COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 15.2.2008
COM(2008) 85 final

RAPORTUL COMISIEI

Al cincilea raport privind cetățenia Uniunii
(1 mai 2004 – 30 iunie 2007)

[SEC(2008) 197]

RAPORTUL COMISIEI

Al cincilea raport privind cetățenia Uniunii
(1 mai 2004 – 30 iunie 2007)

1. INTRODUCERE

Din ce în ce mai mulți cetățeni europeni îşi efectuează studiile, se căsătoresc, locuiesc sau lucrează într-un stat membru din care nu sunt resortisanți. La data de 1 ianuarie 2006, se numărau aproximativ 8,2 milioane de cetățeni ai UE care îşi exercitau dreptul de a rezida în alt stat membru[1].

Rezultatele sondajului de opinie Eurobarometru Flash din 2007 privind statutul de cetățean al Uniunii Europene[2] a evidențiat faptul că europenii sunt pe deplin conştienți de acest statut, însă ar dori să fie mai bine informați asupra drepturilor lor. Mai mult de trei sferturi din cetățenii UE au luat cunoştință cu termenul „cetățean al Uniunii Europene" şi sunt conştienți de faptul că acest statut se dobândeşte în mod automat, în calitate de cetățean al unui stat membru. 90% ştiu că sunt deopotrivă cetățeni ai Uniunii şi resortisanți ai unui stat membru.

Pe parcursul ultimilor 5 ani s-a putut remarca o ameliorare semnificativă a conştientizării generale a europenilor în ceea ce priveşte statutul lor de cetățeni ai Uniunii. Comparativ cu anul 2002, în acest an aproximativ cu 8% mai mulți europeni declară că sunt familiari cu noțiunea de „cetățean al Uniunii" şi că sunt conştienți de implicațiile acesteia, în timp ce 15% din persoanele consultate ştiu că cetățenia Uniunii se dobândeşte automat, cu condiția de a fi resortisant al unui stat membru.

Cu toate acestea, mai puțin de o treime (31%) din persoanele consultate consideră că sunt „bine informate" asupra drepturilor lor în calitate de cetățeni ai UE.

Cetățenii se află în centrul politicilor Comisiei, care va continua să ofere informații cetățenilor asupra drepturilor lor şi să se asigure că aceştia vor beneficia de fapt de astfel de libertăți, oriunde în cadrul Uniunii.

Articolul 22 din Tratatul CE solicită Comisiei să transmită Parlamentului European, Consiliului şi Comitetului Economic şi Social European, o dată la trei ani, rapoarte privind aplicarea dispozițiilor părții doi a tratatului, care se referă la cetățenia Uniunii. Prezentul raport evaluează aplicarea acestor dispoziții în perioada 1 mai 2004 - 30 iunie 2007, prin prisma dezvoltării Uniunii şi ia în considerare necesitatea de a consolida drepturile conferite cetățenilor Uniunii.

Raportul pune accentul pe principalele aspecte juridice ale drepturilor cetățenilor, în special **dreptul de a circula şi de a rezida în UE** (articolul 18), **dreptul de a vota şi de a candida în cadrul alegerilor europene şi municipale din statul membru de reşedință** (articolul 19), **dreptul la protecție diplomatică şi consulară în țări terțe** (articolul 20), **dreptul de a**

---

[1] Estimările Eurostat (a se vedea anexa la prezentul raport)
[2] Eurobarometrul Flash 213

adresa petiții Parlamentului European (PE) şi **dreptul de a se adresa Mediatorului** (articolul 21). De asemenea, înregistrează multe progrese în domenii strâns legate de cetățenie, într-un sens mai larg, precum tratamentul egal indiferent de naționalitate şi protecția drepturilor fundamentale.

2. CETĂȚENIA UNIUNII

2.1. Probleme legate de dobândirea sau pierderea naționalității

Tratatul CE prevede că fiecare persoană care deține naționalitatea unui stat membru va fi un cetățean al Uniunii şi că cetățenia Uniunii este complementară, neînlocuind-o pe cea națională (articolul 17 alineatul (1)). Declarația nr. 2, anexată tratatului UE, stabileşte dacă o persoană are naționalitatea unui stat membru, numai prin trimiterea la legislația privind naționalitatea a statului membru în cauză, iar Curtea Europeană de Justiție (CEJ) a confirmat faptul că dobândirea sau pierderea naționalității este de competența statelor membre. Comisia a primit câteva plângeri, raporturi ale ONG-urilor, petiții şi întrebări din partea PE privind unele probleme apărute în anumite state membre, referitoare la dobândirea sau pierderea naționalității.

De exemplu, Comisia este la curent cu problemele legate de persoanele aparținând minorității vorbitoare de limba rusă din **Estonia şi Letonia**, care sunt considerate ca „**nefiind cetățeni**" şi cele legate de „**persoanele şterse**" din **Slovenia**. Un alt aspect luat în discuție se referă la **extinderea cetățeniei şi la resortisanții altor țări**, între altele, pe baza apartenenței lor la o comunitate etnică.

Nu este de competența Comisiei să se ocupe de problema dobândirii sau pierderii naționalității. Cu toate acestea, atunci când intră în atribuțiile sale, Comisia a contribuit la soluționarea problemelor legate de acest aspect prin promovarea integrării şi prin utilizarea instrumentelor Comunității de care dispune, precum garantarea faptului că statele membre pun în aplicare cu strictețe legislația CE împotriva discriminării.

2.2. Accesul la cetățenia Uniunii

Cetățenia Uniunii se dobândeşte odată cu obținerea naționalității unui stat membru. Fără a aduce atingere faptului că legislația națională intră numai în competența statelor membre, Consiliul de la Tampere din 1999 a susținut „*obiectivul de a acorda resortisanților țărilor terțe care rezidă pe termen lung şi în mod legal posibilitatea de a obține naționalitatea statelor membre în care au reşedința*".

În anul 2004, Consiliul a adoptat **Principiile fundamentale comune privind integrarea**, pentru a sprijini statele membre în formularea politicilor în materie de integrare[3]. Unul dintre aceste principii prevede că participarea imigranților la procesul democratic şi la formularea politicilor şi măsurilor în materie de integrare ajută la integrarea lor. În anul 2005, Comisia a adoptat „**O agendă comună pentru integrare**" care propune măsuri menite să pună în aplicare principiile fundamentale comune[4]. Aceasta a formulat propuneri precum elaborarea programelor de pregătire pentru cetățenie şi de naturalizare, la nivel național, şi promovarea cercetării şi a dialogului pe tema identității şi a cetățeniei, la nivelul UE. Cel de-al treilea

---

[3] Documentul Consiliului 14615/04

[4] COM(2005) 389

raport anual privind migrația şi integrarea[5] confirmă importanța diferitelor forme de cetățenie participativă în cadrul procesului de integrare a resortisanților țărilor terțe.

Concluziile Consiliului privind consolidarea politicilor de integrare în UE prin promovarea unității în diversitate, adoptate în iunie 2007, invită statele membre, susținute de Comisie, să analizeze şi să clarifice diferitele concepte de participare şi cetățenie şi să împărtăşească experiența lor în ceea ce priveşte regimurilor de naturalizare.

2.3. Promovarea cetățeniei europene

Ar trebui să se insiste asupra necesității unei mai mari conştientizări a cetățenilor în ceea ce priveşte cetățenia europeană, beneficiile ei, precum şi drepturile şi obligațiile pe care le implică, pentru ca aceştia să îşi dezvolte simțul unei identități europene şi să susțină din plin integrarea europeană. Inițiative precum **Programul de acțiune al Comunității pentru promovarea unei cetățenii europene active**[6], care a fost pus în aplicare între 2004 şi 2006 şi „**Programul Europa pentru cetățeni**”[7], pentru perioada 2007-2013, pun la dispoziția Uniunii instrumente importante de promovare a unei cetățenii europene active.

3. LIBERTATEA DE CIRCULAȚIE ŞI DREPTUL DE ŞEDERE

3.1. Raportul referitor la cele trei directive privind dreptul de şedere al cetățenilor europeni inactivi din punct de vedere economic

În aprilie 2006, Comisia a adoptat cel de-al treilea raport[8] al său referitor la aplicarea celor trei directive[9] privind dreptul de şedere a cetățenilor europeni care sunt studenți, inactivi din punct de vedere economic sau pensionari, acoperind perioada cuprinsă între 2003 şi 2005.

3.2. Directiva 2004/38: consolidarea cetățeniei

Cea mai importantă realizare din acest domeniu a fost reprezentată de intrarea în vigoare, la 30 aprilie 2006, a Directivei 2004/38 privind dreptul la liberă circulație şi şedere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii şi membrii familiilor acestora. Directiva:

- codifică într-un singur instrument corpusul legislativ şi bogata jurisprudență a CEJ şi creează un singur regim juridic în contextul cetățeniei europene,
- facilitează exercitarea dreptului de şedere prin simplificarea condițiilor şi a formalităților (de exemplu, prin abolirea sistemului de permise de şedere pentru cetățenii Uniunii),
- consolidează drepturile membrilor familiei (de exemplu, prin extinderea dreptului de reîntregire a familiei pentru partenerii înregistrați),

---

5 COM(2007) 512
6 Decizia 2004/100/CE a Consiliului din 26 ianuarie 2004
7 Decizia nr. 1904/2006/CE a Parlamentului European şi a Consiliului din 12 decembrie 2006 de instituire pentru perioada 2007-2013 a programului „Europa pentru cetățeni” pentru promovarea cetățeniei europene active
8 COM(2006) 156 final
9 Directivele 93/96, 90/364 şi 90/365, abrogate prin Directiva 2004/38

- creează un drept de şedere permanent şi necondiţionat, după cinci ani de şedere legală continuă în statul membru gazdă şi

- măreşte protecţia împotriva expulzării cetăţenilor europeni şi a membrilor lor de familie din motive politice, securitate şi sănătate publică.

Cetăţenii îşi vor putea exercita din plin drepturile lor consolidate dacă deţin toate informaţiile referitor la acestea. Un „**Ghid de folosire la adevăratul său potenţial al Directivei 2004/38/CE**" urmăreşte familiarizarea cetăţenilor europeni cu legislaţia, prin traducerea ei într-o limbă uşor de înţeles[10]. Mai mult de 16 000 de copii ale ghidului în 19 limbi au fost distribuite în toată UE.

Controlul punerii corecte în aplicare a directivei constituie o prioritate absolută a Comisiei[11]. În perioada iunie 2006 - februarie 2007, au fost lansate 19 **proceduri de încălcare** pentru **necomunicarea** măsurilor naţionale de punere în aplicare: în iunie 2007 au fost lansate 15 din acestea, din care 4 au fost transmise CEJ. În 2007 Comisia a lansat un studiu care să verifice **conformitatea măsurilor de transpunere**. Cu toate acestea, pe baza plângerilor individuale, a petiţiilor şi a întrebărilor adresate PE, au fost identificate deja anumite aspecte problematice privind aplicarea incorectă a directivei.

Membrii de familie care sunt resortisanţi ai ţărilor terţe întâmpină în continuare probleme, nu numai în ceea ce priveşte autorizaţia de intrare, dar şi eliberarea permiselor de şedere. Ei au dreptul de şedere împreună cu cetăţeni ai Uniunii numai pe baza legăturii lor de familie, însă anumite state membre le solicită să prezinte documente sau îi supun unor proceduri care nu sunt permise prin directivă. Comisia a făcut şi va face uz de puterile sale în conformitate cu articolul 226 CE, pentru a garanta respectarea directivei.

Multe din plângeri se referă la piedicile puse liberei circulaţii cu care s-au confruntat cetăţeni ai Uniunii care călătoresc în alt stat membru din cauza **documentelor solicitate de autorităţile de frontieră şi operatorii de transport aerian**. În iunie 2005 Comisia a invitat toate statele membre să se asigure că legislaţia şi practica naţională, inclusiv reglementările aplicate în cazul şi de către companiile aeriene, sunt în conformitate cu legislaţia CE. În urma intervenţiei Comisiei, nu au mai apărut alte plângeri în acest sector.

În cazul **anumitor hotărâri**[12], CEJ a reamintit faptul că dreptul de şedere pe teritoriul unui stat membru este acordat în mod direct tuturor cetăţenilor Uniunii prin articolul 18 CE şi a subliniat nevoia de a interpreta dreptul de liberă circulaţie prin prisma drepturilor fundamentale şi, în special, a dreptului de protecţie a vieţii de familie şi a principiului proporţionalităţii.

.

---

10 http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/doc/guide_2004_38_ec_en.pdf

11 COM(2006) 333 final Comunicarea Comisiei către Consiliu şi Parlamentul European - Raport referitor la punerea în aplicare a programului de la Haga pentru 2005

12 A se vedea, printre altele, cauzele C-200/02 Chen, C-215/03 Oulane, C-157/03 Comisie v Spania, C-503/03 Comisie v Spania, C-258/04 Ioannidis, C-1/05 Jia, C-50/06 Comisie v Ţările de Jos.

3.3. Măsuri tranzitorii în domeniul liberei circulații a lucrătorilor

Măsurile tranzitorii pentru o perioadă de cel mult 7 ani, împărțite în trei faze diferite, se aplică resortisanților a 8 state membre care au aderat la data de 1.5.2004[13] (UE-8) şi resortisanților români şi bulgari, în urma aderării țărilor lor la data de 1.1.2007.

Până în mai 2007, nouă din *cincisprezece* state membre[14] şi-au deschis piețele locurilor de muncă resortisanților statelor membre ale UE-8 şi zece din cele *douăzeci şi cinci* state membre şi-au deschis piețele locurilor de muncă resortisanților români şi bulgari[15]. Celelalte state membre restricționează accesul lucrătorilor din aceste țări prin legislația națională, prin aplicarea regimului de permise de muncă, chiar dacă, de cele mai multe ori, cu modificări şi proceduri simplificate.

În 2006, Comisia a prezentat **un raport privind funcționarea dispozițiilor tranzitorii**[16]. Aceasta a ajuns la concluzia că fluxurile de mobilitate au fost foarte limitate şi că au avut efecte pozitive asupra economiilor statelor membre ale UE-15. Comisia recomandă să se analizeze atent dacă este necesară menținerea restricțiilor, având în vedere situația piețelor locurilor de muncă ale acestora şi rezultatele raportului.

3.4. Alte aspecte

Mulți cetățeni ai Uniunii au profitat de posibilitatea de a beneficia de drepturilor de liberă circulație asemănătoare celor aplicabile în UE şi în **Elveția**, prin acordul dintre CE şi statele membre şi Confederația Elvețiană privind libera circulație a persoanelor[17]. Începând cu 1 iunie 2007, cetățenii Uniunii din statele membre ale UE-15, Cipru şi Malta pot călători şi locui în Elveția fără nicio restricție. Negocierile privind adaptarea Acordului SEE care ar face Directiva 2004/38 aplicabilă în statele membre AELS (Liechtenstein, Norvegia şi Islanda) sunt în curs de desfăşurare.

În ceea ce priveşte aspectul **repatrierii rămăşițelor pământeşti**, evocat de multe ori de PE şi în cadrul celui de-al 4-lea Raport privind cetățenia, serviciile funerare sunt incluse în sfera de aplicare a Directivei privind serviciile în cadrul pieței interne (**Directiva 2006/123**). Deşi această dispoziție nu se aplică peste tot în UE pentru a guverna în mod uniform repatrierea rămăşițelor pământeşti, ea va facilita desfăşurarea activității prestatorilor de astfel de servicii dincolo de frontiere.

4. DREPTURI ELECTORALE

4.1. Raport privind alegerile PE din 2004 şi pregătirea pentru alegerile din 2009

În decembrie 2006, Comisia a adoptat **un raport privind alegerile PE din 2004**[18]. În timp ce se înregistrează o tendință generală de diminuare a participării la alegerile PE (45% în 2004,

---

13 Cu excepția Ciprului şi Maltei.

14 Finlanda, Grecia, Irlanda, Italia, Portugalia, Țările de Jos, Spania, Suedia şi Regatul Unit

15 Cipru, Republica Cehă, Estonia ,Finlanda, Letonia, Lituania, Polonia, Slovacia, Slovenia şi Suedia.

16 COM(2006) 48 final

17 JO L 114, 20.4.2002

18 COM(2006)790 Comunicarea Comisiei – Alegerile europene din 2004 – Raportul Comisiei privind participarea cetățenilor **UE** în statele membre de reşedință (Directiva 93/109) şi normele electorale (**Decizia** 76/787, modificată prin Decizia 2002/772)

50% în 1999 şi 56% în 1994), se poate observa o creştere a participării cetăţenilor europeni care trăiesc într-un stat membru, diferit de statul lor de proveniență. Mai mult de un milion de cetăţeni europeni s-au înscris pentru a vota în statele lor de reşedință în 2004, ceea ce reprezintă aproape 12%, comparativ cu 5,9% în 1994 şi 9% în 1999. **Creşterea participării** se explică printr-o mai mare mobilitate a cetăţenilor în cadrul UE şi prin eforturile statelor membre de a-i informa despre drepturile lor. Cu toate acestea, **cetăţenii care candidează la alegeri sunt mai puţini**: 62 în 1999 comparativ cu 57 în 2004 (din care au fost aleşi trei). Numărul scăzut de candidaţi neresortisanţi ar putea fi explicat printr-o procedură complicată de depunere a candidaturilor, astfel cu se prevede în prezent prin Directiva 93/109[19].

În acelaşi timp, în efortul de a rezolva problemele evidenţiate de raport, Comisia a propus modificarea Directivei 93/109 prin introducerea unor măsuri care **să uşureze povara candidaţilor şi a statelor membre**, dar care să ofere garanţiile necesare împotriva abuzurilor[20].

4.2. Evoluţia jurisprudenţei

Prin hotărârile sale din 12.9.2006[21], CEJ a subliniat faptul că este de datoria statelor membre să reglementeze aspecte ale procedurilor privind alegerile europene care nu sunt armonizate la nivel comunitar şi, în special, să definească care sunt persoanele care au dreptul de a vota şi de a candida. Cu toate acestea, în demersul lor, acestea trebuie să respecte legislaţia comunitară, inclusiv principiile sale generale. Astfel se împiedică apariţia tratamentelor diferenţiate a resortisanţilor care nu se află în situaţii comparabile, cu excepţia cazurilor în care există motive obiective.

4.3. Partide politice la nivel european

În iunie 2007, Comisia a adoptat o propunere prin care se permite constituirea fundamentelor politice europene. Propunerea modifică Regulamentul nr. 2004/2003 privind partidele politice de la nivel european şi finanţarea lor. Ea se bazează pe articolul 191 CE, care admite faptul că partidele politice de la nivel european reprezintă un factor important de integrare şi contribuie la formarea unei conştiinţe europene şi la exprimarea voinţei cetăţenilor Uniunii. În total sunt zece partide politice la nivel european care, în conformitate cu regulamentul, primesc finanţare, administrată de PE. Bugetul destinat partidelor politice la nivel european a fost stabilit la 10,4 milioane EUR în 2007.

4.4. Participarea eficientă a cetăţenilor Uniunii la viaţa politică a statului membru de reşedinţă al acestora

Pentru a garanta posibilitatea cetăţenilor Uniunii de a exercita dreptul de a vota în statul membru de reşedinţă în cadrul alegerilor municipale şi europene, în aceleaşi condiţii ca resortisanţii, Comisia evaluează legislaţia acelor state membre a căror **legislaţie naţională nu permite neresortisanţilor Uniunii să devină membri ai partidelor politice şi/sau să fondeze partide politice**. Excluderea cetăţenilor Uniunii de la dreptul de a fonda un partid politic şi de a fi membru al acestuia în statul membru de reşedinţă ar putea împiedica

---

[19] Directiva 93/109/CE a Consiliului din 6 decembrie 1993 de stabilire a normelor de exercitare a dreptului de a alege şi de a fi ales pentru Parlamentul European pentru cetăţenii Uniunii care au reşedinţa într-un stat membru în care nu sunt resortisanţi

[20] COM(2006) 791

[21] C-145/04 Spania v Regatul Unit şi C-300/04 Eman şi Sevinger

exercitarea dreptului lor de a candida. Comisia va solicita statelor membre în cauză să elimine restricțiile respective şi, atunci când este necesar, îşi va exercita puterile în conformitate cu articolul 226 CE.

Rapoartele anterioare privind cetățenia au evidențiat preocupările multor cetățeni europeni referitoare la faptul că, în majoritatea statelor membre, cetățenii neresortisanți ai uniunii sunt privați de **dreptul de a participa la alegerile naționale şi regionale** din țara lor de reşedință. Preocuparea lor a fost confirmată şi de întrebările adresate PE şi de corespondența cu publicul din perioada la care face referire raportul. Comisia invită statele membre să analizeze acest aspect pentru a promova participarea cetățenilor Uniunii la viața politică din țara lor de reşedință.

4.5. Drepturile electorale în cadrul alegerilor municipale

În cele din urmă, în ceea ce priveşte drepturile electorale în cadrul alegerilor municipale, Directiva 94/80 a fost adaptată prin Directiva 2006/106, care a adăugat trimiterile la unitățile guvernamentale locale de bază ale noilor state membre.

5. PROTECȚIA DIPLOMATICĂ ŞI CONSULARĂ

Acquis-ul din sectorul protecției diplomatice şi consulare este foarte limitat. În afară de Decizia 96/409/PESC privind stabilirea unui document de călătorie provizoriu, acesta este reprezentat **de Decizia 95/553 privind protecția cetățenilor UE prin reprezentanțele diplomatice şi consulare**, care a intrat în vigoare abia în mai 2002, din cauza procedurilor legislative complicate de adoptare a acesteia în statele membre.

Din ce în ce mai mulți cetățeni călătoresc şi locuiesc în țări terțe. EUROSTAT[22] estimează că numărul de călătorii efectuate în 2005 spre destinații din afara UE se ridică la aproximativ 80 milioane. Jumătatea din cetățenii Uniunii estimează că vor călători într-o țară terță în următorii 3 ani[23]. **Reprezentarea limitată a statelor membre** în țări terțe (în 107 din 166 țări membre sunt reprezentate cel mult 10 state membre) şi experiența acumulată în urma crizelor recente (în special valul tsunami din Asia şi criza din Liban) a evidențiat faptul că încă mai sunt **necesare progrese în ceea ce priveşte cooperarea** dintre autoritățile consulare şi diplomatice.

În urma adoptării **Cărții** sale **verzi privind protecția diplomatică şi consulară a cetățenilor europeni în țările terțe**[24] de la 28.11.2006, Comisia a prezentat un **Plan de acțiune pentru anii 2007-2009**[25] prin care propune o serie de măsuri de consolidare şi o **recomandare** adresată statelor membre de a include textul articolului 20 în paşapoarte[26].

---

22 Bază de date privind populația, secțiune despre turism. Sunt incluse date despre vacanțe şi călătorii de afaceri de mai mult de o zi, în 2005.

23 Eurobarometrul nr. 118 din iulie 2006.

24 COM(2006) 712

25 COM(2007) 767 final

26 C(2007) 5841 final

6. DREPTUL DE A ADRESA O PETIȚIE PE ŞI DE A APELA LA MEDIATOR

Atât cetățenii Uniunii, cât şi orice persoană fizică sau juridică care locuieşte sau care are sediul social într-un stat membru au dreptul **de a adresa o petiție PE** pe o temă care ține de domeniul de activitate al CE şi care îl priveşte direct pe petiționar (articolele 21 şi 194 CE). PE a primit 1 002 petiții în 2004 (din care 623 nu au admisibile), 1 032 petiții în 2005 (628 admisibile) şi 1 021 petiții în 2006 (667 admisibile). Între un sfert şi o treime din petiții erau legate de proceduri privind încălcarea dreptului comunitar sau care au dus la acestea.

De asemenea, **plângerile pot fi adresate mediatorului european** în ceea ce priveşte cazurile de administrare defectuoasă a activităților instituțiilor sau organismelor comunitare (articolele 21 şi 195 CE). Mediatorul a fost martorul unei creşteri a plângerilor cauzată de cele mai multe ori de aderarea noilor state membre: au fost primite 3 726 plângeri în 2004, 3 920 în 2005 şi 3 830 în 2006. În continuare, un număr ridicat de plângeri nu țin de competența mediatorului sau sunt considerate inadmisibile, în timp ce marea lor majoritate (în medie 94,5% în perioada 2004-2006) sunt trimise de persoane[27].

Prin **Decizia 2005/46**, PE a atribuit dlui N. Diamandouros un al doilea mandat de mediator european, începând cu 11 ianuarie 2005.

7. TRATAMENT EGAL FONDAT PE NAȚIONALITATE

CEJ a emis câteva hotărâri importante[28] în acest domeniu pe parcursul perioadei analizate. Ea a reamintit că se urmăreşte ca **cetățenia Uniunii să devină statutul fundamental al resortisanților statelor membre**, care să permită celor care se află în aceeaşi situație să se bucure de acelaşi tratament juridic, indiferent de naționalitatea lor şi fără a aduce atingere excepțiilor prevăzute special în acest sens, şi că cetățenii Uniunii rezidând într-un stat membru se pot baza pe articolul 12 CE în toate situațiile care intră în domeniul material de aplicare al legislației comunitare, inclusiv cele ce se referă la dreptul de liberă circulație şi şedere în alt stat membru.

Dreptul la tratament egal a fost clarificat mai mult prin **Directiva 2004/38**. Articolul 24 alineatul (2) permite două excepții de la această regulă: pe parcursul primelor trei luni de şedere sau pentru o perioadă mai lungă de timp, în cazul persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, statele membre nu au obligația de a asigura dreptul la asistență socială cetățenilor Uniunii, în afara celor care lucrează, persoanelor care desfăşoară activități independente sau care păstrează acest statut sau membrii familiilor acestora. De asemenea, statele membre nu sunt obligate să asigure ajutoare pentru studii sub formă de burse de studii sau împrumuturi pentru studii, înainte de obținerea dreptului de şedere permanent, persoanelor menționate anterior.

În cauza *Garcia Avello*[29] CEJ a estimat că articolele 12 şi 17 CE împiedică autoritățile naționale să refuze să dea curs unei cereri de schimbare a numelui depusă în numele unor cetățeni minori ai Uniunii, cu dublă naționalitate, care le-ar permite acestora să poarte numele la care au dreptul în conformitate cu legislația şi tradiția celui de-al doilea stat membru a cărui naționalitate o au. Comisia a analizat măsurile adoptate de statele membre pentru a se

---

[27] Rapoartele anuale ale Mediatorului european pot fi găsite la adresa: http://www.ombudsman.europa.eu/report/en/default.htm

[28] A se vedea în special cauzele C-456/02 Trojani şi C-209/03 Bidar

[29] C-148/02

conforma hotărârii şi a deschis în acest sens, în perioada cuprinsă între octombrie 2005 şi 2006, trei proceduri privind încălcarea dreptului comunitar.

8. O MAI MARE EFICIENȚĂ A DREPTURILOR CETĂȚENILOR

Corespondența trimisă de cetățeni reprezintă un mijloc important de identificare a încălcărilor legislației CE de către statele membre. Comisia continuă să primească numeroase întrebări privind presupuse încălcări ale drepturilor cetățenilor, în special dreptul de liberă circulație. În timp ce drepturile de liberă circulație şi şedere reprezintă, probabil, două din cele mai tangibile drepturi acordate cetățenilor Uniunii, numeroasele autorități naționale care sunt susceptibile de a limita exercitarea acestor drepturi (de la polițiștii de frontieră la autoritățile de imigrație şi consiliile locale) înseamnă că, de multe ori, aplicarea legislației CE este neuniformă în toată UE.

În acest sens, trebuie menționat succesul mecanismului **SOLVIT**[30], stabilit de către Comisie şi de statele membre în iulie 2002. SOLVIT ajută cetățenii şi întreprinderile europene să găsească soluții rapide şi pragmatice problemelor cauzate de aplicarea incorectă a legislației CE de către administrațiile naționale, într-un termen de zece săptămâni. Au fost create centre SOLVIT în toate cel 27 de state membre, dar şi în Islanda, Liechtenstein şi Norvegia. Toate centrele fac parte din administrațiile naționale, în timp ce Comisia monitorizează şi uşurează munca rețelei.

De la crearea sa, numărul de dosare tratate de SOLVIT a crescut de la 12 la 70 de cazuri noi pe lună. Rata medie de soluționare este de aproximativ 80%, iar timpul dedicat tratării cazurilor de-a lungul perioadei 2004-2007 a fost de în jur de 65 de zile calendaristice. Majoritatea plângerilor (66%) sunt depuse de cetățeni şi se referă la drepturile de şedere, viză, securitate socială, recunoaşterea calificărilor profesionale şi impozitare. SOLVIT funcționează foarte bine, dar statele membre trebuie să asigure centrelor lor naționale SOLVIT personal suficient, ceea ce nu este cazul în aproape jumătate din centre.

Comisia va continua să monitorizeze aplicarea uniformă a legislației CE de către statele membre şi să facă uz de puterile sale în conformitate cu articolul 226 CE pentru a îndemna statele membre să se conformeze cu legislația CE cât de curând posibil, în acelaşi timp cu promovarea mecanismelor alternative de soluționare a litigiilor care pot fi îndeosebi eficiente, fructuoase şi mai puțin complicate pentru rezolvarea problemelor cetățenilor.

9. CETĂȚENIE ŞI DREPTURILE FUNDAMENTALE

Drepturile fundamentale se află în centrul tuturor politicilor Comisiei. În acest context, începând cu 2004, **Grupul de comisionari pentru drepturile fundamentale, anti-discriminare şi şanse egale** conduce politica şi asigură coerența inițiativelor Comisiei în aceste domenii, dar şi în domeniul integrării minorităților.

În timp ce majoritatea drepturilor consacrate în **Carta UE a Drepturilor Fundamentale** nu sunt limitate numai la cetățenii Uniunii, anumite drepturi se referă la cetățenia Uniunii, precum drepturile electorale (articolele 39 şi 40), dreptul de liberă circulație şi şedere (articolul 45) şi dreptul la protecție diplomatică şi consulară (articolul 46).

---

[30] A se vedea http://ec.europa.eu/solvit şi raportul anual SOLVIT SEC (2007)585

9.1. Programul 2007-2013 „Drepturi fundamentale şi cetăţenie”

Consiliul a creat un instrument important în domeniul cetăţeniei, prin adoptarea, la 19 aprilie 2007, a **Deciziei 2007/252/CE de instituire pentru perioada 2007-2013 a programului specific „Drepturi fundamentale şi cetăţenie”**, ca parte a programului general „Drepturi fundamentale şi justiţie”[31]. Programul dă un nou impuls drepturilor fundamentale a UE şi politicilor în materie de cetăţenie, una din principalele sale obiective fiind promovarea societăţii europene bazată pe respectarea drepturilor fundamentale, inclusiv drepturile care derivă din cetăţenia Uniunii. Comisia poate finanţa programul atât prin acordarea unor ajutoare nerambursabile, cât şi prin contracte de achiziţii publice.

9.2. Agenţia Europeană pentru Drepturi Fundamentale

Agenţia Europeană pentru Drepturi Fundamentale a fost înfiinţată la 1 martie 2007[32], înlocuind Observatorul European al Fenomenelor Rasiste şi Xenofobe. Obiectivul agenţiei este de a oferi asistenţă şi expertiză în materie de drepturi fundamentale instituţiilor relevante ale Comunităţii şi statelor membre în momentul punerii în aplicare a legislaţiei CE. Ea are trei sarcini principale, referindu-se la colectarea de informaţii şi date, analiză şi mediatizare, formularea şi publicarea de recomandări şi raporturi şi favorizarea dialogului şi a sensibilizării în ceea ce priveşte societatea civilă.

---

31 JO L 110, 27.4.2007, p. 33. rectificare la JO L 141, 2.6.2007, p. 83.

32 Regulamentul (CE) nr. 168/2007 din 15 februarie 2007