

RESTRÂNGEREA DREPTULUI LA LIBERA CIRCULAȚIE A CETĂȚENILOR ROMÂNI ÎN STATELE UNIUNII EUROPENE

*Lect. univ. dr. Dragu Crețu
Judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție*

Abstract: *As mentioned in its title, the paper aims at considering a whole set of rules and regulations on the issue of restraining Romanian citizens' right of free movement towards EU states. Without being a deep-in thorough analysis, the paper is yet a descriptive investigation of an entire legal framework, with emphasising the most significant details of the problem.*

Dreptul la liberă circulație a cunoscut o primă reglementare în Tratatul de la Roma (1957), care a stabilit „eliminarea între statele membre, a obstacolelor în calea liberei circulații a persoanelor, serviciilor și capitalurilor” și statuează faptul că „în scopul aplicării prezentului Tratat, și fără a aduce prejudicii vreunei prevederi speciale incluse în acesta, este interzisă orice discriminare pe motiv de naționalitate”.

Libera circulație a persoanelor în cadrul Comunității Europene a fost definită de Actul Unic European (1987) drept una din cele patru libertăți fundamentale ale Pieții Interne (circulația bunurilor, serviciilor, capitalurilor și forței de muncă).

Libera circulație a persoanelor derivă din prevederile legate de conceptul de „cetățenie europeană”, introdus prin Tratatul de la Maastricht (1993), prin care s-a acordat drept la liberă circulație și de liberă rezidență în interiorul Uniunii tuturor cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene, cu respectarea condițiilor impuse de Tratatul Comunității Europene și a măsurilor luate pentru aplicarea acestora.

Dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și familiilor acestora este reglementat, după modificarea Regulamentului Comunității economice europene nr. 1612/68 și abrogarea mai multor directive anterioare, prin Directiva 2004/38/CE din 29 aprilie 2004 a Parlamentului European și a Consiliului Uniunii Europene, text cu relevanță pentru spațiul Economic European.

Acest din urmă act normativ derivat de drept comunitar reglementează pe lângă dreptul la liberă circulație și ședere, și restrângerile acestor drepturi pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică.

Potrivit art. 2 din Protocolul nr. 4 la Convenția Europeană privind Apărarea Drepturilor și Libertăților Fundamentale ale Omului, dreptul persoanelor la liberă circulație între state poate cunoaște anumite limite în cazurile și condițiile prevăzute prin paragrafele 3 și 4, dar acestea trebuie să fie prevăzute de lege, să urmărească un scop legitim și să fie necesare într-o societate democratică prin prisma existenței unui raport de proporționalitate între scopul urmărit prin limitarea dreptului și mijloacele folosite pentru realizarea lui.

În temeiul dispozițiilor art. 38 lit. a) din Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate, modificată și completată prin O.G. nr. 5/2006 „Restrângerea exercitării dreptului la liberă circulație a cetățenilor români poate fi dispusă pentru o perioadă de cel mult 3 ani numai în condițiile și cu privire la persoana care a fost returnată dintr-un stat în baza unui acord de readmisie încheiat între România și acel stat”.

Potrivit art. 25 din Constituția României condițiile exercitării dreptului la liberă circulație se stabilesc prin lege, astfel că ține de opțiunea legiuitorului instituirea anumitor cerințe specifice în care cetățenii români pot circula în străinătate.

Totodată, în temeiul art. 17 din Constituție, cetățenii români aflați în străinătate se bucură de protecția statului român, dar, în același timp, trebuia să-și îndeplinească obligațiile ce le revin cu excepția acelor care nu sunt compatibile cu absența lor din țara.

Migrația ilegală presupune deplasarea persoanelor care au intrat legal sau ilegal pe teritoriul unui stat sau deși au intrat legal numai îndeplinesc condițiile de intrare și ședere pe teritoriul aceluiași stat.

Măsura dispusă prin art. 38 lit. a), se circumscrie situațiilor expres și limitativ expuse prin art. 53 din Constituție, respectiv apărarea securității naționale și a ordinii publice având în vedere că

problema controlului migrației ilegale din România spre statele europene prezintă interes atât pe plan intern cât și extern. În acest sens, Curtea Constituțională a reținut că „adoptarea unui act normativ care să reglementeze condițiile exercitării dreptului la liberă circulație în acord cu prevederile Constituției precum și cu alte documente internaționale în domeniul protecției drepturilor omului, la care România este parte, se constituie într-un demers necesar într-o societate democratică având la baza sistemului de valori principiile umaniste promovate în spațiul european”.

Pentru aceste considerente a fost elaborată Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate, modificată și completată prin O.G. nr. 5/2006.

Măsura restrângerii dreptului la libera circulație se dispune la solicitarea Direcției generale de pașapoarte cu privire la statul de pe teritoriul căruia a fost returnată persoana, de către tribunalul în a cărei rază se află domiciliul acestei persoane, iar când acesta are domiciliul în străinătate, de către Tribunalul București (art. 39 alin. 1 din Legea 248/2005).

Conform art. 52 din aceeași lege, până la data aderării României la Uniunea Europeană, în cazul returnării unui cetățean român în baza unui acord de readmisie încheiat între România și un stat membru al Uniunii Europene, măsura restrângerii dreptului la liberă circulație instituită în condițiile art. 38 trebuie să se refere la teritoriile tuturor acelor state cu excepția celor cu privire la care persoana în cauză face dovada că are drept de intrare.

Apreciem că se pune problema interpretării și aplicării dispozițiilor legale referitoare la exercitarea unui drept fundamental al cetățeanului, și anume dreptul la liberă circulație (art. 25 din Constituția României), ce implică dreptul de a părăsi teritoriul României și dreptul de a circula pe teritoriul statelor Uniunii Europene (până la data aderării României la Uniunea Europeană, și apoi începând cu data aderării).

Considerăm că instanța română trebuie să aprecieze necesitatea restrângerii dreptului la libera circulație la ordinea juridică în vigoare la momentul aplicării unei eventuale astfel de măsuri, și raportul dintre legislația națională și legislația comunitară precum și la principiile de interpretare stabilite în jurisprudența comunitară de către Curtea de Justiție a comunităților europene respectiv:

- principiul efectului direct al tratatelor: dispozițiile Tratatului Comunității Europene au efect direct în dreptul intern¹
- principiul efectului direct al directivelor: atunci când dispozițiile unei directive apar, din punct de vedere al conținutului lor, ca fiind necondiționate și insuficient de precise, aceste dispoziții, pot fi invocate, în absența unor măsuri de transpunere în termenul stabilit, împotriva oricărei dispoziții de drept intern conforme cu directiva sau dacă sunt de natură să definească drepturi pe care particularii pot să le invoce împotriva statului²
- principiul supremației dreptului comunitar: spre deosebire de tratatele internaționale obișnuite, Tratatul CEE a instituit o ordine juridică proprie, integrată în sistemul juridic al statelor membre în momentul intrării în vigoare al tratatului și care se impune organelor jurisdicționale de drept intern³
- obligația de nu a aplica dreptul național contrar dreptului comunitar: orice instanță națională trebuie ca într-o cauză ce intră în jurisdicția sa să aplice dreptul comunitar în totalitatea sa și să protejeze drepturile pe care această le conferă cetățenilor și este obligată ca atare să nu aplice orice prevedere din dreptul național care ar putea veni în conflict cu dreptul comunitar, fie anterioară sau ulterioară intrării în vigoare a regulii comunitare⁴

În raport de dispozițiile legale din legislația comunitară și națională aplicabile, se constată că noțiunea de libertate a circulației persoanelor având cetățenia română include în sfera sa, alături de alte drepturi și dreptul cetățeanului român de a părăsi teritoriul României pentru a circula și a se stabili într-un alt stat.

Prin urmare, pentru a analiza dacă este cazul aplicării unei măsuri care să afecteze exercițiul unui drept fundamental, considerăm că instanțele trebuie să examineze următoarele aspecte:

- compatibilitatea normei interne cu cea comunitară în ceea ce privește excepția de la principiul libertății cetățeanului român de a ieși din țară în scopul de a călători pe teritoriul altui stat;
- identificarea normei juridice aplicabile în ceea ce privește restrângerea dreptului la libera circulație;

1 Hotărârea Curții Europene din 5.02.1963, Van Gend en Loos

2 Hotărârea Curții Europene din 19.01.1962 Cauza Becker c. Finanzant Munster - Innenstadt

3 Hotărârea Uniunii Europene – Costa c NEL

4 Hotărârea Curții Europene din 9 martie 1978, Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Simmenthal

– aplicarea normei juridice la situația de fapt.

Potrivit art. 27 din Directiva 2004/38/CE „statele membre pot restrânge libertatea de circulație și de ședere a cetățenilor Uniunii și a membrilor lor de familie, indiferent de cetățenie, pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică. Aceste motive nu pot fi invocate în scopuri economice”.

Ca atare, norma comunitară prevede în mod limitativ doar trei situații în care statul ar putea restrânge libertatea de circulația a persoanei, afectarea ordinii publice, siguranței publice sau sănătății publice, pe când norma internă prevede posibilitatea restrângerii dreptului la libera circulație dacă cetățeanul român a fost returnat dintr-un stat pe baza unui acord de readmisie, fără a se face distincție în ceea ce privește situația de fapt, persoana cetățeanului în cauză, respectiv dacă acesta prezintă sau nu pericol pentru ordinea, siguranța sau sănătatea publică a statului din care a fost returnat.

Considerăm că norma internă urmează să fie aplicată doar atunci când se referă la restrângerea dreptului la liberă circulație a persoanei în condiții ce afectează ordinea, siguranța sau sănătatea publică, ori pentru fapte sau situații ce au condus la încălcări grave ale ordinii, siguranței sau sănătății publice.

Examinând conținutul a Tratatului de aderare a României la Uniunea Europeană se constată că România avea obligația ca până la data de 1.01.2007 să transpună dispozițiile art. 27 din Directiva 2004/38/CE în dreptul intern, obligație care nu a fost însă îndeplinită, Legea nr. 248/2005 nefiind până în prezent modificată și armonizată cu dispozițiile cuprinse în Directivă.

Măsurile luate din motive de ordine publică sau siguranță publică trebuie să respecte principiul proporționalității și se întemeiază exclusiv pe conduita persoanei în cauză. Conduita persoanei în cauză trebuie să constituie o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății. Nu pot fi acceptate motivări care nu sunt direct legate de caz sau care sunt legate de considerații de prevenție generală.

Apreciem că simpla nerespectare a condițiilor referitoare la dreptul de ședere pe teritoriul unui stat al Uniunii Europene a unui cetățean român nu poate fi încadrată în sfera noțiunilor de ordine, siguranță sau sănătate publică, pentru a se dispune restrângerea dreptului la libera circulație, mai ales în condițiile în care Directiva dispune că „nu pot fi acceptate motivări care nu sunt direct legate de caz sau care sunt justificate de considerații de prevenție generală”.