

Vitalie IONAȘCU,

lector al Catedrei „Drept polițienesc”

a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI, master în drept

RESTRÂNGEREA DREPTULUI PERSOANEI LA LIBERA CIRCULAȚIE ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

Summary

In this article there are especially initiated a research on the concept of the individual right to free movement in the European Union, as recognized by both the doctrine as well as in European governmental decrees as a basic law without which there could be no individual freedom and no real democracy.

It is important to note that the right which confers European citizenship is not absolute, Member States are entitled to limit it to public policy, public security or public health.

Rezumat

În acest articol este prezentată o mică cercetare privind conceptul dreptului persoanei la libera circulație în Uniunea Europeană, așa cum este recunoscut atât de doctrină, cât și de legislația europeană, fără de care nu ar putea exista libertatea individuală și nici o democrație reală. Este important de remarcat faptul că acest drept conferit de cetățenia europeană nu este absolut, statele membre având dreptul să-l limiteze din motive de ordine publică, securitate publică sau sănătate publică.

Dreptul persoanei la libera circulație este un drept natural al omului, o vocație a individului de a hotărî individual asupra faptului când, pe ce traseu, cu sau fără mijloc de transport, să circule, desigur, cu respectarea tuturor regulilor de circulație și a altor prevederi stabilite de legislație.

Acest drept este unul relativ nou, care, conform opiniei profesorului român Ioan Muraru, asigură libertatea de mișcare a cetățeanului.[1, p. 225] Această libertate este garantată pe plan internațional de Declarația Universală a Drepturilor Omului, care în art.13 declară că: „Orice om are dreptul de a părăsi orice țară, inclusiv propria țară și de a nu se întoarce în ea”[2, p. 14]; de Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, care în art.12 tratează mai aprofundat problema: „Orice persoană care se află în mod legal pe teritoriul unui stat are acolo dreptul de a circula liber; Orice persoană este liberă să părăsească orice țară, inclusiv propria țară; Nimeni nu poate fi privat în mod arbitrar de dreptul de a intra în țară”[3, p. 35], precum și de Protocolul nr.4 la Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului, care în art.2 susține cele garantate de actele normative enunțate mai sus, menționând că: „Oricine se găsește în mod legal pe teritoriul unui stat are dreptul să circule în mod liber și să-și aleagă în mod liber reședința sa; Orice persoană este liberă să părăsească orice țară, inclusiv pe a sa”.

La nivelul Uniunii Europene, libera circulație a persoanelor este unul dintre obiectivele fundamentale prevăzute în dispozițiile Tratatului de la Roma ce trebuie îndeplinit în vederea realizării pieței comune. Esența acestei libertăți constă în eliminarea discriminărilor între cetățenii statului membru pe teritoriul cărui 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. Prin asigurarea unui asemenea regim nediscriminatoriu se realizează libera circulație a persoanelor în spațiul Uniunii Europene.

Libera circulație a persoanelor și eliminarea controalelor la frontierele interne constituie o parte a unui concept mult mai larg, cel de piață internă – ce nu poate fi realizată în condițiile existenței unor frontiere interne și ale restricționării circulației indivizilor. Sensul noțiunii de liberă circulație a persoanelor a evoluat foarte mult de la momentul apariției sale. Primele prevederi legate de acest domeniu considerau individul doar ca agent economic, ca angajat sau furnizor de servicii. Conceptul inițial s-a extins treptat pentru a cuprinde și aspectele legate de noțiunea de cetățean al Uniunii, indiferent de orice dimensiune economică sau de diferențe legate de naționalitate. Acest lucru se intenționează a se aplica și cetățenilor terțelor țări, pentru ca ulterior eliminării controalelor la frontierele interne să nu mai fie nevoie să se verifice naționalitatea.

Baza legală a liberei circulații a persoanelor este constituită de:

- articolul 14 (7A) din Tratatul de la Roma, ce stabilește piața internă, acesta incluzând libera circulație a persoanelor;
- articolul 18 (8A) din Tratatul de la Roma, ce statuează dreptul cetățenilor Uniunii de a circula și de a rezida liber pe teritoriul statelor membre;
- articolul 61 (73I) din Tratatul de la Roma și următoarele, cuprinse sub Titlul IV (IIIA) „Vize, azil, imigrație și alte politici legate libera circulație a persoanelor”;
- articolul 45 din Carta Uniunii Europene privind drepturile fundamentale.

Eliminarea controalelor la frontierele interne a determinat apariția și diversificarea diferitor fapte ilicite săvârșite de către cetățenii comunitari și de către alți cetățeni străini, care pot atenta la ordinea publică și pot pune în pericol securitatea publică sau sănătatea publică. Dreptul persoanei la libera circulație nu este absolut și în condițiile date se pot aplica diferite restricții în conformitate cu legea.

Este important de menționat faptul că dreptul pe care îl conferă cetățenia europeană nu este absolut, statele membre fiind îndreptățite să-l limiteze pentru rațiuni de ordine publică, de securitate publică sau de sănătate publică. 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. În acest context putem oferi exemplul Franței și Italiei când au început să aplice măsuri de expulzări colective ale romilor români care prezentau un pericol pentru securitatea și sănătatea publică.[4]

Măsurile luate din motive de ordine publică sau siguranță publică respectă principiul proporționalității și se întemeiază exclusiv pe conduita persoanei în ca-

uză. Condamnările penale anterioare nu pot justifica în sine luarea unor asemenea măsuri.

Conduita persoanei cărei îi este restrâns dreptul la libera circulație 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.

Pentru a stabili dacă persoana respectivă reprezintă un pericol pentru ordinea publică sau siguranța publică, la eliberarea certificatului de înregistrare sau, în absența unui sistem de înregistrare, în termen de cel mult trei luni de la intrarea persoanei respective pe teritoriul său sau de la data la care persoana și-a semnalat prezența pe teritoriul său ori la eliberarea permisului de ședere, statul membru gazdă poate, în cazul în care consideră indispensabil, să ceară statului membru de origine sau, dacă este necesar, altor state membre să îi furnizeze informații privind antecedentele persoanei respective. Această consultare nu poate avea un caracter sistematic. Statul membru consultat răspunde în termen de două luni.

Statul membru care a eliberat pașaportul sau cartea de identitate permite titularului documentului care a fost expulzat din motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică de pe teritoriul altui stat membru să reentre pe teritoriul său fără nici o formalitate, chiar dacă documentul nu mai este valabil sau dacă cetățenia titularului este contestată.[5, art. 27]

În conformitate cu prevederile legale, forma principală de restrângere a dreptului persoanei la libera circulație este expulzarea.

Expulzarea constituie o măsură de îndepărtare silită de pe teritoriul unei țări a cetățenilor străini sau apatrizi care au săvârșit fapte ilegale, sau a căror prezență pe teritoriul statului nu mai este dorită din anumite motive de securitate publică. [6,7]

Înainte de a lua o decizie de expulzare de pe teritoriul său din motive de ordine publică sau siguranță publică, statul membru gazdă ia în considerare diverși factori precum durata șederii individului respectiv pe teritoriul său, vârsta acestuia, starea lui de sănătate, situația sa familială și economică, integrarea sa socială și culturală în statul membru gazdă și legăturile sale cu țara de origine.

Statul membru gazdă nu poate lua o decizie de expulzare împotriva unui cetățean al Uniunii sau a membrilor familiei sale, indiferent de cetățenie, care au dobândit dreptul de ședere permanentă pe teritoriul său, cu excepția cazurilor în care există motive imperative de ordine publică sau siguranță publică.

Nu se poate lua o decizie de expulzare împotriva cetățenilor Uniunii, indiferent de cetățenia acestora, cu excepția cazului în care decizia se bazează pe motive imperative de siguranță publică definite de statele membre, dacă aceștia:

- a) și-au avut reședința în statul membru gazdă în cei zece ani anteriori;
- b) sunt minori, cu excepția cazului în care expulzarea este în interesul copilului [7].

Singurele boli care justifică măsuri de restricționare a liberei circulații sunt bolile cu potențial epidemic, astfel cum sunt acestea definite de documentele relevante ale Organizației Mondiale a Sănătății, precum și alte boli infecțioase sau parazitare contagioase, dacă acestea fac obiectul unor dispoziții de protecție ce se

aplică resortisanților din statul membru gazdă.

Bolile ce se declanșează după o perioadă de trei luni de la data sosirii nu pot motiva expulzarea de pe teritoriul respectiv.

Dacă există indicii serioase că acest lucru est necesar, într-un termen de trei luni de la data sosirii, statele membre pot supune beneficiarii dreptului de ședere unui examen medical gratuit, care să ateste că nu suferă de nici una dintre bolile menționate în actele normative internaționale. Aceste examene medicale nu pot fi impuse în mod sistematic.[5, art. 29]

Persoanele interesate sunt notificate în scris cu privire la orice decizie adoptată, astfel încât să poată înțelege conținutul notificării și implicațiile acesteia.

Persoanele interesate sunt informate în mod precis și complet cu privire la motivele de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică pe care se bazează decizia luată în cazul lor, cu excepția situațiilor în care acest lucru este contrar intereselor siguranței statului.

Notificarea precizează instanța judecătorească sau autoritatea administrativă la care persoana interesată poate contesta decizia, termenul pentru contestare și, dacă este cazul, termenul acordat persoanei respective pentru a părăsi teritoriul statului membru. Cu excepția unor cazuri de urgență, motivate corespunzător, termenul acordat pentru părăsirea teritoriului nu poate fi mai mic de o lună de la data notificării.[5, art. 30]

Persoanele interesate au acces, în statul membru gazdă, la căile judiciare de atac și, dacă este cazul, la cele administrative, pentru a contesta o decizie luată împotriva lor din motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică.

În cazul în care contestarea deciziei de expulzare este însoțită de o cerere de luare a unor măsuri vremelnice de suspendare a executării deciziei, expulzarea efectivă a persoanei de pe teritoriu nu se poate face înainte de luarea ordonanței privind măsurile vremelnice, cu excepția cazurilor în care:

- decizia de expulzare se întemeiază pe o hotărâre judecătorească anterioară;
- persoanele în cauză au avut anterior acces la o cale judiciară de atac;
- decizia de expulzare se întemeiază pe motive imperative de siguranță publică, în conformitate cu prevederile legale. [5, art. 28 alin.(3)]

Căile de atac permit examinarea legalității deciziei, precum și a faptelor și împrejurărilor pe care se bazează măsura propusă. Acestea asigură că decizia nu are caracter disproporționat, în special având în vedere cerințele prevăzute la articolul 28.

Statele membre pot refuza prezența persoanei respective pe teritoriul lor pe parcursul exercitării căilor de atac, dar nu o pot împiedica să își formuleze personal apărările, cu excepția cazurilor în care prezența sa ar putea cauza perturbări grave ale ordinii și siguranței publice sau în care calea de atac privește refuzul accesului pe teritoriul respectiv.

Persoanele care fac obiectul unei decizii de interdicere a intrării pe teritoriu pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică pot prezenta o cerere pentru ridicarea interdicției după o perioadă de timp rezonabilă, în funcție de împrejurări și, în orice caz, după trei ani de la executarea hotărârii de-

finitive de interzicere a intrării care a fost pronunțată în mod valabil în conformitate cu dreptul comunitar, prezentând probe ce atestă că s-a produs o schimbare efectivă a împrejurărilor care au justificat decizia de interzicere a intrării pronunțată împotriva lor.

Statul membru în cauză ia o decizie privind această cerere în termen de șase luni de la prezentarea acesteia.

Expulzarea poate fi dispusă de statul membru gazdă ca pedeapsă sau măsură accesorie a unei pedepse privative de libertate numai cu respectarea cerințelor legale. [5, art.27, 28 și29]

În cazul în care decizia de expulzare este pusă în executare după mai mult de doi ani de la emiterea sa, statul membru verifică dacă persoana respectivă continuă să constituie un pericol real și actual la adresa ordinii publice sau a siguranței publice și stabilește dacă de la data emiterii deciziei de expulzare s-a produs vreo schimbare efectivă a împrejurărilor.

În acest context, putem menționa că mai sunt unele derogări de la procedura enunțată anterior, referitor la deciziile de expulzare și ca exemplu putem oferi inițiativa guvernului italian care într-o ședință extraordinară a aprobat o ordonanță prin care imigranții infractori pot fi trimiși imediat acasă, fără o decizie judecătorească, doar în baza hotărârii prefectului, legea fiind promulgată de președintele Italiei. Aceasta a fost reacția Italiei la un șir de infracțiuni deosebit de grave săvârșite de către imigranți.

În contextul problematicii abordate, nu putem să trecem cu vederea și aspectul extern referitor la modul de supraveghere și control al frontierelor externe.

Acordul și Convenția Schengen au abolit controlul persoanelor la trecerea frontierelor între statele semnatare pentru cetățenii UE. În ceea ce privește cetățenii statelor terțe, aceste acorduri stabilesc necesitatea unei vize pe o perioadă de 3 luni. Regulamentul (CE) nr. 562/2006 din 15 martie 2006 stabilește un Cod comunitar privind regulile ce guvernează circulația persoanelor peste frontieră (dar numai pentru spațiul Schengen). Acesta sistematizează regulile existente pentru controlul frontierelor externe. În principiu, controlul persoanelor la frontieră este interzis între statele membre ale spațiului. Un străin care este soț al unui cetățean dintr-un alt stat membru al UE riscă să nu beneficieze de protecția oferită de directiva din 1964, atunci când a fost emisă o alertă pentru a-i fi refuzată intrarea. Aceasta conduce la concluzia că o parte contractantă poate emite o alertă numai după ce a stabilit că prezența străinului constituie o amenințare reală, imediată și suficient de serioasă pentru a afecta unul dintre interesele fundamentale ale societății. [8, p. 412]

Un stat membru care consultă alerta trebuie, înainte de a refuza intrarea în spațiul Schengen, să determine faptul că prezența străinului în acest spațiu constituie o asemenea amenințare.

Bibliografie:

1. I. Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, București, 1995.
2. Declarația Universală a Drepturilor Omului, New York, 10 decembrie 1948, ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.217-XII din

- 28.07.1990 // *Tratate Internaționale*, ediție oficială, vol. I. Chișinău, 1998.
3. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, New York, 16 decembrie 1966, ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.217-XII din 28.07.1990 // *Tratate Internaționale*, ediție oficială, vol. I. Chișinău, 1998.
 4. <http://2011.europa.md/stiri/show/9883/franta-si-italia-continua-expulzarea-romilor-romani>
 5. 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, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (Text cu relevanță pentru SEE).
 6. Codul contravențional al Republicii Moldova din 24.10.2008.
 7. Dicționarul explicativ român, <http://dexonline.ro/definitie/expulzare>.
 8. Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile copilului, încheiată la 20 noiembrie 1989.
 9. Tudorel Ștefan, Beatrice Andreșan-Grigoriu, *Drept comunitar*, Editura C.H. Beck, București, 2007.