



## LIBERA CIRCULAȚIE A PERSOANELOR

Libertatea de circulație și de ședere a persoanelor în Uniunea Europeană reprezintă piatra de temelie a cetățeniei Uniunii, instituită de Tratatul de la Maastricht în 1992. Eliminarea treptată a frontierelor interne, în conformitate cu acordurile Schengen, a fost urmată de adoptarea Directivei 2004/38/CE privind dreptul la liberă circulație și ședere în UE pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora. În ciuda importanței acestui drept, persistă obstacole substanțiale în ceea ce privește implementarea sa, 10 ani după termenul de aplicare a directivei.

### TEMEI JURIDIC

Articolul 3 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE); articolul 21 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE); titlurile IV și V din TFUE; articolul 45 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

### OBIECTIVE

Sensul inițial al conceptului de liberă circulație a persoanelor s-a schimbat în timp. Primele prevederi în materie, datând din 1957, incluse în Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene ([1.1.1](#), [2.1.5](#) și [2.1.4](#)), s-au referit la libera circulație a lucrătorilor și la libertatea de stabilire, înțelese ca drepturi ale angajaților sau prestatorilor de servicii. Tratatul de la Maastricht a introdus noțiunea de cetățenie a UE, de care beneficiază automat fiecare cetățean al unui stat membru. Această cetățenie a UE stă la baza dreptului persoanelor de a circula și a se stabili liber pe teritoriul statelor membre. Tratatul de la Lisabona a confirmat acest drept care este, de asemenea, inclus în dispozițiile generale referitoare la Spațiul de libertate, securitate și justiție.

### REALIZĂRI

#### A. Spațiul Schengen

Instituirea unei piețe interne fără obstacole în calea liberei circulații a persoanelor a fost jalonată de încheierea celor două acorduri Schengen, respectiv Acordul Schengen propriu-zis din 14 iunie 1985 și Convenția de punere în aplicare a acordului, semnată la 19 iunie 1990 și care a intrat în vigoare la 26 martie 1995. Inițial, Convenția privind punerea în aplicare a Acordului Schengen (semnată numai de Belgia, Franța, Germania, Luxemburg și Țările de Jos) s-a bazat pe cooperarea interguvernamentală în domeniul justiției și al afacerilor interne. Un protocol la **Tratatul de la Amsterdam a asigurat transferul „acquis-ului Schengen”** ([4.2.4](#)) în tratate. În prezent, conform Tratatului de la Lisabona, acquis-ul Schengen este supus controlului parlamentar și



judiciar. Întrucât marea majoritate a prevederilor din acordurile Schengen fac astăzi parte din acquis-ul UE, începând cu extinderea UE din 1 mai 2004, țările în curs de aderare nu mai dispun de opțiunea neparticipării (articolul 7 din Protocolul Schengen).

### 1. Țări participante

În prezent, există 26 de membri cu drepturi depline ai spațiului Schengen: 22 de state membre ale UE, plus Norvegia, Islanda, Elveția și Liechtenstein (care au statut de asociat). Irlanda nu este parte la Convenție, însă are posibilitatea de a adera la aplicarea anumitor dispoziții din cadrul acquis-ului Schengen. Danemarca, deși este parte a Acordului Schengen din 2001, beneficiază de opțiunea de a nu participa la oricare dintre noile măsuri din domeniul justiției și afacerilor interne, inclusiv cu privire la Schengen, fiind totuși obligată să respecte unele dispoziții din domeniul politicii comune privind vizele. Bulgaria, România și Cipru urmează să adere, chiar dacă există întârzieri din diferite motive. La 1 iulie 2015, Croația a început procesul prin care solicită aderarea la spațiul Schengen.

### 2. Domeniul de aplicare

Realizările în domeniul spațiului Schengen cuprind:

- a. eliminarea controalelor la frontierele interne pentru toate persoanele;
- b. măsuri în vederea consolidării și armonizării controalelor la frontierele externe: toți cetățenii UE pot intra în spațiul Schengen prezentând doar cartea de identitate sau pașaportul ([4.2.4](#));
- c. o politică comună privind vizele pentru șederi de scurtă durată: cetățenii țărilor terțe incluse pe lista comună a statelor nemembre ai căror cetățeni au nevoie de o viză de intrare [a se vedea anexa II la Regulamentul (CE) nr. 539/2001 al Consiliului] pot obține o **viză unică, valabilă pentru întregul spațiu Schengen**;
- d. cooperarea polițienească și judiciară: forțele de poliție se ajută reciproc în detectarea și prevenirea infracțiunilor și au dreptul de a urmări infractorii fugari pe teritoriul unui stat Schengen vecin; există, de asemenea, un mecanism mai rapid de extrădare și recunoaștere reciprocă a hotărârilor penale ([4.2.6](#) și [4.2.7](#));
- e. instituirea și dezvoltarea **Sistemului de Informații Schengen (SIS)** ([4.2.4](#)).

### 3. Provocări

Deși spațiul Schengen este considerat în general ca una dintre principalele realizări ale Uniunii Europene, el a fost supus recent unor presiuni considerabile ca urmare a fluxului fără precedent de refugiați și de migranți în UE. Începând cu septembrie 2015, numărul extrem de mare de nou-sosiți a determinat mai multe state membre să reintroducă temporar controale la frontierele interne ale spațiului Schengen. Deși toate controalele temporare la frontiere au respectat normele din Codul frontierelor Schengen, a fost pentru prima dată în istoria spațiului Schengen când s-au instituit controale temporare la frontiere de o asemenea amploare. O altă provocare apare sub forma amenințării teroriste, demonstrând dificultatea de a detecta teroriști care intră și se deplasează în



spațiul Schengen. Provocările actuale au contribuit la evidențierea legăturii inextricabile dintre gestionarea fermă a frontierelor externe și libera circulație în interiorul acestora și au dus la o serie de noi măsuri, atât pentru sporirea controalelor de securitate aplicate persoanelor care intră în spațiul Schengen, cât și pentru îmbunătățirea gestionării frontierelor externe ([4.2.4](#) și [4.2.7](#)).

## **B. Libertatea de circulație a cetățenilor UE și a membrilor familiilor acestora**

### **1. Primii pași**

Din dorința de a transforma Comunitatea într-un veritabil spațiu al libertății și mobilității pentru toți cetățenii săi, în 1990 au fost adoptate o serie de directive cu scopul de a oferi drepturi de ședere unor persoane care nu sunt lucrători: Directiva 90/365/CEE a Consiliului privind dreptul de ședere al persoanelor angajate sau care exercită activități independente și care și-au încetat activitatea profesională; Directiva 90/366/CEE a Consiliului privind dreptul de ședere al persoanelor aflate la studii și Directiva 90/364/CEE a Consiliului privind dreptul de ședere (pentru resortisanții statelor membre care nu beneficiază de acest drept în temeiul altor dispoziții de drept comunitar și pentru membrii familiilor acestora).

### **2. Directiva 2004/38/CE**

Pentru a consolida diferitele texte legislative (inclusiv cele menționate mai sus) și pentru a se ține cont de jurisprudența extinsă referitoare la libera circulație a persoanelor, în 2004 a fost adoptată o nouă directivă cuprinzătoare – 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. Directiva este concepută pentru a încuraja cetățenii Uniunii să-și exercite dreptul la libera circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, pentru a reduce formalitățile administrative la strictul necesar, pentru a oferi o definiție mai bună a statutului membrilor familiei și pentru a limita sfera de aplicare a refuzului intrării sau a încetării dreptului de ședere. În conformitate cu Directiva 2004/38/CE, membrii familiei includ: soțul/soția (inclusiv de același sex, după cum a clarificat Curtea de Justiție a Uniunii Europene în hotărârea sa în cauza Coman, C-673/16); partenerul înregistrat, dacă legislația statului membru gazdă consideră parteneriatele înregistrate ca echivalente cu căsătoria; descendenții direcți în vârstă de până la 21 de ani sau care se află în întreținerea sa, precum și descendenții direcți ai soțului/soției sau ai partenerului înregistrat; precum și ascendenții direcți care se află în întreținerea sa și cei ai soțului/soției sau ai partenerului înregistrat<sup>[1]</sup>.

#### **a. Drepturi și obligații:**

- pentru șederi mai scurte de trei luni: singura cerință este ca cetățenii Uniunii să aibă un act de identitate sau un pașaport valabil. Statul membru gazdă poate solicita persoanelor în cauză înregistrarea prezenței lor în țară.
- pentru șederi de peste trei luni: dacă nu lucrează, cetățenii UE și membrii familiilor lor trebuie să dispună de resurse suficiente precum și de o asigurare de sănătate pentru a garanta că nu devin o povară pentru serviciile sociale din statul membru

---

[1]Majoritatea statelor membre aplică, de asemenea, directiva pentru a garanta drepturile de liberă circulație soților/soțiilor de același sex, partenerilor înregistrați și partenerilor într-o relație de lungă durată.



gază pe perioada șederii. Cetățenii Uniunii nu au nevoie de permise de ședere, însă statele membre le pot solicita să urmeze o procedură de înregistrare la autoritățile competente. Acei membri ai familiei unui cetățean UE care nu sunt resortisanți ai unui stat membru trebuie să solicite un permis de ședere valabil pe durata șederii lor sau pe o perioadă de 5 ani.

- dreptul de ședere permanentă: cetățenii Uniunii dobândesc acest drept după o perioadă de cinci ani de ședere legală neîntreruptă, în cazul în care nu s-a aplicat nicio hotărâre de expulzare împotriva lor. Acest drept nu mai este supus niciunei condiții. Aceeași regulă se aplică și în cazul membrilor de familie care nu sunt cetățeni ai unui stat membru și care au coabitat cu un cetățean al Uniunii timp de cinci ani. Dreptul de ședere permanentă poate fi pierdut doar în cazul unei absențe de mai mult de doi ani consecutivi din statul membru gazdă.
- restricții privind dreptul de intrare și de ședere: cetățenii Uniunii sau membrii familiilor lor pot fi expulzați din statul membru gazdă din motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică. Se oferă garanții pentru a se asigura că aceste decizii nu sunt luate din motive economice, respectă principiul proporționalității și se bazează pe conduita personală, printre alte considerente.

În fine, directiva permite statelor membre să adopte măsurile necesare pentru a refuza, anula sau retrage orice drept conferit prin aceasta în caz de abuz de drept sau fraudă, precum căsătoriile de conveniență.

#### **b. Punerea în aplicare a Directivei 2004/38/CE**

Directiva a fost caracterizată de probleme și controverse, apărând dovezi privind deficiențele grave din transpunerea sa și obstacolele care persistă în calea liberei circulații, astfel cum au subliniat rapoartele Comisiei și studiile Parlamentului privind aplicarea directivei, acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre pentru transpunerea incorectă sau incompletă, volumul mare de petiții depuse la Parlament și numărul considerabil de cazuri aduse în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene. Criticile exprimate de unele state membre în 2013-2014 în legătură cu presupusele abuzuri comise de cetățeni ai UE în ceea ce privește normele de liberă circulație au dus la discuții la nivelul UE privind posibile reforme, însă acestea au fost suspendate între timp, după decizia Regatului Unit de a părăsi UE.

#### **c. Resortisanții din țările terțe**

Pentru dispozițiile aplicabile resortisanților din țările terțe care nu sunt membri de familie ai unui cetățean UE, a se vedea [4.2.3.](#)

## **ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN**

Parlamentul depune de mult timp eforturi susținute pentru a sprijini dreptul la liberă circulație, pe care îl consideră un principiu de bază al Uniunii Europene. În rezoluția sa din 16 ianuarie 2014 referitoare la respectarea dreptului fundamental la liberă circulație în UE, Parlamentul a respins eforturile de a limita drepturile de liberă circulație și a invitat statele membre să respecte dispozițiile din tratat privind normele UE care reglementează libertatea de circulație și să se asigure că principiul egalității și dreptul fundamental la libera circulație sunt respectate în toate statele membre. În Rezoluția



sa din 15 martie 2017 referitoare la obstacolele pentru exercitarea libertății cetățenilor UE de a circula și a munci pe piața internă și în Rezoluția sa din 12 decembrie 2017 referitoare la raportul privind cetățenia UE în 2017, Parlamentul a solicitat din nou eliminarea obstacolelor din calea dreptului la liberă circulație. În urma deciziei Regatului Unit de a părăsi Uniunea Europeană, libertatea de circulație a rămas fără unul dintre principalii săi critici.

În ceea ce privește spațiul Schengen, în Rezoluția sa din 30 mai 2018 referitoare la raportul anual privind funcționarea spațiului Schengen, Parlamentul a condamnat „reintroducerea continuă a controalelor la frontierele interne”, deoarece acest lucru este „dăunător pentru unitatea spațiului Schengen și pentru prosperitatea cetățenilor europeni, precum și pentru principiul liberei circulații”.

Când pandemia de COVID-19 a determinat o mare parte a statelor membre să reintroducă controale la frontierele interne, să închidă frontierele și să aplice restricții temporare pentru călătoriile din alte țări ale UE, Parlamentul, în diverse rezoluții adoptate în 2020, și-a exprimat în repetate rânduri îngrijorarea, solicitând o mai bună coordonare la nivelul UE și o revenire rapidă la un spațiu Schengen pe deplin funcțional<sup>[2]</sup>.

Ottavio Marzocchi  
12/2020

---

[2] Rezoluția Parlamentului European din 19 iunie 2020 referitoare la situația din spațiul Schengen în urma epidemiei de COVID-19, punctele 2 și 12.

