

CONSIDERAȚII PRIVIND LIBERA CIRCULAȚIE A PERSOANELOR ÎN SPAȚIUL JURIDIC AL UNIUNII EUROPENE

*Masterand Costache Mirela Paula
Universitatea „Danubius” din Galați*

Résumé

La Directive 2004/38 relative au droit des citoyens de l'Union Européenne et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres est analysée de manière globale. Il en ressort qu'elle procède plus à une refonte du droit existant de la libre circulation des personnes en codifiant les textes et en intégrant les acquis de la jurisprudence qu'à une transformation du droit. Il est toutefois certain que des progrès sensibles sont réalisés dans la libre circulation des personnes, notamment par la création d'un droit de séjour permanent et par la clarification des conditions d'accès à l'aide sociale.

Înțelesul general al principiului liberei circulații a persoanelor

Aristotel a definit în lucrarea sa, *Politica*, tendința înnăscută a omului de a căuta societatea semenilor săi, acesta având dorința mișcării, schimbării, evoluției spațio-temporale. Din străvechi, omul a călătorit, învingând spațiile din nevoia de relaționare, de progres. Nevoia omului de a călători este o constantă a vieții. De aceea, armonizarea și funcționarea dreptului liberei circulații a cetățenilor rămâne o prioritate constantă și o obligație de importanță vitală.

Prima consacrare la nivel global a principiului liberei circulații a persoanelor s-a realizat prin art. 13 din Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10 decembrie 1948: „Orice persoană are dreptul să circule liber și să-și aleagă reședința în interiorul unui stat. Orice persoană are dreptul de a părăsi orice țară, inclusiv țara sa, și de a reveni în țara sa¹.”

Pe plan european, acest drept a fost inclus în Tratatul de la Roma din 1957 care a pus bazele Comunității Economice Europene. Printre obiectivele CEE era statuată și eliberarea, între statele membre, a obstacolelor în calea liberei circulații a persoanelor, serviciilor și capitalului, în cadrul articolelor 48-49, după dispozițiile referitoare la libera circulație a mărfurilor și în corelație cu libera circulație a serviciilor și capitalurilor.

Esența libertății de circulație a persoanelor constă în eliminarea discriminărilor între cetățenii statului membru pe teritoriul căruia se află aceștia sau își desfășoară activitatea și cetățenii celorlalte state membre care locuiesc sau muncesc pe teritoriul acestui stat².

Tratatul de la Maastricht, intrat în vigoare în 1993, a introdus conceptul de „cetățenie europeană” prin care s-a acordat drept de liberă circulație și de liberă rezidență în interiorul Uniunii tuturor cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene. Tratatul de la Amsterdam din 1997, respectiv, cel de la Nisa din 2001, au consacrat, la rândul lor, realizarea pieței interne și poziția importantă pe care o au cele patru libertăți fundamentale în procesul integrării europene. Un al document important pentru libera circulație a persoanelor l-a constituit Carta Drepturilor Fundamentale semnată la Consiliul European de la Nisa din decembrie 2000.

Libera circulație a persoanelor – libertate fundamentală a Pieței Interne

Integrarea României în structurile europene constituie o etapă firească a procesului european de integrare a tuturor țărilor bătrânului continent într-o Uniune cu un nivel comun și echilibrat de dezvoltare. Principalul obiectiv al Uniunii Europene a fost crearea unei Europe unite din punct de vedere politic, economic, social și cultural și a presupus promovarea progresului economic și social, instituirea cetățeniei europene (care nu înlocuiește cetățenia națională, dar o completează, conferind un număr de drepturi civile și politice cetățenilor europeni)³ și dezvoltarea unei zone de libertate, securitate și justiție⁴ (legată de funcționarea pieței interne, și în particular, de libera circulație a persoanelor).

¹ Declarația Universală a Drepturilor Omului

² Analele Universității București, Editura Rosetti, București, 2002 p. 25

³ Carlier, Jean-Yves, Schutter, Olivier, Verdussen, Marc, *L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'U.E.*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 36

⁴ Ștefan, Tudorel, *Introducere în dreptul comunitar*, Editura C. H. Beck, București, 2006, p. 138

Libera circulație a persoanelor constituie una din cele patru libertăți fundamentale ale Pieței Interne. Esența acestei libertăți constă în eliminarea discriminărilor între cetățenii statului membru pe teritoriul căruia se află aceștia sau își desfășoară activitatea și cetățenii celorlalte state membre ce stau sau muncesc pe teritoriul acestui stat. Aceste discriminări se pot referi la condițiile de intrare, deplasare, muncă, angajare sau remunerație. Odată cu integrarea țării noastre în spațiul comunitar european, cetățenii români pot să lucreze legal în Uniunea Europeană, având dreptul de a se angaja într-un loc de muncă disponibil pe teritoriul altui stat membru, în aceleași condiții ca și cetățenii statului respectiv¹. Pentru toate țările candidate cu care UE a negociat sau este în curs de negociere, cu excepția Maltei și Ciprului, Uniunea Europeană a cerut perioade de tranziție pentru aplicarea acquisului în domeniul liberei circulații a forței de muncă de 2 până la 7 ani, după momentul aderării. Uniunea Europeană a solicitat tuturor statelor candidate, inclusiv României, o perioadă de tranziție pentru libera circulație a lucrătorilor de 2 până la 7 ani după aderare.

Actele comunitare prin care este reglementată libera circulație a persoanelor au în vedere: recunoașterea reciprocă a calificărilor profesionale, profesiile reglementate de directivele sectoriale (avocații, arhitecții, medicii, dentiștii, farmaciștii, asistenții medicali, moașele și veterinarii), drepturile cetățenilor, libera circulație a lucrătorilor, coordonarea sistemelor de securitate socială și migrația.

Ca un corolar al acestei libertăți, statelor membre li se cere să abolească orice discriminare între lucrători bazată pe naționalitate, cu privire la angajare, remunerare și celelalte condiții de muncă și angajare.

Totuși, o restricție importantă este adusă de paragraful 3 al aceluiași articol, prin care statele membre pot limita dreptul liberei circulații pentru rațiuni de ordine publică, securitate publică, ca și pentru rațiuni de sănătate publică.

Libertatea de circulație implică înlăturarea oricărei discriminări bazate pe naționalitate între lucrătorii statelor membre în ceea ce privește remunerarea, angajarea și alte condiții de muncă și de angajare². În practică, s-a statuat că regula tratamentului egal în contextul liberei circulații a lucrătorilor, cuprinsă în art. 48 TCE, poate fi invocată ca atare nu numai de către lucrători, ci și de către un angajator în scopul de a se angaja într-un stat membru în care este stabilit, lucrători care sunt naționali ai altui stat membru. Astfel, chiar și angajatorii pot fi beneficiari de drept ai art. 48 TCE.

Interzicerea discriminării privește orice formă sub care aceasta s-ar prezenta, indiferent de importanța și de sfera ei, ea incluzând și domeniul educațional. S-a reținut, spre exemplu, că principiul egalității de tratament, pentru care art. 48 este o concretizare specifică, interzice nu numai discriminarea fățișă bazată pe naționalitate, ci și formele ascunse de discriminare care, prin aplicarea altor criterii deosebite, duc în fapt la același rezultat ca și în cazul practicilor contractuale și administrative utilizate de unele universități publice dintr-un stat membru, Italia, care nu au recunoscut drepturile dobândite de foștii asistenți de limbi străine care au devenit asociați și experți lingvistici de limbă maternă, ceea ce a generat situații discriminatorii legate de nivelul de salarizare³.

În aceeași materie, s-a reținut că prevederile Tratatului privind libera circulație a persoanelor nu împiedică adoptarea de reguli sau practici în domeniul sportului care exclud jucătorii străini de la unele meciuri pentru rațiuni ce nu sunt de natură economică și care se referă la natura și contextul unor astfel de meciuri și sunt astfel numai de interes sportiv, cum ar meciurile dintre echipele naționale din diferite țări⁴.

Libertatea de circulație a lucrătorilor implică, sub rezerva limitărilor pe motive de ordine publică, securitate publică ori sănătate publică, patru coordonate, potrivit art. 39 par.3:

- acceptarea ofertelor de angajare într-adevăr făcute;
- deplasarea în mod liber pe teritoriul statelor membre pentru acest scop;
- șederea într-un stat membru pentru scop de angajare potrivit prevederilor ce cârmuiesc angajarea naționalilor aceluși stat, stabilite prin lege, regulament ori acțiune administrativă;

¹ În ceea ce privește libera circulație a lucrătorilor români după aderare, a se vedea G. Dorobanțu – Implicațiile pe care le va avea pentru România acceptarea perioadei de tranziție solicitată de Uniunea Europeană în legătură cu libera circulație a lucrătorilor, în *Revista Română de Dreptul Muncii*, nr. 2/2003, p. 33-34.

² Manolache, Octavian, *Tratat de drept comunitar*, Ediția a V-a, Editura C. H. Beck, București, 2006, p. 264

³ C. 212/99, Comisia c. Italiei, hot. Din 26 iunie 2001, consid. 21-36, în ECR, 2001, 6 (I), p. 4954-4959 apud Manolache, Octavian, *op. cit.*, p. 265

⁴ C. 51/96 și 191/97, Christelle Deliege, hot. Prelim. Din 11 aprilie 2000, consid. 43, în ECR, 2000. 4 (I) 2613 apud Manolache, Octavian, *op. cit.*, p. 266

- rămânerea pe teritoriul unui stat membru a persoanei după ce a fost angajată în acest stat, sub rezerva condițiilor care sunt cuprinse în regulamentele de implementare care sunt elaborate de Comisie¹.

Libera circulație a forței de muncă

Componentă a pieței interne unice europene și catalizator al primelor forme de integrare europeană, forța de muncă este nu numai un factor determinant al competitivității, dar și un factor de pace, stabilitate și solidaritate, valori fundamentale ale construcției U.E. Relaționarea sa subtilă cu mentalitățile umane, cu obiceiurile și cultura, cu evoluția istorică a popoarelor și cu demografia extinde câmpul de manifestare a efectelor specifice forței de muncă dincolo de frontierele economicului, cu reverberații etice și comportamentale ce conduc spre esențele societății democratice pe care se așază spiritul european contemporan.

Ce este libera circulație a forței de muncă în U.E.? Element fundamental al liberei circulații a persoanelor, dreptul cetățenilor de a se deplasa dintr-un stat membru în altul pentru a se angaja ca salariat sau a-și înființa propria afacere constituie unul din pilonii pieței comune europene.

Mobilitatea oferă pe de o parte salariaților multiple oportunități de a găsi un serviciu, iar patronilor, pe de altă parte, o sursă mai variată de lucrători cu calificarea adecvată necesităților lor, contribuind astfel la crearea de noi locuri de muncă și în final, la creștere economică. Prin bunăstarea creată, libera circulație a forței de muncă devine astfel un instrument de atingere a scopurilor de bază ale construcției europene, de pace și prosperitate, alături de celelalte trei dimensiuni ale pieței unice: mărfuri, servicii și capitaluri. De asemenea, libera circulație a forței de muncă trebuie să permită țărilor care se confruntă cu un anumit nivel al șomajului să exporte din surplusul său către țările în care se înregistrează o penurie a mâinii de lucru.

Regulamentul Consiliului 1612 din 15 octombrie 1968 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul comunității, și Decizia Comisiei 93/569 CEE de aplicare a Regulamentului conțin prevederi referitoare la ridicarea restricțiilor de deplasare și ședere pentru muncitorii și familiile lor în interiorul Comunității. Ei trebuie să îndeplinească anumite condiții și să aibă dovada unui permis de ședere pe teritoriul statului unde lucrează. Prin Decizia Consiliului din 7 mai 2002 s-a creat un Comitet consultativ pentru libera circulație a persoanelor care are menirea de a propune măsuri de îmbunătățire și de uniformizare a legislației în domeniul circulației forței de muncă în spațiul comunitar.

Principalele obiective ale celei de a patra libertăți a pieței interne sunt următoarele:

- ✓ oportunitatea oferită lucrătorilor din U.E. de a-și găsi un loc de muncă într-un alt stat și de a-și spori experiența profesională;
- ✓ dinamizarea pieței muncii prin stimularea atragerii subiecților la o competiție loială;
- ✓ promovarea contactelor între lucrătorii din diverse state, apropiind astfel cetățenii Uniunii în scopul unei mai bune înțelegeri².

Restricțiile la libera circulație sunt permise numai din rațiuni de politică publică, securitate publică și sănătate publică. În primul rând, art. 39 CE nu se va aplica angajărilor în serviciul public, fiind restricționate o serie de locuri de muncă implicând direct sau indirect participarea la exercitarea puterilor conferite de dreptul public și obligații destinate să salvgardeze interesele statului ori a altor autorități, fiind vorba de un interes legitim al statului respectiv. În acest sens, Curtea Europeană de Justiție veghează la corecta interpretare a acestor motivații, pentru a evita utilizarea lor abuzivă.

În al doilea rând, libera circulație poate fi limitată, după cum am mai spus, pentru motive de ordine publică, de securitate publică ori de sănătate publică, motive care nu pot fi invocate pentru a contribui la realizarea unor scopuri economice³.

Atunci când s-au avut în vedere primele două motive – ordinea publică și securitatea publică – trebuie să fie respectat principiul proporționalității, iar măsurile să fie întemeiate pe comportamentul individual al persoanei în cauză, pedepsele penale anterioare neputând să constituie prin ele însele motive pentru luarea acestor măsuri. În privința sănătății publice ca un al treilea motiv cu efect restrictiv, se prevede faptul că singurele boli care justifică măsuri restrictive ale libertății de circulație sunt bolile cu potențial epidemic, așa cum sunt definite de organele pertinente ale Organizației Mondiale a Sănătății, precum și alte boli infecțioase sau parazitare contagioase în măsura în care ele

¹ Manolache, Octavian, *op. cit.*, p. 268

² Șerban, Radu, *Extinderea Uniunii Europene*, Editura Tribuna Economică, București, 2004, p. 72

³ Blumann, Claude (coord.), *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations*, 3e édition, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 67

fac obiectul , în țara de primire, unor dispoziții de protecție care se aplică resortisanților statului membru de primire.

Libera circulație prin efectuarea de călătorii turistice

Actul final al Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa din anul 1975 de la Helsinki a marcat începutul actualei evoluții spre destindere în viața internațională, prin atenția mai mare acordată problemei libertății de circulație, stabilind măsuri în privința dezvoltării turismului internațional.

Apreciem că turismul constituie principala formă de manifestare a libertății de circulație, dintotdeauna curiozitatea și dorința de a vedea și altceva decât li se oferă în țara ai cărei cetățeni sunt, i-a determinat pe oameni să organizeze vizite turistice care contribuie la menținerea și consolidarea destinderii și prosperității generale.

Ascensiunea turismului se datorează și creșterii economice în cadrul căreia, revoluția în transporturi s-a dovedit hotărâtoare, întrucât a facilitat efectuarea din ce în ce mai rapidă și mai confortabilă a călătoriilor. În cadrul Conferinței O.N.U. despre Turism și Călătorii Internaționale de la Roma în 1963, a fost subliniată distincția clară între turiști și vizitatori pe criteriul duratei sejurului: peste 24 de ore, turist, iar sub acest interval, vizitator.

După mobilul călătoriei, turiștii pot fi clasificați în trei categorii:

- turiști autentici - cei care călătoresc de plăcere în timpul lor liber;
- turiști de afaceri;
- alți turiști, studenți în străinătate, pelerini, misionari religioși sau persoane care se deplasează la tratament sau pentru evenimente de familie.

Motivația religioasă constituie un important motiv pentru dezvoltarea turismului. Credincioșii, indiferent de religie, călătoresc foarte mult din diferite motive, unii pentru vindecare fizică și întărire spirituală în diferite locuri, iar alții pentru a vizita locuri celebre.

În ansamblul schimbărilor internaționale, turismul ocupă locul doi după petrol și constituie un adevărat „pașaport pentru pace”, actuala deviză a Organizației Mondiale de Turism.

Concluzii

Prin includerea României în U.E., ceea ce în trecut se numea „imigrație” din unghiul spațiului european comunitar, cu toate barierele și restricțiile aferente, în prezent vorbim despre „libera circulație a persoanelor”, chiar dacă vom avea de traversat o perioadă de tranziție. Dacă „imigrația” era descurajată, mobilitatea forței de muncă în interiorul U.E. este, dimpotrivă, stimulată de politica europeană a forței de muncă.

Prin politica sa, Uniunea Europeană are în vedere crearea unei zone europene de libertate, securitate și justiție în care nu mai este nevoie de controlul persoanelor la frontierele interne, cetățenii europeni beneficiind de dreptul fundamental de a se deplasa și de a se stabili unde doresc.

Bibliografie

1. Manolache, Octavian, *Tratat de drept comunitar*, Ediția a V-a, Editura C. H. Beck, București, 2006
2. Șerban, Radu, *Extinderea Uniunii Europene*, Editura Tribuna Economică, București, 2004
3. Ștefan, Tudorel, *Introducere comunitar*, Editura C. H. Beck, București, 2006
4. Voicu, Marin, *Jurisprudență comunitară*, Editura Lumina Lex, București, 2005
5. Voicu, Marin, *Politicile comunitare în Constituția Uniunii Europene*, Editura Lumina Lex, București, 2005
6. Blumann, Claude (coord.), *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations*, 3e édition, Bruylant, Bruxelles, 2006
7. Carlier, Jean-Yves, Schutter, Olivier, Verdussen, Marc, *L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'U.E.*, Bruylant, Bruxelles, 2006
8. *Analele Universității București*, Editura Rosetti, București, 2002
9. *Declarația Universală a Drepturilor Omului*
10. ***Revista Română de Dreptul Muncii, Nr. 2/2003