

EXPUNERE DE MOTIVE

1. Titlul proiectului de act normativ

Lege pentru modificarea Legii nr.248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate

2. Motivul emiterii actului normativ

2.1.Descrierea situației actuale

Legea 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate a fost adoptată în contextul măsurilor întreprinse de autoritățile române pentru pregătirea aderării României la Uniunea Europeană. Cadrul legislativ la acea dată impunea adoptarea, cu prioritate, a unor norme care să constituie o garanție suficientă pentru celelalte state membre că, odată ce România va adera la Uniunea Europeană, migrația cetățenilor români în spațiul european se poate încadra în limite acceptabile și nu reprezintă un pericol pentru economia sau ordinea publică a statelor membre,. Astfel, s-a decis adoptarea unor măsuri legislative de control al migrației, în principal legate de limitarea dreptului la liberă circulație al cetățenilor români pentru motive prevăzute de lege, fie prin restrângerea acestui drept, fie prin suspendarea lui.

După data aderării României la Uniunea Europeană, la data de 1 ianuarie 2007, dreptul la liberă circulație al cetățenilor români a primit noi valențe și noi garanții, impunându-se reconsiderarea motivelor care au fundamentat adoptarea anumitor restricții, în anul 2005. Libera circulație a persoanelor este unul dintre drepturile fundamentale recunoscute cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și este strâns legată de noțiunea de *cetățenie europeană*.

În lumina reglementărilor europene aplicabile în materia liberei circulații, și anume art.21 (ex-articolul 18) din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE) care prevede că „*Orice cetățean al Uniunii are dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratate și de dispozițiile adoptate în vederea adoptării acestora*”, anumite dispoziții din Legea 248/2005 nu se mai justifică, având în vedere că, aplicarea lor este lipsită de efecte practice. Această realitate impune orientarea legislației naționale din domeniul liberei circulații a cetățenilor români spre principiile promovate în cadrul Uniunii Europene, respectiv promovarea liberei circulații pentru toți cetățenii statelor membre pe teritoriul Uniunii Europene, precum și spre consolidarea dreptului la liberă circulație al cetățenilor români.

La nivelul Uniunii Europene, exercitarea dreptului la liberă circulație de către cetățenii Uniunii Europene și de către membrii de familie ai acestora pe teritoriul statelor membre face obiectul de reglementare al *Directivei 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului 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. În această directivă sunt prevăzute și condițiile în care dreptul la liberă circulație poate fi restrâns, astfel că o reglementare națională în același domeniu nu se mai justifică, anumite măsuri adoptate în plan național riscând să fie lipsite de finalitate practică.

Potrivit art.27 din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului „statele membre pot restrânge libertatea de circulație și de ședere a cetățenilor Uniunii și a membrilor lor de familie, indiferent de cetățenie, pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică”. Însă trebuie precizat că toate măsurile luate pe motive de ordine publică sau siguranță publică trebuie să satisfacă anumite condiții:

- să fie bazate exclusiv pe comportamentul persoanei în cauză. Nu pot exista situații în care să fie evaluat sau îndepărta un grup de indivizi dintr-un anumit stat membru. Situația fiecărui cetățean al Uniunii care nu are cetățenia statului membru în care trăiește va trebui să fie evaluată individual;
- condamnările penale anterioare nu sunt un motiv suficient pentru astfel de măsuri;
- comportamentul persoanei în cauză trebuie să reprezinte o amenințare reală, prezentă și suficient de serioasă la adresa unuia dintre interesele fundamentale ale societății;
- măsurile luate pe aceste motive trebuie să fie proporționale cu amenințarea reprezentată de persoana împotriva căreia se ia măsura restrângerii dreptului la liberă circulație;
- în scopul protejării drepturilor, legislația europeană prevede și o serie de garanții procedurale.

Regimul sancționator stabilit prin Legea nr.248/2005 cuprinde măsuri privind limitarea exercitării dreptului la liberă circulație în străinătate a cetățenilor români care au fost returnați în baza unui acord de readmisie, care se regăsesc la art.38 lit. a). Această măsură este dispusă de către o instanță competentă potrivit legii și se justifică prin aceea că acordul de readmisie este un instrument de cooperare bilaterală care se utilizează în cazul persoanelor identificate cu ședere ilegală pe teritoriile statelor între care sunt încheiate astfel de acorduri. În felul acesta, se realizează o prevenire a repetării faptelor de intrare și/sau ședere ilegală pe teritoriile statelor părți la asemenea acorduri bilaterale, în special cele membre ale Uniunii Europene.

După data aderării României la Uniunea Europeană, s-a pus problema valabilității rațiunilor care au stat la baza adoptării acestor prevederi, având în vedere efectul direct al art.21 din TFUE și al Directivei 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului.

În concret, prevederile art.38 lit. a) din Legea nr.248/2005 sunt susceptibile de a fi criticate, în acest nou context, pentru faptul că deși motivele ce au determinat apariția lor nu mai sunt de actualitate, acestea nu au fost revizuite



Pe lângă aspectele de ordin juridic se impune, de asemenea, și analiza anumitor **aspecte de ordin practic**, referitoare la eficiența măsurilor de restrângere a exercitării dreptului la liberă circulație în străinătate a cetățenilor români, dispuse de instanțele judecătorești din România. Astfel, în cazul în care instanța română adoptă măsura sus-menționată, cetățeanului român în cauză i se restrânge dreptul de a călători în statul de unde a fost returnat. În condițiile art.27 din Directiva 2004/38/CE, dacă un cetățean român prezintă pericol pentru ordinea sau siguranța publică din statul membru care l-a returnat, acest stat poate să-i interzică dreptul de a intra pe teritoriul său, cu respectarea strictă a condițiilor stabilite în Directiva 2004/38/CE. În cazul în care statul de unde a fost returnat nu a considerat necesar să impună o astfel de restricție, restrângerea exercitării dreptului la liberă circulație de către instanța națională s-ar traduce în practică prin posibilitatea cetățeanului în cauză de a ieși din România și de a circula liber în Uniunea Europeană, cu obligația de a nu intra în statul care l-a returnat. Având în vedere că acel stat nu i-a impus restricție de intrare, practic, nimic nu îl oprește de a intra în acel stat, iar autoritățile române ar avea dificultăți în a controla acest lucru, în condițiile în care liberă circulație în spațiul Uniunii Europene implică și lipsa vizelor de intrare sau a altor formalități echivalente. Aceasta cu atât mai mult cu cât, conform acquis-ului Schengen, poate fi reintrodus temporar controlul la frontierele interne, însă numai în mod excepțional și doar pentru amenințări serioase la adresa ordinii publice sau a securității interne. Această măsură poate fi luată doar pentru o perioadă limitată de timp și trebuie să respecte principiul proporționalității

Având în vedere dispozițiile europene menționate mai sus, instanțele de judecată au apreciat că simpla returnare pe baza unui acord de readmisie nu este suficientă pentru a se considera că sunt îndeplinite condițiile stabilite de Directiva 2004/38/CE, subliniind, în mod constant, că sunt necesare probe suplimentare pentru individualizarea cazurilor. Aceste probe ar fi putut fi furnizate doar de statele care au luat măsura îndepărtării de pe teritoriul lor, în temeiul acordurilor de readmisie, dar statele în cauză nu dau curs solicitărilor autorităților române invocând legislația proprie în domeniul protecției datelor cu caracter personal.

Mai mult, prin O.U.G. nr. 207/2008 pentru modificarea și completarea Legii nr.248/2005, aprobată prin Legea nr.264/2009, a fost abrogat alin.(8) al art.39, care prevedea faptul că, în baza hotărârii definitive și irevocabile a instanței competente, prin care s-a dispus măsura, serviciul public comunitar pentru eliberarea și evidența pașapoartelor simple efectuează în pașaportul simplu al persoanei mențiunile corespunzătoare referitoare la perioada și statul/statele pentru care se aplică măsura restrângerii exercitării dreptului de a călători în străinătate.

În ceea ce privește aplicarea dispozițiilor art.38 lit. a) din Legea nr.248/2005 în raport cu statele terțe (în scopul restrângerii dreptului la liberă circulație a cetățenilor români în alte state decât statele membre ale Uniunii Europene),



	deși acest lucru este posibil, România având încheiate acorduri de readmisie cu mai multe state terțe, nu se justifică instituirea unui regim special în raport cu aceste state, motivele care au justificat o atare măsură în raport cu Uniunea Europeană (și anume controlul migrației), nefiind valabile în raport cu statele terțe.
2.2.Schimbări preconizate	În considerarea aspectelor precizate mai sus, prin prezentul proiect de act normativ se propune abrogarea art.38 lit. a) și a celorlalte dispoziții cuprinse în Legea nr.248/2005 referitoare la restrângerea exercitării dreptului la liberă circulație în străinătate pentru cetățenii români returnați în baza acordurilor de readmisie și la suspendarea acestui drept ca urmare a nerespectării măsurilor de restrângere. De asemenea, se propune încetarea măsurilor de restrângere a dreptului la liberă circulație, aflate în curs de executare, dispuse împotriva cetățenilor ca urmare a returnării în baza acordurilor de readmisie, precum și încetarea procedurilor judiciare demarate și nefinalizate încă, referitoare la aceeași categorie de persoane.
2.3. Alte informații	Nu este cazul

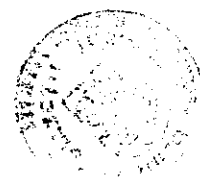
3. Impactul socioeconomic al proiectului de act normativ

3.1.Impact macroeconomic	Nu este cazul
3.2. Impactul asupra mediului de afaceri	Nu este cazul
3.3. Impactul social	
3.4. Impactul asupra mediului	Nu este cazul
3.5. Alte informații	Nu este cazul

4. Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (5 ani)

mii lei

Indicatori	Anul curent	Următorii 4 ani				Media pe 5 ani
1	2	3	4	5	6	7
	2009	2010	2011	2012	2013	
1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus, din care:	-	-	-	-	-	-
a) buget de stat, din acesta:						
(i) impozit pe profit						
(ii) impozit pe venit						
b) bugete locale:						
(i) impozit pe profit						
c) bugetul asigurărilor sociale de stat:						
(i) contribuții de asigurări						
2. Modificări ale cheltuielilor						



bugetare, plus/minus, din care:						
a) buget de stat, din acesta:						
(i) cheltuieli de personal	-	-	-	-	-	-
(ii) bunuri și servicii	-	-	-	-	-	-
b) bugete locale:	-	-	-	-	-	-
(i) cheltuieli de personal						
(ii) bunuri și servicii						
c) bugetul asigurărilor sociale de stat:	-	-	-	-	-	-
(i) cheltuieli de personal						
(ii) bunuri și servicii						
3. Impact financiar, plus/minus, din care:						
a) buget de stat	-	-	-	-	-	-
b) bugete locale						
4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare	-	-	-	-	-	-
5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare	-	-	-	-	-	-
6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare						
7-Alte informații	Nu este cazul					
5. Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare						
5.1. Proiecte de acte normative suplimentare						
5.2.Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în materie	Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului 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.					
5.3. Decizii ale Curții Europene de Justiție și alte documente	Hotărârea CJCE în cauza C-33/07 Jipa Gheorghe					
5.4.Evaluarea conformității						
5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente						
6. Alte informații						
6. Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ						



1. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr.521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente.	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
5. Informații privind avizarea de către : a) Consiliul Legislativ b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării c) Consiliul Economic și	Consiliului Legislativ a avizat favorabil proiectul prin avizul nr. 611/17.05.2010.



Social d) Consiliul Concurenței e) Curtea de Conturi	
6. Alte informații	Nu au fost identificate.
7. Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ.	
1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ	Precizăm că proiectul de act normativ a fost supus dezbaterii publice, potrivit procedurii instituite de Legea nr.52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.
2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
3. Alte informații	Nu au fost identificate.
8. Măsuri de implementare.	
1. Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale – înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor institutelor existente	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2. Alte informații	Nu au fost identificate.



Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de Lege alăturat, pe care îl supunem Parlamentului spre adoptare, în procedură de urgență conform prevederilor art. 76 alin. (3) din Constituția României, republicată.

