



This project is co-funded by
the European Union

Centre for continuing education by the Faculty of Law at Sofia University
Proiect HUB: How to apply the Union's charter of fundamental rights on Balkans

(JUST-AG-2016-04, Action grants to support European judicial training, Project № 763880)

In collaboration with European public law organization (EPLÖ), Greece, and the Faculty of Law at Bucharest University, Romania

www.eu-hub.eu

REFLECTAREA CETĂȚENIEI UNIUNII ÎN CARTA
DREPTURILOR FUNDAMENTALE A UNIUNII EUROPENE

ILLUSTRATING EU CITIZENSHIP IN THE CONTEXT OF THE CHARTER

By Oana Salomia

Din punct de vedere terminologic, ar trebui operate următoarele distincții în raport cu noțiunea de "cetățean":

- **cetățean al Uniunii Europene** este "orice persoană care are cetățenia unui stat membru"¹, potrivit art. 9 alin. (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană; aceeași definiție poate fi regăsită în art. 20 alin. (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare TFUE) și în art. 2 alin. (1) din *Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 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*.

Raportat la valoarea juridică a acestei noțiuni, Curtea de Justiție de la Luxemburg a arătat că "statutul de cetățean al Uniunii are vocația de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre"².

- **resortisant**, termen utilizat de legislația Uniunii Europene pentru a desemna persoana

¹ Rămând în sfera analizei terminologice, este interesant a se observa că, în versiunea lingvistică în limba engleză, se utilizează termenul de "național" și nu cel de "persoană care are cetățenia", fiind vorba de distincția juridică clasică între "național" și "cetățean"/"persoana care are cetățenia" - "Every national of a Member State shall be a citizen of the Union".

² Hotărârea CJUE, 2 martie 2010, *Janko Rottmann împotriva Freistaat Bayern*, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, par. 43. În plus, potrivit unei jurisprudențe constante, definirea condițiilor de dobândire și de pierdere a cetățeniei intră, în conformitate cu dreptul internațional, în competența fiecărui stat membru (par. 39).

Anterior, CJUE se pronunțase în același sens în hotărârea din 20 septembrie 2001, *Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458, par. 31.

fizică sau juridică având cetățenia, respectiv naționalitatea unui stat, membru sau terț³, în conformitate cu legislația internă a acestuia;

- **membru de familie al unui cetățean al Uniunii**, noțiune care definește, prin exemplificare, conform art. 2 alin. (2) din Directiva 2004/38/CE: ”(a) soțul⁴; (b) partenerul cu care cetățeanul Uniunii a contractat un parteneriat înregistrat, în temeiul legislației unui stat membru, dacă, potrivit legislației statului membru gazdă, parteneriatele înregistrate sunt considerate drept echivalente căsătoriei și în conformitate cu condițiile prevăzute de legislația relevantă a statului membru gazdă; (c) descendenții direcți în vârstă de cel mult 21 de ani sau care se află în întreținerea sa, precum și descendenții direcți ai soțului sau ai partenerului”; ”(d) ascendenții direcți care se află în întreținere și cei ai soțului sau ai partenerului”.

- **străin**, termen care nu este definit ca atare în dreptul Uniunii Europene, dar, care, potrivit legislației românești, respectiv *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România*, republicată, definește ”persoana care nu are cetățenia română, cetățenia unui alt stat membru al Uniunii Europene sau al Spațiului Economic European ori cetățenia Confederației Elvețiene” (între UE și SEE a fost încheiat un Acord, conform *Deciziei Consiliului și a Comisiei din 13 decembrie 1993 privind încheierea Acordului privind Spațiul Economic European între Comunitățile Europene, statele membre ale acestora și Republica Austria, Republica Finlanda, Republica Islanda, Principatul Liechtenstein, Regatul Norvegiei, Regatul Suediei și Confederația Elvețiană*, însă, în anul 1994 Confederația Elvețiană a respins acest Acord și a încheiat cu UE, în 1999, *Acordul între Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de o parte, și Confederația Elvețiană, pe de altă parte, privind libera circulație a persoanelor*, care a intrat în vigoare la 1 iunie 2002 și care este aplicabil și în România de la 1 iunie 2009, în baza căruia cetățenii Confederației Elvețiene se bucură de aceleași drepturi ca și cetățenii UE).

³ A se vedea definițiile din art. 3 lit. a) și b) din *Legea nr. 157/2005 pentru ratificarea Tratatului între Regatul Belgiei, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungară, Republica Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonă, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovacă, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) și Republica Bulgaria și România privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005*, publicată în ”Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 465 din 1 iunie 2005.

Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung prevede că «"resortisant al unei țări terțe" înseamnă orice persoană care nu este cetățean al Uniunii în sensul articolului 17 alineatul (1) din Tratat» (din Tratatul de instituire a Comunității Europene, actualul art. 20 din TFUE).

⁴ A se vedea hotărârea pronunțată la data de 5 iunie 2018 în cauza C-673/16, *Relu Adrian Coman, Robert Clabourn Hamilton, Asociația Accept împotriva Inspectoratului General pentru Imigrări, Ministerului Afacerilor Interne*, ECLI:EU:C:2018:385, în care CJUE a statuat faptul că dreptul la liberă circulație, garantat în baza Directivei 2004/38/CE, nu poate fi restricționat pe motiv că legislația unui stat membru, în speță, România, nu prevede dreptul la căsătorie între soți de același sex.

Trebuie remarcat că legislația din România operează o distincție terminologică, cu efecte juridice importante în materia garantării drepturilor fundamentale, între noțiunile de cetățean al Uniunii, membru de familie al unui cetățean al Uniunii și membru de familie al unui cetățean român și străin. Astfel, *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/ 14 iulie 2005 privind libera circulație pe teritoriul României a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene, Spațiului Economic European și a cetățenilor Confederației Elvețiene*, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care transpune Directiva 2004/38/CE, definește, în art. 2 alin. (1) pct. 3, noțiunea de membru de familie conform normei europene și conferă acestora drepturi în consecință, raportat a drepturile conferite cetățeanului Uniunii definit, în art. 2 alin. (1) pct.1, ca "orice persoană care are cetățenia unuia dintre statele membre ale Uniunii Europene, altul decât România" (*n.b.* sublinierea noastră), de unde rezultă că membrii de familie ai unui cetățean român nu fac parte din domeniul de aplicare *ratione personae* al acestei Ordonanțe. Această interpretare este susținută de sfera noțiunii de străin din Ordonanța de urgență nr. 194/2002 menționată mai sus, precum și art. 6 alin (2) din același act normativ care precizează "Cetățenilor străini - membri de familie ai cetățenilor români...". În concluzie, în baza legislației de mai sus, rezultă că membrii de familie ai unui cetățean român sunt considerați "străini" și beneficiază de drepturi diferite față de cele acordate unui membru de familie al unui cetățean al Uniunii care, la rândul lui, se bucură de aceleași drepturi ca și cetățenii români în limitele stabilite de dreptul Uniunii.

Drepturile conferite în baza cetățeniei Uniunii Europene

Modul de redactare a Cartei trebuie privit dintr-o abordare globală care permite rezolvarea a două aspecte esențiale: pe de o parte, posibilitatea invocării Cartei de către orice persoană, în cazul anumitor drepturi, ceea ce conduce la depășirea problemei drepturilor și libertăților individuale rezervate numai cetățenilor statelor membre ale Uniunii, iar, pe de altă parte, consacrară drepturilor civile și politice și a drepturilor economice și sociale se realizează prin referire la valori fundamentale și nu la exigențe imperative economice și politice.

După cum am menționat, instituirea cetățeniei este însoțită de acordarea unor drepturi cetățenilor statelor membre, prevăzute *expressis verbis* în art. 20 alin. (2) din TFUE:

"(a) dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre", detaliat în art. 21 din TFUE;

”(b) dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European, precum și la alegerile locale în statul membru unde își au reședința, în aceleași condiții ca și resortisanții acestui stat”, definit în art. 22 din TFUE;

”(c) dreptul de a se bucura, 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”, dezvoltat în art. 23 din TFUE ;

”(d) dreptul de a adresa petiții Parlamentului European, de a se adresa Ombudsmanului European, precum și dreptul de a se adresa instituțiilor și organelor consultative ale Uniunii în oricare dintre limbile tratatelor și de a primi răspuns în aceeași limbă”, conform celor menționate la art. 24 din TFUE.

În baza aceluiași considerente juridice, Carta prevede, în Preambul, că Uniunea situează ”*persoana în centrul acțiunii sale, instituind cetățenia Uniunii și creând un spațiu de libertate, securitate și justiție*”.

Astfel, Carta consacră în beneficiul cetățenilor Uniunii Europene, în *Titlul V, Drepturile cetățenilor*⁵, drepturile prezentate în continuare.

a) Dreptul de a alege și de a fi ales în Parlamentul European

Dreptul de vot și de eligibilitate la alegerile pentru Parlamentul European (art. 39)⁶ este unul din drepturile care contribuie la consolidarea democrației reprezentative la nivelul Uniunii asupra căruia s-a pronunțat și Curtea europeană a drepturilor omului în binecunoscuta hotărâre din 18 februarie 1999, *Matthews împotriva Regatului Unit al Marii Britanii* (nr. 24833/94), afirmând însăși aplicabilitatea directă și efectul direct al dreptului comunitar/dreptul Uniunii în ordinea juridică națională. Această hotărâre a fost invocată și de Curtea de la Luxemburg într-o cauză⁷ în care a fost analizată posibilitatea extinderii acestui drept și la alți cetățeni decât cetățenii Uniunii, deși formularea este evidentă și îi vizează pe aceștia din urmă – ”Orice cetățean al Uniunii are dreptul de a alege și de a fi ales”; totuși, instanța a statuat, în acest caz, că ”în stadiul actual al dreptului comunitar, determinarea titularilor dreptului de vot și de eligibilitate la alegerile pentru Parlamentul European intră în competența fiecărui stat membru, respectându-se dreptul comunitar” și normele comunitare de

⁵ Tratatul de la Lisabona a modificat denumirea Părții a doua din Tratatul de instituire a Comunității Europene – „Cetățenia europeană” în „Nediscriminare și cetățenia Uniunii” și sunt aduse o serie de modificări și completări articolelor existente.

⁶ Articolul 38 **Dreptul de a fi ales în Parlamentul European** (*n.n.* din Constituția României, republicată)

”În condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii români au dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European”.

⁷ Hotărârea CJUE, 12 septembrie 2006, *Regatul Spaniei împotriva Regatului Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord*, C-145/04, ECLI:EU:C:2006:543. Curtea a stabilit că Marea Britanie nu a încălcat dreptul comunitar adoptând o normă conform căreia cetățenii din Commonwealth, care au reședința pe teritoriul britanic și care nu au calitatea de resortisanți comunitari se bucură de dreptul de a alege și de a fi aleși în Gibraltar.

la acea dată nu împiedicau ”statele membre să acorde dreptul de vot și de eligibilitate unor persoane determinate având legături directe cu acestea, altele decât proprii resortisanți sau cetățenii Uniunii care au rezidența pe teritoriul lor”.

În același context al analizării sferei beneficiarului acestui drept, Curtea a subliniat că o normă națională nu este incompatibilă cu prevederile art. 39 din Cartă dacă exclude de drept din categoria beneficiarilor dreptului de a alege la alegerile pentru Parlamentul European persoanele care au făcut obiectul unei condamnări pentru săvârșirea unei crime grave⁸

Începând cu anul 1979, membrii Parlamentului European sunt aleși prin vot universal, secret și direct de către cetățenii statelor membre, după reguli comune privind organizarea alegerilor, însă, cu menținerea regulilor naționale privind dreptul de vot și de a candida⁹. Modul de alegere a acestei instituții este singular în cadrul organizațiilor internaționale interguvernamentale și specific unei democrații statale în cadrul căreia cetățenii sunt plasați cât mai aproape de centrul de putere, de luare a deciziilor.

b) Dreptul de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor locale

Dreptul de vot și de eligibilitate la alegerile municipale/locale din statul membru în care se află cetățeanul european¹⁰ (art. 40) nu se poate exercita în absența acordării dreptului la liberă circulație, respectiv, a dreptului de stabilire. Dreptul de vot este condiționat de înscrierea pe liste electorale, iar, dreptul de a candida - de îndeplinirea condițiilor specifice din statul de origine; alegerea pentru postul de consilier local, nu și pe cel de primar, care este rezervat persoanelor cu cetățenia țării respective este acordat în: Belgia, Bulgaria, Cipru, Franța, Grecia, Italia, Lituania, Polonia, România, Slovenia”, iar, ”în alte țări, și funcția de viceprimar sau cea de membru al cabinetului primarului sunt rezervate propriilor cetățeni”¹¹.

⁸ Hotărârea CJUE, 6 octombrie 2015, *Thierry Delvigne împotriva Commune de Lesparre-Médoc, Préfet de la Gironde*, C-650/13, ECLI:EU:C:2015:648. În speță, reclamantul din litigiul principal cerea aplicarea dreptului de vot pe teritoriul statului de origine.

⁹ A se vedea *Legea nr. 33/16 ianuarie 2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European*, republicată în Monitorul Oficial 627/ 31 august 2012.

În același sens, CJUE a statuat că ”În stadiul actual al dreptului comunitar, deși nimic nu se opune ca statele membre să definească, respectând dreptul comunitar, condițiile dreptului de a alege și de a fi ales la alegerile pentru Parlamentul European, prin referire la criteriul privind reședința pe teritoriul pe care sunt organizate alegerile, principiul egalității de tratament împiedică, totuși, ca criteriile alese să aibă ca efect aplicarea unui tratament diferit resortisanților care se află în situații comparabile, fără ca această diferență de tratament să fie justificată în mod obiectiv” (dispozitiv, hotărârea din 12 septembrie 2006, *M. G. Eman și O. B. Sevinger împotriva College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, C-300/04).

¹⁰ Articolul 16 **Egalitatea în drepturi** (n.n. din Constituția României, republicată)

¹¹(4) *În condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii Uniunii care îndeplinesc cerințele legii organice au dreptul de a alege și de a fi aleși în autoritățile administrației publice locale”.*

¹¹ https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/elections-abroad/municipal-elections/index_ro.htm.

La nivelul dreptului secundar al Uniunii Europene, acest drept a fost reglementat prin *Directiva 94/80/CE a Consiliului din 19 decembrie 1994 de stabilire a normelor de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales la alegerile locale pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru a cărui cetățenie nu o dețin*, cu modificările și completările ulterioare¹² care prevede că ”orice persoană care, în ziua de referință” – ”ziua sau zilele în care cetățenii Uniunii trebuie să întrunească, în conformitate cu dreptul statului membru de reședință, condițiile cerute pentru a fi alegători sau persoane eligibile în statul respectiv”- ”este cetățean al Uniunii” și ”fără a avea cetățenie, îndeplinește totuși condițiile de care depinde dreptul de a alege și de a fi ales al resortisanților, în conformitate cu legislația statului membru de reședință, are drept de a alege și de a fi ales la alegerile locale în acest stat membru”.

c) **Dreptul la bună administrare**

Acest drept, garantat de art. 41¹³, stabilește, luând în considerare specificitatea construcției europene, inclusiv faptul că ”orice persoană se poate adresa în scris instituțiilor Uniunii în una dintre limbile tratatelor și trebuie să primească răspuns în aceeași limbă”, comparativ cu paragraful ultim din art. 24 din TFUE care acordă același drept numai cetățenilor europeni¹⁴, statuând că ”orice cetățean al Uniunii poate să se adreseze în scris oricărei instituții sau oricărui organ prevăzut de prezentul articol sau la articolul 13 (n.n. enumerarea celor șapte instituții ale Uniunii) din Tratatul privind Uniunea Europeană într-una din limbile prevăzute la articolul 55 alineatul (1) [n.n. enumerarea celor 24 de limbi oficiale ale Uniunii] din Tratatul privind Uniunea Europeană și să primească un răspuns redactat în aceeași limbă”; într-o asemenea situație, apreciem că instanța care va fi sesizată cu interpretarea și aplicarea acestui drept cu privire la o persoană care nu deține cetățenia europeană va aplica, în spiritul asigurării protecției efective a drepturilor fundamentale, norma extinsă din Cartă.

¹² Transpunerea s-a realizat prin: Legea nr. 115/19 mai 2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, republicată; Ordonanță de urgență nr. 20/2008 privind unele măsuri pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale; Ordonanță de urgență nr. 32/ 19 martie 2008 privind modificarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale și pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale.

¹³ Explicații cu privire la Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (2007/C 303/02): ” Modul în care este enunțat acest drept în primele două alineate reiese din jurisprudență (hotărârile Curții din 15 octombrie 1987, cauza 222/86, Heylens, Rec. 1987, p. 4097, punctul 15; din 18 octombrie 1989, cauza 374/87, Orkem, Rec. 1989, p. 3283; din 21 noiembrie 1991, cauza C-269/90, TU München, Rec. 1991, p. I-5469) precum și hotărârile Tribunalului de Primă Instanță din 6 decembrie 1994, T-450/93, Lisrestal, Rec. 1994, p. II-1177; din 18 septembrie 1995, T-167/94, Nöelle, Rec. 1995, p. II-2589) ”.

¹⁴ Carp R., *În direcția unui drept administrativ european? Buna administrare potrivit normelor cu și fără forță constrângătoare ale Consiliului Europei și Uniunii Europene*, ”Revista de drept public”, nr. 4/2010, p. 7. Având în vedere aceste prevederi legale, nu putem susține afirmația conform căreia alineatul 4 al art. 41 din Cartă ”se regăsește integral și în art. 24 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene” (cu alte cuvinte, precizarea ”integral” nu este susținută din punct de vedere juridic).

Se poate observa că Titlul V cuprinde drepturi care își au sorginea în dispozițiile dreptului derivat comunitar/al UE sau în jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene, precum *dreptul la o bună administrare*¹⁵ care a fost considerat de doctrină ca „singura noutate”¹⁶ adusă de Cartă.

Totodată, prevederea din Cartă referitoare la dreptul la bună administrare reia, în alin. (3) al art. 41, principiul răspunderii extracontractuale a Uniunii Europene¹⁷, consacrat de art. 340 din TFUE care dispune, în paragraful al doilea, că *”în materie de răspundere extracontractuală, Uniunea este obligată să repare, în conformitate cu principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre, prejudiciile cauzate de instituțiile sale sau de agenții săi în exercițiul funcțiilor lor”*¹⁸; de altfel, art. 23 din Codul unei bune administrări adoptat prin Recomandarea (2007) 7 a Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei prevede, la rândul său, că *”administrațiile publice trebuie să repare prejudiciile care rezultă din actele lor administrative ilegale, din comportamentul lor culpabil sau al agenților lor”*¹⁹.

Diferența esențială dintre dreptul la bună administrare consacrat la nivelul Consiliului Europei și cel reglementat de dreptul UE rezidă în domeniul de aplicare personal și material:

- primul are un caracter general, este garantat în raport cu orice ”administrație publică”, definită ca fiind ”orice entitate de drept public, indiferent care ar fi aceasta și la ce nivel se află, în special, statul, colectivitățile locale, administrațiile autonome, care exercită atribuții de serviciu sau interes public”, precum și ”orice entitate de drept privat bucurându-se de prerogative de putere publică în vederea exercitării atribuției de serviciu sau interes public”,

- dreptul la bună administrare menționat în art. 41 din Cartă este limitat la instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii Europene, dar este garantat ”oricărei persoane”, nu numai cetățeanului european, care are ”dreptul de a beneficia de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil” (se poate remarca similitudinea cu principiile consacrate în Codul unei bune administrări).

Ca toate drepturile fundamentale, acest drept reprezintă, conform art. 6 alin. (3) din TUE, un principiu general de drept și este invocat ca atare în dreptul secundar; cu titlu de exemplu, având în vedere legătura inerentă cu cetățenia europeană, poate fi menționat

¹⁵ Hotărârea CJCE, 30 martie 2000, *Coöperatieve Vereniging De Verenigde Bloemenveilingen Aalsmeer BA (VBA) contra Comisiei Comunităților Europene*, C-266/97, ECLI:EU:C:2000:171.

¹⁶ Sudre Fr., *op.cit.*, p. 127.

¹⁷ Art. 41 alin. (3): *”Orice persoană are dreptul la repararea de către Uniune a prejudiciilor cauzate de către instituțiile sau agenții acesteia în exercitarea funcțiilor lor, în conformitate cu principiile generale comune legislațiilor statelor membre”*.

¹⁸ Art. 46 din Protocolul nr. 3 privind Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, anexat Tratatului de la Lisabona, dispune că *”acțiunile formulate împotriva Uniunii în materie de răspundere extracontractuală se prescriu după cinci ani de la producerea faptului care a stat la baza lor”*.

¹⁹ <https://rm.coe.int/16807096b9>.

considerentul (18) din Preambulul *Regulamentului (UE) 2019/788 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 aprilie 2019 privind inițiativa cetățenească europeană* în care se face referire la respectarea de către Comisie ”a principiului general al bunei administrări, prevăzut la articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene”.

d) Dreptul de acces la documente

Dreptul de acces la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii (art. 42) este acordat nu numai cetățenilor europeni, ci oricărei persoane fizice sau juridice care are reședința sau sediul social într-un stat membru.

Articolul 15 alin. (3) din TFUE prevede dreptul similar – ”*Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică, care are reședința sau sediul statutar într-un stat membru, are drept de acces la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, indiferent de suportul pe care se află aceste documente, sub rezerva principiilor și condițiilor care vor fi stabilite în conformitate cu prezentul alineat*”²⁰.

Acest drept a fost invocat în fața instanței de la Luxemburg în corelație cu o libertate fundamentală a omului – libertatea de exprimare, așa cum este garantată de art. 10 din Convenția europeană a drepturilor omului și de art. 11 Libertatea de exprimare și de informare din Cartă, Tribunalul concluzionând că în speță nu s-a realizat încălcarea dreptului de acces la documentele unei instituții - Banca Centrală Europeană²¹.

Aceleași articole din Cartă – art. 11 și art. 42, precum și *Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei* au fost avute în vedere ca element de drept internațional comparat de către Curtea europeană a drepturilor omului în cauza *Magyar Helsinki Bizottság împotriva Ungariei*²²; în cauză, prezintă interes de analizat *Opinia dizidentă a judecătorului Spano, la care aderă judecătorul Kjølborg* în care se subliniază distincția evidentă între libertatea de exprimare (drept clasic) garantată tuturor persoanelor și dreptul de acces la documentele structurilor Uniunii acordat persoanelor care prezintă o legătură cu Uniunea: ”...această cartă face o deosebire clară între libertatea de exprimare și accesul la documentele oficiale deținute de instituțiile Uniunii Europene,

²⁰ *Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei* a reglementat cadrul în care s-a realizat accesul la documentele acestui triunghi instituțional.

²¹ Hotărârea T, 29 noiembrie 2012, *Gabi Thesing, Bloomberg Finance LP împotriva Băncii Centrale Europene*, T-590/10, ECLI:EU:T:2012:635. Banca Centrală Europeană și-a justificat refuzul de acces la documente pe una din excepțiile prevăzute de art. 4 din *Decizia 2004/258/CE Băncii Centrale Europene din 4 martie 2004 privind accesul public la documentele Băncii Centrale Europene (BCE/2004/3)*. În plus, Tribunalul a arătat că hotărârile Curții de la Strasburg invocate de reclamanti nu sunt aplicabile în cauză.

²² Hotărârea CuEDO, 8 noiembrie 2016, cererea nr. 18030/11.

respectiva libertate fiind protejată de art. 11 § 1, al cărui text este identic cu ce al art. 10 § 1 din Convenție, iar respectivul acces făcând obiectul art. 42 din Cartă, așa cum a observat Curtea...

Cu alte cuvinte, pentru că accesul la documente oficiale nu este inerent libertății de exprimare, Carta recunoaște acest drept într-o dispoziție specială care este separată de cea care garantează libertatea de exprimare. În plus, trebuie subliniat faptul că art. 42 din Cartă se referă numai la accesul la documentele deținute de instituțiile și organismele Uniunii Europene. În ciuda competențelor ample de reglementare transferate prin Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, statele membre ale acesteia au ales să își păstreze marja de apreciere și competența legislativă în ceea ce privește acordarea unui drept mai larg de acces la documentele deținute de autoritățile naționale”.

e) **Dreptul de a sesiza Ombudsmanul European**

Articolul 43 instituie aceste drept pentru cetățenii Uniunii și”orice persoană fizică sau juridică care are reședința sau sediul social într-un stat membru”. Ombudsmanul are rolul, potrivit art. 228 din TFUE, de a soluționa ”plângerile care privesc cazuri de administrare defectuoasă în activitatea instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii”²³, fiind ales de Parlamentul European și, consolidându-se, astfel, protecția drepturilor fundamentale la nivel unional.

Sesizările/plângerile adresate Ombudsmanului²⁴ au devenit din ce în ce mai numeroase²⁵, dovadă că cetățenii statelor membre își cunosc drepturile care decurg din actele adoptate la nivelul instituțional supranțional, și le apără și se apropie de centrul de putere unde are loc adoptarea deciziilor la nivel unional. ”Influența Ombudsmanului este departe de a fi neglijabilă și a contribuit la îmbunătățirea sensibilă a responsabilității și transparenței instituțiilor UE. Astfel, în mai mult de jumătate din cazuri, instituțiile europene au tendința de a răspunde pozitiv recomandărilor Ombudsmanului și de a adopta noi practici pentru a lua mai bine în considerare imperativele transparenței și responsabilității”²⁶

Pe cale de consecință, apreciem că activitatea Ombudsmanului poate deveni, la o eventuală revizuire a Tratatelor, o fază prealabilă, necontencioasă a unei noi acțiuni îndreptate

²³ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/our-strategy/annual-reports>: În anul 2018, Ombudsmanul a trebuit să răspundă la 1300 de plângeri care nu îi erau adresate, în sensul că nu vizau activitatea instituțiilor Uniunii, potrivit *Raportului Ombudsmanului din anul 2018*, față de cele 2544 înregistrate în 2008, p. 35.

Din analiza aceluiași Raport, se poate observa similitudinea de date statistice privind plângerile formulate de cetățeni din România și Bulgaria, respectiv – 56 de plângeri formulate/fiecare stat și pentru 9, respectiv 10 dintre acestea, Ombudsmanul a desfășurat anchete în România, respectiv Bulgaria (p. 33).

²⁴ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman_en. Pentru a facilita accesul cetățenilor, sesizarea Ombudsmanului se realizează prin intermediul unui formular și urmând o anumită procedură simplificată.

²⁵ Potrivit aceluiași Raport menționat la nota 39, în 2008 s-au înregistrat 802 plângeri, în 2011 – 698, în 2015-707 și în 2018 – 880 (p.35).

²⁶Costa Ol., Brack N., *op.cit.*, p. 245.

împotriva instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, distinctă de acțiunea în anulare prin care urmărește controlul legalității actelor cu efect juridic, obligatorii (art. 263-264 din TFUE) și de acțiunea în constatarea lipsei de acțiune a unei instituții, organ, oficiu, agenție care aveau obligația de a acționa și nu au făcut-o (acțiunea în carență, art. 265 din TFUE).

Codul european al bunei conduite administrative actualizat (adoptat de Parlamentul European în 2001) stabilește ”principiile generale de bună conduită administrativă, care se aplică tuturor raporturilor dintre instituții și administrațiile acestora și public” (art. 3), printre care: legalitatea, nediscriminarea, proporționalitatea, obiectivitate, corectitudine, amabilitate etc²⁷,

f) Dreptul de petiționare

Dreptul de a adresa petiții Parlamentului European este acordat, totodată, și oricărei persoane fizice sau juridice care are reședința sau sediul social într-un stat membru (art. 44), nu numai cetățenilor Uniunii, în concordanță cu art. 227 din TFUE – ”*Orice cetățean al Uniunii, precum și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru are dreptul de a adresa Parlamentului European, cu titlu individual sau în asociere cu alți cetățeni sau cu alte persoane, o petiție privind un subiect care ține de domeniile de activitate ale Uniunii și care îl privește în mod direct*” și sporește competențele Parlamentului European în materia protecției drepturilor fundamentale, astfel, ”dreptul de petiționare constituie un instrument de participare a cetățenilor la viața democratică a Uniunii. Este vorba despre una dintre căile de dialog direct între cetățenii Uniunii și reprezentanții lor”²⁸.

Aceste petiții pot constitui, în mod indirect, o bază pentru declanșarea unei proceduri de infringement, de către Comisia Europeană, în baza art. 258 din TFUE, împotriva unui stat membru care nu și-a îndeplinit obligațiile din tratate, întrucât legiuitorul european pentru a soluționa acea plângere se adresează, în cele mai multe cazuri, Comisiei ca instituție cu rol executiv și ”gardian al tratatelor”.

²⁷ Leclerc St., *Les institutions de l'Union européenne*, 5e édition, Gualino, Lextenso éditions, 2014, p. 175: ”Există administrare defectuoasă atunci când o instituție, un organ sau un organism al Uniunii nu acționează conform principiilor bunei administrări sau acționează cu violarea drepturilor fundamentale”.

²⁸ Hotărârea CJUE, 9 decembrie 2014, *Peter Schönberger, recurent împotriva Parlamentului European*, pârât în prima instanță, C-261/13 P, ECLI:EU:C:2014:2423, par. 17. Este de subliniat și perspectiva pe care instanța de la Luxemburg o are cu privire la acest drept pe care îl interpretează nu numai în beneficiul cetățenilor Uniunii, ci al Parlamentului European însuși, considerându-l o «posibilitate recunoscută Parlamentului la alineatul (13) al articolului 215 menționat de a fi sesizat cu petițiile prezentate de persoane fizice sau juridice care nu sunt cetățeni ai Uniunii și nici nu au reședința sau sediul social în aceasta, pe care Comisia pentru petiții „consideră oportun să le examineze”» (par. 20).

După cum se poate observa, acest drept nu poate fi exercitat în orice condiții, ci numai dacă: 1) obiectul petiției vizează un ”domeniu de activitate al Uniunii”, fără a se face referire la domeniile de competență ale Uniunii așa cum sunt definite și exemplificate la art. 2-6 din TFUE și 2) ”privește în mod direct” persoana care a formulat plângerea, după cum acțiunea în anulare sau acțiunea în carență pot fi introduse se particulari numai dacă sunt vizați în mod direct de actul obligatoriu a cărui anulare se solicită sau de obiectul inacțiunii instituției, agenției, oficiului sau organului.

În plus, art. 226-227 din Regulamentul de procedură al Parlamentului European (2014-2019)²⁹ prezintă condițiile de admisibilitate de formă și admisibilitate materială, asupra acestora din urmă pronunțându-se Comisia de petiții care ”poate solicita asistență Comisiei Europene, în special în ceea ce privește furnizarea unor informații cu privire la aplicarea dreptului Uniunii sau la respectarea acestuia, precum și a oricăror informații sau documente relevante pentru petiție”.

g) Libertatea de circulație și de ședere

În analiza acestui drept, trebuie operată, mai întâi, distincția între drept și libertate³⁰; ”libertățile” exprimă puterea de autodeterminare, respectiv puterea pe care individul o exercită asupra lui însuși (de exemplu, libertatea de a se deplasa) și nu presupun din partea celorlalți decât o atitudine de abținere, de noningerință, în timp ce ”drepturile” desemnează atât puterea de autodeterminare, apărând astfel ca libertăți, cât și puterea pe care individul nu o exercită asupra lui însuși, ci asupra altuia și presupun, astfel, o atitudine pozitivă.

În privința garantării acestei libertăți fundamentale, instanța de la Luxemburg a statuat că ”cetățenia Uniunii conferă fiecărui cetățean al Uniunii un drept fundamental și individual de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și a restricțiilor stabilite de Tratatul FUE și a măsurilor adoptate în vederea aplicării lor, libera circulație a persoanelor constituind, pe de altă parte, una dintre libertățile fundamentale ale pieței interne, fiind, mai mult, reafirmată la articolul 45 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene”³¹.

²⁹ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_RO.pdf.

³⁰ Curtea Europeană de Justiție a statuat, luând în considerare distincția între libertăți și drepturi fundamentale, că înseși statele membre pot aduce restrângeri unei libertăți fundamentale, în speță - libera circulație a serviciilor, cu respectarea a două condiții esențiale - existența unui interes general care să justifice o asemenea limitare, care, la rândul ei, trebuie să respecte drepturile fundamentale a căror protecție este garantată de către Curte (Hotărârea CJCE, 11 iulie 2002, *Mary Carpenter împotriva Secretary of State for the Home Department*, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434, par. 40).

³¹ Hotărârea CJUE, 7 octombrie 2010, *Secretary of State for Work and Pensions împotriva Taous Lassal*, cauza C-162/09, ECLI:EU:C:2010:592, par. 29. În această hotărâre, Curtea s-a pronunțat în sensul în care perioadele ”de ședere neîntreruptă de cinci ani încheiate înainte de data transpunerii Directivei 2004/38, respectiv 30 aprilie 2006, conform unor instrumente de drept al Uniunii anterioare acestei date trebuie să fie luate în considerare în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă”, ceea ce facilitează garantarea dreptului la liberă circulație în esența sa, ca drept al omului.

Se poate remarca faptul că, spre deosebire de consacrară acestui drept în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și în Directiva 2004/38/CE, textul Cartei nu face nicio referire la restrângerea dreptului în situațiile reglementate legal și jurisprudențial³² precum motivele de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică, însă, nu se poate considera un drept absolut întrucât se aplică dispoziția generală din art. 52 lin.(1) potrivit căruia *”Orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin prezenta cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți”*.

De asemenea, în ceea ce privește aplicarea sa în cadrul liberei circulații a persoanelor, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a arătat, în mod clar, că *”Articolul 21 TFUE nu este aplicabil unui cetățean al Uniunii care nu și-a exercitat niciodată dreptul de liberă circulație, care a avut întotdeauna reședința într-un stat membru a cărui cetățenie o are și care, pe de altă parte, beneficiază și de cetățenia unui alt stat membru, în măsura în care situația acestui cetățean nu presupune aplicarea unor măsuri dintr-un stat membru care ar avea drept efect să îl priveze de beneficiul efectiv al esenței drepturilor conferite de statutul de cetățean al Uniunii sau să împiedice exercitarea dreptului său de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre”*³³.

O altă valență a acestei libertăți figurează în alin. (2) al art. 45 din Cartă, potrivit căruia *”Libertatea de circulație și de ședere poate fi acordată, în conformitate cu tratatele, resortisanților țărilor terțe stabiliți legal pe teritoriul unui stat membru”*, ceea ce s-a reglementat la nivelul dreptului secundar prin:

– *Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE, în Preambulul căreia, la considerentul (5), se prevede că ”pentru a se putea exercita în condiții obiective de libertate și demnitate, dreptul tuturor cetățenilor Uniunii la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor*

³² Cu titlu de exemplu, fiind prima trimitere preliminară formulată de o instanță din România, a se vedea hotărârea CJUE din 10 iulie 2008, Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București împotriva lui Gheorghe Jipa, C-33/07, ECLI:EU:C:2008:396, par. 21: *”...dreptul la liberă circulație al cetățenilor Uniunii nu este unul necondiționat, ci poate fi supus limitărilor și condițiilor prevăzute prin tratat, precum și prin dispozițiile adoptate pentru punerea sa în aplicare”*.

³³ Hotărârea CJUE, 5 mai 2011, *Shirley McCarthy împotriva Secretary of State for the Home Department*, C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277, dispozitiv.

membre ar trebui să fie acordat și membrilor familiilor acestora, indiferent de cetățenie³⁴;

– *Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei;*

– *Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung;*

– *Directiva 2009/50/CE a Consiliului privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților din țările terțe pentru ocuparea unor locuri de muncă înalt calificate.*

h) Protecția diplomatică și consulară

Garantarea dreptului la protecție diplomatică și consulară³⁵, deși art. 46 nu menționează *expressis verbis* noțiunea de drept, se realizează prin *Directiva (UE) 2015/637 a Consiliului din 20 aprilie 2015 privind măsurile de coordonare și cooperare pentru facilitarea protecției consulare a cetățenilor nereprezențați ai Uniunii în țările terțe și de abrogare a Deciziei 95/553/CE*³⁶ care, în considerentul (3) din Preambul, menționează că ”dreptul fundamental la protecție consulară al cetățenilor nereprezențați ai Uniunii în aceleași condiții ca resortisanții naționali, consacrat la articolul 46 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (carta), este o expresie a solidarității europene” și că ”oferă o dimensiune externă conceptului de cetățenie a Uniunii și consolidează identitatea Uniunii în țările terțe”.

La o primă analiză, se poate constata că drepturile acordate cetățenilor Uniunii fac diferența față de cele din Convenția europeană a drepturilor omului, precum și faptul că, în mare parte, sunt reluate dispozițiile cuprinse, deja, în Tratat.

³⁴ În cauza C-673/16, citată anterior, CJUE a statuat că: ”Articolul 21 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că, în împrejurări precum cele în discuție în litigiul principal, resortisantul unui stat terț, de același sex ca cetățeanul Uniunii, a cărui căsătorie cu acesta din urmă a fost încheiată într-un stat membru conform dreptului acestui stat, dispune de un drept de ședere pe o perioadă mai mare de trei luni pe teritoriul statului membru a cărui cetățenie o deține cetățeanul Uniunii. Acest drept de ședere derivat nu poate fi supus unor condiții mai stricte decât cele prevăzute la articolul 7 din Directiva 2004/38”.

³⁵ Roux J., *Droit général de l'Union Européenne*, 2e édition, Editura Litec, Paris, 2008, p.72 : ”Această dispoziție marchează o dublă ruptură față de concepția internaționalistă a protecției diplomatice conform căreia un stat poate acționa pe plan internațional pentru repararea unui prejudiciu suferit de către unul din resortisanții săi. Pe de o parte, art. 20 (TCE) pare a prezenta protecția diplomatică nu ca un drept discreționar al statului, ci mai degrabă ca un drept subiectiv al unei persoane, opozabil statului (...). Pe de altă parte, în timp ce, în dreptul internațional, un stat nu poate, în principiu, să-și exercite protecția diplomatică decât față de proprii săi naționali, art. 20 instituie o protecție diplomatică subsidiară în beneficiul oricărui cetățean al Uniunii și în sarcina oricărui stat membru al cărui național, acesta nu este”.

Protecția acordată propriilor cetățeni este garantată inclusiv de Constituția României, republicată în art. 17 intitulat **Cetățenii români în străinătate**, care prevede că ”*Cetățenii români se bucură în străinătate de protecția statului român și trebuie să-și îndeplinească obligațiile, cu excepția acelor care nu sunt compatibile cu absența lor din țară*”, instituind, totodată, o sarcină corelativă pentru cetățenii români.

³⁶ Directiva a fost transpusă, în România, prin *Legea nr. 117/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 198/2008 privind serviciile consulare pentru care se percep taxe și nivelul taxelor consulare la misiunile diplomatice și oficiile consulare ale României în străinătate și Legea nr. 62/2019 privind activitatea consulară*.

Aceste drepturi consolidează protecția acordată cetățenilor Uniunii, implicați în mod direct în organizarea și funcționarea acesteia, conferind legitimitate acțiunilor sale. Convenția nu prevede asemenea drepturi, *mutatis mutandis*, în acest sens, în relația dintre cetățenii statelor membre ale Consiliului Europei și instituțiile și organele acestuia, însă, consolidarea democrației, ca formă de stat în care cetățenii ocupă locul central, rămâne unul din obiectivele principale ale Consiliului Europei ca organizație internațională interguvernamentală de cooperare. Așadar, în condițiile mult discutatei aderări a Uniunii la Convenție și a transformării Curții europene a drepturilor omului în ultima instanță de drepturile omului, aceasta din urmă va trebui să se pronunțe și asupra respectării acestor drepturi, profund legate de apartenența la Uniunea Europeană, care, la rândul ei, dispune de o instanță jurisdicțională proprie cu competența de a soluționa litigiile privind aplicarea dreptului UE care reglementează funcționarea Uniunii.

În concluzie, se consideră că „domeniul de aplicare *ratione personae* (a Cartei) este acela al dreptului Uniunii și, prin urmare, are geometrie variabilă”³⁷, de drepturile garantate beneficiind fie numai cetățenii UE, fie orice persoană aflată sub jurisdicția unui stat membru.

Alături de drepturile prevăzute în Titlul V, în Cartă, figurează și alte drepturi acordate numai cetățenilor Uniunii precum cele din Titlul II Libertățile:

➤ **”Articolul 12 Libertatea de întrunire și de asociere:** (2) *Partidele politice la nivelul Uniunii contribuie la exprimarea voinței politice a cetățenilor Uniunii”*.

Acest drept este în concordanță cu prevederea din art. 10 alin. (4) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), potrivit căreia *”Partidele politice la nivel european contribuie la formarea conștiinței politice europene și la exprimarea voinței cetățenilor Uniunii”*. În acest context, se poate observa că sintagma *”cetățean al Uniunii Europene”* nu este folosită ca atare în tot cuprinsul art. 20 din TFUE, de unde s-ar putea deduce că se face referire și la cetățenii statelor terțe, însă, apreciem că, în alin. (2) și (3), este evident că sunt vizați numai cetățenii UE menționându-se că *”(2) Cetățenii sunt reprezentați direct, la nivelul Uniunii, în Parlamentul European”*, respectiv *”(3) Orice cetățean are dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii. Deciziile se iau în mod cât mai deschis și la un nivel cât mai apropiat posibil de cetățean”*, în concordanță cu celelalte precizări din Cartă și Tratat.

➤ **”Articolul 15 Libertatea de alegere a ocupației și dreptul la muncă:** (2) *Orice cetățean al Uniunii are libertatea de a-și căuta un loc de muncă, de a lucra, de a se stabili sau de a presta servicii în orice stat membru”*.

³⁷ Sudre Fr., *op.cit.*, p. 127.

Acest drept are la bază dreptul la liberă circulație acordat lucrătorilor statelor membre de la începutul construcției comunitare, prin Tratatul de la Roma instituind Comunitatea Economică Europeană, precum și libera circulație a serviciilor, figurând în prezent în:

- art. 45 din TFUE³⁸ care garantează, între altele, dreptul ”de a accepta ofertele reale de încadrare în muncă” sau dreptul ”de a circula liber în acest scop pe teritoriul statelor membre”;

- art. 49 din TFUE care stipulează că ”libertatea de stabilire presupune accesul la activități independente și exercitarea acestora (...) în condițiile definite pentru resortisanții proprii de legislația țării de stabilire;

- art. 56 din TFUE conform căruia ”sunt interzise restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Uniunii cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat membru decât cel al beneficiarului serviciilor”.

Același art. 15 din Cartă face trimitere, în alin. (3), la egalitatea de tratament acordată resortisanților din statele terțe cu cetățenii UE în ceea ce privește ”condițiile de muncă”; se aplică, însă, numai ”resortisanților țărilor terțe care sunt autorizați să lucreze pe teritoriul statelor membre”.

În ceea ce privește aplicarea Cartei în cazul resortisanților statelor terțe – aspect practic important pentru instanțele naționale, Curtea de la Luxemburg a făcut însăși aplicarea dispozițiilor art. 51 din Cartă conform cărora, aceasta se aplică statelor membre numai când aplică dreptul Uniunii³⁹. Instanța a arătat că dispozițiile Cartei se aplică numai după ce s-a verificat ”dacă reglementarea națională în cauză are drept scop punerea în aplicare a unei dispoziții a dreptului Uniunii, caracterul acestei reglementări și aspectul dacă aceasta urmărește alte obiective decât cele acoperite de dreptul Uniunii, chiar dacă este de natură să îl afecteze în mod indirect pe acesta din urmă, precum și problema dacă există o reglementare de drept al Uniunii specifică în materie sau de natură să îl afecteze”. În speță, Curtea a subliniat faptul că nu sunt aplicabile nici normele *Directivei 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 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 și nici cele ale Directivei 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la*

³⁸ La nivelul dreptului derivat, este în vigoare *Regulamentul (UE) nr. 492/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 aprilie 2011 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Uniunii*.

³⁹ Hotărârea CJUE, 8 mai 2013, *Kreshnik Ymeraga, Kasim Ymeraga, Afijete Ymeraga-Tafarshiku, Kushtrim Ymeraga, Labinot Ymeraga împotriva Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, pronunțată în cauza C-87/12, ECLI:EU:C:2013:291.

reîntregirea familiei și, în consecință, refuzul autorităților naționale de a acorda unor membrii de familie ”un drept de ședere ca membri ai familiei unui cetățean al Uniunii nu ține de punerea în aplicare a dreptului Uniunii în sensul articolului 51 din cartă, astfel încât conformitatea acestui refuz cu drepturile fundamentale nu poate fi examinată în lumina drepturilor instituite de aceasta din urmă” (par. 41).

Se poate observa că acestea sunt drepturi consacrate anterior în dreptul comunitar, dar sunt garantate și drepturi actuale, iar domeniul lor de aplicare *ratione personae* are în vedere atât cetățenii Uniunii, cât și cetățenii statelor terțe aflați în mod legal pe teritoriul Uniunii⁴⁰.

Respectarea, la nivelul statelor membre, a drepturilor conferite prin Cartă

Valoarea juridică a Cartei de tratat, de izvor primar de drept al Uniunii Europene⁴¹, determină aplicarea acesteia, de către instanțele judecătorești naționale, cu prioritate în dreptul intern al statelor membre în cazul unui conflict cu o normă națională. Totodată, caracterul de instrument juridic de garantare a drepturilor fundamentale îi conferă un statut specific în raport cu celelalte norme de drept unional, dar și cu legislația națională în materia drepturilor omului; cu titlu de exemplu, art. 20 alin. (2) din Constituția României, republicată, prevede că ”*dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile*”, iar, art. 148 alin. (2), aplicabil în contextul integrării europene, afirmă prioritatea dreptului unional: ”*Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare*”.

În lumina jurisprudenței Curții de la Luxemburg⁴² potrivit căreia ”dispozițiile cartei se adresează, în temeiul articolului 51 alineatul (1) din aceasta, statelor membre numai în cazul în

⁴⁰ Dony M., *op.cit.*, p. 43.

⁴¹ Carta nu a fost ratificată în mod distinct de către statele membre, ci prin același instrument juridic/măsură legală națională prin care s-a ratificat Tratatul de la Lisabona; în cazul României, Legea nr. 13/2008.

⁴² Hotărârea CJUE, 15 noiembrie 2011, *Murat Dereci, Vishaka Heiml, Alban Kokollari, Izunna Emmanuel Maduïke, Dragica Stevic împotriva Bundesministerium für Inneres*, cauza C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734, par. 71. Această hotărâre prezintă importanță și în ceea ce privește interpretarea drepturilor din Cartă raportat la Convenție, potrivit art. 52 alin. (3) din Cartă; astfel, în speță, se arată că ”articolul 7 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „cartă”), privind dreptul la respectarea vieții private și de familie, conține drepturi ce corespund drepturilor garantate prin articolul 8 alineatul (1) din CEDO și că, prin urmare, este necesar ca articolului 7 din cartă să i se dea același înțeles și aceeași întindere ca și cele conferite

care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii”, trebuie remarcat faptul că respectarea Cartei, limitată numai la momentul aplicării dreptului Uniunii Europene, se impune cu privire la toate drepturile și libertățile garantate de aceasta, inclusiv celor care decurg din calitatea de cetățean al Uniunii; pe cale de consecință, nu este posibilă declanșarea unei proceduri de infringement de către Comisia Europeană împotriva unui stat membru care a adus atingere, într-un alt context decât cel care vizează aplicarea dreptului Uniunii, unui drept din Cartă garantat unui cetățean al Uniunii sau unui membru de familie. Atitudinea prudentă din art. 51 alin. (1) din Cartă nu justifică adoptarea de către un stat membru a niciunei măsuri în alt context decât cel unional care să aducă atingere unui drept al omului garantat prin alte instrumente juridice de drept internațional public sau, chiar, prin Cartă, întrucât respectarea drepturilor omului constituie o valoare și o obligație universală impusă tuturor membrilor Organizației Națiunilor Unite.

Totuși, în același cadru, Parlamentul European – instituție care reprezintă interesele cetățenilor Uniunii a afirmat, în *Raportul din 30 ianuarie 2019 referitor la punerea în aplicare a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în cadrul instituțional al UE*⁴³, că ”este îngrijorat de faptul că Carta drepturilor fundamentale se aplică în statele membre numai atunci când acestea pun în aplicare dreptul UE” (*n.n.* îngrijorarea, după 10 ani de la dobândirea valorii juridice de tratat, ar fi trebuit să fie urmată de măsuri legislative concrete sau, cel puțin de inițiative legislative, ținând cont de faptul că Parlamentul European și Consiliul reprezintă legislativul la nivelul Uniunii) și ”reiterează faptul că mulți cetățeni și rezidenți consideră neclar și nesatisfăcător modul de aplicare a cartei”.

În plus, în privința modului în care acest instrument juridic a fost aplicat, Parlamentul European menționează că ”promovarea de către instituțiile, organismele, birourile și agențiile Uniunii a unei game largi de drepturi prevăzute în Cartă - de la drepturile civile și politice la drepturile sociale, economice și drepturile de a treia generație” – ”ar constitui un stimulent

articolului 8 alineatul 1 din CEDO, astfel cum a fost interpretat de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”.

A se vedea Ordonanța pronunțată de CJUE în cauza C-369/12, *Corpul Național al Polițiștilor – Biroul Executiv Central împotriva Ministerului Administrației și Internelor, Inspectoratului General al Poliției Române, Inspectoratului de Poliție al Județului Brașov*, în baza unei trimiteri preliminare formulate de o instanță din România, ECLI:EU:C:2012:725, par. 13-14: »Prin intermediul întrebărilor preliminare adresate, instanța de trimitere solicită, în esență, Curții să interpreteze articolul 17 alineatul (1), articolul 20, articolul 21 alineatul (1) și articolul 51 alineatul (1) din cartă pentru a putea decide dacă măsura legislativă națională care prevede reducerea cu 25 % a veniturilor salariale ale personalului bugetar este compatibilă cu aceste dispoziții. În această privință, Curtea a avut deja ocazia să amintească, la punctul 15 din Ordonanța din 14 decembrie 2011, Corpul Național al Polițiștilor (C-434/11), la punctul 14 din Ordonanța din 14 decembrie 2011, Cozman (C-462/11), precum și, respectiv, la punctul 12 din Ordonanța din 10 mai 2012, Corpul Național al Polițiștilor (C-134/12), că, potrivit articolului 51 alineatul (1) din cartă, dispozițiile sale se adresează „statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii».

⁴³ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0051_RO.html?redirect.

esențial pentru dezvoltarea unei sfere publice europene și pentru exprimarea concretă a conceptului de cetățenie europeană”.

În concluzie, Curtea de la Luxemburg ”poate să interpreteze dreptul Uniunii numai în limitele competențelor care îi sunt atribuite. În această privință, trebuie amintit că domeniul de aplicare al cartei, în ceea ce privește acțiunea statelor membre, este definit la articolul 51 alineatul (1) din aceasta, potrivit căruia dispozițiile cartei se adresează statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii (Hotărârea Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 17). Articolul 51 alineatul (1) din cartă confirmă jurisprudența constantă a Curții potrivit căreia drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii au vocația de a fi aplicate în toate situațiile reglementate de dreptul Uniunii, însă nu în afara unor asemenea situații”⁴⁴.

Dovedirea cetățeniei europene prin acte de identitate – provocare la nivelul Uniunii Europene și al statelor membre

Materializarea conceptului de cetățenie europeană rămâne, în continuare, una din provocările la care Uniunea trebuie să găsească o soluție; înscrierea acestui statut în actele de identitate ale cetățenilor statelor membre ar reprezenta o dovadă suficientă a apartenenței la Uniune și ar consolida caracterul integrator al acestei organizații internaționale interguvernamentale; în prezent, nu există nicio normă legală în dreptul unional care să prevadă obligativitatea eliberării unor astfel de documente de identitate⁴⁵ raportat la competențele Uniunii în materie.

Cetățenia europeană nu presupune numai drepturile prevăzute de TFUE sau de Cartă, ci trebuie integrată în sfera Spațiului de Libertate, Securitate și Justiție⁴⁶, domeniu de competență partajată între Uniune și statele membre, potrivit art. 4 alin. (2) lit. j) din TFUE, ceea ce îndreptățește Uniunea să adopte acte cu caracter legislativ, obligatorii pentru statele membre.

În acest sens, *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*

⁴⁴ Hotărârea CJUE, 27 martie 2014, *Emiliano Torralbo Marcos împotriva Korota SA, Fondo de Garantía Salarial*, C-265/13, ECLI:EU:C:2014:187, par. 27-29.

⁴⁵ A se vedea studiul, din 2016, *The legal and political context for setting up a European identity document* comandat și supervizat de Parlamentul European (European Parliament’s Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs) -

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556957/IPOL_STU\(2016\)556957_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556957/IPOL_STU(2016)556957_EN.pdf) .

⁴⁶ Art. 67 din TFUE: ”(1) Uniunea constituie un spațiu de libertate, securitate și justiție, cu respectarea drepturilor fundamentale și a diferitelor sisteme de drept și tradiții juridice ale statelor membre”.

familie ai acestora care își exercită dreptul la liberă circulație obligă statele membre, ca, începând cu data de 2 august 2021, să elibereze cărți de identitate naționale standardizate, precum și documente de ședere standardizate cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora, atunci când își exercită dreptul la liberă circulație. Regulamentul a fost adoptat, conform considerentului (2) din Preambul, în baza Directivei 2004/38/CE și a art. 45 din Cartă⁴⁷, în timpul exercitării de către România a Președinției rotative a Consiliului (ianuarie-iunie 2019), însă, nu conține nicio referire expresă la menționarea cetățeniei europene, dar, apreciem că eliberarea unor cărți de identitate uniforme cetățenilor statelor membre se înscrie în linia aplicării conceptului de cetățenie a Uniunii.

Eliberarea unor acte de identitate cetățenilor statelor membre care să marcheze deținerea cetățeniei Uniunii ar consolida apartenența la un spațiu comun, atât în rândul cetățenilor, cât și în cadrul societății internaționale unde Uniunea Europeană, dotată cu personalitate juridică, se manifestă, în mod deplin, inclusiv în ceea ce privește promovarea și garantarea drepturilor omului.

Acordarea expresă a cetățeniei Uniunii ar trebui analizată corelativ cu retragerea cetățeniei, însă, nici în această materie dreptul unional nu cuprinde dispoziții specifice, ceea ce face să se aplice dispozițiile naționale specifice, retragerea cetățeniei unui stat membru determinând retragerea cetățeniei Uniunii.

În concluzie, se poate afirma că în noua construcție europeană de după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene a dobândit un rol important în plan intern și a poziționa Uniunea pe un loc marcant pe scena mondială a actorilor consacrați în apărarea drepturilor omului. În acest context, Carta reprezintă un catalog propriu al drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene care plasează individul, cetățean european sau nu, în mijlocul acțiunilor de integrare și extindere europeană și la care se raportează toate măsurile, normative sau de aplicare adoptate la nivelul Uniunii.

⁴⁷ În plus, în considerentul (47) din Preambul se precizează, în mod clar, respectarea Cartei prin conținutul actului, dar și obligația impusă statelor membre preluată din art. 51 alin. (1) din Cartă: *”Prezentul regulament respectă drepturile fundamentale și se conformează principiilor recunoscute în special de Cartă, care includ demnitatea umană, dreptul la integritate al persoanei, interzicerea tratamentului inuman sau degradant, dreptul la egalitate în fața legii și la nediscriminare, drepturile copilului, drepturile persoanelor în vârstă, respectarea vieții private și de familie, dreptul la protecția datelor cu caracter personal, dreptul la liberă circulație și dreptul la o cale de atac eficientă. Statele membre ar trebui să respecte Carta atunci când pun în aplicare prezentul regulament”*.

În Cartă figurează o serie de drepturi, reprezentând o valoare adăugată, care au fost consacrate ca urmare a evoluțiilor care au avut loc în toate domeniile, unele dintre ele fiind, deja, afirmate de către jurisprudență⁴⁸ și care nu se regăsesc în textul Convenției, datorită legăturii inerente cu cetățenia europeană, cetățenie care o completează pe cea națională, fără a o înlocui. De altfel, s-a afirmat că ”ambitiția Cartei” nu a fost aceea de a crea noi drepturi, ci de a face vizibile și cunoscute drepturile care rămăseseră, până atunci, necunoscute cetățenilor Uniunii; astfel, Carta utilizează „sentințe scurte” și „un stil cât mai simplu”⁴⁹ cu scopul de a promova acceptarea noilor valori de către populația Uniunii, care ar urma să se identifice cu acestea.

Aplicarea dispozițiilor din Cartă referitoare la drepturilor acordate cetățenilor Uniunii revine nu numai instituțiilor, agențiilor, oficiilor și organelor acesteia, dar și statelor membre reprezentate de autoritățile publice cu rol de reglementare și instanțele judecătorești, chemate să soluționeze litigiile dintre cetățeni și administrațiile naționale; așadar, Carta consolidează cetățenia Uniunii prin drepturile și libertățile acordate, fără discriminare, cetățenilor statelor membre⁵⁰, dar, și principiile democratice care particularizează construcția unională.

⁴⁸ Achimescu C.-G., *op.cit.*, p. 134: ”Deși Carta reflectă o oarecare similitudine materială raportat la Convenția europeană, aceasta a consacrat o abordare actualizată a drepturilor fundamentale.”

⁴⁹ Dutheil de la Rochere J., *The EU Charter of Fundamental Rights*, în

http://www.ecln.net/elements/conferences/book_athens/dutheil.pdf.

⁵⁰ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/cartealba_privind_viitorul_europei_ro.pdf:

”Cartea Albă privind Viitorul Europei. Reflecții și scenarii pentru UE-27 până în 2025”, adoptată de Comisia Europeană în martie 2017, p. 6: ”UE este în prezent locul în care cetățenii europeni se pot bucura de o diversitate unică de cultură, idei și tradiții într-o Uniune care măsoară patru milioane de kilometri pătrați. Este locul în care și-au construit legături de o viață cu alți cetățeni europeni și pot călători, studia și lucra în afara frontierelor naționale fără a schimba valută. Este locul în care statul de drept a înlocuit regula pumnului de fier. Este locul în care nu doar se vorbește despre egalitate, ci aceasta continuă să fie promovată” .