un resortisant al unei ţări terţe, soţ al unui cetăţean comunitar, care încearcă să intre pe teritoriul său fără a deţine o carte de identitate, un paşaport sau o viză valabilă, cu toate că îşi poate dovedi identitatea şi legătura conjugală şi nu există nicio probă cu ajutorul căreia să se stabilească faptul că reprezintă un pericol pentru ordinea publică, siguranţa publică sau sănătatea publică, încalcă, printre altele, articolul 3 din Directiva 68/360 şi articolul 3 din Directiva

15 — Aceeaşi este situaţia în cazul membrilor de familie ai prestatorilor de servicii, pe care nu o vom menţiona, pentru a nu supraîncărca textul principal.

16 — Această definiţie este dată la articolul 5 din Regulamentul (CE) nr. 2317/95 al Consiliului din 25 septembrie 1995 de stabilire a ţărilor terţe ai căror resortisanţi trebuie să posede o viză atunci când traversează frontierele externe ale statelor membre (JO 1995, L 234, p. 1).

73/148, interpretate în lumina principiului proporționalității [17]. Curtea a hotărât în continuare că articolul 4 din Directiva 68/360 și articolul 6 din Directiva 73/148 trebuie interpretate în sensul că acestea nu permit unui stat membru să refuze eliberarea unui permis de ședere și să emită un ordin de expulzare împotriva unui resortisant al unei țări terțe care este în măsură să aducă dovezi privind identitatea și căsătoria sa cu un resortisant al unui stat membru numai pentru că a intrat în mod ilegal pe teritoriul statului membru respectiv [18].

Pentru a beneficia, într-o situație precum cea din acțiunea principală, de drepturile prevăzute la articolul 10 din Regulamentul nr. 1612/68, resortisantul unui stat terț care este soțul unui cetățean al Uniunii trebuie să locuiască în mod legal într-un stat membru atunci când se deplasează într-un alt stat membru în care cetățeanul Uniunii imigrează sau a imigrat [20].

40. Această poziție contrastează puternic cu hotărârea Curții în cauza Akrich, în care aceasta a urmat o abordare mai restrictivă. În acest caz era vorba despre un resortisant marocan care a locuit ilegal în Regatul Unit, a comis mai multe infracțiuni în perioada șederii sale și, pe cale de consecință, a fost expulzat. Domnul Akrich s-a întors în mod ilegal în Regatul Unit și s-a căsătorit cu o resortisantă britanică. După ce au lucrat în Irlanda timp de șase luni, cei doi soți au încercat să se întoarcă în Regatul Unit, invocând drepturile acordate soților lucrătorilor comunitari prin articolul 10 din Regulamentul nr. 1612/68, astfel cum a fost interpretat de Curte în cauza Singh [19]. De această dată, Curtea a subliniat că Regulamentul nr. 1612/68 se aplică numai libertății de circulație *în interiorul* Comunității și că acesta nu face vorbire despre drepturile unui resortisant al unui stat terț care este soțul unui cetățean comunitar în ceea ce privește accesul pe teritoriul Comunității.

41. Cu toate acestea, în hotărârea Comisia/Spania [21], care a fost pronunțată la mai bine de un an după hotărârea Akrich, Curtea a adoptat din nou abordarea din cauza MRAX atunci când a analizat formalitățile impuse de Spania resortisanților unor țări terțe, membri de familie ai unor cetățeni comunitari migranți, înainte ca aceștia să poată solicita un permis de ședere. Curtea a repetat că dreptul resortisantului unei țări terțe căsătorit cu un resortisant al unui stat membru de a intra pe teritoriul unui stat membru decurge numai din legătura familială. Aceasta a decis că cerința de a deține o viză, impusă de legislația spaniolă ca o condiție prealabilă obținerii unui permis de ședere, și refuzul de a elibera un astfel de permis unui resortisant al unei țări terțe, membru de familie al unui resortisant comunitar, pentru motivul că acesta ar fi trebuit să solicite mai întâi o viză de ședere la consulatul Spaniei de la ultimul său loc de domiciliu constituie o măsură contrară

17 — Hotărârea MRAX, citată la nota de subsol 3, punctele 59-62.

18 — Idem, punctul 80.

19 — Cauza C-370/90, Singh, Rec.,1992, p. I-4265.

20 — Hotărârea Akrich, citată la nota de subsol 2, punctele 49 și 50.

21 — Citată la nota de subsol 12.

prevederilor Directivelor 68/360, 73/148 și 90/365 [22]. În această cauză, Curtea nu a făcut referire la hotărârea Akrich.

42. Există, prin urmare, o aparentă contradicție în jurisprudență, care rezultă din abordările diferite adoptate în cauzele MRAX și Comisia/Spania, pe de o parte, și Akrich, pe de altă parte. Și, într-adevăr, această diferență de abordare este cea care a determinat Utlänningsnämnden să se adreseze Curții.

43. Întrebarea fundamentală ridicată de hotărârea Akrich este dacă regula introdusă în această hotărâre se aplică numai atunci când autoritățile naționale au stabilit că resortisantul vizat al unei țări terțe locuiește în mod ilegal pe teritoriul unui stat membru. Aceasta ar însemna că regula se aplică nu numai persoanei care este rezident legal, ci chiar și persoanei care nu se află în mod ilegal pe teritoriul unui stat membru. În acest caz, dacă se urmează abordarea din cauza MRAX, legătura de familie cu un cetățean migrant al Uniunii Europene ar fi suficientă pentru a fundamenta dreptul de intrare și ședere într-un stat membru.

44. Această interpretare restrictivă a cauzei Akrich ar putea fi întemeiată pe punctul 50 al hotărârii, în care Curtea se referă în mod explicit la „o situație precum cea din acțiunea principală" ca fiind contextul în care se aplică această regulă. Un indiciu în sens contrar îl reprezintă totuși observația de la punctul precedent al hotărârii, în care Curtea declară fără echivoc că prevederile comunitare relevante se referă numai la libertatea de circulație în interiorul Comunității și că acestea nu fac vorbire despre admiterea pe teritoriul Comunității.

45. În lumina acestor observații, este echitabil să se concluzioneze că dreptul, în forma sa actuală, nu pare a fi total coerent în ceea ce privește condițiile în care resortisanții unor țări terțe, membri de familie ai unor cetățeni migranți ai Uniunii Europene, pot invoca drepturile conferite de Regulamentul nr. 1612/68 și de Directiva 73/148.

D — *Viața de familie și libera circulație*

46. În jurisprudența sa, atunci când a analizat dreptul resortisanților unor țări terțe, membri de familie ai unor cetățeni ai Uniunii, de a intra și de a locui pe teritoriul unui stat membru, Curtea a acordat de asemenea o importanță considerabilă respectării vieții de familie, astfel cum este garantată la articolul 8 din CEDO.

22 — Punctul 38 din hotărâre.

47. În cauza Carpenter [23], Curtea a fost invitată să se pronunțe asupra compatibilității cu dreptul comunitar a deciziei luate de către autoritățile din Regatul Unit de a expulza o resortisantă filipineză care depășise perioada de valabilitate a vizei sale turistice și apoi se căsătorise cu un resortisant al Regatului Unit. Întrucât acesta din urmă prestase anumite servicii în alte state membre, dar această prestare se realizase din țara sa de origine, doamna Carpenter nu a putut să invoce drepturile conferite de Directiva 73/148 resortisanților unor țări terțe căsătoriți cu cetățeni comunitari. În consecință, Curtea a mers mai departe, analizând dacă un drept de ședere în favoarea soțului poate să rezulte din principiile sau din alte dispoziții ale dreptului comunitar.

48. După ce a stabilit că activitățile domnului Carpenter intră în sfera de aplicare a articolului 49 CE, Curtea a observat că „legiuitorul comunitar a recunoscut importanța de a asigura respectarea vieții de familie a resortisanților statelor membre în scopul de a înlătura obstacolele în calea exercitării libertăților fundamentale garantate de tratat, după cum rezultă mai ales din dispozițiile regulamentelor și directivelor Consiliului privind libera circulație a lucrătorilor salariați și a celor care desfășoară activități independente în interiorul Comunității" [24]. Curtea a declarat în continuare că „separarea domnului și a doamnei Carpenter ar aduce atingere vieții lor de familie și, pe cale de consecință, condițiilor în care domnul Carpenter exercită o libertate fundamentală. Într-adevăr, această libertate nu ar putea să își producă pe deplin efectul dacă domnul Carpenter ar fi împiedicat să o exercite de obstacolele instituite, în țara sa de origine, în calea intrării și șederii soției sale" [25].

49. În ceea ce privește problema de a ști dacă această restrângere a libertății domnului Carpenter de a presta servicii ar putea fi justificată, Curtea a constatat că decizia de a o expulza pe doamna Carpenter constituie o ingerință în exercitarea de către domnul Carpenter a dreptului său la respectarea vieții de familie, în sensul articolului 8 din CEDO, și că nu respectă un echilibru just între interesele existente. În aceste condiții, decizia de expulzare a doamnei Carpenter constituie o încălcare care nu este proporțională cu obiectivul urmărit [26].

50. În cauza Akrich, Curtea a declarat mai întâi că un resortisant al unei țări terțe care nu locuiește legal în statul membru de origine al soției sale, cetățean al Uniunii care și-a exercitat dreptul la libera circulație, nu poate invoca articolul 10 din Regulamentul nr. 1612/68 pentru a pretinde un drept de ședere în acel stat membru. Curtea și-a nuanțat totuși hotărârea, subliniind că, în cazul unui căsătorii autentice, atunci când se ia o decizie cu privire la admiterea resortisantului vizat al unei țări terțe, în pofida situației sale de ilegalitate din punct de vedere al legii naționale în materie de imigrație, trebuie să se țină cont de dreptul la respectarea vieții de familie prevăzut de

23 — Hotărârea din 11 iulie 2002 în cauza Carpenter (C-60/00, Rec., p. I-6279).

24 — Ibidem, punctul 38.

25 — Ibidem, punctul 39.

26 — Ibidem, punctele 41, 43 și 45.

articolul 8 din CEDO. „Chiar dacă [CEDO] nu garantează ca atare dreptul unui străin de a intra sau de a locui într-o anumită țară, îndepărtarea unei persoane dintr-o țară în care locuiesc membri apropiați ai familiei sale poate duce la o încălcare a dreptului la respectarea vieții de familie, astfel cum este garantat de articolul 8 alineatul 1 din [CEDO]. O astfel de ingerință va încălca [CEDO] dacă nu îndeplinește cerințele din alineatul 2 al acestui articol [...]" [27]. Curtea a adoptat aici o abordare mai rezervată decât în cauza Carpenter, lăsând în sarcina instanței naționale aplicarea acestui test.

51. În sfârșit, vom face referire la hotărârile Curții în cauzele MRAX și Comisia/Spania, în care aceasta a repetat observația din cauza Carpenter, și anume că reiese în special din regulamentele și directivele Consiliului cu privire la libertatea de circulație a lucrătorilor salariați și a celor care desfășoară activități independente pe teritoriul Comunității că legiuitorul comunitar a recunoscut importanța de a asigura protejarea vieții de familie a resortisanților statelor membre în scopul de a înlătura obstacolele din calea exercitării libertăților fundamentale garantate de tratat [28].

52. Întrucât la sfârșitul secțiunii precedente am ajuns la concluzia că există o anumită inconsecvență în jurisprudența privind dreptul aplicabil resortisanților unor țări terțe membri de familie ai unor cetățeni comunitari migranți, observațiile de mai sus sugerează, în plus, că soluția din aceste cauze este în mare măsură determinată de împrejurările proprii fiecărei cauze. Într-un domeniu precum imigrația, în care deciziile luate de autoritățile competente afectează în mod fundamental viața persoanelor, există totuși o mare nevoie de claritate cu privire la întinderea drepturilor și de previzibilitate cu privire la modul în care este aplicată legea. Pentru a da mai multă transparență și pentru a favoriza securitatea juridică, este nevoie de o abordare mai sistematică și structurată în interpretarea și aplicarea dispozițiilor comunitare pertinente.

E — *Noua legislație comunitară*

53. Cu toate că nu prezintă un interes direct pentru soluționarea prezentei cauze, deoarece nu i se aplică *ratione temporis*, este totuși util să facem referire la evoluțiile recente ale legislației comunitare cu privire la dreptul resortisanților unor țări terțe de a locui pe teritoriul statelor membre. Directivele vizate se referă atât la elementele

27 — Hotărârea Akrich, citată la nota de subsol 2, punctul 59.

28 — Hotărârea MRAX, citată la nota de subsol 3, punctul 53, și hotărârea Comisia/Spania, citată la nota de subsol 12, punctul 26.

interne, cât și la cele externe ale liberei circulații a persoanelor.

54. La 29 aprilie 2004, Parlamentul European și Consiliul au adoptat o nouă directivă în temeiul articolelor 12 CE, 18 CE, 40 CE, 44 CE și 52 CE privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, care înlocuiește toate directivele existente în acest domeniu [29]. Această directivă codifică și revizuiește actele comunitare existente, ținând cont de interpretarea dată acestora în jurisprudența Curții. Asemănător articolului 10 din Regulamentul nr. 1612/68 și articolului 1 alineatul (1) din Directiva 73/148, articolul 5 alineatele (1) și (2) din Directiva 2004/38 acordă membrilor de familie ai cetățenilor Uniunii care nu sunt resortisanți ai unui stat membru dreptul de a intra pe teritoriul unui stat membru, cu condiția de a poseda un pașaport valabil și o viză de intrare, conform Regulamentului nr. 539/2001, sau, dacă este cazul, conform dreptului național. În temeiul articolului 7 alineatul (2) din Directiva 2004/38, membrii familiei unui cetățean al Uniunii care nu sunt resortisanți ai unui stat membru vor beneficia de dreptul de ședere pentru o perioadă mai mare de trei luni dacă cetățeanul Uniunii îndeplinește diversele condiții prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din directivă [30].

55. În temeiul articolului 63 CE, au fost adoptate alte două directive privind drepturile resortisanților unor țări terțe, și anume Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei [31] și Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung [32].

56. Numai prima dintre aceste directive prezintă, din punct de vedere substanțial, interes pentru cauza de față, deși indirect, întrucât se aplică doar în cazul reîntregirii familiei din care face parte un resortisant al unei țări terțe care locuiește deja legal într-un stat membru („susținătorul reîntregirii"), fiind prevăzut în mod explicit că nu se aplică membrilor familiei unui cetățean al Uniunii [articolul 3 alineatul (3) din directivă]. Articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2003/86 obligă statele membre să autorizeze intrarea și șederea copiilor minori ai susți-

29 — Citată la nota de subsol 7.

30 — Aceste condiții sunt următoarele: cetățenii Uniunii (a) sunt lucrători care desfășoară activități salariate sau activități independente în statul membru gazdă sau (b) dispun de suficiente resurse pentru ei și pentru membrii familiilor lor, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în cursul șederii, și dețin asigurări medicale complete în statul membru gazdă sau (c) sunt înscriși într-o instituție privată sau publică [...] cu scopul principal de a urma studii, inclusiv de formare profesională. În plus, cetățeanul Uniunii trebuie să dețină asigurări medicale complete în statul membru gazdă și asigură autoritatea națională competentă [...] că posedă suficiente resurse pentru el însuși și pentru membrii familiei sale, astfel încât să nu devină o povară pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în timpul perioadei de ședere.

31 — Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei (JO 2003, L 251, p. 12).

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

nătorului reîntregirii, sub rezerva anumitor condiții privind ordinea publică, siguranța publică și sănătatea publică, precum și, rezumând, capacitatea susținătorului reîntregirii de a face față nevoilor membrilor familiei avuți în vedere. În schimb, statele membre nu sunt obligate, dar au dreptul de a admite alți membri de familie, inclusiv rude de gradul întâi pe linie ascendentă ale susținătorului reîntregirii sau ale soțului acestuia, atunci când acestea se află în întreținerea lor sau nu beneficiază de sprijinul familial necesar în țara de origine [articolul 4 alineatul (2) litera (a)]. Directiva prevede de asemenea, la articolul 5, procedura de depunere și examinare detaliată a cererilor de admitere a membrilor de familie ai susținătorilor reîntregirii. În principiu, aceste cereri trebuie depuse și examinate atunci când membrii de familie au reședința în afara teritoriului statului membru vizat, chiar dacă, în cazuri adecvate, statul membru poate deroga de la această regulă [articolul 5 alineatul (3)]. Această directivă trebuia să fie transpusă în dreptul intern până la 3 octombrie 2005.

57. În lumina actelor comunitare vechi și noi, pot fi distinse trei situații de fapt diferite, care, deși din punctul de vedere al resortisantului unei țări terțe pot să nu fie semnificative, determină într-adevăr legea aplicabilă în situația sa și, prin urmare, posibilitățile de acces pe teritoriul unui stat membru la venirea dintr-un stat terț și, în consecință, de a dobândi dreptul de ședere. În primul rând, resortisantul unei țări terțe poate fi membru al familiei unui resortisant al unui stat membru care nu și-a folosit libertatea de a se deplasa în alt stat membru. În al doilea rând, resortisantul unei țări terțe poate fi membru al familiei unui resortisant al unui stat membru care și-a exercitat dreptul de a se deplasa în alt stat membru. În al treilea rând, resortisantul unei țări terțe poate fi rudă a altui resortisant al unei țări terțe care locuiește legal într-un stat membru al Uniunii.

58. În primul caz, dacă resortisantul unei țări terțe dorește să intre pe teritoriul unui stat membru venind din afara Comunității, se aplică în mod clar legislația națională în materie de imigrație, dat fiind că nu există niciun element de legătură care să permită aplicarea dreptului comunitar. Aceasta implică faptul că persoana vizată poate fi supusă unei aprecieri individuale prealabile.

59. În al treilea caz, începând cu 3 octombrie 2005, drepturile resortisantului unei țări terțe sunt stabilite de Directiva 2003/86. Înainte de acea dată era aplicabilă legislația națională în materie de imigrație. După cum am arătat mai sus și având în vedere legătura de familie în cauza de față, în temeiul acestei directive, statele membre dispun de puterea discreționară de a autoriza sau nu intrarea și șederea rudelor de gradul întâi în linie ascendentă directă aflate în întreținere. Directiva prevede de asemenea o examinare a situației individuale a solicitantului, resortisant al unei țări terțe.

60. Al doilea caz este cel existent în prezenta cauză și, după cum am observat la punctele 38-40 de mai sus, sunt posibile două abordări. Dacă resortisantul unei țări terțe dobândește un drept direct de ședere în temeiul Directivei 73/148, acesta nu va fi supus unei aprecieri individuale de către autoritățile naționale în domeniul imigrației. În acest caz, potrivit hotărârii MRAX, legătura de familie ar conferi dreptul de ședere. Pe de altă parte, dacă s-ar considera, în conformitate cu hotărârea Akrich, că resortisantul unei țări terțe trebuie să locuiască deja legal într-un stat membru înainte de a putea invoca drepturile prevăzute de Directiva 73/148, aceasta ar implica faptul că legislația națională în materie de imigrație se aplică din nou în situația sa.

61. Din această scurtă analiză rezultă că interpretarea generoasă a Directivei 73/148 din cel de al doilea caz duce la crearea unui grup privilegiat de resortisanți ai unor țări terțe. Atunci când aceste persoane au o legătură de familie cu un cetățean comunitar care și-a exercitat dreptul de a se deplasa în alt stat membru, nu li se aplică cerințele referitoare la intrare și ședere prevăzute de legislația națională în materie de imigrație. În celelalte situații, aceste cerințe li se aplică. Presupunând că, din punctul de vedere al resortisantului unei țări terțe, legăturile de familie sunt comparabile în cele trei cazuri și că singura diferență este aceea că membrul familiei care este resortisant comunitar s-a stabilit într-un alt stat membru, ar fi necesar să se justifice diferența de tratament care rezultă din ceea ce am numit „generoasa interpretare" a Directivei 73/148.

F — *Admiterea și șederea resortisanților unor țări terțe, membri de familie ai unor cetățeni comunitari: spre o abordare mai sistematică*

62. La punctul 52 de mai sus, am arătat că este nevoie de o abordare mai sistematică în interpretarea dispozițiilor comunitare privind admiterea pe teritoriul statelor membre a membrilor de familie resortisanți ai unor țări terțe din afara Comunității și dreptul acestora de a locui împreună cu resortisanți comunitari. Inconsecvențele din jurisprudență duc la incertitudine juridică pentru resortisanții unor țări terțe vizați și la lipsă de claritate pentru autoritățile naționale responsabile de aplicarea acestor dispoziții. Într-adevăr, jurisprudența, în forma sa actuală, duce chiar la o inegalitate, pentru care nu pare să existe nicio justificare, între grupuri de resortisanți ai unor țări terțe. Această jurisprudență aduce atingere și competențelor naționale în domeniul politicii privind imigrația, atunci când permite anumitor categorii de resortisanți ai unor țări terțe să intre și să locuiască într-un stat membru fără a fi fost supuși în prealabil unei aprecieri individuale.

63. În opinia noastră, este esențial ca atunci când interpretăm dispozițiile relevante din dreptul comunitar să respectăm repartizarea competențelor între Comunitate și statele membre, astfel cum se prevede în Tratatul CE. Astfel cum prevede articolul 220 CE, trebuie considerat că îi revine Curții atribuția nu numai să asigure aplicarea efectivă a dreptului comunitar, ci și să respecte și să salvgardeze competențele pe care tratatul le recunoaște statelor membre. Aceasta constă nu numai, în sens negativ, în delimitarea competențelor Comunității față de cele ale statelor membre, ci și, în sens pozitiv, în garantarea faptului că aceste competențe naționale pot fi efectiv exercitate.

64. În starea de fapt actuală, este clar că libera circulație a persoanelor în interiorul Comunității, în măsura în care reprezintă unul dintre pilonii de bază ai pieței interne, intră în competența exclusivă a Comunității. Este de asemenea clar că, în măsura în care armonizarea prevăzută la titlul IV din tratat nu a fost realizată, reglementarea privind imigrația la frontierele externe ale Uniunii rămâne în competența statelor membre. Facem referire la punctul 30 și următoarele de mai sus.

65. Hotărârea Curții în cauza Akrich, conform căreia Regulamentul nr. 1612/68 „se aplică numai libertății de circulație în interiorul Comunității" și „nu face vorbire despre drepturile unui resortisant al unui stat terț care este soțul unui cetățean al Uniunii în ceea ce privește accesul la teritoriul Comunității" [33], este pe deplin conformă cu repartizarea competențelor între Comunitate și statele membre. Întrucât Directiva 73/148 urmărește aceleași obiective ca și Regulamentul nr. 1612/68 cu privire la o altă categorie de persoane, această declarație trebuie să se aplice și în contextul acestei directive. În cauza Carpenter, Curtea a recunoscut, chiar dacă implicit, faptul că sfera de aplicare a directivei este limitată în mod asemănător, atunci când a statuat că „rezultă atât din obiectivele, cât și din conținutul său faptul că directiva reglementează condițiile în care un resortisant al unui stat membru, precum și celelalte persoane prevăzute la articolul 1 alineatul (1) literele (c) și (d) pot părăsi statul membru de origine al resortisantului menționat și pot intra și locui pe teritoriul altui stat membru, într-unul din scopurile prevăzute la articolul 1 alineatul (1) literele (a) și (b), pentru o perioadă menționată la articolul 4 alineatele (1) sau (2)" [34].

66. Faptul că Regulamentul nr. 1612/68 și Directiva 73/148 „nu fac vorbire" despre prima admitere a resortisantului unei țări terțe pe teritoriul Comunității nu înseamnă că actele respective sunt neutre în această privință. Constatarea Curții nu implică faptul că există un vid pe care o generoasă interpretare a acestor acte poate să îl umple

33 — Hotărârea Akrich, citată la nota de subsol 2, punctul 49.

34 — Hotărârea Carpenter, citată la nota de subsol 23, punctul 35.

în mod implicit. Ea poate să însemne numai că, potrivit repartizării competențelor stabilite de tratat, prima admitere a acestor persoane intră în competența statelor membre, care decid în conformitate cu legislația lor în materie de imigrație. Aceasta înseamnă în mod necesar că, după cum a decis Curtea în hotărârea Akrich, pentru a beneficia de drepturile conferite de aceste acte comunitare, un membru de familie resortisant al unei țări terțe trebuie să locuiască legal într-un stat membru atunci când se deplasează într-un alt stat membru în care cetățeanul Uniunii imigrează sau a imigrat [35].

67. Dacă s-ar accepta că resortisanții unor țări terțe care nu locuiesc încă legal într-un stat membru și care doresc să se alăture unui resortisant al unui stat membru care și-a exercitat libertatea de circulație se bucură de un drept automat de a intra și de a locui în statul membru gazdă, doar pe baza legăturii de familie și fără nicio intervenție din partea acelui stat membru, aceștia ar avea posibilitatea să eludeze legislația internă în materie de imigrație. O astfel de abordare ar aduce, prin urmare, atingere competenței statelor membre cu privire la controlul imigrației la frontierele externe.

68. Din scopul actelor comunitare privind libera circulație în interiorul Comunității se poate de asemenea deduce că drepturile acordate membrilor de familie resortisanți a unor țări terțe nu sunt necondiționate.

69. Regulamentul nr. 1612/68 și Directiva 73/148 au fost adoptate cu scopul explicit de a pune în aplicare articolele 39 CE și, respectiv, 43 CE. Ambele acte au ca finalitate înlăturarea obstacolelor întâlnite de resortisanții statelor membre care se prevalează de drepturile conferite în temeiul acestor dispoziții ale tratatului atunci când se deplasează în alte state membre în calitate de lucrători salariați, de lucrători care desfășoară activități independente sau de prestatori de servicii. Printre aceste obstacole se numără efectele potențiale ale aplicării legislației naționale în materie de imigrație în cazul membrilor de familie ai titularului dreptului principal, mai ales atunci când acești membri de familie nu au cetățenia unui stat membru. Dacă acești membri de familie nu ar avea garanția că pot intra și locui într-un alt stat membru, lucrătorul comunitar salariat sau lucrătorul comunitar care desfășoară activități independente ar fi descurajat să își mai exercite drepturile conferite de tratat. Ca un corolar al dreptului lucrătorului comunitar salariat sau al lucrătorului comunitar care desfășoară activități independente, acești membri de familie au dreptul de a se deplasa și de a locui în statul membru în care sunt desfășurate activitățile economice.

70. Având în vedere obiectivul fundamental al acestor acte comunitare, acela de a elimina orice tip de obstacol care decurge din cerințele privind intrarea pe teritoriul națio-

35 — Hotărârea Akrich, citată la nota de subsol 2, punctul 50.

nal și ședereа pe acest teritoriu care ar putea descuraja un resortisant al unui stat membru să se deplaseze, din motive economice, într-un alt stat membru, este de dorit să se susțină că situația familială care ar trebui luată în considerare este cea existentă în momentul în care resortisantul comunitar decide să se deplaseze într-un alt stat membru. Odată ce această persoană s-a deplasat și s-a stabilit într-un alt stat membru, apare o nouă situație în care statutul său juridic ar trebui să fie comparabil cu cel al resortisanților statului membru gazdă care nu și-au exercitat dreptul la libera circulație. Dacă o persoană din cea din urmă categorie dorește ca un membru de familie din afara Comunității, resortisant al unei țări terțe, să i se alăture, acest membru de familie trebuie admis conform condițiilor stabilite de legislația națională în materie de imigrație. Aceeași concluzie este valabilă și în cazul unui resortisant care și-a exercitat deja dreptul la libera circulație și care nu a fost aparent descurajat să se folosească de acest drept din motive legate de neadmiterea membrilor săi de familie, resortisanți ai unor țări terțe. Cu alte cuvinte, nu se poate afirma că dreptul comunitar conferă un drept permanent care să permită membrilor familiei din afara Comunității ai resortisanților statelor membre să li se alăture acestora în orice moment. În această privință, nu considerăm că articolul 10 din Regulamentul nr. 1612/68 și articolul 1 alineatul (1) din Directiva 73/148 trebuie privite ca dispoziții care permit reîntregirea familiei *a posteriori* între resortisanții statelor membre și membrii familiei acestora din afara Comunității.

71. În opinia Comisiei, a solicita unui membru de familie, resortisant al unei țări terțe, care dorește să se alăture unui cetățean comunitar în statul membru gazdă, venind direct din afara Comunității, să obțină un permis de ședere în țara de origine a cetățeanului comunitar ar duce la o restrângere a dreptului acestuia din urmă de a se deplasa liber în interiorul Comunității. În afara faptului că, într-o situație precum cea din acțiunea principală, cerința unei șederi legale implică faptul că membrul de familie ar trebui să obțină autorizația de a locui în statul membru gazdă, în condițiile stabilite de legislația națională a acestuia în materie de imigrație, nu se poate accepta ca această condiție menționată de către Comisie să se traducă în mod necesar printr-o restrângere a dreptului cetățeanului comunitar de a se deplasa într-un alt stat. O astfel de restrângere ar exista dacă respectiva condiție ar antrena o pierdere de drepturi. Cu toate acestea, dacă un astfel de drept precum acela ca un membru de familie să i se alăture nu a existat la momentul în care s-a făcut uz de libertatea de circulație, logic vorbind, nu se poate pune problema unei pierderi a dreptului care să ducă la o restrângere a libertății de circulație.

72. Am dori să adăugăm că, deși este clar că articolul 10 din Regulamentul nr. 1612/68 și articolul 1 alineatul (1) din Directiva 73/148 au ca *efect* protejarea vieții de familie, în opinia noastră, nu se poate afirma că aceasta a reprezentat un *obiectiv* al acestor dispoziții. Atunci când Curtea a observat, mai întâi în cauza Carpenter, apoi în cauza MRAX, că, prin adoptarea regulamentelor și a directivelor, „legiuitorul comunitar a recunoscut importanța de a asigura protejarea vieții de familie a resortisanților statelor membre

pentru a înlătura obstacolele în calea exercitării libertăților fundamentale garantate de tratat" [36], aceasta nu a reprezentat decât o observație implicită și, cel mult, secundară, dacă se are în vedere contextul epocii în care aceste acte au fost adoptate. Nici preambulul la Regulamentul nr. 1612/68, nici cel la Directiva 73/148 nu menționează articolul 8 din CEDO și, fapt semnificativ, textul care le-a înlocuit, și anume Directiva 2004/38, nu conține această mențiune. Aceasta din urmă se referă doar în mod general la respectarea CEDO [37]. În schimb, directiva privind reîntregirea familiei se referă în mod explicit la articolul 8 din CEDO, din motive evidente dacă se are în vedere obiectivul său principal [38]. Ca atare, nu considerăm că protejarea vieții de familie poate fi folosită ca o linie directoare pentru interpretarea sferei de aplicare și a conținutului dispozițiilor relevante din Regulamentul nr. 1612/68 și din Directiva 73/148.

73. Acestea fiind spuse, este important să se determine rolul articolului 8 din CEDO în acest context. Articolul 6 alineatul (2) UE prevede că Uniunea va respecta drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate de CEDO și cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, ca principii generale ale dreptului comunitar. Această dispoziție se adresează Uniunii înseși și se aplică statelor membre numai atunci când acestea acționează pentru a pune în aplicare dreptul comunitar și actele comunitare, după cum confirmă articolul II-111 alineatul (1) din Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa [39]. Atunci când statele membre acționează în afara cadrului dreptului comunitar, cum este cazul atunci când iau decizii prin care permit accesul resortisanților unor țări terțe pe teritoriul lor, acestea trebuie să respecte și obligațiile care le revin în temeiul articolului 8 din CEDO, nu în virtutea dreptului comunitar, ci în calitate de semnatare ale CEDO. Din acest punct de vedere, considerăm că hotărârea pronunțată de Curte în cauza Carpenter este discutabilă în măsura în care a aplicat în mod efectiv articolul 8 din CEDO faptelor în cauză.

74. În sfârșit, după cum am observat deja la punctul 61, dacă s-ar permite resortisanților unor țări terțe care nu au fost încă admiși pe teritoriul unui stat membru și care au o legătură de familie cu un resortisant al unui stat membru să intre și să locuiască în statul membru gazdă al resortisantului comunitar migrant doar pentru acest motiv, s-ar crea o inegalitate față de membrii de familie resortisanți ai unor țări terțe care încearcă să se alăture unui membru de familie care este resortisant al unui stat membru, dar care nu s-a deplasat în interiorul Comunității, sau unui membru de familie care este resortisant al unei țări terțe și locuiește deja legal într-un stat membru. În ultimele două cazuri, înainte de a fi admiși, resortisanții unor țări terțe sunt supuși unei aprecieri individuale, în timp ce membrul de familie din primul caz

36 — Hotărârea Carpenter, citată la nota de subsol 22, punctul 38, și hotărârea MRAX, citată la nota de subsol 3, punctul 53.

37 — A se vedea considerentul (31) din preambul.

38 — A se vedea considerentul (2) din preambul.

39 — JO 2004, C 310.

nu este supus acestei formalități. Nu există nicio justificare pentru acest tratament diferențiat.

75. Chiar dacă ar exista o armonizare totală a regulilor aplicabile în cazul admiterii resortisanților unor țări terțe la frontierele externe ale Comunității, dacă s-ar permite anumitor categorii de persoane să aibă acces pe teritoriul unui stat membru și să locuiască acolo pe baza legăturii de familie cu un cetățean comunitar care și-a exercitat dreptul la libera circulație, s-ar aduce atingere eficacității acestor reguli comune și s-ar încuraja abuzurile de tipul celui din cauza Akrich. A se stabili un drept de ședere numai pe baza unui factor care ține de șansă, acela că un resortisant al unui stat membru s-a stabilit într-un alt stat membru, este atât arbitrar, cât și injust, întrucât creează inegalitate față de cetățenii comunitari care nu și-au exercitat acest drept și față de resortisanții unor țări terțe care nu au șansa de a fi rudele unui cetățean comunitar migrant.

76. În acest context, este esențial să se analizeze în continuare ce reprezintă „șederea legală" într-un stat membru. În stadiul actual, criteriile de evaluare a acestei noțiuni nu au fost supuse armonizării, statele membre fiind cele care încă stabilesc când un resortisant al unei țări terțe „locuiește legal" pe teritoriul lor. Totuși, deși noțiunea de „ședere legală", ca atare, nu este un concept comunitar, este necesar să fie identificate anumite trăsături de bază ale acestui concept.

77. „A locui legal" pe teritoriul unui stat membru înseamnă că (1) în urma unei solicitări introduse de un resortisant al unei țări terțe, (2) autoritățile naționale ale unui stat membru iau o decizie explicită, (3) întemeiată pe o apreciere individuală, (4) prin care îl autorizează pe solicitant să intre și să stea pe teritoriul acestui stat membru, (5) pentru o perioadă mai lungă. Nu poate fi vorba de „ședere legală" în scopul prezentei aprecieri atunci când, în mod expres și evident, decizia permite doar o ședere de scurtă durată sau când aceasta este limitată la un anumit tip de ședere. Însăși funcția acestor permise ar fi contrazisă dacă ar fi considerate ca reprezentând un temei suficient pentru șederea de lungă durată sau permanentă.

78. Dacă se caută alte indicații cu privire la semnificația noțiunii de „ședere legală", o explicație minimă poate fi găsită în articolul 3 din Directiva 2003/86, în care susținătorul reîntregirii, descris în articolul 2 litera (c) ca fiind un „resortisant al unei țări terțe care are reședința în mod legal într-un stat membru", este îndreptățit să solicite reîntregirea familiei cu anumiți membri ai acesteia atunci când posedă un permis de ședere valabil un an sau mai mult și are perspectiva de a obține dreptul la ședere permanentă.

79. Din această perspectivă, o viză acordată pentru o ședere de trei luni sau permisiunea

de a rămâne în așteptarea rezultatului solicitării unui permis de ședere nu constituie o „ședere legală" suficientă pentru putea fi invocate drepturile recunoscute prin Regulamentul nr. 1612/68 și prin Directiva 73/148 membrilor de familie resortisanți ai unor țări terțe.

80. Observațiile precedente duc la concluzia că, dacă se pleacă de la repartizarea competențelor între Comunitate și statele membre în domeniul liberei circulații a persoanelor, resortisanții unor țări terțe membri ai familiei unui resortisant care dorește să își exercite sau și-a exercitat dreptul de a se deplasa într-un alt stat membru pentru a desfășura acolo activități economice pot invoca drepturile care le sunt recunoscute prin Regulamentul nr. 1612/68 și prin Directiva 73/148 numai dacă au fost admiși pe teritoriul unui stat membru cu respectarea legislației acestuia în materie de imigrație. Atunci când iau decizii în acest domeniu, statele membre trebuie să își respecte obligațiile care le revin în temeiul articolului 8 din CEDO nu ca o obligație impusă de dreptul comunitar, ci în calitate de semnatare ale CEDO.

81. Numai prin aplicarea unei linii nete de demarcație între competențele comunitare și cele naționale se poate determina cu claritate întinderea drepturilor recunoscute prin Regulamentul nr. 1612/68 și prin Directiva 73/148 resortisanților unor țări terțe membri de familie ai unor resortisanți comunitari migranți, se poate evita confuzia în exercitarea competențelor acordate de dreptul comunitar și de legislația națională în materie de imigrație și se poate garanta egalitatea de tratament între resortisanții unor țări terțe, membri de familie ai unor resortisanți comunitari, care vin din afara Comunității.

VII — Răspunsurile la întrebările preliminare

A — *Prima întrebare literele a)-d)*

82. Cu toate că prima întrebare adresată de Utlänningsnämnden se referă atât la articolul 10 din Regulamentul nr. 1612/68, cât și la Directiva 73/148, din situația de fapt rezultă în mod evident că numai aceasta din urmă este pertinentă în prezenta cauză.

83. Prima întrebare ridică trei probleme fundamentale, toate fiind deja discutate în termeni generali în capitolul precedent al acestor concluzii. Aceasta înseamnă că răspunsurile care trebuie date la prima întrebare pot fi scurte.

84. Poate fi reamintit că prima dintre aceste probleme [prima întrebare litera a)] este dacă, în lumina hotărârii pronunțate de

Curte în cauza Akrich, un resortisant al unui stat terț care are o legătură de familie cu un cetățean al Uniunii care desfășoară o activitate independentă într-un stat membru a cărui cetățenie nu o posedă poate solicita un drept de ședere permanentă în statul membru gazdă numai dacă locuiește deja legal în Comunitate.

85. Pentru motivele arătate la punctul 62 și următoarele, va fi clar că, în opinia noastră, articolul 1 din Directiva 73/148 trebuie interpretat în sensul că dreptul de ședere permanentă al unui membru al familiei unui cetățean al Uniunii care este resortisant al unui stat terț presupune într-adevăr că acel resortisant al unui stat terț locuiește legal pe teritoriul Comunității. Aceasta înseamnă că noi considerăm că regula stabilită în cauza Akrich este de aplicare generală.

86. A doua problemă, ridicată în prima întrebare preliminară la litera b), constă în a ști dacă cerința „șederii legale" înseamnă că resortisantul unei țări terțe membru al familiei unui cetățean comunitar trebuie să posede un permis de ședere valabil pentru sau destinat să conducă la o ședere permanentă într-unul din statele membre. Dacă nu, se pune întrebarea dacă este suficient un permis de ședere acordat pe alte motive, pentru o ședere mai scurtă ori mai lungă, sau dacă o viză valabilă poate fi suficientă.

87. După cum s-a arătat la punctele 76-79, cerința șederii legale implică faptul că resortisantul vizat al unei țări terțe a fost admis pe teritoriul unui stat membru pentru o perioadă mai lungă, astfel încât are perspectiva de a obține un statut de rezident permanent. Articolul 3 din Directiva 2003/86 permite să se prezume că o perioadă de un an ar fi suficientă în această privință. În cazul în care autorizația de intrare pe teritoriul unui stat membru a fost limitată la o perioadă scurtă sau pentru un anumit scop, ca și în cazul unei vize turistice, nu se poate considera că este vorba de o ședere legală.

88. A treia problemă, ridicată la literele c) și d) din prima întrebare adresată de Utlänningsnämnden, este dacă dreptul de liberă stabilire al unui cetățean al Uniunii prevăzut de articolul 43 CE este limitat în cazul în care unui membru al familiei acestui cetățean care nu este resortisant al unui stat membru nu i se recunoaște dreptul de ședere permanentă în statul membru în care acesta din urmă este stabilit sau în cazul în care este expulzat din acel stat membru.

89. Articolul 43 CE impune înlăturarea restricțiilor privind libertatea de stabilire. Potrivit unei jurisprudențe constante, toate măsurile care interzic, afectează sau fac mai puțin atractivă exercitarea acelei libertăți

trebuie considerate ca fiind astfel de restricții [40]. Directiva 73/148 reglementează condițiile care se aplică deplasării și șederii în Comunitate a resortisanților statelor membre și a membrilor familiilor lor, indiferent de cetățenia acestora. În situația în care măsurile naționale luate cu privire la șederea acestor persoane pot fi considerate a fi restricții în sensul articolului 43 CE, acestea ar trebui analizate mai întâi în contextul Directivei 73/148.

90. După cum s-a amintit la punctele 69 și 70, această directivă are ca obiectiv principal înlăturarea obstacolelor care decurg din cerințele naționale privind intrarea și șederea și care ar putea descuraja un resortisant al unui stat membru care dorește să se deplaseze într-un alt stat membru pentru a desfășura o activitate economică acolo. Odată ce libertatea prevăzută la articolul 43 CE a fost exercitată, nu s-ar putea, prin definiție, susține că orice decizie luată cu privire la condițiile legale de ședere ale membrilor de familie care sunt resortisanți ai unei țări terțe care nu era deja previzibilă la data instalării în statul membru gazdă are un astfel de efect restrictiv și poate fi privită, prin urmare, ca o restricție în sensul articolului 43 CE.

91. Atunci când iau astfel de decizii, autoritățile naționale trebuie, desigur, să respecte obligațiile ce le revin în temeiul articolului 8 din CEDO. Aceasta este însă o problemă lăsată la aprecierea instanțelor naționale.

B — *A doua întrebare literele a) și b)*

92. Prima parte a celei de a doua întrebări are ca obiectiv să se determine dacă noțiunea de „dependență" din articolul 1 litera (d) din Directiva 73/148 se referă la faptul că resortisantul unei țări terțe care are o legătură de familie cu un cetățean al Uniunii depinde economic de acesta din urmă pentru a putea ajunge la cel mai scăzut nivel de trai acceptabil în țara sa de origine sau în țara în care locuiește în mod obișnuit. A doua parte a acestei întrebări se referă la dovada care poate fi cerută în temeiul articolului 6 litera (b) din Directiva 73/148. Poate statul membru să solicite prezentarea de documente care să ateste starea reală de dependență, în plus față de angajamentul luat de cetățeanul Uniunii că îl va sprijini pe membrul familiei sale?

93. În ceea ce privește prima parte a celei de a doua întrebări, trebuie subliniat că, atunci când a interpretat aceeași noțiune de dependență menționată la articolul 10 din Regula-

40 — A se vedea în special hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, Rec., p. I-4165, punctul 37), și hotărârea din 5 octombrie 2004, Caixa-Bank France (C-442/02, Rec., p. I-8961, punctul 11).

mentul nr. 1612/68 în cauza Lebon [41], Curtea a hotărât că statutul de membru de familie dependent al unui lucrător este rezultatul unei stări de fapt, și anume acordarea unui sprijin de către lucrător, fără a fi necesar să se stabilească motivele pentru care s-a recurs la sprijinul lucrătorului sau să se pună întrebarea dacă persoana vizată poate să se întrețină singură prin desfășurarea unei activități remunerate [42]. Această definiție a fost repetată în termeni identici în cauza Zhu și Chen [43], în contextul Directivei 90/364 [44], Curtea observând din nou că statutul de membru de familie „dependent" al titularului unui drept de ședere este rezultatul unei stări de fapt caracterizate prin aceea că sprijinul material pentru membrul de familie este acordat de titularul dreptului de ședere [45].

94. În niciuna dintre aceste hotărâri Curtea nu a făcut referire la vreun nivel de trai pentru a stabili necesitatea unui sprijin financiar din partea cetățeanului comunitar. Dimpotrivă, în cauza Lebon, Curtea a considerat că nu este necesar să se stabilească motivele pentru care s-a recurs la sprijin financiar sau să se determine dacă persoana în cauză era în măsură să se întrețină singură.

95. Având în vedere cele de mai sus, într-un caz precum cel din acțiunea principală, în care dependența reprezintă un criteriu de stabilire a dreptului unui resortisant al unei țări terțe de a locui împreună cu un cetățean comunitar într-un stat membru, pare într-adevăr necesar să se stabilească faptul că există cu adevărat o nevoie reală de sprijin financiar și că aceasta este dovedită cu probe scrise adecvate.

96. Astfel, îndeplinirea sau neîndeplinirea condiției de dependență ar trebui stabilită în mod obiectiv, ținându-se seama de circumstanțele specifice și de nevoile individuale ale persoanei care solicită sprijin. Ni se pare că testul corespunzător în această privință este, în primul rând, dacă, în lumina acestor circumstanțe personale, mijloacele financiare ale persoanei dependente îi permit acesteia să ajungă la un nivel cel puțin decent de trai în țara în care locuiește în mod obișnuit, presupunând că nu este vorba despre statul membru în care dorește să locuiască. În plus, ar trebui să se stabilească faptul că această situație nu este temporară, ci are un caracter structural.

97. Conform articolului 6 litera (b) din Directiva 73/148, solicitantul unui permis de ședere trebuie să facă dovada că face parte din una dintre categoriile de persoane prevăzute în articolele 1 și 4 din directivă. Aceasta include condiția de a fi un membru de familie aflat în întreținerea cetățeanului comunitar vizat. În acest scop, dispoziția echivalentă din Directiva 68/360, și anume articolul 4 alineatul (3) litera (e), prevede prezentarea unui document eliberat de

41 — Hotărârea din 18 iunie 1987, Lebon (316/85, Rec., p. 2811).

42 — Ibidem, punctul 22.

43 — Hotărârea din 19 octombrie 2004, Zhu și Chen (C-200/02, Rec., p. I-9925).

44 — Citată la nota de subsol 13.

45 — Ibidem, punctul 43.

autoritatea competentă din statul de origine sau din statul de proveniență, care să ateste că depinde de lucrător sau că a locuit împreună cu acesta în țara respectivă. Aceeași cerință a fost reluată în articolul 10 alineatul (2) litera (e) din Directiva 2004/38, pentru resortisanții unor țări terțe membri de familie ai oricăruia dintre cetățenii Uniunii.

98. Important în acest context este ca autoritățile naționale competente să fie convinse de existența unei stări reale de dependență. În această privință, un document eliberat de autoritățile naționale din țara de origine este cu siguranță un mijloc de probă apreciabil, deși s-ar putea să nu fie întotdeauna concludent. Nu ar trebui, așadar, exclusă posibilitatea pentru autoritățile naționale de a solicita dovezi suplimentare atunci când apreciază că o astfel de declarație oficială nu este suficientă. De asemenea, în lipsa unei astfel de declarații oficiale, nu ar trebui exclusă nici posibilitatea pentru solicitantul resortisant al unei țări terțe de a-și dovedi starea de dependență prin alte mijloace. O simplă declarație din partea cetățeanului comunitar prin care acesta atestă sprijinul acordat în trecut rudei sale și se angajează să continue acordarea acestui sprijin pe viitor nu este, în sine, suficient de obiectivă pentru a putea duce la stabilirea unei „dependențe" în sensul articolului 1 litera (d) din Directiva 73/148.

VIII — Concluzie

99. Pe baza considerațiilor de mai sus, sugerăm Curții să dea următoarele răspunsuri la întrebările preliminare adresate de Utlänningsnämnden, Suedia:

„— Articolul 1 din Directiva 73/148/CEE trebuie interpretat în sensul că resortisantul unui stat terț care este membru al familiei unui cetățean al Uniunii poate beneficia de dreptul de ședere permanentă doar dacă locuiește legal pe teritoriul Comunității.

— Ședерea legală pe teritoriul Comunității presupune că resortisantul vizat al unei țări terțe a fost admis pe teritoriul unui stat membru pentru o perioadă mai lungă, de cel puțin un an, astfel încât are perspectiva de a obține un statut de rezident permanent. Atunci când autorizația de a intra pe teritoriul unui stat membru a fost limitată la o perioadă scurtă sau a fost eliberată pentru un scop anume, ca și în cazul unei vize turistice, nu s-ar putea considera că este vorba de o ședere legală.

— Dacă un membru al familiei unui cetățean al Uniunii, resortisant al unei țări terțe, nu poate beneficia de dreptul de ședere permanentă în temeiul Directivei 73/148/CEE, deoarece nu locuiește legal pe teritoriul Comunității, refuzul de a-i acorda un permis de ședere permanentă sau decizia de a-l expulza nu restrânge dreptul cetățeanului Uniunii la libertatea de stabilire prevăzut de articolul 43 CE.

— Articolul 1 litera (d) din Directiva 73/148/CEE trebuie interpretat în sensul că noțiunea de „dependență" se referă la situația în care un membru al familiei unui cetățean al Uniunii depinde din punct de vedere economic de acel cetățean al Uniunii pentru a ajunge la un nivel cel puțin decent de trai în țara în care locuiește în mod obișnuit și care nu este statul membru în care dorește să se stabilească, iar această situație are un caracter structural.

— Articolul 6 litera (b) din Directiva 73/148/EEC trebuie interpretat în sensul că statele membre pot solicita unui membru al familiei unui cetățean al Uniunii care pretinde că depinde de acest cetățean sau de soțul/soția acestuia să prezinte documente care dovedesc existența unei stări reale de dependență, pe lângă angajamentul luat de cetățeanul Uniunii."