

## ASPECTE PRIVIND LIBERA CIRCULAȚIE A LUCRĂTORILOR ÎN SPAȚIUL COMUNITAR

Romulus GIDRO\*  
Aurelia GIDRO\*\*  
Vasile NISTOR\*\*\*

**ABSTRACT:** *The authors have understood to make a brief analysis concerning the right to free movement on the territory of the European Union's member states. The citizenship of the European Union gives every citizen of the Union a fundamental right, under the reserves and conditions stipulated by the community rules. Having in view, also, the recent conflict between France, on one side and Romania and some of the European Union's organisms, on the other side, the authors have understood to make some remarks and to express their critic opinion towards both involved parties.*

**KEYWORDS:** *free movement of workers, fundamental rights, European Union, Community space.*

**JEL CLASSIFICATION:** *K 31, K 33*

Libera circulație a persoanelor reprezintă una din cele mai importante libertăți fundamentale din spațiul comunitar cu multe implicații juridice, economice și politice. Dreptul unei persoane de a circula în mod liber vizează două aspecte: libertatea de circulație a unei persoane ce se află legal pe teritoriul unui stat și are în vedere dreptul acesteia de a se deplasa *intra muros*, adică în cadrul suprafeței delimitate de frontierele aceluia stat; libertatea de circulație între state diferite. Acest din urmă aspect depășește, în mod evident, sfera de reglementare internă și impune consacrarea unor norme juridice internaționale atât cu privire la circulația persoanelor nesalarizate, cât și în privința persoanelor denumite de normele comunitare ca fiind *lucrători*.

Declarația universală a drepturilor omului, prin art. 13, proclamă dreptul oricărei persoane de a circula liber și de a-și alege liber reședința în interiorul unui stat, de a părăsi orice țară, inclusiv pe a sa și de a reveni în țara pe care anterior a părăsit-o.

---

\* Profesor univ. dr., Universitatea "Petru Maior" din Tîrgu-Mureș, Facultatea de Științe Economice, Juridice și Administrative, ROMÂNIA.

\*\* Lector univ. dr., Universitatea "Bogdan-Vodă" din Cluj-Napoca, ROMÂNIA.

\*\*\* Consilier resurse umane, Primăria Gilău, ROMÂNIA.

În art. 2 al Protocolului nr.4 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale se consacră dreptul oricui de a circula în mod liber, de a-și alege liber reședința sa și de a părăsi orice țară, inclusiv pe a sa.

Crearea spațiului comunitar a determinat nașterea unor importante izvoare de drept care întăresc libera circulație și o recunosc ca un drept fundamental pe care jurisdicțiile statelor membre sunt datorate să-l apere.

Tratatul de Instituire a Comunității Europene, prin art. 39, respectiv art. 45 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) stabilește că libera circulație a lucrătorilor este garantată în cadrul Comunității și ea implică eliminarea oricărei discriminări pe motiv de cetățenie între lucrătorii statelor membre, în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și celelalte condiții de muncă.

Prevederile Tratatului au fost dezvoltate printr-o serie de norme comunitare aparținând mai multor regulamente și directive dintre care menționăm *Directiva Parlamentului European și a Consiliului nr.2004/38/CE* din 29 aprilie 2004 privind dreptul la libera circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii Europene și membrilor familiilor acestora<sup>1</sup> și *Regulamentul nr.1612/68/CEE* din 15 octombrie 1968 cu privire la circulația lucrătorilor în interiorul Comunității<sup>2</sup>. Ambele documente sunt aplicabile pentru toate statele membre ale Uniunii Europene începând cu data de 30 aprilie 2006.

Scopul urmărit prin elaborarea Directivei nr.2004/38 a fost constituirea unui act legislativ de bază în materie fiind înlocuite diverse acte normative comunitare care abordau într-un mod sectorial problema liberei circulații și a dreptului la ședere în statele membre.

În expunerea de motive a Directivei nr.2004/38 se subliniază că dreptul de ședere într-un stat membru consolidează sentimentul cetățeniei Uniunii Europene și promovează coeziunea socială, fapt ce reprezintă unul din obiectivele fundamentale ale Uniunii<sup>3</sup>.

Obiectivele Directivei nr.2004/38 constau în:

- a) stabilirea condițiilor de exercitare a dreptului cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor lor de a circula și de a se stabili liber pe teritoriul statelor membre;
- b) dreptul de stabilire permanentă în statele membre al cetățenilor Uniunii și al membrilor lor de familie;
- c) limitările dreptului la libera circulație și la dreptul de ședere, pentru motive de ordine publică, securitate sau sănătate publică.

Dreptul la libera circulație și de ședere trebuie recunoscut, fără discriminare, lucrătorilor „permanenți”, sezonieri și frontalieri, precum și celor angajați în activități de prestare de servicii, așa cum se motivează în preambulul Regulamentului nr.1612/68 al Consiliului.

Probleme liberei circulații presupune, din punct de vedere juridic, deslușirea conotației a doi termeni: noțiunea de *cetățean* al Uniunii și de *lucrător* în spațiul comunitar.

A) Problema cetățeniei.

Cetățenia Uniunii este cea care conferă dreptul fundamental și individual la libera circulație și ședere pe teritoriul statelor membre.

<sup>1</sup> Publicată în J.O.C.E. nr.L 158 din 30 aprilie 2004

<sup>2</sup> Publicat în J.O.C.E. nr. L 257 din 19 octombrie 1968

<sup>3</sup> O. Ținca, *Drept social comunitar-Drept comparat. Legislație română-*, Ed. „Lumina Lex”, București, 2005, p. 43

În preambulul Directivei 2004/38 se precizează că cetățenia Uniunii trebuie să constituie statutul fundamental al resortisanților din statele membre, dacă aceștia își exercită dreptul la liberă circulație și ședere.

Potrivit normelor comunitare cetățean al Uniunii Europene este orice persoană care se bucură de cetățenia unui stat membru. Calitatea de cetățean al Uniunii Europene nu elimină și nu înlocuiește cetățenia națională, cele două cetățenii neexcluzându-se fiind interdependente deoarece cetățenia europeană este condiționată de existența cetățeniei unui stat membru.

Fiecare stat membru este suveran să decidă asupra regulilor după care se acordă cetățenia, Uniunea Europeană nefiind în măsură să intervină în sistemul juridic propriu unui stat membru.

Având în vedere că un cetățean este, de regulă, parte într-un grup familial Directiva 2004/38 definește, în art.2, noțiunea de membru de familie prin care se înțelege:

- a) soțul;
- b) partenerul cu care cetățeanul Uniunii a contractat un parteneriat înregistrat, în temeiul legislației unui stat membru, dacă, potrivit legislației statului membru gazdă, parteneriatele înregistrate sunt considerate drept echivalente căsătoriei și în conformitate cu condițiile prevăzute de legislația relevantă a statului membru gazdă;
- c) descendenții direcți în vârstă de cel mult 21 de ani sau care se află în întreținerea, precum și descendenții direcți ai soțului sau ai partenerului, conform definiției de la litera b);
- d) ascendenții direcți care se află în întreținere și cei ai soțului sau ai partenerului, conform definiției de la litera b).

Destinatarii Directivei sunt toți cetățenii Uniunii care se deplasează sau își au reședința într-un stat membru, altul decât cel al cărui resortisant este, precum și membrii familiei lor.

Libera circulație, potrivit art.3 alin.2 lit.a din Directivă, vizează și alți membrii de familie, indiferent de cetățenia lor, care nu se încadrează în definiția articolului 2, și care, în țara din care au venit se află în întreținerea sau sunt membri ai gospodăriei cetățeanului Uniunii care beneficiază de dreptul de ședere cu titlu principal sau dacă din motive grave de sănătate este necesară în mod imperativ îngrijirea personală a membrului familiei de către cetățeanul Uniunii.

Din cuprinsul Directivei 2004/38 rezultă că beneficiarii acestei norme europene pot fi clasificați în două categorii:<sup>4</sup>

- *beneficiarii direcți*, adică cetățenii unui stat membru și membrii de familie;
- *persoanele favorizate de statul gazdă*, potrivit art.3 alin.2 lit.a și b.

Deosebirea dintre cele două categorii de beneficiari este că în cazul cetățenilor europeni dispozițiile Tratatului au efect direct, ceea ce înseamnă că statul membru nu are dreptul de a refuza intrarea și stabilirea pe teritoriul său (cu excepția cazurilor de ordine, sănătate și securitate publică), pe când în cazul cetățenilor favorizați este nevoie de dispoziții proprii ale statului gazdă pentru intrare și ședere pe teritoriul său<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> O. Ținca, op.cit., p. 46

<sup>5</sup> Ibidem

În expunerea de motive a Directivei 2004/38/CE, la pct. (6), se precizează că pentru menținerea unității familiei în sens larg și fără a aduce atingere interzicerii discriminării pe criteriul cetățeniei, situația persoanelor care nu sunt incluse în definiția membrilor de familie în conformitate cu prezenta directivă și care, prin urmare, nu se bucură, automat de dreptul de intrare și ședere în statul membru gazdă ar trebui să fie examinată de acesta pe baza propriei legislații interne, pentru a decide dacă se poate acorda intrarea și șederea unor asemenea persoane, luând în considerare relația lor cu cetățeanul Uniunii sau orice alte împrejurări, precum dependența lor financiară sau fizică de cetățeanul Uniunii

În conținutul dreptului la liberă circulație intră și dreptul de a părăsi un stat pe teritoriul căruia se găsește, chiar și atunci când este vorba despre propria-i țară.

Dreptul de ieșire dintr-o țară presupune ca cetățeanul Uniunii și membrii lui de familie să dețină cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile fără a li se putea impune vize de ieșire sau alte formalități echivalente.

În conformitate cu Protocolul nr.4 la Convenția pentru apărarea drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale – Strasbourg, 16 septembrie 1963 – se interzice orice sancțiune sau șicanare la adresa celui care dorește să plece dintr-un stat. Din practica fostei Comisii Europene a Drepturilor Omului rezultă că libertatea de a părăsi orice țară implică dreptul pentru cel interesat de a pleca în orice țară care este dispusă să-l primească.

În acest context, fosta Comisie Europeană a Drepturilor Omului a decis că refuzul Finlandei de a elibera un pașaport unui cetățean finlandez care domiciliu în Suedia este o încălcare a libertății individului de a-și părăsi țara. Soluția este identică și în cazul în care se refuză eliberarea unui pașaport unei persoane pe motivul că aceasta nu și-a efectuat în întregime serviciul militar<sup>6</sup>.

Într-o altă cauză a aceleiași foste Comisii s-a reținut că reclamantii, deși au putut părăsi în mod liber o țară – în speță Suedia - s-au plâns că n-au fost autorizați să transfere anumite sume de bani în noua lor țară de reședință (S.U.A.). Comisia a decis că „dreptul de a scoate fără nici o restricție, dintr-o țară bunurile sale nu face parte din dreptul de a părăsi liber o țară”<sup>7</sup>. Decizia a fost apreciată ca fiind corectă exprimându-se opinia că speța în cauză ține „mai degrabă de regimul juridic al bunurilor unei persoane. . .decât una ce ar privi libertatea de circulație”<sup>8</sup>.

#### B) Noțiunea de *lucrător*.

Principalii beneficiari ai dreptului la libera circulație sunt lucrătorii statelor membre. Până la ora actuală nu s-a elaborat nici o normă juridică europeană care să definească termenul de lucrător dar conținutul acestuia poate fi dedus din cuprinsul art.39 al Tratatului asupra Comunității Europene unde la alin.2, menționându-se libera circulație a lucrătorilor se are în vedere încadrarea în muncă, remunerația și celelalte condiții de muncă.

În literatura de specialitate din România lucrătorul a fost definit ca fiind „acea persoană care se deplasează într-un alt stat membru al Uniunii Europene, decât cel de

<sup>6</sup> Cazurile în speță au fost soluționate de Comisia Europeană a Drepturilor Omului și citate în C. Bârsan, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, vol.I, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 1114

<sup>7</sup> C. Bârsan, op.cit., p. 1114

<sup>8</sup> Ibidem

origine, în scopul de a găsi un loc de muncă, de a se angaja și desfășura o activitate salariată, beneficiind de condiții de muncă adecvate, fără să fie supus vreunei discriminări<sup>9</sup>.

În terminologia juridică românească termenul de *lucrător* poate părea ciudată deoarece în legislația românească, cu o singură excepție, nu este utilizat. Excepția o constituie Legea nr. 319/2006 a securității și sănătății în muncă<sup>10</sup> unde lucrătorul este definit ca fiind o persoană angajată de către un angajator, inclusiv studenții și elevii aflați în stadiu de practică, precum și ucenicii și alți participanți la procesul de muncă, cu excepția persoanelor care prestează activități casnice. În doctrină această definiție este apreciată ca fiind foarte apropiată de cea utilizată în dreptul comunitar<sup>11</sup>.

Necesitatea utilizării termenului de lucrător este justificată deoarece dreptul comunitar are ca scop armonizarea sistemelor naționale de drept care au reglementări și definiții variate, în raport de propriile tradiții economico-juridice<sup>12</sup>.

Curtea de Justiție a Comunităților Europene și-a adus un aport important la clarificarea noțiunii de *lucrător* precizând că ea este specifică dreptului comunitar și nu celui național pentru că dacă acest termen ar fi avut originea în dreptul intern atunci fiecare stat ar fi avut posibilitatea de a modifica înțelesul noțiunii de lucrător migrant, lipsind astfel anumite categorii de persoane de beneficiul protecției acordate de Tratat<sup>13</sup>.

Din conținutul Tratatului, precum și din jurisprudența Curții de la Luxemburg rezultă că noțiunea de lucrător presupune următoarele elemente:

- desfășurarea unei activități economice;
- remunerarea;
- subordonarea lucrătorului față de angajator.

*Prestarea unei activități economice.*

Libera circulație în Uniunea Europeană – comunitate care are o origine economică – presupune prestarea unei activități cu valoare economică, orice resortisant al unui stat membru, indiferent de reședința sa are dreptul de acces la o activitate salariată<sup>14</sup>.

Domeniile în care se desfășoară munca și natura relațiilor dintre angajat și angajator nu prezintă importanță, esențială fiind stabilirea unei relații de muncă chiar dacă nu se încheie un contract individual de muncă.

Curtea de Justiție a decis că se poate bucura de statutul de lucrător și cetățeanul unui stat membru care activează în cadrul unei instituții cu statut special de drept internațional (ASE – Agenția Spațială Europeană) sau cel care a încheiat un contract de muncă ocazional, precum și cetățeanul care a încheiat un contract de stadiu de formare<sup>15</sup>.

În cazul prestațiilor efectuate în cadrul unor comunități religioase sau spirituale munca depusă – a conchis Curtea – poate reprezenta o activitate economică „ în măsura în care aceasta tinde să garanteze o independență economică a comunității. . .”<sup>16</sup>.

<sup>9</sup> Al. Țiclea, C. Gâlcă, Libera circulație a lucrătorilor în Uniunea Europeană, în R.R.D.M. nr.5/2008, p.13

<sup>10</sup> M.Of. nr.646 din 26 iulie 2006<sup>11</sup> A. Popescu, Dreptul internațional al muncii, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 339

<sup>12</sup> A. Popescu, T.G. Savu, Noțiunea de „lucrător” în dreptul comunitar, R.R.D.M. nr.4/2002, p.15

<sup>13</sup> Hotărârea C.J.C.E. din 19 martie 1964, în dosarul 75/63, Recueil 1964, p.347

<sup>14</sup> Art.1 din Regulamentul (CEE) nr.1612/68 al Consiliului, publicat în J.O. 268 din 6 noiembrie 1967, p.9

<sup>15</sup> O. Ținca, op.cit., p.63-64 (Hotărârea din 15 martie 1989, în cauzele nr.389 și 390/87; Hotărârea C.J.C.E. din 21 noiembrie 1991, în cauza 27/91; Hotărârea din 26 februarie 1992, în cauza br.3/1990)

<sup>16</sup> A. Popescu, T.G. Savu, op.cit., p.17 (Hotărârea C.J.C.E. din 5 octombrie 1988, în dosarul 196/87)

Potrivit aceleiași instanțe poate fi considerat lucrător, în sensul dreptului comunitar, și cel care prestează o activitate ce presupune o durată și productivitate normală a muncii și care creează în mod indubitabil un beneficiu angajatorului său. Este cazul celebru al fotbalistului belgian Jean Marc Bosman care a permis Curții să precizeze că și exercitarea unui sport – în speța noastră fotbalul, J.M.Bosman fiind jucător profesionist la un club belgian de fotbal – poate intra sub incidența normelor comunitare dacă prestația sportivă are un conținut economic. Sportivii profesioniști și semiprofesioniști activează în cadrul unor asociații sportive urmărind avantaje patrimoniale caz în care dreptul lor la libera circulație nu poate fi restrâns prin diverse norme ce invocă „clauza de naționalitate”<sup>17</sup>.

Sportivii amatori precum și cei care participă la jocurile unei echipe naționale nu prestează o activitate economică, în sensul dreptului comunitar și nu intră sub incidența normelor privind dreptul la liberă circulație.

#### *Remunerarea.*

Pentru ca o persoană să dobândească statutul de lucrător trebuie ca relația de muncă în care este implicată să presupună primirea în contrapartidă a unei remunerații, indiferent de nivelul și modalitățile acesteia. Ceea ce reprezintă esențialul este ca munca să fie reală și efectivă, adică „activitatea depusă de lucrător să contribuie la ameliorarea cantitativă sau calitativă a producției întreprinderii”<sup>18</sup>.

Curtea de la Luxemburg a statuat că recunoașterea calității de lucrător nu depinde de nivelul de salarizare nefiind necesar ca plata primită să acopere în totalitate veniturile necesare de trai, ele putând fi inferioare minimului de existență necesar în statul gazdă. Mobilul intern care l-au determinat pe un cetățean al Uniunii Europene să caute de lucru într-un alt stat membru și să accepte nivelul unei salarizări inferioare în țara gazdă sunt irelevante atâta vreme cât el desfășoară o activitate reală și efectivă .

Este considerat lucrător și cel care este implicat într-un stagiu de formare profesională sub supravegherea autorităților țării gazdă, perioadă de timp în care prestează și activități salarizate în favoarea unor beneficiari.

#### *Subordonarea lucrătorului față de angajator.*

Calitatea de lucrător presupune executarea prestației sub conducerea beneficiarului muncii depuse care poate da dispoziții, poate controla, poate aplica sancțiuni, într-un cuvânt are putere de direcție ceea ce determină subordonarea tipică a angajatului față de angajatorul său.

În doctrina occidentală s-a pus problema dacă această subordonare este una simplă, de natură economică ( calitatea de salariat este recunoscută celui care se găsește plasat sub dependența economică a altuia, în profitul căruia lucrează și de unde își acoperă resursele financiare) sau este vorba de o subordonare juridică ce presupune recunoașterea calității de salariat celui care execută munca sub ordinele altuia, acesta din urmă putând da directive privind executarea prestației și poate controla îndeplinirea sarcinilor și a calității muncii efectuate<sup>19</sup>.

Curtea de Justiție a Comunităților Europene s-a pronunțat în favoarea abordării subordonării de tip juridic care presupune puterea angajatorului pe plan organizatoric, normativ și disciplinar<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Hotărârea C.J.C.E. din 15 decembrie 1995, în dosarul 415/93

<sup>18</sup> O. Ținca, op.cit., p.65

<sup>19</sup> B. Teyssie, Droit européen du travail, 2-eme edition, Litec, Paris, 2003, p. 93

Problema dacă libera circulație vizează și funcționarii publici a fost într-o perioadă de timp controversată datorită modului lapidar în care a fost formulat alineatul (4) al art. 39 din Tratat: „Dispozițiile prezentului articol nu se aplică încadrării în administrația publică”.

Determinantă a fost poziția Curții de Justiție care a decis că nu beneficiază de dispozițiile privind libera circulație a lucrătorilor „locurile de muncă ce presupun o participare, directă sau indirectă, la exercitarea puterii publice și la funcțiile ce au ca obiect salvagardarea interesului general al statului și al altor colectivități publice. Astfel de locuri de muncă presupun, așadar, din partea titularilor lor existența unui raport specific de solidaritate față de stat, ca și reciprocitatea drepturilor și a îndatoririlor care constituie baza legăturii de cetățenie”<sup>21</sup>.

În dreptul comunitar nu există o definiție a noțiunii de „interes public” dar din practica constantă a Curții de Justiție rezultă că textul din Tratat se referă la activitățile ce implică exercițiul autorității publice și necesitatea prezervării interesului general. Curtea a apreciat că noțiunea de putere publică constă în autoritatea ce decurge din suveranitatea statului și posibilitatea de a utiliza constrângerea față de cetățeni.

Alături de Curtea de Justiție și Comisia s-a declarat de acord ca prevederile art.39 alin.(4) din Tratat să vizeze funcții specifice statului, cum ar fi : forțele de ordine, armata, diplomația, magistratura, diferite locuri de muncă din anumite ministere, guverne regionale, colectivități locale, toate aceste presupunând exercitarea puterii juridice publice a statului<sup>22</sup>.

Prin mai multe hotărâri ale sale Curtea de Justiție a decis că nu se poate accepta exercitarea funcției publice decât dacă este vorba de o participare directă sau indirectă la exercitarea puterii publice și prin funcția respectivă se apără interesele generale ale unui stat membru.

Nu intră în această categorie profesorii și cercetătorii chiar dacă în unele state, Germania bunăoară, se consideră că profesorii beneficiază de prerogativele puterii publice prin faptul ținării unor cursuri, a notării elevilor și a deciziei de promovare în clasele superioare<sup>23</sup>.

În unele țări din Uniunea Europeană s-a admis ca cetățenii statelor membre să poată accede la posturi specifice administrației publice cu condiția ca atribuțiile îndeplinite să nu implice exercițiul suveranității<sup>24</sup>.

Libera circulație a lucrătorilor impune instituirea unui sistem care să asigure lucrătorilor migranți și persoanelor aflate în întreținerea acestora dreptul la :

a) cumulul tuturor perioadelor luate în considerare de către diferitele legislații interne în vederea dobândirii și păstrării dreptului la prestații, precum și pentru calcularea acestora;

b) plata prestațiilor pentru persoanele rezidente pe teritoriile statelor membre<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Ibidem; Hotărârea C.J.C.E. din 31 mai 1989, în cauza nr.344/87

<sup>21</sup> Hotărârea C.J.C.E. din 30 mai 1989, în cauza nr.33/88.

<sup>22</sup> O. Ținca, op.cit., p. 67-68

<sup>23</sup> Ibidem; Hotărârea C.J.C.E. din 3 iulie 1986, în cauza 66/85

<sup>24</sup> A. Popescu, T.G. Savu, op.cit., p.26

<sup>25</sup> Art. 48 din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene (fostul art.42 din Tratatul de Constituire a Uniunii Europene)

Se impune precizarea că noțiunea de lucrător în dreptul comunitar nu este univocă ceea ce înseamnă că noțiunea de lucrător în domeniul relațiilor de muncă diferă de noțiunea de lucrător în domeniul securității sociale.

Potrivit art.1 din Regulamentul 1408/71 noțiunea de lucrător se referă la lucrătorul salariat sau lucrătorul independent afiliat la un regim național de asigurare socială<sup>26</sup>. Curtea de Justiție a permis lărgirea sferei noțiunii de lucrător înglobând în ea și cetățenii Uniunii Europene care se deplasează în interes personal într-o țară membră și care pot beneficia de prevederile Regulamentului 1408/71 chiar dacă nu au un loc de muncă în țara gazdă dar beneficiază de un regim de securitate socială și au fost asigurați în calitate de lucrători<sup>27</sup>.

Printr-o altă hotărâre a Curții de Justiție<sup>28</sup> s-a precizat că normele comunitare în materia securității sociale se aplică tuturor lucrătorilor asigurați, fiind irelevantă cauza pentru care ei se deplasează într-o altă țară membră a Uniunii Europene.

Din practica Curții de Justiție se poate constata că noțiunea de lucrător în materia securității sociale nu este identică în toate țările membre, legislația națională fiind cea care stabilește beneficiarii regimului general de securitate socială. Dar, Curtea atenționează statele membre că o persoană ce beneficiază de un regim general de securitate socială intră în sfera de aplicare a normelor comunitare privind coordonarea regimurilor de securitate socială<sup>29</sup>.

Din preambulul Regulamentului nr.883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului, din 29 aprilie 2004, rezultă că regulile de coordonare a sistemelor naționale de securitate socială se înscriu în cadrul liberei circulații a persoanelor. Regulamentul, prin chiar art.1, face o serie de precizări terminologice, inclusiv cele privind activitatea salariată și cea independentă contribuind la buna înțelegere a dreptului la libera circulație a lucrătorilor.

Libertatea de circulație, cu cele trei componente fundamentale ale sale – dreptul de a circula liber pe teritoriul unui stat, dreptul de a-ți alege reședința pe teritoriul unui stat și dreptul de a părăsi teritoriul unui stat – este recunoscută tuturor cetățenilor Uniunii Europene în mod nediscriminatoriu dar, poate cunoaște, în anumite situații, unele limitări.

Restrângerea libertății de circulație a cetățenilor Uniunii Europene și a membrilor lor de familie trebuie să aibă ca fundament o normă juridică, să urmărească un scop legitim, să fie necesară, utilă și să se realizeze prin mijloace specifice unei societăți democratice. Este foarte important ca restrângerea libertății de circulație să aibă loc cu respectarea proporționalității între scopul urmărit și mijloacele utilizate pentru realizarea lui și să se bazeze exclusiv pe condiția personală a cetățeanului în cauză.

Conform Tratatului libera circulație nu poate fi îngrădită decât pentru motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică. Aceste motive nu pot fi invocate în scopuri economice.

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 admise moti

<sup>26</sup> O. Ținca, Noțiunea de lucrător în dreptul securității sociale al Uniunii Europene, în R.R.D.M. nr.4/2010, p. 18

<sup>27</sup> Hotărârea C.J.C.E. din 19 martie 1964, în cauza nr.75/63

<sup>28</sup> Hotărârea C.J.C.E. din 9 decembrie 1965, în cauza nr.44/65

<sup>29</sup> O. Ținca, op.cit., p.21



vări care nu sunt direct legate de caz sau care sunt legate de considerații de prevenție generală.

Fosta Comisie Europeană a Drepturilor Omului a decis, în soluționarea unor cauze concrete că nu pot fi considerate limitări ale dreptului de circulație următoarele fapte:<sup>30</sup>

- obligația impusă fiecărui cetățean de a avea asupra sa un document de identitate și care să fie prezentat autorităților publice la cererea acestora;
- detenția unei persoane, în condițiile legii, împotriva căreia s-a pornit procedura de urmărire penală;
- condiția legală a stabilirii unei reședințe permanente pe teritoriul țării gazdă în vederea restituirii, la cerere, a unor bunuri.

Conduita personală pentru a a fi motiv de restrângere a dreptului la libera circulație trebuie să reprezinte o amenințare reală, gravă și actuală la adresa unui interes fundamental al societății.

Curtea de Justiție a stabilit că un stat membru poate invoca, în caz de restrângere a liberei circulații, comportamentul personal al unei persoane constând în afilierea la un grup sau o organizație care, deși nu este interzisă, prin activitățile sale prezintă un cert pericol social.

Invocarea comportamentului personal pentru restrângerea libertății de circulație trebuie argumentată cu faptul că amenințarea la adresa ordinii și siguranței publice își are sursa în fapta personală a unui individ iar expulzarea acestuia nu poate fi decisă pentru motive de prevenție generală sau cu scopul de a descuraja alte persoane<sup>31</sup>.

Justificarea măsurilor de restrângere a dreptului la libera circulație pe motiv de ordine publică trebuie apreciate în raport de toate normele dreptului comunitar pentru a se evita aprecierile discreționare ale statelor membre și a garanta drepturile cetățenilor europeni supuși unor astfel de măsuri.

În cazul romilor (țiganilor) de cetățenie română aflați pe teritoriile altor state membre ale Uniunii Europene restrângerea dreptului lor de circulație, de ședere și de revenire nu este posibilă decât pentru aceleași motive invocate în Tratat. În situația punctuală petrecută în Franța, în ultimele luni ale anului 2010, Uniunea Europeană se confruntă cu o situație pe care nu a avut-o în vedere, deși trebuia s-o prevadă și care a creat dificultăți în raporturile dintre unele state membre mai ales pentru faptul că, în opinia noastră, nici una din țările implicate nu-și asumă responsabilitatea pentru ceea ce au făcut – este cazul Franței care a procedat la expulzări mascate – sau ceea ce trebuiau să facă, cu mult mai multă vreme înainte de aceste evenimente – este cazul României care nu a depus suficiente eforturi pentru integrarea socială a romilor (țiganilor) și a cheltuit în mod ineficient și poate chiar iresponsabil bani publici destinați politicii de educație și inserție socială a acestei etnii.

Ne exprimăm categoric opinia cu privire la vinovăția statului român în ceea ce privește tergiversarea *sine die* a rezolvării problemei integrării etniei rome prin politici ferme și constante planificate, mai ales, pe plan educațional. De la dezrobirea țiganilor din secolul XIX, ce a avut loc în Principatele Române, problema integrării sociale a acestora a fost total neglijată considerându-se, în mod nejustificat, că ea se va produce de la sine,

<sup>30</sup> C. Bârsan, op.cit., p.1115 - 1116

<sup>31</sup> Hotărârea C.J.C.E. din 26 februarie 1975, în cauza nr. C-67/74

prin trecerea timpului și numai prin efortul propriu al acestei etnii, ceea ce, bineînțeles, nu s-a întâmplat.

În același timp ne exprimăm totala surprindere față de atitudinea unor lideri ai țării în care s-a născut principiul fundamental al libertății omului și care au găsit de cuviință să utilizeze mijloace de îndepărtare a unor cetățeni – vrem, nu vrem; ne place sau nu ne place – europeni încercând să mascheze adevăratele intenții de expulzare, pentru care nu aveau motive, și în nici un caz în grup.

Utilizarea unor mijloace ieftine și viclene de escamotare a realelor intenții de expulzare prin momirea unor grupuri de oameni, foarte vulnerabili din punct de vedere economic, cu sume de bani, modice, de altfel, nu face cinste nici unui conducător, cu atât mai mult cu cât este vorba de capul statului unei țări care este realmente lider al culturii și civilizației umane.

Fără a încerca să derobez statul român de obligațiile pe care le are față de propriii cetățeni, indiferent de natura lor etnică, ne exprimăm convingerea că problema romilor, care s-ar putea să fie ultima grupare etnică din Europa cu tradiții culturale migratoare, este una și europeană ce presupune un efort concertat și comun în vederea integrării în parametrii consacrați în Uniune.

Plasarea culpei dintr-o parte în alta, precum și lipsa de viziune a organismelor de conducere a Uniunii Europene în problematica, reală și concretă, a existenței în Europa a unor grupuri etnice cu valențe culturale aparte și tradiții milenare de migrație, demonstrează prăpastia încă existentă între prevederile moderne, elegante, umanitare privind egalitatea în drepturi și nediscriminarea și crudele, uneori chiar șocantele fapte cotidiene de viață care demonstrează unele tare ale intoleranței ce sunt cu atât mai neplăcute cu cât sunt manifestate de reprezentanți ai unei națiuni care prin vărsare de sânge a luptat și a câștigat recunoașterea unor drepturi fundamentale ale omului.

În privința restrângerii dreptului la libera circulație pe motive de sănătate publică, potrivit art.29 din Directiva nr.2004/38 a CE, 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 și 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.

Îndepărtarea de pe teritoriul unei țări gazdă trebuie să respecte normele europene de drept material și procedural oferindu-se astfel o serie de garanții privind dreptul de circulație, de ședere și de părăsire a unui stat membru al Uniunii Europene.

Este interzisă expulzarea, prin măsuri individuale sau colective, a cetățenilor unui stat, de pe teritoriul acestuia.

Este importantă delimitarea între termenii *expulzare* și *extrădare*.<sup>32</sup>

Prin *expulzare* se înțelege punerea în executare a unui ordin de a părăsi un anumit teritoriu statal, pe când prin *extrădare* are loc o „punere” sau „predare” a unei persoane unui alt stat, de obicei, în vederea urmăririi, judecării sau executării unei pedepse penale.

<sup>32</sup> C. Bârsan, op.cit., p. 1122

Extrădarea, reglementarea ei, aparține normelor juridice ale fiecărui stat în parte, unele state permițând procedura extrădării, pe când altele nu o admit.

Expulzarea cetățeanului european și a familiei sale, care a dobândit dreptul de ședere permanentă pe teritoriul unui stat membru al Uniunii Europene nu este posibilă decât în situațiile în care intervin motive imperative de ordine și siguranță publică.

Din punct de vedere procedural persoanele aflate într-o astfel de situație trebuie înștiințate printr-o notificare și informate cu privire la motivele invocate în vederea expulzării.

În notificare este obligatorie precizarea dreptului de a contesta măsura și organul judiciar sau administrativ la care se depune contestația.

Rezolvarea contestației se face cu respectarea drepturilor procedurale și de apărare care trebuie să fie recunoscute, cel puțin, la nivelul condițiilor aplicabile în fața unor instanțe naționale de același tip.

Persoanele care fac obiectul unei decizii de interzicere a intrării pe teritoriul unui stat comunitar, pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică, au dreptul de a li se ridica interdicția, pe bază de cerere, după o perioadă de timp rezonabilă, în funcție de împrejurări și, în orice caz, după trei ani de la executarea hotărârii definitive de interzicere a intrării.

Pe perioada analizării cererii lor persoanele în cauză nu au dreptul de intrare pe teritoriul statului care a impus interdicția.

---

---

---