



RĂSPUNSURILE COMISIEI EUROPENE

LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE
CONTURI EUROPENE

**Libera circulație în UE în timpul pandemiei
de COVID-19: O supraveghere limitată a
controalelor la frontierele interne și acțiuni
necoordonate ale statelor membre**

Cuprins

I. RĂSPUNSURILE COMISIEI PE SCURT.....	3
(a) Introducere generală.....	3
(b) Poziția Comisiei cu privire la principalele observații și recomandări ale Curții de Conturi.....	4
(c) Cele mai recente evoluții relevante și etapele următoare.....	5
II. RĂSPUNSURILE COMISIEI LA PRINCIPALELE OBSERVAȚII ALE CURȚII DE CONTURI EUROPENE.....	5
1. Supravegherea de către Comisie a reintroducerii controalelor la frontierele interne.....	5
2. Eforturile Comisiei de a facilita coordonarea și cooperarea în ceea ce privește reintroducerea controalelor la frontiere.....	6
3. Monitorizarea și coordonarea de către Comisie a restricțiilor de călătorie impuse de statele membre.....	7
III. RĂSPUNSURILE COMISIEI LA CONCLUZIILE ȘI RECOMANDĂRILE CURȚII DE CONTURI EUROPENE.....	8
Recomandarea 1: Asigurarea unei supravegheri riguroase a controalelor la frontierele interne.....	8
Recomandarea 2: Îmbunătățirea procesului de colectare a datelor cu privire la restricțiile de călătorie.....	9
Recomandarea 3: Punerea la dispoziție a unor orientări mai ușor de aplicat cu privire la punerea în aplicare a controalelor la frontierele interne.....	9

În conformitate cu articolul 259 din [Regulamentul financiar](#), prezentul document cuprinde răspunsurile Comisiei Europene la observațiile dintr-un raport special al Curții de Conturi Europene și urmează să fie publicat concomitent cu raportul special.

I. RĂSPUNSURILE COMISIEI PE SCURT

(a) Introducere generală

Spațiul fără controale la frontierele interne („spațiul Schengen”) este cel mai mare spațiu de liberă circulație din lume și găzduiește peste 420 de milioane de persoane în 26 de țări. În ultimii doi ani, pandemia de COVID-19 a pus o presiune majoră asupra spațiului Schengen, determinând mai multe state membre să reintroducă controale la frontierele interne.

Pandemia de COVID-19 este o criză de sănătate publică de proporții fără precedent. Este pentru prima dată când Comisia se confruntă cu o pandemie care afectează fiecare stat membru, necesitând eforturi semnificative pentru a răspunde acestei provocări în mod prioritar.

Pentru a aborda situația la frontierele interne, Comisia a elaborat o serie de orientări și recomandări. În plus, experiența a arătat că instrumentele actuale din sistemul Schengen sunt insuficiente pentru a aborda în mod eficace o criză precum cea actuală. Prin urmare, Strategia pentru spațiul Schengen din 2 iunie 2021 a anunțat o serie de măsuri pentru remedierea acestei situații, inclusiv o propunere a Comisiei de modificare a Codului frontierelor Schengen¹ și o actualizare a Manualului practic pentru polițiștii de frontieră. Această propunere de modificare a Codului frontierelor Schengen a fost prezentată la 14 decembrie 2021², pe baza unei evaluări cuprinzătoare a impactului, care a analizat îndeaproape, în special, problemele cauzate de criza provocată de pandemia de COVID-19.

Spațiul fără controale la frontierele interne stă la baza dreptului la liberă circulație al cetățenilor UE și al membrilor familiilor acestora în cadrul UE, una dintre cele mai valoroase realizări ale UE și o forță motrice importantă a economiei sale. Cu toate acestea, cele două concepte sunt reglementate de regimuri juridice diferite și se aplică unor grupuri diferite de țări. Libera circulație, deși este un drept fundamental, poate fi totuși supusă unor limitări, care trebuie să respecte principiile generale ale dreptului UE, în special principiile nediscriminării și proporționalității.

În contextul amenințării extraordinare reprezentate de pandemia de COVID-19, statele membre au introdus unele măsuri de sănătate publică care au afectat dreptul la liberă circulație în Uniunea Europeană. De la începutul pandemiei, Comisia s-a coordonat cu statele membre în ceea ce privește restricțiile de călătorie legate de COVID-19³, dezvoltând instrumente precum harta de cartografiere, pe culori, a zonelor de risc publicată săptămânal de Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor⁴ și certificatul digital al UE privind COVID⁵. Pe parcursul acestui proces, Comisia a subliniat întotdeauna necesitatea ca statele membre să furnizeze informații clare, cuprinzătoare și în timp util cu privire la orice restricții de călătorie aplicabile.

¹ Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) JO L 77, 23.3.2016, p. 1.

² COM(2021)891 final.

³ Orientările Comisiei privind măsurile de gestionare a frontierelor în vederea protejării sănătății și a asigurării disponibilității mărfurilor și serviciilor esențiale, disponibile aici: [EUR-Lex - 52020XC0316\(03\) - RO - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0316(03)).

⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>.

⁵ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_ro.

Atunci când a monitorizat conformitatea restricțiilor de călătorie ale statelor membre cu legislația UE, Comisia a trebuit să țină seama de competența statelor membre în domeniul sănătății publice. Comisia a trebuit să găsească constant un echilibru între restricțiile necesare pentru a proteja viețile oamenilor și limitarea restricțiilor privind libertatea de circulație, în conformitate cu principiile generale ale dreptului UE, cum ar fi proporționalitatea și nediscriminarea.

Auditul a avut loc la apogeul pandemiei de COVID-19, într-un moment în care toate resursele posibile erau mobilizate pentru a se putea răspunde crizei fără precedent. Ca urmare a momentului ales pentru desfășurarea acestui audit, resurse valoroase ale Comisiei utilizate pentru gestionarea crizei au fost mobilizate pentru a efectua auditul. O consecință fără îndoială neintenționată, totuși de nedorit, pe care Comisia ar dori să o aducă în atenția Curții de Conturi Europene.

(b) Poziția Comisiei cu privire la principalele observații și recomandări ale Curții de Conturi

Comisia ia act de raportul Curții referitor la acțiunile întreprinse de Comisie pentru a proteja dreptul la liberă circulație al persoanelor în timpul pandemiei de COVID-19, cu accent pe controalele la frontierele interne ale spațiului Schengen și pe restricțiile de călătorie.

În ceea ce privește supravegherea de către Comisie a reintroducerii controalelor la frontierele interne, Comisia nu a luat în considerare solicitările scrise de informații suplimentare în contextul evoluției rapide a pandemiei de COVID-19. În schimb, Comisia a discutat în mod proactiv chestiunea controalelor la frontierele interne, reintroduse de statele membre ca răspuns la pandemia de COVID-19, în cadrul reuniunilor periodice ale „Grupului de informare privind COVID-19 – Afaceri interne”, în care rapoartele de presă și plângerile individuale au fost analizate împreună cu autoritățile naționale relevante. În plus, Comisia a propus modificarea Codului frontierei Schengen, cu scopul, printre altele, de a consolida posibilitățile de supraveghere ale Comisiei.

Monitorizarea și coordonarea de către Comisie a restricțiilor privind libera circulație impuse de statele membre în legătură cu călătoriile, în special evaluarea sa privind proporționalitatea și nediscriminarea, au fost condiționate de constrângerile și provocările generate de pandemia de COVID-19, inclusiv de natura în schimbare rapidă a măsurilor. În acest context, orientările detaliate privind restricțiile de călătorie prezentate de Comisie și adoptate de Consiliu sub formă de recomandări⁶ au devenit treptat mai detaliate și mai adaptate la evoluțiile epidemiologice. Recomandarea oferă Comisiei o bază importantă pentru evaluarea măsurilor luate de statele membre. Pe baza îmbunătățirilor aduse cadrului juridic prin Regulamentul referitor la certificatul digital al UE privind COVID⁷, Comisia a luat, de asemenea, măsuri pentru a raționaliza colectarea de informații privind restricțiile de călătorie impuse de statele membre.

În ceea ce privește recomandările, Comisia acceptă recomandarea 1 literele (a), (b), (c) și (d). Comisia nu acceptă recomandarea 1 litera (e). Comisia acceptă recomandările 2 și 3.

⁶ Recomandarea Consiliului din 13 octombrie 2020 privind o abordare coordonată a restricționării liberei circulații ca răspuns la pandemia de COVID-19 (versiunea consolidată este disponibilă aici: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A02020H1475-20210202>). Această recomandare a fost înlocuită de Recomandarea (UE) 2022/107 a Consiliului din 25 ianuarie 2022 privind o abordare coordonată pentru a facilita libera circulație în condiții de siguranță pe durata pandemiei de COVID-19 și de înlocuire a Recomandării (UE) 2020/1475 (disponibilă la adresa: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2022/107/oj>).

⁷ Regulamentul (UE) 2021/953 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iunie 2021 privind cadrul pentru eliberarea, verificarea și acceptarea certificatelor interoperabile de vaccinare, testare și vindecare de COVID-19 (certificatul digital al UE privind COVID) pentru a facilita libera circulație pe durata pandemiei de COVID-19. Este disponibil aici: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>.

Poziția detaliată a Comisiei este explicată în secțiunile II și III.

(c) Cele mai recente evoluții relevante și etapele următoare

Pentru a facilita libera circulație pe durata pandemiei de COVID-19, Parlamentul European și Consiliul au adoptat, pe baza propunerii Comisiei, Regulamentul referitor la certificatul digital al UE privind COVID. Acesta se aplică de la 1 iulie 2021. Certificatul digital al UE privind COVID este o modalitate gratuită, simplă și sigură de a demonstra statutul unei persoane în ceea ce privește COVID-19 și a constituit un element esențial în răspunsul Europei la pandemia de COVID-19.

În plus, la 25 ianuarie 2022, Consiliul a adoptat, pe baza unei propuneri a Comisiei, o recomandare privind o abordare coordonată pentru a facilita libera circulație în condiții de siguranță în timpul pandemiei de COVID-19, care înlocuiește recomandarea anterioară pe această temă.

În ceea ce privește propunerea de modificare a Codului frontierei Schengen din 14 decembrie 2021 [COM (2021) 891 final], negocierile au început în cadrul Consiliului, unde prima lectură s-a încheiat la sfârșitul lunii ianuarie 2022.

Până în prezent au avut loc două reuniuni ale experților cu statele membre, în octombrie și decembrie 2021, pentru a discuta actualizarea Manualului practic pentru polițiștii de frontieră, care ar trebui să fie publicat până la sfârșitul anului.

II. RĂSPUNSURILE COMISIEI LA PRINCIPALELE OBSERVAȚII ALE CURȚII DE CONTURI EUROPENE

1. Supravegherea de către Comisie a reintroducerii controalelor la frontierele interne

În ceea ce privește supravegherea de către Comisie a reintroducerii controalelor la frontierele interne, în contextul evoluției rapide a pandemiei de COVID-19, solicitările scrise de informații suplimentare nu au fost considerate cel mai eficient mod de a exercita această supraveghere; Comisia a discutat totuși în mod proactiv chestiunea controalelor la frontierele interne reintroduse de statele membre ca răspuns la pandemia de COVID-19, în cadrul reuniunilor periodice ale „Grupului de informare privind COVID-19 – Afaceri interne”, în care rapoartele de presă și plângerile individuale au fost analizate împreună cu autoritățile naționale relevante.

Informațiile furnizate de statele membre – notificări și rapoarte *ex post* – au fost insuficiente. Atunci când Comisia a încercat, în cursul anului 2017, să abordeze această chestiune împreună cu statele membre care efectuau controale la frontierele interne de mai mulți ani, răspunsurile pe care le-a obținut au fost insuficiente pentru a permite o evaluare solidă.

Acest lucru nu s-a datorat însă numai unei acțiuni insuficiente din partea Comisiei, ci și unui cadru juridic neadecvat scopului. Acest aspect a făcut parte din constatările evaluării impactului din mai 2021⁸ și a fost abordat prin propunerea Comisiei de modificare a Codului frontierei Schengen din 14 decembrie 2021.

⁸ A se vedea p. 21 din evaluarea impactului și anexa XII la aceasta.

Strategia Schengen a anunțat deja în iunie 2021 că „Este important ca discuțiile politice să acopere în mod cuprinzător toate elementele arhitecturii complexe care sprijină buna funcționare a spațiului Schengen. În acest scop, Comisia va relansa adoptarea «Raportului privind starea spațiului Schengen», care va servi drept bază pentru discuțiile din cadrul Forumului anual. Raportul va rezuma situația în ceea ce privește absența controalelor la frontierele interne, rezultatele evaluărilor Schengen și stadiul punerii în aplicare a recomandărilor. Comisia va integra în aceste rapoarte un «tablou de bord privind starea spațiului Schengen» pentru a evalua în mod interconectat punerea în aplicare a acquis-ului Schengen în diferitele domenii de politică și pentru a sprijini mai bine statele membre să abordeze diversele provocări.” Această cerință este, de asemenea, inclusă în propunerea de modificare a Codului frontierelor Schengen. În plus, propunerea prevede obligația statelor membre de a raporta cel puțin o dată pe an cu privire la necesitatea și proporționalitatea controalelor la frontierele interne, în cazurile în care astfel de controale sunt instituite pentru o perioadă de peste 12 luni.

2. Eforturile Comisiei de a facilita coordonarea și cooperarea în ceea ce privește reintroducerea controalelor la frontiere

Întrucât protecția sănătății publice este în primul rând o competență națională, orice decizie privind punerea în aplicare a unor restricții de călătorie legate de pandemia de COVID-19 și de asigurare a respectării acestora prin intermediul controalelor la frontieră revine guvernelor naționale. Comisia nu poate formula obiecții cu privire la aceste restricții de călătorie cât timp acestea respectă principiile proporționalității și nediscriminării. În absența unui cadru juridic obligatoriu care să permită Comisiei să acționeze, statele membre își păstrează competența de a lua măsuri la nivel național, iar eforturile Comisiei de a coordona astfel de acțiuni depind de bunăvoința statelor membre.

În ceea ce privește controalele la frontierele interne, acest aspect a constituit una dintre principalele constatări ale evaluării impactului⁹ pentru propunerea de modificare a Codului frontierelor Schengen și se reflectă, de asemenea, la articolul 28 din propunerea adoptată a Comisiei.

În pofida limitărilor cadrului juridic, Comisia a făcut tot posibilul pentru a coordona răspunsul statelor membre în ceea ce privește controalele la frontierele interne și restricțiile de călătorie. Grupul de informare privind COVID-19 – Frontiere (ulterior „Afaceri interne”) s-a reunit (prin videoconferință) de 33 de ori între sfârșitul lunii februarie și luna septembrie 2020. La reuniuni au participat toate statele membre și țările asociate spațiului Schengen, diferite servicii din cadrul Comisiei (de obicei DG HOME, SANTE, ECHO, JUST, MOVE, SG, dar ocazional și altele, în funcție de subiectele discutate, cum ar fi EMPL, AGRI, TAXUD etc.), precum și agenții (Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă, Biroul European de Sprijin pentru Azil, Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor) și Secretariatul General al Consiliului. Misiunea grupului a fost de a oferi un forum ad-hoc în cadrul căruia statele membre, țările asociate spațiului Schengen, serviciile Comisiei și agențiile să abordeze toate aspectele legate de frontiere și afaceri interne în contextul crizei provocate de pandemia de COVID-19. Este important să se țină seama de faptul că aceste acțiuni au fost puse în aplicare în contextul celei mai mari provocări globale cu care s-a confruntat lumea în epoca modernă.

De asemenea, Comisia a publicat în mod proactiv documente de orientare cuprinzătoare pentru statele membre sub formă de comunicări, orientări și propuneri de recomandări ale Consiliului, precum și propuneri legislative în sectoare specifice. Aceste orientări au fost publicate luând în considerare evoluția și diferitele etape ale pandemiei.

⁹ A se vedea secțiunea 4.2.1 din evaluarea impactului.

Strategia pentru spațiul Schengen din iunie 2021 a subliniat, de asemenea, că reintroducerea controalelor la frontierele interne, în special reintroducerea controalelor ca răspuns la COVID-19, a avut un impact major asupra cetățenilor și a economiei din cauza lipsei de coordonare dintre statele membre, în special în zonele transfrontaliere. Strategia a făcut referire, de asemenea, la gama largă de orientări și recomandări adoptate în legătură cu pandemia de COVID-19, în special la sistemul „culoarelor verzi”, ca răspuns la traficul de mărfuri oprit la frontierele interne. Pentru a fi mai bine pregătiți pentru crize viitoare și pentru situația în care controlul la frontierele interne ar trebui să devină din nou inevitabil, strategia s-a angajat să codifice măsurile de atenuare relevante din orientările și recomandările elaborate în legătură cu pandemia de COVID-19 în Manualul practic pentru polițiștii de frontieră, care ar trebui să devină un prim punct de referință pentru polițiștii de frontieră într-o situație de criză. Acest proces de actualizare a manualului este în desfășurare, astfel cum se explică la punctul I litera (c) de mai sus.

3. Monitorizarea și coordonarea de către Comisie a restricțiilor de călătorie impuse de statele membre

Monitorizarea restricțiilor privind libera circulație instituite de statele membre în legătură cu călătoriile, ca răspuns la pandemia de COVID-19, este vizată de diverse constrângeri și provocări.

Atunci când evaluează proporționalitatea acestora, Comisia trebuie să efectueze o analiză de la caz la caz a măsurilor luate de statele membre, ținând seama de factori precum situația epidemiologică, situația geografică a statelor membre, măsurile interne adoptate pentru combaterea pandemiei, derogările acordate călătorilor esențiali și alte considerente (de exemplu, diferitele capacități de asistență medicală ale statelor membre). Dificultatea acestei analize este exacerbată de natura în rapidă evoluție a măsurilor.

Totodată, orientările privind restricțiile de călătorie prezentate de Comisie și adoptate de Consiliu au devenit mai detaliate în timp și adaptate la evoluțiile epidemiologice, cum ar fi noile variante ale SARS-CoV-2 care determină îngrijorare, creșterea ratei de vaccinare sau introducerea certificatului digital al UE privind COVID.

Nu numai că recomandarea, adoptată pentru prima dată în octombrie 2021, a inclus principii generale, dar a oferit, de asemenea, statelor membre un cadru comun menit să faciliteze aplicarea practică a acestor principii, în mod coordonat, în situația excepțională cauzată de pandemia de COVID-19. Întrucât recomandarea a fost adoptată de Consiliu și, prin urmare, aprobată de statele membre, aceasta a furnizat Comisiei un criteriu de referință util în contactele sale periodice cu statele membre cu privire la măsurile care ar putea fi considerate ca respectând principiul proporționalității și al nediscriminării.

În plus, adoptarea Regulamentului referitor la certificatul digital al UE privind COVID în iunie 2021 a adus îmbunătățiri importante cadrului juridic aplicabil. Articolul 11 alineatul (2) introduce cerința ca statele membre să se informeze reciproc și să informeze Comisia cu privire la restricțiile impuse titularilor unui certificat digital al UE privind COVID, dacă este posibil cu 48 de ore înainte. În acest context, statele membre trebuie să prezinte motivele care stau la baza unor astfel de restricții, domeniul de aplicare și durata lor. Această nouă cerință juridică facilitează analiza de către Comisie a măsurilor statelor membre și a permis Comisiei să raționalizeze colectarea de informații privind restricțiile de călătorie impuse de statele membre.

III. RĂSPUNSURILE COMISIEI LA CONCLUZIILE ȘI RECOMANDĂRILE CURȚII DE CONTURI EUROPENE

Recomandarea 1: Asigurarea unei supravegheri riguroase a controalelor la frontierele interne

Comisia a luat deja măsuri pentru a îmbunătăți legislația actuală, propunând modificări ample ale Codului frontierei Schengen. Acestea includ, printre altele, un prag progresiv pentru ca statele membre să dovedească proporționalitatea și necesitatea controalelor la frontierele interne pe măsură ce durata reintroducerii se prelungește tot mai mult, precum și modele pentru notificări și rapoarte *ex post*, care ar trebui să îmbunătățească calitatea acestora.

Totuși, Comisia ar dori să sublinieze că, deși are drept de inițiativă legislativă și a adoptat propunerea, textul final al actului legislativ va fi rezultatul negocierilor dintre colegiitori – Parlamentul European și Consiliu.

Comisia acceptă recomandarea 1 literele (a), (b), (c) și (d) și consideră că acestea au fost parțial abordate prin propunerea de modificare a Codului frontierei Schengen, adoptată la 14 decembrie 2021, și prin evaluarea impactului conexă. Capacitatea Comisiei de a respecta termenele stabilite pentru recomandări va depinde de adoptarea propunerii.

Recomandarea 1 litera (e) nu este acceptată, deoarece recomandă Comisiei să lanseze acțiuni de asigurare a respectării legislației. Acest lucru interferează cu puterea de apreciere a Comisiei în ceea ce privește politica sa de asigurare a respectării legislației, precum și măsura și momentul în care să inițieze proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor sau să sesizeze Curtea de Justiție, astfel cum se explică, de asemenea, mai în detaliu în Comunicarea „Legislația UE: o mai bună aplicare pentru obținerea unor rezultate mai bune”¹⁰.

Recomandarea 2: Îmbunătățirea procesului de colectare a datelor cu privire la restricțiile de călătorie

Comisia acceptă recomandarea 2. Comisia a propus deja ceea ce a devenit, în cele din urmă, articolul 11 din Regulamentul referitor la certificatul digital al UE privind COVID, care stabilește cerința ca statele membre să se informeze reciproc și să informeze Comisia cu privire la restricțiile impuse titularilor unui certificat digital al UE privind COVID.

În acest scop, statele membre sunt obligate să furnizeze informații cu privire la motivele unor astfel de restricții, la domeniul de aplicare al unor astfel de restricții, precizând care titulari de certificate intră sub incidența unor astfel de restricții sau care sunt exceptați de la acestea, precum și cu privire la data de la care se aplică astfel de restricții și durata acestora. Comisia continuă să colecteze informații de la statele membre cu privire la punerea în aplicare de către acestea a recomandărilor relevante ale Consiliului și a Regulamentului referitor la certificatul digital al UE privind COVID și asigură monitorizarea, împreună cu statele membre, ori de câte ori este necesar.

În cazul în care acest lucru se va dovedi a fi insuficient, Comisia va evalua dacă ar trebui furnizate orientări suplimentare statelor membre. În orice caz, Comisia intenționează să abordeze

¹⁰ Comunicarea Comisiei intitulată „Legislația UE: o mai bună aplicare pentru obținerea unor rezultate mai bune”, C(2016)8600, JO C 18, 19.1.2017, p. 10.

învățămintele desprinse în contextul actualizării planificate de către Comisie a orientărilor UE din 2009 privind libera circulație¹¹.

Recomandarea 3: Punerea la dispoziție a unor orientări mai ușor de aplicat cu privire la punerea în aplicare a controalelor la frontierele interne

Comisia acceptă recomandarea 3 literele (a) și (b). Recomandarea va fi abordată în cadrul viitoarei revizuirii a Manualului practic pentru polițiștii de frontieră, astfel cum s-a anunțat în raportul de evaluare a impactului, care însoțește propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (SWD/2021/462 final). Acest proces de actualizare a manualului este deja în desfășurare.

¹¹ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind orientări pentru o mai bună transpunere și aplicare a Directivei 2004/38/CE privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora [COM(2009) 313 final].