

**Cerere C-503/19****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

2 iulie 2019

**Instanța de trimitere:**Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 17 de Barcelona  
(Spania)**Data deciziei de trimitere:**

7 iunie 2019

**Reclamantă:**

UQ

**Pârâtă:**

Subdelegación del Gobierno en Barcelona

**Obiectul procedurii principale**

Procedura principală are ca obiect respingerea unei cereri de acordare a statutului de rezident pe termen lung unui resortisant al unei țări terțe, ca urmare a existenței antecedentelor penale.

**Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare**

Cererea de decizie preliminară se întemeiază pe articolul 267 TFUE.

Obiectul cererii de decizie preliminară constă, în esență, în stabilirea aspectului dacă interpretarea efectuată de Tribunal Supremo [Curtea Supremă] cu privire la legislația națională privind acordarea statutului de rezident pe termen lung, conform căreia existența unor antecedente penale constituie un motiv suficient pentru a refuza acordarea statutului respectiv fără a fi necesar să se țină seama de alți factori, este compatibilă cu Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung, în special cu articolul 6 alineatul (1) și cu articolul 17 din aceasta.

Instanța de trimitere solicită să se stabilească de asemenea dacă directiva respectivă se opune unei legislații naționale care permite să se refuze acordarea statutului menționat pentru motive de ordine publică sau de securitate publică fără să prevadă criteriile de apreciere și fără ca motivele de refuz respective să fie prevăzute în mod clar și transparent de aceasta.

### Întrebările preliminare

„1°.- O interpretare efectuată de instanțele naționale conform căreia un antecedent penal de orice natură constituie un motiv suficient pentru a refuza accesul la statutul de rezident pe termen lung este conformă cu articolul 6 alineatul (1) și cu articolul 17 din Directiva 2003/109?

2°.- Instanța națională trebuie să ia în considerare, în afară de existența antecedentelor penale, alți factori, precum gravitatea și durata pedepsei, pericolul pe care îl reprezintă solicitantul pentru societate, durata șederii sale legale anterioare și legăturile pe care le are cu țara, fiind necesară o apreciere comună a tuturor acestor elemente?

3°.- Articolul 6 alineatul (1) din directivă trebuie interpretat în sensul că se opune ca o lege națională să permită refuzul pentru motive de ordine publică sau de securitate publică de a acorda statutul de rezident pe termen lung în temeiul articolului 4 fără să stabilească criteriile de apreciere prevăzute la articolul 6 alineatul (1) și la articolul 17?

4°.- Articolul 6 alineatul (1) și articolul 17 din Directiva 2003/109 trebuie interpretate în sensul că, în conformitate cu jurisprudența Curții privind efectul vertical rezultat din directive, instanța națională are dreptul și poate aplica în mod direct dispozițiile articolului 6 alineatul (1) și ale articolului 17 pentru a aprecia existența unor antecedente penale în lumina gravității lor, a duratei pedepsei și a pericolului pe care îl reprezintă solicitantul?

5°.- Dreptul Uniunii, în special dreptul de beneficia de statutul de rezident pe termen lung, precum și principiile clarității, transparenței și inteligibilității trebuie interpretate în sensul că se opun unei interpretări de către instanțele spaniole a articolelor 147-149 din Decretul regal nr. 557/2011 și a articolului 32 din Legea organică nr. 4/2000, conform căreia pot reprezenta motive de refuz al acordării statutului de rezident pe termen lung motivele de ordine publică și de securitate publică, în pofida faptului că dispozițiile respective nu stabilesc în mod clar și transparent faptul că acestea constituie motive de refuz?

6°.- O normă națională și interpretarea realizată de instanțe cu privire la aceasta, în temeiul căreia se împiedică accesul la statutul de rezident pe termen lung și se facilitează cel de rezident temporar este conformă cu principiul efectului util al Directivei 2003/109, în special cu articolul 6 alineatul (1)?”

## **Dispozițiile de drept al Uniunii invocate**

### Dispozițiile de drept al Uniunii

Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung (denumită în continuare „Directiva 2003/109”): considerentele (4), (6), (8), (10), (16) și (21), și articolul 4 alineatul (1), articolul 6 alineatul (1), articolul 7 alineatul (3) și articolul 17.

### Jurisprudența Uniunii

Hotărârea din 26 aprilie 2012 Comisia/Țările de Jos, C-508/10, EU:C:2012:243: punctele 65 și 75.

Hotărârea din 18 octombrie 2012 Staatssecretaris van Justitie/Mangat Singh, C-502/10. EU:C:2012:636, punctele 44 și 45.

Hotărârea din 28 aprilie 2011, El Dridi, C-61/11, Rec. p. 13015, punctul 55.

## **Dispozițiile naționale invocate**

### Dispozițiile naționale

Legea organică nr. 4/2000 din 11 ianuarie 2000 privind drepturile și libertățile străinilor din Spania și integrarea lor socială (denumită în continuare „Legea organică nr. 4/2000”): articolul 32 alineatele 1 și 2.

Decretul regal nr. 557/2011 din 20 aprilie 2011 privind aprobarea Regulamentului de punere în aplicare a Legii organice nr. 4/2000 privind drepturile și libertățile străinilor din Spania și integrarea lor socială, în urma modificării Legii organice nr. 2/2009 (denumit în continuare „RD 557/2011”): articolul 149 alineatul 2 litera f).

### Jurisprudența națională

Hotărârea Tribunal Supremo (STS) din 5 iulie 2018 (nr. 1150/2018), conform căreia simpla existență a unui precedent penal determină prin ea însăși respingerea cererii de acordare a statutului de rezident pe termen lung.

Hotărârea Tribunal Constitucional (STC) nr. 201/2016 din 28 noiembrie 2016, care analizează aprecierea a diverse împrejurări în cazul expulzării pentru săvârșirea unei infracțiuni.

Hotărârile Tribunal Constitucional (SSTC) nr. 33/1982, nr. 6/1983, nr. 19/1985, nr. 59/1990 și nr. 46/2001, în care Tribunal Constitucional utilizează o definiție limitată a noțiunii de ordine publică.

Hotărârea Tribunal Superior de Justicia del País Vasco din 25 februarie 2010, conform căreia nu se poate considera că existența unor antecedente penale exclude acordarea permisului de ședere permanentă în cazul în care solicitantul nu a săvârșit alte infracțiuni care afectează ordinea sau securitatea publică.

### **Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii preliminare**

- 1 UQ a fost condamnat prin hotărârea din 10 noiembrie 2014 pentru infracțiunea de conducere sub influența băuturilor alcoolice, faptă care a avut loc la 2 noiembrie 2014.
- 2 Acesta a fost condamnat la o pedeapsă de 40 de zile de muncă în folosul comunității, care a luat sfârșit la 18 aprilie 2018, și la 8 luni și 2 zile de privare de dreptul de a conduce autovehicule și motociclete, pedeapsă pe care a executat-o și care a luat sfârșit la 10 noiembrie 2018. Antecedentele sale penale sunt în vigoare.
- 3 La 2 februarie 2018, UQ a solicitat acordarea statutului de rezident pe termen lung în fața Oficiului pentru străini din Barcelona, aflat în subordinea Subdelegación del Gobierno en Barcelona.
- 4 La momentul depunerii cererii, UQ avea deja reședința legală în Spania de cel puțin 5 ani, beneficiind de un permis de ședere temporară, perioadă în care a lucrat în mod legal și și-a îndeplinit obligațiile față de sistemul de securitate socială și de alte organisme de stat. Potrivit instanței de trimitere, este foarte posibil ca perioada de ședere să fie mai mare, deoarece aceste situații sunt, în general, precedate de o perioadă de ședere ilegală care poate fi mai lungă sau mai scurtă.
- 5 Prin decizia din 27 martie 2018, administrația i-a respins cererea ca urmare a existenței unor antecedente penale.
- 6 UQ a formulat recurs grațios, care a fost respins la 6 iulie 2018.
- 7 Acesta a atacat decizia de respingere respectivă cu o acțiune în contencios administrativ, care a dat naștere prezentei cereri de decizie preliminară.

### **Principalele argumente ale părților din procedura principală**

- 8 Reprezentantul legal al administrației se opune acțiunii formulate de UQ și solicită respingerea sa.
- 9 Înainte de a se pronunța, instanța a adoptat o ordonanță prin care a indicat posibilitatea de a sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene cu o cerere de decizie preliminară. Reclamantul a fost de acord cu aceasta și cu oportunitatea sa. Abogacía del Estado [reprezentantul statului] s-a opus, susținând că era vorba despre un „acte clair”.

**Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare*****REGLEMENTAREA ÎN DREPTUL SPANIOL***

- 10 Sistemul spaniol privind străinii este compus dintr-un sistem de situații de ședere care constau în diferite etape și care începe, în general, odată cu obținerea unui permis de ședere temporară care poate avea o durată maximă de 5 ani, în urma căreia se poate solicita permisul de ședere pe termen lung, care trebuie reînnoit la fiecare 5 ani.
- 11 Articolul 32 din Legea organică nr. 4/2000 prevede că au drept de ședere pe termen lung persoanele care dovedesc o ședere temporară neîntreruptă în Spania timp de 5 ani și care îndeplinesc condițiile stabilite de lege. La rândul său, articolul 149 alineatul 2 litera f) din Decretul regal nr. 557/2011 prevede că cererea de acordare a statutului de rezident pe termen lung trebuie însoțită de un certificat de cazier judiciar în care să nu existe condamnări pentru infracțiuni prevăzute de ordinea juridică spaniolă.

**DISCREPANȚA DINTRE JURISPRUDENȚĂ ȘI HOTĂRÂREA TRIBUNAL SUPREMO DIN 5 IULIE 2018 (NR. 1150/2018)**

- 12 Legislația prezentată la punctele anterioare a dat naștere unor interpretări divergente realizate de instanțele spaniole. În esență, existau patru abordări contradictorii: una de natură mecanică, constând în respingerea pur și simplu a permisului în cazul existenței unor antecedente penale; alta de natură apreciativă, care implica o examinare personalizată a situației solicitantului, ceea ce presupunea efectuarea unei aprecieri privind faptele și condamnările care îl vizau, cu scopul de a determina dacă acestea reprezentau, la momentul obținerii permisului, o amenințare reală, actuală și suficient de gravă care afectează un interes fundamental al societății; altele considerau ca nu este necesar să se examineze antecedentele penale ale solicitanților, întrucât nu era vorba despre o condiție privind acordarea permisului și, în sfârșit, altele recurgeau direct la dispozițiile Directivei 2003/109/CE pentru a soluționa litigiile inițiate cu privire la această chestiune, făcând abstracție de legislația națională.
- 13 Hotărârea Tribunal Supremo nr. 1150/2018 din 5 iulie 2018 a fost pronunțată cu privire la această chestiune și în ea s-a statuat că simpla existență a unui antecedent penal determină prin ea însăși respingerea cererii de acordare a statutului de rezident pe termen lung.
- 14 Instanța respectivă a considerat că faptul că articolul 149 alineatul 2 litera f) din Decretul regal nr. 557/2011 prevede prezentarea unui certificat de cazier judiciar în care să figureze condamnările pentru infracțiunile prevăzute în ordinea juridică spaniolă stabilește o cerință privind lipsa antecedentelor penale. Aceasta a statuat că nu este coerent ca, în vederea acordării permisului de ședere temporară, să se impună lipsa antecedentelor penale, și, cu toate acestea, cerința respectivă să nu fie obligatorie pentru obținerea unui statut mai avantajos. A considerat, de

asemenea, că interpretarea respectivă nu este contrară Directivei 2003/109 și a concluzionat că resortisanții țărilor terțe care doresc să dobândească și să își mențină statutul de rezident pe termen lung nu trebuie să reprezinte o amenințare pentru ordinea publică sau securitatea publică, situații în care poate fi inclusă existența antecedentelor penale. Instanța respectivă a constatat, pe baza jurisprudenței Tribunal Constitucional și a modului de redactare a dispozițiilor referitoare la expulzarea rezidenților pe termen lung, că, deși în această din urmă situație este obligatoriu să se aprecieze o serie de circumstanțe, aprecierea respectivă nu este prevăzută în mod expres în cazul acordării permisului de ședere pe termen lung și a statuat că este oportună o mai mare rigoare în ceea ce privește cerințele și condițiile necesare pentru obținerea calității de rezident pe termen lung decât în ceea ce privește expulzarea străinilor care aveau deja această calitate.

### ***OBSERVAȚIILE INSTANȚEI DE TRIMITERE***

- 15 Instanța de trimitere consideră că există o contradicție evidentă între Directiva 2003/109 și legislația spaniolă, care rezultă din interpretarea efectuată cu privire la aceasta de către Tribunal Supremo în hotărârea nr. 1150/2018 menționată anterior.
- 16 Potrivit acesteia, Directiva 2003/109 urmărește să instituie un sistem de protecție sporită a situațiilor de înrădăcinare consolidată și demonstrată prin șederea continuă timp de cinci ani a resortisanților țărilor terțe. Directiva menționată reglementează situațiile în care se poate refuza acordarea statutului de rezident pe termen lung la articolul 6 prin intermediul a două noțiuni juridice nedeterminate: ordinea publică și securitatea publică, ținându-se seama de gravitatea sau de tipul infracțiunii împotriva respectivelor valori sociale. În opinia instanței de trimitere, directiva menționată nu acordă marjă de manevră statelor membre pentru a se îndepărta de criteriile respective atunci când o transpun.
- 17 O primă problemă rezultată din norma spaniolă și din interpretarea efectuată de Tribunal Supremo cu privire la aceasta se referă la aspectul dacă noțiunile de ordine publică și de siguranță publică, consolidate de-a lungul anilor în jurisprudența instanțelor spaniole, sunt suficient de restrictive pentru a permite aprecierea obligatorie prevăzută la articolul 6 din directivă.
- 18 Tribunal Supremo a statuat în mod repetat că nu este suficientă simpla invocare a motivelor de ordine publică, deoarece dispoziția respectivă impune, ca urmare a caracterului său de definiție juridică nedeterminată, să se dovedească împrejurările care justifică existența lor. Tribunal Constitucional a utilizat de asemenea întotdeauna o definiție limitativă a noțiunii de ordine publică. Prin urmare, instanța de trimitere este surprinsă de faptul că Tribunal Supremo consideră că aceeași noțiune poate fi atât de cuprinzătoare încât să împiedice accesul oricărui comportament prevăzut de Codul penal.
- 19 Potrivit instanței de trimitere, dacă Directiva 2003/109 prevede în mod clar că criteriul principal privind obținerea statutului de rezident pe termen lung este cel temporal, cu alte cuvinte durata șederii pe teritoriul statului membru în cauză, și

dacă prevede, de asemenea, că acesta poate fi refuzat pentru motive de ordine publică sau de securitate publică – luând în considerare întotdeauna gravitatea sau tipul de infracțiune împotriva ordinii publice sau a securității publice și pericolul pe care îl reprezintă solicitantul pentru acestea – și, în plus, din expunerea de motive rezultă că noțiunea de „ordine publică” poate include o condamnare pentru săvârșirea unei infracțiuni grave, toate acestea conduc la concluzia că directiva impune obligația de a se realiza o apreciere de la caz la caz a împrejurărilor existente în cazul solicitantului și, prin intermediul acestei aprecieri, de a se ajunge la o concluzie concretă privind aspectul dacă solicitantul reprezintă sau nu reprezintă o amenințare pentru societate. Această apreciere de la caz la caz trebuie să țină seama de diverse elemente, și anume de gravitatea sau de tipul infracțiunii săvârșite, de pericolul pe care îl reprezintă, de durata șederii și de legăturile solicitantului cu țara.

- 20 Cu toate acestea, dacă se aplică criteriul automat susținut de Tribunal Supremo, statutul de rezident pe termen lung ar trebui refuzat dacă există antecedente penale și, dacă nu există, ar trebui să se examineze restul condițiilor.
- 21 Trebuie să se ia în considerare faptul că Codul penal spaniol distinge infracțiunile și pedepsele în funcție de gravitatea sau, respectiv, severitatea lor, clasificându-le în grave, mai puțin grave și minore. După modificarea realizată prin Legea organică nr. 1/2015 din 30 martie 2015 de modificare a Legii organice nr. 10/1995 din 23 noiembrie 1995 privind Codul penal, au rămas incluse printre infracțiuni comportamente de o gravitate redusă, care trebuie înregistrate în Registrul central al deținuților și al fugarilor. Aceasta presupune că persoana condamnată rămâne înregistrată cu antecedente penale timp de cel puțin 6 luni de la executarea definitivă a pedepsei.
- 22 Instanța de trimitere consideră că este nefiresc ca, în procedura administrativă, să se facă abstracție de clasificarea penală și să se trateze în mod similar situații esențialmente diferite, nu numai ca urmare a clasificării menționate anterior a infracțiunilor și a pedepselor, ci și pentru că circumstanțele personale și perioada de ședere pe teritoriul spaniol a persoanei străine pot fi fundamental diferite și, prin urmare, trebuie să beneficieze de o apreciere diferențiată.
- 23 Deși este cert că noțiunea de „ordine publică și securitate publică” nu este una închisă și că, prin urmare, se permite fiecărui stat membru să o reglementeze într-un mod mai mult sau mai puțin amplu, după cum consideră oportun, conținutul articolului 149 alineatul 2 litera f) din Decretul regal nr. 557/2001, astfel cum a fost interpretat de Tribunal Supremo, ar putea să nu respecte conținutul articolului 6 alineatul (1) și al articolului 17 din Directiva 2003/109, deoarece împiedică aprecierea gravității infracțiunii în cazul în care solicitantul reprezintă o amenințare pentru ordinea sau securitatea publică. Potrivit instanței de trimitere, este excesiv de formalist și de radical să se considere în mod automat că un singur antecedent penal implică, în sine, existența unei astfel de amenințări pentru ordinea sau securitatea publică.

- 24 O a doua problemă care decurge din legislația spaniolă și din interpretarea realizată de instanțele spaniole cu privire la aceasta este următoarea: în conformitate cu articolul 13 din Directiva 2003/109, statele membre pot stabili situații mai favorabile, cu condiția ca acestea să nu dea dreptul de a obține un permis de ședere în alte state membre; cu toate acestea, directiva permite statelor membre să stabilească situații mai puțin favorabile, paralele cu cele ale rezidentului pe termen lung, fără beneficiile statutului de rezident pe termen lung, impunând mai multe condiții în privința solicitantului statutului respectiv decât celui al permisului de ședere temporară?
- 25 Unul dintre motivele hotărârii Tribunal Supremo nr. 1150/2018 a fost că, în opinia instanței respective, accesul la statutul de rezident pe termen lung necesită o rigoare mai mare în ceea ce privește cerințele și condițiile necesare pentru a obține statutul respectiv decât cele pentru expulzarea străinului care îl deține deja.
- 26 Trebuie subliniat că persoana căreia i se acordă permis de ședere temporară în Spania poate solicita reînnoirea acestuia și poate obține un nou permis de ședere temporară, în pofida faptul că are antecedente penale. Astfel, conform articolului 31 din Legea organică nr. 4/2000, simpla existență a unor antecedente penale nu constituie motiv de refuz al reînnoirii permisului de ședere temporară, ci, în cazul în care acestea există, trebuie să se efectueze o apreciere cu privire la ele.
- 27 Rezultatul considerațiilor anterioare și al interpretării efectuate de Tribunal Supremo este că rezidentul temporar care dovedește o ședere neîntreruptă de 5 ani în Spania și care are orice tip de antecedent penal beneficiază de mai multe facilități pentru a obține un nou permis de ședere temporară pentru alți doi ani decât pentru a obține statutul de rezident pe termen lung.
- 28 Din acest punct de vedere, legislația spaniolă care reglementează accesul la statutul de rezident pe termen lung, astfel cum este interpretată de Tribunal Supremo, implică un obstacol real în calea exercitării drepturilor conferite de Directiva 2003/109, care poate periclita obiectivele urmărite de aceasta și, în consecință, o poate priva de efectul său util, prin permiterea existenței unor segmente temporale între rezidenții extracomunitari, prin împiedicarea integrării lor efective și, prin urmare, prin favorizarea îndepărtării lor de principiile și valorile europene, privându-i de aplicarea egală a drepturilor prevăzute de Directiva 2003/109.
- 29 Astfel, interpretarea efectuată de Tribunal Supremo cu privire la legislația spaniolă a transformat statutul de rezident pe termen lung într-o specie de recompensă care impune solicitanților un plus de onorabilitate, făcând abstracție de considerentele (4) și (6) ale Directivei 2003/109, care reglementează respectivul statut mai degrabă ca pe un mecanism de garantare și de protecție a înrădăcinării demonstrate, decât ca pe un set de cerințe speciale și diferite.
- 30 A treia problemă se referă la transpunerea incorectă a Directivei 2003/109 în ordinea juridică spaniolă, având în vedere că niciunul dintre articolele care



reglementează accesul la statutul de rezident pe termen lung (articolul 32 din Legea organică nr. 4/2000 și punerea sa în aplicare de către Decretul regal nr. 556/2011) nu stabilește în mod clar, transparent și inteligibil ce regim ar trebui să se aplice solicitanților permisului de ședere pe termen lung în cazul în care au antecedente penale.

- 31 Astfel, articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2003/109 permite statelor membre să respingă cererea de acordare a statutului de rezident pe termen lung pentru motive de ordine publică. Regatul Spaniei nu a utilizat această posibilitate și nici nu a prevăzut în legislația sa refuzul în temeiul existenței unor antecedente penale. Cu toate acestea, diversele hotărâri în care s-a analizat această chestiune au ales să interpreteze articolul 149 alineatul 2 litera f) din Decretul regal 557/2001 drept o mențiune vagă a faptului că motivele de ordine publică și de securitate publică prezintă motiv de refuz privind acordarea statutului de ședere pe termen lung.
- 32 Dacă posibilitatea de a refuza acordarea statutului menționat pentru motivul respectiv nu a transpusă, statul care nu a efectuat sau a efectuat în mod necorespunzător transpunerea nu o poate aplica în mod direct în detrimentul particularului, cu atât mai mult cu cât este vorba despre o posibilitate facultativă. Statul respectiv nu poate nici să invoce principiul interpretării conforme fără să riște o interpretare *contra legem*, deoarece articolul 6 alineatul (1) din directivă nu prevede obligația de a refuza acordarea statutului pentru motive de ordine publică, ci oferă numai posibilitatea refuzării. Conform principiilor cooperării loiale și securității juridice, atât reglementarea comunitară, cât și cea care transpune directiva trebuie să fie clare, inteligibile și transparente.
- 33 Lectura articolului 149 alineatul 2 litera f) din Decretul regal nr. 557/2011 nu permite în niciun caz să se interpreteze că condiția de a nu avea în cazier infracțiunile prevăzute de legislația spaniolă să fie aplicabilă solicitantului care a locuit timp de 5 ani în Spania; în primul rând, deoarece alineatul respectiv nu prevede această condiție, ci cuprinde o enumerare aleatorie a altor situații, prin faptul că redactarea sa debutează cu expresia „după caz”, referindu-se la solicitanții care nu au locuit în Spania în ultimii 5 ani; în al doilea rând, ca urmare a faptului că cei care solicită acordarea statutului în temeiul articolului 148 alineatul 1 din Decretul regal nr. 557/2001 – șederea în ultimii 5 ani pe teritoriul Spaniei – nu trebuie să prezinte permisul de ședere temporară, deoarece, având în vedere că aceștia au locuit în Spania în ultimii 5 ani, se presupune că autoritatea care trebuie să examineze cererea poate să verifice cazierul judiciar al solicitantului și să obțină un certificat, pe care să îl includă în dosar și să îl examineze ulterior, iar în al treilea rând, deoarece statul membru poate impune mai multe cerințe solicitanților care nu au beneficiat de cei 5 ani obligatorii de ședere în Spania, însă acest lucru nu permite să se prezume că solicitanților care locuiesc de 5 ani în Spania li se poate impune, astfel cum a fost transpusă directiva, condiția de a nu avea antecedente penale în această țară.