

I.

CONSIDERAȚII INTRODUCATIVE

Prin analizarea conceptelor teoretice privind libertatea de circulație și limitările aduse acestora, precum și prin prezentarea legislației și jurisprudenței în materie, comunitare și naționale, lucrarea de față își propune să fie un instrument de lucru în sprijinul profesioniștilor în domeniu (magistrați, avocați, specialiști din administrația publică), dar și un instrument didactic util pentru studenții și cadrele didactice de la facultățile de drept și științe politice, pentru auditorii de justiție, pentru care libera circulație a românilor în Uniunea Europeană poate constitui unul din obiectele de studiu.

1. DEFINIȚIA LIBEREI CIRCULAȚII ȘI LIMITAREA SA

Libertatea de circulație a persoanelor reprezintă un drept fundamental consacrat în plan internațional și la nivel național, în constituțiile multor state. Ce înseamnă această libertate? Ca cetățean al unui stat poți să călătorești liber atât în cadrul granițelor sale, cât și în alte state. Totodată, ea asigură dreptul de a intra, domiciliu, studia, munci într-un alt stat, în funcție de condițiile impuse de statul respectiv. În același timp, libertatea de circulație îți conferă posibilitatea de a te întoarce în orice moment în statul de unde ai plecat.

Legislația română definește libera circulație al cetățenilor români în mai multe acte normative, iar jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție conturează conținutul și limitele acestei liber-

tăți. Astfel, Înalta Curte apreciază¹ că noțiunea de libertate a circulației persoanelor având cetățenia română (în speță se pune problema restrângerii dreptului la libera circulație a unui cetățean român) include în sfera sa următoarele componente:

- dreptul cetățeanului român de a circula liber pe teritoriul României;
- dreptul cetățeanului român de a-și stabili domiciliul sau reședința pe teritoriul României;
- dreptul cetățeanului român de a emigra într-un alt stat;
- dreptul cetățeanului român de a intra pe teritoriul României;
- dreptul cetățeanului român de a părăsi teritoriul României pentru a circula sau a se stabili într-un alt stat.

Această libertate nu este una absolută. Ea cunoaște limitări care țin de respectarea unor interese fundamentale ale unui stat, precum ordinea și siguranța publică, sănătatea publică. Astfel, statele limitează această libertate fie pentru protejarea anumitor categorii de persoane (minorii), fie aplicând măsuri de supraveghere prevăzute de legislația penală sau în caz de război. Sunt cunoscute și alte tipuri de limitări care au fost aplicate în decursul perioadelor istorice, de exemplul restricții discriminatorii bazate pe sex, rasă și origine socială².

2. NOȚIUNILE DE EXPULZARE, READMISIE ȘI RETURNARE

De asemenea, reprezintă limitări ale libertății de circulație măsuri precum expulzarea, extrădarea, returnarea și readmisia.

¹ I.C.C.J., Secția civilă și de proprietate intelectuală, decizia nr. 7486 din 27 noiembrie 2008. A se vedea infra, p. 165.

² *Cassius Dio*, Istoria Romană, Cartea LV, 26, menționează că împăratul roman Augustus și-a asumat prerogative aproape monarhice asupra provinciei Egipt și a interzis senatorilor să călătorească acolo fără permisiunea sa.

Aceste restricții sunt prevăzute și în legislația României, domeniul de aplicare al normelor interne fiind diferit în funcție de cetățenie și/sau domiciliul persoanei în cauză. Astfel, în Constituția României poate fi regăsită o dispoziție consacrată prin Convenția europeană a drepturilor omului, potrivit căreia proprii cetățeni nu pot fi extrădați sau expulzați, decât cu respectarea anumitor condiții speciale.

Constituția României

„Art. 19. Extrădarea și expulzarea

(1) Cetățeanul român nu poate fi extrădat sau expulzat din România.

(2) Prin derogare de la prevederile alin. (1), cetățenii români pot fi extrădați în baza convențiilor internaționale la care România este parte, în condițiile legii și pe bază de reciprocitate.

(3) Cetățenii străini și apatrizii pot fi extrădați numai în baza unei convenții internaționale sau în condiții de reciprocitate.

(4) Expulzarea sau extrădarea se hotărăște de justiție.”

În plus, aceste limitări la libera circulație sunt prevăzute și prin legi speciale, în concordanță cu normele internaționale și comunitare în materie.

Astfel, **expulzarea** este privită ca o măsură de siguranță, prevăzută de art. 117 C. pen., cu modificările și completările ulterioare, și de O.U.G. nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, cu modificările și completările ulterioare. Cetățeanului străin sau persoanei fără cetățenie care a comis o infracțiune i se poate interzice rămânerea pe teritoriul României. Dacă expulzarea însoțește pedeapsa închisorii, aducerea la îndeplinire are loc după executarea pedepsei. Din punct de vedere al dreptului internațional public, expulzarea a fost definită ca fiind „instituția juridică ce permite autorităților publice dintr-un stat să oblige o persoană (cetățean străin sau apatrid) să părăsească țara, punând astfel capăt, în mod silit, șederii acestei persoane pe teritoriul său”¹.

¹ Gh. Iancu, *Dreptul de azil. Privire comparativă cu statutul juridic al refugiatului*, Ed. All Beck, București, 2002, p. 16.

Extrădarea este definită de Legea nr. 302/2004 privind cooperarea judiciară internațională în materie penală ca o formă de cooperare privind cooperarea judiciară internațională în materie penală:

Legea nr. 302/2004 privind cooperarea judiciară internațională în materie penală

„Art. 22. Persoane supuse extrădării

Pot fi extrădate din România, în condițiile prezentei legi, la cererea unui stat străin, persoanele aflate pe teritoriul său care sunt urmărite penal sau sunt trimise în judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni ori sunt căutate în vederea executării unei pedepse sau a unei măsuri de siguranță în statul solicitant.

Art. 23. Persoane exceptate de la extrădare

(1) Nu pot fi extrădați din România:

- a) cetățenii români, dacă nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 24¹;
- b) persoanele cărora li s-a acordat dreptul de azil în România;
- c) persoanele străine care se bucură în România de imunitate de jurisdicție, în condițiile și în limitele stabilite prin convenții sau prin alte înțelegeri internaționale;
- d) persoanele străine citate din străinătate în vederea audierii ca părți, martori sau experți în fața unei autorități judiciare române solicitante, în limitele imunităților conferite prin convenție internațională.

(2) Calitatea de cetățean român sau de refugiat politic în România se apreciază la data rămânerii definitive a hotărârii asupra extrădării. Dacă această calitate este recunoscută între data rămânerii definitive a hotărârii de extrădare și data convenită pentru predare, se va pronunța o nouă hotărâre în cauză.”

¹ „Art. 24. Extrădarea cetățenilor români

(1) Cetățenii români pot fi extrădați din România în baza convențiilor internaționale multilaterale la care aceasta este parte și pe bază de reciprocitate, dacă este îndeplinită cel puțin una dintre următoarele condiții:

- a) persoana extrădabilă domiciliază pe teritoriul statului solicitant la data formulării cererii de extrădare;
- b) persoana extrădabilă are și cetățenia statului solicitant;
- c) persoana extrădabilă a comis fapta pe teritoriul sau împotriva unui cetățean al unui stat membru al Uniunii Europene, dacă statul solicitant este membru al Uniunii Europene.

Extrădarea reprezintă măsura pe baza căreia un stat poate preda, potrivit unor reguli prevăzute de lege, unui alt stat, persoanele aflate pe teritoriul său care sunt urmărite penal sau trimise în judecată pentru săvârșirea unor infracțiuni ori căutate în vederea executării unei pedepse ori a unei măsuri de siguranță, de către autoritățile judiciare ale statului solicitant¹. Considerându-se că intră în sfera relațiilor internaționale, extrădarea a fost, în mod tradițional, înscrisă în categoria atribuțiilor puterii executive, cu atât mai mult cu cât cooperarea interstatală care stă la baza extrădării se concretizează prin încheierea de tratate (tratate/convenții de extrădare) care constituie o prerogativă a guvernului ca putere executivă². Prin prisma naturii sale, extrădarea este strâns legată de libertățile fundamentale ale persoanei, garantate prin tratate internaționale și norme constituționale. În același timp, extrădarea este considerată un act de asistență judiciară interstatală în materie penală, care are drept scop transferarea unei persoane, urmărite penal sau condamnate, din domeniul suveranității judiciare a unui stat în cel al unui alt stat, ceea ce implică derularea unei proceduri tehnice stabilite prin dispoziții de drept internațional și de drept intern; de exemplu, obligația internațională de predare stabilită printr-un tratat internațional necesită, pentru punerea sa în practică, măsuri interne din partea celor două state implicate.

(2) În cazul prevăzut la alin. (1) lit. a) și c), atunci când extrădarea se solicită în vederea efectuării urmăririi penale sau a judecării, o condiție suplimentară este ca statul solicitant să dea asigurări considerate ca suficiente că, în cazul condamnării la o pedeapsă privativă de libertate printr-o hotărâre judecătorească definitivă, persoana extrădată va fi transferată în vederea executării pedepsei în România.

(3) Cetățenii români pot fi extrădați în baza dispozițiilor tratatelor bilaterale și pe bază de reciprocitate.

(4) În scopul constatării îndeplinirii condițiilor prevăzute la alin. (1)-(3), Ministerul Justiției poate solicita prezentarea unui act emis de autoritatea competentă a statului solicitant.”

¹ Gh. Iancu, *op. cit.*, p. 21.

² P. Egido, *L'extradition en droit international: problèmes choisis*, Recueil des cours 1991-VI, Université nationale «Educazion a distancia», Madrid, p. 31.

Dintr-un alt punct de vedere, extrădarea, una din cele mai vechi forme de cooperare internațională, se situează în cadrul dreptului internațional public, mai exact al dreptului internațional penal¹.

Noțiunea de **returnare** este definită în art. 1 din H.G. nr. 772/1993² ca fiind acțiunea desfășurată de o autoritate competentă a unui stat, denumită parte solicitantă, prin care o persoană care are cetățenia celui alt stat, denumit parte solicitată, este îndepărtată de pe teritoriul părții solicitante, deoarece a intrat sau se afla ilegal pe teritoriul părții solicitante.

Termenul de **readmisie** este definit în art. 1 din H.G. nr. 772/1993 ca fiind decizia luată de o autoritate competentă a părții solicitate de a prelua propriii cetățeni returnați de partea solicitantă, cu respectarea dispozițiilor legale privind returnarea.

Ambele noțiuni reprezintă fațete ale aceleiași monede, în sensul că returnarea vizează acțiunea inițiată de statul lezat de intrarea sau domicilierea ilegală a unei persoane iar readmisia are în vedere obligația statului celui returnat de a-l reprimi.

II. LEGISLAȚIE EUROPEANĂ ȘI INTERNĂ

Libertatea de circulație este consacrată în instrumente juridice europene cu obiect diferit, primul vizând respectarea drepturilor și libertăților fundamentale – Convenția europeană a drepturilor omu-

¹ *F.R. Radu*, De la extrădare la mandatul european de arestare. O privire istorică și juridică, Dreptul nr. 2/2006.

² H.G. nr. 772 din 30 decembrie 1993 pentru aprobarea Acordului dintre Guvernul României și Guvernul Republicii Slovace privind returnarea-readmisia cetățenilor celor două țări, care au intrat ilegal sau a căror ședere pe teritoriul celui alt stat a devenit ilegală.

lui – și al doilea consacrand o comunitate economică și de valori europene – Tratatul Comunității Europene (Tratatul CE).

1. CONVENȚIA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI (CONVENȚIA PENTRU APĂRAREA DREPTURILOR OMULUI ȘI A LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE)

Protocolul nr. 4 la Convenție recunoaște anumite drepturi și libertăți, altele decât cele deja înscrise în Convenție și în primul Protocol adițional. Art. 2 din Protocolul nr. 4 prevede:

Protocolul nr. 4 la Convenția europeană a drepturilor omului

„Art. 2. Libertatea de circulație

1. 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.
2. Orice persoană este liberă să părăsească orice țară, inclusiv pe a sa.
3. Exercițarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, siguranța publică, menținerea ordinii publice, prevenirea faptelor penale, protecția sănătății sau a moralei, ori pentru protejarea drepturilor și libertăților altora.”
4. Drepturile recunoscute în paragraful 1 pot, de asemenea, în anumite zone determinate, să facă obiectul unor restrângeri care, prevăzute de lege, sunt justificate de interesul public într-o societate democratică.”

2. TRATATUL DE INSTITUIRE A COMUNITĂȚII EUROPENE

Libertatea de circulație a persoanelor reprezintă una din cele patru libertăți fundamentale ale Uniunii Europene, alături de libera circulație a bunurilor, serviciilor și capitalurilor, fiind consacrată prin tratatele institutive ale Comunităților Europene.

Beneficiarii acestei libertăți sunt cetățenii europeni, respectiv persoanele care posedă cetățenia statelor membre, indiferent de scopul pentru care recurg la acest drept (studiu, exercitarea unei activități economice, stabilire, turism etc).

Dreptul la liberă circulație este reglementat prin Tratatul de instituire a Comunității Europene, ca izvor de drept comunitar primar, bucurându-se de prioritate și aplicabilitate directă în ordinea juridică a statelor membre.

Libera circulație a cetățenilor¹ statelor membre este reglementată de art. 18 din Tratatul CE, care prevede că orice cetățean al Uniunii are dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și a condițiilor prevăzute de Tratatul CE și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării acestuia. Dispozițiile adoptate în vederea aplicării se regăsesc în legislația secundară, în special în 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.

Tratatul de Aderare al României la Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr. 157/2005 pentru ratificarea Tratatului dintre

¹ Inițial beneficiarii liberei circulații a persoanelor au fost numai persoanele active din punct de vedere economic: lucrătorii și liber profesioniștii, cetățeni ai statelor membre. Incidente în această materie sunt și prevederile art. 39 din Tratatul CE referitoare la libera circulație a lucrătorilor și Regulamentul nr. 1612/68 din 15 octombrie 1968 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității.

statele membre ale Uniunii Europene¹ și Republica Bulgaria și România privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005 și care a intrat în vigoare de la 1 ianuarie 2007 prevede în Anexa VII dispoziții derogatorii de la Regulamentul menționat mai sus prin care se impun restricții în ceea ce privește libera circulație a lucrătorilor români în statele membre pe perioade cuprinse între 2 și 7 ani.

Cu privire la domeniul de aplicare, Curtea de Justiție a Comunităților Europene (CJCE) a statuat în cauza *Metock și alții*² că „normele tratatului care reglementează libera circulație a persoanelor și actele adoptate în executarea acestora nu pot fi aplicate unor activități care nu prezintă niciun element de legătură cu vreuna dintre situațiile prevăzute de dreptul comunitar și în care totalitatea elementelor relevante se limitează la interiorul unui singur stat membru”.

Tratatul CE

„Art. 18 (fostul art. 8a)

(1) Orice cetățean al Uniunii are dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de prezentul tratat și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării sale. (...)”

„Art. 39 (fostul art. 48)

(1) Libera circulație a lucrătorilor este garantată în cadrul Comunității.
(2) Libera circulație 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.”

¹ Regatul Belgiei, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungară, Republica Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonă, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovacă, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord.

² Pct. 77 din hotărârea pronunțată de CJCE în cauza C-127/08 *Metock și alții*. A se vedea infra, p. 222.

Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene¹ prevede, în art. 45, că orice cetățean al Uniunii beneficiază de dreptul de circulație și de ședere liberă pe teritoriul statelor membre. Libertatea de circulație și de ședere poate fi acordată, în conformitate cu tratatele încheiate în acest sens, resortisanților țărilor terțe stabiliți legal pe teritoriul unui stat membru.

3. LEGISLAȚIE SECUNDARĂ COMUNITARĂ

Legislația secundară comunitară în materia liberei circulații a persoanelor este reprezentată de:

¹ Carta Drepturilor Fundamentale a fost proclamată solemn pentru prima dată de către președinții Parlamentului European, Consiliului și Comisiei pe marginea lucrărilor Consiliului European de la Nisa, la 7 decembrie 2000. Proclamarea Cartei în 2000 nu a reprezentat însă decât un angajament politic, fără forță juridică obligatorie. Cu ocazia lucrărilor Convenției europene și a Conferinței interguvernamentale din 2003-2004, Carta a fost adaptată – în special în ceea ce privește dispozițiile generale – pentru a-i conferi forță juridică obligatorie. Această abordare a fost confirmată de Consiliul European din iunie 2007, cu ocazia negocierii mandatului Conferinței interguvernamentale și în cursul acesteia.

Prin noul Tratat de la Lisabona se conferă forță juridică Cartei identică cu cea a tratatelor institutive. Tratatul de la Lisabona încă nu a intrat în vigoare deoarece a fost respins prin referendum în Irlanda în iunie 2008 și se prevede organizarea unui al doilea referendum în toamna anului 2009.

Art. 1 pct. 8 din Tratatul de la Lisabona prevede că art. 6 alin. (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană va fi înlocuit cu următorul articol:

„Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Carta Drepturilor Fundamentale din 7 decembrie 2000, astfel cum a fost adaptată la [12 decembrie 2007], care are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor.

Dispozițiile cuprinse în cartă nu extind în niciun fel competențele Uniunii astfel cum sunt definite în tratate.

Drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Cartă se interpretează în conformitate cu dispozițiile generale din titlul VII al Cartei privind interpretarea și punerea sa în aplicare și cu luarea în considerare în mod corespunzător a explicațiilor menționate în Cartă, care prevăd izvoarele acestor dispoziții.”

- regulamente, care, conform art. 249 din Tratatul CE, sunt obligatorii pentru statele membre, în toate elementele lor și se bucură de aplicabilitate directă¹ în ordinea juridică internă a statelor membre².

- directive, care, conform art. 249 din Tratatul CE, sunt obligatorii pentru statele membre în ceea ce privește rezultatele de atins, forma și mijloacele necesare în acest scop rămânând la alegerea statului membru în cauză.

Regulamentul (CEE) nr. 1612/68 al Consiliului privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității

„Art. 1

(1) Orice resortisant al unui stat membru, indiferent de reședința sa, are dreptul de acces la o activitate salariată și de a desfășura această activitate pe teritoriul altui stat membru, în conformitate cu actele cu putere de lege și cu actele administrative care reglementează încadrarea în muncă a resortisanților statului respectiv.

(2) Acesta beneficiază, în special, pe teritoriul unui alt stat membru,

¹ Distincție aplicabilitate directă – efect direct:

- aplicabilitate directă – atributul unui act comunitar de a deveni parte dintr-un sistem de drept al unui stat și de a produce efecte juridice fără a avea nevoie de transpunere printr-o lege internă;

- efectul direct

- *stricto sensu* – atributul unei norme comunitare de a crea în patrimoniul persoanelor fizice și juridice drepturi pe care acestea le pot invoca în fața instanțelor naționale;

- *lato sensu* – atributul unei norme comunitare de a putea fi invocată într-un litigiu aflat pe rolul unei instanțe naționale fără a crea neapărat un drept în patrimoniul persoanei care o invocă.

Pentru explicații detaliate asupra acestor concepte, a se vedea *P. Craig, G. de Burca*, *Dreptul Uniunii europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină*, ed. a IV-a, Ed. Hamangiu, 2008, p. 336-337, și *T. Ștefan, B. Andreșan-Grigoriu*, *Drept comunitar*, Ed. C.H. Beck, 2007, p. 203-204.

² Regulamentele nu trebuie preluate printr-un act național în ordinea juridică a statelor membre, conferă drepturi și obligații pentru destinatari chiar și fără a exista vreo măsură națională de executare și pot fi invocate de către particulari în raport cu alți particulari, statele membre și autoritățile comunitare. A se vedea <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/114522.htm>.