

DREPTUL LA LIBERA CIRCULAȚIE PENTRU CETĂȚENII UNIUNII EUROPENE: O EVALUARE DIN PERSPECTIVA NEDISCRIMINĂRII

Iulian RUSU

Universitatea de Stat din Moldova

În articol este tratat subiectul privind libera circulație a cetățenilor Uniunii Europene prin prisma nediscriminării. Sunt analizate prevederile relevante ale Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene, ale legislației secundare, cum ar fi Directivele 2004/38/CE și 2003/86/CE, jurisprudența Curții Europene de Justiție în materie de cetățenie, inclusiv recente decizii ale Curții în materie de cetățenie, dreptul la libera circulație a cetățenilor Uniunii Europene, limitele acestei libertăți, precum și interpretarea recentă a prevederilor articolului 20 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene.

Sunt analizate subiecte ce vizează discriminarea pozitivă a cetățenilor Uniunii Europene care își valorifică libertățile fundamentale, în special libertatea de circulație a persoanelor *versus* a cetățenilor care nu-și exercită aceste libertăți; domeniul de aplicare a prevederilor legislației UE în materie de cetățenie; cetățenia dublă și dreptul de reîntregire a familiei pentru cetățenii UE care nu și-au exercitat libertățile fundamentale în cazul în care membrii lor de familie nu sunt cetățeni ai UE.

Cuvinte-cheie: *cetățenia Uniunii Europene, dreptul la libera circulație, discriminare pozitivă, dreptul la reîntregirea familiei, neexercitarea drepturilor economice.*

THE FREEDOM OF MOVEMENT OF THE CITIZENS OF THE EUROPEAN UNION: AN EVALUATION FROM THE PERSPECTIVE OF NON-DISCRIMINATION

This paper discusses the freedom of movement of citizens of the European Union from the perspective of non-discrimination, reviewing the relevant provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union, secondary legislation such as Directive 2004/38/EC and Directive 2003/86/EC, the case-law of the European Court of Justice on citizenship, including the recent decisions of the Court on citizenship, freedom of movement of the EU citizens, the limits of this freedom, as well as the recent interpretation of the provisions of article 20 of the Treaty on Functioning of the European Union.

Issues such as positive discrimination of the EU citizens who use their fundamental freedoms, especially the freedom of movement of persons versus EU citizens who do not use those freedoms are analysed. Additionally, the area of application of the EU citizenship legislation, double citizenship and the right to family reunification of EU citizens who have not exercised their fundamental freedoms when their family members are non-EU citizens is also analysed.

Keywords: *citizenship of the European Union, freedom of movement, positive discrimination, right to family reunification, non-use of economic freedoms.*

Introducere

Ne propunem să cercetăm acest subiect datorită importanței crescânde a fenomenului libera circulație a persoanelor în UE, totodată vom cerceta cum este tratat acest drept în contextul cetățeniei Uniunii Europene.

Cetățenia Uniunii Europene a fost pentru prima dată inclusă în Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene prin modificările aduse de Tratatul de la Maastricht. Dorința de a asigura o mai strânsă legătură dintre Uniune și cetățeni, care, de fapt, și constituie adevărații beneficiari ai acestei structuri supranaționale, a dus la includerea în Tratatul privind Uniunea Europeană (în continuare – TUE) și în Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (în continuare – TFUE) a prevederilor speciale ce vizează cetățenia Uniunii Europene.

Dreptul la libera circulație văzut prin prisma dreptului Uniunii Europene

Dreptul la libera circulație este inerent în contextul Uniunii Europene din cel puțin trei perspective.

Întâi de toate, persoanele sunt libere să circule în calitate de lucrători ai Uniunii. În acest sens, atât Tratatul, cât și legislația secundară, precum și jurisprudența Curții au interpretat acest termen cât de vast posibil, stabilind că toate reglementările naționale care discriminează direct sau indirect lucrătorii din alte state membre la toate etapele (căutarea unui loc de muncă, angajare, beneficii sociale, fiscale, pensionare), precum și măsurile naționale nediscriminatorii, care fac mai puțin atractivă exercitarea libertății de circulație a lucrătorilor, sunt ilegale, fiind asigurată supremația Tratatului și aplicarea directă a acestor prevederi [1].

Din altă perspectivă, libera circulație este relevantă în exercitarea libertății de stabilire, care pentru persoanele fizice înseamnă libertatea de a desfășura o activitate economică de liber-profesionist. Și aici Curtea a fost cea care a oferit o interpretare cât mai largă a libertății de stabilire, eliminând orice măsuri naționale care

discriminează direct sau indirect liberii-profesioniști din alte state membre sau, deși nediscriminatorii, li mitează sau fac mai puțin atractivă exercitarea libertății de stabilire [2].

A treia, și cea mai recentă formă de a privi libertatea de circulație a persoanelor ține de cetățenia europeană. Spre deosebire de celelalte două, care sunt conforme obiectivelor de integrare economică și de creare a pieței comune în Uniune, libertatea de circulație a cetățenilor Uniunii a fost inclusă în Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene tocmai din considerente neeconomice, fiind în esență un instrument adițional pentru a putea asigura coeziunea dintre Uniune și cetățenii săi.

Prevederile relevante ale Tratatului

Articolul 18 TFUE stabilește că în domeniul de aplicare a Tratatelor și fără a afecta prevederi speciale din acestea discriminarea bazată pe cetățenie este interzisă. Articolul 20 TFUE stabilește crearea unei cetățenii a Uniunii Europene, care este complementară la cetățenia națională și nu are drept scop înlocuirea acesteia. Printre drepturile cetățenilor UE este dreptul la libera circulație și ședere pe teritoriul statelor membre ale UE.

Articolul 6 TUE nu conferă careva competențe noi Uniunii prin adoptarea Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene stabilește în Preambul luarea în considerare a competențelor și funcțiilor Uniunii și principiul subsidiarității și prevede în articolul 21 TFUE nediscriminarea, care se asigură în bază de cetățenie în limitele de aplicare a Tratatelor și fără a afecta prevederi speciale din Tratat.

Articolul 45 din Cartă stabilește dreptul fiecărui cetățean al Uniunii de circulație și de ședere liberă pe teritoriul statelor membre. Articolul 51 din Cartă stipulează că prevederile Cartei sunt adresate instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii luând în considerare principiul subsidiarității, fiind adresate statelor membre doar atunci când acestea implementează dreptul UE. De asemenea, alin.2 prevede că Carta nu extinde domeniul de aplicare a dreptului Uniunii Europene mai departe de competențele Uniunii și nu stabilește noi competențe sau puteri pentru Uniune, fie le modifică așa după cum acestea sunt stabilite în Tratat.

Astfel, aplicate concomitent, prevederile sus-menționate stabilesc obligația față de statele membre să asigure libera circulație a cetățenilor UE atunci când implementează dreptului UE și nu oferă la nivel de competențe regulatorii pentru Uniune careva noi împuterniciri. Pe de altă parte, interdicția de discriminare a cetățenilor UE este valabilă doar în partea ce ține de implementarea Tratatelor.

Contribuția Curții Europene de Justiție

Curtea a interpretat termenul „cetățenie europeană” doar în contextul exercitării drepturilor fundamentale și prin prisma Directivei 2004/38 [3], precum și a Directivelor anterioare abrogate sau modificare de prima.

Curtea a fost suficient de ambițioasă în implementarea prevederilor Tratatului ce țin de cele patru libertăți, excluzând orice norme care ar putea condiționa într-un careva mod exercitarea acestora. Un exemplu este decizia pe cauza **Michelleti** [4], în care Curtea nu a permis limitarea de către autoritățile spaniole a dreptului de stabilire al unui cetățean argentinian care deținea și cetățenie italiană, pe motiv că acesta avea reședința sa permanentă în Argentina înainte de a solicita exercitarea dreptului de stabilire în baza cetățeniei italiene pentru a putea deschide un cabinet stomatologic și a se stabili împreună cu familia sa în Spania. Curtea a recunoscut că dreptul de stabilire nu poate fi condiționat de cerințe suplimentare decât cele existente în Tratat și în legislația secundară (spre exemplu, prezentarea unui document veridic care atestă reședința permanentă într-un stat membru al UE).

Pe de altă parte, în cauza **Kremozov** [5] Curtea nu a acceptat argumentele unui condamnat la privațiune de libertate pentru omor și posesiune ilegală de armă, precum că, fiind cetățean al UE, dreptul său la libera circulație a fost încălcat de acțiunile autorităților naționale, care au refuzat să-l compenseze pentru privațiunea de libertate ilegală după ce acesta a fost reabilitat de CEDO, pe motiv că sentința s-a emis în absența sa și, prin urmare, a fost încălcat articolul 6 din Convenție. Drept argumente Curtea a stabilit că niciuna dintre libertățile fundamentale din Tratat nu au fost încălcate; prin urmare, fiind într-o situație de aplicare exclusivă a dreptului intern al Austriei, acesta nu avea cum să beneficieze de pe urma dreptului la libera circulație, făcând suplimentar referință și la situațiile pur ipotetice de încălcare a libertăților fundamentale din Tratat pe care reclamanții nu le pot invoca.

După cum demonstrează Kremzow, cetățenia UE nu este atotputernică și nemărginită, iar libertatea circulației persoanelor nu este atât de nelimitată cum pare la prima vedere din conținutul Tratatului. Așa-numitele situații „pur interne” sau situații de aplicare exclusivă a dreptului intern au constituit un subiect aparte de discuții în jurisprudența ulterioară a Curții, în special după adoptarea și intrarea în vigoare a Directivei 2004/38.

În cauza **Guvernul Communauté française și Gouvernementwallon împotriva Gouvernement flamand** [6] Curtea Europeană de Justiție a urmat aceeași formulă atunci când a examinat aplicabilitatea prevederilor din Tratat ce țin de libertatea circulației persoanelor, prevăzută în articolul 21 TFUE.

Litigiul s-a iscat în urma acțiunilor Guvernului flamand, care a limitat accesul la drepturile de pensie ale cetățenilor Belgiei care, deși lucrează în regiunea flamandă sau în regiunea bilingvă Brussels, nu au reședința în aceste regiuni. La nivel național acest litigiu a fost examinat de Curtea de Arbitraj, care a considerat necesar să clarifice, solicitând o referință preliminară la Curtea Europeană de Justiție, dacă prevederile legislației belgiene sunt contrare dreptului UE.

Curtea a stabilit că prevederile Tratatelor, precum și legislația secundară relevantă, nu se aplică pentru cazurile când cetățenii aceluiași stat, Belgia, nu-și exercită dreptul la libera circulație într-un alt stat membru al UE, ci valorifică acest drept circulând doar dintr-o regiune a Belgiei în alta. În schimb, pentru alți cetățeni UE, resortinsanți ai altor state membre, reglementările belgiene ce țin de limitarea dreptului la pensie cad sub incidența dreptului UE datorită faptului că sunt cetățeni ai altor state membre ale UE și sunt contrare dreptului la libera circulație prevăzut de articolul 21 din TFUE.

O astfel de interpretare a prevederilor articolului 21 TFUE ne aduce la concluzia că cetățenii altor state membre sunt tratați mai favorabil decât cetățenii propriului stat; cu alte cuvinte, dreptul UE impune o discriminare pozitivă a cetățenilor străini în dezavantajul cetățenilor statului membru care nu și-au valorificat dreptul de libera circulație și ședere.

Se vehiculează că o astfel de abordare este greșită și că statele membre urmează să trateze subiectul liberei circulații a persoanelor dincolo de principiul nediscriminării [7]. Testul juridic utilizat de Curte pentru a stabili legalitatea unei astfel de reglementări a fost dacă reglementarea națională face mai puțin atractivă exercitarea libertății de stabilire [8]. În rezultat, interpretarea articolului 45 TFUE (libertatea circulației lucrătorilor) a dus la un tratament mai puțin favorabil al cetățenilor statului membru care nu-și valorifică dreptul la libera circulație.

În cauza **Grzelczyk** [9] Curtea Europeană de Justiție face pentru prima dată referire la esența fundamentală a cetățeniei europene de care trebuie să se bucure cetățenii statelor membre. În baza faptelor cauzei, dl Grzelczyk, cetățean francez, a urmat studii în Belgia timp de 3 ani și și-a acoperit cheltuielile de studii și de întreținere. În al patrulea an, el a decis să aplice pentru minimex (o garanție de venit minim) care se oferea studenților ce se aflau în dificultăți financiare de întreținere. A fost refuzat pe motiv că nu are cetățenie belgiană. Curtea a soluționat acest caz prin intermediul cetățeniei UE, principiului nediscriminării și Directivei 93/96, care reglementa modul de ședere a studenților în statele membre ale UE. În opinia Curții, Directiva nu a limitat oferta beneficiilor de securitate socială, arătând în același timp că studenții ar trebui să-și acopere cheltuielile de studii, care se califică drept asistență socială. Esențial este că Curtea a examinat dreptul cetățenilor UE la libera circulație prin prisma principiului nediscriminării. Întrucât legea națională nu a cerut studenților să lucreze înainte de a primi minimex, același tratament trebuie să se aplice și în cazul studenților străini care aplică pentru beneficii de securitate socială.

Cetățenia europeană și dreptul la reîntregirea familiei

Cauza **Mary Carpenter** [10] este primul exemplu elocvent al disponibilității Curții să aplice libertățile fundamentale în cazurile de reîntregire a familiei și să limiteze suveranitatea statelor membre în chestiuni ce țin de politica loc de migrație. Faptele cauzei ofereau o legătură insuficientă pentru a se putea contesta prevederile legislației Marii Britanii. În schimb, cauza dată a oferit o nouă perspectivă pentru Curte pentru a putea aplica prevederile Tratatului: *stabilirea unei legături cât de nesemnificative dintre cazul concret și una dintre libertăți*. „Nu mai este nevoie de a stabili legătura causală dintre efectul limitator asupra exercitării uneia dintre libertățile fundamentale și reglementarea națională care este supusă contestării pentru a se putea ajunge la concluzia că există o încălcare a unei prevederi din Tratat” [11].

În baza faptelor cauzei, dna Carpenter, de origine filipineză, căsătorită cu dl Carpenter, de origine britanică, a încălcat termenul de ședere în Regatul Unit și a fost refuzată în prelungirea termenului de ședere în calitate de soție a unui cetățean britanic. Ministerul de Interne a refuzat prelungirea șederii dnei Carpenter, refuz care a fost supus apelului, în care reclamanta a indicat că prin adoptarea unei decizii de deportare dl Carpenter, soțul reclamantei, este privat de dreptul său de prestare a serviciilor. Primul era implicat în prestarea serviciilor de publicitate într-o revistă specializată și călătorea în acest sens în alte state membre pentru a oferi spațiu publicitar. În acest timp dna Carpenter avea grijă de copiii dlui Carpenter din prima căsătorie.

Pentru Curte a fost suficientă stabilirea faptului că dacă dna Carpenter nu ar fi fost lăsată să stea în Marea Britanie, atunci dl Carpenter ar fi renunțat la exercitarea libertății sale fundamentale de prestare a serviciilor de publicitate în alte state membre. În același timp, subiectul reîntregirii familiei ar urma să țină anume de traiul împreună al membrilor familiei și nu de prestarea serviciilor în afara țării. Această logică a fost urmată de multe alte cauze ulterioare legate de reîntregirea familiei, care a culminat cu cauza Zambrano.

În cauza **Zambrano** [12] Curtea a fost rugată să se expună într-un caz complicat ce ține de dreptul de ședere al unei familii de origine columbiană care a solicitat azil în Belgia după o serie de evenimente nefericite prin care aceasta a trecut în țara ei de origine, Columbia (în special, răpirea primului copil pe un termen de 3 săptămâni). Întrucât procesul de soluționare a cererii privind acordarea azilului a fost examinată o perioadă îndelungată de timp, urmată de o decizie de refuz, care a fost contestată de reclamanți, cu emiterea ulterioară a unei decizii definitive de refuz, însă cu respectarea principiului „non-refoulement”, adică nereturnării în statul de origine unde solicitantul de azil ar putea fi în continuare persecutat, familia Zambrano a înregistrat încă doi noi membri, un băiat și o fată care, în baza legislației belgiene, dispuneau de dreptul la cetățenie belgiană dacă nu a fost solicitată cetățenia unui alt stat la care copiii născuți pe teritoriul Belgiei aveau dreptul s-o solicite. În urma nașterii acestor doi copii părinții lor au solicitat respectarea dreptului lor de ședere în Belgia în baza Directivei 2004/38 și a legislației belgiene care o implementează, precum și a dreptului de muncă și a ajutorului de șomaj. Guvernul belgian a refuzat în acordarea dreptului de ședere, specificând că părinții Zambrano au abuzat de situația lor prin faptul că nu au solicitat de la autoritățile consulare columbiene înregistrarea cetățeniei Columbiei pentru copiii născuți în Belgia.

Curtea a început prin a stabili că Directiva 2004/38 nu este aplicabilă cazului dat; ea se aplică doar în cazul în care cetățenii Uniunii care se bucură de dreptul de ședere împreună cu membrii lor de familie, cetățeni ai unui stat terț, se deplasează dintr-un stat membru în altul. În același timp, făcând trimitere la cauzele *Grzelczyk*, *Garcia Avello*, *Zhu și Chen* și altele, Curtea a extras obligația statelor membre să nu restricționeze drepturile ce reies din caracterul de cetățean al Uniunii Europene, în cazul Zambrano fiind dreptul copiilor minori de ședere pe teritoriul Belgiei, care putea fi îngădit prin refuzul față de părinții Zambrano la dreptul de ședere și la un permis de muncă în Belgia [13]. În consecință, refuzul la dreptul de ședere și la permis de muncă exclude orice posibilitate pentru copiii Zambrano, cetățeni ai UE, să valorifice drepturile lor conferite de Tratat, întrucât ei vor fi nevoiți să părăsească teritoriul Belgiei împreună cu părinții lor.

În esență, Zambrano nu a fost o excepție de la regulă. Testul legal din Zambrano nu putea fi nicidecum extins față de alte cauze. Expresia „privarea cetățenilor Uniunii de exercitarea substanței drepturilor lor” este aplicabilă doar faptelor cauzei. Deși se vehiculează că Curtea și-ar fi schimbat poziția față de Tratat și ar fi adus la o nouă ordine juridică, în care cetățenia Uniunii Europene funcționează separat de domeniul de aplicare la dreptul Uniunii Europene (cele patru libertăți), nu este cazul să fie exteriorizate astfel de concluzii pripite.

Cauzele *Dereci* și, recent, *Ymeraga* vin să clarifice că anume așa stau lucrurile. Iar în cazul minorilor Zambrano, care au cetățenia UE, este evident că la vârsta lor ei nu vor putea să exercite una sau mai multe din cele patru libertăți, însă, ca și orice minor din UE cu acte în regulă, au toate șansele să o facă pe viitor. Refuzul autorităților belgiene de ședere pentru familia Zambrano ar fi însemnat, întocmai cum a spus Curtea, lipsirea de substanța drepturilor ce reies din virtutea calității de cetățean al UE, întrucât atunci minorii Zambrano ar fi trebuit să plece cu părinții din țară și nu se știe dacă ar mai fi revenit în UE pentru a se bucura de plenitudinea drepturilor pe care le au la dispoziție.

Însăși Curtea a recunoscut că cauza Zambrano este ceva cu totul ieșit din comun și nu este cazul să fie aplicat pentru alte cauze unde dreptul la libera circulație nu a fost utilizat. Central în cauza Zambrano este faptul că copiii Zambrano erau lipsiți în principiu de orice drept, inclusiv de dreptul la libera circulație. Ulterioarele cauze, cum ar fi *McCarthy*, demonstrează caracterul excepțional al deciziei Zambrano.

În cauza **McCarthy** [14] Curtea a fost rugată să se expună asupra legalității unui refuz al autorităților britanice responsabile de migrație în a oferi dreptul de ședere soțului unei doamne care deținea cetățenie britanică și care dispunea și de cetățenie irlandeză, însă care nu și-a exercitat vreodată dreptul la libera circulație și nu a fost activă din punct de vedere economic, fiind beneficiara unor indemnizații sociale din partea statului britanic. Pentru a putea asigura dreptul de ședere al soțului, cetățean jamaican, dna McCarthy a solicitat de la autoritățile irlandeze eliberarea unui pașaport irlandez pe numele propriu și, ulterior, de la cele britanice eliberarea unui permis de ședere pe numele soțului său, utilizând prevederile Directivei 2004/38. Întrucât autoritățile britanice au refuzat eliberarea permisului de ședere pe motiv că dna McCarthy nu întrunește condițiile impuse de Directiva 2004/38 și de legislația națională care o implementează, și anume: pe motiv că ea nu și-a

exercitat libertatea de circulație dintr-un stat membru în altul pentru a fi în categoria de destinatari ai legislației în discuție, acest refuz a fost contestat în instanța națională care a și solicitat Curții explicarea prevederilor Directivei 2004/38.

Curtea a constatat că prevederile Directivei 2004/38 nu sunt aplicabile pentru cazul dnei McCarthy, întrucât aceasta nu cade sub incidența destinatarilor Directivei, nu și-a exercitat dreptul la libera circulație în scopuri economice în alt stat membru decât statul unde își are reședința, iar „simplul fapt că un cetățean al Uniunii beneficiază de cetățenia mai multor state membre nu înseamnă că acesta și-a exercitat dreptul la libera circulație” [15].

Curtea a fost fermă în afirmații: dreptul la reîntregirea familiei ce reiese din Directiva 2004/38 nu poate fi extins asupra tuturor deținătorilor de cetățenie europeană, chiar dacă aceasta reiese din deținerea cetățeniei naționale a mai multor state membre.

Inevitabil, Curtea impune accentele Directivei 2004/38: divizarea cetățenilor UE în economic activi și neactivi. Dacă utilizăm primele decizii ale Curții pe calitatea de lucrător, cum ar fi, spre exemplu, cauza **Levin** [10], unde nivelul veniturilor minime nu poate fi criteriu de refuz al statutului de lucrător în sensul dreptului UE, atunci dna McCarthy ar fi putut beneficia de pe urma dreptului de reîntregire a familiei în alt stat (spre exemplu, în Irlanda), dacă s-ar fi mutat cu traiul pentru a urma o activitate economică în calitate de salariată.

Coroborată cu cauza **Zambrano**, cauza **McCarthy** nu se poate impune situației excepționale de negare în principiu a drepturilor ce reies din cetățenia europeană, stare în care s-ar fi pomenit copiii **Zambrano**. Cineva ar face simpla concluzie că cetățenii UE activi sunt avantajați comparativ cu cei pasivi; cu alte cuvinte, sunt discriminați pozitiv. Poziția Curții rămâne a fi că nu există discriminare, întrucât cetățenii activi economic valorifică aceleași drepturi pe care le au și cetățenii pasivi. În principiu, dreptul la libera circulație în condițiile prevăzute de dreptul UE le este garantat tuturor cetățenilor, inclusiv, după cum spune însăși **Zambrano**, și cetățenilor UE care nu și-au atins majoratul.

Cauza **Dereci** [17] este o demonstrație în plus că dreptul la reîntregirea familiei este un subiect pe departe clarificat în dreptul UE, iar Curtea nu dorește să mai intervină în competența statelor membre în chestiuni de migrație. În baza cauzei, **Dereci**, un cetățean turc, care a intrat inițial în baza dreptului de solicitant de azil în Austria și ulterior s-a căsătorit cu o cetățeană a Austriei, urmând să aibă trei copii, cetățeni ai Austriei, a solicitat să fie permisă șederea sa pe teritoriul Austriei în calitate de membru de familie al unui cetățean UE. Refuzul autorităților austriece a fost contestat în instanța națională, care, la rândul ei, a solicitat clarificarea prevederilor Directivei 2004/38 și a prevederilor articolului 21 TFUE ce țin de dreptul de ședere în calitate de cetățean non-UE, în special după ce a fost pronunțată decizia pe cauza **Zambrano**. Curtea a constatat că prevederile Directivei 2004/38 nu sunt aplicabile, întrucât beneficiarul drepturilor de reîntregire a familiei urmează să se afle pe teritoriul unui stat membru altul decât statul de origine și să-și exercite dreptul la libera circulație în interes economic. Întrucât acest lucru nu a fost stabilit, Curtea a examinat prevederile articolului 20 TFUE și a constatat că, în contextul adoptării deciziei pe cauza **Zambrano**, efectul privării drepturilor de cetățean al UE față de copiii dlui **Dereci**, urmare a refuzului de a permite șederea ultimului cu familia sa pe teritoriul Austriei, se va evalua în contextul acestei privări față de întreg teritoriul UE și nu doar al statului membru unde se află cetățenii UE care nu au atins majoratul; evaluarea se va face în fiecare caz aparte de instanța națională.

Cu alte cuvinte, Curtea a confirmat regula stabilită în cauza **Zambrano**, însă, spre deosebire de minorii **Zambrano**, minorii **Dereci** dispun de mai multe posibilități, având un părinte cetățean UE, deși care nu și-a exercitat dreptul la libera circulație. Suplimentar, Curtea oferă instanței naționale libertatea de a stabili dacă refuzul permisului de ședere pentru dl **Dereci** ar afecta de principiu exercitarea drepturilor fundamentale ce reies din statutul de cetățean al UE pentru copiii **Dereci**.

Se impune concluzia că șansele de izbândă pentru cetățeni non-UE, chiar și în prezența unei familii pe teritoriul UE, nu este suficient de convingătoare pentru a se asigura dreptul la reîntregirea familiei. Paradoxal, prevederile Directivei 2003/86 privind dreptul la reîntregirea familiei [18] oferă dreptul la reîntregirea familiei atunci când un cetățean al unui stat terț se află în ședere legală pe teritoriul unui stat membru, pe când în cazul unui cetățean al UE, care, similar celui dintr-un stat non-UE, de asemenea se află legal (desigur, în virtutea cetățeniei naționale, dar și a faptului că este angajat în muncă sau altă activitate cu caracter economic), acest drept este refuzat.

Cel puțin în privința cetățenilor UE și non-UE care se află în raporturi de muncă putem stabili o discriminare în defavoarea cetățenilor UE. Deși în contextul politicii de migrație acțiunile Curții sunt de înțeles, oferind mai mult spațiu instanțelor naționale să stabilească esența drepturilor ce reies din cetățenia UE, se poate

remarca o discrepanță și incoerență a legislației, în cazul nostru a Directivei 2003/86 *versus* ultimele decizii ale Curții, inclusiv decizia pe cauza *Dereci*.

Recenta cauză **Ymeraga** [19] este o confirmare în plus a spațiului restrâns pe care îl dețin cetățenii UE care nu-și exercită dreptul la libera circulație în scop economic atunci când sunt discutate drepturile lor de reîntregire a familiei. Dl Ymeraga, originar din Kosovo, a solicitat la Luxemburg, în 1999, dreptul de azil și, deși a fost refuzat în acest drept, prin acțiuni legale, fiind susținut de reprezentantul legal – unchiul său, a reușit să-și legalizeze șederea, s-a încadrat în muncă și studii, după care în 2009 a obținut cetățenia luxemburgheză. Ulterior, acesta a solicitat de la autoritățile de migrație eliberarea permiselor de ședere pentru părinții săi și cei doi frați, care între timp au sosit și ei în Luxemburg în baza cererii de azil. Refuzul la permisul de ședere a fost contestat în instanța națională, care a considerat oportun să solicite de la Curte explicarea prevederilor articolului 20 TFUE.

Curtea a aplicat regula din cauza *Zambrano*, stabilind întâi de toate faptul că Directivele 2003/86 și 2004/38 nu sunt aplicabile față de cazul familiei Ymeraga și ulterior faptul că articolul 20 TFUE trebuie privit prin prisma privării în principiu de drepturile fundamentale ale cetățeanului UE, dl Ymeraga, care a obținut de curând cetățenia UE. Concluzia Curții a fost că refuzul autorităților luxemburgheze de a elibera permise de ședere membrilor familiei Ymeraga nu vor constitui o limitare a drepturilor fundamentale ale dlui Ymeraga feciorul, care s-a stabilit în Luxemburg și a obținut cetățenia UE.

Concluzii

Cetățenia europeană este utilizată tot mai des în calitate de pârgie juridică pentru a contesta prevederi ale legislației naționale ale statelor membre în cele mai diverse domenii, începând cu drepturile sociale și terminând cu reglementări în domeniul migrației și șederii cetățenilor străini care nu dețin cetățenia UE.

Forma incompletă a cetățeniei UE este dictată de forma în care statele membre au decis să transfere competențele către Uniune, inclusiv chestiunile ce țin de libertatea circulației. Limitările impuse de Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, asupra cărora a insistat Marea Britanie, nu permit Uniunii să dispună de noi competențe. Astfel, în dependență de cât de activi sau pasivi sunt, cetățenii Uniunii sunt subiecți ai unor sisteme de drept diferite, care le oferă garanții diferite: în cadrul statului membru de origine, în absența utilizării unei careva libertăți fundamentale din Tratat, în care caz relațiile sunt în exclusivitate între statul membru de origine și respectivul cetățean, și în cadrul statului membru gazdă, atunci când cetățeanul UE valorifică cel puțin una dintre cele patru libertăți, în care caz dreptul UE intră în joc.

Justificările Curții sunt că discriminare pozitivă sau careva altă formă de discriminare nu există în general, pentru că sunt active două sisteme de drept diferite: al statului membru de origine al cetățeanului pasiv și sistemul de drept al UE. Paradoxul rezidă în faptul că cetățeanul pasiv este în același timp și cetățean al UE. Deși inactiv, acesta ar urma să se bucure de aceleași drepturi de care se bucură un cetățean activ. În realitate însă cetățenii pasivi sunt lipsiți de o serie de avantaje disponibile cetățenilor activi, iar stările în care aceste două grupuri se află sunt perfect comparabile. Am observat că recente interpretări ale cetățeniei UE fără careva element de ordin economic sunt interpretate destul de restrictiv.

Spre regret, abordările Curții sunt în continuare bazate pe căutarea legăturii dintre cetățean și valorificarea unei libertăți fundamentale din Tratat. Deși cauza *Zambrano* a fost considerată drept o revelație în materie de cetățenie europeană, fiind vehiculată chiar ideea că Curtea creează o nouă *cetățenie europeană*, bazată pe apartenența la Uniune, cetățenia, nefiind legată de careva aspecte economice, această idee a fost spulberată prin cauzele ce au urmat: *McCarthy*, *Dereci* și, recent, *Ymeraga*.

Jurisprudența Curții ridică o serie de întrebări privind eficiența cetățeniei europene și atenția insuficientă asupra unor subiecte, cum ar fi cetățenia și modul în care aceasta se acordă de statele membre și consecințele față de prima. Cauze precum *Zhu și Chen*, *Zambrano*, *McCarthy* sunt un exemplu elocvent de necoordonare a politicilor și eforturilor statelor membre și oferă motiv pentru a capitaliza de pe urma stării de lucruri pentru cetățenii statelor terțe. Și mai neclară este discrepanța dintre, pe de o parte, politicile de migrație și de acces la piața muncii destul de dure și atitudinea relaxată, cel puțin a unor state membre, față de subiectul cetățeniei, pe de alta.

Bibliografie:

1. *A se vedea*, spre exemplu, cauza 66/85 Deborah Lawrie-Blum împotriva Land Baden-Württemberg. În: *Repertoriul Jurisprudenței Curții Europene de Justiție*, 1986, p.2121.

2. *A se vedea*, spre exemplu, cauza C-55/94 Gebhard/Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano. În: *Repertoriul Jurisprudenței Curții Europene de Justiție*, 1995, p.I-4165.
3. Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la libera 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.
4. Cauza C-369/90 Michelletti și alții împotriva Delegacion del Gobierno en Cantabria. CJCEJ, 1992, p.I-4239.
5. Cauza C-299/95 Friedrich Krenzow împotriva Republik Österreich. În: *Repertoriul Jurisprudenței Curții Europene de Justiție*, 1997, p.I-2637.
6. Cauza C-212/06 Guvernul Communauté française și Gouvernement wallon împotriva Gouvernement flamand. În: *Repertoriul Jurisprudenței Curții Europene de Justiție*, 2008, p.I-01683.
7. Opinia Avocatului General Jacobs pe Cauza C-168/91 Konstantinidis împotriva Stadt Altensteig-Standesamt. În: *Repertoriul Jurisprudenței Curții Europene de Justiție*, 1993, p.I-1191.
8. Supra 6, Cauza C-212/06, paragraful 45.
9. Cauza C-184/99 Rudy Grzelczyk împotriva Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve. În: *Repertoriul Jurisprudenței Curții Europene de Justiție*, 2001, p.I-6123.
10. Cauza C-60/00 Mary Carpenter împotriva Secretary of State for the Home Department. În: *Repertoriul Jurisprudenței Curții Europene de Justiție*, 2002, p.I-6279.
11. TRYFONIDOU, A. Reverse discrimination in Purely Internal Situations: An Incongruity in a Citizen's Europe. În: *Legal Issues of Economic Integration*, 2008, no.35(1), p.43-67.
12. Cauza C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano împotriva Office national de l'emploi (ONEm). În: *Repertoriul Jurisprudenței Curții Europene de Justiție*, 2011, p.I-01177.
13. Supra 12, paragraful 43.
14. Cauza C-434/09 Shirley McCarthy împotriva Secretary of State for the Home Department. În: *Repertoriul Jurisprudenței Curții Supreme de Justiție*, 2011, p.I-3375.
15. Supra 14, paragraful 41.
16. Cauza 53/81 Levin împotriva Staatssecretaris van Justiție. În: *Repertoriul Jurisprudenței Curții Europene de Justiție*, 1982, p.1035.
17. Cauza Murat Dereci și alții împotriva Bundesministerium für Inneres. În: *Repertoriul Jurisprudenței Curții Europene de Justiție*, 2011, p.I-11315.
18. Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei. În *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* L 251 din 3 octombrie 2003, p.12.
19. Cauza KreshnikYmeraga și alții împotriva Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, Decizia Curții din 8 mai 2013, nepublicată încă în Repertoriul Jurisprudenței Curții Europene de Justiție.

Prezentat la 22.10.2013