COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 28.9.2011
COM(2011) 585 final

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

I. INTRODUCERE

Directiva 2003/109/CE privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung (RTL) - denumită în continuare „directiva”[1] - a fost adoptată la 25 noiembrie 2003. Aceasta era cea de a doua directivă[2] privind migrația legală, adoptată după introducerea de către Tratatul de la Amsterdam a competenței de legiferare în acest domeniu la nivelul UE.

Noul statut creat de directivă a fost solicitat de Consiliul European în 1999 pentru a promova integrarea RTL în statele membre, precum și a coeziunii economice și sociale. În vederea atingerii acestui obiectiv, se acordă RTL un statut de rezident stabil, inclusiv un ansamblu de drepturi uniforme care sunt cât mai apropiate de cele de care beneficiază cetățenii UE și, în anumite condiții, dreptul de ședere în alte state membre.

Prin urmare, directiva constituie o etapă majoră în procesul de elaborare a politicii UE în domeniul imigrației, care privește peste o jumătate de milion[3] de resortisanți ai țărilor terțe, în cele 24 de state membre[4] cărora li se aplică directiva. Domeniul de aplicare al acesteia a fost extins de curând, pentru a include beneficiarii de protecție internațională în temeiul Directivei de modificare 2011/51/UE din 11 mai 2011.

Raportul respectă obligația impusă Comisiei în temeiul articolului 24 din directivă. Acesta oferă o prezentare generală a transpunerii și a punerii în aplicare a directivei de către statele membre și identifică aspectele care pot ridica probleme. Raportul a fost elaborat pe baza unui studiu efectuat în numele Comisiei[5] și a altor surse, inclusiv o serie de cereri punctuale lansate prin intermediul Rețelei europene de migrație[6], reclamații individuale, întrebări, petiții, discuții cu statele membre privind chestiunile practice care decurg din aplicarea directivei și alte studii[7].

Statele membre au avut posibilitatea de a revizui și actualiza informațiile factuale.

II. MONITORIZAREA ȘI STADIUL TRANSPUNERII

Astfel cum este prevăzut în articolul 26 din directivă, statele membre trebuiau să se conformeze directivei până la 23 ianuarie 2006.

Comisia a organizat între 2005 și 2010 mai multe reuniuni cu statele membre pentru a discuta aspectele referitoare la punerea în aplicare și interpretarea directivei.

În 2007, Comisia a inițiat proceduri privind încălcarea dreptului Uniunii împotriva a 20 de state membre[8], în conformitate cu articolul 258 (ex-226) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, pentru nepunerea în aplicare a directivei în timp util sau pentru

[1] JO L 16, 23.1.2004, p. 44.
[2] Prima directivă a fost Directiva 2003/86/CE privind dreptul la reîntregirea familiei.
[3] 567 100 în 2009 (sursă: Eurostat).
[4] Directiva nu se aplică DK, IE și UK.
[5] Studiu sprijinit de Comisie și efectuat de un consorțiu condus de Andersson Effers Felix (AEF), la care au participat Matrix Insight Ltd (Matrix) și *Centre for Migration Law* (Centrul pentru dreptul migrației) (CMR), care actualizează studiul realizat în 2007 de *Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe* (Rețeaua academică pentru studii juridice privind imigrația și azilul în Europa) - „Odysseus”.
[6] A se vedea în special consultările punctuale nr. 7, 41, 46, 53, 57, 148, 180 și 209.
[7] D. Acosta Arcarazo, *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109*, Martinus Nijhoff, 2011.
[8] Toate statele membre, cu excepția AT, SI, SK și PL.

neinformarea în mod corespunzător a Comisiei cu privire la adoptarea legislației interne de punere în aplicare a directivei. Curtea Europeană de Justiție a pronunțat hotărâri judecătorești împotriva a trei state membre[9]. De atunci, întrucât toate statele membre au notificat treptat măsurile de transpunere, procedura de încălcare pentru necomunicare a fost oprită.

III. CONFORMITATEA MĂSURILOR DE TRANSPUNERE

3.1. Domeniu de aplicare personal (articolul 3)

Directiva se aplică resortisanților țărilor terțe care au reședința legală pe teritoriul unui stat membru. Cu toate acestea, sunt prevăzute o serie de excluderi. Apar probleme specifice în ceea ce privește excluderea resortisanților țărilor terțe care au fost admiși exclusiv din motive cu caracter temporar [articolul 3 alineatul (2) litera (e)]. Unele state membre aplică o interpretare foarte largă a excepției conținute în dispoziție și definesc statutul anumitor categorii de resortisanți ai țărilor terțe ca temporar, chiar dacă permisul de ședere al acestora poate fi reînnoit pentru o perioadă potențial nedeterminată, fără niciun termen stabilit și indiferent de durata totală a șederii în statul membru. Prin urmare, artiștii, sportivii, preoții, lucrătorii sociali, cercetătorii, membrii de familie ai resortisanților țărilor terțe cu drept de ședere permanentă, lucrătorii migranți slab calificați sau alți resortisanți ai țărilor terțe a căror ședere este în mod incorect considerată ca „temporară" pot fi excluși de la acordarea statutului de rezident pe termen lung în AT, CY, EL, IT și PL. Această restricție din cadrul domeniului de aplicare propriu al directivei afectează în mod considerabil efectul util al directivei.

Aspectul menționat face obiectul unei sesizări preliminare înaintate Curții Europene de Justiție de către Raad van State (Țările de Jos) în cauza C-502/10 (M. Singh).

3.2. Condiții pentru dobândirea statutului în primul stat membru [articolele 4, 5, 6 și 7 alineatul (1)]

- **Drept de ședere legală pentru o perioadă de 5 ani (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.

Statele membre dețin în continuare competența de a defini noțiunea de „drept de ședere legală" în conformitate cu legislația lor internă, în limitele legislației UE. Cu toate acestea, odată ce au definit noțiunea, acestea nu pot ulterior să o restrângă, atunci când transpun articolul 4 din directivă. Restricționarea dreptului de ședere legală la o ședere în temeiul unui permis de ședere și excluderea, în principiu, a vizelor și a altor forme de autorizație a șederii pot constitui o transpunere incorectă a dispoziției, atunci când aceste șederi nu fac obiectul exceptărilor prevăzute la articolul 3 alineatul (2). Pot apărea probleme în această privință în ceea ce privește FR, IT, LU, SE și SK.

În conformitate cu articolul 4 alineatul (3), o perioadă de absență de pe teritoriul statului membru mai scurtă de șase luni consecutive și care nu depășește un total de zece luni în termen de cinci ani, nu întrerupe perioada de ședere de cinci ani[10]. LT nu a transpus această

[9] Cauzele C-5/07 (Comisia/Portugalia), C-59/07 (Comisia/Spania) și C- 34/07 (Comisia/Luxemburg).

[10] Pentru resortisanții țărilor terțe, titulari ai așa-numitei „Cărți albastre" în conformitate cu Directiva 2009/50 privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților din țările terțe pentru ocuparea unor locuri de muncă înalt calificate, această perioadă de absență este prelungită până la 12 luni consecutive pentru o perioadă totală de cel mult 18 luni.

dispoziție[11]. Multe state membre[12] au făcut uz de posibilitatea de a permite perioade de absență mai lungi în cazul unor circumstanțe „specifice sau excepționale” (cum ar fi, boală gravă, continuarea studiilor, motive profesionale) fără ca perioada de cinci ani să fie întreruptă.

Reguli specifice (opționale) de calcul sunt prevăzute pentru studenți și stagiarii în domeniul vocațional în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) care a fost transpus de majoritatea statelor membre[13].

- **Resurse și asigurarea de sănătate [articolul 5 alineatul (1)]**

Cerința referitoare la venit diferă de la un stat membru la altul, aceasta fiind de obicei stabilită prin referire la nivelul de asistență socială, nivelul minim de trai sau nivelul minim al salariului/pensiei. Multe state membre prevăd praguri care cresc în funcție de numărul membrilor familiei și țin seama de costurile de cazare. Pentru a demonstra stabilitatea și regularitatea resurselor, CY solicită ca un contract de muncă să fie valabil timp de cel puțin 18 luni, fapt care, în practică, se poate dovedi un obstacol important pe o piață a muncii caracterizată prin contracte de muncă pe termen scurt.

Tratarea cererilor depuse de membrii familiei ridică probleme suplimentare. În BG, EE, EL, MT, PL și RO, cadrul legal prevede că membrii familiei care depun o cerere pentru dobândirea statutului de RTL trebuie să facă dovada că dispun de resurse adecvate și că acestea nu includ veniturile susținătorului reîntregirii. Această interpretare restrictivă a cerinței privind resursele împiedică membrii familiei să obțină o situație stabilă și este în contradicție cu obiectivul de a favoriza integrarea RTL.

- **Cerințe în materie de integrare [articolul 5 alineatul (2)]**

În afara acestor condiții, statele membre pot solicita ca resortisanții țărilor terțe să îndeplinească condițiile de integrare, așa cum este cazul în AT, CZ, DE, EE, EL, FR, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PT și RO[14]. Aceste condiții de integrare includ competențe lingvistice, deși nivelurile cerute sunt variabile. De asemenea, cerințele pot include cunoștințe suplimentare cu privire la societatea gazdă, de obicei, privind istoria, ordinea juridică și valorile acesteia[15]. Unele state membre solicită resortisanților țărilor terțe să promoveze un examen[16], care poate fi precedat de cursuri obligatorii. Altele prevăd doar obligativitatea participării la cursuri de integrare[17].

Atunci când transpun aceste dispoziții, statele membre trebuie să respecte scopul directivei și să țină seama de principiile generale ale dreptului Uniunii, cum ar fi principiul de a menține eficacitatea acesteia (efect util) și principiul proporționalității. Pentru a efectua o astfel de evaluare, natura și nivelul cunoștințelor pe care solicitantul trebuie să le dețină, în raport, de asemenea, cu cunoștințele societății gazdă, costul examenului, accesibilitatea formării și a testelor în materie de integrare, comparația între cerințele de integrare impuse unui viitor RTL și cele aplicate unor viitori cetățeni (care ar trebui să fie mai mari), constituie, toate, indicatori utili.

[11] O serie de modificări sunt în curs de elaborare.
[12] AT, CY, CZ, DE, ES, FI, IT, LU, LV, MT, NL, PL și RO.
[13] Toate statele membre, cu excepția CY, FI, FR, EL, LT și SE.
[14] Cu toate acestea, nu este prevăzută această cerință pentru membrii familiei în DE, EE, LT, LU, LV, MT și RO.
[15] AT, FR, DE, EL, LT, MT și NL.
[16] AT, DE, EE, EL, IT, LT, LV, MT, NL, PT și RO.
[17] Cursuri de educație civică în FR.

- **Ordine publică și securitate publică (articolul 6)**

Având în vedere faptul că, prin definiție, RTL locuiește deja pe teritoriul statului membru în cauză de cel puțin 5 ani, posibilitatea ca statele membre să refuze o cerere pe motiv de ordine publică sau de securitate publică este mai limitată decât în celelalte directive privind migrația legală, deoarece statele membre trebuie să ia în considerare următoarele patru elemente: gravitatea sau natura infracțiunii contra ordinii publice sau a securității publice; pericolul pe care îl reprezintă persoana în cauză; durata ședерii persoanei; și existența unor legături cu țara de reședință.

Gradul de transpunere este dificil de evaluat în acest domeniu: pe lângă faptul că formularea măsurilor interne de transpunere corespunzătoare, de cele mai multe ori, diferă puțin de textul directivei, de regulă, acestea sunt, de asemenea, bazate pe diverse surse de drept, a căror asociere și forță juridică pot fi dificil de evaluat. Având în vedere aceste rezerve, legislația internă nu pare să garanteze că fiecare dintre elementele menționate în prezentul articol din directivă este luat în considerare de fiecare dată când se ia o decizie de a refuza acordarea statutului în AT, BE, ES, FR, HU, LT, LV, PL, RO, SI[18] și SK (transpunerea incompletă a criteriilor, formularea extrem de vagă, legătura automată între anumite condamnări/antecedente penale și refuz).

- **Documente justificative [articolul 7 alineatul (1)]**

Pe lângă un document de călătorie valabil și un document care confirmă existența unor condiții de cazare corespunzătoare, sunt menționate la articolele 4 și 5 documentele care pot fi solicitate în sprijinul cererii. Prin urmare, legislația internă prin care se solicită în mod sistematic documente suplimentare, cum ar fi un extras din cazierul judiciar (CY, CZ, HU, IT, RO și SI) sau un curriculum vitae detaliat (BG[19]) nu pare să fie în conformitate cu directiva.

Un alt aspect problematic în unele legislații interne se referă la consecințele absenței documentației referitoare la condițiile de cazare corespunzătoare – această noțiune se referă de obicei la condiții de cazare normale care îndeplinesc standardele generale de sănătate și siguranță sau la cele care îndeplinesc standardele privind locuințele sociale, bazate pe conceptul de bunăstare. Deoarece aceasta nu este o condiție pentru admisie, legislația statelor membre care prevede că absența unor astfel de elemente constituie un motiv pentru refuzarea unei cereri contravine directivei[20]. În plus, cerința specială din cadrul legislației MT care prevede că locuința nu trebuie să fie împărțită cu o altă persoană sau alte persoane care nu sunt membri ai familiei nu pare să fie justificată.

În plus, lipsa unor dispoziții legale specifice privind documentele justificative, cum pare să fie cazul în DE, SE și NL, este dificil de reconciliat cu principiul general conform căruia resortisanții țărilor terțe trebuie să fie în măsură să își cunoască drepturile și obligațiile[21].

- **Cerințe suplimentare**

În AT, eliberarea permisului UE de ședere pe termen lung este formulată ca o dispoziție facultativă și este condiționată de acordarea unui permis de stabilire care, la rândul său, depinde de îndeplinirea unui criteriu privind cotele sau de obținerea unui număr suficient de puncte (sistem de puncte bazat pe capacități), fapt incompatibil cu directiva.

[18] O serie de modificări sunt în curs de elaborare.
[19] O serie de modificări sunt în curs de elaborare.
[20] O problemă în materie de transpunere ar putea apărea în acest domeniu în AT, CY, CZ, DE, FR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PL, RO și SK.
[21] CJUE, 30/5/1991, cauza C-361/88.

În ceea ce privește taxele percepute de toate cele 24 de state membre pentru prelucrarea cererilor, atunci când acestea sunt excesiv de ridicate, pot fi considerate ca fiind contrare principiului proporționalității și ca fiind echivalente unei condiții suplimentare ilegale pentru admisie, care pune în pericol „efectul util" al directivei. În acest sens, situația din următorul grup de state membre: BG, CY, EL, FR, NL și PT, în care taxele sunt cuprinse între 260 și 600 EUR, poate fi considerată problematică. Acest aspect face obiectul unei proceduri privind încălcarea dreptului Uniunii în fața Curții de Justiție[22].

3.3. Permisul de ședere pe termen lung și statutul de RTL [articolul 8 alineatele (1), (2) și (3)]

Directiva stabilește o distincție fundamentală între statutul de RTL și permisul de ședere, deoarece statutul de RTL este permanent, iar permisul certifică doar acest statut[23]. În acest sens, absența unor dispoziții explicite în legislația internă (în FR, LV, NL, PT și SE) cu privire la natura permanentă a statutului ar putea da naștere unei probleme juridice.

Statele membre au transpus corect dispoziția privind perioada de valabilitate a permisului [articolul 8 alineatul (2)], fixând durata acestuia, în general, la 5 ani, cu unele excepții[24].

Normele aplicabile în ceea ce privește forma permisului [articolul 8 alineatul (3)] au fost modificate prin Regulamentul (CE) nr. 380/2008 al Consiliului din 18 aprilie 2008 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1030/2002 de instituire a unui model uniform de permis de ședere pentru resortisanții țărilor terțe. În ceea ce privește mențiunile obligatorii care apar în permis, acestea nu au fost stabilite într-o serie de state membre (de ex. ES[25], IT și RO) în primii ani de la intrarea în vigoare a directivei, ceea ce a cauzat probleme privind mobilitatea în interiorul UE.

3.4. Condițiile de reînnoire a permisului și pierderea statutului [articolul 8 alineatul (2) și articolul 9]

- **Reînnoirea permisului de ședere pe termen lung [articolul 8 alineatul (2)]**

În ceea ce privește dispoziția de la articolul 8 alineatul (2) referitoare la reînnoirea automată, care este strâns legată de articolul 9 alineatul (6) privind expirarea permisului de ședere pe termen lung, transpunerea este corectă în acele state membre în care nu există o procedură de reînnoire, deoarece permisul este valabil pe o perioadă nedeterminată. De asemenea, transpunerea este corectă în statele membre în care permisul de ședere pe termen lung este reînnoit în mod automat, la expirare sau la cerere. Taxele ridicate aplicate cu această ocazie (CY) nu par să fie compatibile cu conceptul de reînnoire automată și nici amenzile ridicate (până la 1 659 EUR), presupuse a fi aplicate în SK rezidenților pe termen lung care nu solicită reînnoirea permisului la timp.

- **Retragerea sau pierderea statutului de RTL (articolul 9)**

Articolul 9 reglementează condițiile pentru retragerea sau pierderea statutului de RTL. Retragerea statutului trebuie să survină în cinci cazuri specifice menționate la articolul 9 alineatele (1) și (4) și poate avea loc în condițiile menționate la articolul 9 alineatul (3). Retragerea statutului de RTL nu poate fi justificată prin alte motive.

[22] Cauza C-508/10 (Comisia/Țările de Jos).
[23] A se vedea considerentul 11.
[24] 10 ani: CZ, FR; durată nelimitată: FI, IT, DE și SI.
[25] O serie de modificări sunt în curs de elaborare.

În plus, articolul 9 alineatul (2) permite statelor membre să retragă permisul în caz de absență de pe teritoriul UE pentru o perioadă mai mare de 12 luni, cu excepția cazului în care sunt admise perioade mai lungi[26] pentru motive speciale sau excepționale (de exemplu, dezvoltarea unui proiect în țara de origine). O transpunere incorectă este semnalată în SK și NL, țări în care sunt prevăzute motive suplimentare pentru pierderea statutului în cazul unei absențe de pe teritoriul național de 180 de zile.

În conformitate cu articolul 9 alineatul (3), statele membre pot prevedea că un RTL își pierde dreptul la acest statut dacă reprezintă o amenințare pentru ordinea publică, fără ca acest lucru să justifice expulzarea. Legislația internă a majorității statelor membre prevede această posibilitate; cu toate acestea, nu este întotdeauna clar dacă se ia în considerare gravitatea infracțiunilor comise. În special, legislația FR care prevede că statutul de RTL poate fi retras în cazul în care un resortisant al unei țări terțe este angajat fără permisul de muncă corespunzător pare să depășească motivele pentru retragerea permisului prevăzute la articolul 9.

Articolul 9 alineatul (4), care se referă la pierderea statutului de RTL în primul stat membru la dobândirea statutului de RTL într-un al doilea stat membru sau după șase ani de absență de pe teritoriul primului stat membru, a fost transpus în toate statele membre.

În ceea ce privește articolul 9 alineatul (5) și procedura simplificată de redobândire a statutului de RTL (de exemplu, eliminarea sau simplificarea cerințelor în materie de ședere sau de integrare) privind cazurile prevăzute la articolul 9 alineatul (1) litera (c) și la articolul 9 alineatul (4), CY, ES[27], LT și MT nu au demonstrat că au transpus această dispoziție.

3.5. Dreptul la tratament egal în primul stat membru (articolul 11)

În conformitate cu articolul 11 din directivă, RTL beneficiază de tratament egal în raport cu resortisanții statului membru în o serie de domenii, inclusiv accesul la muncă, educație, protecție socială, precum și accesul la bunuri și servicii. Ca rezultat, în special, al lipsei unor dispoziții explicite în legislația mai multor state membre, există un deficit de informații în acest domeniu, ceea ce este regretabil. Prin urmare, este dificil de evaluat dacă legislația internă este în conformitate cu articolul 11. Cu toate acestea, numărul de plângeri depuse în acest domeniu indică faptul că transpunerea acestei dispoziții poate fi problematică, în special în cazul în care principiul tratamentului egal trebuie să fie pus în aplicare prin intermediul unui număr mare de autorități regionale și locale diferite.

Douăsprezece state membre[28] au utilizat posibilitatea prevăzută la articolul 11 alineatul (2), pentru a limita tratamentul egal la cazurile în care locul de reședință înregistrat sau obișnuit al RTL sau al membrilor familiei sale se află pe teritoriul statului membru în cauză. În plus, EL este singurul stat membru în care, în conformitate cu alineatul (4), legiuitorul național limitează tratamentul egal la prestațiile de bază în materie de asistență socială și protecție socială[29]. În ceea ce privește accesul la muncă, legislația din 17 state membre[30] conține o restricție sau exclude RTL de la activități care presupun exercitarea autorității publice.

Apar probleme de transpunere în ceea ce privește: accesul la educație în NL (universitățile sunt autorizate să perceapă taxe mai mari pentru resortisanții din afara SEE, inclusiv RTL);

[26] AT, BE, CZ, FI, LU, MT, PT și SI.
[27] O serie de modificări sunt în curs de elaborare.
[28] AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LU și PL.
[29] Prin acestea se înțeleg acele prestații care privesc protecția copiilor, a persoanelor sărace și a familiei.
[30] AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, PL, RO, SE și SI.

achiziționarea de proprietăți imobiliare în PL; accesul liber pe teritoriul LT (libertatea de circulație a cetățenilor străini poate fi restricționată pe baza unei liste extinse de motive, inclusiv protecția drepturilor și a libertăților altor persoane).

Compatibilitatea cu articolul 11 a unei indemnizații naționale de locuință limitată la resortisanții UE face obiectul unei sesizări preliminare înaintate Curții Europene de Justiție de către un tribunal italian[31].

3.6. Relația cu permisul național de ședere permanentă – dispoziții mai favorabile (articolul 13)

Articolul 13 din directivă permite statelor membre să elibereze permisele naționale de ședere permanentă în condiții mai favorabile. Aceste premise nu conferă dreptul de stabilire într-un al doilea stat membru. Treisprezece state membre[32] au utilizat această posibilitate, inclusiv în avantajul persoanelor care beneficiază de protecție internațională, al investitorilor importanți sau al resortisanților țărilor terțe care au o relație specială cu statul membru în cauză, deoarece s-au născut sau au avut reședința pentru mult timp pe teritoriul acestui stat sau sunt căsătoriți cu un cetățean al statului în cauză.

Este posibil să apară probleme în statele membre[33] în care resortisanților țărilor terțe nu li se permite să dețină, în același timp, un permis de ședere pe termen lung și un alt permis de ședere și trebuie să aleagă între cele două permise. O asemenea opțiune nu este în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) și articolul 7 alineatul (3) care prevăd că statele membre ar trebui să acorde statutul de RTL atunci când solicitantul îndeplinește condițiile prevăzute de directivă. În plus, această situație creează riscul de concurență între permisele naționale și cele ale UE, fapt care nu va conduce în mod necesar la aplicarea unor dispoziții mai favorabile pentru resortisantul țării terțe, deoarece compararea avantajelor respective acordate de cele două tipuri de permise reprezintă adesea un aspect delicat, care necesită o cunoaștere aprofundată a legislației privind imigrația, precum și o evaluare aprofundată.

3.7 Condițiile de ședere și de muncă în alt stat membru (articolele 14, 15, 16 și 18)

Facilitarea circulației RTL în interiorul UE este una dintre principalele valori adăugate ale directivei, contribuind la realizarea efectivă a pieței interne. Transpunerea nu se ridică la înălțimea acestei așteptări. În multe state membre, capitolul III din directivă, care se referă la reședința în alte state membre, a fost transpus doar parțial sau a fost pus în aplicare cu întârziere. În plus, au apărut probleme în ceea ce privește permisele de ședere care nu au fost eliberate în conformitate cu specificațiile din directivă (a se vedea punctul 3.3.). Această situație a dus la refuzarea admisiei unor RTL din alte state membre pentru motive care nu sunt prevăzute de directivă, sau la neacordarea drepturilor acestora.

Mobilitatea în interiorul UE este mult îmbunătățită în acele state membre în care RTL care au obținut acest statut în alt stat membru sunt exceptați de la aplicarea testului pieței forței de muncă (iar, în anumite cazuri, și de la cerința privind obținerea unui permis de muncă), și respectiv în BE[34], CY, HU, LV, PL, PT și SE. În IT, RO și SI, se aplică cote naționale, care sunt diferite de cele prevăzute la articolul 14 alineatul (4)[35]. Conformitatea acestor cote cu

[31] Cauza C-571/10.
[32] BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, NL, PL, SE și SI.
[33] AT, BE, DE, EE, EL, FI, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SI și SK.
[34] În perioada de aplicare a măsurilor tranzitorii pentru cetățenii UE, numai pentru ocupațiile în deficit.
[35] Utilizate doar de AT.

directiva depinde de faptul dacă acestea se bazează pe o evaluare a pieței forței de muncă. Prin urmare, cotele aplicate de IT în funcție de naționalitate par să fie contrare directivei.

Unele state membre au eliminat, în ceea ce-i privește pe deținătorii statutului de RTL din alt stat membru, cerințele privind deținerea de resurse stabile și regulate și privind dovada deținerii unei asigurări de sănătate, atunci când aceștia solicită un permis de ședere. Aplicarea în temeiul articolului 15 a unor cerințe în materie de venituri care sunt mai stricte decât cele prevăzute la articolul 5, astfel cum se prevede în FR, IT și RO pentru anumite categorii de RTL, afectează mobilitatea în interiorul UE și ridică probleme de conformitate pe baza principiilor proporționalității și a eficacității directivei.

Articolul 15 alineatul (3) prevede ca statele membre să solicite RTL care depune o cerere pentru un permis de ședere să respecte „măsurile" de integrare, doar în cazul în care condiția în materie de integrare nu a fost aplicată RTL în cauză în primul stat membru. Astfel cum rezultă din formularea utilizată și din limitările prevăzute în ceea ce privește aplicarea și conținutul lor, aceste „măsuri" de integrare nu sunt echivalente cu „condițiile" de integrare prevăzute la articolul 5 alineatul (2). Prin urmare, legislația internă care prevede că deținătorii statutului de RTL din alt stat membru trebuie, în pofida aplicării unei condiții în materie de integrare în primul stat membru, să respecte măsurile de integrare care presupun mai mult decât simpla urmare a unui curs de limbă, constituie o încălcare a directivei. Este cazul AT, EE[36], FR, DE și LV.

Articolul 18 alineatul (1) din directivă reglementează posibilitatea ca statele membre să refuze cererile în cazul unei amenințări pentru sănătatea publică. În unele state membre, nu este clar dacă bolile menționate fac obiectul, de asemenea, unor măsuri de protecție cu privire la resortisanții statelor membre. BE, HU, IT, LV și RO[37] nu au transpus articolul 18 alineatul (3), care interzice statelor membre să refuze acordarea permisului datorită unor boli contractate după eliberarea primului permis de ședere. Mai mult, în ciuda articolului 18 alineatul (4) care interzice efectuarea unui examen medical pe o bază sistematică și perceperea unor taxe pentru un astfel de examen, în EL și LT, se solicită documentația medicală în toate cazurile, iar în CY, CZ, LV, LT și RO, solicitantul trebuie să plătească costurile examinării sau ale documentației medicale.

În ceea ce privește articolul 16 alineatul (1) care prevede că soțul/soția și copiii minori au dreptul să însoțească RTL în cazul în care familia a fost deja constituită în primul stat membru, apar probleme în materie de transpunere în EE și LT[38], care aplică normele generale privind reîntregirea familiei, precum și în ES și EL, care aplică o cerință în materie de cazare. Mai mult, clauza facultativă conținută în legislația HU poate, de asemenea, induce în eroare în ceea ce privește dreptul familiei de a-l însoți pe RTL.

3.8 Permis de ședere eliberat unui RTL într-un al doilea stat membru [articolul 19 alineatele (2) și (3) și articolul 21]

În conformitate cu articolul 19 alineatul (2), al doilea stat membru trebuie să acorde RTL un permis de ședere care poate fi reînnoit dacă sunt îndeplinite condițiile necesare și trebuie să informeze primul stat membru cu privire la acest lucru. Această obligație de a furniza informații nu este transpusă în FR, IT, LT, LV și RO.

[36] Cu toate acestea, cerința menționată nu se aplică permiselor de ședere temporară.
[37] O serie de modificări sunt în curs de elaborare.
[38] O serie de modificări sunt în curs de elaborare.

De îndată ce RTL primește un permis de ședere în cel de-al doilea stat membru, acesta ar trebui să beneficieze în al doilea stat membru de tratament egal în domeniile reglementate prin articolul 11, în conformitate cu articolul 21 alineatul (1). Apar unele aspecte specifice privind transpunerea: în FI, LT, SI și SK, unde tratamentul egal deplin se aplică numai RTL care dețin un permis permanent; în NL, unde permisul de ședere temporară al unui RTL poate fi retras în cazul în care acesta solicită asistență socială.

BG, FI, IT, RO, SI[39] și SK continuă să aplice restricții privind accesul la piața forței de muncă după primele 12 luni, ceea ce încalcă prevederile directivei. Legislația internă cu privire la acest aspect nu este clară în CY și EL.

În ceea ce privește membrii familiei [articolul 19 alineatul (3)], cel de-al doilea stat membru ar trebui să le elibereze permise de ședere care pot fi reînnoite și care sunt valabile pe aceeași perioadă ca și permisul RTL. Această dispoziție specifică nu a fost transpusă în RO și SK, iar în SI și LT[40], se aplică restricții nejustificate. De îndată ce membrii familiei au primit acest permis de ședere, aceștia ar trebui să beneficieze de drepturile prevăzute la articolul 14 al Directivei privind reîntregirea familiei. Această dispoziție nu este transpusă în EE, LV și RO, nefiind, de asemenea, transpusă corect în SI, în ceea ce privește accesul la piața forței de muncă și în FI în ceea ce privește educația.

3.9. Protecția împotriva expulzării (articolele 12 și 22)

Expulzarea din primul stat membru este strict reglementată în temeiul directivei (articolul 12): un stat membru poate expulza un RTL, numai atunci când resortisantul țării terțe reprezintă „o amenințare reală și suficient de gravă" pentru ordinea publică sau securitatea publică, această decizie neputând fi justificată de rațiuni economice. Decizia de expulzare trebuie să fie precedată de o evaluare amănunțită a circumstanțelor speciale ale persoanei și a consecințelor acestei decizii, pe baza unui set de criterii specificate [articolul 12 alineatul (3)]. Apar probleme juridice în temeiul legislațiilor interne care nu fac trimitere expresă la o amenințare specifică (ES, RO, SE); nu iau în considerare întregul set de criterii (BE, BG, FR, HU, LU, LV, NL, RO și SE); prevăd motive suplimentare pe lângă cele de ordine publică sau de securitate națională; sau nu exclud în mod specific rațiunile economice, în conformitate cu articolul 12 alineatul (2).

Articolul 22 se referă la posibilitatea expulzării unui RTL căruia i-a fost acordat un permis de ședere într-un al doilea stat membru, dar care nu a obținut încă statutul de RTL în acest stat membru. Cu excepția MT, PT și SE, statele membre nu au adoptat dispoziții speciale în acest sens, fapt care poate ridica probleme, deoarece majoritatea statelor membre prevăd o serie de alte motive pentru refuzarea sau retragerea permiselor de ședere.

Directiva 2008/115/CE din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală a avut un impact asupra articolului 22 alineatele (2) și (3), întrucât, în conformitate cu articolul 6 al acestei directive, resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru și care posedă un permis de ședere valabil eliberat de un alt stat membru trebuie să se deplaseze imediat pe teritoriul acestui stat membru. Numai în caz de nerespectare a acestei cerințe de către resortisantul țării terțe în cauză, statele membre pot să emită o decizie de returnare. De asemenea, ar trebui respectate

[39] O serie de modificări sunt în curs de elaborare.
[40] O serie de modificări sunt în curs de elaborare.

garanțiile procedurale și dispozițiile privind interdicția de intrare, astfel cum sunt prevăzute de Directiva 2008/115/CE.

3.10. Garanții procedurale [articolul 7 alineatul (2), articolul 10, articolul 19 alineatul (1) și articolul 20]

- **Termenul pentru procesarea cererii [articolul 7 alineatul (2) și articolul 19 alineatul (1)]**

În conformitate cu articolul 7 alineatul (2), majoritatea statelor membre respectă termenul de șase luni de procesare a cererii pentru un permis de ședere pe termen lung[41] și utilizează posibilitatea de a extinde acest termen în „situații excepționale". Situația din BE și DE este problematică din punct de vedere juridic, deoarece nu există nicio dispoziție explicită privind termenele maxime în aceste țări. În plus, în unele state membre practica poate fi diferită de termenele oficiale[42].

În majoritatea statelor membre, RTL îi este permis să rămână în al doilea stat membru până la finalizarea procesării cererii pentru acordarea unui permis de ședere.

Statele membre trebuie să determine consecințele neadoptării unei decizii în termenul stabilit (de exemplu, prelungirea permisului de ședere temporară a solicitantului, o decizie pozitivă sau o decizie negativă împotriva căreia solicitantul poate introduce recurs). Transpunerea este incorectă în acest sens în EE, FI și IT, țări în care nu au fost adoptate dispozițiile necesare.

În vederea respectării „efectului util" al directivei, o decizie pozitivă trebuie să implice acordarea permisului propriu-zis de ședere pe termen lung, astfel cum se prevede în BE și NL, sau, în orice caz, să nu întârzie accesul la drepturile aferente permisului.

- **Alte garanții procedurale [articolul 7 alineatul (2) al treilea paragraf, articolul 10 și articolul 20]**

Obligația în materie de informare, astfel cum este prevăzută la articolul 7 alineatul (2) al treilea paragraf, pare să fie insuficient respectată în practică, în special în ceea ce privește ansamblul de drepturi acordate RTL în conformitate cu articolul 11.

În ceea ce privește celelalte garanții procedurale prevăzute la articolele 10 și 20, acestea sunt incluse în cea mai mare parte a legislațiilor interne. Cu toate acestea, în CZ, pierderea statutului de RTL în conformitate cu articolul 9 alineatul (4) din directivă nu poate fi contestată.

IV. CONCLUZII

Promovarea integrării și a nediscriminării resortisanților țărilor terțe, în special a RTL, este un angajament pe termen lung al UE. Directiva privind RTL constituie un instrument esențial pentru atingerea acestui obiectiv și un pilon al politicii Uniunii Europene în materie de imigrație. Aceasta reprezintă un sistem inovator, inspirat atât de regimul aplicabil cetățenilor UE, cât și de politica în domeniul imigrației, care garantează resortisanților țărilor terțe care

[41] 30 de zile: SI; două luni: CZ; trei luni: BG, CZ, EE, ES, IT, LV, PL și SK; patru luni: FR și HU.
[42] De exemplu, IT.

sunt RTL un set extins de drepturi în întreaga UE, promovează principiul nediscriminării și stabilește pentru prima dată dispoziții pentru a facilita mobilitatea dintr-un stat membru în altul.

În raport cu acest obiectiv ambițios, impactul scăzut al directivei privind RTL înregistrat în multe state membre este regretabil. În 2009, aproximativ patru cincimi din acești resortisanți ai țărilor terțe care beneficiază de statutul de RTL, locuiau în patru state membre: EE (187 400), AT (166 600), CZ (49 200) și IT (45 200). În FR și DE, doar 2 000 de rezidenți din țări terțe au dobândit permisul de ședere pe termen lung[43]. În plus, datele disponibile indică faptul că doar un număr mic de resortisanți ai țărilor terțe care sunt RTL au utilizat până acum această nouă posibilitate în materie de mobilitate în interiorul UE (mai puțin de cincizeci pe stat membru). Deși resortisanții țărilor terțe care își au reședința de mai mult de 5 ani într-un stat membru nu îndeplinesc în mod automat condițiile pentru acordarea statutului de RTL (de exemplu, deoarece nu îndeplinesc condiția referitoare la venit) sau pot fi eligibili pentru cetățenie și preferă să dobândească acest statut, diferența între potențialii RTL și cei cărora li se acordă acest statut specific este semnificativă.

Prezentul raport evidențiază o lipsă generală de informații în rândul resortisanților țărilor terțe cu privire la statutul de RTL și drepturile care decurg din acesta, precum și numeroase deficiențe în transpunerea directivei (de exemplu, o interpretare restrictivă a domeniului de aplicare a directivei, condiții suplimentare pentru admisie, cum ar fi taxele ridicate, obstacole ilegale în calea mobilității în interiorul UE, reducerea dreptului la tratament egal și la protecție împotriva expulzării) care ar trebui să conducă la adoptarea de acțiuni suplimentare, atât la nivelul UE, cât și la nivel național.

V. MĂSURI VIITOARE

Comisia va depune eforturi suplimentare pentru a se asigura că directiva este corect transpusă și pusă în aplicare în întreaga UE. Pentru a atinge acest obiectiv, Comisia își va folosi pe deplin toate competențele conferite prin tratat și va continua să lanseze proceduri privind încălcarea dreptului Uniunii atunci când este necesar. La cinci ani de la termenul de transpunere a directivei, este timpul ca aceasta să fie utilizată pe deplin.

În același timp, Comisia va continua să colaboreze cu statele membre la nivel tehnic. Comitetul de contact va continua să identifice dificultățile survenite, să faciliteze schimbul de opinii privind interpretarea directivei și să ofere îndrumări. Unele aspecte tehnice și juridice ar putea fi discutate și clarificate în continuare ca de exemplu: măsurile și condițiile în materie de integrare; normele specifice de admisie a RTL în cel de-al doilea stat membru; protecția împotriva expulzării; și schimbul de informații între statele membre.

Mai mult, RTL ar trebui să fie mai bine informați cu privire la drepturile lor în temeiul directivei. Comisia va asigura o utilizare optimă a site-urilor internet existente, în special prin intermediul viitorului portal privind imigrația, și are în vedere elaborarea unui ghid simplificat pentru RTL. De asemenea, Comisia ar putea să încurajeze și să sprijine statele membre în lansarea unor campanii de sensibilizare pentru a-i informa pe RTL cu privire la drepturile lor.

În cele din urmă, în vederea promovării statutului de RTL, a integrării resortisanților țărilor terțe și a îmbunătățirii funcționării pieței interne, ar putea fi, de asemenea, analizate anumite modificări ale directivei, cum ar fi: o mai bună luare în considerare a șederilor temporare la

[43] Sursă: Eurostat.

calcularea perioadei de 5 ani; încurajarea în continuare a migrației circulare prin dispoziții mai flexibile în ceea ce privește perioadele de absență de pe teritoriul UE, în conformitate cu sistemul privind Cartea Albastră a UE[44]; facilitarea accesului la piața forței de muncă din cel de-al doilea stat membru; și simplificarea în continuare a dobândirii statutului de RTL în al doilea stat membru.

[44] Directiva 2009/50/CE.