



Bruxelles, 15.12.2020
COM(2020) 731 final

**RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

**ÎN TEMEIUL ARTICOLULUI 25 DIN TFUE
Progresele înregistrate în vederea exercitării efective a cetățeniei Uniunii în perioada
2016-2020**

1. INTRODUCERE

În conformitate cu articolul 25 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), o dată la trei ani, Comisia prezintă Parlamentului European, Consiliului și Comitetului Economic și Social European un raport privind modul în care sunt aplicate dispozițiile (din partea a doua a tratatului) privind nediscriminarea și cetățenia UE¹. Acest al nouălea raport prezentat în temeiul articolului 25 din TFUE se referă la perioada cuprinsă între 1 iulie 2016 și 30 iunie 2020.

Prezentul raport analizează dispozițiile din partea a doua din TFUE referitoare la i) cetățenia UE, ii) nediscriminare, iii) libertatea de circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre, iv) dreptul de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor locale și al alegerilor pentru Parlamentul European în statul membru de reședință, v) dreptul la protecție consulară, vi) dreptul de a adresa petiții Parlamentului European și vii) dreptul de a adresa plângeri Ombudsmanului. Prezentul raport însoțește Raportul privind cetățenia UE – „Consolidarea rolului cetățenilor și protejarea drepturilor acestora în vremuri dificile”.

2. INTERZICEREA ORICĂREI DISCRIMINĂRI EXERCITATE PE MOTIV DE CETĂȚENIE SAU NAȚIONALITATE (ARTICOLUL 18 DIN TFUE)

Articolul 18 din TFUE² interzice orice discriminare exercitată pe motiv de cetățenie sau naționalitate în domeniul de aplicare al tratatelor³.

În perioada acoperită de prezentul raport, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „Curtea”) a pronunțat patru hotărâri fundamentale referitoare la interzicerea discriminării cetățenilor UE pe motiv de cetățenie sau naționalitate, în domeniul extrădării și al sportului.

2.1. Interzicerea oricărei discriminări pe motiv de cetățenie sau naționalitate și extrădarea cetățenilor mobili ai UE

Cele trei hotărâri ale Curții privind interzicerea discriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate și extrădarea către o țară terță a cetățenilor UE care au reședința într-un alt stat membru decât statul membru al căror resortisanți sunt, au fost pronunțate în cauzele **Petruhhin**⁴, **Pisciotti**⁵ și **Raugevicius**⁶. În fiecare dintre aceste cauze, problema în discuție a fost interacțiunea dintre normele naționale care împiedică extrădarea propriilor resortisanți ai statului membru gazdă și principiul UE al interzicerii oricărei discriminări a cetățenilor UE pe motiv de cetățenie sau naționalitate (articolul 18 TFUE).

Atât cauza Petruhhin, cât și cauza Pisciotti priveau extrădarea cetățenilor mobili ai UE pe motiv de urmărire penală, în timp ce cauza Raugevicius privea extrădarea cetățenilor mobili

¹ Rapoartele anuale privind aplicarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene includ actualizări referitoare la progresele înregistrate în ceea ce privește drepturile aferente cetățeniei Uniunii.

² A se vedea, de asemenea, articolul 21 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale.

³ Această dispoziție nu aduce atingere dispozițiilor speciale din tratate.

⁴ Cauza C-182/15, Aleksei Petruhhin/Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra.

⁵ Cauza C-191/16, Romano Pisciotti/Bundesrepublik Deutschland.

⁶ Cauza C-247/17, Denis Raugevicius.

ai UE în scopul executării unei condamnări penale pronunțate de o instanță dintr-o țară din afara UE.

Constatările principale ale Curții în aceste cauze pot fi rezumate după cum urmează. Mai întâi, Curtea a hotărât că, deși normele în materie de extrădare intră în sfera de competență a statelor membre în lipsa unei convenții internaționale între UE și o țară terță, statele membre trebuie să aplice normele naționale privind extrădarea cu respectarea dreptului UE în situațiile care intră sub incidența dreptului UE⁷. Aceasta este situația, potrivit Curții, atunci când un cetățean a făcut uz de dreptul său la liberă circulație (în temeiul articolului 21 din TFUE), iar normele naționale privind extrădarea ar putea duce la discriminarea cetățenilor UE pe motiv de cetățenie sau naționalitate (menționată la articolul 18 din TFUE)⁸.

În al doilea rând, Curtea a analizat dacă normele (inter)naționale ale statelor membre care împiedică *numai* extrădarea propriilor resortisanți ar fi incompatibile cu principiul nediscriminării consacrat la articolul 18 din TFUE. Curtea precizează că asemenea norme de extrădare dau naștere unei diferențe de tratament în funcție de cetățenia cetățeanului UE și, astfel, unei restricții privind libera circulație⁹. În conformitate cu jurisprudența Curții, o astfel de restricție poate fi justificată numai dacă se întemeiază pe considerații obiective și este proporțională cu obiectivul urmărit în mod legitim de dreptul național¹⁰. Deși Curtea recunoaște că obiectivul (obiectivele) „cooperării penale internaționale” și evitării riscului de impunitate au un caracter legitim¹¹, aceste dispoziții de drept intern trebuie de asemenea să îndeplinească cerința proporționalității.

În această privință, Curtea a apreciat, în cauza Petruhhin, că statul membru care ia în considerare admiterea unei cereri de extrădare trebuie să examineze dacă există o măsură alternativă care să afecteze mai puțin exercitarea libertăților fundamentale¹². În temeiul principiului cooperării loiale [articolul 4 alineatul (3) din TUE] și al dreptului secundar al UE în domeniul cooperării penale (mai specific, mandatul european de arestare), Curtea a concluzionat următoarele. Înainte de extrădarea unui cetățean mobil al UE, statele membre trebuie să facă schimb de informații cu statul membru de cetățenie, astfel încât să ofere acestui din urmă stat membru posibilitatea, „în măsura în care [este competent] [extrateritorial] potrivit dreptului [său] național”, să urmărească penal cetățenii mobili ai UE pentru fapte săvârșite în străinătate¹³. În cauza Pisciotti, Curtea a clarificat, totuși, că, dacă statul membru de cetățenie ar fi fost informat în mod adecvat, însă ar decide totuși să nu

⁷ A se vedea cauza C-182/15, Petruhhin, punctele 26 și 27.

⁸ Cauza C-182/15, Petruhhin, punctele 29-31, cauza C-191/16, Pisciotti, punctele 31-35 și 37-42 și cauza C-247/17, Raugevicius, punctele 27 și 28.

⁹ Cauza C-182/15, Petruhhin, punctele 32 și 33, cauza C-191/16, Pisciotti, punctele 43-45 și cauza C-247/17, Raugevicius, punctul 30.

¹⁰ Cauza C-182/15, Petruhhin, punctele 34 și 38, cauza C-191/16, Pisciotti, punctul 46 și cauza C-247/17, Raugevicius, punctul 31.

¹¹ Cauza C-182/15, Petruhhin, punctele 35-37.

¹² A se vedea cauza C-182/15, Petruhhin, punctele 38-41.

¹³ Cauza C-182/15, Petruhhin, punctele 42-48.

urmărească penal propriul resortisant pentru infracțiuni săvârșite extrateritorial, dreptul UE nu ar împiedica extrădarea acestuia de către statul membru „gazdă” către o țară terță¹⁴.

În al treilea rând, tensiunea dintre obiectivul evitării riscului de impunitate pentru infracțiunile săvârșite și restricțiile privind o libertate fundamentală, precum și necesitatea corespunzătoare de a se examina măsuri alternative se aplică de asemenea, potrivit Curții în cauza Raugevicius, cu privire la (cererile de) extrădare în vederea executării unei condamnări penale (străine)¹⁵. Deși principiul *ne bis in idem* ar împiedica statul membru de cetățenie să deschidă urmărirea penală împotriva cetățeanului mobil al UE în cauză, instrumentele internaționale și (unele din) actele legislative ale statelor membre prevăd măsuri alternative (de exemplu, executarea condamnărilor penale pronunțate de instanțe străine în statul membru de cetățenie)¹⁶. Potrivit Curții, astfel de modalități alternative ar putea fi considerate, așadar, ca fiind aplicabile cetățenilor mobili ai UE în cauză (în pofida restricțiilor pe motiv de cetățenie)¹⁷.

2.2. Interzicerea discriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate în sportul amator

În cealaltă hotărâre importantă din perioada aferentă prezentului raport, pronunțată în cauza **TopFit**¹⁸, Curtea a examinat aspectul interzicerii discriminării cetățenilor (mobili) ai UE pe motiv de cetățenie sau naționalitate în domeniul sportului amator¹⁹.

Domnul Biffi este un resortisant italian care locuiește în Germania și practică alergarea ca amator la categoria senior. El este membru al TopFit, o federație sportivă afiliată Federației germane de atletism (*Deutscher Leichtathletikverband, DLV*). În 2015, în urma unei modificări a regulamentului DLV, cetățenilor mobili ai UE din Germania, precum domnul Biffi, li s-a refuzat posibilitatea de a fi selecționați să participe la campionatele naționale sau li s-a permis să participe la aceste campionate numai „în afara clasamentului” sau „fără evaluarea performanței”. Aceasta l-a împiedicat să aibă acces în finală și să poată obține titlul de campion național, în pofida faptului că îndeplinea toate celelalte condiții de participare la campionatele de atletism.

Curtea s-a întemeiat pe patru observații în răspunsul său la întrebarea preliminară. În primul rând, Curtea, făcând trimitere la hotărârea sa recentă din cauza Raugevicius, a arătat că „situația unui cetățean al Uniunii care a făcut uz de libertatea sa de circulație intră în domeniul de aplicare al articolului 18 TFUE”, inclusiv în domeniul sportului amator²⁰. În al doilea rând, libertatea fundamentală de circulație a persoanelor, astfel cum este prevăzută la articolul 21 din TFUE, urmărește printre altele să favorizeze „integrarea progresivă a

¹⁴ A se vedea cauza C-191/16, Pisciotti, punctele 50-56.

¹⁵ A se vedea cauza C-247/17, Raugevicius, punctele 32-40.

¹⁶ Cauza C-247/17, Raugevicius, punctele 36-38.

¹⁷ Cauza C-247/17, Raugevicius, punctele 41-48.

¹⁸ CJUE, Hotărârea din 13 iunie 2019 în cauza C-22/18, TopFit e.V. și Daniele Biffi/Deutscher Leichtathletikverband e.V., ECLI:EU:C:2019:497.

¹⁹ Discriminarea pe motiv de cetățenie sau naționalitate în sportul profesionist intră sub incidența articolului 45 din TFUE.

²⁰ Cauza C-22/18, TopFit, punctele 29 și 30.

cetățeanului Uniunii interesat în societatea statului membru gazdă”, iar participarea la sportul amator este o parte importantă a acestui proces de incluziune²¹. În al treilea rând, cu referire la jurisprudența anterioară a UE, Curtea a arătat că regulamentele federațiilor (sportive) naționale trebuie de asemenea să respecte dreptul UE, inclusiv tratatele²². În al patrulea rând, aplicabilitatea articolelor 18 și 21 din TFUE în privința regulamentelor federațiilor naționale sportive implică, printre altele, că regulamentele federațiilor naționale sportive care ar putea constitui o restricție a unei libertăți fundamentale sunt incompatibile cu dreptul UE, cu excepția cazului în care sunt „justificat[e] de considerente obiective și proporționale cu obiectivul urmărit în mod legitim”²³.

3. COMBATEREA DISCRIMINĂRII BAZATE PE SEX, RASĂ SAU ORIGINE ETNICĂ, RELIGIE SAU CONVINGERI, HANDICAP, VÂRSTĂ SAU ORIENTARE SEXUALĂ (ARTICOLUL 19 DIN TFUE)

3.1. Introducere

Articolul 19 din TFUE prevede că UE poate lua măsurile necesare în vederea combaterii oricărei discriminări bazate pe sex, rasă sau origine etnică, religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală²⁴.

În martie 2019, Comisia a publicat raportul anual privind egalitatea dintre femei și bărbați, concluzionând că nici măcar în UE, unde egalitatea de gen neechivocă este garantată prin lege, egalitatea dintre femei și bărbați nu este încă o realitate tangibilă²⁵.

În urma publicării, în decembrie 2015, a unei liste de acțiuni pentru promovarea egalității pentru persoanele LGBTI, care a inclus activități avute în vedere de Comisie în diferite domenii de politică în perioada 2016-2019²⁶, în februarie 2017 Comisia a publicat primul raport anual privind lista de acțiuni pentru promovarea egalității pentru persoanele LGBTI, aferentă anului 2016. Al doilea și al treilea raport au fost elaborate în 2018 și, respectiv, în 2019, iar în mai 2020 a fost publicat raportul final, referitor la măsurile adoptate în cursul anului 2019²⁷.

În noiembrie 2018, Comisia a elaborat concluzii pe baza discuțiilor purtate în cadrul sesiunilor tematice privind atitudinile negative față de romi și afrofobia, organizate de Grupul la nivel înalt al UE pentru combaterea rasismului, a xenofobiei și a altor forme de intoleranță cu ocazia celei de a patra sale reuniuni din 5 decembrie 2017²⁸. Aceasta a elaborat de

²¹ Cauza C-22/18, TopFit, punctele 31-34.

²² Cauza C-22/18, TopFit, punctele 36-40.

²³ Cauza C-22/18, TopFit, punctele 42-48.

²⁴ A se vedea, de asemenea, articolul 21 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf.

²⁶ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025/list-actions-advance-lgbti-equality-2015-2019_ro#documents.

²⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_list_of_actions_2015-19.pdf.

²⁸ Raportul privind atitudinile negative față de romi: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55652; raportul privind afrofobia: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55651.

asemenea o Notă de orientare referitoare la aplicarea în practică a Deciziei-cadru 2008/913/JAI a Consiliului privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal²⁹.

În decembrie 2018, Comisia Europeană a publicat o evaluare a cadrului UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor până în 2020³⁰. Evaluarea a vizat cadrul UE și modul în care acesta a mobilizat alte instrumente europene de politică, juridice și de finanțare pentru incluziunea romilor. Comisia a publicat de asemenea, în septembrie 2019, un raport privind punerea în aplicare la nivel național a măsurilor pentru incluziunea romilor³¹.

Comisia a lansat, în mai 2019, campania #EuvsDiscrimination³², care urmează să dureze până în decembrie 2020 și care este axată pe discriminarea la locul de muncă pe motive de vârstă, sex, handicap, origine etnică sau rasială, religie sau convingeri și orientare sexuală, care este interzisă de legislația antidiscriminare a UE³³.

3.2. Evoluția jurisprudenței

În ceea ce privește libertatea de religie, ar trebui menționată Hotărârea Curții din 22 ianuarie 2019 în cauza Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43). Curtea a constatat că o legislație națională în temeiul căreia, pe de o parte, Vinerea Mare este o zi de sărbătoare legală doar pentru lucrătorii care sunt membri ai anumitor biserici creștine și, pe de altă parte, numai acești lucrători au dreptul, dacă sunt ținuti să lucreze în această zi de sărbătoare legală, la o indemnizație suplimentară, constituie o discriminare directă pe motive de apartenență religioasă.

4. CETĂȚENIA UNIUNII [articolul 20 alineatul (1) din TFUE]

4.1. Introducere

Articolul 20 din TFUE prevede că este cetățean al Uniunii orice persoană care este resortisant al unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia. Deși rămâne la latitudinea fiecărui stat membru să stabilească condițiile de dobândire și de pierdere a cetățeniei, ținând seama în mod corespunzător de dreptul UE³⁴, acordarea cetățeniei unui stat membru presupune, totodată, acordarea cetățeniei UE și a drepturilor care decurg din aceasta, care pot fi exercitate în întreaga UE. Prin urmare, Comisia consideră că statele membre ar trebui să își exercite prerogativele de a acorda cetățenia într-un spirit de cooperare loială, astfel cum se prevede în tratate.

²⁹ https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607.

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?qid=1544112037077&uri=CELEX%3A52018DC0785>.

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0406&from=FR>.

³² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1437&langId=ro>.

³³ Una dintre componentele acestei campanii este dedicată special amenajărilor corespunzătoare pentru persoanele cu handicap, în conformitate cu Directiva 2000/78/CE a Consiliului: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:32000L0078>. Un ghid de bune practici privind amenajările corespunzătoare la locul de muncă a fost publicat în septembrie 2020: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes>.

³⁴ Cauza C-135/08, Rottmann.

Comisia Europeană a întreprins o serie de acțiuni în ceea ce privește dobândirea și pierderea cetățeniei UE, mai specific cu privire la aspectul sistemelor din UE de „acordare a cetățeniei pentru investitori”, acordând dreptul de cetățenie resortisanților unor țări terțe în schimbul investițiilor.

În ianuarie 2019, Comisia a elaborat Raportul „Sisteme din Uniunea Europeană de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori”³⁵, în care a analizat sistemele existente de obținere a cetățeniei și a dreptului de ședere în statele membre ale UE pe motiv de investiții și a subliniat o serie de preocupări și riscuri pe care astfel de sisteme le prezintă pentru UE.

În urma acestui raport, Comisia a instituit „Grupul de experți din statele membre în domeniul sistemelor de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori”, pentru i) analiza riscurilor specifice care decurg din sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori, ii) dezvoltarea unui set comun de verificări de securitate până la sfârșitul anului 2019 și iii) abordarea aspectelor transparenței și buneii guvernante în ceea ce privește punerea în aplicare atât a sistemelor de acordare a cetățeniei, cât și a celor de acordare a dreptului de ședere pentru investitori³⁶.

În perioada de raportare, Comisia a analizat 98 de plângeri, aproape 1 400 de scrisori/întrebări personale, 48 de întrebări și 10 petiții din partea Parlamentului European în domeniul cetățeniei UE și al drepturilor asociate acesteia, care erau legate în principal de informații privind implicațiile Brexitului pentru drepturile care decurg din cetățenia UE.

4.2. Evoluția jurisprudenței

Din 2016 până în 2019, Curtea a tratat 29 de cauze privind cetățenia Uniunii, inclusiv cauze privind discriminarea pe motiv de cetățenie sau naționalitate, pierderea cetățeniei UE ca urmare a pierderii cetățeniei unui stat membru sau drepturi derivate de ședere pentru membrii de familie din țări terțe ai cetățenilor UE³⁷.

În cauza **Tjebbes și alții**³⁸, Curtea a confirmat legitimitatea, în general, a obiectivului statelor membre de a asigura că există o legătură efectivă între stat și resortisanții săi. Totuși, această legitimitate nu absolvă statul membru de obligația de a asigura că (în cazuri individuale) pierderea *ex lege* a cetățeniei statului membru respectă principiul proporționalității, atunci când pierderea cetățeniei ar determina pierderea cetățeniei UE și a drepturilor asociate acesteia³⁹.

În consecință, Curtea a considerat că, în temeiul principiului proporționalității, legislația statelor membre care reglementează pierderea cetățeniei trebuie să prevadă posibilitatea unei

³⁵ COM(2019) 12 final https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf

³⁶ A se vedea https://ec.europa.eu/info/investor-citizenship-schemes_en.

³⁷ Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Raportul anual pentru 2019 – Activitatea judiciară, Luxemburg, februarie 2020, p. 161. Raportul este disponibil la adresa <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/qd-ap-20-001-en-n.pdf>.

³⁸ Cauza C-221/17, Tjebbes și alții.

³⁹ Cauza C-221/17, Tjebbes și alții, punctul 40.

„examin[ări] individual[e] a consecințelor pe care le implică această pierdere pentru [persoana respectivă și pentru membrii familiei sale] din perspectiva dreptului Uniunii”⁴⁰. În plus, în cazul în care, în urma unei astfel de examinări, se constată că pierderea cetățeniei UE (drept consecință a pierderii automate a cetățeniei unui stat membru) este incompatibilă cu dreptul UE, ar trebui să existe posibilitatea recuperării *ex tunc* a cetățeniei⁴¹.

5. DREPTUL DE LIBERĂ CIRCULAȚIE ȘI DE ȘEDERE PE TERITORIUL STATELOR MEMBRE [ARTICOLUL 20 ALINEATUL (2) ȘI ARTICOLUL 21 DIN TFUE]

5.1. Introducere

În conformitate cu articolul 20 alineatul (2) litera (a) și cu articolul 21 din TFUE, cetățenii Uniunii au 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 aplicării acestora⁴².

Majoritatea cetățenilor susțin acest drept⁴³ și îl consideră unul dintre principalele avantaje ale aderării la UE⁴⁴. În plus, peste jumătate din cetățenii UE precizează că au beneficiat ca urmare a reducerii sau a eliminării controalelor la frontiere cu ocazia călătoriilor în străinătate⁴⁵. Cei mai mulți europeni menționează că libera circulație a persoanelor, a bunurilor și a serviciilor în cadrul Uniunii Europene reprezintă cel mai bun rezultat al UE⁴⁶. Într-un sondaj efectuat în primăvara anului 2020, 83% din cetățenii UE au fost de acord cu privire la faptul că libera circulație a cetățenilor în interiorul UE a adus beneficii generale economiei proprii țării⁴⁷.

În 2018, peste 16 milioane de cetățeni ai UE trăiau sau lucrau într-un alt stat membru al UE decât statul lor de cetățenie. Un număr mult mai mare de cetățeni ai UE au efectuat deplasări temporare în alte țări ale UE pentru vacanțe, vizite la prieteni și rude și în interes de serviciu.

Cetățenii mobili ai UE și membrii familiilor lor pot găsi informații cu privire la dreptul lor de ședere în alt stat membru pe portalul „Europa ta”⁴⁸; „Europa ta” oferă de asemenea acces la informații specifice fiecărei țări, îndeplinindu-și rolul de „portal digital unic” al UE⁴⁹.

⁴⁰ C-221/17, Tjebbes și alții, punctul 41.

⁴¹ C-221/17, Tjebbes și alții, punctul 42.

⁴² A se vedea în special Directiva 2004/38/CE 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, JO L 158, 30.4.2004, p. 77 (denumită în continuare și „Directiva privind libera circulație”).

⁴³ 81 % din respondenții la sondajul Eurobarometru special 486, 2019.

⁴⁴ 60 % din respondenții la sondajul Eurobarometru standard 91, primăvara anului 2019.

⁴⁵ 56 % din respondenții la sondajul Eurobarometru standard 91, primăvara anului 2019.

⁴⁶ 60 % din respondenții la sondajul Eurobarometru special 486, 2019.

⁴⁷ Sondajul Eurobarometru Flash 485, primăvara anului 2020.

⁴⁸ https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/index_ro.htm.

⁴⁹ Regulamentul (UE) 2018/1724 privind înființarea unui portal digital unic (gateway) pentru a oferi acces la informații, la proceduri și la servicii de asistență și de soluționare a problemelor.

În perioada de raportare, Comisia a analizat 950 de plângeri din partea cetățenilor, 6 128 de întrebări și 140 de petiții din partea Parlamentului European în ceea ce privește exercitarea dreptului de liberă circulație. Majoritatea vizau dreptul de intrare și de ședere al resortisanților țărilor terțe care sunt membri de familie ai cetățenilor UE (condițiile de eliberare a vizelor și a permiselor de ședere, formalități suplimentare) și condițiile în care cetățenii UE își pot exercita dreptul de liberă circulație.

Cetățenii mobili din UE care suportă consecințele negative ale aplicării incorecte a dreptului UE de către autoritățile publice pot beneficia de asistență din partea SOLVIT⁵⁰, rețea care a fost creată pentru a reacționa rapid și a găsi soluții la nivel național. Din 2016 până în 2018, SOLVIT s-a ocupat de 1 930 de cazuri privind libera circulație a persoanelor⁵¹.

Cetățenii pot de asemenea să adreseze întrebări privind drepturile lor personale care decurg din cetățenia UE serviciului „Europa ta – Consiliere”⁵², care furnizează consultanță juridică adaptată gratuită. Serviciul „Europa ta – Consiliere” este gestionat de Comisie și funcționează prin intermediul contractantului său extern, Serviciul de acțiune pentru cetățenii europeni (ECAS). Între 2016 și 2020, „Europa ta – Consiliere” a primit peste 42 000 de solicitări de informații referitoare la procedurile de intrare și la drepturile de ședere și peste 2 300 de solicitări de informații referitoare la drepturile politice și judiciare.

De asemenea, cetățenii UE pot utiliza Centrul de contact Europe Direct al Comisiei⁵³, care oferă informații cu caracter general privind UE și consiliere privind drepturile cetățenilor UE. Între 2016 și 2019, Centrul de contact Europe Direct a primit un număr total de 5 251 de întrebări privind libera circulație a persoanelor.

În plus, lucrătorii mobili ai UE pot solicita asistență organismelor naționale instituite în conformitate cu Directiva 2014/54/UE⁵⁴.

Cu scopul de a contribui la libera circulație a persoanelor cu handicap, Comisia a pus în aplicare un proiect-pilot privind cardul european pentru dizabilitate în 2016-2018⁵⁵.

Comisia a dezvoltat un instrument de învățare on-line privind dreptul la liberă circulație, care este destinat administrațiilor locale în vederea aprofundării cunoștințelor cu privire la Directiva 2004/38/CE (Directiva privind libera circulație) și la drepturile care decurg din aceasta. Instrumentul de învățare online este disponibil în 23 de limbi și cuprinde un test de autoevaluare și un curs online pentru utilizatorii începători și avansați.

⁵⁰ SOLVIT este un serviciu furnizat de administrațiile naționale pe întregul teritoriu al UE și al SEE. Centrele naționale SOLVIT preiau plângerile cetățenilor și cooperează prin intermediul unei baze de date online pentru a-i ajuta pe aceștia să își rezolve problemele pe cale amiabilă și gratuit.

⁵¹ https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm.

⁵² https://europa.eu/youreurope/advice/index_ro.htm.

⁵³ https://europa.eu/european-union/contact_ro.

⁵⁴ Directiva 2014/54/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 privind măsurile de facilitare a exercitării drepturilor conferite lucrătorilor în contextul liberei circulații a lucrătorilor.

⁵⁵ Acesta a instituit recunoașterea reciprocă voluntară a statutului de persoană cu handicap și a promovat accesul persoanelor cu handicap la cultură, sport și activități recreative în opt țări implicate în proiect: Belgia, Cipru, Estonia, Finlanda, Italia, Malta, România și Slovenia.

5.2. Evoluția jurisprudenței

5.2.1. Evoluția jurisprudenței CJUE privind dreptul de liberă circulație și drepturile (derivate) de ședere

Curtea a pronunțat mai multe hotărâri în legătură cu articolul 21 din TFUE (inclusiv cu punerea în aplicare a acestuia prin Directiva privind libera circulație), precum și cu drepturile de ședere derivate din cetățenia UE în temeiul articolului 20 din TFUE⁵⁶.

Prima serie de cauze se referă la cazurile în care cetățenii UE și membrii familiei acestora se pot prevala de dreptul de ședere prevăzut în Directiva 2004/38/CE.

În cauza **Lounes**⁵⁷, Curtea a constatat că un cetățean al UE care și-a exercitat dreptul la liberă circulație pentru a locui în alt stat membru al UE și care a obținut între timp cetățenia statului membru gazdă, păstrând în același timp cetățenia statului membru de origine, poate, deși nu mai este destinat al Directivei 2004/38/CE, să continue să se prevaleze de drepturile care decurg din articolul 21 din TFUE⁵⁸. Drepturile de ședere pentru membrii familiei cetățeanului respectiv al UE (persoană cu dublă cetățenie) pot decurge de asemenea în mod direct din articolul 21 din TFUE, în condiții care nu trebuie să fie mai stricte decât cele prevăzute de Directiva 2004/38/CE⁵⁹. Curtea a clarificat că dreptul de liberă circulație include dreptul de a duce o viață de familie normală⁶⁰.

În cauza **Gusa**⁶¹, Curtea a constatat că dreptul de a-și menține statutul de „lucrător salariat sau de lucrător care desfășoară o activitate independentă” după încetarea activităților economice în cazurile prevăzute la articolul 7 alineatul (3) din Directiva 2004/38/CE [mai specific, litera (b) a acestuia, atunci când este „înregistrat în mod corespunzător ca fiind în șomaj involuntar, după ce a fost angajat pe o perioadă de peste un an, și s-a înregistrat ca persoană care caută de lucru”] se aplică în egală măsură cetățenilor mobili ai UE care desfășurau o activitate independentă înainte de încetarea involuntară a activității economice⁶².

În cauza **Coman**⁶³, Curtea a interpretat noțiunea de „soț” al unui cetățean al UE de la articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2004/38/CE⁶⁴ și a constatat că este o noțiune autonomă de drept al UE, independentă de legislația statului membru. Curtea a hotărât că, în

⁵⁶ Prezenta secțiune nu va aborda hotărârile CJUE întemeiate în principal pe statutul de „lucrător al Uniunii”, astfel cum este prevăzut la articolul 45 și următoarele din TFUE.

⁵⁷ CJUE, Hotărârea din 14 noiembrie 2017, Toufik Lounes/Secretary of State for the Home Department, C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862.

⁵⁸ C-165/16, Lounes, punctele 45-58. Trebuie menționat că Curtea a subliniat în mod specific că, totuși, Directiva 2004/38/CE nu se mai aplică cetățenilor mobili ai UE care au obținut între timp cetățenia statului membru gazdă; a se vedea C-165/16, Lounes, punctele 31-44.

⁵⁹ C-165/16, Lounes, punctele 59-61.

⁶⁰ C-165/16, Lounes, punctul 52.

⁶¹ CJUE, Hotărârea din 20 decembrie 2017, Florian Gusa/Minister for Social Protection și alții, C-442/16, ECLI:EU:C:2017:1004.

⁶² C-442/16, Gusa, punctele 35-45.

⁶³ CJUE, Hotărârea din 5 iunie 2018, Relu Adrian Coman și alții/Inspectoratul General pentru Imigrări și alții, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385.

⁶⁴ C-673/16, Coman, punctele 33-36.

cazul în care un cetățean al UE care se întoarce și-a exercitat (anterior) dreptul de liberă circulație în vederea unei șederi efective într-un alt stat membru al UE și a întemeiat sau a consolidat o viață de familie cu un resortisant (al unui stat terț) de același sex, printr-o căsătorie legal încheiată în statul membru gazdă, dreptul UE se opune unei legislații naționale care refuză să acorde un drept derivat de intrare și ședere soțului de același sex al cetățeanului UE care se întoarce, pentru motivul nerecunoașterii căsătoriei între persoane de același sex în statul membru (de origine) în cauză⁶⁵. Statul membru în cauză trebuie să considere o astfel de persoană drept soț în scopul exercitării drepturilor pe care dreptul UE le conferă acestei persoane. În același timp, aceasta nu presupune prevederea de către statul membru menționat, în dreptul său național, a instituției căsătoriei între persoane de același sex⁶⁶.

În cauza **Altiner și Ravn**⁶⁷, Curtea a constatat că dreptul UE nu se opune unei reglementări naționale care nu prevede acordarea unui drept de ședere derivat unui membru de familie al unui cetățean al UE care se întoarce în acel stat în cazul în care acel membru de familie nu a intrat pe teritoriul statului membru de origine al cetățeanului UE „ca o consecință firească” a întoarcerii, în respectivul stat membru, a cetățeanului UE în discuție⁶⁸. Există condiția ca o astfel de reglementare națională să impună, în cadrul unei aprecieri globale, să se țină seama și de alte elemente pertinente, care pot demonstra că, în pofida timpului scurs între întoarcerea cetățeanului UE în respectivul stat membru și intrarea membrului familiei sale care este resortisant al unui stat terț, viața de familie întemeiată și consolidată în statul membru gazdă nu a încetat⁶⁹.

Cauza **Tarola**⁷⁰ se referea la un cetățean al UE care și-a exercitat dreptul de liberă circulație prin desfășurarea unei activități salariate în statul membru gazdă pentru o perioadă de două săptămâni, în temeiul unui alt contract decât un contract de muncă pe durată determinată, înainte de a intra în șomaj involuntar. Curtea a interpretat articolul 7 alineatul (1) litera (a) și articolul 3 litera (c) din Directiva 2004/38/CE și a considerat că un cetățean aflat într-o astfel de situație își menține statutul de lucrător (și, prin urmare, dreptul de ședere în statul membru gazdă) pentru o perioadă de cel puțin șase luni, dacă persoana în cauză a avut efectiv statutul de lucrător anterior șomajului involuntar și s-a înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent de ocupare a forței de muncă⁷¹. În plus, Curtea a menționat că orice drept întemeiat pe legislația națională la prestații de securitate socială sau de asistență socială poate fi condiționat de o perioadă determinată de încadrare în muncă, astfel încât, în temeiul principiului egalității de tratament, aceeași condiție se aplică resortisanților statului membru în cauză⁷².

⁶⁵ C-673/16, Coman, punctele 38-40 și 52-55.

⁶⁶ C-673/16, Coman, punctul 45.

⁶⁷ CJUE, Hotărârea din 27 iunie 2018, Erdem Deha Altiner și Isabel Hanna Ravn/Udlændingestyrelsen, C-230/17, ECLI:EU:C:2018:497.

⁶⁸ C-230/17, Altiner și Ravn, punctele 30-34.

⁶⁹ C-230/17, Altiner și Ravn, punctul 35.

⁷⁰ CJUE, Hotărârea din 11 aprilie 2019, Neculai Tarola/Minister for Social Protection, C-483/17, ECLI:EU:C:2019:309.

⁷¹ C-483/17, Tarola, punctele 45-52.

⁷² C-483/17, Tarola, punctele 55-57.

Hotărârea **Bajratari**⁷³ privește interpretarea articolului 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2004/38/CE – ședere pe baza unor resurse suficiente și asigurare medicală completă. Această cauză privea un resortisant al unei țări terțe, părinte al unui cetățean minor al UE, care urmărea să se prevaleze de dreptul său derivat de ședere în statul membru gazdă în calitate de părinte în îngrijirea căruia se află efectiv copilul său minor, un cetățean al UE cu drept de ședere întemeiat pe articolul 7 alineatul (1) litera (b). Curtea a considerat că cetățeanul minor al UE dispune de suficiente resurse, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în cursul șederii sale atunci când aceste resurse provin din venituri obținute din activitatea desfășurată în mod nelegal de părintele său, resortisant al unei țări terțe, care nu dispune de permis de ședere și nici de permis de muncă⁷⁴. Curtea a considerat de asemenea că nu erau îndeplinite condițiile de restrângere a dreptului de ședere al cetățeanului minor al UE pentru motive de ordine publică⁷⁵.

O a doua serie de hotărâri ale CJUE privește restrângerea dreptului de ședere și expulzările în temeiul Directivei 2004/38/CE.

În cauza **E/Subdelegación del Gobierno en Álava**⁷⁶, Curtea a reiterat că deciziile de expulzare întemeiate pe Directiva 2004/38/CE trebuie să se bazeze exclusiv pe conduita persoanei (cetățean al UE) în cauză. Împrejurarea că persoana în cauză este încarcerată la momentul adoptării deciziei de expulzare, fără perspectiva de a fi liberată în viitorul apropiat, nu „exclue posibilitatea ca conduita acesteia să constituie [...] o amenințare având caracter real și prezent la adresa unui interes fundamental al societății din statul membru gazdă”⁷⁷ în scopul adoptării unei astfel de decizii.

În cauza **Petrea**⁷⁸, Curtea a stabilit, printre altele, că un stat membru poate să revoce un certificat de înregistrare eliberat din eroare unui cetățean al UE care a fost îndepărtat și a revenit în timp ce era încă sub imperiul unei interdicții de intrare pe teritoriu (astfel cum prevede Directiva 2004/38/CE)⁷⁹. Cetățeanul UE în cauză are dreptul, în conformitate cu articolul 32 din Directiva 2004/38/CE, să prezinte o cerere pentru ridicarea interdicției de intrare menționate; totuși, un astfel de cetățean nu dispune de un drept de ședere (în temeiul Directivei 2004/38) în perioada în care cererea sa este analizată⁸⁰.

În cauza **B și Vomero**⁸¹, Curtea a clarificat o serie de aspecte cu privire la dispozițiile Directivei 2004/38/CE referitoare la protecția sporită împotriva expulzării în temeiul

⁷³ CJUE, Hotărârea din 2 octombrie 2019, Bajratari, C-93/18, ECLI:EU:C:2019:809.

⁷⁴ C-93/18, Bajratari, punctul 53.

⁷⁵ C-93/18, Bajratari, punctul 52.

⁷⁶ CJUE, Hotărârea din 13 iulie 2017, E/Subdelegación del Gobierno en Álava, C-193/16, ECLI:EU:C:2017:542.

⁷⁷ C-193/16, E/Subdelegación del Gobierno en Álava, punctele 19-26.

⁷⁸ CJUE, Hotărârea din 14 septembrie 2017, Ovidiu-Mihăiță Petrea/Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis, C-184/16, ECLI:EU:C:2017:684. Părți din hotărârea CJUE pronunțată în cauza Petrea vor fi analizate în secțiunea 5.2.3 a acestei prezentări generale.

⁷⁹ C-184/16, Petrea, punctele 30-42.

⁸⁰ C-184/16, Petrea, punctele 43-48.

⁸¹ CJUE, Hotărârea din 17 aprilie 2018, B/Land Baden-Württemberg și Secretary of State for the Home Department/Franco Vomero, cauzele conexe C-316/16 și C-424/16, ECLI:EU:C:2018:256.

articolului 28 alineatul (3) litera (a) din directivă și la condițiile prelabile pentru aceasta, în special în contextul detenției. Curtea a decis că un cetățean al UE trebuie să dispună de dreptul de ședere permanentă pentru a fi eligibil pentru protecția sporită împotriva expulzării⁸². În plus, Curtea a clarificat că perioada cumulată de ședere anterioară (neîntreruptă) necesară pentru acordarea protecției sporite împotriva expulzării trebuie calculată în sens invers, începând cu data adoptării deciziei inițiale de expulzare⁸³. Problema dacă perioada de ședere necesară pentru acordarea protecției sporite a fost întreruptă de o perioadă de detenție anterioară deciziei de expulzare trebuie soluționată printr-o apreciere globală a aspectului dacă, în pofida detenției menționate, legăturile de integrare create de cetățeanul UE cu statul membru gazdă nu au fost rupte⁸⁴. Printre elementele relevante ale acestei aprecieri globale se numără „intensitatea legăturilor de integrare create cu statul membru gazdă înainte de privarea de libertate a persoanei în cauză, natura infracțiunii care a justificat perioada de detenție și împrejurările în care aceasta a fost săvârșită, precum și conduita persoanei în cauză în perioada de detenție”⁸⁵.

În cauza **K și HF**⁸⁶, Curtea a considerat că faptul că (unui membru al familiei) al unui cetățean al UE i-a fost refuzat anterior azilul în temeiul articolului 1 secțiunea F din Convenția de la Geneva nu poate conduce *in mod automat* la concluzia că simpla prezență a acestuia constituie o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății, astfel cum prevede (articolul 27 din) Directiva 2004/38/CE⁸⁷. Necesitatea de a restrânge libertatea de circulație și de ședere a unui cetățean al UE sau a unui membru al familiei unui cetățean al UE trebuie apreciată de la caz la caz⁸⁸ și în temeiul normelor privind libera circulație. Autoritățile competente naționale trebuie să ia în considerare, în plus, dacă i) adoptarea unei astfel de politici publice sau a unor astfel de măsuri de siguranță publică este conformă cu principiul proporționalității, ținând seama de drepturile cetățenilor UE și ale membrilor familiilor lor și ii) sunt posibile alte măsuri care afectează mai puțin libertatea de circulație⁸⁹.

O a treia serie de hotărâri ale Curții din perioada de referință privește drepturile de liberă circulație și ședere care decurg din articolele 20 și 21 din TFUE.

În cauza **Rendón Marín**⁹⁰, Curtea a constatat că dreptul UE se opune în mod automat refuzului de a acorda un drept derivat de ședere unui resortisant al unei țări terțe care exercită în mod exclusiv autoritatea părintească în privința unor cetățeni minori ai UE, unul „mobil”, iar celălalt „static”, din cauza unor antecedente penale⁹¹. Interzicerea refuzului automat al

⁸² Cauzele conexe C-316/16 și C-424/16, B și Vomero, punctele 44-55.

⁸³ Cauzele conexe C-316/16 și C-424/16, B și Vomero, punctele 64-65, 85-94.

⁸⁴ Cauzele conexe C-316/16 și C-424/16, B și Vomero, punctele 66-82.

⁸⁵ Cauzele conexe C-316/16 și C-424/16, B și Vomero, punctul 83.

⁸⁶ CJUE, Hotărârea din 2 mai 2018, K/Staatssecretaris van Veligheid en Justitie și HF/Belgische Staat, cauzele conexe C-331/16 și C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296.

⁸⁷ Cauzele conexe C-331/16 și C-366/16, K și HF, punctul 51.

⁸⁸ Cauzele conexe C-331/16 și C-366/16, K și HF, punctele 39-49 și 52-60.

⁸⁹ Cauzele conexe C-331/16 și C-366/16, K și HF, punctele 61-64.

⁹⁰ CJUE, Hotărârea din 13 septembrie 2016, Alfredo Rendón Marín/Administración del Estado, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675.

⁹¹ C-165/14, Rendón Marín, punctele 63-67, 81-87.

acordării un drept derivat de ședere unui resortisant al unei țări terțe, părinte în a cărui întreținere se află un cetățean minor al UE, este confirmată în mod similar de Curte în cauza **CS**⁹². Totuși, atât în cauza **Rendón Marín**, cât și în cauza **CS**, Curtea recunoaște posibilitatea statelor membre de a restrânge drepturile de ședere care decurg din articolele 20 și 21 din TFUE, astfel încât orice asemenea restricție se întemeiază pe o apreciere de la caz la caz și orice expulzare sau restrângere a dreptului de ședere se întemeiază pe „existența unei amenințări reale, prezente și suficient de grave la adresa ordinii publice sau a siguranței publice”⁹³.

În cauza **Chavez-Vilchez și alții**⁹⁴, Curtea a fost chemată să clarifice măsura în care un drept de ședere care decurge din articolul 20 din TFUE (pe linia hotărârilor Curții care încep cu hotărârea **Ruiz Zambrano**⁹⁵) depinde de posibilitatea părintelui cetățeanului UE, care nu asigură îngrijirea efectivă a cetățeanului minor „static” al UE, de a asigura îngrijirea acestuia. Curtea a hotărât că autoritățile competente trebuie să determine, printre altele în lumina articolelor 7 (protecția vieții private și de familie) și 24 (luarea în considerare a interesului superior al copilului) din Carta drepturilor fundamentale a UE, care este părintele care asigură îngrijirea efectivă a copilului și dacă există o relație de dependență efectivă față de părintele resortisant al unei țări terțe care l-ar constrânge pe copil să părăsească în practică teritoriul UE în cazul în care acestui părinte i s-ar refuza dreptul de ședere⁹⁶. Curtea a hotărât că, în scopul unei asemenea aprecieri, împrejurarea că celălalt părinte, cetățean al UE, este realmente capabil și pregătit să asigure singur îngrijirea zilnică și efectivă a copilului este un element pertinent. Totuși, acesta nu este în sine un motiv suficient pentru a putea constata absența, între părintele resortisant al unei țări terțe și copil, a unei relații de dependență de așa natură încât copilul ar fi constrâns să părăsească teritoriul UE în cazul în care acestui resortisant al unei țări terțe i-ar fi refuzat dreptul de ședere⁹⁷. Curtea a reiterat că printre elementele pertinente pentru aprecierea autorităților competente se numără „problema încredințării copilului, precum și aspectul dacă îngrijirea legală, financiară sau afectivă a acestui copil este asumată de părintele resortisant al unei țări terțe”⁹⁸. Curtea a adăugat apoi că aprecierea acestor elemente trebuie să fie întemeiată pe „luarea în considerare, în interesului superior al copilului în cauză, a tuturor împrejurărilor speței, în special a vârstei sale, a dezvoltării sale fizice și emoționale, a gradului relației sale afective atât cu părintele cetățean al Uniunii, cât și cu părintele resortisant al unei țări terțe, precum și a riscului pe care separarea de acesta din urmă l-ar genera pentru echilibrul acestui copil”⁹⁹.

⁹² CJUE, Hotărârea din 13 septembrie 2016, Secretary of State for the Home Department/CS, C-304/14, ECLI:EU:C:2016:674, punctul 41.

⁹³ Pentru dreptul de ședere care decurge din articolul 20 din TFUE, a se vedea C-165/14, **Rendón Marín**, punctele 83-86; C-304/14, **CS**, punctele 36-42; pentru dreptul de ședere care decurge din articolul 21 din TFUE, a se vedea C-165/14, **Rendón Marín**, punctele 55-62.

⁹⁴ CJUE, Hotărârea din 10 mai 2017, **HC Chavez-Vilchez și alții/Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank și alții**, C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354.

⁹⁵ Cauza C-34/09.

⁹⁶ C-133/15, **Chavez-Vilchez și alții**, punctul 70.

⁹⁷ C-133/15, **Chavez-Vilchez și alții**, punctul 71.

⁹⁸ C-133/15, **Chavez-Vilchez și alții**, punctul 68.

⁹⁹ C-133/15, **Chavez-Vilchez și alții**, punctul 71.

Cauza **Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real**¹⁰⁰ privea articolul 20 din TFUE. Curtea a statuat că articolul 20 se opune ca un stat membru să respingă o cerere de reîntregire a familiei formulată de soțul resortisant al unei țări terțe al unui cetățean al UE care deține cetățenia acestui stat membru și care nu și-a exercitat niciodată libertatea de circulație, pentru simplul motiv că acest cetățean al UE nu dispune de suficiente resurse pentru el și pentru soțul său, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul național de asistență socială, fără să se fi examinat dacă există o relație de dependență între cetățeanul menționat al UE și soțul său de asemenea natură încât, în cazul refuzului acordării unui drept de ședere derivat acestuia din urmă, cetățeanul UE ar fi obligat să părăsească teritoriul UE și ar fi astfel privat de drepturile conferite de statutul său. În consecință, atunci când autoritatea națională competentă este sesizată de un resortisant al unei țări terțe cu o cerere de acordare a unui drept de ședere în scopul reîntregirii familiei cu un cetățean al UE resortisant al statului membru vizat, autoritatea respectivă trebuie să aprecieze, pe baza elementelor pe care resortisantul unei țări terțe și cetățeanul UE vizați trebuie să i le furnizeze și procedând, dacă este nevoie, la cercetările necesare, dacă există între aceste două persoane o astfel de relație de dependență încât trebuie să i se acorde în principiu acestui resortisant, în temeiul articolului 20 din TFUE, un drept de ședere derivat.

5.2.2. *Evoluția jurisprudenței Curții privind drepturile de intrare și de ședere ale „altor membri de familie” ai cetățenilor Uniunii*

În ceea ce privește dreptul de intrare, în cauza **Ryanair Designated Activity Company**¹⁰¹, Curtea a clarificat că membrii de familie, resortisanți ai unei țări din afara UE, ai unor cetățeni ai UE care dețin un permis de ședere permanentă emis în temeiul articolului 20 din Directiva 2004/38/CE sunt de asemenea scutiți, în temeiul articolului 5 alineatul (2), de necesitatea de a deține o viză pentru a intra pe teritoriul unui alt stat membru. Scutirea de viză este de asemenea aplicabilă atunci când permisul respectiv a fost eliberat de un stat membru care nu face parte din spațiul Schengen. Hotărârea concluzionează că deținătorul unui astfel de permis are dreptul de a intra pe teritoriul unui stat membru fără viză, prin prezentarea permisului, fără alte verificări ale statutului său de membru de familie sau fără a fi necesare orice alte justificări.

În plus, în perioada de referință, Curtea a pronunțat două hotărâri care aduc clarificări privind aplicarea prin analogie a articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38/CE și hotărârea sa anterioară din cauza Rahman¹⁰².

În cauza **Banger**¹⁰³, Curtea a hotărât că articolul 21 din TFUE impune statelor membre să faciliteze intrarea și șederea membrilor familiei extinse a propriilor resortisanți care se întorc

¹⁰⁰ CJUE, Hotărârea din 27 februarie 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real/RH C-836/18, *RH*, ECLI:EU:C:2020:119.

¹⁰¹ CJUE, Hotărârea din 18 iunie 2020, Ryanair Designated Activity Company/Országos Rendőr-főkapitányság, C-754/18, ECLI:EU:C:2020:478.

¹⁰² CJUE, Hotărârea din 5 septembrie 2012, Secretary of State for the Home Department/Muhammad Sazzadur Rahman și alții, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519.

pe teritoriul acestuia, în condițiile prevăzute la articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38/CE, aplicat prin analogie¹⁰⁴. Evaluarea unei cereri de acordare a dreptului de ședere în temeiul articolului 3 alineatul (2) este de asemenea supusă cerinței de a conferi un anumit avantaj unor astfel de cereri în comparație cu cele ale resortisanților unei țări terțe care nu au asemenea legături de familie, precum și de a efectua o examinare amănunțită a situației personale a solicitantului. Orice decizie negativă cu privire la astfel de cereri trebuie să fie motivată¹⁰⁵. În plus, Curtea a statuat că membrii familiei extinse a căror cerere de acordare a unui permis de ședere a fost refuzată trebuie să aibă acces la o cale judiciară de atac în fața unei instanțe naționale. Instanța națională trebuie să poată „verifica dacă decizia privind refuzul se întemeiază pe o bază factuală suficient de solidă și dacă garanțiile procedurale au fost respectate. Printre aceste garanții figurează obligația autorităților naționale competente de a efectua o examinare amănunțită a situației personale a solicitantului și de a motiva orice refuz de intrare sau de ședere”¹⁰⁶.

În cauza **SM**¹⁰⁷, Curtea a clarificat mai întâi (în mod similar cu modul în care a procedat cu privire la noțiunea de „soț” în cauza Coman) că noțiunea de „descendent direct” prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2004/38/CE este o noțiune autonomă de drept al Uniunii, independentă de legislația statului membru¹⁰⁸. În plus, aceasta a constatat că o astfel de noțiune trebuie să fie interpretată în sens larg și cuprinde „orice legătură de filiație, indiferent dacă aceasta este de natură biologică sau juridică” (incluzând, astfel, copiii biologici și adoptați). În schimb, aceasta nu cuprinde copiii plasați sub o tutelă legală care nu creează o legătură de filiație între copil și tutore (inclusiv copiii plasați sub sistemul algerian *kafalah*)¹⁰⁹. Curtea precizează în mod specific că astfel de copii intră în domeniul de aplicare al articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38/CE¹¹⁰. Atunci când pun în aplicare obligația, întemeiată pe articolul 3 alineatul (2), de a facilita intrarea și șederea „altor membri de familie”¹¹¹, statele membre trebuie să își exercite marja de apreciere „în lumina și cu respectarea” dispozițiilor Cartei drepturilor fundamentale a UE, inclusiv dreptul la (respectarea) vieții de familie (articolul 7) și interesul superior al copilului (articolul 24)¹¹². Acestea sunt obligate, în plus, să „efectueze o apreciere echilibrată și rezonabilă a tuturor împrejurărilor actuale și pertinente ale speței, ținând seama de toate interesele implicate și în special de interesul superior al copilului în cauză”¹¹³. Această apreciere include luarea în considerare i) a vârstei la care copilul a fost plasat sub regimul algerian al *kafalah* și a existenței unei vieți comune pe care copilul o are cu tutorii săi de la acel moment, ii) a

¹⁰³ CJUE, Hotărârea din 12 iulie 2018, Secretary of State for the Home Department/Rozanne Banger, C-89/17, ECLI:EU:C:2018:570.

¹⁰⁴ C-89/17, Banger, punctele 27-34.

¹⁰⁵ C-89/17, Banger, punctele 36-41.

¹⁰⁶ C-89/17, Banger, punctele 42-52.

¹⁰⁷ CJUE, Hotărârea din 26 martie 2019, SM/ Entry Clearance Officer, UK Visa Section, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248.

¹⁰⁸ C-129/18, SM, punctele 50-51.

¹⁰⁹ C-129/18, SM, punctele 52-56.

¹¹⁰ C-129/18, SM, punctele 57-59.

¹¹¹ C-129/18, SM, punctele 60-63, 68.

¹¹² C-129/18, SM, punctele 64-67.

¹¹³ C-129/18, SM, punctul 68.

amplorii relațiilor afective, iii) a gradului de dependență a copilului față de tutorii săi, precum și iv) a eventualelor riscuri concrete și individualizate ca respectivul copil să fie victima abuzului, a exploatării sau a traficului. În cazul în care aprecierea conduce la concluzia potrivit căreia copilul și tutorii sunt chemați să aibă o viață de familie efectivă și că primul depinde de aceștia din urmă, dreptul fundamental la respectarea vieții de familie și interesul superior al copilului impun în principiu, unui stat membru gazdă să acorde un drept de intrare și de ședere respectivului copil în calitate de „alt membru de familie”¹¹⁴.

5.2.3. *Evoluția jurisprudenței CJUE privind aspectele procedurale ale drepturilor de liberă circulație și de ședere*

În cadrul perioadei de referință, Curtea a pronunțat de asemenea trei hotărâri relevante pentru drepturile și standardele procedurale aplicabile în temeiul Directivei privind libera circulație.

În cauza **Petrea**, Curtea a fost (de asemenea) chemată să examineze o serie de întrebări referitoare la aspecte procedurale ale Directivei 2004/38/CE. Cauza privea un cetățean al UE care a revenit pe teritoriul unui stat membru în pofida faptului că făcea obiectul unei interdicții de intrare emise de acel stat. Curtea a statuat, în cauza Petrea, că statele membre au dreptul să prevadă îndepărtarea unui astfel de cetățean mobil al UE prin intermediul unei proceduri naționale de transpunere a Directivei 2008/115/CE (pentru returnarea resortisanților unei țări terțe), cu condiția să fie aplicate măsurile de transpunere a Directivei 2004/38/CE care sunt mai favorabile cetățenilor UE¹¹⁵. În plus, Curtea a statuat că statele membre pot prevedea că persoanele nu se pot prevala de nelegalitatea unei decizii de interdicere a intrării pe teritoriu adoptate împotriva lor pentru a contesta o decizie de returnare ulterioară, în măsura în care persoana interesată a dispus în mod efectiv de „posibilitatea de a contesta în timp util [decizia de interdicere a intrării] potrivit dispozițiilor Directivei 2004/38”¹¹⁶. Curtea a statuat de asemenea că, deși articolul 30 din Directiva 2004/38/CE impune statelor membre să notifice persoanei interesate o decizie luată în aplicarea articolului 27 (de exemplu, o decizie de îndepărtare de pe teritoriu) „astfel încât să poată înțelege conținutul notificării și implicațiile acesteia”, această notificare nu obligă statele membre să notifice decizia într-o limbă pe care persoana o înțelege sau despre care se poate presupune în mod rezonabil că o înțelege, în condițiile în care persoana nu a introdus o cerere în acest sens¹¹⁷.

În cauza **Chenchooliah**¹¹⁸, Curtea a statuat că articolul 15 din Directiva 2004/38/CE este aplicabil îndepărtării unui resortisant al unei țări terțe care este soțul unui cetățean al UE și care nu mai dispune de un drept de ședere în temeiul Directivei 2004/38/CE ca urmare a plecării cetățeanului UE din acel stat membru¹¹⁹. Curtea a considerat că, deși soțul nu mai beneficiază de un drept de ședere în statul gazdă în temeiul Directivei 2004/38/CE ca urmare

¹¹⁴ C-129/18, SM, punctele 69-72.

¹¹⁵ C-184/16, Petrea, punctele 50-56.

¹¹⁶ C-184/16, Petrea, punctele 57-65.

¹¹⁷ C-184/16, Petrea, punctele 66-71.

¹¹⁸ CJUE, Hotărârea din 10 septembrie 2019, Nalini Chenchooliah/Minister for Justice and Equality, C-94/18, ECLI:EU:C:2019:693.

¹¹⁹ C-94/18, Chenchooliah, punctele 73-79.

a plecării cetățeanului UE, îndepărtarea este guvernată de Directiva 2004/38/CE¹²⁰. Aceasta înseamnă că statul membru gazdă nu poate impune, în niciun caz, o interdicție de intrare pe teritoriul în contextul unei astfel de îndepărtări și că garanțiile procedurale pertinente prevăzute la articolele 30 și 31 din Directiva 2004/38/CE se aplică într-un asemenea caz¹²¹.

În cauza **Diallo**¹²², Curtea a clarificat că articolul 10 alineatul (1) din Directiva 2004/38/CE impune statelor membre nu numai să adopte și să notifice decizia privind cererea de permis de ședere de membru de familie al unui cetățean mobil al UE în termen de șase luni, dar obligă de asemenea statul membru să adopte o decizie prin care se refuză eliberarea permisului de ședere în temeiul directivei (și să o notifice persoanei interesate) în același termen de șase luni¹²³. Curtea a clarificat de asemenea că dreptul UE, în mod specific Directiva 2004/38/CE, se opune ca statul membru să prevadă, în temeiul dreptului intern, că expirarea perioadei de șase luni determină în mod automat eliberarea permisului de ședere fără a constata în prealabil dacă persoana interesată îndeplinește efectiv condițiile pentru șederea în statul membru gazdă în conformitate cu dreptul UE¹²⁴. În plus, Curtea a statuat că, în urma anulării juridiciale a deciziei de refuz al eliberării unui permis de ședere, autoritățile naționale competente trebuie să adopte o decizie privind cererea de acordare a unui permis de ședere într-un termen rezonabil, care, în orice caz, nu poate să depășească termenul vizat la articolul 10 alineatul (1) din Directiva 2004/38/CE. În lumina principiului efectivității și a „obiectivului de celeritate inerent Directivei 2004/38”, precum și având în vedere că resortisantul statului terț rămâne într-o situație de incertitudine juridică până la eliberarea unui permis de ședere, Curtea a respins în mod explicit ideea ca, în urma anulării juridiciale a unei decizii prin care se refuză eliberarea unui permis de ședere, autoritățile naționale să aibă la dispoziție în mod automat un nou termen complet de șase luni pentru adoptarea unei noi decizii¹²⁵.

5.2.4. Evoluția jurisprudenței CJUE privind drepturile asociate exercitării drepturilor de liberă circulație și ședere

În cadrul perioadei de referință, Curtea a pronunțat de asemenea o hotărâre referitoare la aspecte având efectul potențial de a împiedica libera circulație a cetățenilor UE, astfel cum este consacrată la articolul 21 din TFUE.

În cauza **Freitag**¹²⁶, Curții i s-a solicitat să stabilească dacă articolul 21 din TFUE, în lumina hotărârilor anterioare ale Curții – de la Grunkin și Paul la Bogendorff von Wolffersdorff, se opune refuzului de a recunoaște, în temeiul unei dispoziții a dreptului național (în acest caz, dreptul german), schimbarea numelui unui resortisant cu dublă cetățenie (germană/română) efectuată în celălalt stat membru de cetățenie al acelui cetățean al UE (și anume, România), în cazul în care cetățeanul UE nu avea reședința obișnuită în celălalt stat membru la momentul

¹²⁰ C-94/18, Chenchooliah, punctele 73-79.

¹²¹ C-94/18, Chenchooliah, punctele 80-88.

¹²² CJUE, Hotărârea din 27 iunie 2018, Ibrahim Diallo/État belge, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499.

¹²³ C-246/17, Diallo, punctele 33-42.

¹²⁴ C-246/17, Diallo, punctele 45-56.

¹²⁵ C-246/17, Diallo, punctele 58-69.

¹²⁶ CJUE, 8 iunie 2017, Mircea Florian Freitag, C-541/15, ECLI:EU:C:2017:432.

schimbării numelui. În esență, Curtea a statuat că articolul din 21 TFUE se opune ca autoritățile unui stat membru să refuze recunoașterea numelui unuia dintre resortisanții săi, obținut în mod legal într-un alt stat membru, a cărui cetățenie o deține de asemenea. Motivul este că o restricție privind recunoașterea unei schimbări a numelui ar putea „împiedica exercitarea dreptului de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre”, întrucât există un risc real ca cetățeanul interesat al UE având dublă cetățenie să fie nevoit să elimine îndoielile privind identitatea sa, precum și autenticitatea documentelor pe care le prezintă sau veridicitatea informațiilor cuprinse în acestea¹²⁷.

5.2.5. Accesul la prestații și/sau la asistență socială al rezidenților statelor UE care au reședința în alt stat membru

În cauza **A.**¹²⁸, Curtea a reamintit că statele membre trebuie să își exercite competența de organizare a sistemelor de educație în conformitate cu articolul 21 din TFUE, iar normele privind finanțarea studiilor superioare nu trebuie să creeze o restricție nejustificată a liberei circulații¹²⁹. Curtea a arătat că normele naționale care îi dezavantajează pe unii resortisanți naționali pentru simplul motiv că și-au exercitat libertatea de circulație și de ședere într-un alt stat membru constituie o restricție privind libertatea recunoscută la articolul 21 alineatul (1) din TFUE¹³⁰. Prin urmare, aceasta a concluzionat că articolele 20 și 21 din TFUE se opun ca unui rezident cu handicap grav al unui stat membru să i se refuze, de către administrația orașului său de reședință, o prestație precum asistența personală în discuție în litigiul principal, pentru motivul că are reședința în alt stat membru pentru a urma acolo studii superioare¹³¹.

5.3. Acțiunea Comisiei

5.3.1. Facilitarea exercitării dreptului de liberă circulație

În domeniul liberei circulații a cetățenilor mobili ai UE, Comisia Europeană a luat recent o serie de măsuri pentru a asigura că statele membre respectă pe deplin dreptul UE, inclusiv prin proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în cazurile de incompatibilitate a legislației naționale cu dreptul UE.

Comisia Europeană a adoptat de asemenea măsuri în alte domenii ale dreptului UE, cu efecte potențiale în privința dreptului de liberă circulație al cetățenilor mobili ai UE. De exemplu, în februarie 2019, Comisia Europeană a adoptat o Recomandare privind facilitarea dobândirii de către cetățenii UE a accesului (transfrontalier) la propriile date privind sănătatea.

5.3.2. Consolidarea securității cărților de identitate și a documentelor de ședere

¹²⁷ C-541/15, Freitag, punctele 35-39.

¹²⁸ CJUE, Hotărârea din 25 iulie 2018, A, C- 679/16, ECLI:EU:C:2018:601.

¹²⁹ C-679/16, A, punctele 58-59.

¹³⁰ C-679/16, A, punctul 60.

¹³¹ C-679/16, A, punctul 79.

Directiva privind libera circulație (2004/38/CE) stabilește condițiile de exercitare a dreptului la liberă circulație și ședere (atât temporară, cât și permanentă) în UE pentru cetățenii UE și membrii familiilor acestora. Această directivă prevede că, dacă dețin o carte de identitate sau un pașaport valabil, cetățenii UE și membrii familiilor lor pot intra și locui în alt stat membru și pot solicita în statul respectiv documentele de ședere corespunzătoare. Cu toate acestea, directiva nu reglementează modelul și standardele care trebuie respectate pentru cărțile de identitate utilizate pentru a intra sau a ieși de pe teritoriul statelor membre ale UE. În mod similar, aceasta nu prevede cerințe specifice pentru documentele de ședere eliberate cetățenilor UE și membrilor de familie ai acestora din afara UE, cu excepția titlului oferit celor din urmă, și anume „Permis de ședere de membru al familiei unui cetățean al Uniunii” [a se vedea articolul 10 alineatul (1) din Directiva 2004/38/CE].

Uniunea oferă cetățenilor săi un spațiu de libertate, securitate și justiție fără frontiere interne, în interiorul căruia este asigurată libera circulație a persoanelor și sunt prevăzute măsuri adecvate privind gestionarea frontierelor externe, azilul, imigrarea, prevenirea criminalității și a terorismului și combaterea acestor fenomene.

Multe dintre măsurile de securitate ale UE, cum ar fi verificările sistematice în Sistemul de informații Schengen prevăzute în Codul frontierelor Schengen, se bazează pe necesitatea de a avea documente de călătorie și de identitate sigure¹³².

În ultimii ani, au fost introduse standarde UE pentru mai multe documente de identitate și de călătorie utilizate în Europa.

Planul de acțiune privind securitatea documentelor din 2016 a abordat problema riscului asociat fraudării cărților de identitate și a documentelor de ședere¹³³, iar în Raportul din 2017 privind cetățenia, Comisia și-a asumat angajamentul de a analiza opțiunile de politică pentru îmbunătățirea securității cărților de identitate și a documentelor de ședere. Comisia a efectuat o evaluare a impactului, care a luat în considerare o serie de opțiuni pentru cărțile de identitate și permisele de ședere în comparație cu statu-quo-ul, inclusiv măsuri juridice neobligatorii, cerințe comune minime și o armonizare mai amplă. Opțiunea statu-quo-ului nu a fost considerată satisfăcătoare, iar opțiunea de armonizare mai amplă nu a fost considerată proporțională.

Acestea sunt unele dintre motivele pentru care, în aprilie 2018, Comisia a propus, în cadrul acțiunilor sale orientate către o uniune a securității efectivă și reală¹³⁴, îmbunătățirea elementelor de securitate ale cărților de identitate ale cetățenilor UE și ale permiselor de ședere ale membrilor de familie care provin din afara UE.

În iunie 2019, Parlamentul European și Consiliul au adoptat Regulamentul (UE) 2019/1157 privind consolidarea securității cărților de identitate ale cetățenilor UE și a documentelor de

¹³² Regulamentul (UE) 2017/458 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2017 de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399 în ceea ce privește consolidarea verificărilor prin consultarea bazelor de date relevante la frontierele externe.

¹³³ COM(2016) 790 final.

¹³⁴ https://ec.europa.eu/commission/news/security-union-2017-jun-29_en.

ședere eliberate cetățenilor UE și membrilor de familie ai acestora care își exercită dreptul la liberă circulație¹³⁵. Regulamentul a introdus standarde comune minime de securitate pentru a face cărțile de identitate și documentele de ședere mai sigure și mai fiabile. Regulamentul va fi aplicat din august 2021.

6. DREPTUL DE A ALEGE ȘI DE A FI ALES ÎN CADRUL ALEGERILOR LOCALE ȘI AL ALEGERILOR PENTRU PARLAMENTUL EUROPEAN [ARTICOLUL 20 ALINEATUL (2) LITERA (B) ȘI ARTICOLUL 22 DIN TFUE]

6.1. Introducere

În conformitate cu articolul 20 alineatul (2) litera (b) și cu articolul 22 din TFUE, toți cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru a cărui cetățenie nu o dețin au dreptul de a alege și de a fi aleși în cadrul alegerilor locale și al alegerilor pentru Parlamentul European în statul membru de reședință, în aceleași condiții ca și resortisanții statului respectiv.

Comisia a răspuns la 43 de plângeri, 57 de scrisori/întrebări personale, 74 de întrebări și 21 de petiții din partea Parlamentului European cu privire la aceste aspecte, în principal legate de pierderea dreptului de a alege sau de participa la un referendum.

În urma alegerilor pentru Parlamentul European din 2019, Comisia a primit un mare număr de plângeri privind posibilitatea cetățenilor mobili ai UE de a-și exercita efectiv drepturile de vot în UK¹³⁶, precum și de la cetățeni români cu privire la dificultățile cu care s-au confruntat în ceea ce privește votarea la consulatele române din străinătate¹³⁷.

6.2. Evoluția jurisprudenței

În Hotărârea din 19 decembrie 2019 în cauza **Junqueras Vies**¹³⁸, în urma unei cereri de decizie preliminară adresate de Curtea Supremă spaniolă (*Tribunal Supremo*), Curtea a decis că articolul 9 din Protocolul (nr. 7) privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că:

– o persoană care a fost proclamată în mod oficial aleasă în Parlamentul European, deși făcea obiectul unei măsuri de arestare preventivă în cadrul unei proceduri pentru infracțiuni grave, dar care nu a fost autorizată să se conformeze anumitor cerințe prevăzute de dreptul intern în urma unei astfel de proclamări și nici să se deplaseze la Parlamentul European pentru a lua

¹³⁵ Regulamentul (UE) 2019/1157 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 privind consolidarea securității cărților de identitate ale cetățenilor Uniunii și a documentelor de ședere eliberate cetățenilor Uniunii și membrilor de familie ai acestora care își exercită dreptul la liberă circulație, *JO L 188*, 12.7.2019, p. 67-78.

¹³⁶ https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-voter-registration-system-mobile-eu-citizens-united-kingdom_en.

¹³⁷ https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-difficulties-encountered-voting-romanian-consulate_en.

¹³⁸ C-502/19.

parte la prima sesiune a acestuia trebuie să fie considerată că beneficiază de imunitate în temeiul celui de al doilea paragraf al acestui articol;

– această imunitate implică înlăturarea măsurii arestării preventive impuse persoanei în cauză pentru a-i permite să se deplaseze la Parlamentul European și să îndeplinească formalitățile necesare. În aceste condiții, în cazul în care instanța națională competentă consideră că această măsură trebuie menținută după dobândirea de către persoana în cauză a calității de membru al Parlamentului European, aceasta trebuie să solicite în cel mai scurt timp Parlamentului European ridicarea imunității respective, în temeiul articolului 9 al treilea paragraf din același protocol.

6.3. Evoluțiile în domeniul drepturilor de vot și acțiunea Comisiei

În Raportul său privind cetățenia UE din 2017¹³⁹, Comisia a invitat statele membre să promoveze participarea la viața democratică printr-o mai bună informare a cetățenilor cu privire la drepturile lor electorale și prin eliminarea obstacolelor din calea participării acestora. Această poziție a fost susținută în Concluziile Consiliului din 11 mai 2017¹⁴⁰.

Comisia și-a publicat ultimul raport cu privire la punerea în aplicare a dreptului UE în cadrul alegerilor locale și la modalitățile de promovare a drepturilor electorale în februarie 2018¹⁴¹. Întrucât cetățenii UE se mută și locuiesc tot mai frecvent în alte state membre, principalele preocupări care au emanat din raport au fost participarea la vot redusă a cetățenilor mobili și necesitatea unei mai bune colectări a datelor.

În septembrie 2018, Comisia a adoptat un pachet de măsuri pentru a susține organizarea unor alegeri europene libere și corecte, inclusiv i) o comunicare¹⁴², ii) o recomandare privind rețelele de cooperare în materie electorală, transparența online, protecția împotriva incidentelor de securitate cibernetică și combaterea campaniilor de dezinformare în contextul alegerilor pentru Parlamentul European, iii) un document de orientare¹⁴³ privind aplicarea legislației UE în materie de protecție a datelor cu caracter personal în context electoral și iv) o propunere legislativă¹⁴⁴ privind prevederea unor sancțiuni pentru utilizarea ilegală deliberată a datelor cu caracter personal de către partidele politice europene și de către fundații pentru a influența rezultatul alegerilor.

În conformitate cu aceste măsuri, Comisia a sprijinit statele membre prin stabilirea și organizarea reuniunilor rețelilor de cooperare în materie electorală¹⁴⁵. Această rețea îi

¹³⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/20170124_eu_citizenship_report_2017_en.pdf.

¹⁴⁰ <https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf>.

¹⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0044>.

¹⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?qid=1561131040319&uri=CELEX%3A52018DC0637>.

¹⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0638&qid=1566856342213&from=EN>.

¹⁴⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561130736830&uri=CELEX:52018PC0636>.

¹⁴⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en.

reunește pe reprezentanții autorităților statelor membre care au competențe în materie electorală și permite efectuarea de schimburi concrete și practice pe o serie de subiecte relevante pentru asigurarea unor alegeri libere și corecte, inclusiv protecția datelor cu caracter personal, securitatea cibernetică, transparența, sensibilizarea și participarea incluzivă și egală.

7. DREPTUL LA PROTECȚIE DIN PARTEA AUTORITĂȚILOR DIPLOMATICE SAU CONSULARE [ARTICOLUL 20 ALINEATUL (2) LITERA (c) ȘI ARTICOLUL 23 DIN TFUE]

7.1. Introducere

În conformitate cu articolul 20 alineatul (2) litera (c) și cu articolul 23 din TFUE, cetățenii UE au dreptul să beneficieze, pe teritoriul unei țări terțe în care statul membru al cărui resortisanți sunt nu este reprezentat, de protecție din partea autorităților diplomatice și consulare ale oricărui stat membru, în aceleași condiții ca și resortisanții acestui stat. 76 % din cetățenii UE sunt informați cu privire la acest drept¹⁴⁶.

În perioada de raportare, Comisia a răspuns la 10 plângeri, 8 scrisori/întrebări personale și 8 întrebări din partea Parlamentului European cu privire la această chestiune. Acestea se refereau, în principal, la emiterea de urgență de documente de călătorie în vederea întoarcerii în țara de origine sau la lipsa protecției consulare ori acordarea discriminatorie a acesteia.

7.2. Evoluții în materie de protecție consulară

La 18 iunie 2019, Consiliul a adoptat o Directivă de instituire a unui document de călătorie provizoriu al UE, prin care a actualizat normele, modelul și elementele de securitate ale documentului utilizat în prezent¹⁴⁷. Aceasta simplifică formalitățile pentru cetățenii UE nereprezențați în țările din afara UE al căror pașaport a fost pierdut, furat sau distrus, pentru a asigura că li se furnizează un document de călătorie provizoriu de către alt stat membru, care să le permită să se întoarcă acasă. După adoptarea specificațiilor tehnice necesare, statele membre dispun de doi ani pentru a transpune directiva în dreptul intern.

În paralel, Comisia continuă să includă și să negocieze clauze de consimțământ în acordurile bilaterale cu țări terțe, pentru a se asigura că aceste țări sunt de acord ca statele membre ale UE reprezentate să ofere asistență cetățenilor UE nereprezențați.

8. DREPTUL DE A ADRESA PETIȚII PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI DREPTUL DE A SE ADRESA OMBUDSMANULUI EUROPEAN [ARTICOLUL 20 ALINEATUL (2) LITERA (D) ȘI ARTICOLUL 24 ALINEATELE (2), (3) ȘI (4) DIN TFUE]

8.1. Introducere

¹⁴⁶ Sondajul Eurobarometru Flash 485, primăvara anului 2020.

¹⁴⁷ Directiva (UE) 2019/997 a Consiliului din 18 iunie 2019 de instituire a unui document de călătorie provizoriu al UE și de abrogare a Deciziei 96/409/PESC, JO L 163, 20.6.2019, p. 1-12.

Articolul 20 alineatul (2) litera (d) și articolul 24 alineatele (2), (3) și (4) din TFUE se referă la alte drepturi care permit cetățenilor UE să se adreseze instituțiilor UE, inclusiv la dreptul de a adresa petiții Parlamentului European și la dreptul de a se adresa Ombudsmanului European. Fiecare cetățean al UE are dreptul de a se adresa în scris oricărei instituții, organ, oficiu sau agenții în una dintre limbile oficiale ale UE¹⁴⁸ și de a primi un răspuns redactat în aceeași limbă¹⁴⁹.

8.2. Dreptul de a adresa petiții Parlamentului European

În temeiul articolului 24 alineatul (2) din TFUE, cetățenii UE au dreptul de a adresa petiții Parlamentului European în orice limbă prevăzută de tratat cu privire la subiecte care țin de UE și care îi afectează și de a primi răspuns în aceeași limbă. În 2018, Comisia pentru petiții a Parlamentului European a primit 1 220 de petiții, față de 1 271 în 2017 și 1 569 în 2016. Totuși, în 2019, acest număr s-a ridicat la 1 357, dintre care 938 au fost declarate admisibile. În 2018, mediul a devenit subiectul principal al petițiilor, situația rămânând aceeași în 2019.

Începând din 2014 este disponibil un „portal web pentru petiții”¹⁵⁰, care permite transmiterea cu ușurință a petițiilor online. În timp ce, în 2014, petițiile au fost transmise prin e-mail în 80 % din cazuri și prin scrisoare în restul de 20 %, 73,9 % din petițiile primite în 2019 au fost transmise prin intermediul portalului web¹⁵¹.

8.3. Dreptul de a se adresa Ombudsmanului European

În temeiul articolului 24 alineatul (3) din TFUE, cetățenii UE au dreptul de a se adresa Ombudsmanului European, care se ocupă de plângerile cetățenilor cu privire la instituțiile, organele și agențiile UE. Problemele variază de la litigii contractuale la încălcări ale drepturilor fundamentale, lipsa transparenței în procesele decizionale și refuzul accesului la documente.

În perioada 2017-2019, Biroul Ombudsmanului a înregistrat peste 6 000 de plângeri, dintre care aproximativ 2 500 au intrat în domeniul de aplicare al mandatului său, și a deschis 1 395 de investigații. Majoritatea plângerilor s-au referit la presupusa lipsă de transparență și de răspundere. Conformitatea cu sugestiile Ombudsmanului a scăzut de la 85 % în 2016 la 77 % în 2018. Scăderea a fost relativ constantă din 2014, când conformitatea a fost de 90%. Biroul Ombudsmanului a ajutat peste 50 000 de cetățeni în perioada de trei ani, deschizând investigații, răspunzând la cererile de informații sau oferind consiliere prin intermediul ghidului său online interactiv.

¹⁴⁸ A se vedea articolul 55 alineatul (1) din TUE.

¹⁴⁹ Această dispoziție este pusă în aplicare de toate instituțiile, organismele, oficiile sau agențiile UE, deoarece este relevantă pentru activitatea lor.

¹⁵⁰ <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/ro/main>.

¹⁵¹ https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/PR/2020/09-03/1197378RO.pdf.

Această activitate principală de soluționare a plângerilor a fost completată de investigații strategice efectuate din proprie inițiativă, menite să aducă beneficii unui număr cât mai mare posibil de cetățeni, prin examinarea chestiunilor care par să fie sistemice, mai degrabă decât singulare. În perioada de raportare, anchetele au vizat, printre altele, transparența procesului legislativ al Consiliului (2017)¹⁵².

În 2016, Ombudsmanul European a adoptat norme interne noi care reglementează modul în care Ombudsmanul se ocupă de plângeri și de investigații pentru ca misiunea sa să fie mai eficientă și eficace.

În 2018, Ombudsmanul a introdus o nouă procedură accelerată pentru plângerile privind accesul public la documente, care permite Ombudsmanului să ia o decizie în termen de două luni de la primirea plângerii¹⁵³.

9. INIȚIATIVA CETĂȚENEASCĂ EUROPEANĂ (ICE) [ARTICOLUL 24 DIN TUE; ARTICOLUL 11 ALINEATUL (4) DIN TUE]

În temeiul articolului 11 alineatul (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), pus în aplicare prin Regulamentul (UE) nr. 211/2011, la inițiativa a cel puțin un milion de cetățeni din cel puțin șapte state membre, Comisia Europeană poate fi invitată să prezinte, în domeniile sale de competență, o propunere corespunzătoare în materii în care acești cetățeni consideră că este necesar un act juridic al UE, în vederea aplicării tratatelor.

Din 2011 au fost lansate 75 de inițiative¹⁵⁴ într-o gamă largă de aspecte și aproximativ nouă milioane de declarații de susținere au fost colectate de organizatorii din întreaga Uniune Europeană. Cinci inițiative au fost încununate de succes în ceea ce privește atingerea pragului de un milion de semnături, una dintre ele în perioada de raportare:

Prin Inițiativa „Interzicerea glifosatului”¹⁵⁵, statele membre sunt îndemnate să interzică glifosatul, să efectueze o reformă a procedurii de aprobare a pesticidelor și să introducă obiective obligatorii de reducere a utilizării pesticidelor în întreaga UE. În decembrie 2017, Comisia a adoptat o Comunicare¹⁵⁶ prin care a explicat că nu intenționează să prezinte o propunere legislativă, deoarece evaluarea științifică a glifosatului de către Autoritatea Europeană pentru Siguranța Alimentară este favorabilă în ceea ce privește sănătatea umană și animală și mediul.

În urma revizuirii modului în care a fost aplicat regulamentul începând din 31 martie 2015¹⁵⁷, Comisia a adoptat, la 13 septembrie 2017, o propunere pentru un nou regulament privind inițiativa cetățenească¹⁵⁸. Acesta a fost adoptat la 17 aprilie 2019¹⁵⁹ și se aplică de la 1

¹⁵² <https://www.ombudsman.europa.eu/ro/special-report/ro/94921>.

¹⁵³ https://www.ombudsman.europa.eu/ro/press-release/en/89910%3Futm_source%3Dweb_EO&utm_medium%3Dscrollie_organic&utm_campaign%3Dscrollie_25.

¹⁵⁴ Registrul ICE: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=ro>.

¹⁵⁵ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_ro.

¹⁵⁶ C(2017) 8414 final.

¹⁵⁷ COM(2015) 145 final.

¹⁵⁸ COM(2017) 482.

ianuarie 2020. Regulamentul revizuit aduce o simplificare și îmbunătățiri pe scară largă pentru cetățeni și organizatori în toate etapele succesive ale procesului ICE, astfel încât să poată fi realizat întregul potențial al ICE, inițiativa devenind mai accesibilă, mai puțin împovărătoare și mai ușor de utilizat de organizatori și de susținători.

Comisia a efectuat o a doua revizuire a modului în care a fost aplicat regulamentul și, la 28 martie 2018, a adoptat un alt raport¹⁶⁰, care a concluzionat că obstacolele rămase au fost evaluate în detaliu de Comisie, care le-a abordat în propunerea sa de regulament din 13 septembrie 2017. Comisia s-a angajat să monitorizeze și să discute în continuare o serie de chestiuni legate de inițiativa cetățenească europeană în strânsă cooperare și coordonare cu diversele părți interesate și instituții, precum și să îmbunătățească instrumentul.

În perioada de raportare, Grupul de experți privind inițiativa cetățenească europeană s-a întrunit de șapte ori¹⁶¹. Acesta este compus din reprezentanți ai autorităților naționale relevante, iar rolul său este de a se coordona cu statele UE cu privire la modul de punere în aplicare a inițiativei cetățenești europene.

¹⁵⁹ Regulamentul (UE) 2019/788 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 aprilie 2019 privind inițiativa cetățenească europeană, JO L 130, 17.5.2019, p. 55-81.

¹⁶⁰ COM(2018) 157 final.

¹⁶¹ https://europa.eu/citizens-initiative/expert-group-meetings_en.