

APARIȚIA ȘI EVOLUȚIA REGLEMENTĂRIILOR JURIDICE PRIVIND LIBERA CIRCULAȚIE A PERSOANELOR ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

Antoci Albert, doctor în drept, lector superior, USPEE „C. Stere”

Vitalie Ionașcu, lector universitar la Catedra „Științe polițienești și socio-umane” a Academiei MAI al RM „Ștefan cel Mare”,

mun. Chișinău, str. Gh. Asachi 21, e-mail: vitalie-ionascu@mail.ru

Abstract: Legislation represents one of many factors of change, which affects the free movement of persons throughout the European Community. Many of the remaining barriers may have very little in common with the legal prohibitions on free movement of persons. On the eve of the biggest extension in the history of the European Community, the Commission listed the main factors that can influence the migration cycle: correlation of expenses and incomes, the situation of the labor market in the welcoming country and country of origin, the distance between the two countries, cultural and linguistic barriers.

Pentru o înțelegere amplă și corectă a esenței liberei circulații a persoanelor fizice este indispensabilă studierea istoriei apariției și dezvoltării acestei libertăți. În legătură cu aceasta putem susține opinia profesorului rus M.H. Марченко care menționează că “Descoperirea caracterului istoric al drepturilor omului este un proces anevoios, complex care necesită o analiză multilaterală aparte. În practică aceasta reprezintă, în primul rând studierea drepturilor omului nu doar la faza inițială a apariției și dezvoltării lor, dar și la celelalte faze premegătoare, chiar și până la cele contemporane.”[1]

Primele mențiuni despre libera circulație și protecția acesteia pot fi găsite în “Cilindrul” fondatorului imperiului Persian, Chir cel Mare din dinastia Ahemenizilor, care datează din anul 539 înaintea erei noastre. Când August a creat Imperiul Roman, acesta a avut posibilitatea de a aplica interdicții la libera circulație a senatorilor, în special pe teritoriul Egiptului. Cu toate acestea deplina limitare a liberei circulații a senatorilor nu a urmat. În perioada foametei din anul 6 î.e.n. până la era noastră pentru a schimba situația, August a fost nevoit să anuleze orice interdicție la libera circulație a senatorilor.[2]

În Anglia în anul 1215, dreptul la libera circulație a fost întărit prin intermediul prevederilor art. 42 din Magna Carta Libertatum, conform căreia: “Fiecărui să îi fie permis să iasă din împărăția noastră și să se întoarcă în deplină siguranță, pe uscat și pe apă, doar cu condiția de a păstra devotamentul față de noi...”[3]

Odată cu evoluția juridică a termenului de libertate a circulației au început să apară temeuri legale și normative de identificare și control al persoanelor fizice. În acest sens, în Germania în secolul XV unor categorii de funcționari li se ofereau documente care permiteau libera ieșire și intrare în țară. Mai târziu aceste documente s-au numit “Pașapoarte”.

Cu timpul, tot mai multe state au introdus regimul de pașapoarte. În secolul XVII au apărut pașapoarte speciale pentru persoanele din țările unde bântuia epidemia de ciumă. Aceste pașapoarte se numeau „de ciumă”. Pașapoartele speciale existau și pentru evrei.

Fondatorul sistemului de pașaportizare pentru toată populația țării a fost Franța. Aceasta a avut loc în timpul Marii Revoluții franceze din 1789-1799.

După terminarea celui de al Doilea Război Mondial a fost constituită Organizația Națiunilor Unite. În cadrul funcționării acestei organizații au fost încheiate mai multe acorduri de reglementare și apărare a drepturilor omului, inclusive, dreptul la libera circulație.

Documentele internaționale de bază în acest domeniu au fost: Declarația Universală a Drepturilor omului din 1948, Pactul internațional privind drepturile civile și politice din 1966, Convenția Internațională privind apărarea drepturilor tuturor migraților angajați în câmpul muncii și a membrilor familiilor lor din 1990, Rezoluția Adunării Generale a ONU A/RES/55/100, din 2001 și altele.

În cadrul Comunității Europene, reglementarea liberei circulații a persoanelor fizice a început o dată cu formarea pieței comune.

În anii 1960, principalele persoane care se mutau în cadrul Comunității erau muncitorii de rând, din regiunile nordice ale Italiei. În comun cu imigranții din țările de nivel 3, majoritatea dintre care veneau din Grecia, Portugalia și Spania, această mobilitate a fost răspunsul la necesitățile pieței de desfacere din partea muncitorilor slab plătiți.

Emigrarea în cadrul comunității europene satisfacea două necesități de bază: creșterea forței de muncă și evitarea consecințelor șomajului.

Articolele 48-51 ale Acordului privind fondarea comunității Economice Europene, și respectiv articolele 39-42 din Acordul de formare a Uniunii Europene, conțineau reglementările principale cu privire la dreptul la libera circulație a muncitorilor.

Articolul 48 prevedea principiul nediscriminării: “Orice discriminare, pe motive de naționalitate privind ocupația, remunerarea și alte condiții de muncă sunt interzise”. Același articol a confirmat dreptul angajaților de a accepta oferta de muncă a altui angajator din țara membră, în aceleași condiții ca și cetățenii statului “angajator”, și să rămână pe teritoriul acestui stat. Articolul 49 prevede măsurile de garantare a libertății de circulație a celor angajați în câmpul muncii. Articolul 51 reglementa, că Adunarea, în conformitate cu procedura instituită, ia așa măsuri în domeniul asigurării sociale, care sunt necesare pentru asigurarea liberei circulații a forței de muncă. Articolul 121 (actual art. 144 din acordul privind fondarea Uniunii Eu-

ropene) prevede crearea comitetului pentru protecție socială cu statut consultativ în scopul cooperării, colaborării în domeniul politicii de asigurare socială, inclusiv și pentru îndeplinirea măsurilor comune de asigurare socială a forței de muncă migratoare.

În Carta Comunitară a drepturilor sociale fundamentale ale muncitorilor, adoptată la 9 decembrie 1989, prioritatea normelor referitoare la libera circulație a forței de muncă, se evidențiază în primele articole ale documentului.

Carta Comunitară de asemenea avea drept scop realizarea armonizării condițiilor de trai în toate sferile ale statelor membre. [4]

Semnarea acordului de fondare a comunității europene din 1992 a însemnat apariția unui nou stadiu calitativ de dezvoltare a politicii europene în domeniul liberei circulații. Ca rezultat, libera circulație în limitele teritoriului statelor-membre, le-a oferit cetățenilor UE care domiciliază pe teritoriul altor state-membre dreptul de a vota și de a înainta candidatura sa la alegerile municipale și la alegerea parlamentului european cu aceleași condiții ca și cetățenii statului gazdă.

În tratatul de la Amsterdam din 1997, în conformitate cu articolul 8, cetățenia Comunității completează, dar nu înlocuiește cetățenia națională. Norma dată a fost completată de art. 8d din tratatul de la Maastricht în care se prevedea că cetățenii pot trimite adresările instituțiilor Uniunii în orice limbă oficială a ei și să primească răspuns în aceeași limbă. Articolul 238 din acordul de formare a Comunității Economice Europene (articolul 310 din tratatul cu privire la formarea Comunității Europene revizuit) a oferit Comunității atribuții de a încheia tratate cu alte state sau organizații internaționale.

Multe acte din legislația anterioară a Comunității Economice Europene, (directivele 3/58, 4/58) au fost legate de chestiunile privind întreținerea socială a imigranților. Actele de bază ale legislației noi, acceptate în anii 1960 pot fi considerate Regulamentul Comunității Economice Europene nr. 1612/68 „privind libera circulație a forței de muncă în interiorul Comunității”, în care erau incluse condițiile pentru asigurarea liberei circulații a forței de muncă în cadrul comunității și directiva 68/360/ Comunității Economice Europene „privind anularea restricțiilor la circulație și locul de trai în cadrul Comunității pentru muncitorii statelor-membre și a familiilor lor”. Statele-membre trebuiau să recunoască precum ca fundamental dreptul muncitorilor și membrilor familiilor lor de a-și alege singuri locul de muncă și de trai, de asemenea să anuleze orice obstacole la ieșirea cetățenilor statelor-membre ale Comunității în alte state.

Regulamentele Comunității Economice Europene nr. 1408/71 [5] și 574/72 [6] au înlocuit regulamentul anului 1985. Acestea prevedeau egalitatea muncitorilor în chestiunile legate de asigurarea socială și instituiau obligativitatea statelor-membre de a accepta în legislația națională, norme care le-ar permite forței de muncă migratoare să păstreze indemnizațiile de pensionare și primele de asigurare, dobândite de aceștia de-a lungul activării lor în alte state-membre. Inițial aceste norme erau acceptate și aplicate doar pentru persoanele încadrate în câmpul muncii, familiilor lor și a persoanelor aflate la întreținere, pre-

cum și a persoanelor cu cetățenie și refugiaților. În 1982 a fost lărgită sfera de aplicare a normelor date și asupra întreprinzătorilor, în 1998 se aplicau și asupra funcționarilor de stat și în 1999 – asupra studenților și altor categorii de persoane. În anul 2003 reieșind din prevederile regulamentului nr. 859/2003 [7], asemenea condiții au fost acceptate și de către cetățenii statelor terțe.

Scopul legislației europene a fost de a coordona sistemul de asistență socială pentru ca muncitorii să nu fie lezați în drepturile lor în timpul circulației în interiorul Comunității.

În aprilie 2004 Parlamentul European și Adunarea au adoptat regulamentul nr. 883/2004 privind coordonarea sistemului asigurărilor sociale. Acest regulament a fost elaborat pentru modificarea, simplificarea și coordonarea măsurilor naționale de asigurări sociale, [8] pentru a ușura circulația forței de muncă și a asigura integrarea social-economică.

Primii 25 de ani după război, influența politicii Comunității în sfera social-economică asupra mobilității de muncă a fost limitată. În practică, deficitul forței de muncă pe piața muncii a fost în așa fel, încât prioritățile acordate angajaților-cetățeni ai statelor-membre a Comunității nu au putut influența esențial migrația forței de muncă. Deși de facto migrația forței de muncă lipsea, realizarea normelor Tratatului privind formarea Comunității Europene în domeniul protecției circulației libere, permanent era considerată ca o justificare a politicii unor state-membre în domeniile învățământului și educației, îmbunătățirii condițiilor de trai și de muncă, precum și a protecției sociale. [9]

În anii 1990, politica era orientată spre crearea locurilor de muncă, stimularea creșterii economice și a capacității de concurență.

La începutul anilor 2000, printre problemele migrației intereuropene a populației a fost criza demografică și „îmbătrânirea” populației Uniunii. [10] Luând în considerație aspectele multiple ale fenomenului migrațional, în anul 2001 Comisia Europeană a înaintat propunerea de a utiliza metoda deschisă de coordonare a circulației persoanelor fizice în cadrul Uniunii. [11] Sarcina consta în faptul de a dezvolta abordarea coordonată spre manevrarea migrației intereuropene la un nivel național, de a transmite informații referitoare la măsurile juridice luate în domeniul dat și intensificarea luptei împotriva imigrării ilegale și contra-bande.

Făcând o analiză generală a liberei circulații a persoanelor fizice în Uniunea Europeană, este necesar de a revizui dezvoltarea ei în legătură cu crearea pieței interne (comune). Încheierea procesului de formare a pieței interne, după semnarea Actului European Unic, a asigurat accelerarea tendințelor existente, așa ca fluxul forței de muncă portugheze migratoare spre Franța. Din cauza schimbării naturii pieței forței de muncă în cadrul Comunității, la finele anilor 1980, cererea forței de muncă necalificate a scăzut. Temerea că finisarea construcției pieței interne, va atrage după sine creșterea migrației forței de muncă din sudul Uniunii Europene (greci, portughezi, spanioli) spre nord, a fost oarecum diminuată datorită concentrării centrelor industriale de producție către periferie în afara

Uniunii, unde cheltuielile de muncă sunt mai mici. Creșterea migrației populației neîncadrate în câmpul muncii a fost înregistrată datorită fluxului de studenți și a captivității statelor-membre cu condiții climaterice mai favorabile pentru pensionari și migranți independenți financiar.[12]

Factorii demografici la fel au avut o influență asupra geografiei și volumului migrațional. Deja în anii 1980, din cauza diminuării coeficientului de nașteri și îmbătrânire a populației europene, s-a micșorat numărul forței de muncă tinere și active în majoritatea statelor-membre.

Cu toate că Comisia continua să ia măsuri intense în scopul favorizării circulației intereuropene în perioada anilor 1990 libera circulație a forței de muncă nu a atins creșteri considerabile. Se aștepta ca finalizarea formării Uniunii Monetare, va avea o influență asupra relațiilor de muncă în statele-membre, cu ulterioara simplificare a afacerilor economice. [13]

Legiuitorii europenei au conștientizat faptul că, dirijarea corectă a circulației forței de muncă a putut influența creșterea economică rapidă și integrarea sistematică avansată a statelor-membre. Însă politica Comunității nu era orientată spre acțiuni directe de control și dirijare a circulației interregionale a muncitorilor, din cauza posibilelor consecințe negative pentru economia regională cauzatoare a migrației.

La începutul anului 2000, se preconiza că îmbinarea pieței valutare unice și extinderea Comunității în legătură cu aderarea noilor state-membre din rândurile țărilor Europei Centrale și de Est va ameliora problema îmbătrânirii populației Comunității și va asigura un nou stimul pentru creșterea mobilității muncitorilor calificați pe piața europeană unică a forței de muncă. [14]

În conformitate cu legislația Comunității Europene, către începutul mileniului trei, omul care își realizează dreptul la libera circulație nu poate fi defavorizat în sfera protecției sociale, față de muncitorul care lucrează în statul-membru-gazdă. [14] În corespundere cu legislația CE, față de cetățenii Comunității care, s-au mutat în alt stat-membru pentru a găsi un loc de muncă, se răsfrânge sistemul asigurării sociale a statului în care au început să locuiască și să își folosească dreptul la muncă. Migranții au dreptul de a primi aceleași indemnizații pe motiv de boală, compensații în legătură cu maternitatea, pensii și indemnizații de șomer așa ca și cetățenii, care locuiesc și lucrează în țara-gazdă. [15]

Analizând tendințele dezvoltării liberei circulații a persoanelor fizice în cadrul UE, mai întâi de toate, se cere de menționat dinamica proceselor de integrare și modificările calitative ale politicii Comunității în acest domeniu, înțelegerea de către statele-membre și a instituțiilor UE a problemelor de bază și complexitatea realizării acestei libertăți, tendințele de a găsi compromisuri între interesele persoanelor fizice și statele-membre, reieșind din neomogenitatea economică și socială a ultimilor.

Reglementarea juridică a liberei circulației a persoanelor fizice în UE este acoperită de multiple categorii de persoane cu diferite necesități, care se schimbă în procesul aprofundării integrării și evoluției societății. De aceea realizarea liberei circulației și a traiului se desfășoară în

practica UE treptat. În unele sfere progresul se atinge mai repede, în altele mai încet.

Analiza proceselor migraționale permit a concluziona precum că legislația reprezintă una din multiplele schimbări, care influențează modificările procesului de liberă circulație a persoanelor fizice în spațiul Comunității Europene. Multe din barierele rămase pot avea foarte puțin în comun cu interdicțiile juridice ale liberei circulații. În ajunul celei mai mari extinderi din istorie a Comunității Europene, Comisia a enumerat factorii de bază, care pot influența asupra ciclului migrațional: coraportul cheltuielilor și veniturilor, situația pe piața muncii în țara gazdă și țara de origine; distanța dintre cele două state; barierele culturale și lingvistice.[16]

Astfel, se propune următoarea clasificare a etapelor evoluției istorice a liberei circulații a persoanelor fizice în dreptul UE:

- Reglementarea comună a liberei circulații în sferele înguste ale pieței comune a cărbunelui și oțelului (Tratatul de instituire a Comunității Europene a cărbunelui și oțelului din 18 aprilie 1951);

- Răspândirea liberei circulații în întregime spre sfera energiei atomice și economiei (Tratatul despre Eufat și Convenția de formare a Comunității Economice Europene din 25 martie 1957);

- Limitarea liberei circulații a forței de muncă în dependență de existența locurilor de muncă vacante (Directiva 21/08/1961, Directiva 64/240 CEE);

- Introducerea liberei circulații pentru toți muncitorii, interzicerea oricărei forme de discriminare. (Regulamentul CEE nr. 1612/68);

- Dezvoltarea ulterioară a pozițiilor separate ale liberei circulații în practica Judecătoriei Comunității Europene. Recunoașterea legislativă și prin hotărâre judecătorească în cadrul CEE a liberei circulații pentru destinatarii de servicii (anii 1970-1990);

- Adoptarea directivelor cu privire la libera circulație a cetățenilor necontribuabili. (Directiva 90/314/CEE, Directiva 90/364/CEE);

- Introducerea cetățeniei Uniunii și recunoașterea dreptului la libera circulație și de trai pentru toate persoanele, care dețin acest statut (Tratatul Uniunii Europene din 1992);

- Codificarea normelor privind libera circulație a cetățenilor și persoanelor egale în drepturi cu aceștia (Directiva 2004/38/UE) și

- Procesul paralel (la momentul actual) de extindere parțială a normelor care reglementează liberă circulație, pe categorii aparte de cetățeni "ale statelor terțe" și apatrizi (Acordul Schengen din 1985 și 1990).

Bibliografie

1. Марченко М.Н., Государство и право в условиях глобализации. „Проспект”, М.: 2008, p. 341;
2. Cassius Dio, Roman History, Book LV, p. 26;
3. Magna Carta, din 1297, UK Statute Law Database, p.9;
4. Carta Comunitară a drepturilor sociale fundamentale ale muncitorilor, adoptată la 9 decembrie 1989, la Strasbourg;

5. Regulation (EEC) No. 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community. OJ L 149,05/07/1971 P. 0002 – 0050;

6. Regulation (EEC) No 574/72 of the Council of 21 March 1972 fixing the procedure for implementing Regulation (EEC) No 1408/71 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community. OJ L 074 ,27/03/1972 P. 0001 -0083;

7. Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No. 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality. OJ L 124, 20.5.2003, P. 1-3;

8. Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems (Text with relevance for the EEA and for Switzerland).OJ L 166,30.4.2004, P. 1-123;

9. Collins D. „The European Communities: the social policy of the first phase”, Vol.2 p. 114, „The European Economic Community” 1958-72, London: Martin Robertson. 1975. P. 264;

10. Niessen, J. and Schibel, Y., „Demographic Changes and the Consequence for Europe's Future: is

immigration an option?”, Brussels: Migration Policy Group. 2002. P. 53;

11. Communication from the Commission on an open method of coordination for the Community immigration policy, COM(2001) 387 final, 11.7.2001;

12. Баяв Александр Владимирович, „Свобода передвижения граждан и приравненных к ним лиц в праве Европейского Союза”, диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Москва 2008, pag. 46;

13. Communication from the Commission, „An action plan for free movement of workers”, COM(97) 586 final, 12.11.1997;

14. Communication from the Commission, „Free movement of workers -achieving the full benefits and potential”, COM(2002) 694 final, 11.12.2002;

15. Regulations Nos 3/58, 4/58 of 25 September and 3 December 1958 on social security for migrant workers, OJ 561/58”16.12.1958, 597/58 16.12.1958, Council Regulation (EEC) No. 1408/71 of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community, OJ L 149/2, 5.7.1971;

16. European Commission, The Demographic Situation in the European Union, OOEPEC (annual 1993-97); Social Situation in the European Union (annual 2000-2005) P.38.