

LIBERA CIRCULAȚIE A PERSOANELOR ȘI A SERVICIILOR – CONDIȚII ESENȚIALE PENTRU EVOLUȚIA PIEȚEI MUNCH

Free Persons and Services Movement - Essential Conditions for the Evolution of Labor Market

Ion DĂNOI,

Rezumat: *Libera circulație a persoanelor și a serviciilor reprezintă mai mult decât simplu obiectiv comercial urmărit prin Tratatul de la Roma. Cele două libertăți sînt indispensabile în vederea exercitării unei cetățenii europene întemeiate pe principiile democratice exprimate, în special, în Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), la care ordinea comunitară juridică subscrie. Printre aceste principii se găsește și acela al libertății de comunicare, libertate esențială pentru toți resortisanții statelor europene. Libertatea de stabilire a cetățenilor unui stat membru pe teritoriul unui alt stat membru pentru a exercita acolo anumite activități este, în mod evident, de altă natură decât aceea de a oferi, în afara frontierelor, servicii clienților rezidenți în alt stat.*

Cuvinte-cheie: *cetățean, libera circulație, dreptul la muncă.*

Abstract: *Free movement of persons and services is more than just commercial objectives pursued by the Treaty of Rome. The two freedoms are indispensable for the exercise of European citizenship based on democratic principles expressed, in particular, in the European Convention on Human Rights (ECHR), to which the Community legal order subscribes. The freedom of communication, an essential freedom for all the citizens of the European countries, is found among all these principles. The freedom given to citizens of a Member State to exercise certain activities in another Member State is, obviously, other than to provide services to clients residing in another state outside the border.*

Key-words: *citizenship, free movement, right to work.*

1. Noțiuni generale privind cetățenia Uniunii Europene

Așa cum o definește Tratatul de la Maastricht, cetățenia europeană constă în posibilitatea dată oricărui individ care are cetățenia unui stat membru de a fi considerat cetățean al Uniunii Europene. Prin introducerea cetățeniei europene, semnatarii Tratatului asupra Uniunii Europene și-au dorit, între altele, promovarea și consolidarea identității europene, implicînd, în acest fel, cetățenii în procesul de integrare europeană [1]. Ca urmare a dezvoltării Pieței unice, cetățenii beneficiază de o serie de drepturi generale în domenii dintre cele mai diverse, precum libera circulație a bunurilor și a serviciilor, protecția consumatorilor și sănătatea publică, egalitatea de șanse și de tratament, accesul la ocuparea locurilor de muncă și la protecția socială ș.a.

Primul paragraf al articolului 17 din Tratatul instituind CE definește cetățeanul european ca fiind „aceea persoană care are naționalitatea (cetățenia) unui stat membru”. Cu toate acestea, printr-o Declarație anexată în anul 1992 Tratatului de la Maastricht, se reamintește faptul că, de fiecare dată, cînd se face referire la cetățenii statelor membre, problema de a ști dacă o persoană are cetățenia unui stat membru sau a altuia nu se va rezolva decît făcîndu-se referire la dreptul național al statului membru în cauză.

Pomînd de la cele cîteva texte comunitare, pentru o mai bună înțelegere a conceptului de „cetățenie europeană”, considerăm că nu este lipsit de importanță să aducem în discuție și să definim, totodată, chiar conceptul de „cetățenie” [2].

Din perspectivă istorică, noțiunea modernă de „cetățenie” coincide cu Revoluția franceză și cu nașterea statului modern și de drept. Este evident faptul că, odată cu Revoluția franceză, raporturile dintre individ și aparatul statal au înregistrat profunde transformări. Astfel, s-a consolidat conceptul de subiect de drept, care poate fi definit ca fiind entitatea, atît fizică, cît și juridică, „unitară căreia îi revin o serie de drepturi și de obligații” raportate la politica statală. Încă din prima jumătate a secolului al XIX-lea, esența cetățeniei se regăsește într-o serie de situații juridice, active sau pasive, care îi disting pe cei care posedă o astfel de calitate de cei care nu au fost învestiți cu aceasta (străinii, apatrizii sau alte subiecte private de cetățenie). După această etapă, individul nu mai este considerat, din punct de vedere juridic, ca fiind singur, pentru că el este plasat într-un spațiu determinat sau aparține unei anumite clase sociale, iar raportul direct dintre stat și individ începe să dobîndească substanțialitate. Cetățenia rămîne, în acest fel, singurul „statut” care generează societatea, distrugînd orice legături feudale.

În literatura de specialitate, cetățenia a fost concepută fie ca o simplă legătură între un individ și un anumit stat, fie ca o legătură politică și juridică, ori ca o apartenență juridică sau ca o calitate a persoanei.

O definiție considerată exactă de distinsul profesor Ioan Murau precizează că cetățenia este „legătura politică și juridică permanentă dintre o persoană fizică și un anumit stat. Această legătură se exprimă prin totalitatea drepturilor și a obligațiilor reciproce dintre o persoană și statul al cărui cetățean este și, mai mult, este o legătură juridică specială, reflectată pe plan extern, păstrată și prelungită oriunde s-ar găsi persoana, în statul său de origine, în alt stat, pe mare, în cer sau în cosmos”.

Din studiul aceleiași doctrine de specialitate rezultă că, nu de puține ori, conceptul de cetățenie este asimilat celui de naționalitate. Fără îndoială, cele două concepte se referă la condiția sau la statutul persoanei fizice ori juridice în raportul său cu statul. Adesea, aceste două noțiuni sînt folosite ca sinonime, deși naționalitatea poate fi definită ca fiind calitatea sau condiția juridică ce decurge din relațiile care există între o persoană juridică și un stat determinat, iar cetățenia este o categorie juridică prin care este desemnată apartenența unui individ (persoană fizică) la o comunitate politică, în virtutea legilor prin care îi sînt atribuite o serie de drepturi civile și politice.

Această deosebire este avută în vedere și de semnatarii Tratatului de la Maastricht. Articolele 17-22 din Tratatul instituind CE (fostul art. 8 din Tratatul de la Maastricht) fac referire, pe de o parte, la distincția între naționalitate și cetățenie și, pe de altă parte, la subordonarea cetățeanului Uniunii cetățeanului unui stat membru. Potrivit Curții de Justiție a Comunităților Europene (CJCE), naționalitatea se întemeiază pe „existența unui raport special de solidaritate față de un stat, ca și pe reciprocitatea drepturilor și a obligațiilor”. Rămînînd în spațiul comunitar, se poate observa că acest gen de raport nu este susceptibil să existe între un rezident comunitar și un stat membru. Însă în cadrul

comunitar, se poate constata că naționalității unui stat membru, căruia îi corespunde, firesc, recunoașterea unei cetățenii în adevăratul sens al termenului, i se adaugă, acum, recunoașterea unei naționalități, respectiv cetățenii supra-statale. Din acest motiv, cetățenia europeană îmbracă un caracter dual, în sensul în care recunoașterea sa este condiționată de existența cetățeniei unui stat membru al Uniunii.

Cetățenia Uniunii Europene conferă o serie de drepturi cetățenilor statelor membre și consolidează protecția intereselor acestora. Astfel sistematizate, acestea sînt:

- dreptul la libera circulație, dreptul de sejur și de stabilire, dreptul la muncă și la studiu în toate statele membre;
- dreptul la vot și dreptul de a candida la alegerile Parlamentului european și la alegerile locale în statul de rezidență, în aceleași condiții ca și cele stabilite pentru cetățenii statului respectiv;
- dreptul de petiție în fața Parlamentului european și dreptul de a se adresa Mediatorului european pentru examinarea cazurilor de administrație defectuoasă a afacerilor comunitare de către instituțiile și organele comunitare (mai puțin Curtea de Justiție a Comunităților europene);
- dreptul de a beneficia, pe teritoriul unui stat terț, de protecție diplomatică și consulară din partea autorităților diplomatice sau consulare ale unui alt stat membru, în cazul în care statul de unde provine nu are reprezentanță diplomatică sau consulară în statul respectiv.

Dreptul la libera circulație, dreptul de sejur și de stabilire, dreptul la muncă și la studiu în toate statele membre. Dreptul recunoscut cetățenilor Uniunii prin articolul 18 din Tratatul instituind CE este considerat ca fiind nucleul cetățeniei europene, pentru că, evident, el constituie condiția obiectiv-necesară de îndeplinit, fără de care exercitarea altor drepturi conferite cetățenilor comunitari ar fi, practic, imposibilă.

Reglementările cu privire la dreptul la libera circulație și-au găsit, datorită interpretării extensive făcute atît de legislația comunitară derivată, cît și de jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților europene, o aplicare mult mai largă, care a permis să se atingă forța subiectivă și materială a unor astfel de dispoziții. Rezultă astfel, că, în practică, Curtea de Justiție și legiuitorul comunitar au asigurat dreptul la libera circulație și dreptul de sejur unui grup larg de indivizi, și anume: celor care își caută un loc de muncă; pensionarilor; studenților; celor care doresc să urmeze cursurile de formare profesională; tuturor celor care vin dintr-un alt stat membru pentru turism; tuturor cetățenilor care nu beneficiază, încă, de acest drept în virtutea dreptului comunitar, sub condiția ca ei să dețină, pentru ei și pentru familiile lor, de o asigurare de boală și de resurse economice suficiente pentru a supraviețui [1, p. 52].

Dreptul la libera circulație este asigurat, independent de cetățenia lor, membrilor familiilor muncitorilor, pensionarilor, studenților, oricărui cetățean comunitar, care nu beneficiază de dreptul la libera circulație în virtutea altor dispoziții ale Tratatului.

Unul dintre aspectele cele mai importante ale dreptului la libera circulație îl constituie posibilitatea oferită cetățenilor Uniunii de a-și exercita, în mod privilegiat în raport cu alți străini, un drept de intrare, larg și aproape general, într-unul dintre statele membre, altul decît cel de apartenență (cetățenia de origine). Mai mult, acest drept este rezervat tuturor cetățenilor statelor care au semnat deja Acordul Schengen pentru crearea unui spațiu comun fără frontiere interne.

Cetățenii europeni se bucură de posibilitatea de a se deplasa, oricare ar fi motivul, dintr-o regiune în alta a Uniunii, numai pe baza unui document de identitate sau a unui pașaport valabil. Această posibilitate a fost reiterată de Curtea de Justiție, care a precizat că statele membre nu pot solicita, pentru admiterea pe teritoriul lor, o altă formalitate decît simpla prezentare a unei cărți de identitate sau a unui pașaport valabil și a considerat ca nefiind conformă cu dreptul comunitar condiționarea intrării de obținerea unei autorizații, sau să supună altor condiții de control persoanele care doresc să intre în acel stat, mai ales că, observăm, de cele mai multe ori, condițiile sînt în mod sistematic arbitrar sau inutil restrictive [3, pag. 65].

În ceea ce privește dreptul de sejur într-un stat membru, altul decît cel de origine, și posibilitatea care decurge de aici – de stabilire a unei reședințe pentru cetățenii comunitari, legislația comunitară derivată a început să conțină dispoziții cu privire la un tratament privilegiat în raport cu cel rezervat majorității străinilor. Din acest punct de vedere, reglementările comunitare sînt centrate pe eliberarea unui document denumit „carte de sejur” – valabil cel mult 5 ani de la data emiterii și care poate fi reînnoit automat. Această carte de sejur nu are o valoare constitutivă de drepturi, ci numai una de recunoaștere a drepturilor.

În ceea ce privește limitarea dreptului la libera circulație, trebuie observat faptul că au fost realizate o serie de derogări imediat după semnarea Tratatului instituind Comunitatea economică europeană, modificări care au fost preluate în Directiva din 25 februarie 1964, cu privire la coordonarea dispozițiilor speciale care vizează deplasarea și sejurul străinilor, justificate pe motive de ordine publică, securitate publică și sănătate publică.

2. Domeniul de aplicare a liberei circulații a persoanelor

Libertatea de circulație a persoanelor a fost consacrată prin Regulamentul Nr. 1612/68 al Consiliului, din 5 octombrie 1968, privind libertatea de circulație pentru lucrători în cadrul Comunității și prin Directiva Nr. 68/360 din 15 octombrie 1968 a Consiliului privind abolirea restricțiilor asupra circulației și rezidenței în cadrul Comunității pentru lucrătorii din statele membre și familiile lor.

Libertatea de circulație implică înlăturarea oricărei discriminări bazate pe naționalitate între lucrătorii statelor membre în ce privește remunerarea, angajarea și alte condiții de muncă și de angajare [4].

Beneficiul dreptului la liberă circulație este subordonat posesiei naționalității unuia dintre statele membre, dar, în absența definiției comunitare a naționalității, fiecare stat membru determină suveran condițiile în care ele acordă naționalitatea, inclusiv dubla naționalitate.

Odată cu adoptarea Regulamentului Nr. 1612/68 a fost consacrat irevocabil principiul nediscriminării (al egalității de tratament) cu o clauză de salvagardare pentru piața națională a forței de muncă. Această clauză poate fi utilizată, conform art. 20 din Regulament, atunci cînd un stat membru este supus ori prevede perturbări pe piața sa ce privește forța de muncă, care ar putea amenința serios standardul de viață ori nivelul de utilizare al ei într-o regiune ori o profesie dată.

În alte împrejurări s-a admis că egalitatea de tratament instituită prin textele mai sus evocate interzice nu numai discriminarea fățișă bazată pe naționalitate, ci și toate formele deghizate (ascunse) care, prin aplicarea altor criterii deosebitoare, duc la același rezultat, astfel că o condiție de domiciliu stabilită cu privire la acordarea unor puncte pentru pensie de limită de vîrstă, care poate fi mai ușor îndeplinită de către lucrătorii ce posedă naționalitatea statului membru respectiv – cei mai mulți domiciliază în acest stat - decît de către lucrătorii din alte state membre, este indirect discriminatorie întrucît este intrinsec susceptibilă de a-i afecta mai mult pe lucrătorii emigranți decît pe lucrătorii naționali și există un risc în consecință care îi situează pe primii într-un dezavantaj specific.

Tot astfel, s-a admis că dreptul național poate să conțină reguli mai favorabile decît dreptul comunitar cu condiția ca ele să satisfacă principiile dreptului comunitar, astfel că o regulă dintr-un stat membru care, în cadrul criteriilor pentru obținerea de beneficii de șomaj, favorizează lucrătorii care au petrecut 15 ani în acest stat membru înaintea ultimei lor angajări în străinătate este incompatibilă cu art. 48 [39] CE.

Într-o altă ipoteză, aceleași art. 48 [39] CE și art. 7 par. 1 și par. 4 din Regulamentul menționat se opun unei legislații naționale privind luarea în considerare a perioadelor anterioare de activitate în scopul de a determina plata profesorilor contractuali și a asistenților acestora, cînd condițiile care se aplică perioadelor petrecute în alt stat membru sînt mai stricte decît cele aplicabile perioadelor petrecute în instituții comparabile ale statului membru în cauză; această prevedere, care operează în prejudiciul lucrătorilor migranți ce au petrecut o parte a carierei lor în alt stat membru, este susceptibilă de încălcare a principiului nediscriminării statornicit în cele două prevederi menționate; mai mult, perioadele respective, petrecute în alt stat membru trebuie să fie luate în considerare fără vreo limitare în privința duratei lor.

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 cîrmuiesc angajarea naționalilor acelu stat, stabilite prin lege, regulament ori acțiune administrativă;
- rămînerea pe teritoriul unui stat membru a persoanei după ce a fost angajată în acest stat, sub rezerva condițiilor care sînt cuprinse în regulamentele de implementare care sînt elaborate de Comisie.

Beneficiarii libertății de circulație așa cum este prevăzută în Tratat și în legislația subsidiară sînt lucrătorii salariați și membrii lor de familie. Categoria lucrătorilor salariați a primit o largă accepțiune. Astfel, s-a considerat că există activitate salariată chiar dacă activitatea nu este decît ocazională și remunerarea este inferioară minimului legal; este suficient ca activitatea să fie efectivă, și nu pur și simplu voluntară. Noțiunea de „lucrător” are în vedere, potrivit unei jurisprudențe constante, exercitarea unei activități reale și efective, cu excluderea activităților în așa măsură de reduse încît se prezintă ca pur marginale și accesorii. Caracteristica esențială a relației de muncă este aceea că o persoană îndeplinește, într-un anumit timp, în favoarea altuia și sub conducerea sa, prestații în schimbul cărora ea obține o remunerare [5].

Bibliografie:

1. Augustin Fuerea, *Drept comunitar al afacerilor*, Ediția a II-a revăzută și adăugită, Ed. Universul juridic, București, 2006, p. 44.
2. Ghica Luciana-Alexandra (coord.), *Enciclopedia Uniunii Europene*, Editura Meronia, București, 2005, p. 43.
3. Muraru Ioan, Tănăsescu Simina Elena, Iancu Gheorghe, Diaconu Ștefan, Cuc Mihai Horia – *Cetățenia europeană*, Editura All Beck, București, 2003, p. 65.
4. Manolache Octavian, *Drept comunitar, vol. II, Cele 4 libertăți fundamentale*, Editura All, București, 2007, p. 264.
5. Stoica Camelia, *Libera circulație a persoanelor în Uniunea Europeană*, Editura Oscar Print, București, 2001, p. 23.