

STUDIUL 11

Influenta adoptarii *acquis*-ului comunitar asupra ordinii constitutionale

Expert international: prof. Jean-Claude MASCLET

Echipa de experti români:

Ioana CORNESCU, coordonator, cercetator

Monica MACOVEI, cercetator

Oana Diana DUTESCU, cercetator

TABLA DE MATERII

<i>Sumar</i>	3
<i>Introducere</i>	7
PARTEA I – IMPLICATIILE ADERARII ASUPRA CONSTITUTIEI SI TEXTELOR STRÂNS LEGATE DE ACEASTA	10
Suveranitatea	11
Problema exercitiului general al suveranitatii nationale	11
Aspecte particulare privind competentele strâns legate de exercitiul suveranitatii	14
Încorporarea dreptului comunitar în dreptul intern	19
Suprematia dreptului comunitar	20
Efectul direct al dreptului comunitar	23
Recunoasterea cetateniei europene	24
Drepturile electorale	28
<i>Alegerile locale</i>	29
<i>Alegerile pentru Parlamentul European</i>	33
Participarea la activitati politice	35
Accesul la functia publica al cetatenilor UE	37
PARTEA a II-a – IMPLICATIILE ADERARII ÎN DOMENIUL DREPTURILOR OMULUI	44
Semnificatia principiului nediscriminarii	46
Modificarea prevederilor referitoare la restrictiile care pot fi aduse exercitiului drepturilor si libertatilor	51
Adaugiri si clarificari ale anumitor drepturi garantate de Constitutie	57
PARTEA a III-a – IMPLICATIILE ADERARII ASUPRA ORGANIZARII PUTERILOR PUBLICE	60
Organizarea judecatoreasca	60
Structurile parlamentare	65
Structurile guvernamentale	69
CONCLUZII	73
LISTA ANEXELOR	75
BIBLIOGRAFIE	77

Sumar

Adoptata prin referendum în 1991, Constitutia României nu a fost de atunci revizuita. În termeni generali, textul ar putea fi caracterizat drept modern si în conformitate cu cerintele impuse de o democratie liberala, cu principiile statului de drept si respectarea drepturilor omului. Totusi, necesitatea unei revizuirii a devenit de actualitate în vederea aderarii la Uniunea Europeana.

Studiul de fata urmareste mai întâi analizarea incidentelor aderarii României la UE, si în consecinta ale adoptarii corpusului *acquis*-ului comunitar, asupra ordinii constitutionale române. În al doilea rând, s-a urmarit identificarea zonelor de neconformitate cu alte cerinte ale Uniunii (de ex. Carta Drepturilor Fundamentale). În fine, s-a urmarit de asemenea identificarea consecintelor institutionale ce ar fi generate de aderare.

Scopul principal a fost acela de a identifica acele dispozitii care necesita sa fie modificate, dar si de a evidentia alte dispozitii cu privire la care o ameliorare ar putea fi utila sau de dorit. În consecinta, cercetarea s-a desfasurat pe trei terenuri principale, care sunt strâns legate între ele si care se regasesc în cele trei parti ale studiului.

I. Implicatiile aderarii asupra Constitutiei si textelor strâns legate de aceasta

Aderarea la UE implica pentru un stat:

- Cesiunea unei parti a puterilor sale, incluzând anumite atributii traditional considerate ca fiind intim legate de exercitiul **suveranitatii nationale**. Desi o clauza generala de autorizare a transferului de puteri (catre UE) ar trebui introdusa în Constitutia României, aceasta nu va elimina totusi necesitatea de a modifica unele dispozitii particulare.
- Încorporarea dreptului comunitar în dreptul national implica doua efecte specifice: **efectul direct** si **suprematia dreptului comunitar**. Este important ca România sa aplice dreptul comunitar în modul si conditiile stabilite de Curtea de la Luxemburg si acceptate de statele membre. Este asadar necesar sa se examineze locul si statutul tratatelor internationale în ordinea juridica interna, deoarece dispozitiile actuale nu sunt suficiente pentru a asigura respectul si recunoasterea suprematiei dreptului comunitar. Trebuie notat ca articolul 11 din Constitutie plaseaza în dreptul intern numai tratatele la care România

este parte. Or, un mare numar de reglementari comunitare care se bucura de efect direct sunt acte emise de institutii.

- **Cetatenia Uniunii** este caracterizata prin drepturi si obligatii si implicarea în viata politica. Cât priveste drepturile electorale, exista doua categorii din punct de vedere juridic si politic: alegerile pentru Parlamentul European si alegerile locale. România va trebui sa permita cetatenilor UE care își au resedinta pe teritoriul sau sa participe la alegerile europene organizate în România, si de asemenea sa voteze si sa fie alesi în alegerile locale. Este de aceea necesar sa se procedeze la o modificare a articolelor 34 si 35 din Constitutie.

Logica ce sustine constructia europeana presupune ca cetatenii UE sa participe la viata politica în statul lor de resedinta. Din acest punct de vedere, legislatia româna ar trebui sensibil liberalizata.

- **Accesul cetatenilor UE la functii publice** în alt stat membru reprezinta un aspect fundamental al liberei circulatii a persoanelor în cadrul Uniunii. In aceasta privinta, Tratatul CE prevede o exceptie pentru functiile publice, ce pot fi rezervate doar cetatenilor proprii (articolul 39(4) (fost 48(4)). In acord cu criteriile enuntate de Curte, aplicarea exceptiei depinde de natura sarcinilor si responsabilitatilor acoperite de un post iar nu de notiunea de functie publica, asa cum ea exista în legislatia fiecarui stat membru. Implementarea tratatului sub acest aspect presupune modificarea articolelor 16(3) si 50(2) din Constitutie.

II. Implicatiile aderarii în domeniul drepturilor fundamentale

Importanta drepturilor fundamentale a fost afirmata constant de Uniunea Europeana. Astfel, în vederea procesului de aderare, România trebuie sa se asigure ca dispozitiile sale constitutionale permit indivizilor sa se bucure de drepturile omului, în masura stabilita prin standarde europene.

- Apare mai întâi ca necesar sa se asigure aplicarea efectiva a articolului 20(2), ce prevede ca normele internationale adoptate în materia drepturilor omului prevaleaza asupra dreptului intern.

- În al doilea rând, trebuie urmarit ca sfera principiului de nediscriminare din Constitutie sa nu fie mai restrânsa decât prevederile din tratatele comunitare. În acelasi

spirit, trebuie cautata o adecvare între Constituția României și textele europene, în privința motivelor de restrângeri ce pot fi legal aduse exercitiului drepturilor și libertăților.

- În sfârșit, ar fi de dorit completarea și clarificarea unor drepturi garantate prin Constituție; trebuie menționat că pentru mai multe articole, conținutul acestora trebuie completat. De pildă, dreptul de a primi și difuza informații ori dreptul persoanei de a-și manifesta ori schimba religia. Posibilitatea pentru un procuror (ca *magistrat*) să emita un mandat de arestare ori de percheziție ar trebui de asemenea reconsiderată, ca fiind contrară jurisprudenței europene.

III. Implicațiile aderării asupra organizării puterilor publice

Aderarea la UE nu ar repune în discuție echilibrul instituțional și politic consacrate prin Constituție și nici relațiile între puterile publice, problema ce ține de suveranitatea deplină a statului român, însă implică anumite adaptări în organizarea internă a justiției, a Parlamentului și a Guvernului.

- **Independența justiției** este o piatră de temelie, nu doar pentru respectul drepturilor omului, ci și pentru statul de drept. În plus, independența justiției este o componentă a unei bune guvernări (*good governance*). Constituția României plasează sub numele de “autoritate judecătorească” atât pe judecători cât și pe procurori. Pentru a reflecta principiul separației puterilor și a asigura independența justiției, această alăturare constituțională trebuie corectată. Este la fel de important să se reexamineze prevederile referitoare la durata mandatului judecătorilor Curții Supreme de Justiție, la numirea judecătorilor și la competența tribunalelor militare.

- **Parlamentele** sunt destinate să joace un rol esențial în implementarea dreptului comunitar, în special în transpunerea directivelor, deoarece în majoritatea cazurilor transpunerea se face prin adoptarea de legi. În acest sens, Parlamentul României va trebui să creeze structuri specializate. Două aspecte importante și distincte vor trebui luate în considerare: angajamentul Guvernului față de Parlament privind informarea celui din urmă și posibilitatea Parlamentului de a se pronunța asupra politicii europene a Guvernului.

- **Guvernul** va trebui de asemenea să se adapteze unui nou rol și să facă față unor noi atribuții și funcțiuni, pe de o parte sub aspectul negocierii și participării delegațiilor

nationale la pregătirea documentelor și, pe de altă parte, privind implementarea normelor comunitare.

- Aderarea României la UE implică participarea la toate structurile și instituțiile UE. Autoritățile române trebuie să se preocupe de nevoia și modul de organizare a participării țării în mai multe organe subsidiare, de pildă Comitetul Regiunilor și Comitetul Economic și Social.

În concluzie, este mai întâi necesară modificarea, clarificarea și completarea unor prevederi constituționale existente privind suveranitatea, încorporarea dreptului comunitar în dreptul intern, recunoașterea cetățeniei europene și accesul cetățenilor UE la funcții publice. În al doilea rând, este de dorit o actualizare a prevederilor în privința drepturilor omului pentru ca România să poată îndeplini standardele europene. În al treilea rând, este recomandabil ca autoritățile române să analizeze adaptările structurilor parlamentare și guvernamentale pentru a putea apăra mai bine poziția națională a României și interesele acesteia în cadrul Uniunii Europene.

Aceste propuneri nu au implicații financiare semnificative, deoarece reprezintă o problemă de organizare și funcționare a statului și constă în cea mai mare parte din modificări constituționale și legislative¹.

¹ Propunerile făcute în acest studiu au fost discutate în cadrul Grupului de Interes în întâlnirile ce au avut loc la București pe 8 ianuarie, 1 martie și 15 aprilie 2002.

Introducere

1. Adoptata prin referendum în 1991, Constitutia României nu a fost de atunci revizuita. În termeni generali, textul ar putea fi caracterizat drept modern și în conformitate cu cerințele impuse de o democrație liberală, cu principiile statului de drept și respectarea drepturilor omului.

În ultimii 3 ani au început dezbateri publice, axate pe modificarea articolelor 41 și 135, ale caror prevederi au fost criticate pe motivul că nu oferă o garanție completă dreptului de proprietate privată. Dezbaterile mai recente, inițiate de politicieni și reflectate în mass-media, s-au axat în principal pe aspecte de ordin politic, cum ar fi procedura de desemnare a președintelui statului, sistemul de vot pentru alegerile parlamentare sau existența a două camere parlamentare cu funcții identice.

Necesitatea unei revizuirii a devenit de actualitate în vederea aderării la UE. Astfel, dezbaterile au adus în atenție aspecte de ordin mai “tehnic”, precum transferul de suveranitate în vederea participării la UE sau NATO, eliminarea prevederilor discriminatorii din articolul 16(3) – ce exclude de la accesul la funcții publice pe cetățenii români cu dubla cetățenie – și articolul 41 (2) – ce refuză străinilor, inclusiv cetățenilor statelor membre UE, dreptul de proprietate asupra terenurilor.

2. Calitatea de membru al UE conduce la un proces de adaptări constituționale care nu îi este specific României, ci este prezent în toate țările (a se vedea anexa 2 pentru site-urile relevante cu Constituțiile unor state membre).

În această privință, Tratatul de la Maastricht a fost un moment important în “confruntarea” dintre dreptul constituțional (național) și construcția europeană. În mai multe țări aceasta a dus la modificări ale Constituțiilor, legate, între altele, de suveranitate și drepturile politice (de ex., Belgia, Franța, Germania, Spania).

Unele din statele candidate au operat deja modificări constituționale sau au proiecte în acest sens. Cehia a adoptat legea constituțională nr. 395 din 18 octombrie 2001, care modifică o serie de dispoziții din Constituția adoptată în 1993 (rangul de prioritate pentru

tratatele internationale, transferul de puteri catre organizatiile internationale, noi relatii între Guvern si Parlament permitând participarea efectiva la Comunitati).

3. In România, un grup de lucru desemnat pentru a studia compatibilitatea prevederilor constitutionale cu *acquis*-ul comunitar a fost înfiintat prin H.G. 1367 din decembrie 2000. Grupul de lucru, format din reprezentanti ai Ministerului Justitiei, Ministerului Afacerilor Externe, Ministerului de Interne si Ministerului Functiei Publice, nu a emis înca nici un document public.

4. Raportul Anual al Comisiei Europene din 2001 ofera câteva indicatii ce trebuie luate în considerare. Desi raportul nu analizeaza explicit posibilele modificari ale prevederilor constitutionale în vederea aderarii la UE, criticile continute în cadrul sau pot avea un impact asupra viitoarelor revizuri ale Constitutiei precum si ale mai multor legi organice strâns legate de aceasta. In continuare se afla unele din preocuparile exprimate de Comisie în raportul sau.

O reforma structurala fundamentala a administratiei publice ar trebui sa constituie una din prioritatile cele mai urgente ale Guvernului

Reforme aditionale sunt în continuare necesare si ar trebui sa includa masuri suplimentare de garantare a independentei justitiei, în special fata de executiv

Încorporarea efectiva a legislatiei comunitare în legislatia nationala si corecta aplicare a acesteia prin intermediul unor structuri administrative si judiciare adecvate reprezinta o pre-conditie esentiala pentru crearea încrederii reciproce indispensabile pentru viitoarea calitate de membru

România trebuie în continuare sa adopte sau sa amendeze legislatia existenta în mai multe domenii importante (de ex. statutul strainilor, frontiera de stat)

*În termeni generali capacitatea administratiei publice de a aplica si gestiona *acquis*-ul este foarte limitata si reprezinta o constrângere majora în cadrul pregatirilor pentru aderare*

Nici una din prioritatile Parteneriatului de Aderare nu a fost înca îndeplinita complet (de ex. justitie si afaceri interne, piata interna, consolidarea capacitatii administrative si judiciare)

Ar trebui sa se asigure ca la momentul aderarii sa nu fie prevederi în legislatia României care sa contrazica reglementari comunitare, în special în privinta cerintelor de cetatenie, resedinta ori limba

Evolutiile recente au dus la întarirea legilor române care discrimineaza pe cetatenii UE în privinta dreptului de stabilire si a libertatii de a presta servicii.

5. Studiul de fata urmareste mai întâi analiza incidentelor aderarii României la UE si în consecinta ale adoptarii corpus-ului *acquis*-ului comunitar, asupra ordinii sale constitutionale. In al doilea rând, s-a urmarit identificarea zonelor de neconformitate cu alte cerinte ale UE (de ex. Carta Drepturilor Fundamentale). În sfârșit, studiul urmareste, de asemenea, identificarea consecintelor institutionale la care ar conduce aderarea (adaptari în organizarea interna a puterilor publice).

6. Pentru nevoile acestui studiu, prin *acquis* comunitar se vor înțelege nu numai actele juridice care materializeaza actiunile si politicile comunitare, ci si principiile care guverneaza dreptul comunitar si regulile care se refera la relatiile dintre dreptul comunitar si ordinile juridice nationale.

În acelasi mod, se va considera drept ordine constitutionala nu doar textul Constitutiei ca atare (*stricto sensu*), ci si totalitatea textelor de legislatie organica ce sunt în relatie cu acesta, în special prevederile în materie electorala, cele privind sistemul administratiei si libertatile publice, texte care sunt constitutionale în sensul material al cuvântului.

7. Notiunile subiectului fiind astfel clarificate, cercetarile s-au desfasurat pe trei terenuri principale, care se regasesc în cele trei parti ale studiului: implicatiile aderarii asupra Constitutiei si textelor strâns legate de aceasta (partea I); implicatiile aderarii în domeniul drepturilor fundamentale (partea a II-a); implicatiile aderarii asupra organizarii interne a puterilor publice (partea a III-a).

8. Scopul principal a fost acela de a identifica acele prevederi care trebuie sa fie modificate, dar si de a evidentia alte prevederi pentru care o ameliorare ar putea fi utila sau

de dorit. Tinând cont de faptul ca într-un sens organic notiunea de Constitutie se refera la toate normele privind organizarea institutiilor publice si libertatilor fundamentale, studiul analizeaza posibilele modificari constitutionale în ambele privinte. Asupra diferitelor subiecte abordate, propunerile conduc la adaugiri, precizari si ajustari ale unora dintre prevederile constitutionale. Aceste propuneri nu pun în discutie echilibrele institutionale si politice consacrate de Constitutie sau organizarea generala a puterilor publice.

Aceste propuneri sunt rezultatul unei abordari caracterizate de doua trasaturi majore:

- o abordare strict tehnica, dar pe cât de precisa si cuprinzatoare posibil;
- o preocupare de a facilita sarcina autoritatilor române.

Acesta este spiritul în care s-a realizat studiul de fata.

Analiza si propunerile formulate se refera, când este cazul, la pozitiile prezentate de România în cursul procesului de negociere.

PARTEA I – IMPLICATIILE ADERARII ASUPRA CONSTITUTIEI SI TEXTELOR STRÂNS LEGATE DE ACEASTA

9. Propunerile prezentate în aceasta prima parte a studiului sunt orientate direct spre a permite implementarea în România a *acquis*-ului comunitar, si totodata corecta aplicare a regulilor comunitare care urmeaza sa fie adoptate dupa ce România va fi aderat la Comunitatile Europene si la Uniune. Aceste propuneri au o semnificatie esentiala din punctul de vedere al articulării între ordinea constitutionala româna si dreptul european. Problema care se pune este aceea de a verifica daca si în ce masura Constitutia si textele strâns legate de aceasta sunt în contradictie cu tratatele europene si cu *acquis*-ul comunitar, iar în cazul în care asemenea contradictii ar aparea, de a propune modificarile corespunzatoare.

Verificarea priveste în special:

- prevederile referitoare la suveranitate;

- prevederile referitoare la integrarea dreptului comunitar în dreptul national;
- prevederile relative la cetatenia europeana ;
- în fine, prevederile referitoare la accesul la functii publice pentru cetatenii din statele membre ale Uniunii Europene.

Suveranitatea

10. Este necesar sa se verifice daca transferurile de competente implicate de tratatele asupra Uniunii Europene si asupra Comunitatilor sunt compatibile cu Constitutia nationala. Problema suveranitatii este reglementata de articolul 2 din Constitutia României care prevede: “(1) *Suveranitatea nationala apartine poporului român, care o exercita prin organele sale reprezentative si prin referendum. (2) Nici un grup si nici o persoana nu poate exercita suveranitatea în nume propriu*”. Problema suveranitatii nationale în raport cu adoptarea *acquis*-ului comunitar se prezinta sub doua unghiuri: problema generala a exercitiului suveranitatii si o serie de probleme particulare.

Problema exercitiului general al suveranitatii nationale

11. Conceptul de suveranitate, definit în mod diferit prin instrumentele de drept intern sau international, este prezent în orice Constitutie moderna. Sensul folosit pentru nevoile prezentului studiu este acela de suma a puterilor exercitate de un stat, mai exact autoritatea suprema asupra teritoriului sau, în privinta relatiilor sale interne si internationale, ca si absenta oricarei puteri superioare autoritatii statale. Majoritatea Constitutiilor din democratiile moderne prevad, în spiritul unei traditii îndelungate începute în secolul al XVIII-lea, ca suveranitatea apartine poporului ori natiunii, care o exercita prin reprezentantii lor. Constitutia României nu este o exceptie în acest sens.

12. Aderarea la UE implica, pentru un stat, cesiunea unei parti din puterile sale, incluzând o serie de atributii considerate în mod traditional ca fiind intim legate de exercitiul

suveranitatii nationale. Participarea la Uniune presupune exercitarea de astfel de puteri de catre institutiile supranationale instituite prin tratatele constitutive. Statele membre s-au confruntat cu aceasta problema în decursul evolutiei Comunitatilor Europene, mergând de la domenii stricte si specifice la început, înspre arii de competenta tot mai largi printr-o integrare sectoriala în continua extindere. Noua entitate *sui generis* a dobândit în decursul timpului tot mai multe valente politice, în plus fata de cele economice.

13. Aceasta situatie nu este în prezent recunoscuta de Constitutia României. Textul articolului 2, care rezerva exercitiul suveranitatii poporului român si organelor sale reprezentative, nu este în acord cu situatia care va rezulta din aderarea la Comunitatile Europene. De aceea, este de dorit sa se revizuiasca aceste dispozitii.

14. Statele membre nu au abordat în mod uniform problema transmiterii acestor puteri catre Comunitate. Este suficient sa notam ca în mai multe state membre, Constitutiile au trebuit revizuite pentru a fi puse în acord cu realitatea reprezentata de participarea la Comunitate. Dupa cum se poate observa din experienta statelor membre, mai multe solutii sunt posibile. In fapt, doua abordari pot fi concepute.

Prima consta în modificarea tuturor prevederilor constitutionale referitoare la prerogativele care sunt total ori partial transferate. Aceasta abordare prezinta inconvenientul ca implica noi revizuri la fiecare moment viitor din evolutia Uniunii când vor avea loc transferuri aditionale semnificative, ceea ce ar putea crea dificultati pe plan politic si juridic.

A doua abordare posibila este introducerea in Constitutie a unei clauze generale, autorizând transferurile.

15. Optiunea clauzei generale de autorizare a fost pusa în practica, de pilda, de Belgia, Germania, Italia, Luxemburg, Olanda si Spania.

Trebuie notat faptul ca, desi sunt similare ca efect, formularile textelor constitutionale sunt diferite.

Constitutia Belgiei prevede, în articolul 33: *“Toate puterile emana de la Natiune. Aceasta putere este exercitata în maniera stabilita prin Constitutie”*, iar în articolul 34: *“Exercitiul unor puteri determinate poate fi atribuit prin tratat ori prin lege unor institutii publice internationale”*.

Constitutia Germaniei, în articolul 24(1) indica expres: *“Federatia poate prin lege sa transfere puteri suverane catre organizatii internationale”*.

Constitutia Greciei prevede, în articolul 1: *“(2) Suveranitatea populara este fundamentul guvernarii. (3) Toate puterile emana de la Popor si exista pentru Popor si Natiune; ele vor fi exercitate dupa cum este prevazut prin Constitutie”*, iar în articolul 28(2): *“Prerogativele prevazute de Constitutie pot fi, prin tratat ori înțelegere, exercitate de agentii ale organizatiilor internationale, atunci când aceasta serveste unui interes national important si promoveaza cooperarea cu alte state. O majoritate de trei cincimi din numarul total al membrilor Parlamentului va fi necesara pentru a vota legea de ratificare a tratatului ori înțelegerii”*.

Articolul 92 din Constitutia Olandei dispune: *“Puterile legislative, executive si judiciare pot fi conferite unor organizatii internationale prin ori în urma unui tratat [...]”*.

16. România poate alege de asemenea mai multe solutii pentru a modifica articolul 2, printre posibilele abordari ale problemei. Aceste doua abordari pot fi folosite în mod cumulativ, ceea ce pare a fi solutia cea mai adecvata pentru cazul României.

17. O clauza generala de autorizare a transferului de puteri (catre UE) poate fi conceputa, clauza care ar deveni probabil un nou paragraf al articolului 2. O astfel de alegere prezinta atât avantaje cât si dezavantaje. Pe de o parte, ea permite evitarea unui numar de revizuri ulterioare subsecvente, pe masura ce constructia europeana continua sa progreseze (implicând nu doar o procedura greoaie, ci si o perioada de *“time out”*, de incertitudine); s-ar putea evita, de asemenea, omisiuni si obstacole neprevazute de text. Totusi, în unele opinii, o astfel de clauza ar deschide calea spre pierderi de suveranitate ce ar parea inacceptabile, aducând atingere esentei statului. Aceasta temere este nejustificata

si trebuie respinsa, deoarece statul ramâne în totalitate titularul posibilitatii de a accepta ori refuza ratificarea unui tratat (a se vedea paragraful 24).

Se propune lasarea textului articolului 2 din Constitutie în forma sa actuala, ca articol de principiu ce se refera la titularii suveranitatii, si completarea în schimb a textului articolului 11, care priveste îndeosebi obligatiile internationale ale statului, pentru a permite posibilitatea transferului de puteri catre institutiile Uniunii Europene.

Este de notat ca modificarea recenta a Constitutiei Cehiei a urmat o solutie de acelasi tip. În noul articol 10a(1) se prevede: “*Un tratat international poate transmite anumite puteri ale institutiilor Republicii Cehe catre o organizatie ori institutie internationala*”.

Propunere:

Adaugarea la articolul 11 a unui nou paragraf:

“(3) Statul român poate transfera/delega, prin tratate, prerogative legislative, administrative ori judiciare în favoarea unei institutii ori organizatii internationale”.

Aspecte particulare privind competentele strâns legate de exercitiul suveranitatii

18. Introducerea unei clauze generale de autorizare nu elimina toate dificultatile. Ar fi asadar în continuare necesar sa fie modificate ori eliminate anumite dispozitii particulare care sunt în contradictie cu *acquis*-ul comunitar. Aceasta pare a fi situatia cât priveste moneda nationala, extradarea propriilor cetateni, libera circulatie a persoanelor ori statutul fortelor armate.

19. Uniunea Economica si Monetara ridica, de asemenea, câteva probleme la nivel constitutional. Aceasta a fost situatia de altfel pentru mai multe state membre. Moneda este o problema intim legata de conceptul de stat si o parte esentiala a suveranitatii acestuia.

Tarile candidate nu vor deveni, dupa toate probabilitatile, parte la sistemul EURO chiar din momentul aderarii lor, ci la o data ulterioara. Totusi, statele candidate vor deveni la momentul aderarii parte la Uniunea Economica si Monetara. In Constitutia României exista o mentiune expresa a *leului* ca moneda nationala, cu subdiviziunea sa *banul* – articolul 136(2) prevede: “*Moneda nationala este leul, iar subdiviziunea acestuia, banul*” (referirea la ban ca unitate monetara este desueta, acesta nemaiaivând azi o existenta monetara). Modificarea Constitutiei sub acest aspect este necesara.

Mai mult, se poate observa faptul ca o asemenea prevedere este cu totul neobisnuia în Constitutii (în cadrul Uniunii sau în afara ei).

Propunere:

Eliminarea textului constitutional referitor la leu.

20. O alta problema priveste **extradarea propriilor cetateni**, expres prohibita de articolul 19(1) din Constitutie. Articolul 19(1) din Constitutia României prevede ca: “*Cetateanul român nu poate fi extradat sau expulzat din România*”. Aceasta interdictie va veni în contradictie cu evolutia *acquis*-ului comunitar: Conventia privind extradarea simplificata între statele membre (semnata pe 10 martie 1995) si propunerea de decizie-cadru instituind mandatul de arestare european (adoptata la 6 decembrie 2001 si care va fi aplicata începând cu 2005).

Conventia privind extradarea simplificata între statele membre ale Uniunii Europene si spatiul de libertate, securitate si justitie creat prin Tratatul de la Amsterdam fac posibila extradarea propriilor cetateni. Aceasta nu poate fi supusa nici unei discriminari în raport cu extradarea oricarui alt cetatean UE ce se afla pe teritoriul unui stat membru. În aceasta privinta, textul articolului 19 trebuie completat.

Propunerea de decizie-cadru prevede posibilitatea ca oricare judecator al unui stat membru sa emita un mandat de arestare ale carui efecte sa fie recunoscute de catre autoritatile tuturor statelor membre. Conform Memorandumului Explicativ al deciziei-cadru,

mecanismul mandatului de arestare european are urmatoarele caracteristici: scopul mandatului de arestare european este transferul fortat al unei persoane dintr-un stat membru în altul; este un sistem orizontal care înlocuieste sub toate aspectele actualul sistem de extradare; mecanismul este bazat pe recunoasterea reciproca a hotarârilor judecatoresti; procedura de executare a mandatului de arestare european este în principal judiciara; faza politica inerenta extradarii este abolita; mandatul de arestare european va lua în calcul principiul cetateniei Uniunii. Exceptia facuta în profitul propriilor cetateni nu-si va mai gasi aplicare. Criteriul principal nu este nationalitatea, ci domiciliul persoanei. Mecanismul mandatului de arestare european este destinat sa înlocuiasca în relatiile dintre statele membre Conventia din 1957 cu cele doua protocoale ale sale din 1975 si 1978, prevederile privind extradarea din Conventia privind terorismul si cele doua Conventii ale Uniunii din 1995 si 1996.

Propunere:

Adaugarea la articolul 19(1) a formularii “cu exceptia cazurilor prevazute în angajamente internationale ratificate si sub rezerva reciprocitatii”.

21. Un alt subiect este atins de reglementarile constitutionale existente în privinta **misiunii fortelor armate**. Nu este necesar sa se propuna o modificare a articolului 117(1), dar este necesar sa se arate ca acesta trebuie interpretat în lumina obligatiilor viitoare ale României, derivând din Politica Europeana de Securitate Comuna ori subscribe în cadrul Uniunii Europei Occidentale. Articolul 5(1) din Legea 45/1994 a apararii nationale a României, modificata prin Ordonanta de Urgenta a Guvernului 13/2000², pare sa sustina o asemenea interpretare, alaturi de practica participarii la operatiunile de mentinere a pacii.

² “În interesul securitatii si apararii colective, potrivit obligatiilor asumate de România prin tratate, acorduri si alte înțelegeri internationale, participarea fortelor armate la actiuni militare, actiuni în sprijinul pacii sau în scopuri umanitare se aproba de Parlament, la propunerea Presedintelui României”.

22. O problema binecunoscuta si larg discutata în ultimii ani priveste articolul 41(2) care dispune: *“Cetatenii straini si apatrizii nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor”*.

Interdictia pentru straini si apatrizi de a dobândi **dreptul de proprietate asupra terenurilor**, din articolul 41(2) din Constitutie, ar trebui eliminata, deoarece este în contradictie cu continutul *acquis*-ului. Articolele 56(1) (fost 73 B) si 57(1) (fost 73 C) din Tratatul asupra Comunitatii Europene prevad libera circulatie a capitalurilor. Cetatenilor statelor membre trebuie sa li se permita sa investeasca în mod liber si sa dobândeasca bunuri în aceleasi conditii ca cetatenii români. Articolul 43 (fost 52), care prevede libertatea de stabilire, trebuie de asemenea luat în considerare. Restrictiile aduse acestei libertati sunt interzise si cetatenii altor state UE trebuie sa beneficieze de aceleasi conditii ca si cetatenii statului de resedinta. Asadar, o asemenea interdictie nu poate ramâne în vigoare cât priveste cetatenii UE; acestora trebuie sa li se recunoasca dreptul de a dobândi terenuri în România. Este destul de adevarat ca nici în prezent interdictia nu este efectiva: orice persoana ori grup de persoane care ar dori sa compere terenuri în România trebuie doar sa creeze o persoana juridica (ce va avea automat nationalitate româna) si sa își desfășoare activitatea prin intermediul acesteia. Astfel, credem ca un asemenea de paragraf ar trebui sa dispara din Constitutia României sau macar sa fie limitat la cei care nu sunt cetateni ai statelor membre UE.

Propuneri:

- 1. Înlaturarea completa a tezei a doua din articolul 41(2), solutie de departe preferabila, sau*
- 2. Adaugarea formularii “sub rezerva obligatiilor internationale asumate de România”. (Astfel s-ar exclude aplicarea dispozitiei pentru cetatenii statelor membre UE).*

23. PROCESUL DE NEGOCIERE. În documentul de pozitie al României privind libera circulatie a capitalurilor (Capitolul 4), Guvernul noteaza: *“Conform Constitutiei României, precum si a deciziilor Curtii Constitutionale române, cetatenii straini, apatrizii si persoanele juridice straine nu pot dobândi terenuri în proprietate în România. Acestia pot însa dobândi terenuri în proprietate în România numai daca se constituie în persoane juridice române.”* Guvernul indica intentia sa de a înlatura acest obstacol constitutional: *„În aceste conditii, România va examina eliminarea respectivei interdictii constitutionale, prin revizuirea corespunzatoare a Constitutiei pâna la data aderarii sale la Uniunea Europeana.”* Guvernul solicita însa o perioada de tranzitie de 15 ani *„pentru liberalizarea regimului dobândirii, de catre persoanele fizice straine, a terenurilor din România cu destinatie agricola si forestiera, a celor aflate permanent sub luciul de apa, precum si a altor terenuri aflate în extravilan”* si una de 5 ani *“pentru liberalizarea regimului dobândirii terenurilor situate în intravilan.”* Nimic nu se opune, în cadrul tratatelor europene, la formularea unei asemenea cereri si la o posibila acordare a unui raspuns favorabil.

Totusi, o astfel de derogare temporara ar trebui imaginata în asemenea mod încât sa nu constituie o atingere adusa libertatii de circulatie a lucratorilor si libertatii se stabilire. Aceasta implica faptul ca beneficiarii acestor libertati sa poata dobândi terenuri, fie pentru propria locuinta, fie pentru exercitarea profesiei, în aceleasi conditii ca si cetatenii români.

24. O alta problema care trebuie avuta în vedere la acest capitol este aceea a **ratificarii unui viitor tratat european si a controlului compatibilitatii sale cu Constitutia.** Ar putea fi adecvat ca un nou tratat al Uniunii sa fie supus unei proceduri de ratificare specifice, prezentând o siguranta deosebita, din moment ce un asemenea tratat ar putea opera un transfer de atributii catre institutiile europene. Constitutia României nu pare sa prevada o procedura specifica pentru controlul constitutionalitatii unui tratat. Tratatelile internationale ar putea fi controlate doar înainte de intrarea lor în vigoare în ordinea juridica româna, prin controlul legii care autorizeaza ratificarea. Aceasta procedura nu este

obligatorie si poate fi initiata de Presedintele României, 25 de senatori sau 50 de deputati, de Presedintele unei Camere a Parlamentului. Daca prin decizia sa Curtea Constitutionala afirma ca legea de ratificare este contrara Constitutiei ori incompatibila cu aceasta, tratatul nu poate intra în vigoare. Pentru un asemenea caz, textul Constitutiei nu prevede nici o solutie particulara, cu exceptia unei revizuirii constitutionale extrem de greoaie, implicând în mod necesar un referendum (nu exista, ca în cazul altor tari, o posibilitate de revizuire a Constitutiei prin actiunea concertata a legislativului si executivului). Ar fi de aceea oportun si judicios sa se insiste asupra utilitatii de a introduce o procedura speciala de ratificare pentru aceste tratate (asa cum exista în Franta ori in Cehia).

Propunere:

Adaugarea la articolul 144 (atributiile Curtii Constitutionale) a unui nou paragraf:

“a¹) (Curtea Constitutionala) se pronunta asupra constitutionalitatii tratatelor înainte intrarii în vigoare a acestora, la sesizarea Presedintelui, a unuia dintre presedintii celor doua Camere ori a unui numar de cel putin 50 de deputati sau de cel putin 25 de senatori. În cazul în care Curtea decide ca angajamentul international contine clauze contrare Constitutiei, ratificarea acestui angajament international trebuie adoptata de catre Parlament cu o majoritate de cel putin doua treimi din numarul membrilor fiecarei Camere.”

Încorporarea dreptului comunitar în dreptul intern

25. Dreptul comunitar constituie o ordine juridica specifica, ce necesita, pentru a fi eficienta, o aplicare uniforma în statele membre, oferind garantia egalitatii drepturilor si obligatiilor între statele membre. Principiile aplicarii dreptului comunitar implica doua efecte

specifice: efectul direct și suprematia dreptului comunitar. Aceste efecte trebuie să fie recunoscute dreptului comunitar și de către ordinea juridică română, în perspectiva aderării. Aceasta se poate realiza prin mai multe tehnici, implicând în mod necesar eliminarea obstacolelor existente la nivel constituțional.

Suprematia dreptului comunitar

26. Suprematia dreptului comunitar înseamnă că dreptul comunitar este caracterizat printr-o situație de superioritate în raport cu întreaga ordine juridică internă. Atributul suprematiei implică faptul că dreptul comunitar înlătură de la aplicare orice prevederi naționale contrare. În decizia fundamentală *Costa vs. ENEL* din 1964, Curtea de la Luxemburg arată că: *“Prin contrast față de tratatele internaționale ordinare, Tratatul CEE a creat propria sa ordine juridică și aceasta a devenit, la intrarea în vigoare a Tratatului, o parte integrantă a ordinilor juridice ale statelor membre, pe care jurisdicțiile lor naționale sunt ținute să o aplice. Prin crearea unei Comunități de durată nelimitată, având propriile sale instituții, propria sa personalitate, propria sa capacitate de reprezentare pe plan internațional și, mai ales, puteri reale decurgând dintr-o limitare a suveranității ori un transfer de puteri dinspre state spre Comunitate, statele membre și-au limitat drepturile lor suverane, deși în domenii determinate, și au creat astfel un corp de norme ce leagă deopotrivă statele și pe cetățenii lor. Încorporarea în legile fiecărui stat membru a dispozițiilor care provin de la Comunitate și, în general, litera și spiritul Tratatului fac imposibil pentru state, ca o consecință, să acorde prioritate unei măsuri unilaterale subsecvente, în detrimentul unei ordini juridice acceptate de ele pe baza de reciprocitate. O astfel de măsură nu poate fi, asadar, contrară acestei ordini juridice. Forța executorie a dreptului comunitar nu poate varia de la un stat la altul în raport cu legile interne subsecvente, fără a pune în pericol atingerea obiectivelor Tratatului”.*

27. Suprematia trebuie înțeleasă ca o obligație pentru judecătorul național. (decizia Simmenthal a Curții, 1978; a se vedea de asemenea decizia Internationale Handelsgesellschaft, 1970).

28. Toate statele membre au recunoscut efectul suprematiei. În Marea Britanie, *European Communities Act* din 1972 reglementează această problemă: “*Toate aceste drepturi, puteri, responsabilități, obligații și restricții create sau născute din sau în virtutea Tratatelor, și orice astfel de cai de atac și proceduri conferite prin sau în virtutea Tratatelor au, fără a necesita alte formalități, forță juridică legală și pot fi invocate în Marea Britanie; ele vor fi recunoscute ca drept în vigoare și vor fi executate, îndeplinite și urmate întocmai; iar expresia ‘drept comunitar în vigoare’ și expresiile similare vor fi înțelese ca referindu-se la dreptul caruia îi este aplicabilă această subsecțiune*”. În Franța, de pildă, Curțile supreme au decis în favoarea acceptării suprematiei: în decizia sa din 1975 *Cafes Jacques Vabre*, Curtea de Casație afirmă că “*Tratatul din 25 martie 1957, care, în virtutea articolului 55 din Constituție, are o autoritate superioară celei a legilor, instituie o ordine juridică proprie integrată celei a statelor membre; grație acestei specificități, ordinea juridică pe care a creat-o este direct aplicabilă resortisanților acestor state și se impune jurisdicțiilor lor. Pentru aceste motive, Curtea de Apel a decis pe drept cuvânt ca articolul 95 din Tratat trebuia aplicat, prin înlăturarea articolului 265 din Codul vamilor, chiar dacă acest din urmă text era posterior*”, în timp ce Consiliul de Stat prin decizia sa *Nicolo* s-a alăturat acestei poziții. Subzista încă numai câteva dificultăți privind efectele ce trebuie date actelor instituțiilor europene.

29. Este obligatoriu ca România să aplice dreptul comunitar în termenii și condițiile stabilite de Curtea Europeană și acceptate de statele membre. Este prin urmare necesar să se examineze locul și statutul tratatelor internaționale în ordinea juridică internă.

30. În privința articolului 11, trebuie notat că acesta nu face decât să introducă tratatele internaționale în ordinea juridică internă, fără a determina în nici un mod locul și forța lor

juridica în cadrul sistemului legal intern. Doar pe cai deductive doctrina a ajuns la concluzia ca tratatele au în România forta juridica a actului de ratificare (iar acesta poate fi o lege ori un act al Guvernului). Aceasta prevedere este, asadar, insuficienta pentru a asigura respectul si recunoasterea suprematiei dreptului comunitar. Formularea “conform legii” din text face referire la procedura; Constitutia României nu determina prin ea însasi ierarhia reglementarilor interne si internationale. Solutia opusa este adoptata de Constitutia Frantei (articolul 55): *“Tratatele sau conventiile legal ratificate ori aprobate au, dupa publicarea lor, o autoritate superioara celei a legilor sub rezerva, pentru fiecare tratat ori conventie, a aplicarii sale de catre celalalta parte”*. Constitutia Irlandei (articolul 29(7)) prevede de asemenea foarte clar: *“Nici o prevedere din aceasta Constitutie nu invalideaza legile emise, actele efectuate sau masurile adoptate de catre stat, care sunt cerute de obligatiile de membru al Uniunii Europene sau al Comunitatilor si nici nu împiedica legile emise, actele efectuate sau masurile adoptate de catre Uniunea Europeana sau de catre Comunitati ori de catre institutiile acestora, ori de catre organisme competente în temeiul tratatelor constitutive ale Comunitatilor, sa aiba forta de lege în stat”*.

Recenta modificare pe care Cehia a adus-o asupra acestui punct Constitutiei sale în vederea aderarii poate fi de asemenea citata: *“Tratatele internationale a caror ratificare a fost aprobata de Parlament si care au fost promulgate, devin parte din ordinea juridica; daca un tratat international contine dispozitii care sunt diferite de acelea ale unei legi, dispozitiile tratatului international vor fi aplicate”* (articolul 10 din Legea 395/2001, a se vedea anexa 3).

Propuneri:

Doua solutii alternative:

1. *Prima: adaugarea la articolul 11(2) a formularii “cu rang de prioritate”. Noul text ar deveni “Tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern, cu rang de prioritate”.*

2. A doua: adaugarea unui nou paragraf la articolul 11, astfel:
"Daca un tratat contine prevederi contrare celor ale unei legi, se vor aplica prevederile internationale." Aceasta solutie este identica cu cea adoptata deja de România în privinta drepturilor omului.
(Prima solutie este considerata preferabila).

Efectul direct al dreptului comunitar

31. În privinta recunoasterii efectului direct al dreptului comunitar, structurile si sistemele deja stabilite de actuala Constitutie pot fi utilizate. Astfel, articolul 11(2) ce recunoaste caracterul direct executoriu (*self-executing*) al tratatelor internationale ratificate de Parlament. Acest articol acorda expres beneficiul efectului de *self-executing* doar tratatelor ratificate de Parlament; el ar trebui însa interpretat de o asemenea maniera încât efectul de *self-executing* sa fie recunoscut si celor introduse în ordinea juridica nationala prin acte ale Guvernului. Mai mult înca, trebuie notat ca articolul 11 plaseaza în dreptul intern tratatele (si numai tratatele) la care România este parte. Or, un mare numar de reglementari comunitare se bucura de beneficiul efectului direct fara a face parte din tratate, ci din dreptul derivat – sunt acte emise de institutii: toate Regulamentele, expres pe baza articolului 249 (fost 189) TCE si multe prevederi din Directive etc. Criteriile constant impuse de Curtea de Justitie a Comunitatilor Europene pentru a recunoaste unei reguli comunitare beneficiul efectului direct în ordinea juridica a unui stat membru sunt legate de caracteristicile regulii, care trebuie sa fie clara, precisa, neconditionata si sa creeze un drept pentru particulari (a se vedea speta ECJ 26/62 Van Gend & Loos, anexa 4). Când îndeplineste aceste conditii, o regula emisa de institutii, ca si o regula din tratate, creeaza drepturi pentru persoane, pe care acestea sunt îndreptatite sa le invoce în fata instantelor nationale (a se vedea anexa 5 pentru principalele decizii ale Curtii Europene de Justitie asupra efectului direct al dreptului comunitar). Efectul direct al acestor acte este o obligatie ce deriva din tratate si ca atare se va aplica si pentru România.

Toate statele membre recunosc efectul direct al dreptului comunitar, în majoritatea cazurilor prin decizii interpretative ale juridictiilor supreme sau direct, pe calea unei dispozitii constitutionale permissive.

Propunere:

În acest domeniu, formularea aratata anterior în capitolul privind suprematia dreptului comunitar (supra) este considerata satisfacatoare.

32. Pe cale de consecinta, articolul 51 din Constitutie, (apartinând titlului referitor la îndatoriri si obligatii fundamentale), care ignora tratatele internationale, va trebui adus la zi. Articolul 51 prevede: "*Respectarea Constitutiei, a suprematiei sale si a legilor este obligatorie*".

Propunere:

Spre a evita orice ambiguitate, adaugarea la articolul 51 a formularii: "Respectarea Constitutiei, a legilor si a tratatelor este obligatorie".

Recunoasterea cetateniei europene

33. Cetatenia europeana este o inovatie conceptuala a Tratatului de la Maastricht. Instituind în articolul 2 (fost B) obiectivul de a „consolida protectia drepturilor si intereselor cetatenilor statelor membre prin introducerea unei cetatenii a Uniunii”, Tratatul Uniunii Europene acorda o importanta speciala acestui domeniu.

34. Astfel cum se stipuleaza în Tratatul de la Maastricht, orice cetatean al unui stat membru este cetatean al Uniunii. În comparatie cu cetatenia unui stat, cetatenia Uniunii este caracterizata prin drepturi si îndatoriri, precum si prin implicarea în viata politica. Ea este conceputa ca sa consolideze legaturile între cetateni si Europa prin promovarea dezvoltarii unei opinii publice europene si a unei identitati politice europene. Acest concept se integreaza în primul pilier al Tratatului Uniunii Europene.³

Tratatul de la Amsterdam clarifica legatura între cetatenia europeana si cea nationala. Se prevede fara echivoc ca „cetatenia Uniunii va fi complementara si nu va înlocui cetatenia nationala”. Din aceasta prevedere decurg doua concluzii practice: este mai întâi necesar ca o persoana sa aiba cetatenia unui stat membru pentru a putea sa beneficieze de cetatenia Uniunii; cetatenia europeana va completa si va adauga la drepturile conferite de cetatenia statala.

O Declaratie anexata Tratatului de la Maastricht subliniaza ca „problema daca o persoana posedea cetatenia unui stat membru va fi determinata numai prin referire la legislatia nationala a statului membru respectiv”. Asadar, în ultima instanta îi apartine fiecarui stat membru sa indice care persoane sunt cetatenii sai.

35. Gratie pietei unice, cetatenii se bucura de o serie de drepturi generale în diferite domenii, dar exista patru categorii de prevederi specifice si de drepturi atasate cetateniei Uniunii Europene:

1. Libertatea de circulatie si de sedere în tot spatiul Uniunii (art. 18 al TCE (fost articol 8A));
2. Dreptul de a alege si de a fi ales drept candidat în alegerile locale si în alegerile pentru Parlamentul European în statul unde o persoana locuieste, în acelasi conditii ca si cetatenii statului respectiv (art. 19 al TCE (fost articol 8B));
3. Protectie din partea autoritatilor diplomatice si consulare ale oricarui stat membru în cazul în care statul al carei cetatean este o persoana nu este reprezentat într-o tara care nu este membra a Uniunii (art. 20 al TCE (fost articol 8C));

³ Pîna în prezent, Comisia Europeana a prezentat 3 rapoarte asupra cetateniei Uniunii în 1993, 1997 si 2001: COM (93) 702; COM (97) 230; COM (2001) 506.

4. Dreptul de petitionare la Parlamentul European si de a sesiza Ombudsman-ul (art. 21 al TCE (fost articol 8D)).

36. Nici o dispozitie din Constitutia României nu se opune aplicarii acestor prevederi privind dreptul la protectie diplomatica si consulara, dreptul de petitionare la Parlamentul European si de a sesiza Ombudsman-ul. Trei remarci sunt totusi necesare.

37. În primul rând, în ceea ce priveste **protectia diplomatica si consulara**, Constitutia neavând nici o dispozitie expresa, trebuie subliniat ca România va trebui sa adopte norme de aplicare. Astfel, trebuie mentionat ca TCE indica ca regulile de aplicare urmeaza sa fie adoptate de statele membre. În mai 1993, a fost adoptat un prim set de linii directoare pentru protectia cetatenilor statelor membre care nu au reprezentante diplomatice/consulare într-un stat tert. Cadrul legislativ a continuat sa se dezvolte si un alt pas important a fost facut în decembrie 1995, când Consiliul a adoptat doua decizii, prima referitoare la protectia cetatenilor Uniunii prin intermediul reprezentantelor diplomatice si consulare⁴ si a doua referitoare la masurile ce urmeaza a fi aplicate de functionarii consulari. Statele membre au adoptat, de asemenea, în iunie 1996, regulile pentru eliberarea unor documente de calatorie în regim de urgenta pentru cetatenii UE dintr-un stat tert⁵.

38. În al doilea rând, cât priveste **dreptul de petitionare**, trebuie observat ca în Constitutie, în articolul 47, este recunoscut acest drept în fata autoritatilor române. Dreptul de petitionare la nivelul autoritatilor române este acordat, conform formularii din acest articol, „cetatenilor” si „organizatiilor legal constituite”. Ar fi indicat, în spiritul nediscriminarii ce inspira tratatele europene, ca acest articol sa fie interpretat în sensul de a permite oricarei persoane fizice sau juridice din statele membre UE cu resedinta sau sediul pe teritoriul României sa beneficieze de acest drept.

⁴ Decizia 95/553/EC (JO L 314/73 din 28.12.1995)

⁵ Decizia 96/409/CFSP (JO L 168/4 din 6.7.1996)

În mod similar, Constituția dedica trei articole (55-57) institutiei **Avocatului Poporului (Ombudsman)**. Dreptul de a sesiza Avocatul Poporului este consacrat în articolul 56 (1). În acest articol, prin „*persoane lezate în drepturile și libertățile lor*”, trebuie înțeles nu numai cetățenii români, dar și cetățenii din statele membre UE care rezidează pe teritoriul României.

39. Principiul **libertății de circulație a persoanelor** strabate tratatele europene de la subparagraful 10 al preambulului din Tratatul UE, trecând prin articolul 3, literele c) și d) ale TCE, articolele 15 (fost 7A) și 18 (fost 8A) ale aceluiași tratat, până la prevederi specifice ale articolelor reunite în titlul III, dedicate „liberei circulații a persoanelor”, în special: art. 39 (fost 48) referitor la libera circulație a lucrătorilor, art. 43 (fost 52) referitor la libertatea de stabilire și art. 49 (fost 59) referitor la libertatea de a presta servicii. Acest principiu trebuie clarificat sub aspectul consecințelor sale. În conformitate cu dispozițiile de mai sus, dreptul la libera circulație include cumulativ accesul pe teritoriul statelor membre și dreptul de sedere în scopurile stabilite.

Acordarea legitimației de sedere trebuie văzută ca un act al statului membru prin care se ia act de regimul pe care cetățenii unui alt stat membru o au de drept în virtutea dreptului comunitar. Cu alte cuvinte, legitimația de sedere are, potrivit Curții de Justiție, o valoare pur declarativă și nu constitutivă de drepturi (în acest caz, dreptul de sedere al cetățenilor UE)⁶.

40. În ceea ce privește libera circulație a persoanelor, este de dorit să fie examinată formularea din articolul 25 (2) din Constituție, care este formulat astfel: „*Fiecarui cetățean îi este asigurat dreptul de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară, de a emigra, precum și de a reveni în țară*”.

Referirea la „fiecare cetățean” implică numai pe cetățeanul *român*. Cu toate acestea, nu apare necesară modificarea acestui articol, dar autoritățile competente vor trebui să acorde

⁶ În prezent, dreptul de intrare și de sedere în alte state membre este încă reglementat diferit, în funcție de categoriile de cetățeni, deoarece legislația comunitară secundară este alcătuită din două regulamente și noua directive (a se vedea anexa 4). Este de menționat și o propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului referitoare la dreptul cetățenilor Uniunii și al membrilor lor de familie de a rezida liber pe teritoriul statelor membre (COM/2001/0257 final – COD 2001/0111 (OJ C270, 25.09.01).

atentie interpretarii sale în sensul ca prevederea mentionata sa nu fie interpretata în nici un fel care sa se opuna sau sa limiteze libera circulatie a persoanelor sau dreptul de sedere al cetatenilor UE. Aceasta interpretare decurge logic din transferul de puteri catre UE, abordat în acest studiu în capitolul referitor la exercitarea suveranitatii.

41. Este evident ca punerea în aplicare a acestor drepturi va conduce la modificari legislative, cum ar fi Legea 123/2001 privind regimul strainilor în România si Legea 203/1999 privind permisele de munca, ambele continând prevederi prohibitive referitoare la cetatenii din statele UE, care nu vor mai putea fi mentinute dupa aderarea României. Daca la nivel constitutional nu apare necesara vreo modificare, în schimb, la nivelul legislatiei subsecvente este de dorit (advisable) sa fie operate modificari, deoarece legile sunt suficient de detaliate ca sa creeze probleme de interpretare pentru autoritatile chemate sa aplice legile în ceea ce priveste drepturile speciale de care se bucura cetatenii UE.

Drepturile electorale

42. Printre cele patru drepturi atasate cetateniei Uniunii prevazute în TCE, **drepturile electorale** ridica probleme specifice. Articolele relevante din Constitutie sunt 34 (1) si 35 (1), ale caror texte sunt urmatoarele:

Articolul 34 (1): *“Cetatenii au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniti pâna în ziua alegerilor inclusiv.”*

Articolul 35 (1): *“Au dreptul de a fi alesi cetatenii cu drept de vot care îndeplinesc conditiile prevazute de articolul 16 alineatul (3), daca nu le este interzisa asocierea în partide politice, potrivit articolului 37 alineatul (3).”*

Cuvântul „cetateni” folosit în ambele articole se refera la cetatenii români, fiind înteles ca dreptul de vot si de a fi ales sunt rezervate numai românilor. Acelasi lucru este valabil si pentru Legea 70/1991 privind alegerile locale, care prevede ca numai românii se bucura de drepturile electorale.

43. Tratatul CE recunoaste cetatenilor rezidenti într-un alt stat membru si care nu au cetatenia acelu stat dreptul de a participa în statul membru de resedinta, ca alegatori sau candidati, în alegerile pentru Parlamentul European si în alegerile locale.

Exista doua categorii de situatii din punct de vedere juridic si politic: alegerile pentru Parlamentul European si alegerile locale.

Daca alegerile pentru Parlamentul European nu par sa ridice pe fond probleme speciale la nivel constitutional, deoarece suntem în prezenta unei adunari internationale - care este reglementata prin tratatele comunitare si nu se supune prevederilor constitutiilor nationale -, alegerile locale pot în schimb ridica, juridic si politic, astfel de probleme.

44. Pentru exercitiul acestor drepturi, Consiliul a adoptat doua Directive continând prevederi detaliate ce urmeaza a fi aplicate de statele membre: Directiva 93/109 privind alegerile pentru Parlamentul European si Directiva 94/80/EC pentru alegerile locale (a se vedea anexele 7 si 8 cu textele acestor Directive).

Alegerile locale

45. Articolele 34 si 35 din Constitutie sunt deplin aplicabile alegerilor locale, acestea din urma fiind de domeniul Constitutiei si al legislatiei subsecvente.

Este prin urmare indicat ca, în primul rând, sa fie eliminate obstacolele constitutionale prin modificarea acestor articole, astfel încât sa se permita cetatenilor celorlalte state membre care locuiesc în România sa voteze si sa fie alesi în alegerile locale.

Propuneri:

Adaugarea unui nou paragraf la articolul 34: „Sub rezerva reciprocitatii si în baza tratatelor internationale, dreptul de vot în alegerile locale este acordat cetatenilor straini care locuiesc pe teritoriul României.”

Adaugarea unui nou paragraf la articolul 35: „Sub rezerva reciprocitatii si în baza tratatelor internationale, dreptul de a fi ales în alegerile locale este acordat cetatenilor straini care locuiesc pe teritoriul României.”

46. În al doilea rând, este de dorit ca legislatia româna sa fie adaptata, în conformitate cu Directiva 94/80/CE.

În 1994, Consiliul a adoptat Directiva 94/80/CE privind stabilirea detaliata a modalitatilor de exercitare a dreptului de vot si de a fi ales în alegerile locale pentru cetatenii Uniunii locuind într-un stat membru a carui cetatenie nu o au (modificata prin Directiva Consiliului 96/30/CE)⁷

Aceasta Directiva a fost esentialmente conceputa pentru a elimina cerinta referitoare la cetatenie care în mod uzual era aplicata în majoritatea statelor membre pentru alegerile locale. Ea nu afecteaza însa reglementarile din statele membre care guverneaza aceste drepturi pentru proprii cetateni sau pentru rezidentii cetateni ai unor state terte.

Directiva defineste cerintele pentru ca o persoana sa poata exercita dreptul de vot si de a fi ales în statul membru de resedinta:

- ?? Este cetatean al Uniunii (are cetatenia unui stat membru);
- ?? Trebuie sa locuiasca în statul membru în care doreste sa-si exercite drepturile;
- ?? Trebuie sa respecte regulile ce guverneaza dreptul de vot si de a fi ales al cetatenilor din tara de resedinta (principiile de egalitate si de nediscriminare între alegatorii si candidatii nationali si comunitari).

Cetatenii Uniunii care îndeplinesc aceste conditii pot vota în alegerile locale în statul membru de resedinta, daca si-au exprimat drointa în acest sens.

47. Nu exista nici un fel de interdictie pentru a împiedica o persoana sa voteze sau sa fie aleasa atât în statul membru de resedinta cât si în statul membru de provenienta.

⁷ Pentru textul integral al Directivei 94/80/CE a se vedea anexa 5

Statele membre pot prevedea însa ca o functie electiva la nivel local în statul membru de resedinta sa fie incompatibila cu detinerea unei functii similare în alte state membre.

48. Când sunt reglementari diferite privind incompatibilitatile în statul membru de provenienta si în statul membru de resedinta, statele membre pot alege sa aplice reglementarile mai stricte; în acest caz, statul membru de resedinta poate solicita unei persoane, care vrea sa-si exercite dreptul de a fi aleasa, sa faca dovada – emisa de autoritatile administrative competente – prin care sa se certifice ca nu a fost decazuta din dreptul de a alege în tara de provenienta sau ca o asemenea decadere nu este cunoscuta de autoritatile respective.

49. Dupa aderare, România va trebui sa permita cetatenilor UE care locuiesc pe teritoriul sau sa voteze si sa fie alesi în alegerile locale. În acest sens, atât Constitutia cât si Legea 70/1991 vor trebui modificate. În acelasi context, trebuie adus în discutie si articolul 16 (3) din Constitutie (chiar daca acest articol este examinat în alte sectiuni, deoarece are consecinte asupra altor probleme examinate în acest studiu). Prevederile acestui articol vor trebui reexamine din perspectiva cetatenilor români care au si o alta cetatenie, pentru a le permite sa detina functii si demnitati publice.

50. În cazul României este simplu de identificat care sunt alegerile la care se va aplica Directiva. Este vorba despre alegerile prin sufragiu universal direct pentru autoritatile care sunt însărcinate cu administrarea comunitatilor locale (alegerea primarilor, a consiliilor locale si judetene, potrivit Legii 70/1991). Este important de subliniat ca statele membre pot rezerva functia de sef, adjunct sau membru în consilii pentru cetatenii proprii, dar cu asigurarea ca astfel de masuri sunt adecvate, necesare si proportionale. Statele membre pot de asemenea sa prevada ca cetatenii Uniunii care sunt alesi ca membri în consiliile locale sa nu poata lua parte la desemnarea delegatilor care voteaza într-o adunare parlamentara sau la alegerea membrilor unei astfel de adunari.

51. Directiva permite totodata ca statele membre sa rezerve posturile de primar si adjunct al acestuia numai cetatenilor lor, atunci când primarul si, într-o anumita masura, consilierii, exercita functii implicând exercitiul autoritatii de stat, cum ar, de exemplu, supravegherea fortelor de politie.

52. Legea româna a administratiei publice locale (nr. 215/2001) prevede atributiile primarului, vice-primarului si consilierilor locali. În mod explicit se statueaza ca primarul este agent al statului si anumite atributii ale primarului conduc la concluzia ca acesta actioneaza în numele statului. Trei situatii posibile deriva din cele de mai sus.

- ?? Autoritatile române pot lua în considerare modificarea legii, astfel încât sa fie eliminate atributiile primarului care pot fi un obstacol, permitând astfel cetatenilor UE sa fie alesi, daca locuiesc pe teritoriul României.
- ?? Legea ar putea sa fie lasata nemodificata si, în acest caz, concluzia ar fi ca principiul general ar fi aplicabil – nediscriminarea între români si cetatenii UE pe motivul cetateniei.
- ?? În cursul procesului de negociere, autoritatile ar putea solicita o derogare. Franta a obtinut o astfel de derogare considerata ulterior utila a fi mentionata în Constitutie (articolul 88-3): *“Sub rezerva reciprocitatii si potrivit modalitatilor prevazute în Tratatul asupra Uniunii Europene semnat la 7 februarie 1992, dreptul de vot si eligibilitatea în alegerile municipale poate fi acordat numai cetatenilor Uniunii care locuiesc în Franta. Acesti cetateni nu pot exercita functiile de primar sau de adjunct si nici nu pot participa la desemnarea electorilor senatoriali si la alegerea senatorilor. O lege organica votata în aceiasi termeni va determina conditiile de aplicare a prezentului articol.”*

Propunere:

Examinarea chestiunii de a sti daca o derogare ar trebui solicitata în procesul de negociere în ceea ce priveste accesul cetatenilor UE la functia de primar.

Alegerile pentru Parlamentul European

53. Condițiile privind alegerile pentru Parlamentul European – privit ca o adunare internațională – nu tin de domeniul reglementarilor constituționale, acestea din urma fiind aplicabile numai puterilor publice naționale. Cu toate acestea, apare necesitatea adaptării legislației naționale pentru a permite o participare efectivă a cetățenilor UE care rezidează/locuiesc în România la alegerile pentru Parlamentul European.

54. În 1993, Consiliul a adoptat Directiva 93/109 privind stabilirea detaliată a modalităților de exercitare a dreptului de vot și de a fi ales în alegerile pentru Parlamentul European pentru cetățenii Uniunii locuind într-un stat membru a cărui cetățenie nu o au⁸. Scopul acestei Directive nu este acela de a armoniza reglementările electorale din statele membre și ea nu afectează drepturile cetățenilor statelor membre în ceea ce privește alegerile pentru parlamentul European, indiferent dacă aceștia locuiesc sau nu pe teritoriul statului de proveniență.

Directiva definește cerințele – care sunt aceleași cu cele pentru alegerile locale (a se vedea paragraful 46) – pe care trebuie să le îndeplinească un cetățean al unui stat membru care dorește să voteze sau să fie ales în statul membru de reședință.

55. Nimeni nu poate vota mai mult de o singură dată sau să fie ales în mai mult de un stat membru. Un alegător comunitar trebuie să fie înscris pe listele electorale ale statului membru de reședință numai dacă el cere acest lucru înainte de alegeri. Un alegător care

⁸ Pentru textul integral al Directivei 93/109/CE a se vedea anexa 6

opteaza pentru dreptul de a vota în statul membru de reședință se angajează să nu voteze și în statul membru de origine.

În principiu, un candidat trebuie să îndeplinească cerințele prevăzute atât de legislația statului membru de reședință, cât și de cea a statului membru de origine; atunci când își depune candidatura, un cetățean comunitar trebuie să facă dovada – eliberată de statul membru de origine – că are dreptul de a candida în acel stat. Statul membru de reședință poate refuza, dacă dorește, să înscrie alegători care sunt decazuți din drepturile electorale în statul membru de origine.

Un sistem de schimb de informații între statele membre a fost creat pentru a împiedica cetățenii să voteze mai mult de o singură dată sau să fie aleși în mai mult de un singur stat membru.

56. PROCESUL DE NEGOCIERE. Documentul de poziție al României privind libera circulație a persoanelor (Capitolul 2) tratează chestiunea cetățeniei europene la punctul 3. În ceea ce privește alegerile pentru Parlamentul European, Guvernul român indică intenția sa de a adopta modificările legislative necesare, care ar include dreptul de vot și de a candida al cetățenilor UE care locuiesc pe teritoriul țării.

În ceea ce privește alegerile locale, se recunoaște necesitatea modificării articolelor 16 și 35 din Constituție: *„În privința participării cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene, rezidenți în România, la alegerile locale, vor fi modificate articolele 16 și 35 din Constituție în sensul realizării concordanței lor cu Directiva Consiliului 94/80/CEE. Constituția va fi modificată până la data aderării.”*

Acest document nu menționează însă articolul 34, care în mod evident va trebui de asemenea modificat. Este fără îndoială o omisiune involuntară.

Guvernul român nu se referă la posibilitatea unei excepții având ca scop excluderea cetățenilor UE de la ocuparea anumitor funcții (a se vedea paragrafele 51 și 52).

Participarea la activitati politice

57. Recunoasterea dreptului de vot si de a candida în alegerile locale si pentru Parlamentul European în favoarea cetatenilor UE rezidând pe teritoriul unui alt stat membru decât cel de origine, ridica problema participarii la activitati politice a persoanelor ce nu au cetatenia statului de resedinta. Articolul 37 (1) din Constitutie prevede: *„Cetatenii se pot asocia liber în partide politice, în syndicate si în alte forme de asociere”*.

Actualele dispozitii ale Tratatului CE se limiteaza la a acorda drepturi electorale fara a mentiona alte drepturi politice, cum ar fi dreptul de asociere si libertatea de exprimare. Totusi, aceste din urma drepturi sunt pre-conditii intrinsec legate de exercitiul util si efectiv al drepturilor electorale. În acest context, este util sa se reaminteasca principiul general de nediscriminare pe criteriul cetateniei (articolul 12 din TCE).

58. Pentru a asigura cetatenilor Uniunii - care locuiesc într-un stat membru a carui cetatenie nu o au - o cât mai larga posibilitate de a se bucura de dreptul de a candida pentru Parlamentul European si în alegerile locale, apare ca fiind importanta promovarea participarii lor la viata politica în statul membru de resedinta. Rolul partidelor politice, atât la nivel national cât si european, este bineînțeleles esential pentru atingerea acestui tel. Dar eforturile ar trebui de asemenea îndreptate, la nivel national, catre eliminarea oricaror obstacole potentiale în calea activitatii politice a cetatenilor Uniunii⁹.

Participarea politica activa a cetatenilor în directia integrarii europene trebuie încurajata. În conformitate cu rezolutia Parlamentului European asupra celui de-al doilea raport privind cetatenia Uniunii, prezentat de Comisia Europeana în 1997, partidele politice ar trebui *„sa accepte ca membri de partid si candidati pe listele electorale într-o pozitie favorabila mai multi cetateni ai Uniunii care nu sunt cetateni ai statului în cauza si sa-i încurajeze sa ia parte la viata politica în tara lor de resedinta”*¹⁰.

⁹ În conformitate de asemenea si cu Rezolutia Parlamentului European privind statutul constitutional al partidelor politice europene, adoptata la 10.12.1996 – Doc. PE 254.448

¹⁰ Un argument în plus pentru o asemenea abordare este continutul articolului 24 al Cartei Europene a Drepturilor Fundamentale, care prevede dreptul tuturor cetatenilor UE de a crea si de a face parte din partide politice la nivelul Uniunii. Acest document nu este constrângator din punct de vedere juridic, dar constituie o

59. Partidele politice sunt prezent în Constituție în articolul 8 (2), care face trimitere la legislația subsecventă (Legea 27/1996, care nu permite persoanelor ce nu sunt cetățeni români să participe la viața politică din România). În mod similar, articolul 37 (1) se referă la dreptul de asociere al cetățenilor (subînțeleș români) între altele în partide politice. Așadar, nu este posibil în prezent pentru cei care nu sunt cetățeni români să înființeze partide politice în România sau să fie membri ai unui partid politic guvernat de legea română.

Articolul 1 din Legea 27/1996 a partidelor politice stipulează ca partidele politice din România sunt asociații ale cetățenilor români cu drept de vot. Articolul 2 arată că partidele politice promovează valorile și interesele naționale, încurajează participarea cetățenilor (subînțeleș români) la viața publică (subînțeleș din România) și participă cu candidați în alegeri (subînțeleș în România). Articolul 2 din Legea 123/2001 privind regimul străinilor în România statuează foarte clar că străinilor nu le este permis să înființeze partide politice în România și nici să facă parte din acestea. Mai mult, participarea la viața politică din România este considerată infracțiune și pedepsită cu închisoarea.

60. Legătura dintre drepturile electorale și participarea la dezbaterile politice este evidentă și ar trebui să conducă la introducerea unor dispoziții mai liberale în legislația relevantă – Legea 27/1996 a partidelor politice și Legea 123/2001 privind regimul străinilor în România –, în sensul de a permite cetățenilor UE cel puțin să facă parte din partide politice în România. Cu toate acestea, nici o prevedere din dreptul comunitar sau din Convenția Europeană a Drepturilor Omului nu cere în această privință o completă aliniere la statutul cetățenilor unui stat¹¹.

norma de referință pentru toate statele candidate și aceasta din două motive. În primul rând, conține o codificare “vizibilă” a *drepturilor existente* care au fost recunoscute ca parte a dreptului comunitar de către Curtea de Justiție din Luxemburg (astfel cum a fost afirmat în mandatul Convenției însărcinată cu elaborarea textului). În al doilea rând, atât Avocatul General al Curții cât și Tribunalul Constituțional din Spania s-au referit deja la Carta în activitățile lor. De aceea, există temei pentru a crede că, până la momentul aderării, Carta va câștiga un anumit gen de forță constrângătoare pentru statele membre.

¹¹ Dreptul internațional și Convenția Europeană de Protecție a Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale în mod special, la care se referă articolul 6 din Tratat, consideră statutul politic al străinilor ca o chestiune intim legată de suveranitatea națională. Articolele 10 (1), 11 (1) și 14 din Convenție acordă fiecăruia, indiferent de naționalitate, exercitiul libertății de exprimare și de asociere și interzice practicile discriminatorii. Totuși, articolul 16 din Convenție permite partilor contractante să impună restricții asupra activităților politice ale străinilor. În decizia sa dată în cazul 5/1994/452/531 (Piermont vs. France), Curtea

Propuneri:

1. *Interpretarea articolului 37(1) din Constitutie astfel încât sa nu excluda participarea cetatenilor UE din toate activitatile politice.*
2. *Liberalizarea legislatiei române astfel încât sa se determine întinderea si limitele acestei participari.*

Accesul la functia publica al cetatenilor UE

61. Aceasta problema conduce la necesitatea de a analiza, pe de-o parte, articolele 50 (2) si 16 (3) din Constitutie si, pe de alta parte, articolul 39 (4) (fost 48(4)) din Tratatul CE, între care exista o contradictie evidenta.

Articolul 50 (2) are urmatoarea formulare: *„Cetatenii carora le sunt încredintate functii publice, precum si militarii, raspund de îndeplinirea cu credinta a obligatiilor ce le revin si, în acest scop, vor depune juramântul cerut de lege”.*

Articolul 16 (3) este formulat astfel: *„Funcțiile si demnitatile publice, civile si militare, pot fi ocupate de persoanele care au numai cetatenia româna si domiciliul în tara”.*

Articolul 39 (fost 48) din Tratatul CE statueaza:

„(1) Libera circulatie a lucratorilor este asigurata în interiorul Comunitatii.

Europeana a Drepturilor Omului pare sa sugereze ca notiunea de strain din articolul 16 din Conventie nu ar trebui aplicata cetatenilor statelor membre UE. Însa în absenta unei clarificari mai aprofundate a acestei interpretari, nu se poate spune ca referirea din articolul 6 garanteaza automat exercitiul drepturilor politice de catre cetatenii Uniunii rezidând într-un stat membru a caror cetatenie nu o au. De asemenea, nu se poate fundamenta rationamentul pe jurisprudenta Curtii Europene de Justitie în ceea ce priveste traditiile constitutionale comune ale statelor membre ca principii generale de drept.

Într-o alta speta, (Seria A, Nr. 314, 27 aprilie 1995, la care se face referire în ‘European Human Rights: Taking a case under the Convention’, editia a doua, Luke Clements, Nuala Mole, Alan Simons, London, Sweet and Maxwell, 1999), Curtea a retinut ca reclamanta nu putea fi considerata straina întrucât era cetatean al unui stat membru al Uniunii Europene, precum si membru al Parlamentului European.

(2) *Ea implica abolirea oricarei discriminari bazate pe cetatenie între lucratorii statelor membre în ceea ce privește angajarea în munca, remunerarea și celelalte condiții de munca.*"

Cu toate acestea, paragraful (4) al acestui articol instituie o excepție: „*Dispozițiile prezentului articol nu sunt aplicabile la angajarea în administrația publică*”.

62. Accesul la munca într-un alt stat membru este asadar un aspect fundamental al liberei circulații a persoanelor în cadrul Uniunii, odată ce această libertate, astfel cum este ea stabilită în Tratat, include dreptul oricărei persoane de a merge în alt stat membru pentru a căuta de lucru și pentru a munci acolo, fie ca lucrător independent, fie ca angajat. În plus, dreptul de ocupa un post într-un alt stat membru este un mijloc prin care lucrătorii și cei care căuta de lucru pot beneficia de o piață a muncii largită, ce oferă o gamă mai largă de posibilități și oportunități.

63. În toate statele membre, accesul la funcția publică și vocația la cariera în administrația publică sunt supuse unor reglementări speciale, mai ales condiției privind cetățenia.

64. A apărut necesitatea de a clarifica care anume posturi intra sub incidența articolului 39 (4). Două concepții au fost avansate pentru a defini noțiunea de funcție în administrația publică.

Una este așa-zis „institucională” sau „organică”, care consistă în a defini administrația publică drept instituții/organizații luate ca un întreg pe care statul le consideră ca făcând parte din administrația publică. Trebuie însă menționat că într-o astfel de interpretare apar diferențe între statele membre, deoarece noțiunea de administrație publică nu are aceeași structură.

Cealaltă este așa-zis „funcțională” și presupune o interpretare și aplicare uniformă în cadrul Comunității.

Aceasta chestiune a fost supusa Curtii de Justitie. Curtea a urmat interpretarea „functionala” a exceptiei instituite în articolul 39 (4) (fost 48 (4)) si a respins interpretarea „institutionala” sustinuta de câteva state membre.

65. Într-o foarte cunoscuta decizie (Comisia vs. Belgia, 149/79), Curtea a declarat ca exceptia din Tratatul CE *„nu se aplica posturilor care, desi tin de domeniul statului sau al altor organisme de drept public, nu implica totusi exercitarea unor atributii apartinând administratiei publice propriu-zise”*.

Curtea a subliniat ca *„regula fundamentala pentru existenta Comunitatii, potrivit careia apelul la dispozitii, fie ele si constitutionale, din ordinea juridica interna, pentru a limita întinderea dispozitiilor dreptului comunitar, nu ar putea fi admis pentru ca ar aduce atingere unitatii si eficacitatii acestui drept, trebuie sa se aplice în egala masura pentru determinarea întinderii si limitelor articolului 48, paragraful 4 din Tratatul CE. Daca este adevarat ca aceasta dispozitie tine seama de interesul legitim pe care-l au statele membre de a rezerva propriilor cetateni un ansamblu de posturi având o legatura cu exercitiul puterii publice si cu salvagardarea intereselor generale, este necesar în acelasi timp de a se evita ca efectul util si întinderea dispozitiilor Tratatului referitoare la libera circulatie a lucratorilor si la egalitatea de tratament între cetatenii tuturor statelor membre sa fie limitate prin interpretari ale notiunii de administratie publica bazate exclusiv pe dreptul national si care ar obstructiona aplicarea regulilor comunitare”* (a se vedea anexa 9 pentru extrase mai largi din decizia Curtii).

66. În conformitate cu criteriul avansat de Curte, aplicarea articolului 39 (4) (fost 48 (4)) depinde de natura sarcinilor si responsabilitatilor acoperite de un anumit post si nu de notiunea de administratie publica, astfel cum exista ea în legislatia nationala a fiecarui stat membru.

Aplicarea acestui criteriu nu este totusi o sarcina usoara, deoarece presupune o apreciere caz cu caz, de unde si actiunile intentate la Curte. Cu fiecare noua actiune, Curtea a adus noi clarificari asupra acestei chestiuni.

67. Îndemnată de decizia Curtii și pentru a încuraja libera circulație a lucrătorilor în sectorul public, Comisia a adoptat la 18 martie 1988 o Comunicare referitoare la aplicarea articolului 39 (4) (fost 48 (4)). Aceasta se referă în principal la patru domenii prioritare: organisme gestionând servicii publice cu caracter comercial, serviciile de sănătate, instituțiile de educație publică și cercetarea civilă. Astfel, cel puțin aceste patru sectoare trebuie să fie deschise cetățenilor UE, cu excepția cazului când un stat membru poate demonstra că un anumit post poate fi exceptat.

Trebuie subliniat că este deci o opțiune națională și că nimic nu împiedică statele membre să decida că toate posturile din sectorul public sunt accesibile cetățenilor Comunității. Dacă însă, pe de altă parte, un stat membru decide să utilizeze de posibilitatea oferită de articolul 39 (4) (fost 48 (4)), atunci singurele posturi care pot fi rezervate propriilor cetățeni sunt cele care implică exercitiul autorității de stat și salvagardarea intereselor generale ale statului sau autorităților locale. Așadar, statele membre pot rezerva propriilor cetățeni posturi care implică exercitiul suveranității, dar pentru oricare alt post din sectorul public trebuie să se aplice regula tratamentului egal.

68. Separat de cele patru sectoare prioritare, există o serie întreagă de activități, unde statul se limitează la a furniza un serviciu public, care nu pot fi definite ca implicând exercitiul autorității publice (de ex., pompierii). Mai mult, în cadrul administrației naționale, multe categorii de posturi sunt echivalente cu sarcini administrative, birocratice de natură tehnică sau de întreținere, care de asemenea nu au nimic comun cu exercitiul autorității de stat. De exemplu, s-ar putea menționa posturile de secretar în administrația centrală sau locală sau posturile de consultant tehnic pe lângă organisme publice. Pentru toate acestea, condiția privind cetățenia este încă adesea stipulată. În asemenea cazuri, aparține întotdeauna Comisiei să demareze procedurile împotriva statului membru respectiv, pentru neîndeplinirea obligațiilor.

Pentru a rezuma, trebuie făcută o distincție numai între două sectoare, cât privește aplicarea articolului 39 (4) (fost 48 (4)): activitățile caracteristice statului (în legătură cu care

conditia de cetatenie poate fi ceruta) si orice alta activitate a statului (pentru care accesul trebuie sa fie guvernat de principiul egalitatii de tratament).

69. Este important de subliniat ca accesul cetatenilor comunitari la functii publice în statele membre nu este îndreptat catre încalcare a competentelor nationale privind organizarea si functionarea sectorului public. Singura cerinta impusa statelor este legata de faptul ca acestea trebuie sa accepte în administratia publica pe toti cetatenii comunitari, fara discriminare. Acesta este rezultatul logic al acceptarii principiului liberei circulatii a lucratorilor în cadrul Uniunii Europene.

70. În acelasi timp, trebuie atrasa atentia asupra ilegalitatii flagrante a unor asemenea clauze pentru posturile de tipul celor mentionate si trebuie subliniat ca exista posibilitatea pentru cei care au fost în mod injust respinsi în astfel de cazuri de a intenta actiuni în despagubiri în fata instantelor nationale¹².

71. Constitutia României, în articolul 50 (2) vorbeste despre cetatenii carora le sunt încredintate functii publice. Este evident ca prevederea se refera numai la cetatenii români. Cu mentiunea privind obligatia functionarilor publici sa depuna juramântul cerut de lege, articolul 50 (2) ar putea ridica o problema si din acest unghi, în sensul ca juramântul – în conformitate cu textul sau înscris în lege – are o formula de încheiere religioasa. Trebuie

¹² Problema fiind sensibilă, a aparut necesitatea crearii unui Grup de Înalt Nivel pentru a analiza situatia existenta în statele membre. Raportul grupului, publicat în martie 1997, contine recomandari care se refera si la accesul în administratia publica.

Odata ce beneficiarul dreptului la libera circulatie a intrat pe teritoriul unui stat membru, altul decât cel de origine, se bucura de garantia articolului 12 (fost 6) din tratatul CE, în conformitate cu care, în cadrul câmpului de aplicare a Tratatului, „*orice discriminare pe criteriul cetateniei este interzisa*”. Aceasta exigenta se afla chiar la baza deschiderii sectorului public catre toti cetatenii comunitari. Impactul deplin al acestei prevederi, conceputa si înțeleasa în general ca o regula de nediscriminare pe lânga altele, poate fi vazuta totusi numai daca este formulata într-o forma pozitiva, ca *principiul tratamentului national*. Cetatenii fiecarui stat membru trebuie, în cadrul câmpului material si personal de aplicare definit de Tratat, sa fie asimilati cetatenilor oricarui alt stat membru unde se afla sau unde își au domiciliul. Aceasta regula fundamentala a asimilarii este de asemenea reflectata într-o serie întreaga de prevederi mai specifice din Tratat: articolul 39 (2) (fost 48 (2)) pentru lucratori, articolul 43 (2)(fost 52 (2)) pentru stabilire, articolul 50 (3)(fost 60 (3)) pentru furnizarea de servicii; în plus, a orientat în mare masura jurisprudenta comunitara în privinta accesului la functia publica (a se vedea anexa 7 pentru deciziile relevante).

totusi aratat ca legea la care se face trimitere este Legea 188/1999 privind statutul functionarilor publici, care are o dispozitie statuând ca juramântul poate fi depus si fara formula religioasa. Asadar, din acest punct de vedere, articolul 50 (2) nu va trebui modificat.

Articolul 16 (3) rezerva toate functiile publice cetatenilor români care au domiciliul în România, aceasta dispozitie fiind, dincolo de orice îndoiala, în contradictie cu prevederile Tratatului CE. Mai mult, trebuie mentionat ca si cetatenii români însisi sunt împiedicati sa ocupe functii publice, odata ce ei pot aspira la aceasta numai daca au exclusiv cetatenia româna.

Chiar daca legislatia ordinara în vigoare în România admite principiul ca strainii sa aiba drept de munca (a se vedea Legile 123/2001 si 203/1999, la care s-a facut referire anterior în studiu), este evident citind aceste texte, ca si Legea 215/2001 a administratiei publice locale si Legea 188/1999 privind statutul functionarilor publici, ca doar cetatenilor români le este permis sa detina functii publice, atât la nivel central, cât si local.

Diferite reglementari continând conditia privind cetatenia vor deveni inoperante din cauza principiului suprematiei dreptului comunitar. Cu toate acestea, pentru mai multa claritate si vizibilitate a cadrului legislativ, ca si pentru garantiile drepturilor si eficacitatea aplicarii diferitelor prevederi specifice, autoritatile române vor trebui sa întreprinda o analiza sector cu sector, în vederea eliminarii conditiei de cetatenie pentru anumite posturi care vor trebui deschise cetatenilor comunitari.

72. Este evident ca atât Constitutia cât si legile mentionate vor trebui modificate pentru a fi în concordanta cu cerintele UE privind deschiderea sectorului public catre toti cetatenii UE, nu numai la nivelul administratiei centrale, ci si la nivelul celei locale.

Propuneri:

1. *Articolul 50(2) trebuie interpretat astfel încât referirea la cetateni sa nu se opuna sau sa limiteze accesul cetatenilor UE la functia publica din România.*
2. *Legislatia ordinara relevanta, având prevederi prohibitive specifice privind accesul la posturi din administratia publica al altor cetateni, trebuie modificata.*
3. *Adaugarea la articolul 16(3), la sfârșitul paragrafului 3: “[...] sub rezerva obligatiilor internationale asumate de România”.*

73. PROCESUL DE NEGOCIERE. În documentul de pozitie al României privind libera circulatie a persoanelor (Capitolul 2), Guvernul își manifesta intentia de a solicita o perioada de tranzitie sau o derogare în acest domeniu. Sunt identificate clar si precis textele care vor trebui modificate pentru a asigura eliminarea tuturor „*restrictiilor bazate pe nationalitate, rezidenta sau limba*” si este facuta cunoscuta planificarea acestor modificari legata de data prezumata a aderarii. Pentru anumite texte, procedura este deja angajata.

În ceea ce priveste libera circulatie a lucratorilor, exigentele articolului 39 (4) din TCE si ale Curtii Europene de Justitie au fost bine cântarite (punctul 5 din documentul de pozitie).

**PARTEA a II-a – IMPLICATIILE ADERARII ÎN DOMENIUL DREPTURILOR
OMULUI**

74. Aceasta a doua parte a studiului a fost conceputa într-o viziune diferita. Ea se ocupa, în primul rând, de o problematica – protectia drepturilor omului – care are propria sa logica, împrejurare care conduce la necesitatea de a reuni într-o examinare distincta, diversele aspecte ale acestei problematici. În al doilea rând, aceasta parte a fost scrisa luând în considerare ipoteza ca Adunarea Constituenta va înțelege sa caute o deplina conformitate între textele europene existente si Constitutia româna.

Ca atare, aceasta parte a fost scrisa într-o viziune foarte exigenta.

Autoritatile române ar putea gasi un avantaj de natura politica în a adopta aceasta viziune, cu atât mai mult cu cât respectarea drepturilor fundamentale este parte a criteriilor de la Copenhaga. Daca însa vor alege sa nu se angajeze pe acest drum, desi respectarea textelor europene în materie este obligatorie, ele ar trebui cel putin sa ramâna vigilente în ceea ce priveste aplicarea efectiva a prevederilor articolului 20 (2) din Constitutie, care acum are urmatoarea formulare: *„Daca exista neconcordanțe între pactele si tratatele privitoare la drepturile omului, la care România este parte, si legile interne, au prioritate reglementarile internationale”*.

Trebuie reamintit ca Constitutia a fost adoptata în 1991, data la care România nu era membra nici a Consiliului Europei si, bineînțeles, nici a Uniunii Europene.

75. Afirmarea si protectia drepturilor fundamentale ocupa în prezent un loc major în tratatele europene.

Articolul 6 (1) al Tratatului UE statueaza ca „Uniunea este fondata pe principiile libertatii, democratiei, respectului drepturilor omului si libertatilor fundamentale, precum si pe ale statului de drept, principii care sunt comune statelor membre”. În decembrie 2000, la Nisa, Parlamentul European, Consiliul si Comisia au proclamat solemn Carta Drepturilor

Fundamentale a Uniunii Europene, fara ai da forta unui text obligatoriu. Problema fortei juridice a Cartei trebuie examinata de catre Conventia asupra viitorului Europei. Curtea de Justitie a Comunitatilor Europene a mentionat-o deja ca un element de inspiratie a jurisprudentei sale.

76. Importanta drepturilor fundamentale ale omului, în mod special cele enumerate în Conventia Drepturilor Omului a Consiliului Europei, a fost constant afirmata de Uniunea Europeana. Aceste drepturi stau la baza Uniunii si jurisprudenta Curtii Europene de Justitie a afirmat ca ele fac parte din principiile generale ale dreptului comunitar.

77. În acest context, articolul 6 (2) al Tratatului UE se refera în mod explicit la Conventia Europeana a Drepturilor Omului. Mai recent, articolul 52 (3) al Cartei Drepturilor Fundamentale a UE, care contine drepturile pe care institutiile Uniunii Europene se angajeaza sa le respecte, statueaza ca întelesul si întinderea drepturilor din Carta trebuie sa fie aceleasi cu cele ale drepturilor corespondente din Conventia Europeana.

Mai mult, referiri la respectarea drepturilor omului se fac si în articolul 6 al Acordului European cu România. În consecinta, având în vedere procesului de aderare, România trebuie sa se asigure ca prevederile sale constitutionale permit indivizilor sa se bucure de drepturile omului în masura stabilita de standardele europene, în mod special cele formulate prin jurisprudenta Curtii Europene a Drepturilor Omului.

78. Articolul 20 al Constitutiei este formulat astfel: *„(1) Dispozitiile constitutionale privind drepturile si libertatile cetatenilor vor fi interpretate si aplicate în concordanta cu Declaratia universala a drepturilor omului, cu pactele si cu celelalte tratate la care România este parte. (2) Daca exista neconcordante între pactele si tratatele privitoare la drepturile omului, la care România este parte, si legile interne, au prioritate reglementarile internationale”.*

Aceasta prevedere stabileste un principiu a carui eficacitate trebuie asigurata. Cu toate acestea, datorita existentei unor importante diferente – în formulare si continut – între prevederile constitutionale (în special cele din Titlul II) si prevederile tratatelor

internationale, judecatorii sunt în permanenta confruntati cu probleme de interpretare. Aceasta situatie este generatoare de instabilitate juridica pentru detinatorii drepturilor. Ar fi de dorit, asadar, ca anumite prevederi constitutionale sa fie completate, clarificate sau îmbunatatite astfel încât sa fie eliminate ambiguitatile în semnificatia lor si sa fie asigurata conformitatea cu textele comunitare existente si cu Conventia Europeana, la care Curtea de Justitie face trimitere constant.

79. O astfel de abordare, este adevarat, conduce la sugerarea a numeroase modificari de text. Aceasta operatiune ar prezenta avantajul de a pune România la adapost de litigii in fata Curtii Europene a Drepturilor Omului. În acelasi timp, ar exprima vointa de aliniere fara prompta la standardele europene.

80. În acest spirit s-a procedat la o analiza minutioasa, ale carei rezultate sunt prezentate sub trei aspecte, dupa cum urmeaza:

- Semnificatia principiului nediscriminarii;
- Actualizarea prevederilor referitoare la restrictiile care pot fi aduse exercitiului drepturilor si libertatilor;
- Completarea si clarificarea unor drepturi garantate de Constitutie.

Semnificatia principiului nediscriminarii

81. Articolul 4 (2) din Constitutie prevede: *„România este patria comuna si indivizibila a tuturor cetatenilor sai, fara deosebire de rasa, de nationalitate, de origine etnica, de limba, de religie, de sex, de opinie, de apartenenta politica, de avere sau de origine sociala”*.

Articolul 16 (3) din Constitutie este formulat astfel: *“Functiile si demnitatile publice, civile si militare, pot fi ocupate de persoanele care au numai cetatenia româna si domiciliul în tara”*.

82. Egalitatea în fața legii și protecția tuturor persoanelor împotriva discriminării este un drept fundamental, care este esențial pentru funcționarea societăților democratice. Aceasta contribuie la atingerea obiectivelor promovării progresului economic și social și a unui nivel crescut de ocupare a forței de muncă, prin întărirea coeziunii economice și sociale.

În iunie 1997, la Amsterdam, Șefii de state și de guverne au recunoscut că era mai important ca niciodată să fie subliniate aceste principii. Ei au convenit să consolideze capacitatea Uniunii Europene de a acționa în acest domeniu, prin introducerea articolului 13 în Tratatul CE, care acordă Comunității puteri specifice să acționeze pentru combaterea discriminării bazate pe sex, origine etnică sau rasială, religie sau convingere, handicap, vârstă sau orientare sexuală.

83. Noul articol 13 introdus de Tratatul de la Amsterdam completează prevederile existente cu scopul de a combate discriminarea bazată pe caracteristici specifice, în particular articolul 141 (fost 119) (discriminarea pe criteriu de sex), articolul 137 (fost 118A) (măsuri pentru combaterea excluderii de pe piața muncii) și articolul 12 (fost 6) (discriminarea pe motiv de naționalitate/cetățenie)¹³.

Carta UE a Drepturilor Fundamentale statuează în articolul 20 că „Toti sunt egali în fața legii” și dedă nediscriminării articolul 21, extinzând motivele inserate în TCE. Mai mult, accentuează încă o dată totală interdicție a discriminării pe criteriul cetățeniei.

84. Convenția Europeană interzice, de asemenea, orice formă de discriminare în exercitarea drepturilor pe care le garantează. Curtea Europeană de la Strasbourg a indicat principiul general de interpretare a articolului 14 al Convenției Europene, după cum urmează:

¹³ Pe baza articolului 13, Comisia a adoptat în noiembrie 1999 un pachet de propuneri pentru combaterea discriminării. Directiva 2000/43/CE interzice discriminarea în orice stat membru pe criterii de origine rasială sau etnică în domenii precum angajare, educație, asigurare socială, servicii de sănătate și acces la bunuri și servicii. Directiva 2000/78/CE stabilește un cadru general pentru combaterea discriminării pe criterii de religie sau convingere, handicap, vârstă sau orientare sexuală în domeniul angajării și exercitării profesiei. În sfârșit, Decizia 2000/750/CE stabilește un program de acțiune al Comunității pentru combaterea discriminării (2001-2006).

“Pentru scopurile articolului 14, o diferenta de tratament este discriminatorie daca nu are o justificare obiectiva si rezonabila în sensul ca nu urmareste un scop legitim sau nu exista o raport rezonabil de proportionalitate între mijloacele folosite si scopul urmarit. Mai mult, statele contractante se bucura de o marja de apreciere daca si în ce masura diferentele între situatii similare justifica o diferenta de tratament” (a se vedea Camp si Bourimi v. Olanda, no. 28369/95, § 37, ECHR 2000-X).

În iunie 2000, Comitetul de Ministri al Consiliului Europei a adoptat Protocolul 12 al Conventiei Europene privind interzicerea generala a discriminarii. Textul este înca deschis semnarii (România l-a semnat), dar intrarea sa în vigoare este o certitudine.

85. De asemenea, jurisprudenta Curtii de la Luxemburg a indicat constant ca principiul general al egalitatii face parte din principiile fundamentale ale dreptului comunitar si presupune ca situatii comparabile sa fie tratate egal, atât timp cât tratamentul diferit nu este justificat în mod obiectiv (a se vedea, de exemplu, cazurile *Überschär* (810/79) sau *Wuidart* (C-267/88)).

86. Exista o diversitate considerabila între constitutiile si legile statelor membre în ceea ce priveste dreptul la egalitate si interzicerea discriminarii.

Formularile acestor prevederi constitutionale variaza de la stat la stat. În unele cazuri, se indica explicit o lista limitativa a motivelor de discriminare care sunt interzise. În alte state, constitutiile stabilesc o lista deschisa, enumerativa, cu dispozitii finale care interzic în termeni generali discriminarea, cum ar fi „orice alta situatie sau circumstanta personala ori sociala” sau „orice alt motiv”.

Constitutiile majoritatii statelor membre interzic explicit discriminarea bazata pe: rasa sau origine etnica; religie sau *convingere* si, din ce în ce mai mult, interzic discriminarea bazata pe *handicap*. Handicapul este evident o chestiune majora de politica în domeniu. Unul din zece cetateni ai Uniunii Europene are un handicap. Handicapul afecteaza în mod disproportionat populatia vârstnica, minoritatile etnice si categoriile socio-profesionale modeste. Desi multe state membre au adoptat o legislatie interzicând discriminarea pe

criteriu de *vârsta*, numai un singur stat se refera la aceasta în Constituție, în timp ce Curtea Constituțională a altui stat a declarat acest motiv ca fiind subînțeleas în textul Constituției (Spania). Instancele judecătorești din trei state membre (Spania, Olanda și Finlanda) au interpretat constituțiile respective ca interzicând discriminarea bazată pe orientarea sexuală.

87. Actuala formulare a Constituției române pare, pe de-o parte, să limiteze motivele de discriminare la cele enumerate în cadrul articolului 4 (2) și, pe de altă parte, să furnizeze o clauză de nediscriminare mai largă în articolul 16 (1). Aceasta poate conduce la mai multe disfuncționalități. În timp ce articolul 16 (1) arată că cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice fără nici o discriminare, paragraful (3) al aceluiași articol interzice celor care nu au exclusiv cetățenia română să ocupe funcții publice. Mai mult, articolul 16 (3) instituie două motive de discriminare: cetățenia (în legătură cu aceasta a se vedea paragraful 71) și domiciliul. Textul ridică semne de întrebare și sub aspectul clauzei generale de nediscriminare.

Deși articolul 20 (2) statuează că normele internaționale din domeniul drepturilor omului prevalează asupra legislației interne, practica a dovedit că o clarificare constituțională în legătură cu chestiunea nediscriminării ar fi binevenită. O astfel de clarificare ar fi de asemenea cerută din perspectiva articolului 13 (nou) al TCE, care enumerează mai multe motive de discriminare inexistente în Constituția română.

88. Articolul 16 (3) al Constituției divide societatea românească, împiedicând cetățenii români care au și o altă cetățenie și care au domiciliul în străinătate să accedă la funcții și demnități publice. Prin impunerea unei astfel de restricții, articolul 16 (3) este contrar principiului egalității cetățenilor, principiu ce este recunoscut în paragraful (1) al aceluiași articol.

O analiză obiectivă a prevederilor constituționale și a altor dispoziții legislative interne (Legea 123/2001 privind regimul străinilor în România, Legea 203/1999 privind permisele de muncă) dovedește că situația românilor având dubla cetățenie este chiar mai grea decât

a strainilor care doresc sa presteze o activitate remunerata în institutii publice. În timp ce un strain poate beneficia de un regim contractual sub imperiul Legii 203/1999, un român cu dubla cetatenie nu poate încheia un astfel de contract daca doreste sa fie numit într-o functie publica.

89. În plus, trebuie examinate urmatoarele probleme:

- Odata ce articolul 16 (1) din Constitutie apare ca fiind incompatibil cu protectia pozitiva împotriva discriminarii, ar trebui inclusa o prevedere care sa dea posibilitatea statului sa adopte actiuni de discriminare pozitiva pentru a combate discriminarea (a se vedea articolul 13 din TCE).
- Clauza de nediscriminare este actualmente împartita între articolele 4 si 16. Ar fi de dorit sa existe o singura dispozitie constitutionala privind nediscriminarea. Atât articolul 4, cât si 16 folosesc termenul „cetateni”. Or, dispozitiile privind nediscriminarea din articolul 14 al Conventiei Europene si articolul 21 al Cartei Drepturilor Fundamentale interzic discriminarea oricarei persoane. De aceea, textul constitutional trebuie adaptat pentru a fi compatibil cu legislatia europeana.
- Constitutia româna acorda câteva drepturi fundamentale tuturor persoanelor si altele numai cetatenilor. Aceasta distinctie constitutionala conduce la rezultate greu de acceptat¹⁴.

¹⁴ **art. 15 (1)** prevede ca “Cetatenii beneficiaza de drepturile si de libertatile consacrate prin Constitutie si prin alte legi si au obligatiile prevazute de acestea”, prevedere care este deci limitata numai la cetatenii români, în ciuda aparentei unei sfere generale de aplicabilitate; **art. 17** statueaza ca “Cetatenii români se bucura în strainatate de protectia statului român”, în timp ce protectia diplomatica trebuie acordata si cetatenilor UE; **art. 18:** nu sunt recunoscute drepturi politice strainilor. De asemenea, strainii aflati temporar în România nu se bucura de protectia generala a persoanei si averii (drepturi fundamentale), chiar daca acest lucru este contrazis de formularea mai putin restrictiva a altor drepturi constitutionale (de ex. Art. 22, dreptul la viata, este recunoscut oricarei „persoane”); **art. 25 (2)** – dreptul de stabilire a domiciliului sau a resedintei oriunde în tara – se refera numai la cetatenii români, în timp ce ar trebui acordat si cetatenilor UE (a se vedea libera circulatie a persoanelor, libertatea de stabilire sau dreptul cetatenilor UE de a locui liber pe teritoriul statelor membre - articolul 45 (1) Cartei UE); **art. 34 si 35:** dreptul de vot si de a fi ales este recunoscut numai cetatenilor români; **art. 37 (1):** dreptul la libertatea de asociere este limitat la cetateni, chiar daca acest drept include posibilitatea crearii de organizatii non-guvernamentale sau de sindicate (a se vedea si sectiunea referitoare la partidele politice); **art. 41 (2):** strainii nu pot avea în proprietate terenuri; **art. 49** enumera ca motiv de restrângere a a drepturilor fundamentale apararea “drepturilor si libertatilor cetatenilor”, în loc sa indice „drepturile altora” etc.

Propuneri:

1. *Constitutia ar trebui sa contina un text unificat privind nediscriminarea, text care sa interzica discriminarea bazata pe motivele ce ar trebui cuprinse într-o lista deschisa, care sa includa toate motivele mentionate în articolul 13 din TCE. În conformitate cu acesta, textul ar trebui de asemenea sa prevada ca este permisa actiunea pozitiva îndreptata spre combaterea discriminarii.*

2. *Textul articolului 16(3) trebuie modificat, în sensul eliminarii referirii la cetatenia româna ca singura care permite românilor sa ocupe functii publice (a se vedea si propunerea de la sectiunea „Accesul la functia publica al cetatenilor UE”).*

Modificarea prevederilor referitoare la restrictiile care pot fi aduse exercitiului drepturilor si libertatilor

90. Constitutia româna prevede restrictiile care pot fi aduse drepturilor si libertatilor enumerate în Titlul II.

91. În acest sens, Conventia Europeana prevede mai multe feluri de posibile restrictii asupra exercitiului drepturilor. Unul este de a indica circumstantele care permit restrângerea exercitiului drepturilor; de exemplu, articolul 2.2, paragrafele (a) – (c) privind dreptul la viata, sau articolul 5.1 paragraful (2)-(f) privind dreptul la libertate. O alta metoda folosita de Conventia Europeana este de a stabili un model general pentru aprecierea legitimitatii oricarei interferente cu exercitiul liber al drepturilor; de exemplu, paragrafele (2) ale articolelor 8 – 11 statueaza ca orice restrictie adusa exercitiului acestor drepturi trebuie sa fie *prevazuta de lege*, sa urmareasca unul din *scopurile legitime* enumerate în paragrafele respective si sa fie *necesara într-o societate democratica* pentru atingerea

acelor scopuri. În plus, jurisprudenta Curtii Europene a Drepturilor Omului a definit mecanismul de aplicare a limitarilor acceptabile aduse exercitiului altor drepturi prevazute în Conventie; de exemplu, dreptul la accesul la justitie garantat de articolul 6.1 din Conventia Europeana poate fi limitat numai daca restrictia urmareste un scop legitim si exista o legatura rezonabila de proportionalitate între mijloacele folosite si scopul urmarit (cazul Waite si Kennedy v. Germany, decizia din 18 februarie 1999).

92. În mod similar, articolul 52 (1) al Cartei UE a Drepturilor Fundamentale arata: *„Orice limitare a exercitiului drepturilor si libertatilor recunoscute de prezenta Carta trebuie sa fie prevazuta de lege si sa respecte continutul esential al acelor drepturi si libertati. Cu respectarea principiului proportionalitatii, nu pot fi aduse limitari decât daca sunt necesare si daca raspund efectiv unor obiective de interes general recunoscute de Uniune sau nevoii de de protectie a drepturilor si libertatilor altora”*.

93. În consecinta, limitari mai largi ar putea sa fie contrare principiilor de baza privind protectia drepturilor fundamentale, asa cum au fost stabilite la nivel european.

94. Constitutia româna prevede în articolul 49 o clauza generala privind restrictiile si limitarile drepturilor individuale. În conformitate cu textul articolului, *„(1) Exerciitiul unor drepturi sau al unor libertati poate fi restrâns numai prin lege si numai daca se impune, dupa caz, pentru: apararea sigurantei nationale, a ordinii, a sanatatii ori a moralei publice, a drepturilor si a libertatilor cetatenilor; desfasurarea instructiei penale; prevenirea consecintelor unei calamitati naturale ori ale unui sinistru deosebit de grav. (2) Restrângerea trebuie sa fie proportionala cu situatia care a determinat-o si nu poate atinge existenta dreptului sau a libertatii.”*

95. Pe lângă clauza generala privind restrictiile si limitarile din articolul 49, mai multe alte articole din Constitutie ce garanteaza drepturi fundamentale prevad limitari aditionale, care constituie de fapt restrictii de continut. Cele mai relevante exemple sunt:

- Articolul 8 (2), potrivit caruia *“Partidele politice (...) contribuie la definirea si la exprimarea vointei politice a cetatenilor, respectând suveranitatea nationala, integritatea teritoriala, ordinea de drept si principiile democratiei”*;
- Articolul 26 (2) statueaza ca *“Persoana fizica are dreptul sa dispuna de ea însasi, daca nu încalca drepturile si libertatile altora, ordinea publica sau bunele moravuri”*;
- Articolul 27 (2) enumera situatiile în care dreptul la respectarea locuintei unei persoane poate fi limitat dupa cum urmeaza: *“De la prevederile alineatului (1) se poate deroga prin lege în urmatoarele cazuri:*
 - a) *pentru executarea unui mandat de arestare sau a unei hotarâri judecatoresti;*
 - b) *pentru înlaturarea unei primejdii privind viata, integritatea fizica sau bunurile unei persoane;*
 - c) *pentru apararea sigurantei nationale sau a ordinii publice;*
 - d) *pentru prevenirea raspândirii unei epidemii”*;
- Articolul 29 (4) prevede ca *“În relatiile dintre culte sunt interzise orice forme, mijloace, acte sau actiuni de învrajbire religioasa”*;
- Articolul 30 (6) si (7), potrivit caruia: *“(6) Libertatea de exprimare nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viata particulara a persoanei si nici dreptul la propria imagine”*;
„(7) Sunt interzise de lege defaimarea tarii si a natiunii, îndemnul la razboi de agresiune, la ura nationala, rasiala, de clasa sau religioasa, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violenta publica, precum si manifestarile obscene, contrare bunelor moravuri”;
- Articolul 31 (3), potrivit caruia *“Dreptul la informatie nu trebuie sa prejudicieze masurile de protectie a tinerilor sau siguranta nationala”*;
- Articolul 37 (2) statueaza ca *“Partidele sau organizatiile care, prin scopurile ori activitatea lor, militeaza împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranitatii, a integritatii sau a independentei României sunt neconstitutionale”*.

96. Aceasta lipsa de coerență la nivelul tehnicii de redactare a avut consecințe negative asupra întinderii drepturilor garantate. Într-adevăr, acest lucru a implicat în practică o îngustare a câmpului de protecție a drepturilor fundamentale, ceea ce constituie restricții de conținut, interzise de standardele europene. Mai mult, astfel de restricții apar înainte să se pună în balanță dreptul individual și necesitatea de a-l restrânge, pe baza mecanismului prevăzut de articolul 49.

97. Teoretic, această deficiență de tehnică legislativă în redactarea textului constituțional ar fi trebuit să fie remediată prin aplicarea articolului 20 (1) al Constituției, potrivit căruia *„dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu (...) pactele și cu celelalte tratate la care România este parte”*. În mod evident, este inclusă și Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Mai mult, articolul 20 (1) prevede prevalența dreptului internațional asupra celui național în domeniul drepturilor omului.

98. Cu toate acestea, în practică, instanțele de judecată și chiar și Curtea Constituțională au dovedit că preferă o interpretare strictă a textului constituțional, ignorând adesea principiile relevante ale Curții Europene de la Strasbourg, care ar fi condus la concluzii opuse. Printre multe exemple care ar putea fi date în acest sens, se află și tendința instanțelor naționale, confirmată de Curtea Constituțională însăși, de a justifica condamnări penale pentru calomnie, chiar și în cazul ziaristilor care au criticat demnitari, numai pe baza articolului 30 (6) al Constituției, potrivit căruia *„libertatea de exprimare nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei și nici dreptul la propria imagine”*. De aceea, orice proces de balansare între libertatea presei și drepturile persoanei calomniate a fost exclus, chiar dacă o astfel de abordare comparativă ar fi fost oricum cerută de exigența de proporționalitate prevăzută în articolul 49 al Constituției. Un asemenea proces de comparare ar fi trebuit să ia în considerare principiile relevante privind libertatea presei, astfel cum au fost dezvoltate de jurisprudența de la Strasbourg prin

interpretarea sensului cerintei „necesar într-o societate democratica” (a se vedea paragraful 91).

99. Un alt exemplu clar al ineficacitatii mecanismului stabilit de articolul 20 din Constitutie – menit sa asigure prin mijloace judiciare compatibilitatea legislatiei române cu standardele europene ale drepturilor omului – este Decizia nr. 273/2000 a Curtii Constitutionale, referitoare la constitutionalitatea articolului 168¹ din Codul penal român. Aceasta prevedere, care interzice difuzarea de informatii false ce ar putea aduce atingere sigurantei statului sau relatiilor internationale ale tarii, a fost considerat ca fiind constitutional, cu motivarea ca nu este acoperit de articolul 30 din Constitutie, care – în opinia Curtii Constitutionale – acopera numai gândurile, opiniile si convingerile. Curtea Constitutionala nu a facut nici o referire la articolul 20 din Constitutie si, pe cale de consecinta, nici la articolul 10 din Conventia Europeana, care statueaza expres ca libertatea de exprimare include libertatea de a primi si de a comunica *informatii* si idei.

Propuneri:

Modificarea articolului 20 pentru a prevedea o pozitie consolidata a dreptului international al drepturilor omului: un singur paragraf: “Dispozitiile constitutionale privind drepturile fundamentale si libertatile vor fi interpretate si aplicate în concordanta cu Declaratia Universala a Drepturilor Omului, Conventia Europeana a Drepturilor Omului, jurisprudenta Curtii Europene a Drepturilor Omului si cu pactele si celelalte tratate referitoare la drepturile omului la care România este parte. Acestea au prioritate asupra legislatiei nationale si sunt obligatorii pentru toate autoritatile nationale, inclusiv instantele de judecata”.

100. Având în vedere cele de mai sus, se sugerează ca prevederile constitutionale ce garantează drepturile omului să fie modificate, pentru a asigura o conformitate din punct de vedere formal cu dispozițiile europene relevante. Astfel de modificări urmăresc și evitarea posibilității ca legislația națională care este contrară principiilor de la Strasbourg să fie totuși considerată ca fiind conformă cu Constituția română.

Propunere:

Eliminarea restricțiilor de conținut din articolele specifice ale Constituției (enumerată în paragraful 95).

101. Asadar, restricțiile de conținut cuprinse în articolele specifice din Constituție (enumerată în paragraful 95) trebuie eliminate. Acele limitări ar putea fi incluse în legi ordinare (de exemplu, legea privind partidele politice) sau ar putea constitui infracțiuni sau contravenții specifice (cum este deja cazul, de exemplu, pentru interzicerea discursului rasist, inclusă în articolul 317 din Codul penal). Prin aceasta, interpretarea lor în concordanță cu controlul de proportionalitate prevăzut în articolul 49 din Constituție și în articolul 10 din Convenția Europeană nu va mai fi obstructionată de restricții de conținut cuprinse în prevederile constitutionale care statuează substanța drepturilor.

102. Articolul 49, instituind posibilitatea de a aduce restricții exercitiului drepturilor fundamentale, va trebui să permită astfel de limitări pentru a proteja drepturile și libertățile „*altora*” și nu numai „*drepturile și libertățile cetățenilor*”, așa cum apare acum în Constituție. O simplă înlocuire a ultimei expresii cu prima va fi suficientă.

Proposal:

Înlocuirea în articolul 49 (1) a sintagmei „drepturile și libertățile cetățenilor” cu „drepturile și libertățile altora”.

Adaugiri si clarificari ale anumitor drepturi garantate de Constitutie

103. O revizuire a Constitutiei ar putea oferi oportunitatea clarificarii anumitor dispozitii ale sale, dupa zece ani de aplicare si în lumina dreptului comparat, precum si cu luarea în considerare a dreptului european.

104. Astfel, dreptul de a primi si de a comunica informatii trebuie adaugat în continutul dreptului la libertatea de exprimare, garantat de articolul 30 din Constitutie, urmarind formularea din articolul 10 al Conventiei Europene a Drepturilor Omului si cea din articolul 11 al Cartei UE a Drepturilor Fundamentale.

Propunere:

Actualizarea articolului 30 (1) prin adaugarea sintagmei „precum si libertatea de a primi si comunica informatii”. Astfel modificat, acest paragraf se va citi: „Libertatea de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credintelor, precum si libertatea de a primi si comunica informatii, si libertatea creatiilor de orice fel, prin viu grai, prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public sunt inviolabile”.

105. Acelasi lucru este valabil si pentru articolul 29 (1) din Constitutie, unde libertatea credintei religioase trebuie de asemenea sa includa explicit dreptul persoanei de a-si schimba si de a-si manifesta religia, astfel cum se prevede în articolul 9 din Conventia Europeana si în articolul 10 din Carta UE.

Propunere:

Introducerea, dupa prima propozitie din articolul 29 (1): „Acest drept include libertatea persoanei de a-si schimba religia sau convingerea, precum si libertatea de a-si manifesta religia sau convingerea, în mod individual sau în colectiv, în public sau în particular, prin cult, învatamînt, practici si îndeplinirea ritualurilor”.

106. Articolul 18 (1) al Constitutiei arata ca „Cetatenii straini si apatrizii care locuiesc în România se bucura de protectia generala a persoanelor si a averilor, garantata de Constitutie si de alte legi”. Asadar, cetatenii straini care locuiesc în România se bucura numai de protectia generala a persoanelor si a averilor. O interpretare *per a contrario* înseamna ca alte drepturi, în special cele politice, nu sunt acordate cetatenilor UE. În plus, formularea din articolul 18 (1) nu recunoaste nici macar protectia generala a persoanelor si a averilor pentru strainii sau apatrizii care se afla doar temporar sau tranziteaza România. Trebuie subliniat în acest sens ca drepturile fundamentale, asa cum sunt garantate de Conventia Europeana a Drepturilor Omului, sunt recunoscute „oricarei persoane” aflata sub jurisdicia unui stat membru (articolul 1 al Conventiei). De aceea, sintagma „orice persoana” ar trebui sa înlocuiasca subiectii în prezent acoperiti de articolul 18.

Propunere:

Eliminarea propozitiei „care locuiesc în România” din articolul 18 (1).

107. Articolul 27 (3) din Constitutie referitor la inviolabilitatea domiciliului statueaza ca „perchezitiile pot fi ordonate exclusiv de magistrat si pot fi efectuate numai în formele prevazute de lege”. Atâta timp cât procurorii sunt considerati în România ca fiind „magistrati”, atunci Constitutia permite ca mandatele de perchezitie sa fie eliberate de

procurori, ceea ce este contrar jurisprudentei Curtii Europene a Drepturilor Omului, care cere un mandat de perchezitie emis de un judecator (a se vedea, de exemplu, decizia din 1993 Funke v. Franta).

Propunere:

Înlocuirea termenului de magistrat cu judecator în articolul 27 (3).

108. Articolul 39 (2) (a) din Constitutie se refera numai la obiectia de constiinta bazata pe motive religioase. Ar trebui ca aceasta restrictie sa fie eliminata, de vreme ce ea nu se regaseste în textul articolului 10 (2) al Cartei UE, care recunoaste acest drept, si nici în principiile europene din Recomandarea Consiliului Europei nr. (87) 8 în aceasta privinta. Mai mult, o astfel de limitare ridica anumite probleme si din perspectiva clauzei de nediscriminare cuprinsa în Protocolul 12 al Conventiei Europene. Dreptul la obiectia de constiinta trebuie recunoscut pentru orice motiv si trebuie afirmat si în articolul 52 din Constitutie, care se refera la serviciul militar.

Propuneri:

1. *Articolul 39 (2) (a) ar trebui reformulat astfel „Nu constituie munca fortata:*

a) serviciul cu caracter militar sau activitatile desfasurate în locul acestuia de cei care, potrivit legii, nu presteaza serviciul militar obligatoriu din cauza unor obiectii de constiinta”.

2. *Adaugarea la articolul 52 (2): „Dreptul la obiectia de constiinta, pentru motive de constiinta serioase, este garantat”.*

**PARTEA a III-a – IMPLICATIILE ADERARII ASUPRA ORGANIZARII
PUTERILOR PUBLICE**

109. Aderarea la UE nu ar pune în discuție echilibrele instituționale consacrate de Constituție și nici relațiile între puterile publice, în privința cărora statul român este pe deplin suveran. Aderarea implică totuși anumite adaptări în organizarea internă și funcționarea puterilor publice. Adaptările sugerate în continuare cât privește puterea executivă și cea legislativă sunt menite să permită României o participare eficientă la elaborarea politicilor comunitare și o mai bună apărare a intereselor sale în cadrul Uniunii.

Asadar, organizarea judecătorească, Parlamentul și Guvernul vor fi abordate în mod succesiv.

Organizarea judecătorească

110. Raportul anual al Comisiei Europene (a se vedea paragraful 4) indică faptul că *“reformele adiționale sunt în continuare necesare și ar trebui să includă măsuri suplimentare de garantare a independenței justiției, în special față de executiv”*. Astfel, nevoia de a garanta mai bine independența justiției a fost identificată drept o problemă de interes deosebit, în spiritul criteriilor de la Copenhaga. Această preocupare este exprimată de o manieră ce impune analizarea ei.

111. În general, aplicarea dreptului comunitar este o misiune a jurisdicțiilor naționale, care sunt ținute să respecte principiile suprematiei și efectului direct. Judecătorii nu se pot sustrage de la această datorie, deoarece tratatele le conferă o misiune comunitară. Ei trebuie să ajungă la decizii în caz de conflict între dreptul național și dreptul comunitar și trebuie să îl înlăture de la aplicare pe cel dintâi. Ei pot ajunge chiar și să condamne statul

pentru violare a dreptului comunitar. Curtea de la Luxemburg, în deciziile sale de principiu Francovich (c-6/90) și Brasserie des Pêcheurs (c-46/93) arată ca: *“Deplina eficiența a dreptului comunitar ar fi stirbită dacă indivizii nu ar putea obține reparație atunci când drepturile lor ar fi atinse printr-o nerespectare a dreptului comunitar. Aplicarea principiului conform căruia statele membre sunt obligate să repare prejudiciile provocate indivizilor prin nerespectarea dreptului comunitar imputabilă statelor, nu poate fi înlăturată atunci când încălcarea se referă la o prevedere direct aplicabilă a dreptului comunitar”*.

112. Judecătorii pot sau trebuie, în funcție de cazurile de speță, să folosească procedura chestiunilor prejudiciale către Curtea de Justiție a Comunităților Europene, ori de câte ori este ridicată o problemă de interpretare a dreptului comunitar sau când judecătorii au vreo îndoielă cu privire la validitatea unei anumite reglementări naționale. În această privință există articolul 234 (fost 177) din TCE¹⁵.

113. Este important mai întâi ca judecătorii și procurorii să fie bine instruiți și informați cu privire la dreptul comunitar, pe care trebuie să îl aplice, ca și asupra dreptului european al drepturilor omului. Ministerul Justiției și Institutul Național al Magistraturii au îndeplinit până în prezent activități de formare cu un oarecare succes, dar acestea vor trebui să continue pe toată perioada pre-aderării, recomandabil cu sprijinul financiar al Comunității.

¹⁵ “Curtea de Justiție este competentă pentru chestiunile prejudiciale privind:

a) Interpretarea acestui Tratat

b) Validitatea și interpretarea actelor instituțiilor Comunității și ale BCE

c) Interpretarea statutelor organismelor înființate prin act al Consiliului atunci când aceste statute o prevăd.

Când o astfel de problemă se ridică în fața oricărei jurisdicții a unui stat membru, acea jurisdicție poate, dacă ea consideră ca o decizie asupra problemei este necesară pentru a îi permite să judece cauza, să ceară Curții de Justiție să hotărască asupra chestiunii.

Când o astfel de problemă se ridică într-o cauză pendinte în fața unei jurisdicții a unui stat membru împotriva deciziei careia nu există cale de atac proțrivit dreptului național, acea jurisdicție va trebui să sesizeze Curtea de Justiție cu privire la această chestiune”.

Propunere:

Elaborarea unei strategii globale de pregatire si informare care sa urmareasca:

- cresterea constientizarii în rândul magistratilor, dar mai ales al judecatorilor, cu privire la importanta noului lor rol;*
- cresterea capacitatii lor de a actiona competent si eficiente în privinta aplicarii dreptului comunitar.*

Autoritatile ar putea solicita ajutor financiar comunitar, posibil (si de dorit) într-un program multi-anual, deoarece strategia ar urma sa fie îndreptata asupra câtorva mii de persoane.

114. Este evident ca îndeplinirea unei asemenea misiuni presupune ca judecatorii sa fie independenti. Principiul statului de drept necesita o putere judecatoreasca independenta. Aceasta independenta trebuie asigurata în acord cu standardele Conventiei Europene a Drepturilor Omului si jurisprudentei Curtii Europene a Drepturilor Omului din Strasbourg. Importanta independentei justitiei se întinde dincolo de sfera politicului; economistii au observat importanta unei justitii independente si impartiale asupra unei economii stabile si prospere. Indivizii si institutiile trebuie sa se poata bizui pe o justitie previzibila, libera de capriciile interferentei politice ori influentei economice a oricareia dintre parti. În societatile ce se lupta sa-si reformeze economiile, independenta justitiei contribuie la încrederea, securitatea si previzibilitatea tranzactiilor economice.

115. Constitutia României plaseaza sub numele de “autoritate judecatoreasca” atât procurorii cât si judecatorii. Totusi, în articolul 131, Constitutia prevede ca procurorii își exercita activitatile în acord cu principiul controlului ierarhic si sub autoritatea Ministrului Justitiei. În consecinta, fiecare procuror este mai întâi subordonat Procurorului General si apoi Ministrului Justitiei. Analizând dreptul român, Curtea Europeana a Drepturilor Omului a

hotarât - în *Vasilescu c. României* – ca procurorii români nu îndeplinesc cerintele pentru a fi considerati independenti.

116. Pentru a reflecta principiul separatiei puterilor si a asigura independenta justitiei, alaturarea constitutională între procurori si judecatori trebuie eliminata.

Propuneri:

1. *La nivel constitutional:*

- *tratarea în doua capitole separate a puterii judecatoresti (formata din judecatori) si a Ministerului Public (format din procurori), ori*

- *schimbarea titlului capitolului VI, Titlul III din Constitutie în “Puterea judecatoreasca si Ministerul Public”.*

2. *La nivel legislativ: modificarea Legii 92/1992 privind organizarea judecatoreasca si a Codului de procedura penala rezervând judecatorilor puterea de a emite mandate de arestare ori de perchezitie.*

117. În interpretarea cerintelor de independenta stabilite prin articolul 6 al Conventiei Europene a Drepturilor Omului, Curtea de la Strasbourg a afirmat ca “pentru a stabili daca un tribunal poate fi considerat ca “independent”, trebuie luat în considerare, între altele, modul de numire a membrilor sai si durata mandatului lor, existenta de garantii împotriva presiunilor exterioare si aparenta de independenta” (cazul *Morris c. UK*, hotarârea din 26.02.2002 § 58).

118. O importanta garantie a independentei judecatorilor este durata mandatului lor. Articolul 124(1) din Constitutie limiteaza mandatul pentru judecatorii Curtii Supreme la 6 ani. Acest mandat relativ scurt trezeste îngrijorari serioase cu privire la independenta lor.

Mai mult, trebuie luat în considerare ca pentru o noua numire de catre Presedinte, Legea 92/1992 de organizare judecatoreasca cere propunerea Ministrului Justitiei. O modificare constitutionala care sa duca la un mandat pe viata pentru judecatorii Curtii Supreme ar constitui o baza juridica pentru independenta lor.

119. Numirea judecatorilor reprezinta un alt motiv de îngrijorare. Doua probleme pot fi ridicate. Întâi, în conformitate cu legea 92/1992 a organizarii judecatoresti, propunerea Ministrului Justitiei – numit politic si membru al Guvernului – este o cerinta preliminara numirii judecatorilor. În al doilea rând, Consiliul Superior al Magistraturii – a treia componenta a “autoritatii judecatoresti” – decide asupra întregii cariere a judecatorilor. Articolul 133 din Constitutie enumera puterile acestuia: nominalizarea judecatorilor pentru numire de catre Presedinte si îndeplinirea rolului de consiliu de disciplina pentru judecatori. În acord cu articolul 132 din Constitutie, Consiliul este format din “magistrati”. Legea 92/1992 a organizarii judecatoresti, numind drept “magistrati” atât pe procurori cât si pe judecatori, prevede compunerea Consiliului din zece judecatori si cinci procurori. Asadar, procurorii – care sunt agenti ai puterii executive – participa la deciziile privind cariera judecatorilor. Aceasta provoaca îngrijorari legitime în legatura cu interferenta executivului în puterea judecatoreasca.

120. O alta problema preocupanta privind independenta justitiei se afla în articolul 133(1), ce prevede ca întrunirile Consiliului pentru numirea judecatorilor sunt prezidate de Ministrul Justitiei. Este adevarat ca ministrul nu are drept de vot. Totusi, pozitia politica a ministrului prezinta un risc real de influenta asupra deciziilor Consiliului sau cel putin voturile procurorilor, care sunt subordonati ministrului.

121. În fine, principiul conform cu care civilii nu ar trebui sa fie judecati de tribunale militare, afirmat de Curtea Europeana a Drepturilor Omului (a se vedea de pilda decizia Incal c. Turcia, 9.06.1998, § 72), ar trebui prevazut expres în Constitutie ori luat în calcul la modificarea sistemului de competenta stabilit de Codul de procedura penala. Totodata,

judicatorii si procurorii militari nu ar mai trebui sa fie competenti cu privire la cazurile ce implica abuzuri ale politiei. În aceasta privinta, trebuie subliniat ca în Raportul sau anual din 2001, Comisia Europeana a ajuns la concluzia ca cercetarile, desfasurate de sistemul juridictiilor militare, privind plângerile împotriva abuzurilor politienesti, sunt de regula îndelungate si adesea neconcludente.

Propunere:

Re-examinarea articolului 124 din Constitutie si a Legii de organizare judecatoreasca în sensul sugerat în paragrafele 117-121

Structurile parlamentare

122. Este un fapt binecunoscut ca, dupa aderare, nu doar legislatia româna va fi în vigoare în România si ca actele comunitare vor fi de asemenea direct aplicabile. Parlamentele sunt menite sa joace un rol esential în preluarea dreptului comunitar, în special în transpunerea directivelor, caci în majoritatea cazurilor transpunerea se face prin adoptarea de legi.

123. Recent, Parlamentele nationale au început sa revendice puternic o implicare sub aspectul informarii si controlului. Parlamentele nationale au dobândit recent un grad de control asupra activitatii comunitare a Guvernelor lor, ca rezultat al reformelor constitutionale, demersurilor guvernamentale ori amendarii propriilor lor metode de lucru. Comitetele lor specializate în afaceri europene au jucat un rol major în aceasta evolutie, în cooperare cu Parlamentul European. Aceasta adaptare permite o compensare partiala a pierderii influentei Parlamentelor nationale implicata de transferul anumitor competente catre Comisie ori Uniune.

124. Tratatul de la Maastricht a ajutat prin includerea a doua declaratii (nr. 13 si 14) asupra acestui subiect, care prevad îndeosebi:

- ?? Respectarea implicarii Parlamentelor nationale în activitatile Uniunii Europene (Guvernele lor respective trebuie sa le informeze "în timp util" în legatura cu propunerile legislative comunitare si conferinte comune trebuie tinute când este necesar);
- ?? Cooperarea dintre Parlamentul European si Parlamentele nationale, prin intensificarea contactelor, tinerea de întruniri regulate si acordarea de facilitati reciproce.

125. Protocolul asupra rolului Parlamentelor nationale anexat la Tratatul de la Amsterdam încurajeaza o mai mare implicare a Parlamentelor nationale în activitatile UE si solicita ca documentele consultative si propunerile sa fie trimise de îndata pentru ca Parlamentele nationale sa le poata examina înainte de luarea deciziei de catre Consiliu.

Declaratia nr. 23 asupra viitorului Uniunii, atasata la Tratatul de la Nisa, subliniaza printre subiectele de luat în considerare "*rolul Parlamentelor nationale în arhitectura europeana*". Conventia asupra viitorului Europei, înfiintata de catre Consiliul European de la Laeken cu scopul de a lucra asupra proiectului de "Constitutie" europeana, s-a sesizat prin urmare cu privire la aceasta problema (a se vedea anexele 12, 13, 14).

126. Instrumentele de cooperare sunt: conferintele presedintilor adunarilor parlamentare ale Uniunii Europene; Conferintele parlamentelor Comunitatii; Conferinta organismelor specializate în afaceri europene (COSAC); consultari între majoritatea comitetelor permanente ale Parlamentului European si organismele corespondente la nivel national, prin întâlniri bi- si multilaterale, vizite de catre presedinti si raportori; contacte între gruparile politice din cadrul Parlamentului European si echivalentele lor din Parlamentele nationale.

127. Printre cele enumerate, COSAC este cel mai cunoscut instrument. Propusa de Presedintele Adunarii Nationale franceze, Conferinta s-a reunit la fiecare 6 luni din 1989,

aducând laolalta organismele specializate în afaceri europene ale Parlamentelor nationale si sase membri ai Parlamentului European, condusi de cei doi vice-presedinti însarcinati cu relatiile cu Parlametele nationale. Convocata de Parlamentul tarii ce detine presedintia Comunitatii si pregatita în comun de Parlamentul European si Parlametele tarilor din "troika" prezidentiala, fiecare conferinta discuta subiectele majore ale integrarii europene. Protocolul la tratatul de la Amsterdam asupra rolului Parlamentelor nationale prevede ca COSAC poate aduce orice contributie pe care o considera oportuna în atentia institutiilor Uniunii Europene. Totusi, contributiile aduse de COSAC nu leaga în nici un fel Parlametele nationale si nu limiteaza libertatea acestora.

128. La nivel national, în majoritatea statelor membre au fost adoptate dispozitii, cu acordul Guvernelor. Astfel de dispozitii apar uneori înscrise în Constitutie¹⁶.

De pilda, Constitutia Danemarcei dispune în articolul 19(3) ca Guvernul trebuie sa consulte comitetul de afaceri externe al Folketing-ului înainte oricarei decizii majore în domeniul politicii externe.

Constitutia Frantei, în articolul 88-4, prevede ca Guvernul este obligat sa supuna atentiei Parlamentului orice propunere de document emisa de institutiile europene si care implica consecinte legislative: *"Guvernul supune Adunarii Nationale si Senatului, de îndata dupa transmiterea lor la Consiliul Uniunii Europene, proiectele sau propunerile de acte ale Comunitatilor Europene si ale Uniunii Europene ce comporta dispozitii de natura legislativa. De asemenea, el poate supune atentiei lor celelalte proiecte ori propuneri de acte, ca si orice alt document ce emana de la o institutie a Uniunii Europene.*

Conform modalitatilor fixate prin regulamentul fiecărei camere, pot fi votate rezolutii, daca este cazul în afara sesiunilor, asupra proiectelor, propunerilor si documentelor mentionate la alineatul precedent."

Cehia a inserat articolul 10b în legea sa constitutională nr. 395/2001, pentru a crea obligatia Guvernului de a informa regulat si anticipat Parlamentul cu privire la orice probleme legate de participarea tarii în organizatii internationale implicând un transfer de

¹⁶ Pentru mai multe detalii referitoare la unele exemple din statele membre, a se vedea anexa 8 (document elaborat de Universitatea Paris I Panthéon-Sorbonne)

puteri: “(1) *Guvernul informeaza Parlamentul regulat si anticipat cu privire la aspectele legate de obligatiile rezultate din calitatea Cehiei de membru al unei organizatii sau institutii internationale, cum este mentionat în articolul 10a.*

(2) Camerele Parlamentului își prezinta opiniile asupra deciziei ce urmeaza sa fie luata de o asemenea organizatie ori institutie internationala în modurile prevazute de regulamentele lor interioare.

(3) Legea asupra principiilor de deliberare si relatiilor între cele doua camere si cu parteneri externi poate încredinta exercitiul acestei atributii a celor doua camere, în conformitate cu paragraful (2), unui organism comun al celor doua camere.” (a se vedea anexa 3 pentru textul legii 395/2001).

129. Majoritatea Parlamentelor nationale au stabilit comisii specializate pentru a putea asigura informatia si controlul asupra politicii si actiunii comune a Guvernelor.

În acest sens, Parlamentul României va trebui de asemenea sa creeze structuri specializate, luând în considerare contextul constitutional si legislativ specific, în particular relatiile între puterea executiva si cea legislativa. Doua aspecte importante si distincte vor trebui luate în considerare: angajamentul Guvernului fata de Parlament cu privire la informarea celui din urma si posibilitatea Parlamentului de a se pronunta asupra politicii Guvernului.

Propunere:

Parlamentul si Guvernul României trebuie sa elaboreze un studiu aprofundat al solutiilor experimentate în alte state membre UE pentru a putea mai bine defini conditiile adaptarii structurilor parlamentare în vederea noilor misiuni cu care Parlamentul se va confrunta.

130. Un alt aspect îl reprezintă viitoarele alegeri ale parlamentarilor din România în Parlamentul European, pentru care Constituția sau legea ar trebui să prevadă dispoziții corespunzătoare (a se vedea de asemenea secțiunea “Alegerile pentru Parlamentul European”)

131. Actul din 20 septembrie 1976 privind alegerea reprezentanților în Parlamentul European prin sufragiu direct (anexat la decizia Consiliului 76/787/ECSC, EEC, Euratom) prevede că mandatul de reprezentant în Parlamentul European este compatibil cu calitatea de membru în Parlamentul național al unui stat membru, dar este incompatibil cu o serie de calități de membru (lista apare în articolul 6), printre care este în primul rând menționată cea de “membru al Guvernului unui stat membru”.

În conformitate cu Actul din 1976, în plus, fiecare stat membru poate reglementa incompatibilități suplimentare la nivel național¹⁷.

Structurile guvernamentale

132. Guvernul va trebui, de asemenea, să se adapteze la un rol nou și să facă față unor noi funcții și atribuții, și anume, pe de o parte, negocierea și participarea delegației/delegațiilor naționale la pregătirea actelor comunitare și, pe de altă parte, aplicarea normelor comunitare.

133. Participarea la pregătirea documentelor reprezintă în fapt un proces de negociere continuă, care este foarte diferit de negocierile “clasice” și, astfel, nu poate fi concentrat

¹⁷ Conform regulilor de procedură ale Parlamentului European, incompatibilitățile ce rezultă din legislația națională vor fi notificate Parlamentului, care va lua nota de acestea. Când autoritățile competente ale statelor membre ori ale Uniunii notifică Președintelui numiri într-o funcție incompatibilă cu mandatul de membru al Parlamentului European, Președintele va informa Parlamentul, care va stabili dacă există un loc vacant. Autoritățile statelor membre sau ale Uniunii vor informa Președintele de orice însărcinare pe care intenționează să o confere unui membru. Președintele va trimite comitetului răspunzător de chestiunea compatibilității însărcinării propuse cu litera și spiritul Actului din 20 Septembrie 1976. El va informa Parlamentul, pe membru și autoritățile implicate cu privire la concluziile comitetului.

numai la nivelul Ministerului Afacerilor Externe, chiar daca acesta din urma va trebui evident sa joace un rol important.

Pregatirea negocierilor este o faza decisiva care consta în discutii pe baza unui proiect de text deja transmis la COREPER, în transmiterea proiectului catre guvernele nationale – în general catre o structura guvernamentala la nivel central, care sa-l difuzeze diverselor administratii interesate, acestea din urma fiind mai bine plasate pentru a stabili o legatura cu mediile economice si sociale si a aduce la un numitor comun pozitiile lor. Structura guvernamentala centrala va trebui sa adune opiniile administratiilor relevante, sa armonizeze pozitiile acestora, eventual sa transeze când aceste pozitii sunt contradictorii sau sa determine autoritatea care sa arbitreze în ultima instanta. Evident, tot acest proces va trebui sa se încadreze în calendar, ceea ce înseamna ca este necesar sa fie înfiintat un organism ori o structura care sa monitorizeze urmarile, sa colecteze toate opiniile si pozitiile la nivel national, sa ceara arbitrajul când este necesar si sa defineasca pozitia oficiala nationala înainte de negociere.

134. Experienta statelor membre¹⁸ a demonstrat ca este de cea mai mare importanta ca o pozitie nationala sa fie bine pregatita si aparata, mai întâi în cadrul COREPER si mai apoi în negocierile din cadrul Consiliului.

Acestea sunt functii noi care necesita stabilirea de noi proceduri si înfiintarea, respectiv, implementarea de organisme si compartimente specializate. În aceasta privinta, mai multe sisteme pot fi puse în practica. Coordonarea ar putea fi lasata Ministerului Afacerilor Externe, unui Minister al Afacerilor Europene ori Primului Ministru.

O analiza comparativa a experientelor statelor membre arata ca tarile s-au organizat mai mult sau mai putin eficient, în vederea acestor noi atributii, iar unele sufera de o slaba organizare.

135. Acelasi lucru este valabil pentru aplicarea normelor si textelor comunitare. Este cunoscut ca odata aceste norme adoptate, ele trebuie sa fie implementate la nivel national.

¹⁸ Pentru mai multe detalii cu privire la unele exemple din statele membre a se vedea anexa 8 (document elaborat de Universitatea Paris I Panthéon-Sorbonne)

Directivile necesita acte normative de transpunere care sunt în general legi, dar pot fi si acte ale executivului la diferite nivele, cu respectarea competentelor stabilite prin lege. În toate cazurile, administratiile nationale sunt chemate sa adopte acte individuale impuse de implementarea textelor comunitare. Daca sunt necesare acte normative (la un nivel infralegislativ), Guvernul si diversele ministere vor trebui sa le emita si neîndeplinirea acestei obligatii este sanctionata cu o actiune pentru neîndeplinirea obligatiilor introdusa de Comisia Europeana în fata Curtii.

Neîndeplinirea obligatiei de a implementa dreptul comunitar este o încălcare care, în cazurile în care aduce prejudicii persoanelor fizice si juridice, poate atrage obligatia de reparatie în sarcina statului.

136. Un alt aspect care solicita atentie este participarea oficialilor în diferitele (aproximativ 300) comitete specializate înfiintate prin reglementari ale Consiliului, ceea ce evident nu este o sarcina usoara. Concluzia este din nou ca Guvernul va trebui sa faca un efort important pentru a organiza participarea eficace a României la nivel european ulterior aderarii.

137. Astfel, participarea la Comunitati si la Uniune implica o adaptare a structurilor administrative, ceea ce nu înseamna *a priori* o nevoie de modificare a Constitutiei, dar înseamna totusi ca o organizare metodică a Guvernului si a ministerelor este obligatorie. Aceste adaptari administrative se bazeaza pe structurile si conceptele în vigoare privind organizarea ministeriala. Fiecare stat membru le-a dus la îndeplinire tinând cont de particularitatile sale în aceasta privinta. Asadar, nu exista un model universal.

Propuneri:

- 1. Elaborarea unui studiu comparativ aprofundat al solutiilor experimentate în alte state membre UE, pentru a putea defini solutia*

ce va pareă cea mai adecvata în vederea noilor misiuni cu care se va confrunta Guvernul.

2. Pregătirea și informarea funcționarilor publici despre dreptul comunitar și creșterea constientizării de către aceștia cu privire la noul rol pe care vor trebui să îl îndeplinească.

S-ar putea solicita un ajutor financiar comunitar.

138. În plus, aderarea României la UE implică participarea la toate instituțiile și structurile UE. Autoritățile române trebuie să aibă în vedere necesitatea și modul de organizare a participării țării la mai multe organe subsidiare. România trebuie să desemneze reprezentanți nu doar în Parlamentul European, prin alegeri, ci și în Comitetul Regiunilor și Comitetul Economic și Social (Tratatul de la Nisa prevede în anexa sa ca România va dispune de un număr de 15 reprezentanți în fiecare dintre aceste două instituții). Deși procedura folosită pentru desemnarea acestor reprezentanți este în întregime de competență națională, autoritățile trebuie să aibă în vedere scopul instituțiilor sus-menționate. Ar fi ca atare preferabil să fie desemnați aceia ce pot reprezenta cel mai bine regiunile geografice specifice și necesitățile acestora, respectiv principalii actori economici și sociali. Pentru Comitetul Regiunilor, este important să se aleagă cu grijă modul de definire a comunităților locale care vor fi reprezentative din punct de vedere geografic. Maniera de desemnare a membrilor acestor comitete ține atât de dreptul național cât și de dreptul comunitar: autoritățile naționale vor trebui să ia anumite decizii, pentru care ar trebui să fie pregătite, ca de pildă să știe care circumscripții locale vor fi reprezentate în Comitetul Regiunilor (în Franța, de exemplu, există o reprezentare simultană a regiunilor, departamentelor și comunelor).

CONCLUZII

139. Anumite modificari ale Constitutiei României apar ca fiind necesare pentru a fi pusa în conformitate cu *acquis*-ul comunitar.

140. O prima serie de modificari urmareste sa faciliteze aplicarea *acquis*-ului comunitar. Ea priveste suveranitatea, încorporarea dreptului comunitar în dreptul national si accesul cetatenilor altor state membre la functii publice (**partea I**).

141. O a doua serie de modificari se refera la drepturile omului si la functionarea justitiei. Aceasta tinde spre o aducere la zi a prevederilor existente, spre a se evita orice probleme ulterioare si a se îndeplini standardele europene de protectie în privinta drepturilor omului (**Partea a II-a si Partea a III-a-1**).

142. Pe lângă aceste propuneri de modificari, o serie de sugestii sunt puse în evidenta privind în special adaptarea structurilor parlamentare si guvernamentale, spre a permite României sa își apere cu eficacitate interesele sale în cadrul Uniunii Europene (**Partea a III-a- 2,3 si 4**).

143. Dintr-un punct de vedere tehnic, ar fi suficienta inserarea acestor modificari, precizari, ajustari ori actualizari în articolele respective ale Constitutiei (a se vedea anexa 1).

144. Ar mai fi în plus posibilă introducerea în Constitutie a unui articol general în prima parte a Constitutiei, care sa consacre participarea României la Uniunea Europeana, luând ca exemplu redactarea introdusa de Franta la ratificarea Tratatului de la Maastricht: aceasta proclamare ar constitui un fel de element unificator pentru toate celelalte prevederi dispersate în cuprinsul textului. Ea ar avea o semnificatie

politica de netagaduit, atât pentru opinia publică cât și pentru relațiile inter-europene.

145. Formulare sugerată: "România participă la Comunitățile Europene și la Uniunea Europeană, compusă din state ce au ales în mod liber, prin tratatele constitutive, să exercite în comun unele din competențele lor".

LISTA ANEXELOR

Anexa 1

Sumar al modificarilor ce vor trebui aduse Constitutiei

Anexa 2

Constitutiile statelor membre citate în studiu – lista de *site*-uri

Anexa 3

Legea 395/2001 pentru modificarea Constitutiei Republicii Cehia

Anexa 4

CJCE, speta 26/62, Van Gend & Loos

Anexa 5

Principalele hotarâri ale Curtii de Justitie a Comunitatilor Europene privind efectul direct al dreptului comunitar

Anexa 6

Lista legislatiei europene privind libera circulatie a persoanelor

Anexa 7

Directiva Consiliului 94/80/CE privind stabilirea detaliata a modalitatilor de exercitare a dreptului de vot si de a fi ales în alegerile locale pentru cetatenii Uniunii locuind într-un stat membru a carui cetatenie nu o au

Anexa 8

Directiva 93/109/CE privind stabilirea detaliata a modalitatilor de exercitare a dreptului de vot si de a fi ales în alegerile pentru Parlamentul European pentru cetatenii Uniunii locuind într-un stat membru a carui cetatenie nu o au

Anexa 9

CJCE, speta 149/79, Comisia c. Belgiei - extrase

Anexa 10

Cazuri relevante ale Curtii de Justitie a Comunitatilor Europene privind accesul la functia publica

Anexa 11

Elaborarea pozitiilor nationale si urmarirea derularii procedurii de decizie la nivel european de catre autoritatile din diferite tari

Anexa 12

Declaratia asupra rolului Parlamentelor nationale în Uniunea Europeana – Tratatul asupra Uniunii Europene

Anexa 13

Declaratia asupra Conferintei Parlamentelor – Tratatul asupra Uniunii Europene

Anexa 14

Protocolul asupra rolului Parlamentelor nationale în Uniunea Europeana – Tratatul de la Amsterdam

BIBLIOGRAFIE**I. Carti****Românesti:**

- ?? Augustin Furerea
Drept comunitar european
Ed. Actami, Bucuresti, 2000
- ?? Octavian Manolache
Drept comunitar
Ed. All Beck, Bucuresti, 2001

Straine:

- ?? T. Ballarino
Lineamenti di diritto comunitario e dell'Unione Europea
Cedam, Padova, 1997
- ?? Constitutionalism in transformation: European and theoretical perspectives
Edited by R Bellamy et D.Castiglione
Blackwell publishers, 1996
- ?? T. de Berranger
Constitutions nationales et construction communautaire
LGDJ, Paris 1995
- ?? B.Beutler, R.Bieber, J.Pickporn, J.Streil
Das Recht des Europäischen Union
Nomos, Baden Baden, 1993
- ?? R. Dehousse (dir.)
Europe after Maastricht. An even closer Union?
Law Books, Munich, 1994
- ?? Les constitutions des États de l'Union européenne – documents rassemblés et présentés par : C. Grewe et H. Oberdorff
La documentation française, Paris, 1999
- ?? C. Koenig, M.Peckstein
Die Europäische Union: die Verträge von Maastricht und Amsterdam 2 Auflage
Mohr Siebeck, Tübingen, 1999
- ?? Les Constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe
sous la direction de J.C. Masclet et de D. Maus
La documentation française, Paris 1993

- ?? H.Rasmussen
EU-ret i kontekst
Gad, Copenhagen, 1995
- ?? J. Rideau
Droit de l'Union et des Communautés européennes
LGDJ., 3^{ième} Ed., 1999, pp.903-1068
- ?? Les États membres et l'Union européenne : adaptations, mutations, résistances, (dir)
J. Rideau.
LGDJ, Paris, 1997
- ?? H. Ruiz-Fabri et C. Grewe
Droits constitutionnels européens
PUF, Paris 1995
- ?? J.L.Sauron
Droit communautaire et décision nationale
LGDJ. Coll. Systèmes, Paris 1998
- ?? J.Shaw
Law of the European Union
Mac Millan, London, 1996
- ?? National Parliaments as cornerstones of European integration
Edited by E. Smith
Kluwer Law international, London, The Hague, Boston, 1996
- ?? A.F.D. Texeira
A natureza das Comunidades Europeias (estudo politico-juridico)
Almedina, Coimbra, 1993
- ?? J.Winter, D.Curtin, B. de Witte (dir.)
Reforming the Treaty on European Union: The legal debate
Kluwer Law International, Deventer, 1996
- ?? Le Traité d'Amsterdam face aux constitutions nationales
La documentation française, Paris 1998
- ?? Droit constitutionnel – droit communautaire. Vers un respect réciproque mutuel ?
Actes du colloque de la Commission pour l'étude des Communautés européennes.
Economica – Presses universitaires de Marseille, Paris 2001

II. Article

Românești:

- ?? A. Ciobanu-Dordea
Consideratii cu privire la implicatiile constitutionale ale aderarii României la Uniunea
Europeana
Romanian Journal of European Affairs, vol. I, no. 1, 2001

Straine:

- ?? M. Fromont
Le droit constitutionnel national et l'intégration européenne,
Revue des affaires européennes, 1997, p.191 et s.
- ?? JC. Gautron
Influence des Communautés européennes sur les structures du pouvoir politique
français depuis 1958
In mélanges offerts à G. Burdeau
LGDJ, Paris 1997
- ?? E-U. Petersmann
Proposals for a new constitution for the European Union: building-blocks for a
constitutional theory and constitutional law of the EU
Common Market Law Review 1995, p.1123 et s.
- ?? D. Simon
Les exigences de la primauté du droit communautaire
Mélanges Boulouis – L'Europe et le droit
Dalloz, 1991, p.485 et s.
- ?? K. Stern
La protection des droits fondamentaux dans les nouvelles Constitutions d'Europe
centrale et orientale, in les droits individuels et le juge en Europe
Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2001
- ?? F. Sudre
La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le Traité
d'Amsterdam : vers un nouveau système européen de protection des droits de
l'homme
Semaine juridique, °1 -2
Janvier 1998, p.9, et s.