

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 actuale	situației	<p>În cadrul măsurilor pentru pregătirea aderării României la Uniunea Europeană a fost necesară adoptarea unui act normativ pentru reglementarea liberei circulații a cetățenilor români în străinătate care să se apropie mai mult de sistemul de valori promovat în spațiul european. Odată cu adoptarea Legii nr.248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate, în contextul în care România trebuia să demonstreze Uniunii Europene că 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, au fost incluse unele măsuri legislative de control a 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.</p> <p>La data de 1 ianuarie 2007 România a devenit stat membru al Uniunii Europene, dreptul la liberă circulație al cetățenilor români primind noi valențe și noi garanții. Această realitate determină 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.</p> <p>În concret, art.18 din Tratatul de instituire a Comunității Europene (TCE) prevede că „<i>Orice cetățean al Uniunii are dreptul de liberă circulație și de sedere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de prezentul tratat și de dispozițiile de aplicare a acestuia.</i>”</p> <p>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 <i>Directivei 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind dreptul la liberă circulație și sedere 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.</i></p> <p>Potrivit art.27 din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului „<i>statele membre pot restrânge libertatea de circulație și de sedere a cetățenilor Uniunii și a membrilor lor de familie, indiferent de cetățenie, pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică</i>”. Măsurile luate din motivele precizate trebuie să respecte principiul proporționalității și să se întemeieze exclusiv pe conduita persoanei în cauză, care trebuie să constituie o amenințare reală, prezentă și</p>

suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății, neputând fi acceptate motivări care nu sunt direct legate de caz sau care sunt legate de considerații de prevenție generală. De asemenea, condamnările penale anterioare nu pot justifica în sine luarea unor asemenea măsuri.

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, pe care le regăsim 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.

În aplicarea acestor dispoziții, după data aderării României la Uniunea Europeană, s-a pus problema compatibilității lor cu prevederile art.18 din TCE dar și cu prevederile Directivei 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului. Menționăm faptul că această problemă a făcut și obiectul unei hotărâri preliminare a Curții de Justiție a Comunităților Europene în temeiul art.234 din TCE în cauza C-33/07 Jipa Gheorghe, la solicitarea Tribunalului Dâmbovița.

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 dar și pentru că în aplicarea lor pot să apară situații de încălcare a dreptului comunitar.

Pe lângă aspectele de ordin juridic referitoare la neconcordanța actului normativ cu aquis-ul comunitar relevant, rezultă, de asemenea, și anumite **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. Într-o astfel de ipoteză, măsura restrângerii dispusă de către o instanță din România ar dubla o interdicție deja impusă, putând eventual să difere perioadele pentru care măsura restrictivă este valabilă.

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.

	<p>Având în vedere dispozițiile comunitare 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 aceste condiții, precum și faptul că legea națională intră în contradicție cu norma comunitară.</p> <p>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.</p> <p>În ceea ce privește aplicarea dispozițiilor art.38 lit. a) din Legea nr.248/2005 în scopul restrângerii dreptului la liberă circulație al cetățenilor români în alte state decât statele membre ale Uniunii Europene, state terțe, precizăm faptul că deși această posibilitate există, România având încheiate acorduri de readmisie cu mai multe state terțe, nu există elemente care să determine existența unui fenomen sau care să justifice existența unor dispoziții speciale menite să controleze migrația către statele terțe, astfel cum a fost cazul în relația cu statele Uniunii Europene înainte de data aderării.</p>
2.2.Schimbări preconizate	<p>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.</p> <p>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.</p>
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	Hotărârea CJCE în cauza C-33/07 Jipa Gheorghe					

Europene de Justiție și alte documente	
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 si Social d) Consiliul Concurenței e) Curtea de Conturi	Este necesar avizul Consiliului Legislativ.

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.

În forma prezentată, proiectul de act normativ a fost însușit de toate instituțiile interesate.

MINISTRUL ADMINISTRAȚIEI ȘI INTERNELOR

VASILE BLAGA

AVIZĂM FAVORABIL

MINISTRUL AFACERILOR EXTERNE

**DEPARTAMENTUL PENTRU AFACERI
EUROPENE**

TEODOR BACONSCHI

BOGDAN MĂNOIU

MINISTRUL JUSTIȚIEI

CĂTĂLIN MARIAN PREDOIU