



Bruxelles, 29.3.2019
COM(2019) 162 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
referitor la punerea în aplicare a Directivei 2003/86/CE privind dreptul la reîntregirea
familiei

I. INTRODUCERE

La 22 septembrie 2003, Consiliul a adoptat Directiva 2003/86/CE în care sunt stabilite norme comune privind exercitarea dreptului la reîntregirea familiei de către resortisanții țărilor terțe care își au reședința în mod legal pe teritoriul statelor membre (numită în continuare „Directiva”). Aceasta se aplică tuturor statelor membre, cu excepția Danemarcei, a Irlandei și a Regatului Unit¹. Conform articolului 3 alineatul (3), directiva nu reglementează situația resortisanților țărilor terțe care sunt membri ai familiei unui cetățean al UE.

În ultimii 30 de ani, reîntregirea familiei a reprezentat unul dintre principalele motive ale imigrării în UE. În 2017, 472 994 de persoane au fost primite în UE-25 în vederea reîntregirii familiei, ceea ce reprezintă 28 % din numărul total de prime permise de ședere eliberate resortisanților țărilor terțe în UE-25².

În numeroase state membre, reîntregirea familiei reprezintă o parte importantă a migrației legale. În 2008, Comisia a publicat primul său raport privind aplicarea directivei³, evidențiind diferitele opțiuni de politică adoptate de statele membre în ceea ce privește gestionarea eficace a fluxului masiv de migranți în scopul reîntregirii familiei. În ultimii ani, numeroase state membre au introdus sau au revizuit în special normele privind reîntregirea familiei pentru refugiați (inclusiv pentru beneficiarii de protecție subsidiară, care nu fac obiectul directivei). În pofida provocărilor recente legate de migrație și a numărului ridicat de solicitanți de protecție internațională, beneficiarii de protecție internațională au continuat să beneficieze de norme mai favorabile privind reîntregirea familiei comparativ cu alte categorii de resortisanți ai țărilor terțe, iar beneficiarii de protecție subsidiară se bucură, per ansamblu, de un nivel de protecție juridică similar cu cel aplicabil refugiaților⁴.

Comisia a monitorizat și monitorizează în continuare aceste opțiuni de politică și opțiuni legislative care trebuie să respecte marja de apreciere oferită de directivă, precum și dreptul la reîntregirea familiei prevăzut în aceasta. În 2014, Comisia a publicat o comunicare⁵ care oferă statelor membre orientări cu privire la aplicarea directivei. Respectivul document de orientare a oferit o interpretare consecventă a principalelor dispoziții ale directivei, care au condus la modificări semnificative ale legilor și practicilor unora dintre statele membre⁶.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a jucat, la rândul său, un rol fundamental în punerea în aplicare a directivei, oferind o amplă jurisprudență în ceea ce privește interpretarea celor mai sensibile dispoziții ale directivei în special prin abordarea întrebărilor preliminare transmise de instanțele naționale ale statelor membre.

Raportul de față prezintă situația actuală a punerii în aplicare a directivei de către statele membre, punând accentul pe principalele aspecte ce au reieșit din analiza de conformitate a Comisiei, din reclamațiile primite și din hotărârile relevante ale CJUE. În acest sens, trebuie subliniat faptul că Comisia a primit numeroase reclamații în ceea ce privește reîntregirea familiei în cazul resortisanților țărilor terțe⁷. Principalele aspecte aduse în discuție vizează:

¹ În prezentul raport, „statele membre” înseamnă statele membre care au obligații în temeiul directivei, numite și UE-25.

² Sursa: Eurostat, [migr_resfam] din 25.9.2018.

³ COM(2008) 610 final din 8 octombrie 2008.

⁴ Studiul REM privind reîntregirea familiei în cazul resortisanților țărilor terțe din UE, aprilie 2017, p. 43.

⁵ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu cu privire la orientările pentru punerea în aplicare a Directivei 2003/86/CE privind dreptul la reîntregirea familiei, COM(2014) 210 final.

⁶ Studiul REM (2017), p. 12.

⁷ Cu toate acestea, multe dintre aceste reclamații nu fac obiectul legislației aplicabile a UE, vizând chestiuni legate de accesul la cetățenia unui stat membru, de membrii familiei unor cetățeni ai UE „non-mobili” și reclamații generale privind presupuse cazuri de discriminare sau de administrare defectuoasă.

refuzul de a emite vize sau permise, dovada identității sau a legăturilor familiale ca motiv de respingere, durata mare de prelucrare a solicitărilor de către autorități, tarifele disproporționate pentru eliberarea permiselor, noțiunea de resurse stabile și regulate, accesul membrilor familiei la locuri de muncă, perioadele de așteptare aplicate în mod incorect și proporționalitatea condițiilor prealabile integrării.

La baza acestui raport a stat și un studiu recent efectuat de Rețeaua europeană de migrație (REM)⁸, care a evaluat provocările de natură juridică și practică care apar în punerea în aplicare a acestei directive. Studiul a evidențiat trei probleme majore cu care se confruntă solicitanții. Prima se referă la obligația de a se prezenta în persoană la o misiune diplomatică pentru a-și prezenta cererea⁹; această obligație creează o problemă practică în special pentru solicitanții care se adresează unor state membre mai mici, care nu au neapărat o reprezentanță diplomatică în fiecare țară. A doua problemă majoră se referă la durata uneori foarte mare de prelucrare a unei solicitări¹⁰. A treia problemă majoră constă în lipsa documentelor necesare pentru prelucrarea solicitării¹¹, în special a dovezii identității și a legăturilor familiale. Din perspectiva autorităților naționale, studiul a semnalat drept o provocare majoră detectarea căsătoriilor sau a parteneriatelor înregistrate forțate sau fictive și a declarațiilor false de paternitate¹², care necesită investigații riguroase, ceea ce poate afecta durata de prelucrare a solicitărilor.

II. CONFORMITATEA MĂSURILOR DE TRANSPUNERE

Dreptul la reîntregirea familiei – articolul 1

Directiva recunoaște existența unui drept la reîntregirea familiei. Aceasta impune o obligație pozitivă clară asupra statelor membre de a autoriza, în situațiile stabilite de directivă, reîntregirea familiei pentru anumiți membri ai familiei susținătorului reîntregirii, statele membre nedisponând de nicio marjă de manevră în acest sens. Obiectul directivei este reflectat în mod corect în legislația națională a tuturor statelor membre, chiar dacă majoritatea acestora¹³ nu au adoptat o dispoziție explicită care să corespundă articolului 1, care definește scopul directivei și, prin urmare, nu necesită o transpunere specifică.

Definirea termenilor-cheie – articolul 2

Per ansamblu, definițiile prevăzute de directivă au fost transpuse în mod corect de majoritatea statelor membre. În cazurile în care statele membre nu au transpus în mod explicit definițiile, precum, în special, definiția „susținătorului reîntregirii”, acestea pot fi, totuși, deduse din dispozițiile ce stabilesc condițiile pentru reîntregirea familiei.

Domeniul de aplicare – articolul 3

Susținătorul reîntregirii familiei

Pentru ca resortisanții țărilor terțe să fie eligibili ca susținători pentru reîntregirea familiei, aceștia trebuie să aibă reședința în mod legal pe teritoriul unui stat membru, să dețină un permis de ședere valabil pe o perioadă de cel puțin un an (indiferent de tipul de permis de ședere) și să aibă perspective rezonabile de a obține dreptul de ședere permanentă.

⁸ Studiul REM (2017), p. 37.

⁹ AT, EE, FI, HU, IT, LU, LV, NL, SE.

¹⁰ AT, BE, DE, FR, IE, IT, NL, SE.

¹¹ AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.

¹² BE, EE, IT.

¹³ Cu excepția EE, a ES și a MT.

Articolul 3 a fost transpus în mod corect de către toate statele membre. Trebuie subliniat faptul că, în unele state membre, cadrul juridic național conține dispoziții mai favorabile decât articolul 3 (de exemplu, Bulgaria, Ungaria, Țările de Jos și Slovacia nu au transpus criteriul perspectivelor rezonabile de a obține dreptul de ședere permanentă), lucru care este autorizat de directivă.

Membrii familiei cetățenilor UE

Atât susținătorul reîntregirii, cât și membrul familiei acestuia trebuie să fie resortisanți ai unei țări terțe pentru a face obiectul dispozițiilor directivei. Aceasta înseamnă că membrii familiei cetățenilor UE nu sunt vizați de directivă. Totuși, aceștia pot face obiectul Directivei 2004/38/CE¹⁴, dacă sunt membri ai familiei unor cetățeni ai UE care se mută sau locuiesc într-un alt stat membru decât cel al cărui cetățeni sunt. Cu toate acestea, reîntregirea familiei pentru cetățenii UE care locuiesc în statul membru al cărui cetățeni sunt nu face obiectul dreptului Uniunii și rămâne o competență națională. Într-o hotărâre recentă¹⁵, CJUE a stabilit că, în temeiul articolului 267 din TFUE, are competența de a interpreta dispozițiile Directivei privind reîntregirea familiei, dacă dispoziția respectivă a devenit aplicabilă în mod direct și necondiționat, prin intermediul dreptului național, membrilor de familie ai unui cetățean al UE care nu și-a exercitat dreptul la libera circulație.

În practică, aceste norme se aseamănă în mare măsură în Spania, Lituania, Țările de Jos și Suedia. În cazul în care există diferențe, dispozițiile aplicabile resortisanților țărilor terțe care sunt membri de familie ai unor cetățeni nemobili ai UE sunt, în genere, mai favorabile. Astfel de dispoziții pot include, de exemplu¹⁶: o definiție mai amplă a noțiunii de familie¹⁷; renunțarea la condițiile specifice pe care trebuie să le îndeplinească membrii familiei¹⁸; neimpunerea unui prag de venit¹⁹; o sumă de referință mai mică sau o evaluare mai puțin exigentă a circumstanțelor financiare²⁰; absența sau reducerea perioadei de așteptare²¹; absența unei cerințe privind cotele²²; accesul liber pe piața muncii²³.

Solicitanții de azil și beneficiarii de protecție temporară sau subsidiară

De asemenea, directiva nu se aplică susținătorilor reîntregirii care sunt beneficiari de protecție temporară sau subsidiară, și nici solicitanților de azil²⁴. Cu toate acestea, în comunicarea sa cu rol de orientare²⁵, Comisia a subliniat că directiva nu ar trebui interpretată în sensul că aceasta obligă statele membre să refuze dreptul la reîntregirea familiei pentru beneficiarii protecției temporare sau subsidiare. Orientările au încurajat totodată statele membre să adopte norme care să acorde acelor categorii de persoane drepturi de reîntregire a familiei care sunt similare cu drepturile refugiaților. Într-o hotărâre recentă²⁶, CJUE a concluzionat că are competența de a interpreta dispozițiile directivei în ceea ce privește dreptul la reîntregirea familiei al unui

¹⁴ 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.

¹⁵ Hotărârea din 7 noiembrie 2018, C și A (C-257/17) ECLI:EU:C:2018:876.

¹⁶ Sursa: Studiul REM (2017), p. 30.

¹⁷ AT, BE, HU, LV

¹⁸ Cerința privind vârsta în LT, SK.

¹⁹ FI, FR, PL, SE.

²⁰ HR, IE, SI.

²¹ CY, DE, PL.

²² AT.

²³ CY, HR, HU, LV.

²⁴ Potrivit Directivei 2001/55/CE a Consiliului, beneficiarii de protecție temporară au în mod explicit dreptul de a se reuni cu membrii familiei lor.

²⁵ COM(2014) 210 final.

²⁶ CJUE, Hotărârea din 7 noiembrie 2018, K și B (C-380/17) ECLI:EU:C:2018:877.

beneficiar de protecție subsidiară, dacă aceste dispoziții devin aplicabile în mod direct și necondiționat unei astfel de situații, în temeiul dreptului național.

În multe state membre, beneficiarii de protecție subsidiară pot solicita reîntregirea familiei în aceleași condiții ca refugiații²⁷. În anumite state membre, legea prevede reîntregirea familiei cu beneficiarii de protecție subsidiară în termen de cel puțin trei ani (Austria) sau doi ani (Letonia) de la data obținerii statutului conferit prin protecție subsidiară.

Orice căsătorie sau parteneriat înregistrat cu beneficiarii de protecție subsidiară sau cu persoanele cărora li s-a acordat statutul de refugiat trebuie să fi existat deja în țara de origine sau înainte de intrare²⁸. Ciprul nu le permite beneficiarilor de protecție subsidiară să solicite reîntregirea familiei, în timp ce alte state membre, precum Republica Cehă, le permit să facă acest lucru în temeiul unei scheme naționale (paralel cu Directiva privind reîntregirea familiei). În cele din urmă, Germania a restricționat recent reîntregirea familiei pentru beneficiarii de protecție subsidiară, suspendând reîntregirea familiei pentru toți cei care au primit un permis de ședere prin protecție subsidiară după jumătatea lunii martie 2016. Începând cu august 2018, această suspendare a fost ridicată parțial pentru o cotă lunară de 1 000 de membri ai familiei.

Membrii eligibili ai familiei – articolul 4 alineatul (1)

Printre membrii familiei care au dreptul de a se alătura susținătorului se numără cel puțin „familia nucleară”: soțul/soția susținătorului și copiii minori ai susținătorului sau ai soțului/soției sale.

Soțul/soția

Articolul 4 alineatul (1) prevede dreptul soțului/soției susținătorului de a beneficia de reîntregirea familiei. Majoritatea statelor membre au transpus în mod corect această cerință.

În cazul căsătoriilor poligame²⁹, este permisă reîntregirea familiei pentru o singură soție și poate fi refuzată intrarea copiilor altor soții care doresc să se alăture susținătorului [articolul 4 alineatul (4)]. De asemenea, statele membre pot stabili o vârstă minimă pentru susținătorul reîntregirii familiei și pentru soțul/soția sa [articolul 4 alineatul (5)]. Majoritatea statelor membre au aplicat această clauză opțională, considerând că ea poate contribui la prevenirea căsătoriilor forțate. Cinci state membre³⁰ au stabilit vârsta la 21 de ani, plafonul maxim prevăzut de directivă.

Legislația celor mai multe state membre permite solicitarea reîntregirii familiei de către partenerii de același sex³¹. Un număr mai mic de state membre nu permit acest lucru³². În nouă state membre, cuplurile formate din persoane de același sex au dreptul la reîntregirea familiei în aceleași condiții ca soții de sexe opuse³³.

În hotărârea sa în cauza *Marjan Noorzia*³⁴, CJUE a trebuit să decidă dacă vârsta minimă de 21 de ani prevăzută la articolul 4 alineatul (5) din directivă se referă la momentul depunerii cererii de reîntregire a familiei sau la data adoptării hotărârii cu privire la solicitare. Curtea a hotărât că articolul 4 alineatul (5) trebuie interpretat în sensul că această dispoziție nu se

²⁷ BE, BG, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, SI, SK – sursa: Studiul REM (2017), p. 20.

²⁸ AT, DE, EE, HR, NL, SI.

²⁹ Până în prezent, această chestiune nu a condus la adoptarea niciunei hotărâri de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

³⁰ BE, CY, LT, MT, NL.

³¹ AT, BE, CY, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, LU, NL, SE, SI.

³² EE, LT, LV, MT, PL, SK.

³³ AT, BE, CY, CZ, FI, LU, NL, SI, SE. Sursa: Studiul REM (2017), p. 21-22.

³⁴ CJUE, *M. Noorzia*, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092.

opune unei reglementări naționale care prevede că soții și partenerii înregistrați trebuie să fi împlinit deja vârsta de 21 de ani la momentul depunerii cererii.

În hotărârea sa, Curtea a analizat caracterul obiectiv și proporțional al cerinței privind vârsta minimă și a precizat următoarele: „În această privință, trebuie subliniat că vârsta minimă stabilită de statele membre în temeiul articolului 4 alineatul (5) din Directiva 2003/86 corespunde, în definitiv, vârstei la care, potrivit statului membru în cauză, se consideră că o persoană a dobândit un grad suficient de maturitate nu numai pentru a refuza încheierea unei căsătorii impuse, ci și pentru a alege să se stabilească în mod voluntar într-o altă țară împreună cu soțul/soția sa, în scopul de a avea o viață de familie împreună cu acesta/aceasta și de a se integra în țara respectivă. [...] În plus, o astfel de măsură nu pune în discuție obiectivul prevenirii căsătoriilor forțate, întrucât permite să se prezume că, datorită gradului de maturitate mai ridicat, va fi mai dificil ca persoanele interesate să fie influențate pentru a încheia o căsătorie forțată și a accepta reîntregirea familiei, în cazul în care se prevede că acestea trebuie să fi împlinit deja vârsta de 21 de ani la data depunerii cererii decât dacă ele aveau mai puțin de 21 de ani la data respectivă.”

Copiii minori

Copiii minori sunt cei care nu au împlinit vârsta majoratului stabilită la nivel național (de regulă, 18 ani) și care nu sunt căsătoriți. Directiva permite două limitări în ceea ce privește reîntregirea familiei pentru copiii minori, cu condiția ca acestea să fi făcut deja parte din legislația națională a statului membru la data punerii în aplicare a directivei (așa-numita clauză de standstill).

În primul rând, copiii de peste 12 ani care sosesc independent de restul familiei lor ar putea să fie nevoiți să demonstreze că îndeplinesc condițiile de integrare prevăzute în legislația națională. Cu toate acestea, CJUE a decis³⁵ că această dispoziție trebuie să respecte interesul copilului. Doar Germania aplică această derogare.

În al doilea rând, statele membre pot solicita ca cererile privind reîntregirea familiei în cazul copiilor să fie depuse înaintea împlinirii vârstei de 15 ani [articolul 4 alineatul (6)]. Niciun stat membru nu a pus în aplicare această restricție. Întrucât această dispoziție este o clauză de standstill, astfel de limitări în temeiul legislației naționale sunt în prezent interzise.

În ceea ce îi privește pe copiii minori, două hotărâri ale CJUE prezintă un interes deosebit. În cauzele conexate *O. și S. și Maahanmuuttovirasto*³⁶, Curtea a confirmat norma generală potrivit căreia dispozițiile de fond ale directivei³⁷ trebuie interpretate și aplicate în lumina articolului 7 și a articolului 24 alineatele (2) și (3) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și a articolului 5 alineatul (5) din directivă. Potrivit acestor dispoziții, statele membre trebuie să evalueze solicitările de reunificare din perspectiva interesului copiilor vizați și în vederea promovării vieții de familie.

Într-o altă cauză mai recentă³⁸, *A și S*, CJUE a concluzionat că, în privințe legate de reîntregirea familiei refugiaților, pentru a evalua măsura în care o persoană se încadrează în definiția „minorului neînsoțit”, ar trebui luată în considerare data sosirii pe teritoriul statului membru, nu data cererii de reîntregire a familiei. Potrivit hotărârii pronunțate în această cauză, termenul „minor neînsoțit” trebuie înțeles, prin urmare, drept referindu-se la o persoană

³⁵ CJUE, Parlamentul European împotriva Consiliului Uniunii Europene, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, punctul 75.

³⁶ CJUE, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 și 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

³⁷ În această cauză, cerința privind resursele financiare prevăzută la articolul 7 alineatul (1) litera (c) – pentru mai multe detalii, a se consulta secțiunea 4.3.3.

³⁸ CJUE, *A, S*, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

care avea mai puțin de 18 ani la momentul sosirii, a împlinit 18 ani în timpul procedurii de azil și, după împlinirea vârstei de 18 ani, a solicitat reîntregirea familiei.

Alți membri ai familiei – articolul 4 alineatele (2) și (3)

Pe lângă familia nucleară, statele membre pot include, drept membri ai familiei, părinții dependenți și copiii adulți necăsătoriți ai susținătorului reîntregirii familiei sau ai soțului/soției sale, precum și partenerul necăsătorit (o relație de lungă durată demonstrată în mod corespunzător sau un parteneriat înregistrat) al susținătorului reîntregirii.

Mai multe state membre au decis extinderea numărului de membri ai familiei care sunt autorizați să depună o astfel de cerere. Totuși, multe dintre acestea³⁹ au decis să nu includă în această categorie și rudele de gradul întâi pe linie ascendentă directă ale susținătorului reîntregirii sau ale soțului/soției sale, dacă acestea se află în întreținerea sa și nu beneficiază de sprijinul familial necesar în țara de origine. Italia a aplicat parțial această opțiune, extinzând-o doar la rudele de gradul întâi ale susținătorului reîntregirii.

Pe lângă rudele de gradul întâi ale susținătorului reîntregirii sau ale soțului/soției sale, articolul 4 alineatul (2) oferă posibilitatea reîntregirii familiei și pentru copiii majori necăsătoriți ai susținătorului reîntregirii sau ai soțului acestuia, atunci când aceștia se află în incapacitatea obiectivă de a se întreține singuri ca urmare a stării lor de sănătate. Această opțiune este aplicată de cincisprezece state membre⁴⁰.

Articolul 4 alineatul (3) permite intrarea și șederea partenerului înregistrat al susținătorului reîntregirii sau a partenerului necăsătorit care are cu susținătorul reîntregirii o relație de durată și stabilă demonstrată în mod corespunzător. Doar Spania și Suedia aplică pe deplin această opțiune.

Condiții necesare pentru exercitarea dreptului la reîntregirea familiei

Articolul 7 le permite statelor membre să impună două tipuri separate de condiții. În primul rând, le permite să solicite dovezi ale faptului că susținătorul reîntregirii dispune de o locuință, de o asigurare de sănătate și de resurse stabile și constante. În al doilea rând, le permite să le solicite resortisanților țărilor terțe să se conformeze măsurilor de integrare.

Locuința – articolul 7 alineatul (1) litera (a)

Statele membre au posibilitatea de a solicita dovezi ale faptului că susținătorul reîntregirii dispune de o locuință considerată normală pentru o familie de dimensiuni comparabile în aceeași regiune. Majoritatea statelor membre au pus în aplicare această opțiune, cu excepția Finlandei, a Croației, a Țărilor de Jos și a Sloveniei. Dimensiunea locuinței care este considerată a fi adecvată diferă de la un stat membru la altul, deși se pare că unele țări (Letonia, Suedia) nu au stabilit criterii specifice pentru evaluarea gradului de adecvare⁴¹.

Asigurarea de sănătate – articolul 7 alineatul (1) litera (b)

Posibilitatea de a impune deținerea unei asigurări de sănătate a fost utilizată pe scară largă, cu excepția Bulgariei, a Finlandei, a Franței, a Portugaliei și a Suediei.

³⁹ AT, BE, BG, CY, CZ, EL, FI, FR, LV, MT, NL, PL.

⁴⁰ BE, BG, CZ, DE, EE, ES, HR, HU, IT, LU, PT, RO, SE, SI, SK

⁴¹ Studiul REM (2017), p. 21-22.

Resursele stabile și constante – articolul 7 alineatul (1) litera (c)

Toate statele membre impun deținerea unor resurse stabile și constante. Totuși, această condiție trebuie aplicată în conformitate cu interpretarea furnizată de CJUE, care prevede că dispozițiile naționale relevante nu trebuie să submineze obiectivul și eficacitatea directivei.

În cauza *Chakroun*⁴², Curtea a limitat marja de manevră a statelor membre în stabilirea cerinței privind resursele. În special, aceasta a decis că statele membre nu pot refuza reîntregirea familiei unui susținător al reîntregirii care dispune de resurse stabile, constante și suficiente pentru a se întreține pe sine și pe ceilalți membri ai familiei, însă care, având în vedere nivelul acestor resurse, are dreptul de a solicita o asistență specială pentru acoperirea unor costuri excepționale, stabilite în mod individual, necesare asigurării întreținerii sale, scutiri de impozite acordate, în funcție de venituri, de autorități locale sau măsuri de sprijinire a veniturilor în cadrul politicii locale privind veniturile minime. De asemenea, Curtea a hotărât că directiva trebuie interpretată în sensul că se opune unei reglementări naționale care, în aplicarea cerinței privind resursele, prevăzută la articolul 7 alineatul (1) litera (c), realizează o distincție în funcție de măsura în care legăturile de familie sunt anterioare sau posterioare intrării susținătorului reîntregirii pe teritoriul statului membru gazdă.

În cauzele conexe *O. și S. și Maahanmuuttovirasto*⁴³, Curtea a declarat că cerința privind resursele trebuie să se aplice în lumina articolelor 7 (dreptul la viața de familie) și 24 (interesul copilului) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Curtea a evidențiat faptul că, întrucât permiterea în vederea reîntregirii familiale constituie regula generală și obiectivul directivei, posibilitatea prevăzută la articolul 7 alineatul (1) litera (c) este de strictă interpretare. Prin urmare, statele membre nu trebuie să își folosească puterile discreționare într-un mod care ar submina obiectivul și eficacitatea directivei.

În cauza *Khachab*⁴⁴, Curtea a confirmat că dispozițiile naționale care prevăd o evaluare prospectivă a resurselor financiare pe baza evoluției anterioare a veniturilor sunt compatibile cu dreptul Uniunii. Curtea a statuat că articolul 7 alineatul (1) litera (c) din directivă trebuie interpretat în sensul că permite autorităților competente ale unui stat membru să întemeieze refuzul unei cereri de reîntregire a familiei pe o evaluare prospectivă cu privire la probabilitatea sau la improbabilitatea menținerii resurselor stabile, constante și suficiente de care trebuie să dispună susținătorul reîntregirii pe durata anului următor datei de depunere a cererii menționate. De asemenea, Curtea a adăugat că evaluarea ar trebui să fie bazată pe evoluția veniturilor susținătorului reîntregirii în cele șase luni anterioare acestei date.

Majoritatea statelor membre⁴⁵ au stabilit un prag al venitului de referință pentru a evalua caracterul suficient al resurselor financiare necesare pentru exercitarea dreptului la reîntregirea familiei. În numeroase state membre, această sumă este echivalentă cu venitul lunar minim de bază sau cu suma minimă lunară necesară pentru subzistență în țara respectivă⁴⁶ ori mai mare decât acestea⁴⁷.

În alte state membre, pragul este stabilit la o anumită sumă, deși aceasta poate varia în funcție de dimensiunea familiei⁴⁸. Numeroase state membre⁴⁹ aplică scutiri de la pragul de venit, mai

⁴² CJUE, *Chakroun*, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117.

⁴³ CJUE, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 și 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

⁴⁴ CJUE, *Khachab*; C-558/14, ECLI:UE:C:2016:285.

⁴⁵ AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.

⁴⁶ AT, BG, DE, FR, LT, LU, LV, NL, SI, SK.

⁴⁷ BE, MT, PL.

⁴⁸ CZ, EE, ES, FI, HR, IE, IT. Sursa: Studiul REM (2017), p. 25.

⁴⁹ BE, BG, FI, DE, HR, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.

ales pentru refugiați și/sau pentru beneficiarii de protecție subsidiară⁵⁰. Unele state membre nu au niciun prag de venit și evaluează cerința în materie de resurse în mod individual⁵¹.

Măsurile de integrare - articolul 7 alineatul (2)

Această clauză opțională le permite statelor membre să solicite resortisanților țărilor terțe să se conformeze măsurilor de integrare, care, în cazul membrilor familiilor refugiaților, se pot aplica doar după acordarea reîntregirii familiale⁵². Comisia a monitorizat îndeaproape punerea în aplicare a acestei clauze și a solicitat clarificări unora dintre statele membre, întrucât dispozițiile naționale nu ar trebui să împiedice efectul util al directivei și trebuie să respecte jurisprudența relevantă a CJUE⁵³.

Majoritatea statelor membre nu au aplicat această opțiune, deși, în unele situații, sunt analizate sau propuse astfel de măsuri⁵⁴. În cazul în care măsurile de integrare existau dinaintea acceptării în vederea reîntregirii familiei, statele membre le impun, de regulă, membrilor familiei să demonstreze cunoașterea limbii țării-gazdă la un nivel de bază; se aplică excepții pentru membrii familiilor refugiaților sau (în unele cazuri) pentru beneficiarii de protecție subsidiară.

De regulă, cursurile de limbă sau cursurile de limbă online sunt urmate la inițiativa membrilor familiei, iar costurile aferente acestor cursuri trebuie să fie suportate de către aceștia⁵⁵. Tarifele depind de țara de origine, de furnizorul de cursuri sau de formatul cursului⁵⁶. În plus, unele state membre pot impune ca membrii familiei să dobândească competențe lingvistice suplimentare după admitere (de regulă de nivel A2 sau B1)⁵⁷ sau să susțină un examen de integrare civică după admitere⁵⁸ – în cadrul programului lor de integrare generală sau ca parte a cerințelor pentru șederea permanentă în țara respectivă⁵⁹. În unele cazuri se poate oferi formare lingvistică gratuită⁶⁰.

Pe lângă competența lingvistică, programele de integrare ale statelor membre pot include și cursuri privind istoria și valorile țării respective, orientarea socială sau consilierea profesională⁶¹. Printre alte măsuri de integrare se pot număra și raportarea către un centru de integrare⁶², semnarea unei declarații de integrare⁶³ sau a unui contract de integrare⁶⁴ în care sunt stipulate instruirea civică și formarea lingvistică. Uneori, nerespectarea acestor măsuri de integrare poate conduce la retragerea/nereînnoirea permisului de ședere sau la refuzul permiselor pe termen lung⁶⁵.

Obiectivul acestor măsuri este acela de a facilita integrarea membrilor familiei. Admisibilitatea lor în temeiul directivei depinde de măsura în care ele servesc acestui scop și respectă principiul proporționalității. Admisibilitatea poate fi pusă sub semnul întrebării și

⁵⁰ AT, BE, BG, DE, EE, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, SE, SI, SK, NL.

⁵¹ CY, HU. Sursa: Studiul REM (2017), p. 26.

⁵² Refugiații trebuie să respecte condițiile de integrare pentru formarea familiei în NL.

⁵³ A se vedea hotărârile CJUE în cauzele C-153/14, *K și A*, ECLI:EU:C:2015:453; C-579/13, *P și S*, ECLI:EU:C:2015:369 și C-540/03, *Parlamentul/Consiliul*, ECLI:EU:C:2006:429.

⁵⁴ FI, LU.

⁵⁵ AT, DE, NL.

⁵⁶ Studiul REM (2017), p. 26.

⁵⁷ AT, NL.

⁵⁸ NL.

⁵⁹ AT, DE, LV, NL.

⁶⁰ EE, LV.

⁶¹ BE, DE, EE, NL, SE.

⁶² AT.

⁶³ BE, NL.

⁶⁴ FR.

⁶⁵ Studiul REM (2017), p. 26-27.

depinde de accesibilitatea acestor cursuri sau teste, de modul în care ele sunt proiectate și/sau organizate (de exemplu, materialele de testare, taxele, locul de desfășurare), de măsura în care aceste măsuri sau impactul lor servesc altor scopuri decât integrarea (de exemplu, taxele ridicate conduc la excluderea familiilor cu venituri reduse). Ar trebui respectată și garanția procedurală care asigură dreptul de a introduce o acțiune în instanță.

În cauza *Minister van Buitenlandse Zaken/K. și A.*⁶⁶, CJUE a recunoscut la punctele 53-54 din hotărârea sa că: „[...] nu se poate contesta că dobândirea de cunoștințe atât cu privire la limbă, cât și cu privire la societatea statului membru gazdă facilitează semnificativ comunicarea dintre resortisanții țărilor terțe și resortisanții naționali și, în plus, favorizează interacțiunea și dezvoltarea de raporturi sociale între aceștia. Nu se poate contesta nici că dobândirea unei cunoașteri a limbii statului membru gazdă face mai puțin dificil accesul resortisanților țărilor terțe la piața muncii și la formarea profesională. [...] Din această perspectivă, obligația de a promova un examen de integrare civică de nivel elementar permite să se asigure dobândirea de către resortisanții țărilor terțe vizați a unor cunoștințe care se dovedesc incontestabil utile pentru stabilirea unor legături cu statul membru gazdă.”

Cu toate acestea, în aceeași hotărâre (punctele 56-58), Curtea a indicat și limitele marjei de discreție de care dispun statele membre atunci când impun condiții de integrare: „Criteriul proporționalității impune, în orice caz, ca condițiile de aplicare a unei asemenea obligații să nu depășească ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul menționat. [...] Măsurile de integrare menționate la articolul 7 alineatul (2) primul paragraf din Directiva 2003/86 nu trebuie să aibă ca scop selecționarea persoanelor care vor putea să își exercite dreptul la reîntregirea familiei, ci facilitarea integrării acestora din urmă în statele membre. În plus, circumstanțe individuale particulare, precum vârsta, nivelul de educație, situația financiară sau starea de sănătate a membrilor de familie ai susținătorului reîntregirii vizați, trebuie să fie luate în considerare [...]”.

Prin urmare, în conformitate cu principiul proporționalității, legislația națională care transpune articolul 7 alineatul (2) primul paragraf trebuie să fie adecvată pentru atingerea propriilor obiective și nu trebuie să depășească măsurile necesare pentru atingerea acestora.

În două hotărâri recente⁶⁷, CJUE și-a dezvoltat în continuare jurisprudența privind condițiile de integrare în contextul specific al articolului 15 (acordarea unui permis de ședere autonom).

Perioada de așteptare și capacitatea de primire – articolul 8

Articolul 8 prevede posibilitatea ca statele membre să impună o perioadă de ședere legală înainte ca susținătorului reîntregirii să i se poată alătura membrii familiei (primul paragraf) și să introducă o perioadă de așteptare de maximum trei ani pentru eliberarea unui permis de ședere, atunci când legislația lor precedentă în domeniul reîntregirii familiei stipula necesitatea de a ține seama de capacitatea sa de primire (al doilea paragraf).

Numeroase țări au transpus opțiunea prevăzută la primul paragraf. Cu toate acestea, Comisia a identificat o serie de inconsecvențe în punerea în aplicare, care au necesitat clarificări și modificări ale legislațiilor naționale în urma schimburilor de opinii cu statele membre în cauză. Opțiunea prevăzută la al doilea paragraf a fost transpusă numai de Austria și Croația.

Numeroase state membre nu stabilesc o perioadă de așteptare pentru ca familia susținătorului reîntregirii să devină eligibilă pentru a solicita reîntregirea familiei⁶⁸. Atunci când se aplică

⁶⁶ CJUE, C-153/14, *K și A*, ECLI:EU:C:2015:453.

⁶⁷ CJUE, Hotărârea din 7 noiembrie 2018, *C și A* (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876 și Hotărârea din 7 noiembrie 2018, *K* (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

⁶⁸ BG, EE, IE, FI, HR, HU, IT, SI, SE, SK.

această dispoziție, perioada de așteptare poate fi de un an⁶⁹, un an și jumătate⁷⁰, doi ani⁷¹ sau trei ani⁷² din momentul în care susținătorul reîntregirii familiei a devenit rezident al țării în cauză sau a primit o hotărâre definitivă de acordare a protecției internaționale, sub rezerva excepțiilor acordate de statele membre individuale⁷³.

Restricții posibile din motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică - articolul 6

Per ansamblu, majoritatea statelor membre au transpus corect articolul 6, însă au fost identificate o serie de diferențe în ceea ce privește utilizarea termenilor, mai ales a termenului „securitate națională”. Statele membre au folosit diferite metode de punere în aplicare a acestei dispoziții: unele dintre acestea se referă la dispozițiile relevante ale acquis-ului Schengen, iar altele la o infracțiune pedepsită cu închisoarea.

Considerentul 14 din directivă conține indicații cu privire la elementele care ar putea constitui o amenințare la adresa ordinii publice și a siguranței publice. În plus, statele membre au libertatea de a-și stabili standardele în conformitate cu principiul general al proporționalității și cu articolul 17 din directivă, care le impune să țină seama de natura și soliditatea legăturilor de familie ale persoanei și de durata rezidenței sale în statul membru, comparativ cu gravitatea și cu tipul de infracțiune la adresa ordinii publice sau a siguranței publice. Criteriul sănătății publice se poate aplica atât timp cât boala sau dizabilitatea nu este unicul motiv de retragere sau de nereînnoire a unui permis de ședere. Termenii „ordine publică”, „siguranță publică” și „sănătate publică” de la articolul 6 trebuie interpretați în lumina jurisprudenței CJUE și a Curții Europene a Drepturilor Omului.

În prezent nu există o normă generală sau o jurisprudență consacrată potrivit căreia clauzele privind ordinea publică prevăzute în directiva privind reîntregirea familiei și în alte directive privind migrația ar trebui să fie interpretate întotdeauna în același mod precum clauza privind ordinea publică din Directiva 2004/38/CE privind libera circulație (cu privire la care există o jurisprudență semnificativă a CJUE).

Acest lucru a fost confirmat deja în orientările Comisiei privind aplicarea directivei⁷⁴, care au evidențiat faptul că, deși jurisprudența CJUE referitoare la directiva privind libera circulație nu este relevantă în mod direct pentru resortisanții țărilor terțe, ea poate funcționa, *mutatis mutandis*, drept cadru pentru definirea prin analogie a noțiunilor în cauză. Este de așteptat ca, în urma a două trimiteri preliminare depuse în cauzele C-381/18 și C-382/18 (ambele în curs de soluționare), în care Curții i s-a solicitat, pentru prima dată, să interpreteze în mod direct clauzele privind ordinea publică de la articolul 6 alineatele (1) și (2) din directivă, CJUE să furnizeze orientări suplimentare privind interpretarea.

Procedura de evaluare a solicitării – articolul 5

Solicitantul – articolul 5 alineatul (1)

Potrivit articolului 5 alineatul (1), statele membre trebuie să decidă dacă persoana ce are dreptul de a depune cererea este membrul familiei sau susținătorul reîntregirii familiei. Statele membre au adoptat opțiuni divergente în ceea ce privește punerea în aplicare a acestui articol:

⁶⁹ ES, LU, NL.

⁷⁰ FR.

⁷¹ CY, EL, HR, LT, LV, MT, PL.

⁷² AT.

⁷³ Studiul REM (2017), p. 27-28.

⁷⁴ COM (2014) 210.

în unele dintre ele⁷⁵, persoana îndreptățită este susținătorul reîntregirii familiei, în timp ce, în altele⁷⁶, persoana îndreptățită este membrul familiei sau ambii⁷⁷.

Locul de aplicare – articolul 5 alineatul (3)

Directiva prevede că membrul familiei trebuie să locuiască în afara teritoriului statului membru la momentul depunerii cererii și permite derogări doar în circumstanțe adecvate. Toate statele membre au transpus în mod corect această dispoziție și toate (cu excepția României și a Bulgariei) au folosit derogarea ce le permite membrilor familiei să își depună cererea pe teritoriul statului membru, dacă locuiesc deja în mod legal acolo⁷⁸ sau atunci când aceasta se justifică prin condiții excepționale⁷⁹, de exemplu atunci când în țara de origine există un obstacol care îi împiedică să facă acest lucru.

Documente justificative – articolul 5 alineatul (2) primul paragraf

Lista de documente necesare diferă de la un stat membru la altul: unele au o listă detaliată, în timp ce altele fac referire doar la cerințe generale și lasă autorităților o marjă considerabilă de apreciere. Directiva stabilește dispoziții specifice pentru refugiați: statele membre ar trebui să țină cont și de alte dovezi în cazul în care un refugiat nu poate furniza un document oficial prin care să ateste legăturile de familie [articolul 11 alineatul (2)]. În general, în absența unor documente (fiabile), statele membre adoptă o abordare flexibilă⁸⁰, mai ales în cazul beneficiarilor de protecție internațională și al membrilor familiei acestora. Deseori, acestea acceptă diferite alte dovezi, atât timp cât pot verifica identitatea solicitanților și existența legăturilor de familie⁸¹. Din această categorie fac parte documentele interviurilor în vederea acordării azilului, dovezi dintr-o audiere în instanța de recurs, declarații notariale sau declarații scrise, fotografii ale diverselor evenimente și chitanțele.

De asemenea, statele membre pot solicita sau recomanda efectuarea unui test ADN, de regulă ca măsură de ultimă instanță, inclusiv atunci când există în continuare dubii și este nevoie de o confirmare mai fiabilă. În pofida acestei abordări flexibile, studiul REM din 2017 a demonstrat că lipsa documentelor pentru prelucrarea solicitării este una dintre dificultățile menționate cel mai frecvent⁸². Acest lucru a reieșit și dintr-o serie de plângeri primite de Comisie, care, într-un caz, au condus la schimburi de informații cu statul membru în cauză.

Interviuri și cercetări – articolul 5 alineatul (2) al doilea paragraf

Majoritatea statelor membre folosesc posibilitatea de a organiza interviuri și de a efectua alte cercetări pe care le consideră necesare pentru a obține dovezi privind existența unei legături de familie. Doar câteva state membre⁸³ nu aplică această opțiune.

Pentru a fi admisibile în temeiul dreptului Uniunii, interviurile și/sau alte cercetări trebuie să fie proporționale – astfel încât dreptul la reîntregirea familiei să nu fie imposibil de obținut – și să respecte drepturile fundamentale, în special dreptul la intimitate și la viața de familie. Până în prezent, Comisia nu a identificat probleme în ceea ce privește punerea în aplicare a acestei dispoziții.

⁷⁵ BG, CY, EL, ES, FR, PL, SI

⁷⁶ AT, BE, CZ, DE, EE, FI, HR, HU, LU, LV, SE, SK.

⁷⁷ IT, LT, LV, NL, PT, RO.

⁷⁸ BE, CZ, DE, EE, HR, HU, LV.

⁷⁹ AT, FI, LU. Sursa: Studiul REM (2017), p. 32.

⁸⁰ Studiul REM (2017), p. 33 și p. 37.

⁸¹ În concluziile sale din 29 noiembrie 2018 în cauza CJUE C-635/17 (în curs de soluționare), ECLI:EU:C:2018:973, Avocatul General Wahl a sugerat impunerea unei obligații de cooperare activă între solicitanți și autorități în cazul unor documente justificative insuficiente.

⁸² AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.

⁸³ BG, EE, HR, NL, SI.

Fraudă, căsătorie, parteneriat sau adopție de conveniență – articolul 16 alineatul (4)

Această dispoziție le permite statelor membre să efectueze controale specifice atunci când există suspiciuni întemeiate de fraudă sau de căsătorie, parteneriat sau adopție de conveniență. Fiecare sistem național conține norme pentru prevenirea reîntregirii familiei dacă scopul exclusiv al unei relații este acela de a obține un permis de ședere. Această opțiune este pusă în aplicare în legislația națională a celor mai multe state membre⁸⁴. Altele⁸⁵ aplică parțial dispoziția, ceea ce nu reprezintă un motiv de îngrijorare pentru Comisie.

Într-o trimitere preliminară recentă⁸⁶, CJUE a fost invitată să precizeze dacă articolul 16 alineatul (2) litera (a) trebuie interpretat în sensul că se opune retragerii unui permis de ședere dacă permisul de ședere a fost dobândit pe baza unor informații frauduloase, însă membrul familiei nu a fost conștient de fraudă.

Taxe

Solicitanții trebuie să plătească taxe aproape în toate statele membre. Valoarea totală a acestora diferă în funcție de statul membru: în medie, taxa este cuprinsă între 50 și 150 de euro. Directiva nu conține dispoziții privind taxele administrative care trebuie plătite în cursul procedurii. Totuși, astfel cum este prevăzut în raportul Comisiei din anul 2008, statele membre nu ar trebui să stabilească taxele într-o manieră ce ar putea submina efectul util al directivei.

În ceea ce privește examenele de integrare civică, CJUE a stabilit că, deși statelor membre li se permite să impună resortisanților țărilor terțe plata cheltuielilor aferente măsurilor de integrare adoptate în temeiul articolului 7 alineatul (2) din directivă, precum și să stabilească cuantumul acestor cheltuieli, în conformitate cu principiul proporționalității, nivelul la care sunt stabilite cheltuielile respective nu trebuie să aibă nici ca obiect, nici ca efect să facă imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea dreptului la reîntregirea familiei.

Aceasta ar fi situația dacă valoarea cheltuielilor exigibile pentru a susține examenul de integrare civică ar fi excesivă din perspectiva impactului financiar considerabil asupra resortisanților țărilor terțe în cauză⁸⁷.

Notificarea scrisă și durata procedurii – articolul 5 alineatul (4)

Conform articolului 5 alineatul (4) primul paragraf, autoritatea națională competentă are obligația de a transmite solicitantului, de îndată ce este posibil și, în orice caz, nu mai târziu de nouă luni de la data depunerii cererii, o notificare scrisă în ceea ce privește decizia. Majoritatea statelor membre respectă această dispoziție, aplicând termene-limită mai mici de nouă luni. Conform celui de-al doilea paragraf, termenul poate fi prelungit în cazuri excepționale legate de complexitatea examinării cererii. Punerea în aplicare a acestei dispoziții nu constituie o preocupare pentru Comisie.

Interesul superior al copilului – articolul 5 alineatul (5)

Conform articolului 5 alineatul (5), în timpul examinării cererii, statele membre ar trebui să acorde atenția cuvenită interesului superior al copilului minor. Acest aspect a fost evidențiat de CJUE în hotărârile în cauzele *O. și S., Maahanmuuttovirasto*⁸⁸ și *Parlamentul/Consiliul*⁸⁹.

⁸⁴ AT, BE, BG, CY, DE, EL, FI, HU, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SE, SK.

⁸⁵ EL, FI, LT, PL, SK.

⁸⁶ CJUE, cauză pendinte, Y.Z. și alții (C-557/17).

⁸⁷ CJUE, C-153/14, *K și A*, ECLI:EU:C:2015:453, punctele 64 și 65.

⁸⁸ CJUE, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 și 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

Majoritatea statelor membre au respectat această obligație, însă nu toate au transpus-o în mod explicit în vederea examinării unei cereri de reîntregire a familiei. Cu toate acestea, obligația de a ține seama de interesul superior al copilului pare să constituie un principiu general în legislația națională.

Clauza orizontală privind luarea în considerare – articolul 17

CJUE a reamintit frecvent și în special în cauza *Parlamentul/Consiliul* din anul 2006⁹⁰ obligația de a lua în considerare natura și soliditatea legăturilor de familie ale persoanei, durata rezidenței sale în statul membru și existența unor legături familiale, culturale sau sociale cu țara de origine și, prin aceasta, nevoia de a adopta o abordare individuală. În conformitate cu această hotărâre, simpla trimitere la articolul 8 din Convenția europeană a drepturilor omului nu pare să constituie o punere în aplicare adecvată a articolului 17.

Această dispoziție a fost transpusă în mod corect de majoritatea statelor membre. Principiile proporționalității și securității juridice (principii generale ale dreptului UE) trebuie să fie aplicate în orice decizie privind respingerea, retragerea sau refuzul reînnoirii unui permis. În două cauze pendinte⁹¹, CJUE a fost invitată să evalueze impactul articolului 17 în contextul retragerii permiselor din rațiuni de ordine publică.

Măsurile de reparare (articolul 18)

În general, articolul 18 a fost transpus în mod corect în toate statele membre. Toate au stabilit dreptul de a contesta o decizie în instanță în temeiul acestei dispoziții (deși în moduri diferite). Nicio dispoziție națională nu a fost identificată drept prea împovărătoare sau având efectul de a îngreuna dreptul de a contesta o decizie în instanță.

Intrarea și rezidența – articolele 13 și 15

Facilitarea vizelor – articolul 13 alineatul (1)

De îndată ce o cerere de reîntregire a familiei este acceptată, statele membre trebuie să autorizeze intrarea membrilor familiei și să le acorde acestora orice facilități pentru obținerea vizelor necesare. Articolul 13 alineatul (1) a fost transpus în mod corect de către majoritatea statelor membre. Trebuie evidențiat faptul că statele membre au obligația de a facilita obținerea vizei necesare.

Durata șederii – articolul 13 alineatele (2) și (3)

La articolul 13 alineatul (2) se prevede că statele membre trebuie să acorde membrilor familiei un prim permis de ședere pe o durată de cel puțin un an, care poate fi reînnoit. Majoritatea statelor membre au transpus această dispoziție în mod corect; totuși, unele precizează în mod explicit că valabilitatea minimă a permisului de ședere este de un an.

La articolul 13 alineatul (3) se menționează că perioada de valabilitate a permiselor de ședere acordate membrilor familiei nu poate depăși, în principiu, data expirării permisului de ședere al susținătorului reîntregirii. Toate statele membre au transpus în mod corect această dispoziție.

Permisul de ședere autonom – articolul 15

La articolul 15 alineatul (1) primul paragraf se prevede că cel târziu la cinci ani de rezidență și în măsura în care membrii familiei nu au primit un permis de ședere pentru alte motive decât

⁸⁹ CJUE, C-540/03, *Parlamentul/Consiliul*, ECLI:EU:C:2006:429.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ CJUE, cauzele pendinte C-381/18 și 382/18.

reîntregirea familiei, soțul sau partenerul necăsătorit și copilul devenit major au dreptul (la cerere, dacă legislația națională prevede acest lucru) la un permis de ședere autonom. Această dispoziție a fost inclusă în mod corect în legislația celor mai multe state membre (cu o serie de divergențe în ceea ce privește durata căsătoriei sau modalitatea în care se calculează perioada de cinci ani, însă fără a ridica preocupări în ceea ce privește conformitatea).

Articolul 15 alineatul (3) oferă statelor membre dreptul de a elibera un permis de ședere autonom (la cerere, dacă legislația națională prevede acest lucru), în caz de văduvie, divorț, separare sau deces al rudelor de gradul întâi în linie ascendentă sau descendentă directă, persoanelor intrate în scopul reîntregirii familiei (această posibilitate se asigură și în cazul unor situații deosebit de dificile). Opțiunea a fost pusă în aplicare de toate statele membre.

În două hotărâri recente⁹² referitoare la articolul 15, CJUE a clarificat faptul că, deși eliberarea unui permis de ședere autonom constituie, în principiu, un drept după o perioadă de ședere de cinci ani pe teritoriul unui stat membru în scopul reîntregirii familiei, legiuitorul Uniunii a autorizat totuși statele membre să subordoneze acordarea unui astfel de permis anumitor condiții a căror definire este de competența acestora.

În special, CJUE a analizat posibilitatea ca un stat membru să impună condiții de integrare pentru obținerea unui permis de ședere autonom în temeiul articolului 15 din Directiva privind reîntregirea familiei (C-257/17 și C-484/17) și a clarificat faptul că aceste condiții sunt compatibile cu directiva, sub rezerva proporționalității „Articolul 15 [...] nu se opune unei reglementări naționale care permite să se respingă o cerere de permis de ședere autonom formulată de un resortisant al unei țări terțe care a avut reședința mai mult de cinci ani pe teritoriul unui stat membru în scopul reîntregirii familiei pentru motivul că acesta nu a demonstrat promovarea unui examen de integrare civică privind limba și societatea acestui stat membru, cu condiția ca modalitățile concrete ale obligației de a promova acest examen să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului privind facilitarea integrării resortisanților țărilor terțe.”

În hotărârea sa în cauza C-257/17, Curtea a clarificat și un detaliu procedural suplimentar privind data eliberării permiselor autonome și a precizat că directiva nu se opune unei reglementări naționale potrivit căreia permisul de ședere autonom poate fi acordat numai de la data introducerii solicitării aferente.

Accesul la educație și la ocuparea unui loc de muncă – articolul 14

Articolul 14 alineatul (1) precizează domeniile în care membrii familiei susținătorului reîntregirii ar trebui să se bucure de același tratament ca susținătorul: accesul la educație, accesul la ocuparea unui loc de muncă, accesul la orientare, formare, perfecționare și reconversie profesională. De asemenea, directiva le permite statelor membre să stabilească, în conformitate cu dreptul intern, condițiile în care membrii familiei exercită o activitate salariată sau independentă [articolul 14 alineatul (2)] și să limiteze accesul la ocuparea unui loc de muncă salariat sau la o activitate independentă al rudelor de gradul întâi pe linie ascendentă directă sau al copiilor majori necăsătoriți prevăzuți la articolul 4 alineatul (2) [articolul 14 alineatul (3)].

Per ansamblu, statele membre au transpus în mod corect cerințele privind egalitatea prevăzute la articolul 14 alineatul (1), însă majoritatea⁹³ nu au aplicat opțiunea prevăzută la articolul 14

⁹² CJUE, Hotărârea din 7 noiembrie 2018, C și A (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876 și Hotărârea din 7 noiembrie 2018, K (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

⁹³ Cu excepția BE, BG, CY, EL, LU, MT.

alineatul (2). Opțiunea prevăzută la articolul 14 alineatul (3) a fost adoptată doar de Slovacia. Deseori, aceste dispoziții au fost puse în aplicare în legislația națională împreună cu principiul general al nediscriminării.

Reîntregirea familiei în cazul refugiaților – articolele 9-12

Capitolul V din directivă se referă la o serie de derogări, prin care se stabilesc dispoziții mai favorabile pentru reîntregirea familiei în cazul refugiaților, astfel încât să se țină cont de situația particulară a acestora. Principalele aspecte sunt evidențiate mai jos.

Articolul 10 stabilește modul în care definiția membrilor familiei se aplică reîntregirii familiei în cazul refugiaților. Acesta prevede o serie de excepții, precum și norme specifice în ceea ce îi privește pe susținătorii reîntregirii familiei care sunt minori neînsoțiți. Acest articol a fost transpus în mod corect de majoritatea statelor membre. Într-o trimitere preliminară recentă⁹⁴, CJUE a fost invitată să clarifice în ce măsură statele membre au voie să folosească formularea „pot autoriza” de la articolul 10 alineatul (2) într-un sens mai restrictiv decât cel prevăzut în directivă și să permită reîntregirea familiei pentru alți membri „dependenți” ai familiei doar în situațiile în care dependența are legătură cu starea de sănătate.

Articolul 11 prezintă depunerea și examinarea cererii în cazul refugiaților. După cum se precizează la articolul 11 alineatul (1), depunerea și examinarea cererii de acordare a reîntregirii familiale în cazul în care susținătorul reîntregirii a primit statutul de refugiat se supun articolului 5, sub rezerva articolului 11 alineatul (2).

În conformitate cu articolul 11 alineatul (2), statele membre ar trebui să țină seama și de alte dovezi ale existenței unei legături de familie atunci când un refugiat nu poate furniza documentele justificative oficiale care să ateste legăturile de familie. O decizie de respingere a cererii nu se poate întemeia numai pe absența documentelor justificative. Trebuie subliniat faptul că, în punerea în aplicare a acestei dispoziții, pot apărea cu ușurință probleme de conformitate, iar statele membre ar trebui să rămână vigilente în ceea ce privește documentele justificative de la refugiați. În cauza *E.*⁹⁵ (pendinte), CJUE a primit o întrebare preliminară referitoare la obligația refugiaților de a coopera și de a explica din ce motiv nu sunt disponibile documente justificative. Cel mai probabil, hotărârea ce va fi adoptată va clarifica această chestiune importantă.

Articolul 12 prevede că unele facilități privind reîntregirea familiei oferite refugiaților se aplică doar în cazul în care cererea de reîntregire a familiei este depusă în termen de trei luni de la data acordării statutului de refugiat. Într-o hotărâre recentă⁹⁶, CJUE a confirmat, în principiu, caracterul absolut al acestui termen, însă a evidențiat faptul că această normă strictă nu se poate aplica situațiilor în care, din cauza unor circumstanțe speciale, întârzierea în depunerea cererii este justificată în mod obiectiv.

III. CONCLUZII

Începând cu anul 2008, stadiul de punere în aplicare a directivei privind reîntregirea familiei s-a îmbunătățit, inclusiv ca urmare a procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor lansate de Comisie, precum și datorită comunicării sale cu rol de orientare publicate în 2014, dar și numeroaselor hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene. Statele membre au depus eforturi majore pentru a-și îmbunătăți și adapta legislațiile naționale astfel încât să îndeplinească cerințele directivei.

⁹⁴ CJUE, cauză pendinte, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (C-519/18).

⁹⁵ CJUE, cauza C-635/17 (pendinte).

⁹⁶ CJUE, Hotărârea din 7 noiembrie 2018, *K și B* (C-380/17) ECLI:EU:C:2018:877.

În primul său raport privind punerea în aplicare a directivei din anul 2008, Comisia a evidențiat o serie de aspecte problematice ale punerii în aplicare legate de facilitarea vizelor, permisele autonome, dispoziții mai favorabile pentru refugiați, interesul superior al copilului și accesul la justiție. Totuși, aceste probleme se refereau în principal la aspecte juridice ale transpunerii, motivate de faptul că statele membre nu avuseseră timp să acumuleze experiență practică în aplicarea normelor.

Comunicarea Comisiei din anul 2014, care a servit drept ghid pentru aplicarea directivei, a evidențiat probleme persistente la nivelul legislațiilor naționale, în special o serie de aspecte problematice transversale evidente, precum măsurile de integrare, resursele stabile și constante, nevoia de a lua în calcul în mod eficace interesul superior al copilului și dispozițiile mai favorabile pentru reîntregirea familiei în cazul refugiaților.

Patru ani mai târziu, aceste probleme principale încă reprezintă o provocare pentru unele state membre, care ar trebui să depună în continuare eforturi vizând aplicarea în mod eficace a directivei, acordând o atenție deosebită importanței majore a dreptului fundamental la respectul pentru viața de familie, a drepturilor copilului și a dreptului la o cale de atac eficientă.

În plus, după cum se precizează atât în raportul din anul 2008, cât și în comunicarea din anul 2014, formularea directivei, care le lasă statelor membre o marjă relevantă de manevră în punerea sa în aplicare, nu ar trebui să conducă la scăderea standardelor atunci când dispozițiile bazate pe formulări de tipul „*poate să*” privind anumite condiții necesare pentru exercitarea dreptului la reîntregirea familiei sunt puse în aplicare într-o manieră prea amplă sau disproporționată. Principiile generale ale dreptului Uniunii, mai ales proporționalitatea și securitatea juridică, trebuie considerate fundamentale pentru evaluarea compatibilității dispozițiilor naționale cu directiva.

În calitate sa de gardian al tratatelor UE, Comisia a monitorizat cu regularitate punerea în aplicare a directivei de către statele membre la nivel juridic și practic, mai ales în ceea ce privește aspectele evidențiate în prezentul raport. Întrucât reîntregirea familiei rămâne o provocare semnificativă pentru UE în cadrul politicii privind migrația, Comisia va monitoriza în continuare îndeaproape legislațiile naționale și practicile administrative și poate avea în vedere acțiuni adecvate – în conformitate cu atribuțiile ce îi sunt conferite în temeiul tratatelor UE – inclusiv declanșarea procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, atunci când este necesar.