

4. Cetățeni: drepturi fundamentale, securitate și justiție

4.1. Drepturile individuale și colective.....	2
4.1.1. Cetățenii Uniunii și drepturile lor.....	2
4.1.2. Protecția valorilor consacrate la articolul 2 TUE în UE.....	9
4.1.3. Libera circulație a persoanelor.....	18
4.1.4. Dreptul de a adresa petiții.....	23
4.1.5. Inițiativa cetățenească europeană.....	27
4.2. Un spațiu de libertate, securitate și justiție:.....	33
4.2.1. Un spațiu de libertate, securitate și justiție: aspecte generale.....	33
4.2.2. Politica în domeniul azilului.....	39
4.2.3. Politica în domeniul imigrației.....	47
4.2.4. Gestionarea frontierelor externe.....	55
4.2.5. Cooperarea judiciară în materie civilă.....	64
4.2.6. Cooperarea judiciară în materie penală.....	73
4.2.7. Cooperarea polițienească.....	81
4.2.8. Protecția datelor cu caracter personal.....	89

4.1. DREPTURILE INDIVIDUALE ȘI COLECTIVE

4.1.1. 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 fundamentale 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

Dreptul UE instituie 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 a fost consacrată acestei cetățenii și a fost menținută atunci când Tratatul CE a devenit TFUE.

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 fiecărei persoane fizice sau juridice dintr-un stat membru drept 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 deja existentă în precedentul [Tratat de la Nisa \(1.1.4.\)](#), instituind 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 constatare a „unei încălcări grave și persistente” ale 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 avea ca rezultat pierderea de către statul membru respectiv a dreptului său 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, va exista 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 lungă perioadă, temeiul juridic pentru drepturile cetățenilor la nivelul UE a constat în principal în 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 Poireres Maduro al Curții de Justiție a Uniunii Europene a explicat diferența (punctul 23 din concluzii):

„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 emancipează de acestea (în măsura în care suntem în prezent cetățeni dincolo de statele noastre membre). Accesul la cetățenia europeană se obține 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."

În urma retragerii Regatului Unit din UE, s-a luat o decizie privind drepturile dobândite de cetățenii britanici care își au reședința în statele membre, precum și privind drepturile cetățenilor 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, de asemenea, o serie de drepturi individuale aplicabile direct 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.

B. Conținutul cetățeniei (articolul 20 din TFUE)

Pentru toți cetățenii UE cetățenia înseamnă:

- dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre (articolul 21 din TFUE) ([4.1.3.](#)); Aceasta înseamnă că nu este necesară o viză sau un permis de muncă sau de ședere. Membrii familiei au, de asemenea, dreptul de a se alătura, indiferent de cetățenia lor. Pentru a rămâne în alt stat membru al UE pentru o perioadă mai lungă de trei luni, lucrătorii din UE și cetățenii UE care desfășoară o activitate independentă pot să fie rezidenți fără alte condiții. Alte

categorii de cetățeni ai UE, cum ar fi studenții sau cetățenii inactivi din punct de vedere economic, trebuie să îndeplinească anumite condiții (de exemplu, să fie acoperiți de asigurarea de sănătate). Se pot solicita, de asemenea, formalități administrative, cum ar fi înregistrarea la autorități;

- dreptul de a alege și de a fi ales la alegerile pentru Parlamentul European, precum și la alegerile locale în statul membru în care își are reședința [articolul 22 alineatul (1) din TFUE], în aceleași condiții ca și resortisanții aceluși stat (pentru normele privind participarea la alegerile locale, a se vedea [Directiva 94/80/CE a Consiliului din 19 decembrie 1994](#), iar pentru normele privind alegerile în Parlamentul European, a se vedea [Directiva 93/109/CE a Consiliului din 6 decembrie 1993](#)) (1.3.4);
- dreptul de a se bucura, pe teritoriul unei țări terțe (care nu aparține Uniunii Europene) 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 (articolul 20 alineatul (2) litera (c) și articolul 23 din TFUE și [Directiva \(UE\) 2015/637 a Consiliului](#) privind măsurile de coordonare și cooperare pentru facilitarea protecției consulare a cetățenilor nereprezentați ai Uniunii în țările terțe);
- dreptul de a adresa petiții Parlamentului European și de a se adresa Ombudsmanului (ambele la articolul 24 din TFUE) desemnat de Parlamentul European pentru a analiza cazurile de administrare defectuoasă în cazul activităților instituțiilor și organelor UE. Aceste proceduri sunt reglementate, respectiv, de articolele 227 și 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 să primească un răspuns redactat în aceeași limbă (articolul 24 alineatul (4) din TFUE);
- dreptul de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, sub rezerva anumitor condiții (articolul 15 alineatul (3) din TFUE).

C. Domeniul de aplicare

Cu excepția drepturilor electorale, conținutul cetățeniei Uniunii, astfel cum există 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 la articolul 20 alineatul (2) din TFUE – îndatoriri cetățenilor Uniunii; aceasta constituie o diferență fundamentală între cetățenia UE și cetățenia statelor membre.

Cu toate acestea, într-o hotărâre recentă, CJUE a hotărât ([în cauza C-689/21](#)) că este de competența fiecărui stat membru să stabilească condițiile de dobândire și de pierdere a cetățeniei sale. Dreptul Uniunii nu se opunea pierderii permanente, de exemplu, a cetățeniei daneze și, prin urmare, a cetățeniei Uniunii într-un caz concret. Prin urmare, Danemarcei i s-a permis să condiționeze păstrarea cetățeniei daneze de existența unei legături reale cu această țară. Cu toate acestea, în cazul în care persoana în cauză nu a deținut cetățenia unui alt stat membru al Uniunii, trebuie să se țină seama în mod corespunzător de principiul proporționalității.

În plus, în urma „Brexitului”, Curtea a decis, la 15 iunie 2023, că pierderea statutului de cetățean al Uniunii este o consecință automată a deciziei suverane luate de Regatul Unit de a se retrage din Uniune, iar nu a acordului de retragere sau a deciziei Consiliului de aprobare a acestui acord ([cauzele C-499/21 P, Silver și alții/Consiliul, C-501/21 P, Shindler și alții/Consiliul, și C-502/21 P, Price/Consiliul](#)).

Comisia raportează o dată la trei ani cu privire la aplicarea dispozițiilor legale ale UE privind cetățenia UE și nediscriminarea – Raportul privind cetățenia UE. Întrucât anul 2023 a marcat cea de a 30-a aniversare a cetățeniei UE, Comisia a adoptat, la 6 decembrie 2023, un „[pachet privind cetățenia UE](#)”. Aceasta intenționează să promoveze în continuare drepturile care decurg din cetățenia UE și să le facă mai tangibile pentru cetățenii UE și include o propunere de modificare a Directivei (UE) [2015/637](#) a Consiliului (Directiva privind protecția consulară).

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 elaborează un proiect în acest sens („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 de la început 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 sa din 21 noiembrie 1991](#)).

În urma retragerii Regatului Unit din UE și legat de drepturile dobândite de aproximativ 3,2 milioane de cetățeni din cele 27 de state membre care își au reședința în Regatul Unit, în [rezoluția sa din 15 ianuarie 2020](#), Parlamentul a insistat asupra garantării unei protecții adecvate a drepturilor cetățenilor „în raport cu experiența dobândită și garanțiile oferite”. Textul adoptat îndeamnă și guvernele UE-27 să ia măsuri generoase pentru aproximativ 1,2 milioane de cetățeni britanici care trăiesc în UE.

În conformitate cu solicitările Parlamentului, articolul 263 alineatul (4) din TFUE prevede că orice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf, 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. Aceasta 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 222 din Regulamentul de procedură al Parlamentului](#)).

Parlamentul, cu președinție comună cu Consiliul și Comisia și acționând în calitate de parteneri egali cu statele membre, organizează în comun [Conferința privind viitorul Europei](#), care urmărește să le ofere cetățenilor europeni un nou spațiu pentru a dezbate provocările și prioritățile Europei. Concluziile conferinței și orientările privind viitorul Europei au fost prezentate într-un [raport](#) președinției comune în mai 2022. Parlamentul s-a angajat să dea curs orientărilor din raport, care intră în sfera sa de competență. La 17 iunie 2022, Comisia a publicat o [comunicare intitulată „Conferința privind viitorul Europei: Punerea în acțiuni concrete a viziunii”](#).

În ceea ce privește chestiunea controversată a „pașapoartelor de aur”, prin care unele state membre își vând cetățenia națională și, prin urmare, cetățenia UE, pentru a atrage investitorii străini, Parlamentul a afirmat, în [rezoluția sa din 16 ianuarie 2014](#), că valorile și realizările asociate cu cetățenia UE „nu pot fi scoase la vânzare”. Într-

o [rezoluție adoptată la 10 iulie 2020](#), Parlamentul și-a reiterat apelul adresat statelor membre de a elimina treptat toate sistemele existente de acordare a cetățeniei sau rezidenței prin investiții, deoarece acestea sunt adesea legate de spălarea banilor, ceea ce ar putea duce la subminarea încrederii reciproce și a integrității spațiului Schengen. La 29 septembrie 2022, Comisia a decis să trimită Malta în fața CJUE pentru programul său de dobândire a cetățeniei prin investiție, denumit și sistemul „pașaportului de aur” [[procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor](#) la CJUE în temeiul [articolului 258 alineatul \(2\)](#) din TFUE]. Comisia consideră că acordarea cetățeniei naționale și, prin urmare, a cetățeniei UE în schimbul unei plăți prestabilite sau al unei investiții și fără o legătură reală cu statele membre în cauză nu este compatibilă cu principiul cooperării loiale consacrat la articolul 4 alineatul (3) din TUE. Astfel se aduce totodată atingere integrității statutului de cetățean al Uniunii prevăzut la articolul 20 din TFUE. La 9 martie 2022, Parlamentul a adoptat o [rezoluție referitoare la cetățenie și ședere prin sisteme de investiții](#), solicitând Comisiei să prezinte, înainte de încheierea mandatului său actual, o propunere de regulament care să reglementeze în mod cuprinzător diferitele aspecte ale șederii prin sisteme de investiții, cu scopul de a armoniza standardele și procedurile și de a consolida lupta împotriva crimei organizate, a spălării banilor, a corupției și a evaziunii fiscale. La 28 martie 2022, în contextul invadării Ucrainei de către Rusia, Comisia a adoptat o [recomandare](#) privind măsuri imediate în ceea ce privește programele de acordare a cetățeniei prin investiție și programele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori.

Mariusz Maciejewski / Udo Bux
05/2024

4.1.2. PROTECȚIA VALORILOR CONSACRATE LA ARTICOLUL 2 TUE ÎN UE

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, așa cum se prevede la articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE). Pentru a se garanta că aceste valori sunt respectate, articolul 7 din TUE prevede un mecanism al UE care permite atât să se stabilească dacă au avut loc încălcări grave și persistente ale valorilor UE de către un stat membru, cât și eventuala lor sancționare. Până în prezent, acesta a fost activat numai în ceea ce privește Polonia și Ungaria. UE este, de asemenea, obligată să respecte Carta drepturilor fundamentale și s-a angajat să adere la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Ca urmare a apariției unor amenințări la adresa valorilor UE în unele state membre, instituțiile UE își consolidează setul de instrumente pentru a contracara regresul democratic, pentru a proteja democrația, statul de drept, drepturile fundamentale, egalitatea și minoritățile în întreaga Uniune.

DE LA PROTECȚIA JURISDICȚIONALĂ A DREPTURILOR FUNDAMENTALE LA CODIFICAREA ÎN TRATATE

Comunitățile Europene (CE) (în prezent Uniunea Europeană) au fost înființate inițial ca o organizație internațională cu un domeniu de competență în principal economic. Prin urmare, nu s-a considerat necesar să se prevadă norme explicite privind respectarea drepturilor fundamentale, care, o perioadă lungă de timp, nu au fost menționate în tratate și se considerau oricum garantate de [Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale](#) (Convenția europeană a drepturilor omului) din 1950, care era semnată de statele membre.

Cu toate acestea, odată ce Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a afirmat principiile efectului direct și supremației dreptului european, dar a refuzat să examineze compatibilitatea hotărârilor cu dreptul național și constituțional al statelor membre ([Stork, cauza 1/58](#); [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, cauzele conexate 36, 37, 38-59 și 40-59](#)), anumite instanțe naționale au început să își exprime îngrijorarea cu privire la efectele pe care o astfel de jurisprudență le-ar putea avea asupra apărării valorilor constituționale, cum ar fi drepturile fundamentale. Dacă legislația europeană ar avea întâietate chiar și față de dreptul constituțional intern, acest lucru ar putea duce la încălcarea drepturilor fundamentale. Pentru a contracara acest risc teoretic, curțile constituționale din Germania și Italia au pronunțat în 1974 fiecare câte o hotărâre în care și-au afirmat competența de a revizui legislația europeană cu scopul de a garanta compatibilitatea acesteia cu drepturile constituționale (Solange I; Frontini). Acest fapt a determinat CJUE să afirme, prin intermediul jurisprudenței sale, principiul respectării drepturilor fundamentale, statuând că drepturile fundamentale sunt consacrate în principiile generale ale dreptului comunitar protejate de Curte ([Stauder, cauza 29-69](#)). Acestea

sunt inspirate de tradițiile constituționale comune statelor membre ([Internationale Handelsgesellschaft, cauza 11-70](#)) și de tratatele internaționale pentru protecția drepturilor omului la care statele membre sunt părți ([Nold, cauza 4-73](#)), unul dintre acestea fiind Convenția europeană a drepturilor omului ([Rutili, cauza 36-75](#)).

Odată cu extinderea treptată a competențelor UE la politici care au un impact direct asupra drepturilor fundamentale – precum politicile în domeniul justiției și afacerilor interne, pentru a crea apoi un veritabil spațiu de libertate, securitate și justiție – pe deplin funcțional, tratatele au fost modificate pentru a angaja ferm UE în ceea ce privește protecția drepturilor fundamentale. Tratatul de la Maastricht conținea referiri la Convenția europeană a drepturilor omului și la tradițiile constituționale comune ale statelor membre ca principii generale ale dreptului UE, iar Tratatul de la Amsterdam a afirmat „principiile” europene pe care se întemeiază UE (în Tratatul de la Lisabona, „valorile”, așa cum sunt enumerate la articolul 2 TUE) și a creat o procedură de suspendare a drepturilor prevăzute de tratate în cazurile de încălcări grave și persistente ale drepturilor fundamentale de către un stat membru. Elaborarea Cartei drepturilor fundamentale și intrarea sa în vigoare alături de Tratatul de la Lisabona reprezintă cele mai recente evoluții din cadrul acestui proces de codificare menit să asigure protecția drepturilor fundamentale în UE.

ADERAREA UE LA CONVENȚIA EUROPEANĂ PENTRU APĂRAREA DREPTURILOR OMULUI ȘI A LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE

Întrucât Convenția europeană a drepturilor omului este principalul instrument de protecție a drepturilor fundamentale în Europa, la care au aderat toate statele membre, aderarea CE la aceasta a părut o soluție logică pentru necesitatea de a lega CE de obligațiile privind drepturile fundamentale. Comisia a propus în mod repetat (în 1979, 1990 și 1993) aderarea CE la convenție. Când i s-a solicitat un aviz privind acest subiect, CJUE a constatat în 1996, în [avizul său 2/94](#), că tratatul nu prevede nicio competență a CE de a adopta norme privind drepturile omului sau de a încheia convenții internaționale în acest domeniu, ceea ce făcea ca aderarea să fie imposibilă din punct de vedere juridic. Tratatul de la Lisabona a remediat această situație prin introducerea articolului 6 alineatul (2), prin care aderarea UE la Convenția europeană a drepturilor omului devenea obligatorie. Prin urmare, în ceea ce privește respectarea drepturilor fundamentale, UE, așa cum se întâmpla deja cu statele sale membre, s-ar fi aflat sub controlul unei instanțe juridice externe, și anume Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO). Această aderare le-ar permite cetățenilor UE, dar și resortisanților statelor terțe aflați pe teritoriul UE, să conteste direct în fața CEDO, pe baza dispozițiilor Convenției, actele juridice adoptate de UE, în același mod în care puteau contesta actele juridice adoptate de statele membre ale UE.

În 2010, imediat după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, UE a inițiat negocieri cu Consiliul Europei cu privire la un proiect de acord de aderare, care a fost finalizat în aprilie 2013. În iulie 2013, Comisia a solicitat CJUE să se pronunțe cu privire la compatibilitatea acestui acord cu tratatele. La 18 decembrie 2014, CJUE a emis un aviz negativ în care afirma că proiectul de acord este susceptibil să afecteze negativ caracteristicile specifice și autonomia dreptului UE ([Avizul 2/13](#)). După o perioadă

de analize și discuții cu privire la soluționarea problemelor ridicate de CJUE, UE și Consiliul European au reluat negocierile în 2019, acestea fiind încă în desfășurare.

CARTA DREPTURILOR FUNDAMENTALE A UE

În paralel cu mecanismul de control „extern” prevăzut prin aderarea CE la Convenția europeană a drepturilor omului pentru a asigura conformitatea legislației și a politicilor cu drepturile fundamentale, era nevoie de un mecanism de control „intern” la nivelul CE, pentru a permite un control judiciar preliminar și autonom din partea CJUE. Pentru ca acest lucru să fie posibil, era necesară o declarație a drepturilor specifică Uniunii Europene. Ca urmare, în cadrul Consiliului European de la Köln din 1999 s-a decis convocarea unei convenții pentru a se elabora o carte a drepturilor fundamentale.

Carta a fost proclamată în mod solemn de Parlament, Consiliu și Comisie, în anul 2000, la Nisa. După ce a fost modificată, a fost proclamată din nou în 2007. Cu toate acestea, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) TUE, [Carta](#) a început să aibă efecte directe numai după adoptarea Tratatului de la Lisabona la 1 decembrie 2009, devenind astfel un izvor de drept primar cu caracter obligatoriu.

Deși se bazează pe Convenția europeană a drepturilor omului și pe alte instrumente europene și internaționale, Carta este inovatoare în diverse moduri, în special deoarece include, printre alte aspecte, dizabilitatea, vârsta și orientarea sexuală printre motivele pe baza cărora este interzisă discriminarea și consacră accesul la documente, protecția datelor și buna administrare printre drepturile fundamentale pe care le afirmă.

Deși domeniul de aplicare al Cartei poate fi, pe de o parte, foarte larg, întrucât majoritatea drepturilor pe care le recunoaște sunt acordate „tuturor”, indiferent de cetățenie sau de statut, articolul 51 limitează, pe de altă parte, aplicarea sa la instituțiile și organele UE și, atunci când acționează pentru punerea în aplicare a dreptului UE, la statele membre.

ARTICOLUL 7 TUE, CADRUL ȘI MECANISMUL COMISIEI PENTRU STATUL DE DREPT

Odată cu Tratatul de la Amsterdam a fost creat un nou mecanism de sancționare pentru a se garanta că drepturile fundamentale, dar și alte principii și valori europene, cum ar fi democrația, statul de drept, egalitatea și protecția minorităților, sunt respectate de statele membre dincolo de limitele juridice impuse de competențele UE. Aceasta a însemnat că UE i se acordă competența de a interveni în domenii care în mod normal sunt lăsate la latitudinea statelor membre în situații de „încălcare gravă și persistentă” a acestor valori. Parlamentul a propus pentru prima dată un mecanism similar în [textul proiectului de tratat al UE din 1984](#). Tratatul de la Nisa a adăugat o fază preventivă în cazul unui „risc clar de încălcare gravă” a valorilor UE într-un stat membru. Această procedură urmărea să garanteze că protecția drepturilor fundamentale, precum și a democrației, a statului de drept și a drepturilor minorităților, așa cum sunt incluse printre criteriile de la Copenhaga pentru aderarea noilor state membre, rămâne valabilă și după aderare, pentru toate statele membre în același mod.

Articolul 7 alineatul (1) TUE prevede o „etapă preventivă”, prin care o treime din statele membre, Parlamentul și Comisia au competența de a iniția o procedură prin care Consiliul poate constata, cu o majoritate de patru cincimi, existența unui „risc clar de încălcare gravă” într-un stat membru a valorilor UE proclamate la articolul 2 TUE, printre care se numără respectarea drepturilor omului, a demnității umane, a libertății și a egalității și a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Înainte de a proceda la această constatare, trebuie să aibă loc o audiere a statului membru în cauză, căruia îi pot fi prezentate recomandări, iar Parlamentul trebuie să își dea aprobarea cu o majoritate de două treimi din voturile exprimate și cu majoritatea absolută a membrilor care îl compun [articolul 354 alineatul (4) TFUE]. Această procedură preventivă a fost activată pentru prima dată la 20 decembrie 2017 de Comisie în legătură cu Polonia și la 12 septembrie 2018 de Parlament în legătură cu Ungaria, dar rămâne blocată în Consiliu, unde au avut loc o serie de audieri, însă nu a fost adoptată nicio recomandare-, cu atât mai puțin decizii-. În plus, Parlamentului i s-a refuzat dreptul de a-și prezenta poziția în cadrul audierilor Consiliului, inclusiv cu privire la Ungaria, în ciuda rolului său de inițiator al procedurii. La 6 mai 2024, Comisia a propus închiderea procedurii prevăzute la articolul 7 alineatul (1) împotriva Poloniei.

La articolul 7 alineatele (2) și (3) TUE se prevede, în cazul „existenței unei încălcări grave și persistente” a valorilor UE, un „mecanism de sancționare” care poate fi activat de Comisie sau de o treime dintre statele membre (nu de Parlament), după ce statul membru în cauză a fost invitat să își prezinte observațiile. Consiliul European constată existența încălcării în unanimitate, după obținerea aprobării Parlamentului cu aceeași majoritate ca cea pentru mecanismul preventiv. Consiliul poate decide, de data aceasta cu majoritate calificată, să suspende anumite drepturi care decurg din statutul de membru ale statului membru în cauză, inclusiv drepturile de vot în Consiliu. Consiliul poate decide să modifice sau să revoce sancțiunile, tot cu majoritate calificată. Statul membru în cauză nu participă la votul din cadrul Consiliului sau al Consiliului European. Există în continuare dificultăți cu privire la stabilirea și adoptarea sancțiunilor din cauza cerinței privind unanimitatea, după cum o demonstrează faptul că guvernele Ungariei și Poloniei au anunțat că se vor opune oricărui astfel de decizii referitoare la celălalt stat membru.

Pentru a elimina decalajul între activarea dificilă din punct de vedere politic a procedurilor prevăzute la articolul 7 TUE (folosite pentru abordarea situațiilor care nu intră în sfera de competență a legislației UE) și procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, cu efect limitat (folosite în situații concrete care intră în domeniul de aplicare al legislației UE), Comisia a lansat, în 2014, un [cadru al UE pentru consolidarea statului de drept](#). Cadrul a urmărit să asigure o protecție eficientă și coerentă a statului de drept, ca o condiție prealabilă pentru garantarea respectării drepturilor fundamentale și a democrației în situații de amenințare sistemică la adresa lor. Urmărind să întărească și să completeze articolul 7 TUE, cadrul prevede trei etape: evaluarea Comisiei, și anume un dialog structurat între Comisie și statul membru, urmat, dacă este cazul, de un aviz privind statul de drept, o recomandare a Comisiei privind statul de drept și măsurile luate de statul membru ca urmare a recomandării. Acest cadru privind statul de drept a fost aplicat Poloniei în 2016 și a fost urmat, din cauza eșecului său, de [decizia](#) Comisiei, la 20 decembrie 2017, de a lansa o procedură în temeiul articolului 7.

În iulie 2019, în comunicarea sa intitulată „[Consolidarea statului de drept în cadrul Uniunii – Plan de acțiune](#)”, Comisia a făcut un nou pas și a lansat un mecanism referitor la statul de drept, care cuprinde un ciclu anual de revizuire pe baza unui raport despre statul de drept, în care se monitorizează situația din statele membre și care este folosit ca bază a dialogului interinstituțional. Primul [raport](#) de acest tip a fost publicat în septembrie 2020, însoțit de 27 de capitole consacrate fiecărei țări, și tratează sistemul judiciar (în special independența, calitatea și eficiența acestuia), cadrul de combatere a corupției (structura juridică și instituțională, prevenirea, măsurile represive), pluralismul mass-mediei (organisme de reglementare, transparența proprietății și ingerințele guvernamentale, protecția jurnaliștilor) și alte aspecte instituționale legate de control și echilibru (procesul legislativ, autoritățile independente, accesibilitatea, controlul judiciar, organizațiile societății civile). Raportul consolidează substanțial monitorizarea UE prin faptul că include, în comparație cu tabloul de bord privind justiția în UE și cu alte instrumente de monitorizare și raportare, nu numai justiția civilă, ci și justiția penală și administrativă, abordând independența sistemului judiciar, corupția, pluralismul mass-mediei, separarea puterilor și spațiul societății civile. A fost creată o rețea de puncte de contact naționale care să colecteze informații și să asigure dialogul cu statele membre și a fost promovat dialogul cu părțile interesate, inclusiv cu organismele Consiliului Europei, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, rețelele judiciare și organizațiile neguvernamentale. [Cel de al treilea raport anual](#), publicat în iulie 2022, conținea, de asemenea, o serie de recomandări adresate fiecărui stat membru, a căror ducere la îndeplinire urmează să fie examinată în rapoartele anuale ulterioare privind statul de drept. Publicat în iulie 2023, [al patrulea raport anual](#) a evaluat punerea în aplicare a recomandărilor din anul precedent și a formulat recomandări suplimentare.

ALTE INSTRUMENTE PENTRU PROTECȚIA VALORILOR UE

UE dispune de alte instrumente menite să protejeze valorile UE.

Atunci când propune o nouă inițiativă legislativă, Comisia îi analizează compatibilitatea cu drepturile fundamentale prin intermediul unei evaluări a impactului, acest aspect fiind ulterior examinat și de Consiliu și de Parlament.

În plus, Comisia publică un [raport anual privind aplicarea Cartei drepturilor fundamentale](#), care este examinat și dezbătut de Consiliu, care adoptă concluzii în acest sens, și de Parlament, în cadrul raportului său anual privind situația drepturilor fundamentale în UE. În decembrie 2020, Comisia a lansat o nouă [strategie de consolidare a aplicării Cartei drepturilor fundamentale în UE](#), inclusiv în ceea ce privește fondurile UE, prin intermediul „condiției favorizante” referitoare la Cartă, introdusă în [Regulamentul privind dispozițiile comune din 2021](#). Inițial, pe această bază au fost sistate plăți din fondurile de coeziune pentru Polonia și Ungaria. La 13 decembrie 2023, Comisia a considerat că Ungaria a îndeplinit condiția favorizantă orizontală, permițându-i să solicite fonduri în valoare de până la 10.2 miliarde EUR care fuseseră blocate anterior. În februarie 2024, Comisia a considerat, de asemenea, că Polonia și-a îndeplinit obligațiile, permițându-i să solicite deblocarea a până la 76.5 miliarde EUR din fondurile de coeziune pentru perioada 2021-2027.

Din 2014, Consiliul a organizat, de asemenea, un dialog anual între toate statele membre în cadrul Consiliului pentru a promova și a proteja statul de drept, concentrându-se în fiecare an pe o altă temă. Începând cu al doilea semestru al anului 2020, Consiliul a decis să se concentreze în fiecare semestru asupra analizei situației statului de drept în cinci state membre, pe baza raportului Comisiei privind statul de drept.

De asemenea, în contextul semestrului european, sunt monitorizate aspecte legate de valorile UE, care pot face obiectul unor recomandări specifice fiecărei țări. Domeniile vizate includ sistemele de justiție (pe baza tabloului de bord privind justiția), dar și dizabilitățile, drepturile sociale și drepturile cetățenilor (în ceea ce privește protecția împotriva infracționalității organizate și a corupției).

Bulgaria și România au făcut, de asemenea, obiectul mecanismului de cooperare și verificare, care s-a încheiat la 15 septembrie 2023 și a fost înlocuit cu mecanismul privind statul de drept.

Acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor reprezintă un instrument important pentru sancționarea încălcărilor valorilor UE în Uniune, iar CJUE își dezvoltă jurisprudența în această privință. Acțiunile pot fi lansate în cazuri individuale și concrete, atunci când legislația națională nu respectă legislația și valorile UE (în timp ce articolul 7 se aplică și în situații care nu intră în domeniul de aplicare al dreptului UE și în care încălcările drepturilor fundamentale sunt sistematice și persistente), iar CJUE poate impune sancțiuni financiare pentru neaplicarea ordonanțelor sau hotărârilor.

[Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene \(FRA\)](#), înființată în 2007 la Viena, joacă un rol important în monitorizarea situației drepturilor fundamentale în UE. FRA are sarcina de a colecta, analiza, difuza și evalua informațiile și datele legate de drepturile fundamentale. De asemenea, desfășoară cercetări și studii științifice și publică rapoarte anuale și tematice privind drepturile fundamentale.

De asemenea, Comisia consolidează egalitatea și protecția minorităților – doi dintre pilonii articolului 2 TUE – prin strategii, propuneri și acțiuni speciale de promovare a egalității de gen și de combatere a violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, a rasismului, a discursului de incitare la ură, a crimelor motivate de ură și a antisemitismului și de protejare a drepturilor persoanelor LGBTIQ, ale romilor, ale persoanelor cu dizabilități și ale copiilor în cadrul conceptului general „O Uniune a egalității”. Comisia, sprijinită de Parlament și de 15 state membre, a trimis recent Ungaria în fața CJUE în legătură cu [legea sa anti-LGBTIQ](#) pe motiv de încălcare, printre altele, a articolului 2 din TUE. De asemenea, Comisia a propus directive de consolidare a [organismelor de promovare a egalității](#) prin intermediul unor standarde comune, care au fost aprobate recent.

După blocajul cauzat de vetourile guvernelor Ungariei și Poloniei, în cadrul Consiliului European din 10-11 decembrie 2020 s-a ajuns, în cele din urmă, la un acord pentru adoptarea unui [regulament privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii](#). Regulamentul permite protejarea bugetului UE în cazul în care se constată că există încălcări ale principiilor statului de drept într-un anumit stat membru care afectează sau prezintă un risc substanțial de a afecta într-un mod suficient de direct buna gestiune financiară a bugetului UE sau protejarea intereselor financiare ale UE. O acțiune introdusă de guvernele Ungariei și Poloniei

împotriva regulamentului a fost [respinsă de CJUE](#), permițând Comisiei și Consiliului să declanșeze mecanismul împotriva [Ungariei](#), ceea ce a dus la suspendarea sumei de 6,3 miliarde EUR din programele politicii de coeziune.

În prezent, Comisia discută punerea în aplicare a planurilor naționale din cadrul Mecanismului de redresare și reziliență cu o serie de guverne ale statelor membre și monitorizează dacă acestea ating jaloanele și țintele convenite, care reprezintă o condiție prealabilă pentru plata fondurilor. Acestea vizează soluționarea problemelor identificate în [recomandările specifice fiecărei țări](#) din cadrul [semestrului european](#) adoptate de Consiliu, în rapoartele privind statul de drept și în recomandările aferente emise de Comisie, precum și în procedurile prevăzute la articolul 7 declanșate împotriva Poloniei și Ungariei. La 13 decembrie 2023, Comisia a considerat că Ungaria nu a tratat încălcările comise ale principiile statului de drept, prin faptul că [nu a pus în aplicare integral cele 27 de jaloanele esențiale legate de aceste principii, în special cele privind independența sistemului judiciar. Prin urmare, fonduri în valoare de 21 de miliarde EUR au rămas blocate pentru Ungaria](#). La 6 mai 2024, Comisia a propus, de asemenea, [închiderea procedurii prevăzute la articolul 7 alineatul \(1\) TUE împotriva Poloniei](#).

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Parlamentul a sprijinit întotdeauna consolidarea respectării și protecției drepturilor fundamentale în UE. Încă din 1977, Parlamentul a adoptat, alături de Consiliu și Comisie, o [declarație comună privind drepturile fundamentale](#), prin care cele trei instituții s-au angajat să asigure respectarea drepturilor fundamentale în cadrul exercitării competențelor lor. În 1979, Parlamentul a adoptat o rezoluție în care susținea aderarea Comunității Europene la Convenția europeană a drepturilor omului.

[Proiectul de Tratat de instituire a Uniunii Europene din 1984](#), propus de Parlament, preciza că Uniunea trebuie să protejeze demnitatea individului și să le recunoască tuturor persoanelor aflate sub jurisdicția sa drepturile și libertățile fundamentale ce decurg din principiile comune ale constituțiilor naționale și ale Convenției europene a drepturilor omului. De asemenea, proiectul prevedea aderarea Uniunii la Convenția europeană a drepturilor omului. În [rezoluția sa din 12 aprilie 1989](#), Parlamentul a proclamat adoptarea Declarației drepturilor și libertăților fundamentale.

Din 1993, Parlamentul a organizat în fiecare an o dezbatere și a adoptat o rezoluție referitoare la situația drepturilor fundamentale în UE, pe baza unui raport al Comisiei sale pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne. Pe lângă aceasta, Parlamentul a început să adopte tot mai multe rezoluții care tratează aspecte speciale legate de protecția valorilor consacrate la articolul 2 TFUE în statele membre.

Parlamentul a sprijinit întotdeauna UE în ceea ce privește o proprie declarație a drepturilor și a cerut ca Carta drepturilor fundamentale să fie obligatorie. Acest obiectiv a fost atins în cele din urmă în 2009 prin Tratatul de la Lisabona.

Mai recent, Parlamentul și-a exprimat în repetate rânduri îngrijorarea profundă în legătură cu erodarea treptată a standardelor prevăzute la articolul 2 TUE în unele state membre. Pentru a trata această problemă, Parlamentul a făcut o serie de sugestii pentru consolidarea protecției în UE nu numai a drepturilor fundamentale, ci și a democrației și a statului de drept, precum și, în general, a tuturor valorilor UE care

intră sub incidența articolului 2 TUE, propunând noi mecanisme și proceduri pentru a elimina lacunele existente. În diverse rezoluții adoptate începând cu 2012, Parlamentul a solicitat crearea unei „comisii Copenhaga”, precum și a unui ciclu european de politici în domeniul drepturilor fundamentale, a unui mecanism de alertă timpurie și a unei proceduri de înghețare, precum și consolidarea FRA.

Într-o rezoluție de referință din 2016 pe această temă, Parlamentul și-a consolidat propunerile anterioare și a solicitat Comisiei să prezinte un acord interinstituțional pentru crearea unui [mecanism al UE pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale](#), care să se bazeze pe un pact al Uniunii cu Comisia și Consiliul. Acesta ar urma să includă un ciclu anual de politici bazat pe un raport care să permită monitorizarea respectării valorilor UE în Uniune, elaborat de Comisie și de un grup de experți, urmat de o dezbatere parlamentară și însoțit de măsuri de abordare a riscurilor sau a încălcărilor. Comisia a preluat multe dintre sugestiile Parlamentului din comunicarea sa din 2019 (inițierea unui ciclu interinstituțional, cu un raport anual, în vederea monitorizării situației statului de drept și a aspectelor conexe în statele membre), formulând recomandări specifice pentru statele membre, dar nu și pe cele legate de întregul articol 2 TUE (nu doar statul de drept, ci și democrația, drepturile fundamentale, egalitatea și minoritățile), de crearea unei comisii de experți independenți, de stabilirea unui acord interinstituțional privind ciclul, de formularea unor recomandări specifice fiecărui stat membru și de reluarea publicării rapoartelor anticorupție. Parlamentul a solicitat, de asemenea, un nou proiect de acord pentru aderarea UE la Convenția europeană a drepturilor omului, precum și modificări ale tratatului, cum ar fi eliminarea articolului 51 din Carta drepturilor fundamentale, transformarea acesteia într-o Declarație UE a drepturilor și eliminarea cerinței de unanimitate în ceea ce privește egalitatea și nediscriminarea. Într-o [rezoluție din 2020](#) Parlamentul a propus textul pentru un acord interinstituțional privind consolidarea valorilor UE, dezvoltând propuneri anterioare și adăugând posibilitatea de a prezenta rapoarte urgente și crearea unui grup de lucru interinstituțional. Într-o [rezoluție din 2021](#) Parlamentul a solicitat, de asemenea, Comisiei să includă în raportul său anual privind statul de drept toate valorile prevăzute la articolul 2 TUE, precum și recomandări specifice pentru fiecare țară.

În 2018 Parlamentul a adoptat o rezoluție prin care saluta decizia Comisiei de a activa articolul 7 alineatul (1) TUE în legătură cu [Polonia](#), precum și o rezoluție prin care lansa procedura prevăzută la articolul 7 alineatul (1) TUE în legătură cu [Ungaria](#), prezentând Consiliului o propunere motivată prin care acesta este invitat să constate dacă există un risc clar de încălcare gravă a valorilor menționate la articolul 2 TUE și să adreseze recomandări corespunzătoare Ungariei în această privință^[1]. În 2020 și 2022 Parlamentul a adoptat, de asemenea, rezoluții privind [Polonia](#) și, respectiv, [Ungaria](#), extinzând sfera problemelor care trebuie examinate în cadrul procedurii prevăzute la articolul 7 alineatul (1) TUE. De asemenea, [a invitat](#) Comisia să utilizeze toate instrumentele pe care le are la dispoziție, inclusiv Regulamentul privind mecanismul de condiționalitate bazat pe statul de drept, pentru a trata încălcările valorilor prevăzute la articolul 2 TUE de către Ungaria și Polonia. La 29 februarie 2024, Comisia a permis

[1] Pentru informații suplimentare privind activitățile Parlamentului din precedentul mandat legate de drepturile fundamentale, a se vedea „[The protection of fundamental rights in the EU: European Parliament achievements during the 2014-2019 legislative term and challenges for the future](#)” (Protecția drepturilor fundamentale în UE: realizările Parlamentului European în cursul legislaturii 2014-2019 și provocări viitoare).

[Poloniei](#) să acceseze fonduri UE în valoare de până la 137 de miliarde EUR, în urma lansării unui plan de acțiune pentru restabilirea statului de drept prin reforme menite să consolideze independența sistemului judiciar. La 14 martie 2024, Parlamentul a decis să intenteze o acțiune în justiție împotriva Comisiei pentru decizia sa de a debloca în favoarea Ungariei fonduri înghețate în valoare de 10.2 miliarde EUR, acordate în schimbul renunțării la veto-ul acesteia împotriva Ucrainei. Parlamentul a adoptat o rezoluție [referitoare la audierile în curs organizate în temeiul articolului 7 alineatul \(1\) din TUE referitoare la Ungaria pentru a întări statul de drept și implicațiile lor bugetare](#).

În urma asasinării jurnalistei Daphne Caruana Galizia în Malta și a jurnalistului Ján Kuciak și a logodnicei sale în Slovacia și în cadrul efortului de a consolida monitorizarea și acțiunile Parlamentului în ceea ce privește valorile prevăzute la articolul 2 TUE, [Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne](#) a creat un [grup de monitorizare privind democrația, statul de drept și drepturile fundamentale](#). Grupul are sarcina de a se ocupa de amenințările la adresa valorilor UE care apar în întreaga Uniune și de a prezenta Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne propuneri de acțiune.

Ottavio Marzocchi
04/2024

4.1.3. LIBERA CIRCULAȚIE A PERSOANELOR

Libertatea de circulație și de ședere a persoanelor în Uniunea Europeană reprezintă piatra de temelie a cetățeniei UE, instituită prin Tratatul de la Maastricht în 1992. Eliminarea treptată a frontierelor interne, în conformitate cu acordurile Schengen, a fost urmată de adoptarea Directivei 2004/38/CE privind dreptul la liberă circulație și ședere în UE pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora. Deși acest drept este foarte important, calea către exercitarea sa efectivă este presărată cu piedici serioase.

TEMEI JURIDIC

Articolul 3 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană; articolul 21 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE); titlurile IV și V din TFUE; articolul 45 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

OBIECTIVE

Sensul inițial al conceptului de liberă circulație a persoanelor s-a schimbat în timp. Primele prevederi în materie, datând din 1957, incluse în [Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene](#), s-au referit la [libera circulație a lucrătorilor](#) și la [libertatea de stabilire](#), înțelese ca drepturi ale angajaților sau prestatorilor de servicii. [Tratatul de la Maastricht](#) a introdus noțiunea de cetățenie a UE, de care beneficiază automat fiecare cetățean al unui stat membru. Această cetățenie a UE stă la baza dreptului persoanelor de a circula și a se stabili liber pe teritoriul statelor membre. [Tratatul de la Lisabona](#) a confirmat acest drept care este, de asemenea, inclus în [dispozițiile generale referitoare la Spațiul de libertate, securitate și justiție](#).

REALIZĂRI

A. Spațiul Schengen

Instituirea unei piețe interne unde oamenii să poată circula liber a fost jalonată de încheierea celor două acorduri Schengen, respectiv Acordul Schengen propriu-zis din 14 iunie 1985 și Convenția de punere în aplicare a acordului, semnată la 19 iunie 1990 și care a intrat în vigoare la 26 martie 1995. Inițial, Convenția privind punerea în aplicare a Acordului Schengen (semnată numai de Belgia, Franța, Germania, Luxemburg și Țările de Jos) s-a bazat pe cooperarea interguvernamentală în domeniul justiției și al afacerilor interne. Transpunerea „[acquis-ului Schengen](#)” în tratate a fost concretizată printr-un protocol la Tratatul de la Amsterdam. În prezent, conform Tratatului de la Lisabona, este supus controlului parlamentar și judiciar. Întrucât marea majoritate a prevederilor din acordurile Schengen fac astăzi parte din acquis-ul UE, începând cu extinderea UE din 1 mai 2004, țările în curs de aderare nu mai dispun de opțiunea neparticipării (articolul 7 din Protocolul Schengen).

1. Țări participante

În prezent, 27 de state sunt membri cu drepturi depline ai spațiului Schengen: 23 de state membre ale UE, plus Norvegia, Islanda, Elveția și Liechtenstein (care au statut de asociat). Irlanda nu este parte la Convenție, însă are posibilitatea de a adera la aplicarea anumitor dispoziții din cadrul acquis-ului Schengen. Danemarca, deși este parte a Acordului Schengen din 2001, beneficiază de opțiunea de a nu participa la orice nouă măsură din domeniul justiției și afacerilor interne, inclusiv cu privire la Schengen, fiind totuși obligată să respecte anumite dispoziții din domeniul politicii comune privind vizele. La 30 decembrie 2023 Consiliul a convenit să elimine controalele la frontierele aeriene și maritime interne cu Bulgaria și România. Controalele la frontierele interne cu Cipru nu au fost încă eliminate.

2. Domeniul de aplicare

Realizările în domeniul spațiului Schengen cuprind:

- a. eliminarea controalelor la frontierele interne pentru toate persoanele;
- b. măsuri pentru a consolida și armoniza controalele la frontierele externe (4.2.4): toți cetățenii UE pot intra în spațiul Schengen prezentând doar cartea de identitate sau pașaportul;
- c. o politică comună privind vizele pentru șederi de scurtă durată: cetățenii țărilor terțe incluse pe lista comună a statelor nemembre ai căror cetățeni au nevoie de o viză de intrare [a se vedea anexa II la Regulamentul (CE) nr. 539/2001 al Consiliului] pot obține o viză unică, valabilă pentru întregul spațiu Schengen;
- d. cooperarea polițienească (4.2.7) și judiciară (4.2.6): forțele de poliție se ajută reciproc în detectarea și prevenirea infracțiunilor și au dreptul de a urmări infractorii fugari pe teritoriul unui stat Schengen vecin; există, de asemenea, un mecanism mai rapid de extrădare și recunoaștere reciprocă a hotărârilor penale;
- e. înființarea și dezvoltarea Sistemului de Informații Schengen (4.2.4).

3. Provocări

Deși spațiul Schengen este considerat în general ca una dintre principalele realizări ale Uniunii Europene, existența sa a fost pusă în pericol de curând de măsurile luate ca reacție la pandemia de COVID-19, deoarece, înainte de a introduce certificatul digital al UE privind COVID în iulie 2021, statele membre au închis frontierele pentru a controla răspândirea virusului. Înainte de pandemie, principalele provocări au fost aflusul considerabil de refugiați și imigranți în UE, precum și atacurile teroriste.

B. Libertatea de circulație a cetățenilor UE și a membrilor familiilor acestora

1. Primii pași

Din dorința de a transforma Comunitatea într-un veritabil spațiu al libertății și mobilității pentru toți cetățenii săi, în 1990 au fost adoptate o serie de directive cu scopul de a oferi drepturi de ședere unor persoane care nu sunt lucrători: Directiva 90/365/CEE a Consiliului privind dreptul de ședere al persoanelor angajate sau care exercită activități independente și care și-au încetat activitatea profesională;

Directiva 90/366/CEE a Consiliului privind dreptul de ședere al persoanelor aflate la studii și Directiva 90/364/CEE a Consiliului privind dreptul de ședere (pentru resortisanții statelor membre care nu beneficiază de acest drept în temeiul altor dispoziții de drept comunitar și pentru membrii familiilor acestora).

2. Directiva 2004/38/CE

Pentru a consolida diferitele texte legislative (inclusiv cele menționate mai sus) și pentru a se ține cont de jurisprudența stufosă referitoare la libera circulație a persoanelor, în 2004 a fost adoptată o nouă directivă cuprinzătoare – [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. Directiva este concepută astfel încât să îi încurajeze pe cetățenii UE să-și exercite dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, să reducă formalitățile administrative la strictul necesar, să ofere o definiție mai bună a statutului membrilor familiei și să limiteze motivele pentru refuzul intrării sau încetarea dreptului de ședere. În conformitate cu Directiva 2004/38/CE, membrii familiei includ:

- Soțul/soția (inclusiv de același sex, după cum a clarificat Curtea de Justiție a Uniunii Europene în [hotărârea sa în cauza Coman, C-673/16](#));
- Partenerul înregistrat, dacă legislația statului membru gazdă consideră parteneriatele înregistrate ca echivalente cu căsătoria;
- Descendenții direcți în vârstă de până la 21 de ani sau care se află în întreținere, precum și descendenții direcți ai soțului/soției sau ai partenerului înregistrat;
- Ascendenții direcți care se află în întreținere și cei ai soțului/soției sau ai partenerului înregistrat.

O mare majoritate a statelor membre aplică, de asemenea, directiva pentru a garanta drepturile de liberă circulație soților/soțiilor de același sex, partenerilor înregistrați și partenerilor într-o relație de lungă durată.

a. Drepturi și obligații:

- pentru șederi mai scurte de trei luni: singura cerință este ca cetățenii UE să aibă un act de identitate sau un pașaport valabil. Statul membru gazdă poate solicita persoanelor în cauză înregistrarea prezenței lor în țară.
- pentru șederi de peste trei luni: dacă nu lucrează, cetățenii UE și membrii familiilor lor trebuie să dispună de resurse suficiente precum și de o asigurare de sănătate pentru a garanta că nu devin o povară pentru serviciile sociale din statul membru gazdă pe perioada șederii. Cetățenii UE nu au nevoie de permise de ședere, însă statele membre le pot solicita să urmeze o procedură de înregistrare la autoritățile competente. Acei membri ai familiei unui cetățean UE care nu sunt resortisanți ai unui stat membru trebuie să solicite un permis de ședere valabil pe durata șederii lor sau pe o perioadă de 5 ani.
- dreptul de ședere permanentă: cetățenii UE dobândesc acest drept după o perioadă de cinci ani de ședere legală neîntreruptă, dacă nu a fost pusă în execuție nicio hotărâre de expulzare împotriva lor. Acest drept nu mai este supus niciunei condiții. Aceeași regulă se aplică și în cazul membrilor familiei care nu sunt

cetățeni ai unui stat membru și care au coabitat cu un cetățean al UE timp de cinci ani. Dreptul de ședere permanentă poate fi pierdut doar în cazul unei absențe de mai mult de doi ani consecutivi din statul membru gazdă.

- restricții privind dreptul de intrare și de ședere: cetățenii UE sau membrii familiilor lor pot fi expulzați din statul membru gazdă din motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică. Se oferă garanții pentru a se asigura că aceste decizii nu sunt luate din motive economice, respectă principiul proporționalității și se bazează pe conduita personală, printre alte considerente.

În fine, directiva permite statelor membre să adopte măsurile necesare pentru a refuza, anula sau retrage orice drept conferit prin aceasta în caz de abuz de drept sau fraudă, precum căsătoriile de conveniență.

b. Punerea în aplicare a Directivei 2004/38/CE

Directiva a fost minată de probleme și controverse, apărând dovezi de situații grave de transpunere defectuoasă și de piedici care se pun în continuare în calea liberei circulații, astfel cum au subliniat rapoartele Comisiei și studiile Parlamentului privind aplicarea directivei, acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre pentru transpunere incorectă sau incompletă, volumul mare de petiții depuse la Parlament și numărul considerabil de cazuri aduse în fața CJUE. Criticile exprimate de unele state membre în 2013–2014, care au pretins că unii cetățeni ai UE abuzează de normele de liberă circulație pentru a vâna prestații sociale în alte state membre au dus la discuții la nivelul UE privind posibile reforme, care au fost lăsat deoparte între timp, după decizia Regatului Unit de a părăsi UE.

c. Resortisanții din țările terțe

Explicații despre dispozițiile aplicabile resortisanților din țările terțe care nu sunt membri de familie ai unui cetățean UE puteți găsi aici ([4.2.3](#)).

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Parlamentul depune de mult timp eforturi susținute pentru a sprijini dreptul la liberă circulație, pe care îl consideră un principiu de bază al Uniunii Europene. În rezoluția sa din 16 ianuarie 2014 referitoare la respectarea dreptului fundamental la liberă circulație în UE, Parlamentul a respins tentativele de a limita drepturile de liberă circulație și a invitat statele membre să respecte dispozițiile din tratat privind normele UE care reglementează libertatea de circulație și să aibă grijă ca principiul egalității și dreptul fundamental la libera circulație să fie respectate în toate statele membre. În Rezoluția sa din 15 martie 2017 referitoare la obstacolele pentru exercitarea libertății cetățenilor UE de a circula și a munci pe piața internă și în Rezoluția sa din 12 decembrie 2017 referitoare la raportul privind cetățenia UE în 2017, Parlamentul a solicitat încă o dată să fie eliminate obstacolele din calea dreptului la liberă circulație. În urma deciziei Regatului Unit de a părăsi Uniunea Europeană, libertatea de circulație a rămas fără unul dintre principalii săi critici.

În ceea ce privește spațiul Schengen, în Rezoluția sa din 30 mai 2018 referitoare la raportul anual privind funcționarea spațiului Schengen, Parlamentul a condamnat „reintroducerea continuă a controalelor la frontierele interne”, deoarece acest lucru

este „dăunător pentru unitatea spațiului Schengen și pentru prosperitatea cetățenilor europeni, precum și pentru principiul liberei circulații”.

Pandemia de COVID-19 a determinat majoritatea statelor membre să reintroducă controale la frontierele interne, să închidă frontierele și să aplice restricții temporare pentru călătoriile din alte țări ale UE, însă aceste măsuri au fost relaxate parțial odată cu introducerea certificatului digital al UE privind COVID. În diferite rezoluții, Parlamentul și-a exprimat în repetate rânduri preocupările și a pledat pentru o mai bună coordonare la nivelul UE și pentru revenirea rapidă la un spațiu Schengen reformat, complet funcțional. De asemenea, Consiliul a adoptat o propunere de [reformare a Codului frontierelor Schengen](#), care consolidează libera circulație, clarifică normele și reduce controalele temporare la frontieră.

Parlamentul a cerut repetat Consiliului să aprobe aplicarea integrală a dispozițiilor acquis-ului Schengen în Bulgaria și România, determinând Consiliul, în decembrie 2023, să elimine controalele la frontierele interne aeriene și maritime pentru aceste două țări.

Ottavio Marzocchi

04/2024

4.1.4. DREPTUL DE A ADRESA PETIȚII

De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht, orice cetățean al UE și toate persoanele fizice sau juridice cu reședința în statele membre au dreptul de a adresa petiții Parlamentului European, sub forma unei plângeri sau a unei cereri, privind chestiuni ce țin de unul dintre domeniile de activitate ale Uniunii Europene. Petițiile sunt examinate de către Comisia pentru petiții a Parlamentului European, care decide cu privire la admisibilitatea acestora și este însărcinată să se ocupe de ele.

TEMEI JURIDIC

[Articolul 20](#), [articolul 24](#) și [articolul 227](#) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), [articolul 44 din Carta drepturilor fundamentale](#) a Uniunii Europene.

OBIECTIVE

Dreptul de a adresa petiții are scopul de a oferi cetățenilor și rezidenților UE un mijloc simplu de a contacta instituțiile UE pentru a formula doleanțe sau cereri în vederea luării de măsuri.

REALIZĂRI

A. Criterii de eligibilitate și cerințe ([articolul 227 din TFUE](#))

Dreptul de a adresa petiții aparține oricărui cetățean al UE și oricărei persoane fizice sau juridice cu domiciliul sau sediul social într-un stat membru, putând fi exercitat individual sau în asociere cu alte părți.

Pentru a fi admisibile, petițiile trebuie să se refere la subiecte care se încadrează în domeniile de activitate ale Uniunii Europene și care îi privesc în mod direct pe autorii acestora. Această ultimă condiție este interpretată în sens foarte larg.

B. Procedura

Procedura de examinare a petițiilor este stabilită prin [Regulamentul de procedură al Parlamentului European](#) [articolele 226– 230 și anexa VI (XX)], care conferă responsabilitatea în domeniu unei comisii parlamentare, și anume Comisiei pentru petiții.

1. Cerințe de formă

Petițiile trebuie să indice numele, naționalitatea și adresa fiecărui petiționar și să fie redactate într-una din limbile oficiale ale UE. Ele pot fi prezentate fie prin mijloace electronice, prin intermediul portalului online pentru petiții al PE, fie prin poștă, pe suport de hârtie.

2. Admisibilitatea materială

Petițiile care îndeplinesc aceste cerințe formale sunt înaintate Comisiei pentru petiții, care decide mai întâi dacă sunt admisibile. În acest scop, comisia verifică dacă subiectul petițiilor se încadrează în domeniile de activitate ale Uniunii Europene. Dacă

această condiție nu este satisfăcută, petiția este declarată inadmisibilă. Petiționarului i se comunică decizia și motivele care au stat la baza acesteia. Petiționarii sunt încurajați adesea să se adreseze unei alte instituții naționale, a UE sau internaționale. Motivele principale pentru care petițiile sunt declarate inadmisibile sunt că petiționarii confundă competențele, responsabilitățile, posibilitățile de acțiune și căile de atac ale UE cu cele ale statelor membre și ale altor organizații și organisme internaționale (precum ONU și Consiliul Europei), inclusiv în ceea ce privește aplicabilitatea Cartei drepturilor fundamentale a UE.

3. Examinarea petițiilor

În funcție de circumstanțe, Comisia pentru petiții poate întreprinde una sau mai multe dintre următoarele acțiuni:

- să solicite Comisiei Europene să realizeze o anchetă preliminară cu privire la o petiție și să furnizeze informații privind conformitatea cu legislația aplicabilă a UE;
- să transmită petiția altor comisii ale Parlamentului spre informare sau pentru ca acestea să ia alte măsuri (o comisie poate, de exemplu, să emită un aviz adresat Comisiei pentru petiții, să discute sau să țină seama de o petiție în cadrul activităților sale legislative, politice sau de control);
- dacă petiția se referă la un caz specific care necesită o examinare individuală, comisia poate contacta instituțiile sau autoritățile relevante sau poate interveni prin intermediul reprezentanței permanente a statului membru implicat pentru a soluționa chestiunea;
- să ia orice alte măsură considerată adecvată în încercarea de a soluționa problema sau de a răspunde petiției în mod adecvat.

Comisia parlamentară decide, de asemenea, dacă să introducă o petiție pe ordinea de zi a unei reuniuni a comisiei. În acest caz, se invită petiționarul, Comisia Europeană și reprezentanții statelor membre. În cadrul reuniunii respective, petiționarii își prezintă petiția, dacă doresc acest lucru, Comisia Europeană își expune oral punctul de vedere și formulează comentarii privind răspunsul său scris referitor la aspectele menționate în petiție, iar reprezentanții statelor membre implicate pot să fie invitați să ia cuvântul. Membrii Comisiei pentru petiții au apoi ocazia de a face schimb de opinii cu privire la problemele ridicate în cursul dezbaterii și de a propune noi acțiuni care să fie întreprinse.

În cazuri specifice, comisia poate decide să organizeze o audiere sau un atelier, să facă o vizită de informare în țara sau regiunea implicată, să adopte un raport de misiune care să conțină observațiile și recomandările sale sau poate pregăti și transmite un raport complet sau o propunere de rezoluție care să fie votate în plen de Parlament. De asemenea, poate decide să adreseze întrebări orale Comisiei și/sau Consiliului și să organizeze o dezbateră în plen.

În cazul în care o petiție se referă la o chestiune de interes general care indică transpunerea sau aplicarea incorectă a legislației UE, este posibil ca Comisia Europeană să ia măsuri cu privire la statul membru în cauză, inclusiv prin intermediul unor acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

4. Închidere

O petiție poate fi închisă de comisie în diverse etape ale procedurii, cum ar fi după ce comisia a luat o decizie cu privire la admisibilitatea petiției, după o discuție într-o reuniune a comisiei, atunci când nu se mai pot întreprinde alte acțiuni cu privire la petiție, atunci când o petiție este retrasă de către petiționar sau atunci când petiționarul nu răspunde într-un termen dat la o solicitare de a furniza mai multe informații.

5. Transparență

Petițiile transmise Parlamentului devin documente publice. Rezumatele petițiilor, împreună cu alte documente relevante, sunt publicate în toate limbile oficiale ale UE pe [Portalul online pentru petiții al Parlamentului](#) după ce Comisia pentru petiții a luat o decizie privind admisibilitatea lor.

Petiționarii sunt informați în scris despre toate deciziile luate de comisie cu privire la petiția lor și la motivele care stau la baza deciziilor respective. Dacă este cazul, petiționarilor li se transmit documentele și informațiile relevante după ce deciziile devin disponibile.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Potrivit tratatelor, Parlamentul este punctul de contact pentru petiții și deține, în consecință, responsabilitatea de a se asigura că se ține seama pe deplin în UE de preocupările exprimate în petițiile respective. Pentru a-și îndeplini în condiții optime această îndatorire, Parlamentul a creat o comisie specială, [Comisia pentru petiții](#), căreia i-a încredințat sarcina de a trata petițiile și de a coordona măsurile ulterioare luate de instituție. Așa cum se subliniază în rapoartele sale anuale referitoare la deliberările Comisiei pentru petiții în cursul anului precedent^[1], Parlamentul a considerat întotdeauna petițiile drept un element-cheie al democrației participative. De asemenea, Parlamentul a subliniat importanța rolului jucat de petiții pentru a scoate în evidență cazurile de transpunere și punere în aplicare incorectă a legislației UE de către statele membre. În fapt, o serie de petiții au condus la acțiuni legislative sau politice, la cazuri EU Pilot, la hotărâri preliminare sau la proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

Comisia pentru petiții este deosebit de activă în domenii legate de drepturile fundamentale (inclusiv drepturile copilului, discriminare, drepturile minorităților, justiție, libertatea de circulație, drepturile de vot, Brexit), mediu și bunăstarea animalelor, piața internă, drepturile sociale, migrație, acordurile comerciale și sănătatea publică. Comisia pentru petiții joacă un rol special mai ales în protecția drepturilor persoanelor cu dizabilități prin intermediul Cadrelor UE de punere în aplicare a Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu handicap și, de asemenea, organizează un atelier anual pe teme legate de dizabilități.

Există o serie de instrumente prin care se asigură faptul că chestiunile ridicate în petiții sunt abordate și soluționate: vizitele de informare, audierile publice, atelierile,

[1]Rapoartele anuale referitoare la deliberările Comisiei pentru petiții includ informații cu privire la numărul petițiilor primite, formatul acestora, statutul, rezultatul, țara, limba, naționalitatea și obiectul; portalul online; relațiile cu Comisia, Consiliul și Ombudsmanul European; misiunile de informare, audierile publice, studiile comandate și alte aspecte esențiale.

comandarea de studii, crearea în 2016 a unei rețele pentru petiții prin care să se asigure o cooperare mai bună între comisiile care se ocupă de petiții, precum și cooperarea și dialogul cu parlamentele și autoritățile naționale, dar și cu alte instituții ale UE (în special cu Comisia Europeană și cu Ombudsmanul European).

În 2014, Parlamentul a lansat, de asemenea, [Portalul online pentru petiții](#), care a permis îmbunătățirea și consolidarea publicității și a transparenței petițiilor. Portalul indică, de asemenea, o serie de [alternative la petiții](#) care sunt disponibile pentru cetățenii europeni.

În cursul legislaturii 2019–2024, petițiile au vizat în principal următoarele domenii: mediul; sănătatea; drepturile fundamentale, democrația și aplicarea legislației UE; egalitatea și diversitatea; dizabilitățile; condițiile de muncă; întreprinderile mici și mijlocii și transportul și libera circulație. În 2023, Parlamentul a primit 1 452 de petiții^[2].

Pablo Abril Marti / Georgiana Sandu
05/2024

[2] Pentru mai multe informații despre Comisia pentru petiții și activitățile sale, a se vedea [raportul de activitate al comisiei pentru perioada 2019–2024](#).

4.1.5. INIȚIATIVA CETĂȚENEASCĂ EUROPEANĂ

Inițiativa cetățenească europeană (ICE) este un instrument important al democrației participative în UE. Prin intermediul său, cetățenii, dacă strâng un milion de semnături de la oameni din cel puțin un sfert din statele membre, pot să invite Comisia să propună un act juridic conform cu Tratatul UE. Din 2011, de când se aplică un regulament care stabilește proceduri detaliate pentru ICE, zece astfel de inițiative au ajuns cu succes pe masa Comisiei. Începând din ianuarie 2020, se aplică noi norme pentru a face ICE mai accesibilă.

TEMEI JURIDIC

- Articolul 11 alineatul (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE);
- Articolul 24 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE);
- Regulamentele (UE) nr. 211/2011 și (UE) 2019/788;
- Articolele 222 și 230 din Regulamentul de procedură al Parlamentului European.

CONTEXT

Inițiativele cetățenești sunt instrumente puse la dispoziția cetățenilor din majoritatea statelor membre, la nivel național, regional sau local, chiar dacă diferă considerabil ca domeniu de aplicare și procedură. Conceptul de cetățenie a UE, din care derivă inițiativa cetățenească europeană, a fost introdus prima oară în Tratatul de la Maastricht (1.1.3). În 1996, înainte de Conferința Interguvernamentală de la Amsterdam, miniștrii de externe austriac și italian au propus să se introducă dreptul de a prezenta astfel de inițiative, pe lângă dreptul de a adresa petiții Parlamentului European, dar propunerea nu a fost adoptată la acea conferință. Dispoziții privind o inițiativă cetățenească foarte asemănătoare cu sistemul actual au fost incluse inițial în proiectul de Tratat constituțional. Deși Prezidiul Convenției a respins includerea acestor dispoziții în textul final, până la urmă ele au fost păstrate, grație eforturilor concertate ale organizațiilor societății civile. După eșecul procesului de ratificare a Tratatului Constituțional, au fost reintroduse dispoziții similare în proiectul Tratatului de la Lisabona.

În prezent, dreptul de a depune o inițiativă cetățenească este consfințit în Titlul II din TUE (Dispoziții privind principiile democratice). Articolul 11 alineatul (4) din TUE stabilește cadrul de bază pentru acest drept, iar articolul 24 alineatul (1) din TFUE prevede principiile generale pentru un regulament care să definească procedurile concrete și să detalieze condițiile. [Textul propunerii de regulament a fost stabilit după multe consultări](#). Negocierea și stabilirea textului final au durat mai multe luni – o propunere a fost prezentată Parlamentului și Consiliului la 31 martie 2010, iar la 15 decembrie 2010 s-a ajuns la un acord politic care a permis Parlamentului și Consiliului să adopte oficial textul la 16 februarie 2011. La 1 aprilie 2011, textul convenit de Parlamentul European și Consiliu a intrat în vigoare sub forma Regulamentului

(UE) nr. 211/2011 (Regulamentul ICE). Din cauza unei serii de adaptări tehnice necesare la nivelul statelor membre pentru a institui un proces de verificare uniform, Regulamentul privind inițiativa cetățenească europeană nu a început să se aplice decât un an mai târziu. Până la 1 aprilie 2015 și, ulterior, din trei în trei ani, până la aceeași dată, Comisia trebuie să prezinte un raport despre aplicarea Regulamentului ICE, analizând dacă nu cumva regulamentul trebuie revizuit. Comisia a adoptat asemenea rapoarte la 31 martie 2015, în comunicarea [COM\(2015\)0145](#) și la 28 martie 2018, în comunicarea [COM\(2018\)0157](#). Comunicările respective au indicat cum și cât de bine a fost implementată ICE și au întocmit o listă cu problemele întâmpinate după primii șase ani de implementare a acestui cadru legislativ și instituțional nou. Ele au scos la iveală o serie de neajunsuri și au ținut cont de o serie de sugestii făcute de Parlament în rapoartele sale și de unele [cercetări de fond efectuate din inițiativa Parlamentului](#).

Chiar de la intrarea în vigoare a Regulamentului ICE, s-au exprimat temeri serioase legate de funcționarea acestui instrument. Parlamentul a cerut în mod repetat o reformă a Regulamentului ICE, cu scopul de a simplifica și raționaliza procedurile. În cele din urmă, la 13 septembrie 2017, Comisia și-a prezentat [propunerea legislativă de revizuire a ICE](#). În urma negocierilor interinstituționale purtate în perioada septembrie-decembrie 2018, Parlamentul și Consiliul au ajuns la un acord politic la 12 decembrie 2018. Textul agreat a fost adoptat de Parlament la 12 martie 2019 și de Consiliu la 9 aprilie 2019. [Actul final a fost semnat la 17 aprilie 2019](#) și a fost publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene la 17 mai 2019.

Noul Regulament ICE [Regulamentul (UE) 2019/788] abrogă Regulamentul (UE) nr. 211/2011 și se aplică începând cu 1 ianuarie 2020. Dreptul de a depune o inițiativă cetățenească europeană ar trebui clar separat de dreptul de a adresa o petiție, o procedură de care diferă în multe aspecte esențiale. Petițiile pot fi depuse de cetățenii UE sau de persoane fizice sau juridice rezidente în UE ([4.1.4](#)) și trebuie să vizeze subiecte care intră sub incidența domeniilor de activitate ale UE și care îi afectează pe petiționari în mod direct. Petițiile sunt adresate Parlamentului în calitate de reprezentant direct al cetățenilor la nivelul UE. O ICE este un apel direct de a adopta un instrument legislativ specific la nivelul UE și ca atare trebuie să se supună unor norme specifice pentru a fi eligibilă. Mai trebuie menționat că ea se adresează în ultimă instanță Comisiei, singura instituție care are dreptul de a prezenta propuneri legislative. În acest sens, inițiativa cetățenească europeană este similară cu dreptul la inițiativă conferit Parlamentului European (articolul 225 din TFUE) și Consiliului (articolul 241 din TFUE).

PROCEDURA

A. Comitetul cetățenilor

Ca cerință minimă, este nevoie de o structură organizatorică de bază pentru o inițiativă de o asemenea amploare. Primul pas pentru a lansa o inițiativă cetățenească europeană este înființarea unui comitet de organizare, denumit „comitetul cetățenilor”. Acest comitet trebuie să fie alcătuit din cel puțin șapte persoane rezidente în cel puțin șapte state membre diferite (dar nu neapărat de naționalități diferite) și care au împlinit vârsta care le dă dreptul să voteze la alegerile

europene. Comitetul trebuie să desemneze un reprezentant și un supleant, care să acționeze ca persoane de contact pentru inițiativa cetățenească europeană în cauză.

Contrar propunerilor Comisiei și Parlamentului, noul regulament ICE nu reduce la 16 ani vârsta minimă pentru sprijinirea unei ICE, însă statele membre pot stabili vârsta minimă la 16 ani, dacă doresc acest lucru.

B. Înregistrarea

Înainte de a putea trece la strângerea declarațiilor de susținere de la cetățeni, comitetul trebuie să înregistreze inițiativa la Comisie. În acest scop, trebuie depus un document care conține titlul, obiectul și o descriere succintă a inițiativei, precum și temeiul juridic propus pentru acțiunea juridică și informații despre membrii comitetului și despre toate sursele de sprijin și de finanțare ale inițiativei propuse. Organizatorii pot furniza informații mai detaliate și alte materiale, cum ar fi o schiță a documentului legislativ propus, sub forma unei anexe.

Comisia are la dispoziție două luni pentru a decide dacă înregistrează inițiativa propusă. Aceasta nu va fi înregistrată dacă nu sunt îndeplinite cerințele procedurale sau dacă nu se încadrează în domeniile în care Comisia are competența de a depune o propunere de act juridic în scopul punerii în aplicare a tratatelor. Înregistrarea va fi refuzată, de asemenea, dacă inițiativa este vădit nereserioasă, abuzivă sau vexatorie sau contravine valorilor UE, astfel cum sunt prevăzute la articolul 2 din TUE. Decizia Comisiei poate fi atacată prin recurs judiciar sau extrajudiciar. Inițiativele înregistrate sunt publicate pe site-ul Comisiei.

Pentru ca ICE să devină mai accesibile și pentru a fi siguri că sunt înregistrate cât mai multe inițiative posibil, noul regulament prevede, de asemenea, posibilitatea de a înregistra inițiativele parțial.

C. Strângerea declarațiilor de susținere

După înregistrarea inițiativei, organizatorii pot începe să strângă declarațiile de susținere. Ele trebuie strânse în termen de 12 luni de la înregistrare. Declarațiile de susținere pot fi colectate pe hârtie sau în format electronic. Dacă sunt colectate în format electronic, sistemul de colectare online trebuie să fie mai întâi certificat de către autoritățile naționale competente. Normele detaliate cu specificațiile tehnice pentru sistemele de colectare online sunt prevăzute într-un regulament de punere în aplicare al Comisiei [[Regulamentul \(UE\) 2019/1799](#)]. Indiferent dacă declarațiile de susținere sunt colectate pe hârtie sau în format electronic, se aplică aceleași cerințe privind verificarea datelor. Pentru a fi luată în considerare de Comisie, inițiativa cetățenească europeană trebuie să strângă un milion de declarații de susținere în termen de 12 luni.

Noul regulament ICE le va permite cetățenilor UE să sprijine o ICE, indiferent de locul în care trăiesc. El introduce totodată mai multă flexibilitate în alegerea datei de începere a perioadei de colectare a semnăturilor, în decurs de șase luni de la înregistrare. În plus, simplifică și mai mult cerințele aferente datelor personale ale semnatarilor ICE. Totuși, statele membre vor putea în continuare să le ceară semnatarilor să precizeze datele complete ale documentelor de identitate.

În plus, noul regulament stabilește că Comisia are obligația de a institui și a exploata un sistem centralizat online de colectare a semnăturilor și de a elimina treptat sistemele individuale de colectare după 2022.

În cele din urmă, la insistența Parlamentului European, prin noul regulament organizatorii de ICE beneficiază de mai multă susținere datorită unor puncte de contact în fiecare stat membru și unei platforme de colaborare online care oferă informații și asistență, sprijin practic și consiliere juridică despre ICE.

D. Verificarea și certificarea

După colectarea numărului necesar de declarații de susținere dintr-un număr suficient de state membre, organizatorii trebuie să le depună la [autoritățile naționale competente](#), care au sarcina de a certifica declarațiile de susținere compilate de Comisie pe baza informațiilor comunicate de statele membre. Autoritățile cărora li se încredințează această sarcină sunt de obicei ministere de Interne, comisii electorale sau registre de evidență a populației. Autoritățile naționale au la dispoziție trei luni pentru a certifica declarațiile de susținere, dar nu au obligația de a verifica semnăturile.

E. Prezentarea și examinarea

În această etapă, organizatorilor li se solicită să prezinte certificate relevante din partea autorităților naționale care să ateste numărul de declarații de susținere; ei trebuie să furnizeze informații despre toate sursele lor de finanțare. În principiu, contribuțiile care depășesc 500 de EUR trebuie declarate.

După ce a primit inițiativa depusă, Comisia are obligația de a o publica imediat într-un registru și de a-i primi pe organizatori la un nivel de protocol adecvat pentru a le da ocazia să explice detaliile solicitării. După un schimb de opinii cu Comisia, organizatorii au ocazia să își expună inițiativa în cadrul unei audieri publice organizate de Parlament. Audierea este organizată de comisia competentă în domeniul în care se încadrează subiectul inițiativei (articolul 222 din Regulamentul de procedură al Parlamentului).

Noul regulament ICE prelungeste de la trei la șase luni perioada de care dispune Comisia ca să răspundă la o inițiativă valabilă. Comisia trebuie să publice o comunicare în care își expune concluziile juridice și politice cu privire la fiecare inițiativă și prezintă o listă oficială cu acțiunile pe care are de gând să le întreprindă și un calendar clar de execuție. În plus, pentru transparență deplină, regulamentul le impune organizatorilor obligația de a prezenta rapoarte periodice cu privire la sursele de finanțare și la alte tipuri de sprijin primit. De asemenea, impune Comisiei obligația de a pune la dispoziție un formular de contact în registru și pe site-ul internet public al ICE, astfel încât cetățenii să poată depune o plângere dacă consideră că aceste informații nu sunt complete sau corecte.

Noul regulament ICE și modificările Regulamentului său de procedură îi conferă Parlamentului un rol și mai important decât înainte. Pentru a amplifica impactul politic al inițiativelor de succes, după audierea publică Parlamentul poate organiza o dezbateră în plen și poate adopta o rezoluție pentru a evalua sprijinul politic de care se bucură inițiativa. În sfârșit, Parlamentul va examina acțiunile derulate de Comisie ca răspuns la inițiativă, prezentate, și ele, în comunicări specifice ale Comisiei.

INIȚIATIVE ACTUALE

Până în prezent, zece inițiative au atins numărul necesar de semnături (Right2Water, One of us, Stop vivisection, Ban Glyphosate, Minority Safe Pack, End the Cage Age, Save bees and farmers, Stop Finning – Stop the trade, Save Cruelty Free Cosmetics și Fur Free Europe), și au fost prezentate Comisiei. Parlamentul a organizat audieri cu reprezentanții inițiativelor. Comisia a oferit un răspuns la aceste inițiative, prezentându-și concluziile juridice și politice. De când s-a lansat ICE, Comisia a înregistrat în total 111 inițiative.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Parlamentul a privit instrumentul inițiativei cetățenești europene cu foarte mare interes. Înainte să intre în vigoare Tratatul de la Lisabona, Parlamentul a adoptat o [rezoluție cuprinzând o propunere detaliată de punere în aplicare a ICE](#). După intrarea în vigoare a Tratatului, Parlamentul s-a implicat activ în negocierile privind Regulamentul ICE. Parlamentul a contribuit cu succes la procesul prin care inițiativa cetățenească europeană a devenit un instrument al democrației participative mai accesibil și mai adaptat nevoilor cetățenilor. Parlamentul a obținut, printre altele, reducerea la un sfert a numărului minim de state membre din care trebuie să provină declarațiile de susținere; a insistat ca verificarea admisibilității să se facă înaintea înregistrării și a făcut presiuni în favoarea unor dispoziții care să le permită tuturor cetățenilor și rezidenților UE, indiferent de naționalitate, să aibă dreptul de a semna o inițiativă cetățenească europeană.

Parlamentul a lansat o serie de apeluri politice de a simplifica și raționaliza procedurile pentru lansarea unei ICE și de a-i amplifica impactul. Parlamentul a adoptat o [rezoluție referitoare la procesul de revizuire a ICE](#) la 28 octombrie 2015, cerând, printre altele, să se revizuiască regulamentul, pentru a simplifica cerințele privind datele personale și a asigura fonduri pentru a sprijini organizarea de inițiative cetățenești europene. În 2017, Comisia pentru afaceri constituționale a lansat un raport legislativ din proprie inițiativă în ideea de a face o revizuire demnă de acest nume a Regulamentului privind inițiativa cetățenească europeană. În septembrie 2017, pe baza solicitărilor Parlamentului și a unei consultări publice, Comisia și-a prezentat în cele din urmă [propunerea de nou regulament privind ICE](#). La 20 iunie 2018, [Comisia pentru afaceri constituționale și-a adoptat raportul referitor la propunerea Comisiei](#), urmat, la 5 iulie 2018, de votul în plen privind începerea negocierilor interinstituționale pentru noul Regulament ICE.

La 12 decembrie 2018, Parlamentul și Consiliul au ajuns la un acord politic. După rezoluția Parlamentului din 12 martie și aprobarea Consiliului din 9 aprilie, actul final a fost semnat la 17 aprilie 2019 și publicat în Jurnalul Oficial la 17 mai 2019. Noul Regulament ICE [Regulamentul (UE) 2019/788] abrogă Regulamentul (UE) nr. 211/2011 și se aplică începând cu 1 ianuarie 2020.

Noul Regulament ICE face procedura ICE mai accesibilă, mai puțin birocratică și mai ușor de utilizat pentru organizatori și susținători, stabilind, totodată, norme mai stricte pentru acțiunile care trebuie întreprinse ca răspuns.

La 15 iulie 2020, Parlamentul și Consiliul au adoptat măsuri temporare pentru a contracara efectele pandemiei de COVID-19 asupra punerii în aplicare a ICE. Noile

norme permit prelungirea perioadelor de strângere a semnăturilor pentru inițiativele cetățenești afectate de pandemie.

La 3 iunie 2021, Comisia a adoptat decizia de a prelungi cu trei luni perioadele de strângere a declarațiilor de susținere pentru ICE; durata maximă a perioadei de colectare a fost prelungită până la 31 decembrie 2022.

La 13 iunie 2023, Parlamentul a adoptat o [rezoluție referitoare la punerea în aplicare a regulamentelor privind inițiativa cetățenească europeană](#).

La 6 decembrie 2023, Comisia a publicat un [raport privind punerea în aplicare a regulamentului ICE](#). La 20 martie 2024, Comisia a prezentat raportul Comisiei pentru afaceri constituționale a Parlamentului European.

Alessandro Davoli
04/2024

4.2. UN SPAȚIU DE LIBERTATE, SECURITATE ȘI JUSTIȚIE:

4.2.1. UN SPAȚIU DE LIBERTATE, SECURITATE ȘI JUSTIȚIE: ASPECTE GENERALE

Tratatele acordă o mare importanță creării unui spațiu de libertate, securitate și justiție. În 2009 au fost introduse câteva noi elemente importante: un proces decizional mai eficient și mai democratic, ca răspuns la desființarea vechii structuri bazate pe piloni; competențe sporite pentru Curtea de Justiție a UE; și un rol nou pentru parlamentele naționale. Drepturile fundamentale sunt consolidate prin Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, obligatorie din punct de vedere juridic.

TEMEI JURIDIC

La articolul 3 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) se stabilesc principalele obiective ale spațiului de libertate, securitate și justiție (SLSJ) al UE.

Titlul V din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) – articolele 67–89 – este consacrat SLSJ. Pe lângă dispozițiile generale, acest titlu conține capitole speciale privind:

- politici privind controlul la frontiere, dreptul de azil și imigrarea;
- cooperarea judiciară în materie civilă;
- cooperarea judiciară în materie penală;
- cooperarea polițienească^[1].

[1] A se vedea fișele tehnice [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.5](#), [4.2.6](#), [4.2.7](#)

Danemarca nu participă la adoptarea de către Consiliu a măsurilor în temeiul titlului V din TFUE ([Protocolul nr. 22](#) – clauza de neparticipare – scutește Danemarca de la a participa la politică). Din 2001 însă Comisia a pus în aplicare acquis-ul Schengen pe o bază interguvernamentală. În ceea ce privește cooperarea judiciară în materie civilă și normele care reglementează instanțele competente în litigiile de natură civilă sau comercială dintre persoane fizice care au reședința în state membre diferite ([Regulamentul „Bruxelles I”](#)), la 19 octombrie 2005 Regatul Danemarcei și UE au încheiat un [acord privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială](#). În conformitate cu articolul 3 alineatul (2) din acord, ori de câte ori sunt adoptate modificări, Danemarca trebuie să notifice Comisiei decizia sa de a pune sau nu în aplicare conținutul modificărilor respective. Irlanda participă la adoptarea și aplicarea unor măsuri specifice numai după o decizie de participare ([Protocolul nr. 21](#)).

Pe lângă aceste dispoziții, trebuie menționate și alte articole legate indisolubil de crearea unui SLSJ. Acestea includ articolul 6 din TUE privind Cartea drepturilor fundamentale și Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale^[2], articolul 8 din TFUE privind eliminarea inegalităților, articolul 15 alineatul (3) din TFUE privind dreptul de acces la documentele instituțiilor, articolul 16 din TFUE privind protecția datelor cu caracter personal^[3] și articolele 18-25 din TFUE referitoare la nediscriminare și cetățenia Uniunii^[4]. Însă TFUE a introdus și o serie de „clauze de frânare” pentru cazurile în care un stat membru consideră că un proiect legislativ ar afecta aspecte fundamentale ale sistemului său de justiție penală [articolul 82 alineatul (3) din TFUE], precum și norme minime comune privind definirea infracțiunilor și a sancțiunilor pentru infracțiuni deosebit de grave cu o dimensiune transfrontalieră [articolul 83 alineatul (3) din TFUE]. Modul în care acest lucru funcționează în practică este următorul: un proiect de directivă este înaintat Consiliului European, iar procedura legislativă ordinară este suspendată. Dacă se ajunge la un consens, Consiliul European va retrimite proiectul, în termen de patru luni, Consiliului, care va pune capăt suspendării procedurii legislative ordinare.

OBIECTIVE

Obiectivele SLSJ sunt precizate la articolul 67 din TFUE:

- „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.
- Uniunea asigură absența controalelor asupra persoanelor la frontierele interne și dezvoltă o politică comună în domeniul dreptului de azil, al imigrării și al controlului la frontierele externe care este întemeiată pe solidaritatea între statele membre și care este echitabilă față de resortisanții țărilor terțe. În înțelesul prezentului titlu, apatrizii sunt asimilați resortisanților țărilor terțe.
- Uniunea acționează pentru a asigura un înalt nivel de securitate prin măsuri de prevenire și combatere a criminalității, a rasismului și a xenofobiei, prin

[2] A se vedea fișa tehnică [4.1.2](#)

[3] A se vedea fișa tehnică [4.2.8](#)

[4] A se vedea fișa tehnică [4.1.1](#)

măsurile de coordonare și de cooperare între autoritățile polițienești și judiciare și între alte autorități competente, precum și prin recunoașterea reciprocă a Deciziilor judiciare în materie penală și, după caz, prin apropierea legislațiilor penale.

- Uniunea facilitează accesul la justiție, în special pe baza principiului recunoașterii reciproce a Deciziilor judiciare și extrajudiciare în materie civilă”.

REALIZĂRI

A. Principalele elemente noi introduse de Tratatul de la Lisabona

1. Un proces decizional mai eficient și mai democratic

Tratatul de la Lisabona a abolit cel de al treilea pilon, bazat pe cooperarea interguvernamentală, generalizând, astfel, metoda comunitară în cadrul SLSJ. Adoptarea textelor legislative se face din acest moment, în principiu, în conformitate cu procedura legislativă ordinară descrisă la articolul 294 din TFUE. Consiliul hotărăște cu majoritate calificată și Parlamentul European, în calitate de colegiutor, își prezintă avizul în cadrul procedurii de codecizie.

2. Un rol nou pentru parlamentele naționale

Articolul 12 din TUE și protocoalele nr. 1 și 2 stabilesc rolul parlamentelor naționale în UE. Parlamentele naționale dispun acum de un termen de opt săptămâni pentru a examina orice propunere legislativă din perspectiva principiului subsidiarității; înainte de expirarea acestui termen nu poate fi luată nicio decizie la nivelul UE în privința propunerii respective. În ceea ce privește SLSJ, dacă un sfert dintre parlamentele naționale solicită acest lucru, propunerea trebuie să facă obiectul unei reexaminări [articolul 7 alineatul (2) din Protocolul nr. 2].

Curtea de Justiție poate fi sesizată printr-o procedură în anulare dacă un act legislativ încalcă principiul subsidiarității.

Parlamentele naționale participă la evaluarea Eurojust și Europol (articolele 85 și 88 din TFUE).

3. Competențe sporite pentru Curtea de Justiție a Uniunii Europene^[5]

Curtea de Justiție poate acum să emită decizii preliminare în legătură cu orice aspect al SLSJ, fără restricție. La încheierea perioadei de tranziție de cinci ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (adică la 1 decembrie 2014), actele adoptate în temeiul precedentului tratat în domeniul cooperării polițienești și al cooperării judiciare în materie penală pot, de asemenea, face obiectul unei astfel de acțiuni. Același sistem se aplică în privința acțiunilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor (Protocolul nr. 36).

4. Un rol mai important pentru Comisie

Posibilitatea Comisiei de a introduce o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre care nu respectă dispozițiile în materie de SLSJ este o noutate importantă, care îi conferă noi competențe în supravegherea aplicării legislației.

[5] A se vedea fișa tehnică [1.3.10](#)

5. Potențiala implicare a statelor membre în evaluarea implementării politicilor în materie de SLSJ

Articolul 70 din TFUE prevede că Consiliul poate adopta, la propunerea Comisiei, măsuri de stabilire a modalităților prin care statele membre, în colaborare cu Comisia, efectuează o evaluare obiectivă și imparțială a implementării politicilor în materie de SLSJ de către autoritățile statelor membre.

B. Rolul de planificare al Consiliului European

În paralel cu schimbările survenite în urma tratatelor succesive, Consiliul European a jucat un rol foarte important în evoluțiile și progresele înregistrate în diferite domenii ale SLSJ.

Consiliul European de la Tampere, din octombrie 1999, a organizat o reuniune specială dedicată creării unui spațiu de libertate, securitate și justiție, exploatând la maximum posibilitățile oferite de Tratatul de la Amsterdam.

În noiembrie 2004, Consiliul European a adoptat un nou program de acțiune pe cinci ani, programul de la Haga.

La 10 și 11 decembrie 2009, Consiliul European a adoptat programul de la Stockholm. Acest program multianual pentru perioada 2010–2014 a pus în centrul preocupărilor sale interesele și nevoile cetățenilor și ale altor persoane față de care UE are o responsabilitate.

Tratatul de la Lisabona recunoaște oficial rolul de prim rang al Consiliului European care „definește orientările strategice ale planificării legislative și operaționale în cadrul spațiului de libertate, securitate și justiție” (articolul 68 din TFUE).

C. Înființarea de organisme specializate pentru administrarea SLSJ: agențiile

Au fost înființate diferite agenții pentru a contribui la monitorizarea politicilor într-o serie de domenii importante ale SLSJ: [Europol](#), pentru cooperarea polițienească; [Agenția Uniunii Europene pentru formare în materie de aplicare a legii](#) (CEPOL); [Eurojust](#), pentru cooperarea judiciară în materie penală; [Agenția UE pentru drepturi fundamentale](#) (FRA), care se ocupă cu drepturile fundamentale și discriminarea; [Observatorul European pentru Droguri și Toxicomanie](#) (EMCDDA); [Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă](#) (Frontex), responsabilă cu coordonarea controlului la frontierele externe; [Agenția UE pentru Azil](#) (EUAA); [Parchetul European \(EPPO\)](#)^[6] și [Agenția UE pentru gestionarea sistemelor IT de mari dimensiuni în cadrul SLSJ](#) (eu-LISA).

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Parlamentul European dispune de o paletă de instrumente și competențe care îi permit să își îndeplinească pe deplin rolul:

- competență legislativă în măsura în care, de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona în 2009, Parlamentul acționează în calitate de colegiutor în cadrul procedurii legislative ordinare. Aceasta a devenit regula generală, dar cu o serie de excepții. Printre acestea se numără măsurile menite să asigure „[cooperarea

[6] A se vedea fișa tehnică [4.2.6](#)

administrativă] între serviciile competente ale statelor membre” (articolul 74 din TFUE), care fac încă obiectul unei „proceduri legislative speciale”, Consiliul hotărând la propunerea Comisiei sau a unui sfert dintre statele membre și după consultarea Parlamentului. În plus, se aplică o procedură legislativă specială (Consiliul hotărând în unanimitate după consultarea Parlamentului) în ceea ce privește măsurile de stabilire a condițiilor și limitărilor pentru cooperarea polițienească (articolul 89 din TFUE) sau dispozițiile privind pașapoartele, cărțile de identitate și permisele de ședere [articolul 77 alineatul (3) din TFUE];

- competență bugetară, Parlamentul European fiind responsabil, împreună cu Consiliul, de întocmirea bugetului UE pentru programe în domeniul SLSJ, precum și de bugetele operaționale și administrative ale agențiilor menționate anterior;
- verificarea activităților agențiilor UE care funcționează în acest domeniu de politică, de exemplu prin trimiterea de delegații în statele membre sau la frontiere externe ale UE pentru a identifica probleme și a verifica modul în care este pusă în aplicare legislația adoptată la nivelul UE;
- competență de a sesiza Curtea de Justiție cu o acțiune în anulare, competență pe care Parlamentul European a exercitat-o, de exemplu, pentru a solicita și a obține anularea anumitor dispoziții ale actelor legislative;
- competență de inițiativă politică, pe care Parlamentul o exercită prin adoptarea de rapoarte din proprie inițiativă și de rezoluții pe teme pe care Parlamentul European decide să le abordeze.

Principalele priorități evidențiate în mod constant de Parlament în cursul ultimilor ani pot fi rezumate după cum urmează:

- recunoașterea și luarea în considerare a importanței tot mai mari a SLSJ în contextul dezvoltării UE;
- eliminarea celui de-al treilea pilon și integrarea domeniilor cooperării polițienești și cooperării judiciare în materie penală în domeniul procedural și legislativ al UE, permițând astfel Parlamentului European să își exercite pe deplin rolul democratic în procesul legislativ;
- abandonarea regulii unanimității în cadrul Consiliului pentru a facilita luarea de decizii;
- menținerea unui echilibru just între protecția drepturilor fundamentale ale cetățenilor și rezidenților și cerințele de securitate și de combatere a terorismului, precum și garantarea reflectării acestui echilibru în legislație și în punerea în aplicare;
- consolidarea protecției și promovării drepturilor fundamentale, în special prin adoptarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene cu caracter juridic obligatoriu și prin înființarea unei Agenții pentru Drepturi Fundamentale, precum și prin crearea unei [comisii de anchetă pentru examinarea utilizării Pegasus și a altor programe de spionaj echivalente](#), care a evaluat modul în care utilizarea programelor de spionaj împotriva cetățenilor UE a afectat procesele democratice și drepturile individuale ale cetățenilor UE.

Udo Bux / Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski
05/2024

4.2.2. POLITICA ÎN DOMENIUL AZILULUI

Obiectivul politicii Uniunii în domeniul azilului este de a acorda statutul corespunzător oricărui resortisant al unei țări terțe care solicită protecție internațională în unul dintre statele sale membre, precum și de a asigura respectarea principiului nereturnării^[1]. În acest scop, Uniunea face eforturi pentru a crea un sistem european comun de azil.

TEMEI JURIDIC

- Articolul 67 alineatul (2) și articolele 78 și 80 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE);
- Articolul 18 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

OBIECTIVE

Uniunea urmărește să dezvolte o politică comună în materie de azil, protecție subsidiară și protecție temporară, cu scopul de a oferi un statut corespunzător oricărui resortisant al unei țări terțe care are nevoie de protecție internațională și de a asigura respectarea principiului nereturnării. Politica trebuie să concorde cu Convenția de la Geneva din 28 iulie 1951 privind statutul refugiaților și cu Protocolul din 31 ianuarie 1967 la aceasta. Nici TFUE, nici Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene nu oferă definiții ale termenilor de „azil” și „refugiat”, însă ambele se referă explicit la Convenția de la Geneva și la protocolul la aceasta.

REALIZĂRI

A. Progresele realizate prin Tratatul de la Amsterdam și prin Tratatul de la Nisa

Prin Tratatul de la Maastricht din 1993, cooperarea interguvernamentală de până atunci în materie de azil a fost introdusă în cadrul instituțional al UE. Ca actor principal, Consiliul trebuia să implice Comisia în activitatea sa și să informeze Parlamentul cu privire la inițiativele luate în materie de azil; Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu avea jurisdicție în ceea ce privește chestiunile legate de azil.

Tratatul de la Amsterdam a conferit, în 1999, noi competențe instituțiilor UE, permițându-le să elaboreze acte legislative în domeniul azilului, printr-un mecanism instituțional specific: o perioadă de tranziție de cinci ani, cu un drept de inițiativă împărțit între Comisie și statele membre și o decizie în unanimitate în cadrul Consiliului, după consultarea Parlamentului; Curții de Justiție i s-au conferit o serie de competențe în anumite situații specifice. Tratatul de la Amsterdam prevedea, de asemenea, că, după încheierea acestei prime faze de cinci ani, Consiliul ar putea decide să aplice procedura normală de codecizie, hotărând în continuare cu majoritate calificată. Consiliul a luat o decizie în acest sens la sfârșitul anului 2004, iar procedura

de codecizie (acum cunoscută sub numele de „procedură legislativă ordinară”) se aplică din 2005.

Adoptând Programul de la Tampere, în octombrie 1999, Consiliul European a hotărât că punerea în aplicare a unui sistem european comun ar trebui să se realizeze în două etape: adoptarea unor standarde minime comune pe termen scurt, care să conducă apoi, pe termen mai lung, la o procedură comună și la un statut uniform pentru persoanele care beneficiază de azil, valabil în toată Uniunea.

Acest lucru a condus la „prima fază” a sistemului european comun de azil (SECA), între 1999 și 2004, când au fost stabilite criteriile și mecanismele de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil (înlocuind Convenția internațională/interguvernamentală de la Dublin, din 1990), inclusiv Baza europeană de date dactiloscopice ale solicitanților de azil (Eurodac), pentru stocarea și compararea datelor dactiloscopice. De asemenea, el a definit standardele minime comune pe care statele membre ar trebui să le respecte la primirea solicitanților de azil, condițiile care trebuie îndeplinite pentru a obține protecție internațională și natura protecției acordate, precum și procedurile stabilite pentru acordarea și retragerea statutului de refugiat. Alte acte legislative reglementau protecția temporară în caz de aflux masiv.

În noiembrie 2004, în Programul de la Haga s-a solicitat ca instrumentele și măsurile din faza a doua să fie adoptate până la sfârșitul anului 2010, evidențiind ambiția UE de a depăși standardele minime, pentru a stabili o procedură de azil unică, care să cuprindă garanții comune și un statut uniform pentru persoanele cărora li s-a acordat protecție. În Pactul european privind imigrația și azilul din 2008, acest termen a fost prelungit până la 2012.

B. Tratatul de la Lisabona

Tratatul de la Lisabona, care a intrat în vigoare în decembrie 2009, a schimbat situația și a transformat măsurile în materie de azil; astfel, ele nu se mai limitau la stabilirea unor standarde minime, ci prevedeau crearea unui sistem comun, cu un regim unitar și proceduri uniforme.

Sistemul european comun de azil trebuie să includă următoarele elemente:

- un regim unitar de azil;
- un statut unitar de protecție subsidiară;
- un sistem comun de protecție temporară;
- proceduri comune de acordare și de retragere a regimului unitar de azil sau de protecție subsidiară;
- criterii și mecanisme de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri;
- standarde referitoare la condițiile de primire;
- parteneriatul și cooperarea cu țările terțe.

De asemenea, de la adoptarea Tratatului de la Lisabona, articolul 80 din TFUE a prevăzut explicit principiul solidarității și al distribuirii echitabile a responsabilităților, inclusiv a costurilor financiare, între statele membre. Acțiunile UE în materie de

azil ar trebui să includă, când este necesar, măsuri adecvate pentru a asigura respectarea acestui principiu. Tratatul a modificat substanțial și procedura decizională în chestiunile legate de azil, făcând din codecizie procedura standard. În plus, au fost îmbunătățite considerabil modalitățile practice ale controlului jurisdicțional exercitat de CJUE. De acum înainte, pronunțarea unei hotărâri cu titlu preliminar va putea fi solicitată de orice instanță dintr-un stat membru, și nu doar de instanțele naționale de ultim grad, cum era cazul anterior. Aceasta a permis dezvoltarea unei jurisprudențe mai extinse a CJUE în materie de azil.

Programul de la Stockholm, adoptat de Consiliul European la 10 decembrie 2009 pentru perioada 2010–2014, a reafirmat „obiectivul de instituire a unui spațiu comun de protecție și solidaritate, bazat pe o procedură de azil comună și pe un statut uniform pentru cei care beneficiază de protecție internațională”. El a subliniat în mod special necesitatea încurajării unei solidarități veritabile cu statele membre supuse unor presiuni deosebite și rolul important pe care urmează să-l joace noul Birou European de Sprijin pentru Azil [EASO, în prezent Agenția Uniunii Europene pentru Azil ([EUAA](#))].

Deși Comisia și-a prezentat propunerile pentru a doua fază a SECA încă din 2008–2009, negocierile au fost lente. În consecință, „a doua” fază a SECA a fost adoptată după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, cu o transferare a accentului de la standardele minime la o procedură de azil comună, bazată pe un statut uniform de protecție.

C. Instrumente juridice și eforturile de reformă actuale

Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate, și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri ([„Directiva privind protecția temporară”](#)) a fost elaborată ca un cadru de gestionare a unui aflux masiv neprevăzut de persoane strămutate și de acordare a unei protecții imediate. Obiectivele acestei directive sunt de a reduce disparitățile dintre politicile statelor membre privind primirea și tratamentul persoanelor strămutate într-o situație de aflux masiv și de a promova solidaritatea între statele membre. Ea a fost activată pentru prima dată de Consiliu ca răspuns la invadarea fără precedent a Ucrainei de către Rusia la 24 februarie 2022, pentru a oferi asistență rapidă și eficace persoanelor care fug din calea războiului din Ucraina.

Cu excepția [Directivei reformate privind condițiile pentru protecția internațională](#), care a intrat în vigoare în ianuarie 2012, celelalte acte legislative reformate au intrat în vigoare abia în iulie 2013 ([Regulamentul Eurodac](#); [Regulamentul Dublin III](#); [Directiva privind condițiile de primire](#); și [Directiva privind procedurile de azil](#)), ceea ce a însemnat că transpunerea lor cu întârziere la jumătatea lunii iulie 2015 a coincis cu punctul culminant al crizei migrației. În iunie 2014, Consiliul European a întocmit [orientările strategice pentru planificarea legislativă și operațională](#) în Spațiul de libertate, securitate și justiție (articolul 68 din TFUE) pentru următorii ani, pe baza [Comunicării Comisiei](#) din martie 2014 și a progreselor realizate prin Programul de la Stockholm. Orientările subliniază că transpunerea integrală și implementarea efectivă a Sistemului european comun de azil (SECA) reprezintă o prioritate absolută.

Având în vedere presiunea migrației din 2014, Comisia a prezentat [Agenda europeană privind migrația](#), în mai 2015 (a se vedea fișa [4.2.3](#)), care a propus o serie de măsuri pentru a contracara această presiune, printre care abordarea-hotspot-, aplicată împreună de EASO (în prezent EUAA), Frontex (în prezent Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă) și Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol), care implică operarea pe teren în statele membre din prima linie, pentru a identifica și a înregistra rapid migranții nou-sosiți și a le preleva amprentele digitale. Abordarea-hotspot a urmărit, de asemenea, să contribuie la aplicarea mecanismelor de transfer de urgență pentru un număr total de 160 000 de persoane care au nevoie de protecție internațională. Mecanismele au fost propuse de Comisie pentru a sprijini Italia și Grecia și au fost adoptate de Consiliu la [14 și 22 septembrie 2015](#), după consultarea Parlamentului. Decizia Consiliului a fost ulterior confirmată în instanță, în [hotărârea CJUE din 6 septembrie 2017](#).

Agenda europeană privind migrația prevede și alte măsuri în vederea unei reforme a SECA, care au fost prezentate în două pachete de propuneri legislative în mai și iulie 2016 și au fost dezbătute de Parlament și Consiliu pe parcursul întregii legislaturi care s-a încheiat în mai 2019. Cu toate acestea, nu au fost adoptate acte legislative în timpul legislaturii 2014-2019 deoarece dosarele au fost blocate în Consiliu sau alte dosare specifice au fost amânate din cauza blocajelor în dosarele conexe.

La 23 septembrie 2020, Comisia a publicat [noul Pact privind migrația și azilul](#), în încercarea de a debloca reforma SECA.

Prima dintre propunerile de reformă care a fost aprobată a fost înființarea Agenției Uniunii Europene pentru Azil (EUAA), care înlocuiește EASO. EUAA a fost instituită prin [Regulamentul \(UE\) 2021/2303](#), care a intrat în vigoare la 19 ianuarie 2022.

În septembrie 2022, Parlamentul și cinci președinții prin rotație ale Consiliului au semnat o [foaie de parcurs](#) comună privind organizarea, coordonarea și punerea în aplicare a calendarului negocierilor dintre colegiitori privind sistemul european comun de azil (SECA) și noul Pact european privind migrația și azilul. Ei s-au angajat să colaboreze pentru a adopta reforma normelor UE în materie de migrație și azil înainte de alegerile pentru Parlamentul European din 2024.

Următoarele zece instrumente juridice au fost adoptate la 14 mai 2024, reformând cadrul european pentru gestionarea azilului și migrației.

Titlul scurt	Referință	Scurtă descriere
Directiva privind condițiile de primire	Directiva (UE) 2024/1346	Stabilește standarde pentru primirea solicitanților de protecție internațională în statele membre.
Regulamentul privind condițiile de obținere a protecției internaționale	Regulamentul (UE) 2024/1347	Stabilește standarde pentru: – condițiile pe care resortisanții țărilor terțe sau apatrizii trebuie să le îndeplinească pentru a beneficia de protecție internațională; – un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru protecție subsidiară; – conținutul protecției internaționale acordate.

Regulamentul privind procedura de azil	Regulamentul (UE) 2024/1348	Instituie o procedură comună de acordare și de retragere a protecției internaționale în temeiul Regulamentului (UE) 2024/1347.
Procedura de returnare la frontieră	Regulamentul (UE) 2024/1349	Stabilește o procedură de returnare la frontieră. Se aplică resortisanților țărilor terțe și apatrizilor a căror cerere a fost respinsă în contextul procedurii de azil la frontieră.
Regulamentul privind cadrul de relocare al Uniunii	Regulamentul (UE) 2024/1350	Stabilește norme comune pentru relocare și admisia umanitară.
Gestionarea situațiilor legate de azil și migrație	Regulamentul (UE) 2024/1351	Stabilește un cadru comun pentru gestionarea azilului și a migrației în UE, precum și pentru funcționarea SECA. Instituie un nou mecanism permanent de solidaritate între statele membre. Stabilește norme clare privind responsabilitatea pentru a evalua cererile de protecție internațională.
Regulament de modificare pentru a facilita procedura de screening	Regulamentul (UE) 2024/1352	Modifică Regulamentul (UE) 2019/816 de stabilire a sistemului european de informații cu privire la cazierile judiciare ale resortisanților țărilor terțe (ECRIS-TCN) și Regulamentul (UE) 2019/818 privind instituirea unui cadru pentru interoperabilitatea dintre sistemele de informații ale UE în domeniul cooperării polițienești și judiciare, al azilului și al migrației.
Regulamentul privind procedura de screening	Regulamentul (UE) 2024/1356	Stabilește: – screeningul la frontierele externe ale statelor membre aplicat resortisanților țărilor terțe care au trecut frontiera externă în mod neautorizat, au solicitat protecție internațională în cursul verificărilor la frontieră sau au fost debarcați după o operațiune de căutare și salvare, înainte ca aceștia să fie îndrumați către procedura corespunzătoare; – screeningul resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul statelor membre atunci când nu există nicio indicație că respectivii resortisanți ai țărilor terțe au fost supuși unor controale la frontierele externe, înainte ca aceștia să fie îndrumați către procedura corespunzătoare.
Eurodac	Regulamentul (UE) 2024/1358	Creează o bază de date interoperabilă pentru a sprijini sistemul de azil, pentru a contribui la gestionarea migrației ilegale și pentru a sprijini punerea în aplicare a Regulamentului privind cadrul de relocare și a Directivei privind protecția temporară.

Regulamentul privind abordarea situațiilor de criză și de forță majoră în domeniul migrației și azilului	Regulamentul (UE) 2024/1359	Abordează, prin măsuri temporare, situațiile excepționale de criză, inclusiv instrumentalizarea, și de forță majoră din domeniul migrației și azilului în Uniune. Prevede măsuri sporite de solidaritate și de sprijin care se bazează pe Regulamentul (UE) 2024/1351, asigurând în același timp distribuția echitabilă a responsabilității, precum și norme specifice temporare de derogare de la cele prevăzute în Regulamentul (UE) 2024/1351 și în Regulamentul (UE) 2024/1348.
--	-----------------------------	--

La 11 iunie 2024, au intrat în vigoare noile norme introduse de Pactul privind migrația și azilul. Ele vor începe să fie puse în aplicare peste doi ani. În aceeași lună, Comisia [a prezentat un plan comun de punere în aplicare](#) pentru a sprijini statele membre în acest proces. Statele membre vor trebui să își pregătească planurile naționale de punere în aplicare respective până în decembrie 2024.

D. Dimensiunea externă

Adoptată în 2011 de Comisie, [Abordarea globală în materie de migrație și mobilitate](#) reprezintă cadrul general pentru politica externă a UE în materie de migrație și azil. Ea definește modul în care Uniunea își desfășoară cooperarea și dialogurile în materie de politici cu țările din afara UE, pe baza unor priorități clar definite. Agenda este integrată în acțiunea externă globală a UE, inclusiv în cooperarea pentru dezvoltare. Principalele sale obiective sunt o mai bună organizare a migrației legale, prevenirea și combaterea migrației ilegale, maximizarea impactului migrației și mobilității asupra dezvoltării și promovarea protecției internaționale.

În martie 2016, Consiliul European și Turcia au ajuns la un acord care vizează reducerea fluxului de migranți clandestini care ajung în Europa prin Turcia. Potrivit [Declarației UE-Turcia](#), toți migranții în situație nereglementară și solicitanții de azil care ajung din Turcia în insulele grecești, ale căror cereri de azil au fost declarate neadmisibile, trebuie returnați în Turcia. De asemenea, pentru fiecare sirian returnat în Turcia, un alt sirian va fi relocalat în UE, în schimbul continuării liberalizării vizelor pentru cetățenii turci și al acordării unei finanțări de 6 miliarde EUR în cadrul Instrumentului pentru refugiații din Turcia, până la sfârșitul anului 2018. Conform [ultimului raport al Comisiei privind progresele înregistrate în punerea în aplicare a Agendei europene privind migrația](#) din 16 octombrie 2019, declarația a continuat să joace un rol-cheie în asigurarea unei abordări eficiente a problemelor legate de migrație în estul Mediteranei. În octombrie 2021, [Consiliul European a solicitat Turciei](#) să asigure punerea în aplicare deplină și nediscriminatorie a Declarației UE-Turcia din 2016, inclusiv în ceea ce privește Republica Cipru. Dialogul la nivel înalt UE-Turcia privind migrația a avut loc la 23 noiembrie 2023.

Una dintre inițiativele-cheie prezentate în noul pact privind migrația și azilul a fost promovarea unor parteneriate adaptate și reciproc avantajoase cu țări din afara Uniunii în domeniul migrației. În iulie 2023, Comisia a semnat un memorandum de înțelegere cu Tunisia. În primăvara anului 2024, Comisia a semnat acorduri suplimentare cu Egiptul, Libanul și Mauritania.

La nivel mondial, în septembrie 2016, Adunarea Generală a ONU a adoptat în unanimitate [Declarația de la New York pentru refugiați și migranți](#), o declarație politică capitală, care urmărește îmbunătățirea modului în care comunitatea internațională reacționează în cazul unor fluxuri importante de refugiați și de migranți, precum și al unei prezențe prelungite a refugiaților. Prin urmare, în 2018 au fost adoptate două pacte mondiale pentru refugiați și pentru alți migranți. Declarația de la New York stabilește un Cadru de răspuns cuprinzător privind refugiații, definind acțiunile specifice necesare pentru a reduce presiunea asupra țărilor-gazdă, a crește autonomia refugiaților, a extinde accesul la soluții în țările terțe și a îmbunătăți condițiile în țările de origine pentru a le permite refugiaților să revină în condiții de siguranță și demnitate. Pe baza acestor patru obiective-cheie, la 17 decembrie 2018, Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite a adoptat [Pactul mondial privind refugiații](#).

E. Fondurile disponibile pentru politicile în domeniul azilului

Principalul instrument de finanțare pentru azil din bugetul UE este [Fondul pentru azil, migrație și integrare \(FAMI\)](#). Alocarea pentru FAMI în cadrul bugetului pe termen lung anterior al Uniunii (2014–2020), care a coincis cu criza migrației, a fost majorată de la 3,31 miliarde EUR la 6,6 miliarde EUR. Pentru actualul buget pe termen lung al UE pentru perioada 2021–2027, finanțarea a fost majorată din nou în cadrul FAMI la 9,9 miliarde EUR, printre altele pentru a gestiona migrația, azilul și integrarea în mod eficace și uman, inclusiv sprijinul financiar acordat statelor membre pentru solidaritate prin relocare și transfer. Sunt alocate fonduri și prin alte instrumente de finanțare ale UE, cum ar fi Fondul social european Plus (a se vedea fișa [2.3.2](#)) și Fondul european de dezvoltare regională (a se vedea fișa [3.1.2](#)), mai ales pentru a sprijini integrarea refugiaților și a migranților, deși ponderea fondurilor atribuite nu este contabilizată separat în liniile bugetare și nu este clară.

La fel, pentru perioada 2014–2020 alocarea pentru EASO (viitoarea EUAA), a crescut de la 109 milioane EUR la 456 de milioane EUR. Pentru a fi pregătit să ofere sprijin operațional complet procedurilor de azil în viitor, noul cadru financiar multianual (CFM) prevede un buget de 1,22 miliarde EUR pentru perioada 2021–2027.

Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – Europa în lume (IVDCI – Europa globală) a fost instituit prin [Regulamentul \(UE\) 2021/947](#). El reunește majoritatea instrumentelor de finanțare externă ale UE care au existat ca instrumente separate în perioada bugetară anterioară (2014–2020). Instrumentul se ridică la 79,5 miliarde EUR și include un obiectiv orientativ de cheltuieli de 10 % în legătură cu migrația (o abordare flexibilă a incitării la migrație).

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Parlamentul European a susținut întotdeauna cu fermitate un sistem european de azil, în conformitate cu angajamentele juridice ale Uniunii. El a cerut, de asemenea, să se reducă migrația ilegală și să se protejeze grupurile vulnerabile.

În urma punerii în aplicare a Tratatului de la Lisabona, Parlamentul a participat activ la adoptarea unei noi legislații în materie de imigrație și azil, în calitate de colegiutor cu drepturi depline.

Parlamentul poate, de asemenea, să deschidă o acțiune în anulare la CJUE. Această posibilitate a fost utilizată cu succes (a se vedea [hotărârea CJUE din 6 mai 2008](#)) pentru a obține anularea dispozițiilor referitoare la modalitățile de adoptare a listei comune de țări terțe considerate drept țări de origine sigure și de țări terțe europene sigure prevăzute de Directiva 2005/85/CE a Consiliului.

Vizitați pagina Parlamentului referitoare la [răspunsul UE la chestiunile legate de migrație și azil](#).

Georgiana Sandu
06/2024

4.2.3. POLITICA ÎN DOMENIUL IMIGRAȚIEI

Unul dintre obiectivele majore ale Uniunii Europene este o politică europeană cuprinzătoare în materie de imigrație, orientată spre viitor și bazată pe solidaritate. Politica în domeniul imigrației urmărește materializarea unei abordări echilibrate atât asupra imigrației legale, cât și a celei clandestine.

TEMEIUL JURIDIC

Articolele 79 și 80 din [Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene](#) (TFUE)

COMPETENȚE

Imigrația legală: UE are autoritatea de a stabili condițiile de intrare și de ședere legală într-un stat membru, inclusiv în scopul reîntregirii familiei, aplicabile resortisanților țărilor terțe. Statele membre își păstrează dreptul de a stabili cote pentru admiterea persoanelor din țări din afara UE în căutarea unui loc de muncă.

Integrarea: UE poate oferi stimulente și poate veni în sprijinul acțiunilor întreprinse de statele membre pentru a promova integrarea resortisanților țărilor din afara UE aflați în situație de ședere legală. Cu toate acestea, nu există dispoziții privind armonizarea legislațiilor și reglementărilor naționale.

Combaterea imigrației clandestine: Este de datoria Uniunii Europene să împiedice și să reducă imigrația clandestină, în special printr-o politică eficace de returnări, respectând drepturile fundamentale.

Acordurile de readmisie: Uniunea Europeană are competența de a încheia acorduri cu țări din afara UE privind readmisia în țara de origine sau de proveniență a resortisanților țărilor din afara UE care nu îndeplinesc sau nu mai îndeplinesc condițiile de intrare, de prezență sau de ședere pe teritoriul unuia dintre statele membre.

OBIECTIVE

Definirea unei abordări echilibrate a imigrației: UE urmărește să stabilească o abordare echilibrată a gestionării imigrației legale și a combaterii imigrației clandestine. Gestionarea corespunzătoare a fluxurilor migratorii implică asigurarea unui tratament corect al resortisanților țărilor din afara UE aflați în situație de ședere legală în statele membre, întărirea măsurilor de combatere a imigrației clandestine, inclusiv a traficului și contrabandei cu persoane, și promovarea unei cooperări mai strânse cu țările terțe în toate domeniile. UE urmărește să stabilească un nivel uniform de drepturi și obligații pentru imigranții legali, comparabil cu cel al cetățenilor UE.

Principiul solidarității: În conformitate cu Tratatul de la Lisabona, politicile din domeniul imigrației trebuie să fie guvernate de principiul solidarității și al distribuirii echitabile a responsabilităților, inclusiv a implicațiilor financiare ale acesteia, între statele membre (articolul 80 din TFUE).

REALIZĂRI

A. Evoluții instituționale care decurg din Tratatul de la Lisabona

Tratatul de la Lisabona, care a intrat în vigoare în decembrie 2009 ([1.1.5](#)), a introdus votul cu majoritate calificată în domeniul imigrației legale, precum și un nou temei juridic pentru măsurile de integrare. În prezent, procedura legislativă ordinară se aplică atât politicilor în domeniul imigrației clandestine, cât și celor din domeniul imigrației legale, acordând Parlamentului statut de colegiator în acest domeniu, în condiții de egalitate cu Consiliul. Trebuie remarcat că, în cazul unui aflus brusc de resortisanți din țări terțe, măsurile provizorii sunt adoptate doar de Consiliu, însă după consultarea Parlamentului [articolul 78 alineatul (3) din TFUE].

Tratatul de la Lisabona a precizat și faptul că Uniunea partajează competențele în acest domeniu cu statele membre, în special în ceea ce privește numărul imigranților cărora li se acordă dreptul de a intra pe teritoriul unui stat membru în căutarea unui loc de muncă [articolul 79 alineatul (5) din TFUE]. În fine, Curtea de Justiție deține în prezent jurisdicția deplină în domeniul imigrației și al azilului.

B. Evoluții ale politicilor

1. „Abordarea globală în materie de migrație și mobilitate”

„Abordarea globală în materie de migrație și mobilitate” ([AGMM](#)), adoptată de Comisie în 2011, stabilește un cadru general pentru relațiile Uniunii cu țările terțe în materie de migrație. Această abordare se bazează pe patru piloni: imigrația legală și mobilitatea, imigrația ilegală și traficul de persoane, protecția internațională și politica de azil, precum și maximizarea impactului migrației și al mobilității asupra dezvoltării. Drepturile omului ale imigranților constituie un aspect transversal al acestei abordări.

2. Orientările strategice din iunie 2014

Programul de la Stockholm pentru spațiul de libertate, securitate și justiție (SLSJ), adoptat în decembrie 2009, a expirat în decembrie 2014 ([4.2.1](#)). În martie 2014, Comisia a publicat o nouă comunicare în care și-a expus viziunea în legătură cu agenda viitoare a SLSJ, intitulată „[O Europă deschisă și sigură: transformarea obiectivelor în realitate](#)”. În conformitate cu articolul 68 din TFUE, Consiliul European a definit ulterior, în concluziile sale din 26 și 27 iunie 2014, „[Orientările strategice](#) ale planificării legislative și operaționale în cadrul Spațiului de libertate, securitate și justiție” pentru perioada 2014–2020. În acest caz, nu mai este vorba despre un program, ci despre orientări pentru transpunerea, aplicarea și consolidarea instrumentelor juridice și măsurilor existente. Acestea subliniază necesitatea de a adopta o abordare globală a migrației, utilizând în mod optim migrația legală, oferind protecție celor care au nevoie, luptând contra migrației clandestine și gestionând frontierele cu succes. Nu au fost încă adoptate noi orientări strategice.

3. Agenda europeană privind migrația

În mai 2015, Comisia a publicat [Agenda europeană privind migrația](#). Agenda propune măsuri imediate pentru a face față situației de criză din Mediterana, precum și acțiuni de întreprins în următorii ani pentru o mai bună gestionare a migrației sub toate aspectele sale.

Pe baza acestui program, în aprilie 2016, Comisia a publicat într-o [comunicare](#) orientările cu privire la migrația legală, precum și la azil. Orientările comportă patru axe principale în ceea ce privește migrația legală: revizuirea Directivei privind cartea albastră, atragerea antreprenorilor inovatori în UE, un model mai coerent și mai eficient de gestionare a imigrației legale la nivelul UE, bazat în special pe o evaluare a cadrului existent, și o cooperare mai strânsă cu principalele țări de origine, pentru a asigura căi legale către UE, îmbunătățind, în același timp, returnarea persoanelor care nu au drept de ședere.

În octombrie 2019, Comisia a publicat ultimul său raport privind progresele înregistrate în punerea în practică a Agendei europene privind migrația, care examinează progresele înregistrate și deficiențele în punerea în practică a acesteia. În septembrie 2021, la un an de la adoptarea noului Pact privind migrația și azilul, Comisia a adoptat primul său [raport privind migrația și azilul](#), care cuprinde toate aspectele gestionării migrației și face bilanțul principalelor evoluții în ce privește politica de migrație și azil din ultimul an și jumătate. Al [doilea raport privind migrația și azilul](#) a fost publicat la 6 octombrie 2022.

Toate evoluțiile în materie de politici sunt monitorizate îndeaproape de [Rețeaua europeană de migrație](#), înființată în 2008 ca o rețea a UE de experți în materie de migrație și azil din toate statele membre, care colaborează pentru a furniza informații obiective, comparabile și relevante din punctul de vedere al politicilor.

4. Noul pact privind migrația și azilul

După cum a anunțat în programul său de lucru pentru 2020, Comisia și-a publicat noul pact în septembrie 2020. Acesta vizează integrarea procedurii de azil în gestionarea globală a migrației, corelând-o cu verificarea prealabilă și cu returnarea, incluzând, de asemenea, în același timp, gestionarea frontierelor externe, previziuni mai solide, pregătirea și răspunsul în situații de criză, împreună cu un mecanism de solidaritate, precum și relațiile externe cu principalele țări de origine și de tranzit din afara UE (4.2.2.). Aceasta din urmă include o [recomandare a Comisiei](#) de a dezvolta căi legale complementare de obținere a protecției, cum ar fi relocarea și alte forme de admitere umanitară, cum ar fi programele de sponsorizare comunitară, dar și căi legate de educație și de muncă.

La 15 noiembrie 2023, Comisia a propus [Pachetul privind mobilitatea competențelor și a talentelor](#), care include o propunere de creare a unei rezerve de talente la nivelul UE, precum și măsuri de simplificare a procedurilor de recunoaștere a calificărilor pentru a promova mobilitatea studenților și a pieței forței de muncă.

C. Evoluții legislative

Începând din 2008, au fost adoptate o serie de directive importante referitoare la imigrație, mai multe dintre ele fiind deja revizuite.

1. Imigrația legală

Ca urmare a dificultăților întâmpinate în adoptarea unei dispoziții generale care să acopere în întregime domeniul imigrației forței de muncă în UE, abordarea actuală constă în adoptarea unor acte legislative sectoriale, pentru fiecare categorie de imigranți, cu scopul de a formula o politică în domeniul imigrației legale la nivelul UE.

[Directiva 2009/50/CE](#) privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților din țările terțe pentru ocuparea unor locuri de muncă înalt calificate a introdus „cartea albastră europeană”, o procedură rapidă de eliberare a unui permis special de ședere și de muncă, oferind condiții mai atractive lucrătorilor resortisanți ai unor țări terțe, pentru a le permite accesul la un loc de muncă de înaltă calificare în statele membre. În iunie 2016, Comisia a propus o revizuire a sistemului, incluzând criterii de admitere mai puțin stricte, necesitatea unui prag salarial inferior/unei durate minime a contractului de muncă, îmbunătățirea dispozițiilor privind reîntregirea familiei și eliminarea sistemelor naționale paralele, la care statele membre s-au opus. După publicarea noului pact, Parlamentul și Consiliul au reluat activitățile legate de această revizuire și, la 15 septembrie 2021, Parlamentul a validat acordul la care ajunsese cu Consiliul. Noile norme prevăd criterii de admisie mai flexibile (este suficient un contract de muncă valabil sau o ofertă fermă de angajare pe șase luni), reducând, în același timp, pragul salariului minim pe care solicitanții trebuie să îl câștige pentru a fi admisibili pentru cartea albastră și ușurând deplasarea posesorilor de carte albastră între țările UE și reunirea cu familiile lor. [Directiva \(UE\) 2021/1883](#) a intrat în vigoare la 27 noiembrie 2021, iar termenul de transpunere a acesteia a fost 18 noiembrie 2023.

[Directiva privind permisul unic de ședere 2011/98/UE](#) stabilește o procedură comună și simplificată pentru resortisanții țărilor terțe care solicită un permis de ședere și de muncă într-un stat membru, precum și un set comun de drepturi care trebuie acordate imigranților legali. [Raportul de punere în aplicare](#) adoptat în martie 2019 a constatat că faptul că resortisanții țărilor din afara UE nu dispun de informații cu privire la drepturile lor constituie un obstacol în calea obiectivului directivei de a promova integrarea și nediscriminarea acestora. În aprilie 2022, Comisia a propus reformarea directivei pentru a simplifica și a clarifica domeniul de aplicare al acesteia. Parlamentul și Consiliul au ajuns la un acord politic în decembrie 2023. [Directiva \(UE\) 2024/1233](#) a fost publicată în Jurnalul Oficial la 30 aprilie 2024. Aceasta simplifică procesul de obținere a unui permis unic de muncă și de ședere pentru solicitanți și angajatori și introduce noi măsuri menite să consolideze protecția lucrătorilor din țările terțe împotriva exploatării.

[Directiva 2014/36/UE](#), adoptată în februarie 2014, reglementează condițiile de intrare și de ședere pentru resortisanții țărilor terțe care doresc să muncească ca lucrători sezonieri. Lucrătorilor sezonieri imigranți li se permite să rămână pe teritoriul Uniunii Europene în mod legal și temporar pentru o perioadă maximă cuprinsă între cinci și nouă luni (în funcție de statul membru) pentru a desfășura o activitate care depinde de succesiunea anotimpurilor sau de perioada anului, păstrându-și în același timp locul principal de reședință în afara UE. Directiva precizează, de asemenea, drepturile acestei categorii de lucrători imigranți. În iulie 2020, Comisia a publicat [orientări privind lucrătorii sezonieri în contextul epidemiei de COVID-19](#), în care a anunțat, de asemenea, primul raport de punere în aplicare pentru 2021. Cu toate acestea, raportul privind punerea în aplicare a fost amânat și este planificat în prezent pentru prima jumătate a anului 2024.

[Directiva 2014/66/UE](#) privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe în contextul unui transfer în cadrul aceleiași companii a fost adoptată la 15 mai 2014. Directiva facilitează transferul temporar al cadrelor de conducere, al specialiștilor și al stagiatorilor din cadrul întreprinderilor și al companiilor multinaționale

către filialele și sucursalele lor aflate pe teritoriul Uniunii Europene. Primul raport privind punerea în aplicare trebuia prezentat până în noiembrie 2019.

[Directiva \(UE\) 2016/801](#) privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe pentru cercetare, studii, formare profesională, servicii de voluntariat, programe de schimb de elevi sau proiecte educaționale și muncă au pair a fost adoptată la 11 mai 2016 și trebuia transpusă în dreptul intern până la 23 mai 2018. Ea înlocuiește instrumentele anterioare referitoare la studenți și cercetători, extinzându-le sfera de aplicare și simplificându-le aplicarea.

În fine, statutul resortisanților țărilor din afara UE care sunt rezidenți de lungă durată în Uniunea Europeană este reglementat în continuare de [Directiva 2003/109/CE](#) a Consiliului, modificată în 2011 pentru a include în domeniul său de aplicare refugiații și alte persoane care beneficiază de protecție internațională. [Raportul din martie 2019 privind punerea în aplicare](#) a constatat că, în loc să promoveze în mod activ statutul de rezident european pe termen lung, statele membre eliberează în principal permise naționale de ședere pe termen lung, și numai câțiva resortisanți ai unor țări din afara UE se folosesc de dreptul lor de a se muta în alte state membre. În aprilie 2022, Comisia [a propus](#) o reformare a directivei, cu scopul de a crea un adevărat statut de rezident pe termen lung în UE, în special prin întărirea dreptului rezidenților pe termen lung de a se muta și de a lucra în alte state membre. Parlamentul și-a adoptat mandatul de negociere în aprilie 2023. Consiliul și-a adoptat mandatul de negociere în noiembrie 2023. La 30 noiembrie 2023, Parlamentul și Consiliul au inițiat negocieri interinstituționale în vederea încheierii unui text juridic final.

2. Integrarea

[Directiva 2003/86/CE](#) a Consiliului stabilește dispoziții privind dreptul la reîntregirea familiei, care merg dincolo de dreptul la respectarea vieții private și de familie prevăzut la articolul 8 din Convenția europeană a drepturilor omului. Având în vedere că raportul de punere în aplicare din 2008 a ajuns la concluzia că Directiva 2003/86/CE nu fusese aplicată integral și corect de statele membre, Comisia a publicat, în aprilie 2014, o [comunicare](#) care le oferă statelor membre îndrumări privind modul în care să o aplice. [Al doilea raport de punere în aplicare](#) (martie 2019) a concluzionat că, începând din 2008, stadiul punerii în aplicare a directivei s-a îmbunătățit. Acest lucru s-a datorat parțial procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiate de Comisie, documentului de orientare din 2014 și numeroaselor hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Competența UE în domeniul integrării este limitată. În iulie 2011, Comisia a adoptat [Agenda europeană pentru integrarea resortisanților țărilor terțe](#). Mai recent, în noiembrie 2020, Comisia a prezentat un [plan de acțiune](#) privind integrarea și includerea pentru perioada 2021-2027, care stabilește un cadru de politică și măsuri concrete pentru a ajuta statele membre să-i integreze și să-i includă pe cei 34 de milioane de resortisanți proveniți din țări terțe care sunt rezidenți legal pe teritoriul UE, în domeniul educației, în cel al pieței muncii, în sistemul de îngrijire a sănătății și în domeniul locuințelor. Planul reunește măsuri de monitorizare și utilizarea de noi instrumente digitale, precum și eforturi de promovare a participării migranților în societate, de creștere a oportunităților de finanțare din partea UE și de creare a unor parteneriate între mai multe părți interesate la diferite niveluri de guvernare.

Printre instrumentele existente se numără [Forumul european privind migrația](#), [Site-ul european privind integrarea](#), [Rețeaua de integrare europeană](#) și grupul de experți nou-creat privind opiniile migranților în domeniul migrației, azilului și integrării, care s-a reunit pentru [prima dată](#) în noiembrie 2020 și care, de atunci, a organizat reuniuni periodice.

Instrumentele de finanțare specializate pentru sprijinirea politicilor naționale de integrare se bazează pe Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI) și pe Fondul social european (FSE+) în noul cadru financiar multianual (CFM) 2021-2027.

3. Imigrația clandestină

UE a adoptat o serie de acte legislative importante pentru a combate imigrația clandestină.

- Așa-numitul „pachet privind facilitarea” cuprinde [Directiva 2002/90/CE](#) a Consiliului, care stabilește o definiție comună a infracțiunii de facilitare a intrării, tranzitului și șederii neautorizate, și [Decizia-cadru 2002/946/JHA](#), care stabilește sancțiuni penale pentru aceste fapte. Pachetul este completat de [Directiva 2004/81/CE](#) a Consiliului, care prevede acordarea unui permis de ședere victimelor traficului de persoane și introducerii ilegale de migranți care cooperează cu autoritățile competente (cu privire la traficul de persoane, a se vedea și fișa informativă privind „cooperarea judiciară în materie penală” [4.2.6](#)). În mai 2015, Comisia a adoptat [Planul de acțiune al UE împotriva introducerii ilegale de migranți \(2015-2020\)](#) și, în concordanță cu planul de acțiune, Comisia a efectuat o [evaluare REFIT](#) privind punerea în aplicare a cadrului juridic existent, precedată de o consultare publică. Comisia a constatat că, la acel moment, nu existau dovezi suficiente privind incriminarea persoanelor sau a organizațiilor care ofereau asistență umanitară, și a concluzionat că cadrul juridic al UE care abordează problema traficului de migranți rămâne necesar în contextul actual. [Rezoluția](#) Parlamentului din 5 iulie 2018 a invitat Comisia să elaboreze orientări pentru statele membre de prevenire a incriminării asistenței umanitare, iar în septembrie 2018 a avut loc o [audiere](#) pe această temă. Ca parte a noului pact, Comisia a publicat o [comunicare](#) care oferă orientări cu privire la interpretarea Directivei privind facilitarea, în care a afirmat că îndeplinirea obligației legale de salvare a persoanelor aflate în pericol pe mare nu poate fi incriminată, dar s-a ferit să solicite eforturi suplimentare, lăsând activitățile de căutare și salvare în mâinile ONG-urilor și ale navelor private. În urma unei [consultări publice](#), în septembrie 2021, Comisia a adoptat un [plan de acțiune reinnoit al UE împotriva introducerii ilegale de migranți pentru perioada 2021-2025](#). La 28 noiembrie 2023, Comisia a prezentat o [propunere de regulament](#) referitor la consolidarea cooperării polițienești în ceea ce privește prevenirea, depistarea și investigarea introducerii ilegale de migranți și a traficului de persoane, precum și consolidarea sprijinului acordat de Europol pentru prevenirea și combaterea unor astfel de infracțiuni. Aceasta este prezentată ca o [propunere de directivă](#) de stabilire a unor norme minime de prevenire și combatere a facilitării intrării, tranzitului și șederii neautorizate în Uniune și de înlocuire a Directivei 2002/90/CE a Consiliului și a Deciziei-cadru 2002/946/JAI a Consiliului

- [Directiva privind returnarea 2008/115/CE](#) stabilește standardele și procedurile comune ale UE pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere clandestină. Primul raport privind punerea sa în aplicare a fost adoptat în martie 2014. În septembrie 2015, Comisia a publicat un [plan de acțiune al Uniunii Europene privind returnarea](#), care a fost urmat, în octombrie 2015, de concluziile Consiliului privind viitorul politicii de returnare. În martie 2017, Comisia a completat planul de acțiune cu o [comunicare](#) referitoare la „o politică de returnare mai eficace în Uniunea Europeană – un plan de acțiune reînnoit” și o [recomandare](#) privind eficientizarea returnărilor. În septembrie 2017, Comisia a publicat o versiune actualizată a „[Manualului privind returnarea](#)”, care le oferă autorităților naționale competente îndrumări cu privire la îndeplinirea sarcinilor legate de returnare. În plus, în 2016, Parlamentul și Consiliul au adoptat [Regulamentul \(UE\) 2016/1953](#) privind instituirea unui document european de călătorie pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală. Recent, a avut loc reorganizarea și întărirea [Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă](#) (Frontex); aceasta asistă tot mai mult statele membre în activitățile lor legate de returnare. În septembrie 2018, Comisia a propus o reformare a Directivei privind returnarea pentru a accelera procedurile, inclusiv proceduri mai clare și norme pentru prevenirea abuzurilor, programe eficiente de returnare voluntară ce vor fi înființate în statele membre, și norme mai clare privind detenția. O [evaluare a impactului specifică a Parlamentului](#) a constatat că propunerea ar implica costuri considerabile pentru statele membre prin creșterea gradului de detenție. Nu există dovezi clare că propunerea ar duce la returnări mai eficace, dar este probabil ca aceasta să ducă la încălcări ale drepturilor fundamentale ale migranților în situație ilegală. Rezoluția Parlamentului European din 17 decembrie 2020 referitoare la [punerea în aplicare a Directivei privind returnarea](#) a subliniat faptul că eficacitatea politicii UE de returnări nu trebuie să fie măsurată doar în ceea ce privește numărul returnărilor, ci trebuie să țină seama și de respectarea drepturilor fundamentale și a garanțiilor procedurale. Raportarea [Tineke Strik (Verts/ALE)] și-a publicat [proiectul de raport](#) la 21 februarie 2020. Lucrările cu privire la acest [dosar](#) sunt în curs de desfășurare. În noul său pact, Comisia se îndreaptă către un sistem comun al UE de returnări, cu un sprijin operațional mai puternic pentru statele membre și Frontex, în calitate de componentă operațională a politicii UE în materie de returnare, împreună cu numirea unui coordonator pentru returnări, sprijinit de o nouă rețea la nivel înalt pentru returnare. Primul coordonator al UE pentru returnări, Mari Juritsch, a fost numit în martie 2022. Comisia și-a publicat [strategia privind returnarea voluntară și reintegrarea](#) (aprilie 2021), documentul de politică „[Către o strategie operațională pentru returnări mai eficace](#)” (ianuarie 2023) și [recomandarea](#) sa privind recunoașterea reciprocă a deciziilor de returnare și accelerarea returnărilor (martie 2023).
- **Directiva privind sancțiunile împotriva angajatorilor (2009/52/CE)** specifică sancțiunile și măsurile care trebuie aplicate de statele membre împotriva angajatorilor care angajează resortisanți ai țărilor din afara UE aflați în situație de ședere ilegală. Primul raport privind punerea în aplicare a acestei directive a fost prezentat la 22 mai 2014. În urma anunțului făcut în cadrul noului pact, Comisia a adoptat, în septembrie 2021, o [comunicare privind aplicarea directivei](#), cu scopul

de a întări punerea în aplicare, protejând în același timp drepturile migranților în situație neregulamentară.

- Începând cu 2001, statele membre au recunoscut reciproc deciziile lor respective de expulzare ([Directiva 2001/40](#)), prin care o decizie a unui stat membru de a expulza un resortisant al unei țări din afara UE aflat într-un alt stat membru este respectată și aplicată.

În același timp, UE negociază și încheie cu țările de origine și de tranzit [acorduri de readmisie](#) pentru returnarea imigranților clandestini și colaborează cu aceste țări pentru combaterea traficului de persoane. Aceste acorduri prevăd obligația comitetelor mixte de readmisie de a monitoriza punerea lor în aplicare. Ele sunt legate de acordurile de facilitare a eliberării vizelor, cu scopul de a oferi stimulentele necesare în negocierile cu țara terță în cauză privind readmisia, fără a crește volumul migrației ilegale.

Comisia a încheiat, de asemenea, acorduri informale privind returnarea și readmisia, care au atras critici severe din partea Parlamentului din cauză că nu au făcut obiectul controlului său și au ridicat probleme legate de responsabilitate și transparență.

Comisia a propus planuri de acțiune ale UE pentru [Mediterrana Centrală](#) (noiembrie 2022), pentru [ruta Balcanilor de Vest](#) (decembrie 2022), pentru [rutele Mediteranei de Vest și Atlanticului](#) (iunie 2023) și pentru [ruta Mediteranei de Est](#) (octombrie 2023).

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Parlamentul s-a implicat în mod activ, în calitate de colegiuitor cu drepturi depline, în adoptarea unei noi legislații privind atât imigrația clandestină, cât și cea legală.

De asemenea, Parlamentul a adoptat numeroase rezoluții din proprie inițiativă referitoare la migrație. Acestea includ [rezoluția sa din 12 aprilie 2016](#) referitoare la situația din Mediterana și la necesitatea unei abordări globale a migrației de către UE, [rezoluția sa din 20 mai 2021](#) referitoare la noi căi de migrație legală a forței de muncă și rezoluția sa legislativă din proprie inițiativă [din 25 noiembrie 2021](#) conținând recomandări adresate Comisiei privind politica și legislația în domeniul migrației legale.

Pentru mai multe informații pe această temă a se vedea:

- [Răspunsul UE la migrație în Europa](#);
- [Politica UE în domeniul azilului](#).

Pablo Abril Marti / Georgiana Sandu
06/2024

4.2.4. GESTIONAREA FRONTIERELOR EXTERNE

Politica UE de gestionare a frontierelor a fost nevoită să se adapteze la evoluții importante, cum ar fi sosirea unui număr fără precedent de refugiați și migranți în situație neregulamentară și, de la mijlocul anului 2015, au ieșit la iveală mai multe deficiențe în politicile UE privind frontierele externe și migrația. Provocările legate de creșterea fluxurilor de migrație mixtă în UE, de pandemia de COVID-19 și de preocupările crescute în materie de securitate au declanșat o nouă perioadă de activitate în domeniul protejării frontierelor externe ale UE, care are, de asemenea, efecte asupra frontierelor sale interne.

TEMEI JURIDIC

Articolul 3 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE).

Articolele 67 și 77 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

OBIECTIVE

Un spațiu unic fără controale la frontierele interne – spațiul Schengen – implică și o politică comună în materie de gestionare a frontierelor externe. Articolul 3 alineatul (2) din TUE prevede „măsuri adecvate privind controlul la frontierele externe”. Prin urmare, Uniunea își propune să stabilească standarde comune cu privire la controalele la frontierele sale externe și să pună treptat în practică un sistem integrat pentru gestionarea acestor frontiere.

REALIZĂRI

Primul pas către o politică comună de gestionare a frontierelor externe a fost făcut la 14 iunie 1985, când cinci dintre cele zece state membre, la vremea respectivă, ale Comunității Economice Europene, au semnat un tratat internațional, așa-numitul Acord Schengen, lângă orașul de frontieră din Luxemburg, Schengen, acord care a fost completat cinci ani mai târziu cu Convenția de punere în aplicare a acordului Schengen^[1]. Spațiul Schengen, zona fără frontiere creată de acquis-ul Schengen (denumirea colectivă a acordurilor și normelor), cuprinde în prezent 27 de țări europene^[2].

A. Acquis-ul Schengen privind frontierele externe

Acquis-ul Schengen privind frontierele externe se bazează pe acquis-ul inițial inclus în ordinea juridică a UE prin Tratatul de la Amsterdam ([1.1.3](#)). Normele sale pot fi găsite în cadrul unei game largi de măsuri, care pot fi împărțite în aproximativ cinci teme:

[1] **Acquis-ul Schengen**: Acquis-ul Schengen – Convenția din 19 iunie 1990 de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, JO L 239, 22.9.2000, p. 19.

[2] Țările nu includ statele membre UE Cipru, Irlanda, Croația, Bulgaria și România. Cu toate acestea, spațiul Schengen include patru state care nu sunt membre ale UE: Islanda, Elveția, Norvegia și Liechtenstein. Danemarca are o clauză de neparticipare de la titlul V din TFUE (Protocolul 22), dar participă pe o bază interguvernamentală.

1. Codul frontierei Schengen

Codul frontierei Schengen^[3] este pilonul central al gestionării frontierei externe. Acesta stabilește norme privind punctele de trecere a frontierei externe și condițiile care reglementează reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne. El obligă statele membre să efectueze verificări sistematice prin consultarea bazelor de date relevante cu privire la toate persoanele, inclusiv cele care beneficiază de dreptul la liberă circulație în temeiul dreptului UE (și anume cetățenii UE și membrii familiilor lor care nu sunt cetățeni ai UE) la trecerea frontierei externe. Aceste baze de date includ Sistemul de informații Schengen (SIS) și baza de date a Interpolului privind documentele de călătorie furate sau pierdute. Aceste obligații se aplică la toate frontierele externe (aeriene, maritime și terestre), atât pentru intrare, cât și pentru ieșire. Mecanismul de evaluare Schengen, Regulamentul (UE) nr. 1053/2013^[4] al Consiliului a intrat în vigoare în noiembrie 2014 și a instituit un program de evaluare multianual pe cinci ani pentru perioada care se încheie la 31 decembrie 2019. Acest mecanism a fost menit să examineze toate componentele acquis-ului Schengen, inclusiv prin revizuirea și evaluarea modului în care statele membre efectuează controale la frontierele externe, precum și a tuturor actelor cu putere de lege și a operațiilor relevante. Mecanismul acordă o atenție deosebită respectării drepturilor fundamentale. Evaluările pot viza, de asemenea, măsuri conexe legate de frontierele externe, politica în domeniul vizelor, cooperarea polițienească și judiciară (în materie penală), SIS și protecția datelor.

2. Sistemul de informații Schengen (SIS)

SIS este un sistem de schimb de informații și bază de date care contribuie la asigurarea securității internaționale în spațiul Schengen, unde nu există niciun control la frontierele interne. Este sistemul informatic cel mai utilizat și mai eficient al UE în spațiul de libertate, securitate și justiție (SLSJ) (4.2.1.). Autoritățile din întreaga UE utilizează SIS pentru a introduce sau a consulta semnalări privind persoane și obiecte căutate sau dispărute. Acesta conține peste 80 de milioane de semnalări și a fost consultat de către autorități de peste 5 miliarde de ori în 2017, cu peste 240 000 de rezultate pozitive pentru alertele din alte țări (semnalări emise de o altă țară). SIS a fost consolidat recent prin intermediul unor norme actualizate care vor aborda potențialele lacune din sistem și vor introduce mai multe modificări esențiale la tipurile de semnalări introduse.

După cea mai recentă reformă din 2018, domeniul de aplicare al SIS este definit în prezent în trei instrumente juridice, sub forma a trei regulamente separate (care înlocuiesc SIS II):

- Cooperarea polițienească și judiciară în materie penală^[5];

[3] [Regulamentul \(UE\) 2016/399](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierei de către persoane (Codul Frontierei Schengen), JO L 77 23.3.2016, p. 1, modificat prin 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 controalelor prin consultarea bazelor de date relevante la frontierele externe, JO L 74, 18.3.2017, p. 1.

[4] [Regulamentul \(UE\) nr. 1053/2013](#) al Consiliului din 7 octombrie 2013 de instituire a unui mecanism de evaluare și monitorizare în vederea verificării aplicării acquis-ului Schengen și de abrogare a Deciziei Comitetului executiv din 16 septembrie 1998 de instituire a Comitetului permanent pentru evaluarea și punerea în aplicare a Acordului Schengen (JO L 295, 6.11.2013, p. 27).

[5] [Regulamentul \(UE\) 2018/1862](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 28 noiembrie 2018 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen (SIS) în domeniul cooperării polițienești și al cooperării judiciare

- Verificări la frontiere^[6];
- Returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală^[7].

Aceste trei regulamente creează categorii de semnalare în sistem, cum ar fi privind persoane suspectate sau căutate necunoscute, semnalări preventive pentru copii expuși riscului de răpire de către unul dintre părinți, semnalări în scopul returnării și o semnalare legată de deciziile de returnare emise pentru resortisanți ai țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală.

3. Fondul pentru securitate internă: frontiere și vize.

Nu toate statele membre ale Uniunii au frontiere externe și nu toate sunt afectate în mod egal de fluxurile de trafic de frontieră. Prin urmare, UE aloacă fonduri pentru a compensa o parte din costurile statelor membre ale căror frontiere interne sunt, de asemenea, frontierele externe ale UE. Acest mecanism de repartizare a sarcinilor a fost instituit cu fonduri în valoare totală de 3,8 miliarde EUR în perioada de programare financiară de șapte ani 2014–2020. Obiectivul principal al fondului este de a contribui la asigurarea unui nivel ridicat de securitate în Uniune, facilitând, în același timp, călătoriile legitime. Beneficiarii programelor puse în aplicare în cadrul acestui fond pot fi autorități de stat și federale, organisme publice locale, organizații neguvernamentale, organizații umanitare, societăți de drept public și privat și instituții de învățământ și de cercetare.

4. Sistemul de intrare/ieșire (EES)

Sistemul de intrare/ieșire (EES)^[8] este un sistem de informații care accelerează și consolidează verificările la frontiere pentru resortisanții țărilor terțe care călătoresc în UE. EES înlocuiește ștampilarea manuală a pașapoartelor la frontieră cu înregistrarea electronică în baza de date.

Principalele obiective ale EES sunt:

- reducerea timpului legat de verificările la frontieră și îmbunătățirea calității acestor verificări, prin calcularea automată a șederii autorizate pentru fiecare călător;
- asigurarea identificării sistematice și fiabile a persoanelor care depășesc durata de ședere autorizată;
- consolidarea securității interne și a luptei împotriva terorismului, permițând autorităților de aplicare a legii accesul la istoricul călătoriilor.

în materie penală, de modificare și de abrogare a Deciziei 2007/533/JAI a Consiliului și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1986/2006 al Parlamentului European și al Consiliului și a Deciziei 2010/261/UE a Comisiei, JO L 312, 7.12.2018, p. 56.

[6] [Regulamentul \(UE\) 2018/1861](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 28 noiembrie 2018 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen (SIS) în domeniul verificărilor la frontiere, de modificare a Convenției de punere în aplicare a Acordului Schengen și de modificare și abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1987/2006, JO L 312, 7.12.2018, p. 14.

[7] [Regulamentul \(UE\) 2018/1860](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 28 noiembrie 2018 privind utilizarea Sistemului de informații Schengen pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, JO L 312, 7.12.2018, p. 1.

[8] [Regulamentul \(UE\) 2017/2226](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 30 noiembrie 2017 de instituire a Sistemului de intrare/ieșire (EES) pentru înregistrarea datelor de intrare și de ieșire și a datelor referitoare la refuzul intrării ale resortisanților țărilor terțe care trec frontierele externe ale statelor membre, de stabilire a condițiilor de acces la EES în scopul aplicării legii și de modificare a Convenției de punere în aplicare a Acordului Schengen și a Regulamentelor (CE) nr. 767/2008 și (UE) nr. 1077/2011, JO L 327, 9.12.2017, p. 20.

Accesul la EES se acordă autorităților naționale de aplicare a legii și Europolului, dar nu și autorităților din domeniul azilului. Posibilitatea de a transfera date în scopul aplicării legii sau al returnării către țări terțe și statele membre ale UE care nu participă la EES este permisă, dar doar în anumite condiții. EES va înregistra datele călătorilor (numele, tipul documentului de călătorie, amprente digitale, imaginea vizuală, data și locul de intrare și de ieșire) la trecerea frontierelor externe ale spațiului Schengen. Se va aplica tuturor cetățenilor din afara UE, atât celor care au nevoie de viză, cât și celor care sunt scutiți de viză. Va fi utilizat și de autoritățile consulare și de frontieră.

5. Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex)

Poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european (EBCG) este Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (EBCGA/Frontex) și autoritățile naționale combinate^[9].

EBCG a devenit operațională în octombrie 2016. Această [agenție descentralizată](#) se ocupă de monitorizarea frontierelor externe ale UE și, împreună cu statele membre, de identificarea și abordarea oricăror posibile amenințări la adresa securității la frontierele externe ale UE. Timp de câțiva ani înainte de 2015, Parlamentul a solicitat consolidarea rolului Frontex pentru a spori capacitatea acesteia de a răspunde mai eficient la evoluția fluxurilor de migrație. De exemplu, în [rezoluția sa din 2 aprilie 2014 referitoare la evaluarea intermediară a Programului de la Stockholm](#)^[10]. Parlamentul a solicitat polițiștilor de frontieră europeni să protejeze frontierele Schengen. În concluziile sale din octombrie 2015, Consiliul European și-a exprimat, de asemenea, sprijinul pentru „instituirea treptată a unui sistem integrat de gestionare a frontierelor externe”. Parlamentul a insistat ca noile competențe de intervenție ale agenției să fie activate printr-o decizie a statelor membre în Consiliu, și nu printr-o decizie a Comisiei, astfel cum s-a propus inițial. Regulamentul extinde domeniul de aplicare al activităților EBCGA/Frontex pentru a include un sprijin mai mare pentru statele membre în domeniul gestionării migrației, al luptei împotriva criminalității transfrontaliere și al operațiunilor de căutare și salvare. Prevede un rol mai important al Frontex în returnarea migranților în țările lor de origine, acționând în conformitate cu deciziile luate de autoritățile naționale. Pe baza unei propuneri a Comisiei, Consiliul îi poate solicita agenției să intervină și să acorde asistență statelor membre în circumstanțe excepționale. Este vorba de cazurile în care:

- un stat membru nu respectă (într-un termen stabilit) o decizie obligatorie a consiliului de administrație al agenției de a remedia vulnerabilitățile legate de gestionarea frontierelor sale precum și
- există o presiune specifică și disproporționată la frontierele externe, care pune în pericol funcționarea spațiului Schengen. Dacă un stat membru se opune unei decizii a Consiliului de a acorda asistență, celelalte țări UE pot reintroduce temporar controale la frontierele interne.

[9] [Regulamentul \(UE\) 2019/1896](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 13 noiembrie 2019 privind Poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european și de abrogare a Regulamentelor (UE) nr. 1052/2013 și (UE) 2016/1624, JO L 295, 14.11.2019, p. 1.

[10] Punctul 74 din [Rezoluția Parlamentului European din 2 aprilie 2014 referitoare la evaluarea intermediară a Programului de la Stockholm](#), JO C 408, 30.11.2017, p. 8.

În noiembrie 2019, agenția a fost consolidată cu un nou mandat și mijloace și competențe proprii pentru a proteja frontierele externe, a efectua returnările într-un mod mai eficient și a coopera cu țările din afara UE. Piatra de temelie a acestei agenții consolidate va fi o rezervă permanentă de 10 000 de polițiști de frontieră cu competențe executive, care vor sprijini statele membre în orice moment. De asemenea, ea va avea un mandat mai puternic în ceea ce privește returnarea migranților în țara lor de origine și va coopera mai îndeaproape cu statele care nu sunt membre ale UE, inclusiv cu cele care nu se află în vecinătatea imediată a UE. Corpul permanent al poliției de frontieră și gârziile de coastă la nivel european a devenit pe deplin operațional în 2021 și va ajunge la capacitatea deplină de 10 000 de polițiști de frontieră până în 2024.

B. Evoluții ale gestionării de către UE a frontierelor sale externe

Ritmul evoluțiilor a crescut odată cu pierderile de vieți omenești la scară largă din Marea Mediterană din ultimii ani și cu aflusul masiv de refugiați și de migranți începând din septembrie 2015.

Înainte de criza refugiaților, numai trei țări ridicaseră garduri la frontierele externe pentru a-i împiedica pe migranți și pe refugiați să ajungă pe teritoriul lor: Spania (lucrările de construcție au fost finalizate în 2005 și extinse în 2009), Grecia (lucrările au fost finalizate în 2012) și Bulgaria (ca răspuns la acțiunea Greciei, lucrările fiind finalizate în 2014). În contradicție cu articolul 14 alineatul (2) din Codul Frontierelor Schengen, care menționează că „intrarea nu poate fi refuzată decât printr-o decizie care să indice motivele precise ale refuzului”, **un număr tot mai mare de state membre au început treptat construcția de garduri sau ziduri la frontiere** cu scopul de a preveni în mod nediferențiat accesul migranților și solicitanților de azil pe teritoriile lor naționale. În plus, fără norme explicite ale UE privind ridicarea de garduri la frontierele externe ale spațiului Schengen și încălcând normele privind azilul, statele membre au creat, de asemenea, bariere față de țările terțe (în special Belarus, Maroc și Rusia), inclusiv față de țările candidate la preaderare (Republica Macedonia de Nord, Serbia și Turcia). S-au construit garduri și în spațiul Schengen, cum ar fi cel dintre Austria și Slovenia, în timp ce acțiunile Spaniei din Melilla sunt analizate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului de la Strasbourg. Atrocitățile comise în zonele în care sunt construite garduri sunt [confirmate](#) de organizațiile pentru drepturile omului^[11].

Proiectul „Migranți dispăruți” al Organizației Internaționale pentru Migrație a [înregistrat](#) peste 29 000 de decese și dispariții în timpul călătoriilor migratorii către Europa începând din 2014.

1. Sistemul european de informații și de autorizare privind călătoriile (ETIAS)

În septembrie 2018, a fost instituit Sistemul european de informații și de autorizare privind călătoriile (ETIAS).

Scopul acestui sistem centralizat de informații este de a colecta informații privind resortisanții țărilor terțe care nu au nevoie de viză pentru a intra în spațiul Schengen și de a identifica orice posibile riscuri în materie de securitate sau de migrație neregulamentară. Baza de date va efectua verificări prealabile privind călătorii exonerate de obligația de a deține viză și le va refuza autorizația de călătorie dacă se

[11][Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului](#)

consideră că reprezintă un risc. Baza de date va fi similară cu sisteme deja existente, de exemplu în SUA (ESTA), Canada și Australia, printre altele.

Avantajele ETIAS includ întârzieri reduse la frontiere, securitate internă mai bună, prevenire mai bună a imigrației ilegale și riscuri reduse la adresa sănătății publice. Deși sistemul va efectua verificări prealabile, decizia finală cu privire la acordarea sau refuzul intrării, chiar și în cazurile în care persoana are o autorizație de călătorie valabilă, va fi luată de polițiștii de frontieră naționali care efectuează controalele la frontieră, acționând în conformitate cu normele din Codul frontierei Schengen. ETIAS are trei funcții principale:

- verificarea informațiilor transmise online de către resortisanții țărilor terțe exonerati de obligația de a deține viză înainte de a călători în UE;
- prelucrarea cererilor prin verificarea acestora în alte sisteme de informații ale UE (cum ar fi SIS, VIS, baza de date a Europol, baza de date a Interpol, EES și Eurodac, baza europeană de date dactiloscopice pentru solicitanții de azil, care permite compararea amprentelor digitale);
- eliberarea de autorizații de călătorie în cazul în care nu sunt identificate rezultate pozitive sau elemente care să necesite o analiză suplimentară.

Autorizațiile de călătorie ar trebui să poată fi obținute în câteva minute. În iunie 2017, Consiliul a decis să împartă propunerea în două acte juridice distincte^[12], fiindcă temeiul juridic (Schengen) al propunerii nu putea acoperi modificări ale Regulamentului privind Europol. ETIAS este elaborat de agenția eu-LISA și va deveni operațional în 2025.

2. eu-LISA

Înființată în 2011, [eu-LISA](#) este responsabilă cu gestionarea operațională a trei sisteme centralizate de informații ale UE: SIS, VIS și Eurodac^[13]. Rolul său este de a pune în aplicare noua arhitectură IT în domeniul justiției și afacerilor interne. În noiembrie 2019, mandatul eu-LISA a fost revizuit, iar capacitatea agenției de a contribui la gestionarea frontierei, la cooperarea în materie de aplicare a legii și la gestionarea migrației în UE a fost dezvoltată în continuare.

3. Interoperabilitatea dintre sistemele de informații ale UE în domeniul frontierei UE a dezvoltat sisteme informatice centralizate la scară largă (SIS, VIS, Eurodac, EES și ETIAS) pentru colectarea, prelucrarea și schimbul de informații esențiale pentru cooperarea în materie de securitate, precum și pentru gestionarea frontierei externe și a migrației. Din 2019, aceste sisteme de informații sunt interoperabile la nivelul UE, adică capabile să facă schimb de date, astfel încât autoritățile să dispună de toate informațiile necesare, oriunde și oricând au nevoie. Interoperabilitatea înseamnă capacitatea sistemelor de tehnologie a informației de a face schimb de informații și

[12] [Regulamentul \(UE\) 2018/1240](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 12 septembrie 2018 de instituire a Sistemului european de informații și de autorizare privind călătoriile (ETIAS) și de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1077/2011, (UE) nr. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 și (UE) 2017/2226, JO L 236, 19.9.2018, p. 1, precum și [Regulamentul \(UE\) 2018/1241](#) din 12 septembrie 2018 de modificare a Regulamentului (UE) 2016/794 în scopul instituirii Sistemului european de informații și de autorizare privind călătoriile (ETIAS) – misiunile Europol, JO L 236, 19.9.2018, p. 72.

[13] [Regulamentul \(UE\) 2018/1726](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 privind Agenția Uniunii Europene pentru Gestionarea Operațională a Sistemelor Informatice la Scară Largă în Spațiul de Libertate, Securitate și Justiție (eu-LISA), și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1987/2006 și a Deciziei 2007/533/JAI a Consiliului, precum și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1077/2011, JO L 295, 21.11.2018, p. 99.

cunoștințe, astfel încât să se evite lacunele informaționale cauzate de complexitatea și fragmentarea acestor sisteme^[14].

Cele două regulamente în vigoare permit acestor sisteme să se completeze reciproc, contribuie la facilitarea identificării corecte a persoanelor, precum și la combaterea fraudei de identitate. Acestea nu modifică drepturile de acces prevăzute în temeiul juridic pentru fiecare sistem de informații european, ci stabilesc:

- un portal european de căutare, permițând autorităților competente să efectueze simultan căutări în mai multe sisteme de informații ale UE, utilizând atât date biografice, cât și date biometrice;
- un serviciu comun de comparare a datelor biometrice, permițând căutarea și compararea datelor biometrice (amprente digitale și imagini faciale) în mai multe sisteme;
- un registru comun de date de identitate, cu date biografice și biometrice ale resortisanților țărilor terțe, în prezent stocate în mai multe sisteme diferite de informații ale UE;
- un detector de identități multiple, care verifică dacă datele biografice de identitate conținute în căutare există în alte sisteme conectate, pentru a se permite depistarea identităților multiple legate de același set de date biometrice.

4. Pandemia de COVID-19 din 2020

Restricțiile privind circulația internațională și în interiorul UE a persoanelor au devenit unele dintre cele mai vizibile măsuri de politică la pandemia de coronavirus de la începutul lunii martie 2020. Mai multe state membre ale UE au închis transportul internațional de călători, iar ulterior au continuat cu restricții suplimentare de călătorie internaționale ale UE, care implică închiderea parțială a frontierelor externe ale UE^[15] și restricționarea intrării în UE din țări terțe^[16]. În numeroase cazuri, acest lucru a avut un caracter arbitrar, ineficace și discriminatoriu și a încălcat legislația privind viața privată și azilul, după cum reiese din [studiile](#) comandate de Parlamentul European^[17].

5. Criza din Ucraina

În urma invaziei Ucrainei de către Rusia în februarie 2022, peste 6 milioane de persoane au fost deja obligate să se refugieze, în special în țările învecinate^[18]. Uniunea Europeană a decis să acorde protecție temporară la nivelul UE persoanelor care sosesc

[14] [Regulamentul \(UE\) 2019/817](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 20 mai 2019 privind instituirea unui cadru de interoperabilitate dintre sistemele de informații ale UE în domeniul frontierelor și al vizelor și de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 și (UE) 2018/1861 ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Deciziilor 2004/512/CE și 2008/633/JHA ale Consiliului, JO L 135, 22.5.2019, p. 27, și [Regulamentul \(UE\) nr. 2019/818](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 20 mai 2019 de instituire a unui cadru de interoperabilitate între sistemele de informații ale UE în domeniul cooperării polițienești și judiciare, azilului și migrației și de modificare a Regulamentelor (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 și (UE) 2019/816, JO L 135, 22.5.2019, p. 85.

[15] A se vedea „Declarația comună a membrilor Consiliului European”, Bruxelles, 26 martie 2020.

[16] Tell Cremades, M., Studies with a 'Covid 19 angle' (Studii în contextul epidemiei de Covid-19), Direcția Generală Politici Interne ale Uniunii din Parlamentul European, Departamentul tematic pentru drepturile cetățenilor și afaceri constituționale, Parlamentul European, iunie 2021.

[17] Carrera S. et al., In the name of COVID: An Assessment of the Schengen Internal Borders Controls and Travel Restrictions in the EU (În numele COVID-19: o evaluare a controalelor la frontierele interne Schengen și a restricțiilor de călătorie în UE), Direcția Generală Politici Interne ale Uniunii din Departamentul tematic pentru drepturile cetățenilor și afaceri constituționale, Parlamentul European, septembrie 2020.

[18] <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

din Ucraina^[19]. [Directiva UE privind protecția temporară](#)^[20] permite statelor membre ale UE să acționeze rapid pentru a oferi protecție și drepturi persoanelor care au nevoie de protecție imediată.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

În trecut, Parlamentul European a avut reacții mixte în ceea ce privește evoluția politicii de gestionare a frontierelor externe. Parlamentul a sprijinit, în linii mari, rolul organizatoric actualizat al EBCGA/Frontex și al celorlalte agenții relevante ale Uniunii, solicitând adesea ca rolul acestora să fie consolidat și mai mult, având în vedere că UE se confruntă cu criza migrației în zona Mediteranei. Deși opinia Parlamentului European în ceea ce privește dezvoltarea EBCGA a fost în mare parte pozitivă, atitudinea sa privind frontierele inteligente a fost mai rezervată. Reacția sa după propunerea Comisiei din 2013 a fost de a-și exprima rezervele cu privire la imensa acumulare de tehnologii și la prelucrarea masivă propusă a datelor cu caracter personal pentru frontierele externe. În plus, costurile anticipate ale tehnologiei privind frontierele inteligente, împreună cu îndoielile privind avantajele acesteia, au suscitată o serie de preocupări în Parlament. În [rezoluția sa din 12 septembrie 2013 referitoare la cel de al doilea raport privind punerea în aplicare a Strategiei de securitate internă a UE](#), Parlamentul a declarat că „posibila dezvoltare a unor noi sisteme informatice în domeniul migrației și al gestionării frontierelor, precum inițiativa «Frontiere inteligente», ar trebui analizată cu atenție, ținând seama în special de principiile necesității și proporționalității”. În continuare, [în septembrie 2015, Parlamentul a adresat Comisiei și Consiliului o întrebare cu solicitare de răspuns oral](#), invitându-le să își exprime poziția cu privire la accesul la sistem al autorităților de aplicare a legii, precum și opiniile cu privire la relevanța Hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene din aprilie 2014 referitoare la Directiva privind păstrarea datelor (a se vedea [4.2.8](#)). În rezoluția sa referitoare la raportul anual privind funcționarea spațiului Schengen^[21], Parlamentul a invitat statele membre, inclusiv cele fără frontiere terestre externe, să asigure un nivel ridicat de control la frontierele lor externe, alocând resurse suficiente prin personal, echipamente și expertiză, instituind comanda și controlul necesare pentru a asigura trecerea sigură, ordonată și fluentă a frontierelor.

Parlamentul a insistat, de asemenea, asupra necesității ca toate măsurile în domeniu să țină seama de acquis-ul UE privind frontierele și azilul și de Carta drepturilor fundamentale a UE. Astfel, de o vreme, Parlamentul solicită proceduri fiabile și echitabile și o abordare globală a migrației la nivelul UE^[22]. Acesta joacă un rol activ în monitorizarea aplicării și respectării acquis-ului Schengen. Grupul de lucru privind controlul Schengen din Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne a Parlamentului asigură legătura cu Comisia Europeană și cu Consiliul în etapele

[19]Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382 a Consiliului din 4 martie 2022 de constatare a existenței unui aflux masiv de persoane strămutate din Ucraina în înțelesul articolului 5 din Directiva 2001/55/CE și având drept efect introducerea unei protecții temporare.

[20]Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate, și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri, JO L 212, 7.8.2001, p. 12.

[21][Rezoluția Parlamentului European din 30 mai 2018](#) referitoare la raportul anual privind funcționarea spațiului Schengen, JO C 76, 9.3.2020, p. 106.

[22][Rezoluția Parlamentului European din 12 aprilie 2016](#) referitoare la situația din Mediterana și la necesitatea unei abordări globale a migrației de către UE, JO C 58,15.2.2018, p. 9.

relevante ale procesului de evaluare și monitorizare, cum ar fi raportul final de evaluare, recomandările adoptate și planul de acțiune.

În ceea ce privește pandemia de COVID-19, Parlamentul European, în [rezoluția sa din iunie 2020](#) referitoare la situația din spațiul Schengen în urma epidemiei de COVID-19, a deplâns faptul că nu a fost informat. Acesta a reamintit că orice restricții temporare de călătorie care se aplică tuturor călătoriilor neesențiale din țări terțe către spațiul Schengen sau deciziile privind refuzul intrării la frontierele externe trebuie să fie în conformitate cu dispozițiile Codului frontierei Schengen^[23]. Un studiu comandat de Parlament a subliniat faptul că restricțiile introduse ca răspuns la pandemie au făcut obiectul unor schimbări rapide și extrem de evolutive, care au condus la o insecuritate juridică profundă pentru persoanele fizice și la repercusiuni negative asupra drepturilor și libertăților UE^[24]. Un alt studiu recent indică utilizarea pe scară largă de către statele membre a tehnologiilor biometrice bazate pe IA în scopul supravegherii la scară largă a migranților^[25].

Într-o [rezoluție din 1 martie 2022](#), Parlamentul a salutat activarea Directivei privind protecția temporară pentru prima dată de la intrarea sa în vigoare în 2001^[26]. La 9 martie 2022, deputații în Parlamentul European [au cerut](#) UE să introducă un sistem adecvat de migrație, care să împartă responsabilitatea pentru refugiați. La 4 aprilie 2023, Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne (LIBE) a Parlamentului a adoptat [un raport](#) referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind abordarea situațiilor de criză în domeniul migrației și azilului, iar la 14 aprilie 2023 a adoptat [un raport](#) referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de introducere a unei proceduri de screening pentru resortisanții țărilor terțe la frontierele externe, precum și [un raport](#) referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind gestionarea situațiilor legate de azil și migrație.

La 10 aprilie 2024, Parlamentul a [dezbătut](#) și a [adoptat](#) zece texte legislative pentru reformarea politicii europene în materie de migrație și azil. La 24 aprilie 2024, Parlamentul și-a [adoptat](#) poziția cu privire la modificarea Codului frontierei Schengen pentru a spori reziliența spațiului Schengen la amenințările grave și pentru a adapta normele Schengen la dificultățile în continuă evoluție.

Consultați [pagina de internet](#) a Parlamentului European privind Schengen.

Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski
05/2024

[23]Rezoluția Parlamentului European din 19 iunie 2020 referitoare la situația din spațiul Schengen în urma epidemiei de COVID-19, JO C 362, 8.9.2021, p. 77.

[24]Carrera S., Chun Luk, N., In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Borders Controls and Travel Restrictions in the EU (În numele COVID-19: o evaluare a controalelor la frontierele interne Schengen și a restricțiilor de călătorie în UE), Direcția Generală Politici Interne ale Uniunii din Parlamentul European, Departamentul tematic pentru drepturile cetățenilor și afaceri constituționale, septembrie 2020.

[25]Wendehorst, C., Duller, Y., Biometric Recognition and Behavioural Detection (Cunoașterea biometrică și detectarea comportamentală), Direcția Generală Politici Interne ale Uniunii din Parlamentul European, Departamentul tematic pentru drepturile cetățenilor și afaceri constituționale, august 2021.

[26]Rezoluția Parlamentului European din 1 martie 2022 referitoare la agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei, JO C 125, 18.3.2022, p. 2.

4.2.5. COOPERAREA JUDICIARĂ ÎN MATERIE CIVILĂ

Circulația transfrontalieră liberă a bunurilor, serviciilor, capitalurilor și persoanelor crește constant. În chestiunile de drept civil cu implicații transfrontaliere, Uniunea Europeană este în curs de a-și dezvolta cooperarea judiciară prin crearea de punți de legătură între diferitele sisteme juridice. Obiectivele sale principale sunt securitatea juridică și un acces ușor și efectiv la justiție, ceea ce implică stabilirea competenței judiciare, indicarea clară a legislației aplicabile, precum și proceduri de recunoaștere și de punere în executare rapide și eficiente.

TEMEIUL JURIDIC

Articolul 81 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE); Protocoloalele nr. 21 și 22 anexate la tratate.

OBIECTIVE

În spațiul european de justiție, persoanele nu ar trebui să fie împiedicate sau descurajate să-și exercite drepturile. Incompatibilitatea și complexitatea sistemelor juridice sau administrative din statele membre ale UE nu ar trebui să constituie un obstacol în acest sens. Legislația din acest domeniu sensibil cuprinde dreptul civil clasic, care include o gamă largă de domenii, mergând de la dreptul familiei la dreptul contractual la legislația în materie de vânzare. Aceasta include, de asemenea, dreptul procedural civil care, până de curând, constituia o prerogativă exclusivă a statelor membre. Domeniul normelor dreptului privat al contractelor în UE intră sub incidența dreptului civil al UE, dar este strâns legat de libera circulație a bunurilor și serviciilor și, este, prin urmare, reglementat de dispozițiile tratatului privind piața unică (2.1.7).

Dreptul internațional privat (DIP) își propune să se ocupe de aspectele transfrontaliere ale tuturor chestiunilor legate de raporturile dintre persoanele private, cum ar fi dreptul familiei, dreptul de proprietate și dreptul contractual. Măsurile privind dreptul familiei cu implicații transfrontaliere trebuie să fie adoptate de către Consiliu în unanimitate (articolul 81 alineatul (3) al doilea paragraf din TFUE). Principalele instrumente care facilitează accesul la justiția transfrontalieră sunt principiul recunoașterii reciproce, bazat pe încrederea reciprocă între statele membre și cooperarea judiciară directă dintre instanțele naționale.

DIP are o influență directă asupra ordinii juridice a UE. De exemplu, relațiile dintre țările terțe și statele membre în materie judiciară civilă sunt ghidate de cadrul Convențiilor multilaterale de la Haga. UE este membră a [Conferinței de la Haga de Drept Internațional Privat](#) (HCCH) de la 3 aprilie 2007. Conferința de la Haga este o organizație mondială, interguvernamentală, care își propune să unifice treptat normele stabilite în DIP. Prin urmare, aceasta elaborează și gestionează servicii de instrumente juridice multilaterale care devin obligatorii din punct de vedere juridic în țările care sunt părți la aceasta. HCCH este alcătuită din 91 de membri (90 de state și Uniunea Europeană) și adoptă convenții privind aspecte de drept civil, cum ar fi notificarea sau comunicarea procedurilor, obținerea de probe în străinătate, accesul la justiție,

răpirea internațională de copii, adopția interstatală, conflictele de legi referitoare la forma dispozițiilor testamentare, obligațiile de întreținere, recunoașterea divorțurilor și abolirea legalizării documentelor oficiale străine.

Acțiunea Uniunii Europene în domeniul cooperării judiciare în materie civilă vizează îndeosebi atingerea următoarelor obiective:

- asigurarea unui grad înalt de securitate juridică pentru cetățeni în cadrul relațiilor transfrontaliere ale acestora în materie de drept civil;
- garantarea față de cetățeni a unui acces ușor și efectiv la justiția civilă pentru soluționarea litigiilor transfrontaliere;
- simplificarea instrumentelor de cooperare transfrontalieră dintre instanțele civile naționale;
- sprijinirea formării profesionale a membrilor corpului magistraților și a personalului din justiție.

Fiecare act legislativ în curs de elaborare trebuie transmis parlamentelor naționale (articolul 12 din Tratatul privind Uniunea Europeană – TUE). În plus, parlamentele naționale au dreptul de a formula obiecții în legătură cu Deciziile privind anumite aspecte ale dreptului familiei cu implicații transfrontaliere. Astfel de decizii pot fi adoptate prin procedura legislativă ordinară doar dacă niciun parlament național nu își manifestă opoziția cu privire la acestea (articolul 81 alineatul (3) al treilea paragraf din TFUE).

REALIZĂRI

A. Evoluția dreptului primar în domeniul cooperării judiciare în materie civilă

Cooperarea judiciară în materie civilă nu figura printre obiectivele Comunității Europene în momentul adoptării tratatului fondator. Totuși, articolul 220 din Tratatul de instituire a Comunității Europene prevedea că statele membre trebuiau să simplifice „formalitățile de care depinde recunoașterea și executarea reciprocă a hotărârilor judiciare, precum și a sentințelor arbitrale”. Cooperarea judiciară în materie civilă a fost integrată în mod oficial în sfera de activitate a Uniunii Europene prin Tratatul de la Maastricht, în cadrul pilonului interguvernamental „Justiție și Afaceri Interne” (1.1.3). Tratatul de la Amsterdam a adus cooperarea judiciară în materie civilă în sfera comunitară, transferând-o din TUE în Tratatul de instituire a Comunității Europene, fără ca aceasta să devină însă obiectul metodei comunitare. Tratatul de la Nisa (1.1.4) a permis adoptarea unor măsuri ce relevă de domeniul cooperării judiciare în materie civilă – cu excepția dreptului familiei – prin procedura legislativă de codecizie.

Consiliul European de la Tampere din octombrie 1999 a pus bazele edificării spațiului european de justiție. Constatând punerea în aplicare insuficientă a acestui program, Consiliul European de la Haga, din noiembrie 2004, a lansat un nou plan de acțiune pentru perioada 2005–2010. Programul de la Haga a subliniat necesitatea continuării punerii în aplicare a recunoașterii reciproce și extinderea acesteia la noi domenii, cum ar fi patrimoniul familial, succesiunile și testamentele. El a fost urmat de Programul de la Stockholm, care a reprezentat foaia de parcurs pentru evoluțiile ulterioare din

domeniul libertății, securității și justiției în decursul perioadei de cinci ani dintre 2010 și 2014.

Tratatul de la Lisabona ([1.1.5](#)) supune procedurii legislative ordinare toate măsurile din domeniul cooperării judiciare în materie civilă. Cu toate acestea, dreptul familiei continuă să facă obiectul unei proceduri legislative speciale: Consiliul hotărăște în unanimitate, după consultarea Parlamentului.

Ar trebui remarcat faptul că Danemarca și Irlanda beneficiază de clauze de neparticipare la Titlul V din partea a III-a a TFUE (spațiul de libertate, securitate și justiție), în temeiul Protocoloalelor nr. 21 și 22 anexate la tratate. Irlanda dispune de o clauză de neparticipare flexibilă la legislația adoptată în acest domeniu, care le permite să aleagă, de la caz la caz, fie de a adera, fie de a nu adera la legislație sau la inițiativele legislative (Protocolul nr. 21 anexat la tratate). Spre deosebire de acestea, Danemarca dispune de o clauză de neparticipare mai rigidă în legătură cu spațiul de libertate, securitate și justiție, ceea ce înseamnă că ea nu participă deloc la această politică. În cadrul negocierilor privind Tratatul de la Lisabona, Danemarca a obținut opțiunea de a-și transforma clauza de neparticipare într-o clauză de participare flexibilă după modelul clauzei de neparticipare a Irlandei (Protocolul nr. 22). Pentru aprobarea exercitării acestei opțiuni, a avut loc un referendum la 3 decembrie 2015 ([4.2.1](#)). 53 % din alegători au votat împotriva.

B. Principalele acte juridice adoptate

1. Stabilirea jurisdicției competente; recunoașterea și executarea Deciziilor judiciare și extrajudiciare

Principalul instrument în acest domeniu este [Regulamentul \(UE\) nr. 1215/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 decembrie 2012 privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială \(reformare\)](#), cunoscut și drept „Regulamentul Bruxelles Ia”. Recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești în cauze civile și comerciale a fost asigurată inițial în cadrul Comunităților Europene prin Convenția de la Bruxelles din 1968, un tratat semnat de cele șase state membre de atunci. Regulamentul Bruxelles I vizează armonizarea normelor privind conflictul de competență judiciară din UE, precum și simplificarea și accelerarea recunoașterii și executării Deciziilor în materie civilă și comercială. Regulamentul a înlocuit Convenția de la Bruxelles din 1968 în 2002 și a fost reformat în 2012. El a fost completat cu [Regulamentul \(CE\) nr. 2201/2003 al Consiliului din 27 noiembrie 2003 privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești în materie matrimonială și în materia răspunderii părintești](#) („Regulamentul Bruxelles IIa”).

Pentru a extinde regimul său de recunoaștere la Asociația Europeană a Liberului Schimb (AELS), în 1988, cele 12 state membre de atunci ale Comunităților Europene au semnat un tratat, Convenția de la Lugano, cu cele șase state membre de atunci ale AELS – Austria, Finlanda, Islanda, Norvegia, Suedia și Elveția – întrucât statele membre ale AELS nu erau admisibile pentru a semna Convenția de la Bruxelles din 1968. În prezent, aceasta este pe deplin înlocuită de o versiune din 2007, [Convenția privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială](#) (Convenția de la Lugano), încheiată între UE, Danemarca în nume propriu și trei dintre celelalte patru state membre ale AELS (Elveția, Norvegia și Islanda).

Liechtenstein, singurul stat care a aderat la AELS după 1988, nu a semnat convenția. La 2 aprilie 2020, Regatul Unit a solicitat să fie readmis la Convenția de la Lugano, după Brexit, în conformitate cu articolul 127 din Acordul de retragere, deoarece nu mai era parte la această convenție. În conformitate cu articolul 70 și cu articolul 72 alineatul (3) din Convenție, este necesar, în acest sens, ca toate statele contractante să își dea acordul în unanimitate, ceea ce s-a întâmplat. Cu toate acestea, potrivit [Avizului „Lugano” al Curții de Justiție a Uniunii Europene \(Avizul 1/03 din 2006\)](#), orice aderare la convenție intră în sfera de competență exclusivă a UE, care ar trebui, prin urmare, să se pronunțe cu privire la cererea de re-aderare a Regatului Unit. În [evaluarea cererii Regatului Unit de a adera la Convenția de la Lugano](#), Comisia a refuzat să aprobe aderarea acestuia, întrucât Convenția de la Lugano este destinată statelor care au o relație de integrare deosebit de strânsă în materie de reglementare cu UE. În opinia Comisiei, pentru relațiile dintre UE și statele terțe care nu sunt aliniat în deaproape la reglementările acesteia ar trebui să se aplice Convenția de la Haga. Prin urmare, Convenția de la Haga (și anume, [„Convenția referitoare la hotărârile judecătorești” de la 2 iulie 2019 privind recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești străine în materie civilă sau comercială](#)) ar putea reprezenta un cadru mai bun pentru viitoarea cooperare dintre UE și Regatul Unit în domeniul cooperării judiciare în materie civilă.

Se dezvoltă legături de familie în rândul persoanelor de naționalități diferite, ca urmare a creșterii mobilității. Cuplurile binaționale trebuie să știe cum să-și numească copiii, iar persoanele divorțate trebuie să fie în măsură să o ia de la zero într-o altă țară fără a întrerupe legătura cu copiii lor. În ceea ce îi privește pe copiii răpiți de către unul dintre părinții lor, [Convenția de la Haga din 1980 asupra aspectelor civile ale răpirii internaționale de copii](#), la care (până în noiembrie 2022) aderaseră 103 state contractante, incluzând toate statele membre ale UE, se întemeiază pe un obiectiv foarte simplu: aducerea înapoi, fără întârziere, a copilului răpit. În paralel, fostul Regulament „Bruxelles IIa” a fost reformat în 2019 și se numește în prezent [„Bruxelles II-ter”](#). Obiectivul revizuirii este îmbunătățirea actualelor norme juridice care protejează copiii în caz de litigii transfrontaliere în materia răspunderii părintești, cum ar fi cele legate de încredințare, dreptul de vizită și răpirea de copii. Ea respectă pe deplin drepturile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în special dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil, precum și dreptul la respectarea vieții private și de familie și drepturile copilului.

Pentru a facilita recuperarea la nivel internațional a obligațiilor de întreținere, în decembrie 2008, Consiliul a adoptat [Regulamentul \(CE\) nr. 4/2009](#). Acest regulament reunește într-un singur instrument norme uniforme privind competența judiciară, legislația aplicabilă, recunoașterea și executarea, precum și cooperarea dintre autoritățile naționale. Pentru a îmbunătăți eficiența și caracterul efectiv al procedurilor de insolvență transfrontaliere, [Regulamentul \(UE\) 2015/848 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 mai 2015 privind procedurile de insolvență](#) stabilește norme uniforme privind competența, recunoașterea și legislația aplicabilă în acest domeniu. Pentru a elimina procedura de exequatur pentru hotărârile privind creanțele necontestate, Parlamentul și Consiliul au adoptat [Regulamentul \(CE\) nr. 805/2004 privind crearea unui titlu executoriu european pentru creanțele necontestate](#). [Regulamentul \(UE\) nr. 650/2012 al Parlamentului European și al Consiliului](#) privind competența, legea aplicabilă, recunoașterea și executarea

hotărârilor judecătorești și acceptarea și executarea actelor autentice în materie de succesiuni și privind crearea unui certificat european de moștenitor încearcă să elimine obstacolele cu care se confruntă cetățenii în exercitarea drepturilor lor în contextul unor succesiuni internaționale. Portalul european e-justiție facilitează acest proces, permițând cetățenilor să completeze și să creeze online formularul V ([certificatul european de moștenitor](#)). Întrucât Danemarca și Irlanda nu participă, procedurile transfrontaliere de moștenire gestionate de autoritățile acestor două state membre trebuie să fie reglementate de normele lor naționale.

Datorită particularităților distincte ale căsătoriei și parteneriatelor înregistrate, precum și datorită diferitelor consecințe juridice ale acestora, Comisia a prezentat, în 2011, două propuneri distincte de regulamente de instituire a unor regimuri de proprietate pentru cuplurile internaționale, unul pentru cuplurile căsătorite, iar celălalt pentru parteneriatele înregistrate, privind competența, legislația aplicabilă, recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești în chestiunile referitoare la regimurile matrimoniale.

2. Armonizarea normelor de reglementare a conflictului de legi

La nivelul UE au fost adoptate mai multe instrumente vizând aspectele cele mai importante ale dreptului internațional privat (și anume, Regulamentele Bruxelles și Roma). Parlamentul European și Consiliul au adoptat [Regulamentul \(CE\) nr. 593/2008 din 17 iunie 2008 privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale \(„Regulamentul Roma I”\)](#). Adoptarea [Regulamentului \(CE\) nr. 864/2007 din 11 iulie 2007 privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale \(„Regulamentul Roma II”\)](#) a permis crearea unui ansamblu uniform de norme care reglementează conflictul de legi pentru obligațiile necontractuale în materia civilă și cea comercială. Acesta vizează, astfel, să îmbunătățească siguranța juridică și previzibilitatea rezultatului litigiului. Normele de reglementare a conflictului de legi referitoare la obligațiile de întreținere sunt stabilite în Regulamentul (CE) nr. 4/2009 al Consiliului (a se vedea mai sus). În ceea ce privește legislația aplicabilă divorțului și separării legale, Consiliul a adoptat, în decembrie 2010, [Regulamentul \(UE\) nr. 1259/2010 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în domeniul legii aplicabile divorțului și separării de corp](#), care stabilește un cadru juridic clar și cuprinzător în caz de divorț sau de separare legală. În ce privește succesiunile internaționale, Regulamentul (UE) nr. 650/2012 stabilește, printre altele, legislația aplicabilă.

3. Facilitarea accesului la justiție

Pentru [a îmbunătăți accesul la justiție în litigiile transfrontaliere, Consiliul a adoptat Directiva 2002/8/CE](#), care stabilește norme minime comune privind asistența juridică în cazul unor astfel de litigii. Obiectivul Directivei este garantarea, în cazul litigiilor transfrontaliere, a unui nivel „corespunzător” de asistență juridică pentru persoanele care nu dispun de resurse suficiente. Pentru ca accesul la justiție al cetățenilor și al întreprinderilor europene să devină mai ușor și mai eficace, Uniunea Europeană a introdus norme de procedură comune în vederea simplificării și accelerării soluționării litigiilor transfrontaliere privind cererile de despăgubire cu valoare redusă și a recuperării transfrontaliere a creanțelor pecuniare necontestate pe întreg teritoriul Uniunii Europene. Este vorba de [Regulamentul \(CE\) nr. 861/2007 de stabilire a unei proceduri europene cu privire la cererile cu valoare redusă](#) și de [Regulamentul](#)

[\(CE\) nr. 1896/2006 de instituire a unei proceduri europene de somație de plată.](#) Aceste proceduri sunt facultative și complementare procedurilor prevăzute în dreptul național. [Directiva 2008/52/CE](#) stabilește norme comune privind anumite aspecte ale medierii în materie civilă și comercială în scopul consolidării securității juridice și, în consecință, al încurajării recurgerii la acest mod de soluționare a litigiilor.

4. Instrumentele de cooperare transfrontalieră dintre instanțele civile naționale

Articolul 81 alineatul (2) literele (a) și (c) din TFUE încredințează, de asemenea, Parlamentului și Consiliului sarcina de a adopta măsuri menite să asigure recunoașterea reciprocă și punerea în executare a hotărârilor judecătorești, precum și compatibilitatea normelor naționale cu privire la conflictul dintre legi și competență judiciară. [Regulamentul \(UE\) 2020/1784 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 noiembrie 2020 privind notificarea sau comunicarea în statele membre a actelor judiciare și extrajudiciare în materie civilă sau comercială \(notificarea sau comunicarea actelor\)](#) are ca obiectiv simplificarea și accelerarea transmiterii între statele membre a actelor judiciare și extrajudiciare, și, prin urmare, creșterea eficacității și a rapidității procedurilor judiciare. În scopul simplificării și accelerării cooperării între jurisdicțiile statelor membre în domeniul obținerii de probe în materie civilă și comercială, Consiliul a adoptat [Regulamentul \(UE\) 2020/1783 privind cooperarea între instanțele statelor membre în domeniul obținerii de probe în materie civilă sau comercială](#). În scopul ameliorării, simplificării și accelerării cooperării judiciare dintre statele membre și favorizării accesului la justiție pentru persoanele aflate în litigii transfrontaliere, a fost creată o [Rețea Judiciară Europeană în materie civilă și comercială](#) prin [Decizia 2001/470/CE din 28 mai 2001 a Consiliului](#). Rețeaua este compusă din punctele de contact desemnate de statele membre, din autoritățile centrale prevăzute în anumite instrumente ale Uniunii, din magistrații de legătură și din alte autorități cu responsabilități în domeniul cooperării judiciare dintre actorii statali (instanțe și autorități centrale). Decizia 2001/470/CE a fost modificată prin Decizia 568/2009/CE din 18 iunie 2009 care viza extinderea și întărirea rolului Rețelei Judiciare Europene în materia civilă și cea comercială. Decizia a introdus o modificare majoră: asociațiile profesionale care îi reprezintă pe practicienii din domeniul dreptului, în special avocații, avocații consultanți, avocații pledanți, notarii și executorii judecătorești, au fost autorizate să se alăture rețelei.

Dezvoltarea utilizării tehnologiilor informației și comunicațiilor în administrarea justiției constituie un alt instrument de simplificare a cooperării judiciare în materie civilă. Acest proiect a fost lansat în iunie 2007 și s-a concretizat printr-o strategie europeană în materie de e-Justiție. Dintre instrumentele e-Justiției fac parte: portalul european [e-Justiție](#), care are ca scop înlesnirea accesului la justiție al cetățenilor și întreprinderilor din Europa; interconectarea cazierelor judiciare naționale la nivel european; mai buna utilizare a serviciului de videoconferință în timpul procedurilor judiciare; instrumentele de traducere inovatoare, precum traducerea automatizată; formularele dinamice electronice; și o bază de date europeană a traducătorilor și interpreților din domeniul juridic. [Tabloul de bord al UE privind justiția](#), elaborat anual de Comisie, este un instrument de informare al cărui scop este să ajute statele membre să realizeze o justiție mai eficace, oferindu-le date obiective, fiabile și comparabile privind calitatea, independența și eficiența sistemelor de drept din toate statele

membre. Aceste date sunt esențiale pentru a sprijini reformele din sistemele de drept naționale.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Cu excepția dreptului familiei, în cazul căruia Consiliul acționează cu unanimitate, iar Parlamentul este doar consultat, procedura legislativă ordinară se aplică cooperării judiciare în materie civilă. Parlamentul a jucat un rol activ în ceea ce privește stabilirea conținutului instrumentelor legislative descrise mai sus. În trecut, a constatat că, pentru ca cetățenii să beneficieze de toate avantajele oferite de drepturile ce le sunt conferite prin tratate, este necesară o adevărată cultură judiciară europeană. Unul dintre elementele cele mai importante în această privință este formarea, în special în domeniul juridic. În iunie 2013, Parlamentul European a adoptat o [rezoluție referitoare la îmbunătățirea accesului la justiție: asistența judiciară acordată în litigiile civile și comerciale transfrontaliere](#).

În domeniul competenței, legislației aplicabile, recunoașterii și executării hotărârilor în materia regimurilor de proprietate ale cuplurilor internaționale, care cuprinde atât regimurile de proprietate matrimoniale, cât și consecințele legate de proprietate ale parteneriatelor înregistrate, Parlamentul și-a dat acordul din 2013, însă cele două acte au rămas blocate ani de zile în Consiliu. Prin urmare, 23 de state membre au fost de acord cu privire la cooperarea consolidată (articolul 20 din TUE), cu scopul de a înregistra progrese cu privire la proiectul legislativ. La începutul anului 2016, utilizând procedura de cooperare consolidată, Comisia a prezentat noi propuneri de acte al căror conținut se baza pe votul Parlamentului și pe compromisurile obținute anterior. [Regulamentul \(UE\) 2016/1103 al Consiliului de punere în aplicare a unei cooperări consolidate în domeniul competenței, al legii aplicabile și al recunoașterii și executării hotărârilor judecătorești în materia regimurilor matrimoniale](#) a fost adoptat, în final, la 24 iunie 2016.

În ceea ce privește procedurile judiciare civile în Uniunea Europeană, Parlamentul a adoptat la [4 iulie 2017 o rezoluție cu recomandări adresate Comisiei referitoare la standarde comune minime privind procedura civilă în Uniunea Europeană](#). În această rezoluție, în conformitate cu articolul 225 din TFUE, Parlamentul a solicitat Comisiei, în iulie 2017, să prezinte până la 30 iunie 2018, în temeiul articolului 81 alineatul (2) din TFUE, o propunere de act legislativ privind standarde comune minime de procedură civilă. Textul Directivei propuse de UE, anexat la rezoluția Parlamentului, vizează apropierea sistemelor de procedură civilă, astfel încât să se asigure respectarea deplină a dreptului la un proces echitabil, astfel cum este recunoscut la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a UE și la articolul 6 din Convenția europeană a drepturilor omului (4.1.2), prin stabilirea unor standarde minime privind inițierea, desfășurarea și încheierea procedurilor civile în fața instanțelor judecătorești din statele membre. Postul de mediator al Parlamentului European în materie de răpire parentală internațională a copiilor a fost creat în 1987, cu scopul de a veni în ajutorul copiilor provenind din căsătorii/relații binaționale care cad victimă răpirilor parentale. Funcția, care este întotdeauna deținută de un deputat în Parlamentul European, a fost redenumită [„Coordonator al Parlamentului European privind drepturile copiilor”](#) în aprilie 2018, când era deținută de Elisabeth Morin-Chartier, ca să oglindească evoluția mandatului acordat acestui post, pentru a include și drepturile copilului.

Ewa Kopacz deține funcția de coordonatoare a Parlamentului European pentru drepturile copiilor din iulie 2019. Predecesoarele sale în acest post au fost Anna Maria Corazza Bildt (2019), Elisabeth Morin-Chartier (2017-2019), Mairead McGuinness (2014-2017), Roberta Angelilli (2009-2014), Evelyne Gebhardt (2004-2009), Mary Banotti (1995-2004) și Marie-Claude Vayssade (1987-1994).

La 7 decembrie 2022, Comisia a adoptat propunerea de regulament al Consiliului privind competența, legea aplicabilă, recunoașterea hotărârilor judecătorești și acceptarea actelor autentice în materie de filiație și privind crearea unui certificat de filiație european. În cadrul procedurii de consultare, [Parlamentul și-a adoptat poziția cu privire la proiectul de text la 14 decembrie 2023](#).

La 27 iunie 2023, Comisia pentru afaceri juridice a Parlamentului a adoptat un raport referitor la propunerea de directivă privind litigiile abuzive care vizează jurnaliștii și apărătorii drepturilor (adesea denumite SLAPP) și la reforma Regulamentului Bruxelles la și a Regulamentului Roma II. La 11 aprilie 2024, Parlamentul și Consiliul au adoptat [Directiva \(UE\) 2024/1069 privind protecția împotriva cererilor vădit neîntemeiate sau a procedurilor judiciare abuzive împotriva persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică](#) („acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice”).

[Regulamentul \(UE\) 2023/2844 privind digitalizarea cooperării judiciare și a accesului la justiție](#) (Regulamentul privind digitalizarea sau Regulamentul privind e-justiția) a fost adoptat la 13 decembrie 2023. Acesta urmărește să îmbunătățească accesul la justiție și eficiența și reziliența fluxurilor de comunicare esențiale pentru cooperarea dintre autoritățile judiciare în cauzele transfrontaliere din UE, prin reducerea sarcinilor administrative, prin scurtarea timpului de prelucrare a cauzelor, printr-o comunicare mai sigură și mai fiabilă și prin automatizarea parțială a gestionării cauzelor. Regulamentul stabilește, de asemenea, norme privind utilizarea comunicării electronice între autoritățile competente în cadrul procedurilor de cooperare judiciară și privind utilizarea comunicării electronice dintre persoanele fizice sau juridice și autoritățile competente în cadrul procedurilor judiciare în materie civilă și comercială (articolul 1). Acest lucru trebuie realizat, în special, prin intermediul sistemului informatic descentralizat (articolul 3) și al punctului de acces electronic european (articolul 4).

În [rezoluția sa din 17 ianuarie 2024 referitoare la a implicațiile politice ale dezvoltării lumilor virtuale - aspecte de drept civil, al societăților, comercial și al proprietății intelectuale](#), Parlamentul a subliniat provocările pe care le reprezintă tehnologiile emergente pentru principiul teritorial tradițional al dreptului internațional privat, unul fiind tehnologia blockchain, o bază de date descentralizată care este distribuită între o rețea de calculatoare. Parlamentul a solicitat Comisiei să adapteze legislația UE astfel încât cetățenii și întreprinderile să nu fie nevoiți să introducă acțiuni în justiție în instanțele țărilor terțe, deoarece este posibil ca acestea să nu le garanteze drepturile depline.

Departamentul tematic pentru drepturile cetățenilor și afaceri constituționale al Parlamentului a publicat recent cercetări privind [revendicările transfrontaliere legate de arta furată, dreptul european al contractelor comerciale, contractele de cumpărare impuse de platformele din sectorul cultural și creativ și metaversul](#).

Alexandru-George Moș / Mariusz Maciejewski / Udo Bux
05/2024

4.2.6. COOPERAREA JUDICIARĂ ÎN MATERIE PENALĂ

Cooperarea judiciară în materie penală se bazează pe principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare și include măsuri de apropiere a legislațiilor statelor membre în mai multe domenii. Tratatul de la Lisabona a creat o bază mai solidă pentru dezvoltarea unui spațiu de justiție penală, prevăzând totodată noi competențe pentru Parlamentul European.

TEMEI JURIDIC

Articolele 82–86 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

OBIECTIVE

Eliminarea treptată a controalelor la frontieră pe teritoriul UE a facilitat considerabil libera circulație a cetățenilor UE, permițându-le însă infractorilor, în paralel, să acționeze mai ușor la nivel transnațional. Pentru a combate flagelul reprezentat de criminalitatea transfrontalieră, spațiul de libertate, securitate și justiție cuprinde măsuri de promovare a cooperării judiciare între statele membre în materie penală. Punctul de plecare îl constituie principiul recunoașterii reciproce. Au fost adoptate măsuri specifice pentru a combate criminalitatea transnațională și terorismul și pentru a garanta că drepturile victimelor, suspectilor și deținuților sunt protejate peste tot în UE.

REALIZĂRI

A. Principalele acte legislative privind cooperarea judiciară în materie penală

1. Proceduri de adoptare

În conformitate cu TFUE, majoritatea măsurilor de cooperare judiciară în materie penală sunt adoptate în conformitate cu procedura legislativă ordinară și fac obiectul controlului jurisdicțional exercitat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Cu toate acestea, lăsând la o parte caracteristicile specifice ale spațiului de libertate, securitate și justiție [clauze de neparticipare pentru Irlanda și Danemarca (a se vedea protocoalele 21 și 22 anexate la TFUE) și rolul privilegiat pentru parlamentele naționale (a se vedea protocoalele 1 și 2)], cooperarea judiciară în materie penală, împreună cu cooperarea polițienească, nu a fost integrată complet în cadrul UE și își păstrează câteva dintre caracteristicile inițiale, de dinaintea Tratatului de la Lisabona:

- dreptul de inițiativă al Comisiei poate fi exercitat și de statele membre, dacă reprezintă un sfert din membrii Consiliului (articolul 76 din TFUE);
- Parlamentul este doar consultat cu privire la măsurile specifice de cooperare judiciară în materie penală, iar acestea sunt adoptate apoi în unanimitate de către Consiliu. Dacă nu există unanimitate în Consiliu, există totuși posibilitatea ca nouă sau mai multe state membre să colaboreze pe baza unei cooperări consolidate.

- 2.** Principalele acte legislative adoptate în cadrul procedurii legislative ordinare
- a.** Standarde minime comune pentru procedurile penale:
- [Directiva 2010/64/UE](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 20 octombrie 2010 privind dreptul la interpretare și traducere în cadrul procedurilor penale;
 - [Directiva 2012/13/UE](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 22 mai 2012 privind dreptul la informare în cadrul procedurilor penale;
 - [Directiva 2013/48/UE](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 22 octombrie 2013 privind dreptul de a avea acces la un avocat în cadrul procedurilor penale și al procedurilor privind mandatul european de arestare, precum și dreptul ca o persoană terță să fie informată în urma privării de libertate și dreptul de a comunica cu persoane terțe și cu autorități consulare în timpul privării de libertate;
 - [Directiva \(UE\) 2016/343](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 9 martie 2016 privind consolidarea anumitor aspecte ale prezumției de nevinovăție și a dreptului de a fi prezent la proces în cadrul procedurilor penale;
 - [Directiva \(UE\) 2016/800](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2016 privind garanțiile procedurale pentru copiii care sunt persoane suspectate sau acuzate în cadrul procedurilor penale;
 - [Directiva \(UE\) 2016/1919](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2016 privind asistența juridică gratuită pentru persoanele suspectate și persoanele acuzate în cadrul procedurilor penale și pentru persoanele căutate în cadrul procedurilor privind mandatul european de arestare.
- b.** Combaterea terorismului:
- [Directiva \(UE\) 2016/681](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) pentru prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave;
 - [Directiva \(UE\) 2017/541](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2017 privind combaterea terorismului și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/475/JAI a Consiliului și de modificare a Deciziei 2005/671/JAI a Consiliului;
 - [Regulamentul \(UE\) 2021/784](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2021 privind prevenirea diseminării conținutului online cu caracter terorist;
 - [Regulamentul \(UE\) 2023/2131](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 4 octombrie 2023 de modificare a Regulamentului (UE) 2018/1727 al Parlamentului European și al Consiliului și a Deciziei 2005/671/JAI a Consiliului în ceea ce privește schimbul de informații digitale în cazurile de terorism.

c. Lupta împotriva corupției, a criminalității informatice, a fraudei și a spălării de bani:

- [Directiva 2013/40/UE](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 12 august 2013 privind atacurile împotriva sistemelor informatice și de înlocuire a Deciziei-cadru 2005/222/JAI a Consiliului (Directiva privind criminalitatea informatică);
- [Directiva 2014/42/UE](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în Uniunea Europeană;
- [Directiva 2014/57/UE](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 privind sancțiunile penale pentru abuzul de piață (directiva privind abuzul de piață);
- [Directiva 2014/62/UE](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind protecția prin măsuri de drept penal a monedei euro și a altor monede împotriva falsificării și de înlocuire a Deciziei-cadru 2000/383/JAI a Consiliului;
- [Directiva \(UE\) 2017/1371](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal;
- [Directiva \(UE\) 2018/843](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 2018 de modificare a Directivei (UE) 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului;
- [Directiva \(UE\) 2018/1673](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2018 privind combaterea prin măsuri de drept penal a spălării banilor;
- [Regulamentul \(UE\) 2018/1805](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 privind recunoașterea reciprocă a ordinelor de indisponibilizare și de confiscare;
- [Directiva \(UE\) 2019/713](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 17 aprilie 2019 privind combaterea fraudelor și a contrafacerii în legătură cu mijloacele de plată fără numerar și de înlocuire a Deciziei-cadru 2001/413/JAI a Consiliului.

d. Schimbul de informații dintre statele membre și agențiile UE:

- [Directiva 2014/41/UE](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind ordinul european de anchetă în materie penală;
- [Regulamentul \(UE\) 2018/1726](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 privind Agenția Uniunii Europene pentru Gestionarea Operațională a Sistemelor Informatice la Scară Largă în Spațiul de Libertate, Securitate și Justiție (eu-LISA);
- [Regulamentul \(UE\) 2018/1862](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 28 noiembrie 2018 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen (SIS) în domeniul cooperării polițienești și al cooperării judiciare în materie penală;

- [Regulamentul \(UE\) 2019/816](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 17 aprilie 2019 de stabilire a unui sistem centralizat pentru determinarea statelor membre care dețin informații privind condamnările resortisanților țărilor terțe și ale apatrizilor (ECRIS-TCN), destinat să completeze sistemul european de informații cu privire la cazierile judiciare, și de modificare a Regulamentului (UE) 2018/1726; acest regulament este corelat cu [Directiva \(UE\) 2019/884](#) din 17 aprilie 2019 de modificare a Deciziei-cadru 2009/315/JAI a Consiliului în ceea ce privește schimbul de informații privind resortisanții țărilor terțe și în ceea ce privește sistemul european de informații cu privire la cazierile judiciare (ECRIS);
 - [Regulamentul \(UE\) 2019/818](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 20 mai 2019 privind instituirea unui cadru pentru interoperabilitatea dintre sistemele de informații ale UE în domeniul cooperării polițienești și judiciare, al azilului și al migrației;
 - [Directiva \(UE\) 2023/977](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 10 mai 2023 privind schimbul de informații dintre autoritățile de aplicare a legii ale statelor membre și de abrogare a Deciziei-cadru 2006/960/JAI a Consiliului;
 - [Regulamentul \(UE\) 2023/1543](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 12 iulie 2023 privind ordinele europene de divulgare a probelor electronice și ordinele europene de păstrare a probelor electronice în cadrul procedurilor penale și pentru executarea pedepselor privative de libertate în urma unor proceduri penale;
 - [Directiva \(UE\) 2023/1544](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iulie 2023 de stabilire a unor norme armonizate privind desemnarea sediilor desemnate și numirea reprezentanților legali în scopul obținerii de probe electronice în cadrul procedurilor penale.
- e. Protecția victimelor:**
- [Directiva 2011/36/UE](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2011 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia;
 - [Directiva 2011/93/UE](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind combaterea abuzului sexual asupra copiilor, a exploatării sexuale a copiilor și a pornografiei infantile;
 - [Directiva 2011/99/UE](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind ordinul european de protecție;
 - [Directiva 2012/29/UE](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității.

B. Agenții pentru cooperarea judiciară în materie penală și alte organisme conexe

1. Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală (Eurojust)

[Eurojust](#) stimulează și îmbunătățește coordonarea anchetelor și urmărilor penale și cooperarea dintre autoritățile statelor membre. În special, facilitează executarea cererilor internaționale de asistență juridică reciprocă și punerea în aplicare a cererilor de extrădare. Eurojust sprijină autoritățile din statele membre prin toate mijloacele posibile, astfel încât anchetele și urmărirea penală în legătură cu infracțiunile transfrontaliere să se desfășoare mai eficace.

Eurojust poate acorda asistență unui stat membru, la cererea acestuia, în anchetele și urmărirea penală ce vizează statul membru în cauză și un stat nemembru dacă Eurojust și statul nemembru au încheiat un acord de cooperare sau dacă s-a demonstrat un interes esențial.

Eurojust se ocupă de aceleași tipuri de infracțiuni și delictе pentru care deține competențe Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol), cum ar fi terorismul, traficul de droguri, traficul de persoane, contrafacerea, spălarea banilor, criminalitatea cibernetică, criminalitatea contra patrimoniului sau bunurilor publice, inclusiv fraudă și corupția, infracțiunile care aduc atingere intereselor financiare ale UE, infracțiunile ecologice și participarea la o organizație criminală. La cererea unui stat membru, Eurojust poate, de asemenea, să ofere asistență în anchetele și urmărirea penală legate de alte tipuri de infracțiuni.

În urma agresiunii militare a Rusiei împotriva Ucrainei, care a început în februarie 2022, o [echipă comună de anchetă a UE sprijinită de Eurojust](#) (JIT) a fost activă în Ucraina din martie 2022. La 14 aprilie 2023, cei șapte membri ai JIT au convenit să investigheze nu numai presupusele crime de război, ci și crimele de genocid comise în Ucraina. Centrul internațional pentru urmărirea în justiție a crimei de agresiune împotriva Ucrainei, un centru judiciar integrat în Eurojust, permite schimbul de probe și o strategie comună de urmărire penală. Eurojust găzduiește, de asemenea, o bază de date cu probe privind cele mai grave crime internaționale pentru a sprijini activitatea JIT și alte anchete privind infracțiuni internaționale. La 2 aprilie 2024, Eurojust a participat la Haga la conferința internațională pe tema „Restabilirea justiției pentru Ucraina” pentru a face un bilanț al progreselor înregistrate în ceea ce privește investigarea infracțiunilor, urmărirea penală a infractorilor și coordonarea eforturilor internaționale.

În aprilie 2022, Comisia a publicat o [propunere](#) de extindere a mandatului Eurojust. Câteva săptămâni mai târziu, [Parlamentul](#) și Consiliul au ajuns la un acord în privința mandatului revizuit, care permite Eurojust să păstreze, să analizeze, să stocheze și să partajeze dovezi privind crimele de război, genocidul și crimele împotriva umanității cu autoritățile judiciare competente ale statelor membre și cu Curtea Penală Internațională. Noul Regulament privind Eurojust a fost publicat în Jurnalul Oficial al UE la 31 mai 2022 și a intrat în vigoare în ziua următoare.

Cadrul juridic precedent pentru Eurojust ([Decizia 2009/426/JAI a Consiliului](#) din 16 decembrie 2008 privind consolidarea Eurojust) a intrat în vigoare la 4 iunie 2009. [Regulamentul \(UE\) 2018/1727](#) a intrat în vigoare la 12 decembrie 2019. Temeiul juridic actual al Eurojust este [Regulamentul \(UE\) 2022/838](#) al Parlamentului European și al

Consiliului din 30 mai 2022 de modificare a Regulamentului (UE) 2018/1727 în ceea ce privește conservarea, analizarea și stocarea în cadrul Eurojust a probelor referitoare la genocid, la crime împotriva umanității, la crime de război și la infracțiuni conexe.

În fiecare an, Eurojust publică un raport anual. La 24 mai 2023, Eurojust și-a publicat [raportul anual pe 2022](#). Primele trei tipuri de infracțiuni tratate de agenție în 2022 au fost înșelăciunea și fraudă, traficul de droguri și spălarea de bani.

Eurojust are sediul la Haga, în Țările de Jos.

2. Parchetul European (EPPO)

[Regulamentul \(UE\) 2017/1939 al Consiliului](#) din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea EPPO este în vigoare de la 20 noiembrie 2017. Parlamentul a aprobat proiectul de regulament al Consiliului în [rezoluția sa din 5 octombrie 2017](#).

[EPPO](#) este un birou independent, care are sarcina de a ancheta, de a urmări penal și de a trimite în judecată autorii infracțiunilor care aduc atingere bugetului UE, cum ar fi fraudele, corupția sau fraudele transfrontaliere în materie de TVA cu o valoare mai mare de 10 milioane de euro. Lista infracțiunilor ar putea fi extinsă în viitor pentru a include, de exemplu, terorismul.

Parlamentul și Consiliul au numit de comun acord primul procuror-șef european, Laura Codruța Kövesi, pentru un mandat de șapte ani, care nu poate fi reînnoit.

Până în prezent, 23 de state membre au aderat la EPPO, iar restul de state membre care nu participă pot adera în orice moment, două state membre fiind momentan în curs de aderare. Biroul central al EPPO este la Luxemburg, unde vor fi și birourile procurorului-șef și ale colegiului procurorilor din toate statele membre participante. Aceștia conduc anchetele penale de zi cu zi desfășurate de procurorii delegați.

EPPO și-a început activitatea la 1 iunie 2021 și derulează deja multe anchete. De asemenea, se continuă activitatea într-o serie de domenii, inclusiv adaptarea sistemelor naționale de justiție la regulamentele privind EPPO, numirea procurorilor europeni delegați și recrutarea de personal.

La 9 aprilie 2024, EPPO și-a prezentat [raportul anual pe 2023](#) la o reuniune comună a Comisiei pentru control bugetar și a Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne ale Parlamentului European. La 31 decembrie 2023, EPPO avea 1 927 de investigații active, totalizând daune estimate la peste 19.2 miliarde EUR. Cu 139 de puneri sub acuzare, cu peste 50 % mai multe decât în 2022, EPPO și-a intensificat eforturile de aducere în judecată în fața instanțelor naționale a celor care comit fraude în UE. În cele din urmă, în conformitate cu obiectivul EPPO de a se concentra pe recuperarea daunelor, judecătorii au admis cererile procurorilor europeni delegați pentru ordine de indisponibilizare în valoare de 1.5 miliarde EUR, sumă de peste patru ori mai mare decât cea din 2022.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Parlamentul a jucat un rol-cheie în elaborarea legislației UE în domeniul cooperării judiciare în materie penală, făcând o prioritate politică din combaterea criminalității și a corupției. Activitatea sa în domeniul cooperării judiciare în materie penală s-a

desfășurat pe picior de egalitate cu Consiliul. Procedura legislativă ordinară se aplică în aproape toate domeniile dreptului penal al UE, cu unele excepții – printre care, în mod special, procedura de aprobare pentru instituirea EPPO.

Principalul instrument pentru realizarea cooperării judiciare în materie penală între statele membre este Eurojust. Ca parte a reformei Eurojust, Parlamentul a pledat în mod activ în favoarea unui control parlamentar mai extins și a unor norme mai stricte în materie de protecție a datelor.

La 1 decembrie 2020, Parlamentul a organizat (cu participare de la distanță din cauza COVID-19) prima reuniune interparlamentară la nivel de comisii pentru evaluarea activităților Eurojust. Reuniunea a fost dedicată unei prime evaluări a activităților Eurojust de către Parlamentul European și parlamentele naționale în conformitate cu articolul 85 din TFUE și cu [Regulamentul \(UE\) 2018/1727](#). [A doua reuniune interparlamentară la nivel de comisii](#) privind evaluarea activităților Eurojust a fost organizată la 1 februarie 2022, iar [a treia](#) a avut loc la 30 noiembrie 2022. Cea de [a patra reuniune interparlamentară la nivel de comisii](#) a avut loc la Bruxelles, la 7 noiembrie 2023.

La 20 ianuarie 2021, Parlamentul a adoptat o [rezoluție](#) referitoare la executarea mandatului european de arestare și aplicarea procedurilor de predare între statele membre (și a aprobat un raport privind punerea în aplicare a Deciziei-cadru 2002/584/JAI a Consiliului din 13 iunie 2002, adoptată înainte de Tratatul de la Lisabona). În această rezoluție, Parlamentul a evaluat rezultatele procedurii de predare judiciară transfrontalieră simplificată care în 2004 a înlocuit procedurile îndelungate de extrădare ale UE, pe baza principiului recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești.

La 6 octombrie 2021, Parlamentul a adoptat o [rezoluție](#) referitoare la inteligența artificială în dreptul penal și utilizarea sa de către autoritățile polițienești și judiciare în procedurile penale. La 13 martie 2024, Parlamentul a adoptat o [rezoluție](#) referitoare la propunerea de regulament de stabilire a unor norme armonizate privind inteligența artificială (Regulamentul privind inteligența artificială).

Parlamentul a pregătit de curând rapoarte și rezoluții referitoare la următoarele chestiuni: prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice; combaterea corupției; prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia; transferul de proceduri în materie penală; drepturile victimelor: spălarea banilor și finanțarea terorismului; confiscarea și recuperarea activelor; discursurile online de incitare la ură; identificarea și eliminarea materialelor care conțin abuzuri sexuale asupra copiilor; criminalitatea informatică; digitalizarea justiției; cooperarea în materie de aplicare a legii; terorismul și radicalizarea violentă; programele spion intruzive; și ingerințele străine și dezinformarea.

La 12 martie 2024, Parlamentul a adoptat o [rezoluție](#) referitoare la noua directivă privind încălcarea sancțiunilor UE. În decembrie 2022, ca răspuns la agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei, Comisia a propus prezenta directivă, adoptată la 24 aprilie 2024. Această lege stabilește o definiție a infracțiunilor și a sancțiunilor pentru încălcarea măsurilor restrictive ale UE, incriminând totodată eludarea sancțiunilor.

Politicile de cooperare judiciară în materie penală continuă să se dezvolte, punându-se accent în special pe combaterea mai eficace a amenințărilor și a criminalității la nivel

paneuropean. Parlamentul a adoptat măsuri specifice de combatere a terorismului, a criminalității transnaționale, a corupției, a fraudei și a spălării de bani și de protecție a drepturilor victimelor, suspectilor și deținuților în întreaga UE. Au fost adoptate, de asemenea, mai multe măsuri menite să îmbunătățească schimbul de informații între statele membre.

Alessandro Davoli
04/2024

4.2.7. COOPERAREA POLIȚIENEASCĂ

Agenția UE pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol) este un element central al arhitecturii europene de securitate internă în sens mai larg. Cooperarea și politicile în domeniul aplicării legii sunt încă în curs de dezvoltare, accentul fiind mai ales pe terorism, criminalitatea cibernetică și alte forme grave și organizate de criminalitate. Obiectivul principal este ca Europa să devină mai sigură, în beneficiul tuturor celor din UE, respectându-se drepturile fundamentale și normele de protecție a datelor, astfel cum a solicitat în repetate rânduri Parlamentul.

TEMEI JURIDIC

Articolele 33 (cooperare vamală), 87, 88 și 89 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

OBIECTIVE

Cooperarea polițienească eficace reprezintă un element esențial care contribuie la transformarea UE într-un spațiu de libertate, securitate și justiție bazat pe respectarea drepturilor fundamentale. Cooperarea transfrontalieră în materie de aplicare a legii – care implică forțele de poliție, vămile și alte servicii de aplicare a legii – este destinată prevenirii, depistării și anchetării infracțiunilor penale din întreaga UE. În practică, această cooperare privește, în principal, infracțiunile grave (de exemplu criminalitatea organizată, traficul de droguri, spălarea de bani, falsificarea euro, traficul de ființe umane și criminalitatea informatică) și terorismul. Europol este agenția UE de aplicare a legii.

REALIZĂRI

A. Începuturi

Cooperarea polițienească dintre statele membre a început în 1976 prin așa-numitul „Grup Trevi”, o rețea interguvernamentală a reprezentanților ministerelor de justiție și de interne. Tratatul de la Maastricht a stabilit ulterior chestiunile de interes comun care au justificat cooperarea polițienească (terorism, droguri și alte forme de criminalitate internațională). El a introdus și principiul creării unui „Oficiu european de poliție” (Europol), care, inițial, a funcționat ca Unitatea Droguri Europol. Convenția Europol a fost semnată la 26 iulie 1995, deși biroul nu și-a început activitatea oficial decât la 1 iulie 1999, cu atribuții extinse acordate prin Tratatul de la Amsterdam (semnat la 2 octombrie 1997). Cu toate acestea, cooperarea polițienească progresase deja înaintea înființării Europol. Prin crearea Spațiului Schengen în 1985, din care au făcut parte la început numai câteva state membre, cooperarea polițienească transfrontalieră devenise deja o realitate (a se vedea și [4.2.4](#)). Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, acquis-ul Schengen – inclusiv aspectele sale legate de cooperarea polițienească – a fost incorporat în dreptul UE, deși a fost încadrat în cel de-al „treilea pilon” al cooperării interguvernamentale. Aceeași abordare interguvernamentală a fost aplicată pentru măsurile de cooperare

polițienească adoptate de un grup mic de state membre în temeiul Tratatului de la Prüm, care conținea dispoziții privind schimbul de informații referitoare la ADN, amprente digitale și datele de înmatriculare ale autovehiculelor. Tratatul de la Prüm a fost introdus integral în legislația UE prin [Decizia 2008/615/JAI a Consiliului din 23 iunie 2008](#).

B. Cadrul instituțional actual

Cadrul instituțional a fost mult simplificat prin Tratatul de la Lisabona (TFUE), majoritatea măsurilor de cooperare polițienească fiind acum adoptate în cadrul procedurii legislative ordinare (codecizie) și făcând obiectul controlului jurisdicțional exercitat de Curtea de Justiție a UE. Cu toate acestea, lăsând la o parte caracteristicile specifice ale spațiului de libertate, securitate și justiție [clauze de „opt-out” pentru Irlanda și Danemarca (protocoalele 21 și 22 anexate la TFUE) și un rol privilegiat pentru parlamentele naționale (protocoalele 1 și 2)], cooperarea polițienească și cooperarea judiciară în materie penală nu au fost integrate complet în cadrul Uniunii Europene și își păstrează câteva dintre caracteristicile inițiale:

- Dreptul de inițiativă al Comisiei poate fi exercitat și de statele membre, dacă reprezintă un sfert din membrii Consiliului (articolul 76 din TFUE);
- Parlamentul este consultat doar cu privire la măsurile de cooperare operativă, adoptate în unanimitate de Consiliu. Dacă nu există unanimitate în Consiliu, există posibilitatea ca nouă sau mai multe state membre să colaboreze pe baza unei cooperări consolidate. În acest scenariu, Consiliul European suspendă procesul pentru a încerca să ajungă la un consens [așa-numitul mecanism al „frânei de urgență” prevăzut la articolul 87 alineatul (3) din TFUE].

C. Principalele acte legislative privind cooperarea polițienească adoptate în cadrul procedurii legislative ordinare

- [Directiva 2013/40/UE](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 12 august 2013 privind atacurile împotriva sistemelor informatice și de înlocuire a Deciziei-cadru 2005/222/JAI a Consiliului (cunoscută drept „Directiva privind criminalitatea informatică”). Statelor membre li s-a impus să transpună directiva în legislația națională până la 4 septembrie 2015.
- [Regulamentul \(UE\) 2015/2219](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 25 noiembrie 2015 privind Agenția Uniunii Europene pentru Formare în Materie de Aplicare a Legii (CEPOL) și de înlocuire și de abrogare a Deciziei 2005/681/JAI a Consiliului, aplicabil de la 1 iulie 2016;
- [Directiva \(UE\) 2016/681](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) pentru prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave. Statelor membre li s-a impus să transpună directiva în legislația națională până la 25 mai 2018.
- [Directiva \(UE\) 2016/1148](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 6 iulie 2016 privind măsuri pentru un nivel comun ridicat de securitate a rețelelor și a sistemelor informatice în Uniune. Statelor membre li s-a impus să transpună directiva în legislația națională până la 9 mai 2018.

- [Directiva \(UE\) 2017/541](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2017 privind combaterea terorismului și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/475/JAI a Consiliului și de modificare a Deciziei 2005/671/JAI a Consiliului. Statelor membre li s-a impus să transpună directiva în legislația națională până la 8 septembrie 2018.
- [Directiva \(UE\) 2021/555](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 24 martie 2021 privind controlul achiziționării și deținerii de arme.
- [Regulamentul \(UE\) 2018/1726](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 privind Agenția Uniunii Europene pentru Gestionarea Operațională a Sistemelor Informatice la Scară Largă în Spațiul de Libertate, Securitate și Justiție (eu-LISA) și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1987/2006 și a Deciziei 2007/533/JAI a Consiliului, precum și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1077/2011, în vigoare de la 11 decembrie 2018.
- [Regulamentul \(UE\) 2018/1862](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 28 noiembrie 2018 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen (SIS) în domeniul cooperării polițienești și al cooperării judiciare în materie penală, de modificare și de abrogare a Deciziei 2007/533/JAI a Consiliului și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1986/2006 al Parlamentului European și al Consiliului și a Deciziei 2010/261/UE a Comisiei, în vigoare cel târziu de la 28 decembrie 2021.
- [Regulamentul \(UE\) 2019/818](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 20 mai 2019 privind instituirea unui cadru pentru interoperabilitatea dintre sistemele de informații ale UE în domeniul cooperării polițienești și judiciare, al azilului și al migrației și de modificare a Regulamentelor (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 și (UE) 2019/816;
- [Directiva \(UE\) 2019/1153](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iunie 2019 de stabilire a normelor de facilitare a utilizării informațiilor financiare și de alt tip în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmăririi penale a anumitor infracțiuni și de abrogare a Deciziei 2000/642/JAI a Consiliului. Statelor membre li s-a impus să transpună directiva în legislația națională până la 1 august 2021.
- [Regulamentul \(UE\) 2021/784](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2021 privind combaterea diseminării conținutului online cu caracter terorist, în vigoare de la 7 iunie 2022.
- [Regulamentul \(UE\) 2022/991](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 8 iunie 2022 de modificare a Regulamentului (UE) 2016/794 în ceea ce privește cooperarea Europol cu părțile private, prelucrarea datelor cu caracter personal de către Europol în sprijinul anchetelor penale și rolul Europol în materie de cercetare și inovare, în vigoare la 28 iunie 2022.
- [Directiva \(UE\) 2022/2555](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 14 decembrie 2022 privind măsuri pentru un nivel comun ridicat de securitate cibernetică în Uniune, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 910/2014 și a Directivei (UE) 2018/1972 și de abrogare a Directivei (UE) 2016/1148 (Directiva

NIS 2). Statelor membre li s-a impus să transpună directiva în legislația națională până la 18 octombrie 2024.

- [Directiva \(UE\) 2022/2557](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 14 decembrie 2022 privind reziliența entităților critice și de abrogare a Directivei 2008/114/CE a Consiliului (Directiva privind reziliența entităților critice). Statelor membre li s-a impus să transpună directiva în legislația națională până la 18 octombrie 2024.
- [Directiva \(UE\) 2023/977](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 10 mai 2023 privind schimbul de informații dintre autoritățile de aplicare a legii ale statelor membre și de abrogare a Deciziei-cadru 2006/960/JAI a Consiliului. Statelor membre li s-a impus să transpună directiva în legislația națională până la 12 decembrie 2024.
- [Regulamentul \(UE\) 2023/2131](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 4 octombrie 2023 de modificare a Regulamentului (UE) 2018/1727 al Parlamentului European și al Consiliului și a Deciziei 2005/671/JAI a Consiliului în ceea ce privește schimbul de informații digitale în cazurile de terorism, în vigoare de la 31 octombrie 2023.
- [Regulamentul \(UE\) 2024/982](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 13 martie 2024 privind căutarea și schimbul automatizat de date în scopul cooperării polițienești (Regulamentul Prüm II), în vigoare din 25 aprilie 2024.

D. Agențiile și alte organisme ale cooperării polițienești

1. Agenția Uniunii Europene pentru cooperare în materie de aplicare a legii (Europol)

[Europol](#) este o agenție care are ca scop principal să facă Europa mai sigură. Aceasta sprijină statele membre în lupta împotriva terorismului, criminalității cibernetice și a altor forme grave și organizate de criminalitate. Europol colaborează, de asemenea, cu numeroase state partenere din afara UE și cu organizații internaționale. Europol servește ca centru de sprijin pentru operațiunile de aplicare a legii și ca nucleu de informare privind activitățile infracționale.

Rețelele infracționale și teroriste la scară largă reprezintă o amenințare semnificativă la adresa securității interne a UE. Cele mai mari amenințări la adresa securității sunt terorismul, traficul internațional de droguri, spălarea de bani, fraudă organizată, falsificarea bancnotelor și monedelor euro și traficul de ființe umane.

Europol a înființat mai multe unități specializate pentru a răspunde la aceste amenințări:

- Centrul european de combatere a criminalității informatice, care consolidează reacția autorităților de asigurare a respectării legii la criminalitatea informatică în UE și contribuie astfel la protejarea rezidenților, a întreprinderilor și a guvernelor europene de criminalitatea online;
- Centrul european privind introducerea ilegală de migranți, care sprijină statele membre în depistarea și neutralizarea rețelelor infracționale complexe și sofisticate implicate în introducerea ilegală de migranți;

- Centrul european de combatere a terorismului (CECT), un centru de operațiuni și un pol de competențe de specialitate care reflectă nevoia tot mai mare ca UE să își consolideze răspunsul la actele de terorism;
- Centrul european privind formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată, care oferă sprijin operațional anchetelor statelor membre în cazuri prioritare legate de formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată;
- Coaliția coordonată de combatere a infracțiunilor legate de proprietatea intelectuală, care oferă sprijin operațional și tehnic agențiilor de aplicare a legii și altor parteneri;
- Centrul european de combatere a criminalității economice și financiare, un centru operațional care sprijină statele membre în cazurile în curs de desfășurare în domeniile criminalității economice și financiare;
- FIU.net, o rețea informatică descentralizată și sofisticată care sprijină unitățile de informații financiare din UE în lupta lor împotriva spălării banilor și a finanțării terorismului;
- Unitatea UE de semnalare a conținutului online, care depistează și investighează conținutul rău intenționat pe internet și pe rețelele de socializare.

Europol a fost înființat în temeiul Regulamentului privind Europol. Acesta are sediul la Haga, în Țările de Jos. Europol întocmește mai multe rapoarte, cum ar fi Raportul privind situația și tendințele terorismului în Uniunea Europeană ([TE-SAT](#)), Evaluarea amenințării pe care o reprezintă formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată ([SOCTA](#)), Evaluarea amenințării pe care o reprezintă criminalitatea pe internet ([IOCTA](#)) și o [revizuire anuală](#). Europol și-a publicat cea mai recentă [SOCTA](#) în aprilie 2021, cel mai recent [TE-SAT](#) în iunie 2023 și cea mai recentă [IOCTA](#) în iulie 2023. La 5 aprilie 2024, Europol a prezentat primul său [raport](#) intitulat „Decodarea celor mai amenințătoare rețele infracționale”.

Pentru a conferi agenției un grad mai ridicat de responsabilitate, a fost instituit un grup mixt de control parlamentar specializat (JPSG) pentru Europol, în temeiul Regulamentului privind Europol. Articolul 88 din TFUE prevede că activitățile Europol sunt supuse unei proceduri de control de către Parlamentul European, iar parlamentele naționale sunt asociate acestei proceduri. Potrivit articolului 51 din Regulamentul Europol, JPSG monitorizează din punct de vedere politic activitățile Europol în îndeplinirea misiunii sale, inclusiv în ceea ce privește impactul respectivelor activități asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor fizice. Cea de-a [14-a reuniune a JPSG](#) a fost organizată la 18 și 19 februarie 2024, la Gent.

În mai 2022, Parlamentul și Consiliul au adoptat un nou [regulament](#) de modificare a mandatului Europol, care a intrat în vigoare la 28 iunie 2022. Noul Regulament privind Europol aduce îmbunătățiri legate de cercetare și inovare, prelucrarea unor seturi mari de date, cooperarea cu părțile private și țările din afara UE, cooperarea cu Parchetul European și modul în care pot fi introduse noi semnalări în Sistemul de Informații Schengen pe baza informațiilor primite de la țări din afara UE, deoarece Europol poate sugera acum statelor membre să introducă semnalări. Directorul executiv al Europolului poate, de asemenea, să propună deschiderea unei anchete naționale

privind infracțiuni netransfrontaliere care afectează un interes comun ce face obiectul unei politici a UE.

2. Agenția Uniunii Europene pentru Formare în Materie de Aplicare a Legii (CEPOL)

[CEPOL](#) este o agenție dedicată dezvoltării, implementării și coordonării activităților de formare a funcționarilor responsabili cu aplicarea legii. CEPOL contribuie la o Europă mai sigură prin facilitarea cooperării și a schimbului de cunoștințe între funcționarii responsabili cu aplicarea legii din statele membre și, într-o anumită măsură, din țări care nu fac parte din UE, în legătură cu aspecte ce decurg din prioritățile UE în domeniul securității, în special din ciclul de politici ale UE privind criminalitatea gravă și organizată. Agenția pentru Formare în Materie de Aplicare a Legii a fost instituită prin Regulamentul CEPOL. Aceasta are sediul la Budapesta, în Ungaria.

3. Comitetul permanent pentru cooperarea operațională în materie de securitate internă (COSI)

În temeiul articolului 71 din TFUE, „[î]n cadrul Consiliului se instituie un comitet permanent care să asigure în cadrul Uniunii promovarea și consolidarea cooperării operaționale în materie de securitate internă. Fără a aduce atingere articolului 240, comitetul promovează coordonarea acțiunii autorităților competente ale statelor membre. La lucrările comitetului pot fi implicați reprezentanții organelor, ai oficiilor și ai agențiilor în cauză ale Uniunii. Parlamentul European și parlamentele naționale sunt informate cu privire la derularea acestor lucrări.” COSI a fost instituit prin [Decizia Consiliului din 25 februarie 2010](#) privind instituirea Comitetului permanent pentru cooperarea operațională în materie de securitate internă (2010/131/UE).

4. Centrul de situații și de analiză a informațiilor al UE

Centrul de situații și de analiză a informațiilor al UE (INTCEN UE) nu este un organism propriu-zis de cooperare polițienească, deoarece este un organism în cadrul Serviciului European de Acțiune Externă și se ocupă doar de analiză strategică. Cu toate acestea, centrul contribuie la cooperarea polițienească, elaborând evaluări ale amenințărilor pe baza informațiilor furnizate de serviciile de informații, armată, diplomați și serviciile de poliție. INTCEN poate, de asemenea, să contribuie în mod util dintr-o perspectivă operativă, punând, de exemplu, la dispoziție informații la nivelul UE privind destinațiile, motivele și mișcările teroriștilor.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Parlamentul a jucat un rol-cheie în elaborarea legislației UE în domeniul cooperării polițienești, făcând din siguranța populației UE o prioritate politică. De asemenea, în cadrul procedurii legislative ordinare, continuă să lucreze la îmbunătățirea cooperării polițienești, pe picior de egalitate cu Consiliul.

Principalul instrument al cooperării polițienești este Europol, care este un pilon central al infrastructurii europene de securitate internă în sens mai larg. Ca parte a reformei Europol, Parlamentul a pledat în mod activ în favoarea unui control parlamentar mai extins și a unor norme mai bune în materie de protecție a datelor. [Parlamentul a fost implicat](#) (în temeiul procedurii legislative ordinare) în consolidarea mandatului Europol, în urma [propunerii Comisiei](#) adoptate la 9 decembrie 2020. Noul mandat permite Europol să prelucreze seturi ample de date și să dezvolte noi tehnologii care

îndeplinesc nevoile activității polițienești. De asemenea, acesta consolidează cadrul Europol de protecție a datelor și controlul parlamentar. Regulamentul revizuit privind Europol a intrat în vigoare în iunie 2022.

În cursul mai multor dezbateri privind combaterea terorismului și libertatea de exprimare, Parlamentul a condamnat atacurile teroriste din Europa și din întreaga lume și a solicitat unitate și un răspuns ferm. De asemenea, Parlamentul a solicitat să se depună eforturi suplimentare pentru a promova libertățile fundamentale și a făcut referire la necesitatea de a aborda de urgență aspectele online ale radicalizării și ale discursurilor de incitare la ură.

La 17 decembrie 2020, Parlamentul a adoptat o [rezoluție](#) referitoare la Strategia UE privind o uniune a securității pentru perioada 2020–2025, care fusese propusă de [Comisie](#) la 24 iulie 2020. Strategia propune dezvoltarea de instrumente și măsuri în următorii cinci ani pentru a garanta securitatea în mediul nostru fizic și digital, inclusiv combaterea terorismului și a criminalității organizate, prevenirea și depistarea amenințărilor hibride, creșterea rezilienței infrastructurii noastre critice, promovarea securității cibernetice și stimularea cercetării și inovării.

La 6 octombrie 2021, Parlamentul a adoptat o [rezoluție](#) referitoare la inteligența artificială în dreptul penal și utilizarea sa de către autoritățile polițienești și judiciare în procedurile penale. Deputații în PE au evidențiat prejudecata algoritmică în aplicațiile inteligenței artificiale și au subliniat necesitatea supravegherii umane pentru a preveni discriminarea. De asemenea, au solicitat un moratoriu privind implementarea sistemelor de recunoaștere facială în scopul aplicării legii. La 13 martie 2024, Parlamentul a adoptat o [rezoluție](#) legislativă referitoare la propunerea de regulament de stabilire a unor norme armonizate privind inteligența artificială (Regulamentul privind inteligența artificială). Regulamentul stabilește obligații pentru sistemele și furnizorii de IA, pe baza riscurilor și a impacturilor potențiale ale IA, asigurând în același timp siguranța și respectarea drepturilor fundamentale. Utilizarea sistemelor de identificare biometrică de către autoritățile de aplicare a legii este, în principiu, interzisă, cu excepția situațiilor enumerate în mod exhaustiv și definite în mod precis.

Parlamentul este implicat în evaluarea și controlul următoarelor și revizuește propunerile legislative relevante:

- comunicarea Comisiei intitulată „[Agenda UE privind combaterea terorismului: anticipare, prevenire, protejare și răspuns](#)”, adoptată la 9 decembrie 2020;
- „[Noua strategie de securitate cibernetică a UE](#)”, publicată de Comisie la 16 decembrie 2020, în care au fost propuse noi norme pentru a spori reziliența entităților fizice și digitale critice;
- „[Strategia UE de combatere a criminalității organizate 2021–2025](#)”, prezentată de Comisie la 14 aprilie 2021;
- Comunicarea Comisiei privind [foaia de parcurs a UE pentru combaterea traficului de droguri și a criminalității organizate](#), adoptată la 18 octombrie 2023;
- comunicarea Comisiei privind cel de [al șaselea raport privind progresele înregistrate cu privire la Strategia UE privind o uniune a securității](#), adoptată la 18 octombrie 2023.

Pentru a asigura faptul că autoritățile de aplicare a legii din întreaga UE pot colabora mai bine în temeiul unui cadru modern de reglementare, la 8 decembrie 2021, Comisia a [propus](#) un [Cod de cooperare polițienească al UE](#), menit să optimizeze mozaicul actual de diferite instrumente ale UE și acordurile de cooperare multilaterală. Măsurile propuse includ o recomandare privind cooperarea polițienească operațională, noi norme privind schimburile de informații între autoritățile de aplicare a legii din statele membre și norme revizuite privind schimburile automatizate de date pentru cooperarea polițienească în temeiul cadrului „Prüm”. Parlamentul a fost implicat în aprobarea măsurilor propuse.

Parlamentul a pregătit de curând rapoarte și rezoluții referitoare la următoarele chestiuni: prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor; prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice; violența cibernetică; abuzurile sexuale asupra copiilor pe internet; criminalitatea cibernetică și securitatea cibernetică; spălarea de bani și finanțarea terorismului; ordinele europene de divulgare și de păstrare a probelor electronice în materie penală; reformarea normelor privind protecția vieții private și confidențialitatea în comunicațiile electronice; revizuirea Codului frontierei Schengen; digitalizarea procedurilor de eliberare a vizelor; cooperarea în domeniul aplicării legii colectarea și transferul de informații prelabile referitoare la pasageri; terorismul și radicalizarea violentă; programele spion intruzive; ingerințele străine și dezinformarea; și schimbul de informații și fluxurile de date cu SUA.

Cooperarea polițienească și politicile în materie de securitate internă sunt încă în curs de dezvoltare, acordându-se atenție mai ales contracarării mai eficace a amenințărilor și infracțiunilor paneuropene și, în special în ceea ce privește Parlamentul, respectând în același timp normele în materie de drepturi fundamentale și protecție a datelor. Cu toate că a avut loc o revizuire completă a normelor aplicabile agențiilor UE de cooperare polițienească, vor fi necesare eforturi concertate pentru a consolida și mai mult măsurile de cooperare polițienească, în special în ceea ce privește schimbul de date și de dovezi între autoritățile de aplicare a legii din statele membre, precum și între aceste autorități și agențiile UE. Parlamentul a îndemnat statele membre să realizeze îmbunătățirile de standardizare tehnică necesare în ceea ce privește calitatea datelor și să stabilească un cadru juridic pentru o viitoare abordare bazată pe „schimbul implicit de informații”. În acest context, UE va trebui să abordeze cu atenție provocările legate de noile tehnologii, inteligența artificială, criptare și interoperabilitatea sistemelor de informații pentru frontiere, securitate și migrație.

Pe măsură ce numărul sarcinilor și așteptările cresc, trebuie să se asigure resurse financiare și umane adecvate pentru agențiile UE.

Parlamentul este acum un actor instituțional cu drepturi depline în domeniul politicilor de securitate internă și ar trebui să joace un rol mai important în evaluarea și definirea politicilor de cooperare polițienească.

Alessandro Davoli
04/2024

4.2.8. PROTECȚIA DATELOR CU CARACTER PERSONAL

Protecția datelor cu caracter personal și respectarea vieții private constituie drepturi fundamentale europene. Parlamentul European a insistat întotdeauna asupra necesității de a menține un echilibru între îmbunătățirea securității și protejarea drepturilor omului, inclusiv în ceea ce privește protecția datelor și viața privată. În mai 2018 au intrat în vigoare noi norme ale UE în materie de protecție a datelor, care consolidează drepturile cetățenilor și simplifică normele aplicabile întreprinderilor în era digitală. Cercetările pregătite pentru Parlamentul European indică faptul că legislația UE referitoare la reglementarea fluxurilor de date contribuie anual cu 51,6 miliarde EUR la PIB-ul Uniunii Europene. Cercetările pregătite pentru Comisia de anchetă a Parlamentului European în vederea investigării utilizării Pegasus și a unor programe spion de supraveghere echivalente (Comisia PEGA) confirmă importanța protecției datelor pentru apărarea democrației și a libertăților individuale în UE.

TEMEI JURIDIC

Articolul 16 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)

Articolele 7 și 8 din Carta drepturilor fundamentale a UE.

OBIECTIVE

Uniunea trebuie să asigure aplicarea consecventă a dreptului fundamental la protecția datelor, care este consacrat în Carta drepturilor fundamentale a UE. Având în vedere creșterea exponențială a volumului transferurilor de date – UE, SUA și Canada reprezentând cea mai mare parte a acestei creșteri – poziția UE privind protecția datelor cu caracter personal trebuie consolidată în contextul tuturor politicilor UE.

REALIZĂRI

A. Cadrul instituțional

1. Tratatul de la Lisabona

Înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, legislația privind protecția datelor în spațiul de libertate, securitate și justiție (SLSJ) a fost împărțită între primul pilon (protecția datelor în scopuri private și comerciale, pentru care era utilizată metoda comunitară) și cel de al treilea pilon (protecția datelor în scopul aplicării legii, la nivel interguvernamental). În consecință, procesele decizionale din cele două domenii au urmat reguli diferite. Structura pe bază de piloni a dispărut odată cu Tratatul de la Lisabona, care consolidează temeiul juridic necesar pentru dezvoltarea unui sistem mai clar și mai eficace de protecție a datelor și prevede totodată noi competențe pentru Parlament, care devine colegiutor. Articolul 16 din TFUE prevede că Parlamentul și Consiliul stabilesc normele privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile, organismele, oficiile și

agențiile Uniunii, precum și de către statele membre, în exercitarea activităților care fac parte din domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

2. Orientările strategice pentru spațiul de libertate, securitate și justiție

În urma programelor de la Tampere și Haga (din octombrie 1999 și, respectiv, noiembrie 2004), Consiliul European a aprobat, în decembrie 2009, programul multianual privind spațiul de libertate, securitate și justiție (SLSJ) pentru perioada 2010–2014, cunoscut sub numele de „Programul de la Stockholm”. În concluziile sale din iunie 2014, Consiliul European a definit orientările strategice pentru planificarea legislativă și operațională pentru următorii ani în cadrul SLSJ în conformitate cu articolul 68 din TFUE. Unul dintre obiectivele esențiale este o mai bună protecție a datelor personale în UE.

B. Principalele instrumente legislative în materie de protecție a datelor

1. Carta drepturilor fundamentale a UE

Articolele 7 și 8 din Carta drepturilor fundamentale a UE recunosc că respectarea vieții private și protecția datelor cu caracter personal sunt drepturi fundamentale strâns legate, dar separate.

2. Consiliul Europei

a. Convenția 108 din 1981

Convenția 108 din 28 ianuarie 1981 a Consiliului Europei pentru protejarea persoanelor față de prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal a fost primul instrument internațional cu forță juridică obligatorie adoptat în domeniul protecției datelor. Scopul său este de a garanta tuturor persoanelor fizice respectarea drepturilor și libertăților lor fundamentale, și, în special, a dreptului la viața privată, în legătură cu prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal. Protocolul de modificare a convenției urmărește să extindă domeniul său de aplicare, să crească nivelul de protecție a datelor și să-i îmbunătățească eficacitatea.

b. Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO)

Articolul 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950 stabilește dreptul la respectarea vieții private și a vieții de familie, a căminului și a corespondenței tuturor persoanelor.

3. Actualele instrumente legislative ale UE în vigoare în materie de protecție a datelor

a. Regulamentul general privind protecția datelor (RGPD)

Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor) a devenit aplicabil în mai 2018. Normele au scopul de a proteja toți cetățenii Uniunii de încălcarea vieții private și a datelor într-o lume care se bazează din ce în ce mai mult pe date, creând în același timp un cadru mai clar și mai coerent pentru întreprinderi. Noile drepturi de care se bucură cetățenii includ consimțământul clar și afirmativ ca datele lor să fie prelucrate, precum și dreptul de a primi informații clare și ușor de înțeles cu privire la aceasta; dreptul de a fi uitat: un cetățean poate solicita ca datele sale

să fie șterse; dreptul de a transfera date către un alt furnizor de servicii (de exemplu atunci când se mută de la o rețea socială la alta); precum și dreptul de a fi înștiințat când datele au fost piratate. Noile norme se aplică tuturor întreprinderilor care își desfășoară activitatea în UE, chiar dacă își au sediul în afara ei. În plus, se pot impune măsuri de remediere, cum ar fi avertismente și ordine, precum și amenzi operatorilor care încalcă normele. La 24 iunie 2020, Comisia Europeană a prezentat un [raport privind evaluarea și revizuirea regulamentului](#)^[1].

b. Directiva privind protecția datelor în materie de asigurare a respectării legii

Directiva (UE) 2016/680 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice referitor la prelucrarea datelor cu caracter personal de către autoritățile competente în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmării penale a infracțiunilor sau al executării pedepselor și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Deciziei-cadru 2008/977/JAI a Consiliului a devenit aplicabilă în mai 2018. Directiva protejează dreptul fundamental al cetățenilor la protecția datelor în toate cazurile în care autoritățile de aplicare a legii folosesc date cu caracter personal. Directiva garantează că datele cu caracter personal ale victimelor, ale martorilor și ale suspectilor sunt protejate în mod corespunzător și facilitează cooperarea transfrontalieră în domeniul combaterii criminalității și a terorismului. La 25 iulie 2022, Comisia Europeană și-a publicat cu întârziere [raportul referitor la aplicarea și funcționarea Directivei privind protecția datelor în materie de asigurare a respectării legii](#). Aceasta a fost urmată de un [studiu de evaluare](#) comandat de Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne (LIBE) conținând o evaluare critică a punerii în aplicare a Directivei privind protecția datelor în materie de asigurare a respectării legii^[2].

c. Directiva asupra confidențialității și comunicațiilor electronice

[Directiva 2002/58/CE](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iulie 2002 privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice (Directiva asupra confidențialității și comunicațiilor electronice) a fost modificată prin [Directiva 2009/136/CE](#) din 25 noiembrie 2009. Aceasta ridică problema delicată a păstrării datelor, care a fost adusă în mod repetat în fața Curții de Justiție a UE (CJUE) și care a condus la o serie de hotărâri, cel mai recent în [2020](#), în care se afirmă că dreptul UE se opune păstrării generale și nediferențiate a datelor de transfer și de localizare.

Noua [propunere de regulament](#) din 2017 al Parlamentului European și al Consiliului privind respectarea vieții private și protecția datelor cu caracter personal în comunicațiile electronice și de abrogare a Directivei 2002/58/CE (Regulamentul privind viața privată și comunicațiile electronice) se află de multă vreme în discuții. Experții Parlamentului European au indicat că Parlamentul ar trebui să se opună

[1] Comunicarea Comisiei din 24 iunie 2020 intitulată „Protecția datelor ca pilon al capacității cetățenilor și al abordării UE privind tranziția digitală – doi ani de aplicare a Regulamentului general privind protecția datelor” (SWD (2020) 0115).

[2] Vogiatzoglou, P. et al., [Assessment of the implementation of the Law Enforcement Directive](#) (Evaluarea punerii în aplicare a Directivei privind asigurarea respectării legii), Parlamentul European, Direcția Generală Politici Interne ale Uniunii, Departamentul tematic pentru drepturile cetățenilor și afaceri constituționale, 7 decembrie 2022.

încercărilor Consiliului de a exclude aplicabilitatea principiilor europene de protecție a datelor^[3].

d. Regulamentul privind prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele Uniunii

[Regulamentul \(UE\) 2018/1725](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2018 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 45/2001 și a Deciziei nr. 1247/2002/CE a intrat în vigoare la 11 decembrie 2018.

e. Articole privind protecția datelor în acte legislative sectoriale

Pe lângă principalele acte legislative privind protecția datelor menționate mai sus, se stabilesc dispoziții specifice privind protecția datelor și în acte legislative sectoriale, cum ar fi:

- articolul 13 (referitor la protecția datelor personale) din Directiva (UE) 2016/681 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) pentru prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave;
- Articolul 6 (privind prelucrarea datelor) din [Directiva 2004/82/CE](#) a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind obligația operatorilor de transport de a comunica datele privind pasagerii (API). Această directivă va fi abrogată prin două noi regulamente votate în plenul Parlamentului la 24 aprilie 2024, privind [colectarea și transferul de informații prelabile referitoare la pasageri în vederea îmbunătățirii și facilitării controalelor la frontierele externe](#), precum și [privind colectarea și transferul de informații prelabile referitoare la pasageri în scopul prevenirii, depistării, investigării și urmării penale a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave](#)^[4];
- capitolul VI (referitor la garanțiile privind protecția datelor) din Regulamentul (UE) 2016/794 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 mai 2016 privind Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol);
- capitolul VIII (referitor la protecția datelor) din Regulamentul (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (EPPO).

[3] Sartor G et al., [The impact of Pegasus on fundamental rights and democratic processes](#) (Impactul Pegasus asupra drepturilor fundamentale și a proceselor democratice), Parlamentul European, Direcția Generală Politici Interne ale Uniunii, Departamentul tematic pentru drepturile cetățenilor și afaceri constituționale, ianuarie 2023, p. 56-57.

[4] Vavoula, N. et al., [Advance Passenger Information \(API\) – An analysis of the European Commission's proposals to reform the API legal framework](#) [Informații prelabile referitoare la pasageri (API) – O analiză a propunerilor Comisiei Europene de reformare a cadrului juridic referitor la API], Parlamentul European, Direcția Generală Politici Interne ale Uniunii, Departamentul tematic pentru drepturile cetățenilor și afaceri constituționale, 8 iunie 2023.

4. Principalele acorduri internaționale ale UE privind transferurile de date

a. Transferuri de date comerciale: decizii privind caracterul adecvat al nivelului de protecție

În temeiul articolului 45 din RGPD, Comisia are competența de a stabili dacă o țară din afara UE oferă un nivel adecvat de protecție a datelor, fie pe baza legislației sale naționale, fie pe baza angajamentelor internaționale pe care și le-a asumat.

În timp ce transferurile de date între UE și America de Nord au crescut exponențial, SUA dominând publicitatea și supravegherea privată online^[5], Parlamentul a adoptat numeroase rezoluții care ridică semne de întrebare cu privire la fluxurile transatlantice de date. În special, acesta a considerat că Scutul de confidențialitate UE-SUA nu oferă nivelul adecvat de protecție impus de legislația UE, în timp ce CJUE a anulat în mod repetat deciziile privind caracterul adecvat al nivelului de protecție în ceea ce privește SUA (a se vedea hotărârile sale din 2015 privind sfera de siguranță în cauza [Schrems](#) și din 2020 privind Scutul de confidențialitate UE-SUA în cauza [Schrems II](#)).

În pofida lipsei unei reforme a regimului de protecție a datelor în SUA, Comisia Europeană a ajuns la un alt acord cu SUA și a prezentat [o propunere](#) pentru încă un cadru UE-SUA privind confidențialitatea datelor. În urma prezentării unei propuneri a Comisiei LIBE la 11 mai 2023, Parlamentul a adoptat [o rezoluție](#) referitoare la caracterul adecvat al protecției oferite de Cadru UE-SUA privind confidențialitatea datelor, concluzionând că cadrul UE-SUA privind confidențialitatea datelor nu creează echivalența esențială a nivelului de protecție și solicitând Comisiei să continue negocierile cu omologii săi din SUA, dar să se abțină de la adoptarea constatării caracterului adecvat până la punerea în aplicare deplină a tuturor recomandărilor formulate în rezoluția Parlamentului și în avizul Comitetului european pentru protecția datelor (CEPD).

Comisia a adoptat cel de al treilea [Cadru UE-SUA privind confidențialitatea datelor](#) la 10 iulie 2023.

b. Acordul-cadru UE-SUA

În cadrul procedurii de aprobare, Parlamentul a fost implicat în aprobarea acordului dintre SUA și UE privind protecția informațiilor cu caracter personal în ceea ce privește prevenirea, investigarea, depistarea și urmărirea penală a infracțiunilor, cunoscut și sub denumirea de „acordul-cadru”. Obiectivul acordului îl constituie asigurarea unui înalt nivel de protecție a informațiilor personale transferate în cadrul cooperării transatlantice în scopul aplicării legii, și anume pentru combaterea terorismului și a criminalității organizate.

c. Acordurile UE-SUA, UE-Australia și UE-Canada privind registrul cu numele pasagerilor (PNR)

Uniunea Europeană a semnat acorduri bilaterale privind registrul cu numele pasagerilor (PNR) cu Statele Unite ale Americii, Australia și Canada. Datele PNR includ informații furnizate de pasageri în momentul rezervării biletelor sau al înregistrării pasagerilor și a bagajelor pentru zbor, precum și datele colectate de transportatorii

[5] Maciejewski, M., [Metaverse](#), Parlamentul European, Direcția Generală Politici Interne ale Uniunii, Departamentul tematic pentru drepturile cetățenilor și afaceri constituționale, 26 iunie 2023.

aerieni în scopuri comerciale proprii. Datele PNR pot fi utilizate de autoritățile de aplicare a legii pentru combaterea formelor grave de criminalitate și a terorismului.

În ceea ce privește Canada, în Avizul 1/15 din 26 iulie 2017, CJUE a declarat că acordul preconizat între UE și Canada semnat la 25 iunie 2014 nu poate fi încheiat în forma sa actuală. În urma acestui aviz, în iunie 2018 au fost lansate noi negocieri privind PNR cu Canada, care sunt în curs.

La 18 februarie 2020, Consiliul a adoptat o decizie de autorizare a începerii negocierilor între UE și Japonia pentru un acord privind transferul și utilizarea de date PNR, care se află și ele în curs.

d. Programul UE-SUA de urmărire a finanțărilor în scopuri teroriste (TFTP)

Uniunea Europeană a semnat un acord bilateral cu SUA privind prelucrarea și transferul datelor de mesagerie financiară din UE către SUA în scopul programului de urmărire a finanțărilor în scopuri teroriste.

5. Abordarea aspectelor legate de protecția datelor în rezoluții sectoriale specifice
Mai multe rezoluții ale Parlamentului referitoare la diferite domenii de politică abordează, de asemenea, protecția datelor cu caracter personal, pentru a se asigura coerența cu legislația generală a UE privind protecția datelor și protecția vieții private în aceste sectoare specifice.

6. Autoritățile Uniunii de supraveghere în materie de protecție a datelor

[Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor \(AEPD\)](#) este o autoritate de supraveghere independentă care garantează că instituțiile și organele UE își respectă obligațiile în materie de protecție a datelor. Principalele atribuții ale AEPD sunt supravegherea, consultarea și cooperarea.

[Comitetul european pentru protecția datelor \(CEPD\)](#), fostul Grup de lucru „Articolul 29”, are statutul unui organism al Uniunii Europene cu personalitate juridică și dispune de un secretariat independent. CEPD reunește autoritățile naționale de supraveghere ale Uniunii, AEPD și Comisia. CEPD are competențe extinse de a soluționa litigiile dintre autoritățile naționale de supraveghere și de a oferi recomandări și îndrumări cu privire la conceptele cheie din RGPD și din Directiva privind protecția datelor în materie de aplicare a legii.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Parlamentul a jucat un rol-cheie în elaborarea legislației Uniunii în domeniul protecției datelor cu caracter personal, introducând protecția vieții private ca o nouă prioritate politică. De asemenea, în cadrul procedurii legislative ordinare, continuă să lucreze la reforma protecției datelor, pe picior de egalitate cu Consiliul. Parlamentul și-a încheiat, în 2017, activitatea legată de ultima piesă importantă din puzzle, și anume noul regulament privind viața privată și comunicațiile electronice, și așteaptă cu interes ca Consiliul să își încheie în sfârșit lucrările pentru a putea începe negocierile.

În numeroase rezoluții, Parlamentul și-a exprimat îndoielile cu privire la caracterul adecvat al protecției acordate cetățenilor UE în contextul Cadrului privind sfera de siguranță UE-SUA și, ulterior, al „Scutului de confidențialitate” UE-SUA. După ce cauza Schrems II a condus la invalidarea [Deciziei de punere în aplicare \(UE\) 2016/1250](#)

a Comisiei Europene privind caracterul adecvat al protecției oferite de „Scutul de confidențialitate” UE-SUA, pe baza preocupărilor legate de faptul că competențele de supraveghere ale guvernului SUA nu sunt limitate, astfel cum prevede legislația UE, și de faptul că cetățenii UE nu dispun de căi de atac efective, Parlamentul European a adoptat o rezoluție în care a deplâns faptul că Comisia a plasat relațiile cu SUA înaintea intereselor cetățenilor UE^[6].

În urma prezentării [propunerii](#) Comisiei LIBE la 11 mai 2023, Parlamentul [a adoptat](#) o rezoluție referitoare la caracterul adecvat al protecției oferite de Cadrul UE-SUA privind confidențialitatea datelor, concluzionând că cadrul UE-SUA privind confidențialitatea datelor nu creează echivalența esențială a nivelului de protecție și solicitând Comisiei să continue negocierile cu omologii săi din SUA, dar să se abțină de la adoptarea constatării caracterului adecvat până la punerea în aplicare deplină a tuturor recomandărilor formulate în rezoluție și în avizul CEPD. Comisia și-a adoptat decizia privind [Cadrul UE-SUA privind confidențialitatea datelor](#) la 10 iulie 2023.

Parlamentul a înființat o [comisie de anchetă pentru a investiga utilizarea Pegasus și a programelor spion de supraveghere echivalente](#) în statele membre ale UE (PEGA). Prezidată de [Jeroen Lenaers, deputat în Parlamentul European](#), Comisia PEGA a investigat în detaliu practicile de utilizare a programelor spion pentru a investiga membrii opoziției, jurnaliștii, avocații și activiștii societății civile, precum și modul în care astfel de practici afectează procesele democratice și drepturile individuale în UE. În cursul anchetei sale, Comisia PEGA a consultat [cadre universitare de prim rang](#), practicieni și autorități din UE și din întreaga lume. Departamentul tematic al Parlamentului a pregătit rapoarte pentru misiunile PEGA în [Polonia](#), [Grecia](#) și Cipru. La 8 mai 2023, Comisia PEGA a votat aprobarea [raportului său final](#) (Raportoare: deputata în PE [Sophia in't Veld](#)) privind investigarea presupuselor încălcări și cazuri de administrare defectuoasă în aplicarea dreptului UE în ceea ce privește utilizarea Pegasus și a programelor spion de supraveghere echivalente, și incluzând, printre multe alte puncte, o recomandare de înființare a unui laborator tehnologic al UE pentru cercetarea și monitorizarea utilizării programelor spion împotriva cetățenilor UE. Recomandarea Parlamentului adresată Consiliului și Comisiei în urma raportului PEGA a fost adoptată în plen la 15 iunie 2023. Cu toate acestea, Comisia nu a oferit un răspuns în timp util la recomandare și a blocat proiectul-pilot de laborator tehnologic al UE, propus de deputații în Parlamentul European.

Parlamentul a comandat o serie de studii, pentru a dispune de o bază științifică pentru activitățile sale legislative în prima linie a evoluțiilor tehnologice și a protecției datelor, inclusiv un studiu privind [impactul Regulamentului general privind protecția datelor \(RGPD\) asupra inteligenței artificiale](#), un studiu [privind recunoașterea biometrică și detectarea comportamentală](#), un studiu privind [Metaverse](#) și, recent, un studiu privind [dreptul și TIC](#)^[7].

Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski
05/2024

[6] Rezoluția Parlamentului European din 20 mai 2021 referitoare la hotărârea CJUE din 16 iulie 2020 - Comisarul pentru protecția datelor/Facebook Ireland Limited și Maximilian Schrems („Schrems II”), Cauza C-311/18, punctul 28.

[7] Maciejewski, M., [Dreptul și TIC](#), Parlamentul European, Direcția Generală Politici Interne ale Uniunii, Departamentul tematic pentru drepturile cetățenilor și afaceri constituționale, aprilie 2024.

© Prezentul document a fost pregătit de Direcția Generală Politici Interne ale Uniunii și de Direcția Generală Politici Externe ale Uniunii.
Reproducerea documentului în scopuri necomerciale este autorizată, cu condiția menționării sursei.