



## CETĂȚENII UNIUNII ȘI DREPTURILE LOR

Drepturile individuale ale cetățenilor și cetățenia europeană sunt consacrate în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) și la articolul 9 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE). Aceste drepturi sunt un factor esențial în procesul de formare a identității europene. Un stat membru poate fi sancționat dacă încalcă grav valorile de bază ale Uniunii.

### TEMEI JURIDIC

Articolele 2, 3, 7 și 9-12 din TUE, articolele 18-25 din TFUE și articolele 39-46 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene ([4.1.2](#)).

### OBIECTIVE

Legislația UE creează un număr de drepturi individuale aplicabile în mod direct în instanțe, atât la nivel orizontal (între persoane), cât și la nivel vertical (între individ și stat). Inspirată din libertatea de circulație a persoanelor, înscrisă în tratate, introducerea unei forme de cetățenie europeană însoțită de drepturi și îndatoriri definite în mod precis a fost avută în vedere încă din anii 1960. În urma lucrărilor pregătitoare, care au început la mijlocul anilor 1970, TUE, adoptat la Maastricht în 1992, menționează ca obiectiv al Uniunii „consolidarea protecției drepturilor și intereselor resortisanților statelor membre prin instituirea unei cetățenii a Uniunii Europene”. O parte nouă (fostele articole 17-22) din Tratatul CE este consacrată acestei cetățenii.

La fel ca și cetățenia națională, cetățenia Uniunii Europene desemnează un raport între cetățean și Uniunea Europeană, caracterizat prin drepturi, îndatoriri și participare politică. Acest raport are scopul de estompa decalajul tot mai mare generat de faptul că acțiunea UE are un impact crescând asupra cetățenilor săi, în timp ce exercitarea drepturilor (fundamentale), îndeplinirea îndatoririlor și participarea la procesele democratice au loc aproape exclusiv la nivel național. Articolul 15 alineatul (3) din TFUE acordă oricărei persoane fizice sau juridice dintr-un stat membru dreptul de acces la documentele instituțiilor, organelor și agențiilor Uniunii. Articolul 16 din TFUE consacră dreptul la protecția datelor cu caracter personal ([4.2.8](#)). Articolul 2 din TUE prevede că „Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților.”

Articolul 7 din TUE reia o dispoziție din precedentul Tratat de la Nisa ([1.1.4](#)), care instituie atât un mecanism de prevenire atunci când există „un risc clar de încălcare gravă” de către un stat membru a valorilor prevăzute la articolul 2 din TUE, cât și



un mecanism de sancționare în caz de „încălcare gravă și persistentă” a aceluiași valori de către un stat membru. În primă instanță, Comisia cere Consiliului European ca, hotărând în unanimitate, să constate existența unui astfel de risc [articolul 7 alineatul (2)]. Astfel se declanșează o procedură care poate face ca statul membru respectiv să își piardă dreptul de vot în Consiliu. Acest mecanism a fost activat pentru prima dată în 2017 împotriva Poloniei din cauza reformei Curții Supreme din această țară.

În plus, trebuie să existe o protecție mai solidă a drepturilor și a intereselor resortisanților statelor membre/cetățenilor UE în relațiile Uniunii cu restul lumii [articolul 3 alineatul (5) din TUE].

## REALIZĂRI

Pentru o perioadă lungă, temeiul juridic pentru drepturile cetățenilor la nivelul UE a fost reprezentat în principal de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE). De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona și a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, temeiul juridic a fost extins la o veritabilă cetățenie europeană.

### A. Definirea cetățeniei Uniunii Europene

În conformitate cu articolul 9 din TUE și articolul 20 din TFUE, este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia este definită în conformitate cu legile naționale ale statului respectiv. Cetățenia Uniunii este complementară cetățeniei naționale, dar nu o înlocuiește. Cetățenia UE cuprinde o serie de drepturi și de îndatoriri care se adaugă celor ce rezultă din cetățenia unui stat membru. În cauza C-135/08 Janko Rottmann/Freistaat Bayern, avocatul general Poiares Maduro al Curții de Justiție a Uniunii Europene a explicat diferența (punctul 23 din aviz):

„Acestea sunt două noțiuni care sunt deopotrivă asociate în mod inextricabil și autonome. Cetățenia Uniunii presupune cetățenia unui stat membru, dar este, de asemenea, un concept juridic și politic autonom față de cel al cetățeniei naționale. Cetățenia unui stat membru nu numai că dă acces la beneficiul drepturilor conferite de dreptul comunitar, ci face din noi cetățeni ai Uniunii. Cetățenia europeană constituie mai mult decât un ansamblu de drepturi care, în sine, ar putea fi acordate chiar și celor care nu o dețin. Ea presupune existența unei legături de natură politică între cetățenii europeni, deși nu este vorba de o legătură de apartenență la un popor. [...] Aceasta se întemeiază pe angajamentul lor reciproc de a deschide comunitatea politică respectivă altor cetățeni europeni și de a construi o nouă formă de loialitate civică și politică la scară europeană.

Aceasta nu implică existența unui popor, ci este fondată pe existența unui spațiu politic european, din care decurg drepturi și îndatoriri. În măsura în care nu implică existența unui popor european, cetățenia este, la nivel conceptual, rezultatul unei decuplări de naționalitate. Astfel cum a observat un autor, caracterul în mod radical inovator al conceptului de cetățenie europeană rezidă în faptul că „Uniunea aparține și este compusă din cetățeni care, prin definiție, nu au în comun aceeași cetățenie”. Dimpotrivă, făcând din cetățenia unui stat membru o condiție pentru a fi cetățean european, statele membre au vrut să marcheze faptul că această nouă formă de



cetățenie nu pune în discuție apartenența noastră fundamentală la comunitățile noastre politice naționale. În acest mod, această legătură cu cetățenia diferitelor state membre constituie o recunoaștere a faptului că poate exista (de fapt, că există) o cetățenie care nu este determinată de naționalitate.

Acesta este miracolul cetățeniei Uniunii: ea întărește legăturile dintre noi și statele noastre (în sensul că suntem cetățeni europeni tocmai pentru că suntem cetățeni ai statelor noastre) și, în același timp, ne eliberează de acestea (în măsura în care suntem în prezent cetățeni dincolo de statele noastre membre). Accesul la cetățenia europeană trece prin cetățenia unui stat membru, care este reglementată de dreptul național, dar, ca orice formă de cetățenie, constituie baza unui nou spațiu politic, din care decurg drepturi și obligații care sunt stabilite de dreptul comunitar și care nu depind de stat. [...] Acesta este motivul pentru care, deși este adevărat că cetățenia unui stat membru este o condiție prealabilă pentru accesul la cetățenia Uniunii, este tot atât de adevărat că ansamblul drepturilor și obligațiilor asociate acesteia din urmă nu poate fi limitat în mod nejustificat de prima.”

Dacă Regatul Unit va părăsi UE, va trebui luată o hotărâre privind drepturile dobândite de cetățenii britanici care își au reședința în statele membre ale UE, precum și de cetățenii UE care trăiesc în Regatul Unit. De-a lungul anilor, fiecare stat membru a transmis resortisanților săi un patrimoniu juridic de drepturi, iar legislația UE creează o serie de drepturi individuale direct executorii în instanță, în conformitate cu jurisprudența CJUE (*Van Gend & Loos*). S-ar putea considera că limitele acestui patrimoniu juridic relevă de dreptul intern care le conferă efect. Dacă legea britanică de abrogare anulează efectele tratatelor, acestea nu ar mai putea, în principiu, să fie invocate în fața instanțelor din Regatul Unit.

## **B. Conținutul cetățeniei (articolul 20 din TFUE)**

Pentru toți cetățenii UE cetățenia înseamnă:

- dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre (articolul 21 din TFUE) ([4.1.3.](#));
- dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European, precum și la alegerile locale în statul membru unde își au reședința [articolul 22 alineatul (1) din TFUE], în aceleași condiții ca și resortisanții acelui stat (pentru normele privind participarea la alegerile locale, a se vedea Directiva 94/80/CE din 19 decembrie 1994, iar pentru normele privind alegerile în Parlamentul European a se vedea Directiva 93/109/CE din 6 decembrie 1993) ([1.3.4.](#));
- dreptul de a primi, pe teritoriul unei țări terțe (care nu aparține Uniunii Europene), protecție diplomatică sau consulară din partea autorităților unui alt stat membru, dacă țara acestuia nu este reprezentată acolo, în aceeași măsură ca și resortisanții statului membru în cauză;
- dreptul de a adresa petiții Parlamentului European și de a se adresa Ombudsmanului European (ambele articolele 24 din TFUE) desemnat de Parlamentul European cu privire la cazuri de administrare defectuoasă în cazul activităților instituțiilor sau organelor UE. Aceste proceduri sunt reglementate de articolele 227, respectiv 228 din TFUE ([1.3.16.](#) și [4.1.4.](#));



- dreptul de a se adresa în scris oricărei instituții sau oricărui organ al UE într-una din limbile statelor membre și de a primi un răspuns redactat în aceeași limbă (articolul 24 al patrulea paragraf din TFUE);
- dreptul de a avea acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, în anumite condiții [articolul 15 alineatul (3) din TFUE].

### C. Domeniul de aplicare

Cu excepția drepturilor electorale, conținutul cetățeniei Uniunii, astfel cum apare în prezent, reprezintă în mare măsură doar sistematizarea unor drepturi deja recunoscute (îndeosebi în ceea ce privește libertatea de circulație, dreptul de ședere și dreptul de a adresa petiții), drepturi care în prezent sunt consacrate în legislația primară, pe baza unei idei politice.

Contrar orientării constituționaliste actuale din statele europene datând de la adoptarea, în Franța, în 1789, a Declarației drepturilor omului și cetățeanului, cetățenia Uniunii nu este legată de garanții specifice privind drepturile fundamentale. Articolul 6 din TUE prevede că Uniunea recunoaște drepturile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a UE și că aderă la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, însă nu face nicio referire la statutul juridic al cetățeniei Uniunii.

Până în prezent, cetățenia Uniunii nu impune, în ciuda formulării cuprinse în articolul 20 alineatul (2) din TFUE, îndatoriri cetățenilor Uniunii; aceasta constituie o diferență fundamentală între cetățenia UE și cetățenia statelor membre.

### D. Inițiativa cetățenească europeană ([4.1.5.](#))

Articolul 11 alineatul (4) din TUE prevede un nou drept pentru cetățenii Uniunii: „La inițiativa a cel puțin un milion de cetățeni ai Uniunii, resortisanți ai unui număr semnificativ de state membre, Comisia Europeană poate fi invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, o propunere corespunzătoare în materii în care acești cetățeni consideră că este necesar un act juridic al Uniunii, în vederea aplicării tratatelor”. Condițiile de prezentare și admisibilitate ale unei astfel de inițiative cetățenești fac obiectul Regulamentului (UE) nr. 211/2011 al Parlamentului European și a Consiliului. Dispozițiile principale ale acestuia sunt descrise în [4.1.5.](#)

## ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Alegând Parlamentul European prin sufragiu direct, cetățenii UE își exercită unul dintre drepturile esențiale ale Uniunii Europene, și anume participarea democratică la procesul de decizie politică în Europa (articolul 39 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene). În ce privește modalitățile de alegere a membrilor săi, Parlamentul a solicitat dintotdeauna instituirea unui sistem electoral uniform în toate statele membre. Articolul 223 din TFUE prevede că Parlamentul European elaborează un proiect pentru a stabili dispozițiile necesare care să permită alegerea membrilor săi prin vot universal direct în conformitate cu o procedură uniformă în toate statele membre sau în conformitate cu principii comune tuturor statelor membre. Ulterior, Consiliul va lua dispozițiile necesare (hotărând în unanimitate și după aprobarea Parlamentului European, care se pronunță cu majoritatea deputaților), care vor intra în vigoare după



ce au fost aprobate de statele membre în conformitate cu normele lor constituționale ([1.3.4](#)).

Parlamentul European a dorit dintotdeauna ca instituția cetățeniei Uniunii să fie însoțită de drepturi extinse. El a susținut ca cetățenia Uniunii să fie definită în mod autonom de Uniune, astfel încât cetățenii Uniunii să beneficieze de un statut independent. În plus, Parlamentul European a cerut foarte de timpuriu ca drepturile omului și drepturile fundamentale să fie înscrise în legislația primară și ca cetățenii Uniunii să poată sesiza CJUE în cazul încălcării acestor drepturi de către instituții ale Uniunii sau de către un stat membru (Rezoluția din 21 noiembrie 1991).

În cursul negocierilor privind Tratatul de la Amsterdam, Parlamentul și-a reiterat cererea de extindere a drepturilor legate de cetățenia Uniunii Europene și a criticat faptul că tratatul nu a înregistrat niciun progres semnificativ în ceea ce privește substanța cetățeniei Uniunii, nici în domeniul drepturilor individuale, nici în domeniul drepturilor colective.

În conformitate cu solicitările Parlamentului European, paragraful al patrulea de la articolul 263 din TFUE prevede că orice persoană fizică sau juridică poate formula o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare.

În ce privește dreptul de acces la documente, Parlamentul a adoptat, la 17 decembrie 2009, o rezoluție referitoare la îmbunătățirile necesare pentru cadrul juridic al accesului la documente în urma intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Acesta insistă, printre altele, asupra necesității extinderii domeniului de aplicare al [Regulamentului \(CE\) nr. 1049/2001](#), pentru a viza toate instituțiile sau organele care nu sunt vizate în textul inițial.

În ceea ce privește inițiativa cetățenească europeană (ICE), în termen de trei luni de la prezentarea unei inițiative cetățenești, reprezentanții Comisiei se întâlnesc cu organizatorii, iar organizatorii au, de asemenea, posibilitatea de a-și prezenta inițiativa în cadrul unei audieri publice organizate la Parlamentul European. Audierea este organizată de către comisia competentă pentru subiectul inițiativei (articolul 211 din Regulamentul de procedură al Parlamentului).

În ceea ce privește declanșarea mecanismului de sancționare împotriva unui stat membru, prevăzut la articolul 7 din TUE, Parlamentul are atât drept de inițiativă, potrivit articolului 7 alineatul (1), prin care poate solicita aplicarea primului dintre aceste mecanisme, precum și dreptul la exercitarea controlului democratic, deoarece trebuie să aprobe aplicarea respectivelor sancțiuni [articolul 7 alineatul (2)].

În ceea ce privește chestiunea controversată a „vizelor de aur”, prin care unele state membre își vând cetățenia națională și, prin urmare, cetățenia UE, pentru a atrage investitorii străini, Parlamentul a afirmat, într-o [rezoluție din 16 ianuarie 2014](#), că valorile și realizările asociate cu cetățenia UE nu pot avea atașată o „etichetă de preț”.

Udo Bux  
05/2019

