

## CONSIDERAȚII CU PRIVIRE LA IMPLICAȚIILE CONSTITUȚIONALE ALE ADERĂRII ROMÂNIEI LA UNIUNEA EUROPEANĂ

**Aurel Ciobanu-Dordea \***

**ABSTRACT.** *By creating the European Union, the constitutive states gave a strong political dimension to the European Communities, transferring the exercise of competences until then strictly developed at the national level. The transfer has been irreversible and it involved a growing number of competencies that set the basis of a new judicial order, a monist one. This is the new community judicial order, which incorporates the national judicial orders of those states and presents a number of specific characteristics (elaborated upon section 1). In order to respect the assumed commitments and to take into account their consequences, the member states operated changes of their national constitutional frameworks, the most significant aspects of those being worth to be presented (in section 2). Finally, since the establishment of these organizations, an enormous patrimony of rules, practices and evaluations regarding the European Union's and member states fundamentals of the political and juridical system has been accumulated. Romania must take into account the implications of the *acquis communautaire* (see section 3), like any other candidate country to the European Union.*

"Suveranitatea în relațiile dintre state înseamnă independență. Independența în legătură cu un teritoriu este dreptul de a exercita asupra acestuia funcțiile statului, cu excluderea (drepturilor) oricărui alt stat."<sup>1</sup> Această formulă, veche de mai bine de șapte decenii, reprezintă încă și astăzi expresia cea mai concisă și, totodată, clasică, cu privire la suveranitate și competențele statelor. Totuși, în aceste șapte decenii, multe s-au schimbat: printre altele, și dimensiunea responsabilității în exercitarea suveranității de către state. Două războaie mondiale, schimbările economice, științifice și tehnice au produs mutații culturale profunde, conducând un număr de state europene la înțelegerea faptului că prevenirea efectelor adverse ale acestor schimbări nu mai este posibilă doar prin acțiunea lor individuală, și că nici măcar cooperarea internațională în formele sale clasice – circumspecte și limitate – nu mai este suficientă.

Ca urmare, aceste state au constituit inițial Comunitățile Europene, cărora le-au dat ulterior și o puternică dimensiune politică prin crearea Uniunii Europene, înțelegând să le transfere, de comun acord, (exercițiul unor) competențe până atunci strict naționale. Transferul a fost, până în prezent, ireversibil și a implicat un număr crescând de astfel de competențe. În acest fel, s-au pus de fapt bazele unei ordini juridice de tip nou, indiscutabil moniste, ordinea juridică comunitară, care încorporează ordinele juridice naționale ale statelor respective și prezintă un număr de caractere specifice (secțiunea 1). Pentru a-și respecta angajamentele asumate și a ține seama de consecințele acestora, statele membre au operat modificări ale cadrelor lor constituționale naționale, cele mai semnificative aspecte ale acestora meritând a fi evocate (secțiunea a doua). În acest mod, în deceniile care s-au scurs de la fondarea acestor organizații, s-a acumulat un patrimoniu de norme, practici și evaluări cu privire la fundamentele sistemului politic și juridic al Uniunii Europene și statelor membre. Ca și celelalte state candidate la aderarea la UE, România trebuie să reflecteze asupra implicațiilor pe care *acquis-ul* comunitar în vigoare le are (secțiunea a treia).

### 1. Caractererele ordinii juridice comunitare

Statele candidate nu se confruntă cu un *acquis* "constituțional" al UE simplu și lipsit de nuanțe, care poate fi preluat în mod brut. Dimpotrivă, o interpretare și evaluare atentă a acumulărilor realizate în aproape cinci decenii sunt necesare, care – fără a altera acest *acquis* – să discearnă aspectele semnificative care decurg din rațiunile, caracteristicile și consecințele ordinii juridice comunitare<sup>2</sup>.

Prima constatare care se impune este cea privind specificul ordinii juridice comunitare în raport cu ordinea juridică internațională. Au trecut aproape patruzeci de ani de când, pentru a suplini lipsa de claritate a tratatelor și a îndruma activitatea instituțiilor Comunităților într-un timp al deschiderilor de drum, rigoarea Curții de Justiție a condus la pronunțarea faimoaselor hotărâri din cauzele Van Gend en Loos și Costa: Ele formează împreună un diptic în care Curtea a sintetizat caracteristicile fundamentale dreptului comunitar, rămase neștirbite până azi. Puține alte hotărâri ale unor instanțe, fie ele naționale sau internaționale, au provocat atâtea comentarii și interpretări, și încă și mai puține s-au bucurat de o atât de solidă confirmare în timp.

În Van Gend, abordarea a fost una reținută, pentru a evita șocarea statelor membre într-o epocă în care nu

\* Aurel Ciobanu-Dordea, Assistant Professor at the Law Faculty of the University of Bucharest, has been the first Chief Negotiator of Romania with the European Union.

<sup>1</sup>Curtea Permanentă de Arbitraj, Arbitru Unic: Max Huber, hotărârea în cauza *landa/S.U.A. - Insula Palmas*, Review of International Arbitral Awards, 1928, vol. 2, p. 829.

<sup>2</sup>Bruno de Witte, The National Level: Impact on Constitutions and Courts of EU Member States, in A.E. Kellerman, J.W. de Zwaan, J. Czuczai (editors), The Constitutional Impact at EU and National Level, Kluwer, 2001.

se elucidase încă dacă și în ce măsură dreptul comunitar era diferit de dreptul internațional, iar statelor membre încă nu le erau clare toate implicațiile apartenenței lor la Comunități. Rețineră s-a reflectat într-o anumită ambiguitate a formulărilor: "Comunitatea constituie o nouă ordine juridică de drept internațional, în favoarea căreia statele și-au limitat, chiar dacă în domenii restrânse, drepturile lor suverane și ale cărei subiecte nu sunt doar statele membre, ci și resortisanții acestora".<sup>3</sup> În Costa însă, numai un an mai târziu, Curtea se va lepăda de inhibițiile specifice oricărui început, mergând până la capăt cu raționamentul său: "Spre deosebire de tratatele internaționale obișnuite, tratatul CEE a instituit o ordine juridică proprie, integrată sistemului juridic al statelor membre în momentul intrării în vigoare a tratatului și care se impune jurisdicțiilor acestora; într-adevăr, instituind o comunitate pentru o durată nelimitată, înzestrată cu atribuții proprii, cu personalitate (juridică proprie), cu capacitate juridică, cu o capacitate de reprezentare internațională și, mai precis, cu puteri reale decurgând dintr-o limitare a competențelor sau dintr-un transfer al atribuțiilor statelor către Comunitate, acestea și-au limitat, chiar dacă în domenii restrânse, drepturile lor suverane și au creat astfel un corp (de norme) aplicabil resortisanților lor și lor însele".<sup>4</sup>

Așadar, dacă în dreptul internațional clasic statele constituie organizații internaționale pentru a soluționa într-un mod coordonat probleme care exced competențele proprii ale fiecăruia dintre ele, și nu pe cele care țin de competențele lor exclusive, Comunitățile au fost constituite în primul rând pentru a le fi încredințat exercițiul în comun al unor competențe ale statelor. Astăzi, în anumite domenii nu numai statele membre sunt competente, ci și Comunitățile<sup>5</sup> și Uniunea Europeană, iar în altele, competențele statelor membre au ajuns să fie în întregime exercitate de către Comunități<sup>6</sup>. Comunitățile și Uniunea nu mai sunt doar organizații internaționale interguvernamentale, ci sunt organizații supranaționale.

Elementul supranațional și, implicit, specificul ordinii juridice comunitare sunt întărite de faptul că actele acestora sunt adoptate conform unor proceduri prin care Consiliul – singura instituție comunitară în cadrul căreia statele membre pot să-și exprime formal pozițiile, dar a cărei logică interguvernamentală este ea însăși tot mai imperfectă, ca urmare a înmulțirii semnificative a domeniilor în care actele se adoptă cu votul majorității calificate – acționează numai pe baza proiectelor supuse de instituția supranațională prin excelență, Comisia Europeană. Mai mult, în prezent, în tot mai multe materii Consiliul adoptă aceste proiecte numai împreună cu Parlamentul European<sup>7</sup>, în care sunt reprezentate direct națiunile statelor membre. Urișa majoritate a actelor adoptate potrivit acestor proceduri au în mod necondiționat un caracter obligatoriu pentru statele membre. Aceasta marchează și mai clar diferența în raport cu dreptul internațional, potrivit căruia – cu extrem de puține excepții – actele organizațiilor internaționale au un caracter de recomandare.

Tratatele constitutive și actele adoptate de instituțiile create prin tratate se aplică direct pe teritoriul statelor membre (1.1.) și au prioritate în cazul în care intră în conflict cu normele naționale ale acestora (1.2.).

### 1.1. Aplicarea directă a dreptului comunitar pe teritoriul Uniunii Europene

Caracteristicile dreptului comunitar, și în special autonomia sa în raport cu ordinele juridice ale statelor membre, implică aplicarea imediată a dreptului comunitar, fiind astfel exclusă subordonarea sa oricărei forme de receptare sau transformare, utilizată în sistemele de drept dualiste pentru transpunerea dreptului internațional. Dacă în dreptul comunitar asemenea forme de receptare ar fi permise, ele ar conduce inevitabil la perturbări ale aplicării sale pe teritoriul Uniunii Europene, iar absența caracterului unitar al acestei aplicări ar afecta însăși funcționarea pieței interne. Cum avea să recunoască în cele din urmă și instanța constituțională a unui stat membru dualist în privința abordării raporturilor dintre dreptul internațional și dreptul intern, "regulile comunitare – ce nu pot fi considerate nici ca izvor de drept internațional, nici de drept străin, nici de drept intern al diferitelor state – au efecte pe deplin obligatorii și sunt direct aplicabile în toate statele membre, fără ca legi de receptare sau de adaptare să fie necesare".<sup>8</sup> Acest lucru nu este cu totul nou, dreptul internațional general neexcluzând ca anumite dispoziții ale tratatelor internaționale să aibă un caracter direct aplicabil (self-executing), dacă aceasta a fost intenția părților<sup>9</sup>. Ceea ce distinge însă dreptul comunitar este faptul că, dacă în dreptul internațional acest caracter este recunoscut numai anumitor norme, în principiu, celor care au

<sup>3</sup> CJCE, cauza 26/62, N.V. Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend & Loos/Nederlandse administratie der belastingen, hotărârea din 5 februarie 1963, ECR 1963, p. 1.

<sup>4</sup> CJCE, cauza 6/64, Flaminio Costa/ENEL, hotărârea din 15 iulie 1964, ECR 1964, p. 585.

<sup>5</sup> De exemplu, libera circulație a mărfurilor.

<sup>6</sup> Politica comercială comună este exemplul clasic în acest sens.

<sup>7</sup> Competențele legislative cele mai pregnante ale Parlamentului European, pe care acesta le exercită împreună cu Consiliul, sunt cele prevăzute de dispozițiile art. 251 al Tratatului instituind Comunitatea Europeană (în continuare TCE) (procedura de co-decizie). Sunt astăzi supuse procedurii de co-decizie actele dreptului derivat adoptate, printre altele, în materiile: libere circulații a lucrătorilor, dreptului de stabilire a societăților comerciale și persoanelor care desfășoară activități economice pe cont propriu, libera circulație a serviciilor, aspecte ale politicilor sociale și privind sănătatea publică, transportul terestru între statele membre, anumite aspecte ale politicilor de mediu, măsurile adoptate în domeniul învățământului profesional.

<sup>8</sup> Curtea Constituțională a Republicii Italiene, hotărârea din 27 decembrie 1973 în cauza Frontini.

<sup>9</sup> Curtea Permanentă de Justiție Internațională, avizul din 3 februarie 1928 în cauza Jurisdicției instanțelor orașului Danzig, seria B, nr. 15, par. 17.

# CONSIDERAȚII CU PRIVIRE LA IMPLICAȚIILE CONSTITUȚIONALE ALE ADERĂRII ROMÂNIEI LA UNIUNEA EUROPEANĂ

destinatari individuali, în dreptul comunitar aceasta este o caracteristică generală, recunoscută nu numai tratatelor constitutive, ci și dreptului derivat, "ansamblul dreptului comunitar având virtual aptitudinea de a produce efecte în patrimoniul juridic al resortisanților (comunitari)".<sup>10</sup>

Străns legată de caracterul imediat al dreptului comunitar, principiul aplicabilității directe a normelor dreptului comunitar este rezultatul unei jurisprudențe inițial revoluționare, apoi confirmate constant, care s-a impus imediat statelor membre. Bazele sale au fost puse de Curtea de Justiție prin hotărârea Van Gend en Loos mai întâi în privința tratatelor constitutive. Mai târziu, CJCE a precizat că dreptul comunitar se aplică direct nu doar "pe verticală", în raporturile dintre instituțiile (comunitare sau ale statelor membre) și destinatarii normelor (persoane fizice și juridice aflate sub jurisdicția statelor membre), ci și "orizontal", între diferitele categorii de destinatari: în raporturile dintre operatorii economici (societățile comerciale), dintre angajați și angajatori, dintre producători și consumatori etc. Cu alte cuvinte, destinatarii normelor dreptului comunitar (persoane fizice, persoane juridice) pot valorifica aplicarea directă a dreptului comunitar nu doar în raporturile lor cu autoritățile publice, ci și în raporturile dintre ei.<sup>11</sup>

Principiul recunoscut în Van Gend en Loos a fost însă, la început, valabil doar pentru dispozițiile tratatelor constitutive și, mai precis, pentru acele dispoziții care erau concepute să fie direct aplicabile, într-un fel sau altul, de către statele membre, adică erau suficiente de precise, necondiționate, nu reclamau intervenția suplimentară a unei instituții comunitare sau a statelor membre și urmăreau să creeze în mod vădit drepturi în patrimoniul resortisanților statelor membre. În fața cazurilor de neîndeplinire de către instituțiile comunitare și statele membre a obligațiilor prevăzute de anumite dispoziții ale tratatelor constitutive, și dispozițiile care presupuneau intervenția acestora au fost recunoscute mai târziu ca având aplicabilitate directă, căci nu poate fi acceptat ca inacțiunea unei instituții comunitare sau a unui stat membru să lipsească destinatarii de beneficiul drepturilor prevăzute de tratate.<sup>12</sup>

De o aplicabilitate directă se bucură însă nu doar dispozițiile tratatelor constitutive, ci și cele ale actelor dreptului derivat care au caracter obligatoriu. În privința regulamentelor și a deciziilor, acest caracter este limpede prevăzut de dispozițiile tratatelor însele.<sup>13</sup>

În sfârșit, caracterul direct aplicabil al directivelor, acte ale dreptului derivat care trebuie transpuse de către statele membre, deci neavând în mod evident asemenea efecte, a fost recunoscut de Curte, care a arătat că dacă destinatarii nu pot valorifica dispozițiile unei directive în fața instanțelor judecătorești naționale, atunci "efectul util al unui asemenea act (normativ) ar fi slăbit".<sup>14</sup> Există însă două limitări în cazul directivelor. Pe de o parte, efectul lor direct este recunoscut numai după epuizarea termenului acordat statelor membre pentru transpunere. Pe de altă parte, spre deosebire de normele cuprinse în tratatele constitutive, directivelor nu le este recunoscut și un efect direct orizontal, întrucât art. 249 alin. 3 TCE prevede că doar statele membre sunt destinatarele lor<sup>15</sup>, iar recunoașterea unui efect orizontal ar însemna să se intre în domeniul regulamentelor.<sup>16</sup>

## 1.2. Supremația dreptului comunitar în raport cu dreptul intern al statelor membre

Prioritatea dreptului internațional în raport cu dreptul intern nu este nici ea o noutate, așa cum nu este nici aplicabilitatea directă, însă puține dintre statele lumii o acceptă în constituțiile lor în mod explicit și cu caracter general, privind toate normele dreptului internațional, fie ele de sorginte convențională, fie cutumiară. și mai puține o respectă ca atare.

În cazul Uniunii Europene însă, prioritatea dreptului comunitar în raport cu dreptul intern al statelor membre s-a impus ca o regulă absolută, consecință firească a procesului de desăvârșire și menținere a pieței interne unice, care reclamă aplicarea unitară a dreptului comunitar pe întreg teritoriul statelor membre. "Exigență fundamentală a ordinii juridice comunitare"<sup>17</sup>, ea nu permite ca aplicarea dreptului comunitar să sufere distorsiunile pe care soluționarea aleatorie a conflictului de norme le-ar putea induce sistemului.

De asemenea, la fel ca și în cazul aplicabilității directe a dreptului comunitar, supremația acestuia în raport cu dreptul intern – deși cheie de boltă a sistemului – nu a fost consacrată în termeni expresi în tratatele constitutive, ci a fost recunoscută și confirmată de jurisprudența CJCE, începând cu aceeași hotărâre pronunțată în Costa, în care Curtea a arătat că: "decurgând dintr-un izvor autonom, dreptului creat de tratat nu îi poate fi opus în justiție un text intern, oricare ar fi acela, fără ca primul să își piardă caracterul său

<sup>10</sup> Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, Paris, P.U.F., 1997, p. 243.

<sup>11</sup> CJCE, cauza 43/75, Defrenne/SABENA, hotărârea din 8 aprilie 1976, ECR. 1976, p. 455; CJCE, cauza C-415/93, URBSFA/Bosman, hotărârea din 15 decembrie 1995, ECR I-1995, p. 4921.

<sup>12</sup> CJCE, cauza 2/74, cauza Reyners/Belgia, hotărârea din 21 iunie 1974, ECR 1974, p. 631.

<sup>13</sup> Art. 249 (fost 189) alin. 2 (în ceea ce privește regulamentele, "obligatorii în întregime și direct aplicabile în toate statele membre") și alin. 4 (în ce privește deciziile, "obligatorii în întregime pentru destinatari").

<sup>14</sup> CJCE, cauza 41/74, Van Duyn/Home Office, hotărârea din 4 decembrie 1974, ECR 1974, p. 1337.

<sup>15</sup> CJCE, cauza 152/84, Marshall/Southampton & South West Hampshire Health Authority, hotărârea din 26 februarie 1986, ECR 1986, p. 723.

<sup>16</sup> CJCE, cauza C-91/92, Faccini Dori/Recreb srl, hotărârea din 14 iulie 1994, ECR I-1994, p. 3325.

<sup>17</sup> CJCE, cauzele conexe C-143/88 și C-92/89, Zuckerfabrik Suederdithmarschen, hotărârea din 21 februarie 1991, ECR 1991, vol. I, p. 415.

comunitar și fără a fi pus în joc chiar temelul juridic al comunității însăși".<sup>18</sup> Această prioritate a dreptului comunitar devine în practică supremație, pentru că are un caracter absolut, dreptul comunitar impunându-se nu doar în fața actelor normative ordinare adoptate la nivelul statelor membre sau al colectivităților teritoriale intrastatale, ci chiar în fața constituțiilor naționale: "invocarea atingerilor aduse fie drepturilor fundamentale, așa cum sunt ele formulate de constituția unui stat membru, fie principiilor unei structuri constituționale naționale nu vor putea afecta validitatea unui act al Comunității sau efectele acestuia pe teritoriul acestui stat".<sup>19</sup> De asemenea, supremația dreptului comunitar are un caracter general, cuprinzător, în sensul că este valabilă nu doar pentru tratatele constitutive, ci pentru toate actele dreptului derivat care au caracter obligatoriu, precum și pentru principiile generale ale dreptului comunitar.

Din punct de vedere practic, supremația dreptului comunitar impune autorităților naționale (prin care se înțeleg nu doar cele administrative, ci și cele judiciare) ale statelor membre să nu aplice nici o normă care ar contraveni dreptului comunitar, chiar dacă un act normativ intern în acest sens este în vigoare. De asemenea, autorităților legiuitoare ale statelor membre (parlamente, guverne, autorități locale) le revine obligația de a modifica actele normative interne în conflict pentru a le face compatibile cu dreptul comunitar și, mai departe, de a nu adopta nici un alt act normativ contrar: "în temelul principiului supremației dreptului comunitar, dispozițiile tratatului și actele instituțiilor care sunt direct aplicabile au ca efect, în raporturile lor cu dreptul intern al statelor membre, nu doar lipsirea de aplicabilitate de drept, prin chiar intrarea lor în vigoare, a oricărei dispoziții contrare din legislația națională existentă, ci și – atâta timp cât aceste dispoziții și acte fac parte integrantă, având rang prioritar, din ordinea juridică aplicabilă pe teritoriul fiecăruia dintre statele membre – să împiedice adoptarea valabilă de noi acte normative naționale în măsura în care acestea ar fi incompatibile cu normele comunitare".<sup>20</sup>

## 2. Experiența statelor membre ale Uniunii Europene

Retrospectiva acestei experiențe conduce la concluzia că, din punctul de vedere al consecințelor constituționale ale procesului de integrare europeană, statele membre au cunoscut două mari etape:

– o primă etapă, a clarificărilor conceptuale și acceptării consecințelor juridice și politice ale limitării prealabile și liber consimțite de către state a suveranității lor (sau ale transferului exercițiului anumitor competențe) în beneficiul unor organizații internaționale, în vederea realizării anumitor scopuri. Această etapă a început odată cu adoptarea constituției franceze a celei de-a patra republici, urmată de adoptarea noilor constituții postbelice în Italia și Germania, toate la finele anilor '40. Ea a continuat prin întemeierea Comunităților în anii '50 și a atins punctul culminant prin deja evocatele hotărâri pronunțate în Van Gend en Loos și Costa de către CJCE la începutul anilor '60. Franța<sup>21</sup>, Italia<sup>22</sup> și R.F. Germania<sup>23</sup> au introdus dispoziții de limitare a suveranității în constituțiile lor înainte de aceasta să aibă loc în mod efectiv, tocmai pentru ca revizuirea constituțională să nu fie necesare de fiecare dată și chiar mai înainte de a se fi pus problema întemeierii Comunităților. Cu mulți ani înainte de a deveni membră a Comunităților, dar în considerarea obținerii acestui statut, la fel a procedat și Danemarca (devenită stat membru numai în anii '70), care a introdus în constituția sa dispoziții permițând "delegarea, prin lege și într-o măsură determinată, a competențelor statului către autorități (instituții) internaționale create prin acord reciproc cu alte state în vederea promovării cooperării și a ordinii juridice internaționale".<sup>24</sup> Tot înainte de a deveni membră a Comunităților a operat modificări constituționale și Spania, care a inclus, de asemenea, o dispoziție expresă referitoare la delegarea de competențe ale statului.<sup>25</sup>

<sup>18</sup> V. supra nota 4.

<sup>19</sup> CJCE, cauza 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, hotărârea din 17 decembrie 1970, ECR 1970, p. 533.

<sup>20</sup> CJCE, cauza 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal S.p.A., hotărârea din 9 martie 1978, ECR 1978, p. 629.

<sup>21</sup> Alin. 15 al Preambulului Constituției Republicii Franceze din 1946 arată: "Sub rezerva reciprocității, Franța consimte la limitările de suveranitate necesare organizării și apărării păcii". Acest preambul, la care Constituția din 1958 face trimitere, face parte din așa-numitul bloc de constituționalitate, care guvernează interpretarea și aplicarea întregii constituții și respectarea drepturilor fundamentale. Art. 88-1 arată însă în mod expres că: "Republica participă la Comunitățile Europene și la Uniunea Europeană, șcare sunt constituite din state ce au ales în mod liber, în temelul tratatelor care le-au instituit, să exercite în comun anumite competențe."

<sup>22</sup> Teza a 2-a a art. 11 al Constituției Republicii Italiene din 1948 arată că: "ștaliaț consimte, sub rezerva reciprocității din partea altor state, la limitările de suveranitate necesare unui ordini care să asigure pacea și dreptatea între națiuni".

<sup>23</sup> Art. 24(1) al Constituției Republicii Federale Germania din 1949 arată că: "Federația poate transmite, prin lege, drepturi suverane către instituții internaționale."

<sup>24</sup> Art. 20 alin. 1 al Constituției din 1953.

<sup>25</sup> Art. 93 al Constituției din 1978 a Regatului Spaniei arată: "încheierea de tratate încredințând unei organizații sau unei instituții internaționale exercitarea competențelor decurgând din Constituție poate fi autorizată prin lege organică. Parlamentul sau Guvernul, după caz, garantează executarea acestor tratate și a actelor adoptate de organisme internaționale sau supranacionale care beneficiază de acest transfer de competențe."

## CONSIDERAȚII CU PRIVIRE LA IMPLICAȚIILE CONSTITUȚIONALE ALE ADERĂRII ROMÂNIEI LA UNIUNEA EUROPEANĂ

Alte state membre au operat însă modificări constituționale similare numai după ce au devenit membre ale CECO. Este cazul Olandei<sup>26</sup> și al Luxemburgului<sup>27</sup>, care au recurs la formule ce par chiar mai fericite prin precizie, și mai târziu încă după ce a devenit membră a Comunităților Europene, Belgia a inclus și ea în constituție tot o clauză cu caracter general.<sup>28</sup>

Merită reținute și diferențele de calificare juridică ale uneia și aceleiași realități: în timp ce Constituția italiană și preambulul Constituției franceze din 1947 vorbesc despre "limitări ale suveranității", iar cea germană vorbește despre "transferul competențelor suverane", Constituția Belgiei se referă la "delegarea exercițiului unor competențe determinate", după cum Constituția franceză din 1958 vorbește despre "exercițiul în comun (de către statele membre) al anumitor competențe". După cum se observă, în ultimele două cazuri, textele constituționale presupun că numai exercițiul anumitor competențe suverane ale statului se transferă dincolo de nivelul național. În alte situații evocate este autorizat transferul chiar al competențelor suverane ale statului. Reflecția asupra acestei distincții – strâns legată de concepția asupra suveranității însăși – și soluția aleasă au un rol determinant în fundamentarea politică și juridică atât a opțiunilor în favoarea unei anumite soluții de revizuire constituțională, cât și a opțiunilor privind viitorul UE. Din punct de vedere formal, atunci când suveranitatea derivă de la națiune, ea continuă să îi aparțină numai atâta timp cât exercițiul competențelor de legiferare este delegat de la nivel național către instituțiile comunitare cu legitimitate democratică imediată (Parlamentul European) și mediată (Consiliul).

Trebuie remarcată, în privința tuturor dispozițiilor constituționale evocate, condiționarea limitărilor ori delegărilor de competențe de reciprocitatea din partea altor state. Într-un alt registru, analiza comparată a textelor relevă, de asemenea, că nu toate soluțiile constituționale utilizează termenul de "suveranitate", ci sunt folosiți termenii de "competențe" sau "atribuții".

Supremația dreptului comunitar a fost asimilată progresiv de către statele membre, în cele mai multe cazuri numai pe calea practicii judiciare a curților constituționale și supreme, și nu prin înscrierea în constituții, fiind adesea înțeleasă prin analogie cu superioritatea dreptului internațional public în caz de conflict cu dreptul intern. Dat fiind că acest din urmă principiu era deja prezent în constituțiile celor mai multe state membre încă înainte ca acestea să devină membre ale Comunităților, analogia a avut rolul de a face supremația dreptului comunitar mai ușor digerabilă. Este adevărat însă că a fost nevoie de mulți ani de veritabile bătlăii judiciare până când instanțele judecătorești au acceptat supremația efectivă a dreptului comunitar în unele state puternic fidele concepțiilor suveraniste, precum Italia – a cărei constituție este caracterizată de o concepție dualistă privind raporturile dintre dreptul intern și dreptul internațional – și Franța. Pentru Italia, acceptarea supremației este jalonată de hotărârea din 1973 a Curții Constituționale în cauza Frontini; pentru Franța, de hotărârea din 1975 a Consiliului Constituțional în cauza Cafes Jacques Vabre; Marea Britanie, chiar dacă și ea caracterizată de rezerve puternice privind supranaționalitatea comunitară, a fost întotdeauna mai fidelă obligațiilor odată asumate.<sup>29</sup>

În schimb, Constituția Danemarcei nu numai că nu oferă o soluție în privința supremației dreptului comunitar, dar tace și în privința raporturilor dintre dreptul internațional și dreptul danez, eventualele divergențe urmând a se rezolva prin "interpretarea și aplicarea conformă" a dreptului intern cu cel internațional, potrivit unor reguli nescrise aplicabile conflictului de norme. Chiar și în prezent, și în Italia și Germania operează o limitare – benignă – a supremației dreptului comunitar, în cazul în care normele acestuia ar cuprinde dispoziții mai puțin favorabile privind drepturile fundamentale decât cele prevăzute de constituțiile naționale. În Franța însă, limitarea supremației dreptului comunitar are un caracter mai delicat, instanțele ordinare și administrative refuzând să aplice dreptul comunitar în cazul în care acesta contravine constituției.<sup>30</sup> Cazul Spaniei este aparent paradoxal, în sensul că din 1991, Curtea Constituțională a declarat că normele dreptului comunitar au un "rang inferior Constituției", consecința fiind că instanțelor ordinare și, după caz, Curții europene de Justiție le revine sarcina de a tranșa în cazurile în care o normă a dreptului spaniol s-ar afla în conflict cu dreptul comunitar (hotărârea nr. 28 din 14 februarie 1991 asupra acțiunii pentru constatarea neconstituționalității legii organice asupra sistemului electoral general, formulată de Parlamentul regiunii țara

<sup>26</sup> Art. 67 al Constituției Regatului Țărilor de Jos din 1953, ale cărui dispoziții figurează azi la art. 92 al Constituției din 1983, arată: "Competențe legislative, administrative și judiciare pot fi conferite printr-un tratat, sau în temeiul unui tratat, unor organizații de drept internațional public, sub rezerva respectării, după caz, a dispozițiilor art. 91 alin. 3." Acestea din urmă cer ca, atunci când un tratat comportă dispoziții care derogă de la Constituție sau obligă la o asemenea derogare, Parlamentul să nu le poată aproba decât cu o majoritate de cel puțin două treimi din voturile exprimate.

<sup>27</sup> Art. 49 bis al Constituției din 1868 a Marelui Ducat al Luxemburgului arată: "Exercitarea competențelor rezervate prin Constituție puterilor legislativă, executivă și judiciară poate fi transmisă temporar prin tratat unor instituții de drept internațional."

<sup>28</sup> Art. 34 al noii Constituții a Regatului Belgiei arată: "Exercitarea unor competențe determinate poate fi atribuită printr-un tratat sau printr-o lege unor instituții de drept internațional public."

<sup>29</sup> În acest sens, a se vedea trecerea în revistă a jurisprudenței Camerei Lorilor în Regina/Secretary of State for Transport, Ex parte Factortame Ltd. and Others (No. 2), hotărârea din 11 octombrie 1990, A. C. §1990f, p. 603.

<sup>30</sup> V. Consiliul de Stat al Franței, hotărârea plenului din 30 octombrie 1998 în cauza Sarran, Levacher și alții.

Basilor). Merită evocată și Constituția Olandei, care – fără a conține prevederi exprese cu privire la raporturile între dreptul comunitar și dreptul intern – exclude controlul constituționalității tratatelor internaționale și al actelor organizațiilor internaționale din competența instanțelor judecătorești. Soluția poate fi interpretată în mod diferit: se poate spune fie că plasează rațiunea de stat la locul cel mai de frunte, minimizând controlul reciproc al puterilor statului, fie că – din nou strict formal – recunoaște expresiei voinței suverane a națiunii, care este Parlamentul, dreptul de a interpreta el însuși constituția atunci când ratifică anumite tratate internaționale. Un lucru credem însă că este cert: o asemenea soluție presupune un legiuitor la fel de plin de discernământ pe cât este de puternic.

O altă soluție în privința recunoașterii supremației dreptului comunitar a constituit-o utilizarea legilor de ratificare ori punere în aplicare a tratatelor de aderare la Comunitățile și Uniunea Europeană. În acest sens, deși mai multe state membre au folosit aceste legi ca "vehicule" pentru reglementarea unora dintre consecințele aderării, exemplul Finlandei pare a fi totuși singular în privința abordării pe această cale a problemei supremației (Legea nr. 1540/1994 pentru punerea în aplicare a tratatului de aderare).

Deși în prima secțiune am abordat mai întâi chestiunea aplicării directe a dreptului comunitar și, abia apoi, pe cea a supremației, în această secțiune am procedat invers, din cauza faptului că, în această privință, există și mai puține exemple de dispoziții exprese ale constituțiilor statelor membre sau ale altor legi. Face astfel excepție Portugalia, singura care, la revizuirea din 1982 a Constituției din 1976, a inclus art. 8(3), care arată că: "legislația emanând de la instituțiile competente ale organizațiilor internaționale la care Protugalia este membră se aplică în mod direct în ordinea (juridică) internă, dacă aceasta este prevăzută expres în tratatele constitutive (ale organizațiilor internaționale) respective."

Mai multe alte state membre au utilizat însă legile de ratificare a tratatelor de aderare sau legislația conexasă pentru a clarifica această problemă. Astfel, în Danemarca, legea din 1972 privind aderarea la tratatele constitutive prevede în mod expres că dreptul comunitar este direct aplicabil. În Marea Britanie, legea din 1972 "privind Comunitățile Europene" prevede, în art. 2(1) că: "toate drepturile, competențele, răspunderile, obligațiile și restrângerile în vigoare și viitoare create de sau decurgând din tratate, precum și toate căile de atac și procedurile în vigoare și viitoare create sau decurgând din tratate, și care în conformitate cu tratatele nu mai au nevoie de transpunere pentru a avea efect obligatoriu și a fi aplicabile în Regatul Unit, sunt recunoscute, vor putea fi valorificate potrivit legii, și urmează a fi puse în aplicare, admise și urmate în mod corespunzător; cât privește expresia <<drept izvorând din legislația comunitară și susceptibil de a fi valorificat>> și cele asemenea, acestea vor fi interpretate ca referindu-se la unul (din drepturile) căruia dispozițiile prezentului aliniat îi sunt aplicabile".

– o a doua etapă, a construcției uniunii politice, a avut ca punct culminant, până în prezent (căci ea se află în curs), adoptarea la Maastricht a Tratatului instituind UE, cel care a declanșat efervescente dezbateri constituționale în rândul statelor membre, urmate însă de schimbări în ansamblu modeste, consecințele juridice fiind minimalizate deliberat din rațiuni politice. Instituirea Uniunii Europene, de la bun început înțeleasă de toate statele membre ca modificare a naturii organizațiilor fondate în anii '50 și crearea a unei noi realități (deocamdată numai) politice<sup>31</sup> cu consecințe juridice însă semnificative, a determinat (doar) Franța, Germania și Portugalia să își modifice constituțiile prin includerea unor referiri exprese la Uniune. În cazul Franței și Germaniei, aceste modificări au fost operate anterior ratificării TUE și în scopul de a o face posibilă. În cazul Portugaliei, ele au avut loc ulterior, în 1997.

Cele mai multe state membre nu au operat însă revizuirii în vederea ratificării Tratatului instituind Uniunea Europeană: fie că nu au dorit revizuirea, fie că ea nu era necesară. Astfel, Belgia și Luxemburg au amânat-o pentru o dată ulterioară ratificării, din rațiuni de comoditate politică, deși constituțiile lor cuprindeau norme incompatibile cu unele dispoziții ale Tratatului instituind Uniunea Europeană. Italia și Olanda nu au avut nevoie de revizuirii ale constituțiilor lor, întrucât acestea nu cuprindeau astfel de norme.

Tratatul de la Amsterdam a implicat o modificare constituțională numai în Franța.

### 3. Cu privire la consecințele pentru România

Câteva concluzii pot fi desprinse din experiența constituțională a actualelor state membre ale Uniunii Europene:

– specificul raporturilor dintre Uniunea Europeană, pe de o parte, și statele membre ale acestora, pe de alta, precum și o serie de caracteristici ale ordinii juridice comunitare impun în mod cert modificări ale constituțiilor statelor membre sau care doresc să devină membre ale Uniunii Europene. Este vorba, în primul rând, de recunoașterea expresă a posibilității delegării exercitării anumitor competențe ale statului către nivelul comunitar. În al doilea rând, supremația dreptului comunitar cere ca în constituții să existe asemenea dispoziții lipsite de ambiguitate privind raportul dintre dreptul internațional și dreptul intern care să admită prioritatea dreptului comunitar în caz de conflict cu dreptul intern. Cele câteva state membre "dualiste" fie că s-au

<sup>31</sup> Uniunea Europeană nu are personalitate juridică, spre deosebire de Comunitățile Europene, pe care ea se fondează (v. dispozițiile art. 1 par. 3 al TUE).

## CONSIDERAȚII CU PRIVIRE LA IMPLICAȚIILE CONSTITUȚIONALE ALE ADERĂRII ROMÂNIEI LA UNIUNEA EUROPEANĂ

confruntat cu dificultăți, la început în aplicarea dreptului comunitar (cazul Italiei), care merită să fie evitate, și care au fost ulterior eliminate de instanțele de contencios constituțional, fie că au admis în momentul aderării "monismul" pentru cazul special al aplicării dreptului comunitar (cazul Marii Britanii).

– natura și întinderea acestor modificări depind însă de (a) cuprinsul dispozițiilor constituționale relevante, precum și de (b) capacitatea puterilor constituționale ale fiecărui stat (legislativă, executivă și judecătorească) de a asigura respectarea dispozițiilor tratatelor și caracteristicilor ordinii juridice comunitare fie în absența revizuirii constituției, fie pe baza revizuirii ei limitate, fie pe baza revizuirii ei substanțiale. În general, pentru a asigura o aplicare fidelă a dreptului comunitar și îndeplinirea, pe această cale, a obligațiilor decurgând din apartenența la Uniunea Europeană, este necesar ca organele administrative și instanțele judecătorești ale statelor membre, în primul rând, să cunoască și să respecte jurisprudența Curții europene de Justiție și, mai precis, caracteristicile dreptului comunitar definite de aceasta. Dacă nu există garanții substanțiale în acest sens (din diferite motive: nouitatea domeniului, disfuncționalități etc.), a fost preferată includerea de dispoziții exprese în acest sens fie în constituții, fie în legile de ratificare. Prudența și fidelitatea față de obligațiile pe care le implică statutul de membru au îndemnat adesea la mai multă elaborare.

În lumina acestora, rezultă în primul rând că, în ceea ce privește România, este cu certitudine necesară revizuirea Constituției din 1991 pentru a permite aderarea la Uniunea Europeană, deci înainte de ratificarea tratatului de aderare. Aspectele care vor fi evidențiate mai jos arată că există câteva dispoziții în clară contradicție cu dispoziții actuale ale tratatelor constitutive sau ale dreptului derivat, după cum lipsesc o serie de dispoziții care să permită ratificarea tratatului de aderare. Nu doar considerente de legalitate impun acest lucru, ci și unele de oportunitate. Revizuirea Constituției, potrivit art. 147, presupune, între altele, adoptarea prin referendum a proiectului sau propunerii de revizuire, deci organizarea unui referendum. Iată însă că, în zelul său legiferator, Parlamentul României – fără a se întreba dacă "integrarea în structurile europene și euro-atlantice" nu implică cumva de plano revizuirea Constituției – a prevăzut, în art. 12(1) B f) din Legea nr. 3/2000<sup>32</sup> privind organizarea și desfășurarea referendumului, că referendumul se organizează obligatoriu și în cazul unei astfel de "integrări". Prin urmare, este oportun să fie supuse aceluiași referendum nu doar problema aderării ca atare, ci și proiectul legii de revizuire a Constituției. Nu va fi astfel necesară repetarea argumentelor pro și contra, repetare care nu ar face, de altfel, decât să complice lucrurile.

Pe fond, un prim aspect care s-ar cerc aborda în revizuirea Constituției ar fi acela al recunoașterii posibilității delegării exercițiului anumitor competențe naționale către nivelul comunitar. Comentariile în această privință nu pot fi decât extrem de sumare, după prezentarea experienței actualelor state membre: Constituția României din 1991 nu conține nici o dispoziție care permite sau care ar putea fi interpretată ca permitând o astfel de delegare. Articolul 2, referitor la suveranitate, nu suferă nici o adaptare ulterioară în textul Constituției, însă art. 148, referitor la limitele revizuirii, permite o astfel de adaptare, din moment ce nu include dispozițiile referitoare la suveranitate printre cele imuabile. Absența unei astfel de dispoziții dintre prevederile Constituției obligă la o revizuire a acesteia anterior ratificării tratatului de aderare la Uniunea Europeană. În fine, soluția pentru care au optat Olanda și Luxemburgul, care s-au referit la competențele executive, legislative și judiciare, este demnă de reflecție, pentru că pare a fi cea care ține cel mai bine seama de natura complexă a delegărilor care au loc de la nivel național către nivelul comunitar și de întrepătrunderile între competențele comunitare și cele ale statelor membre.

Un al doilea aspect important îl constituie cel legat de acceptarea supremației dreptului comunitar în raport cu dreptul intern. Constituția din 1991 nu conține decât dispoziții extrem de lapidare cu privire la raporturile existente între dreptul intern român și, în general, dreptul internațional. Dispozițiile art. 11 arată că: "Tratatelor internaționale ratificate de România conform legii fac parte din dreptul intern." Pe ce plan? Sunt ele superioare legii, ca act al parlamentului, sau sunt supuse regulilor obișnuite ale conflictului de legi în timp? Se poate spune că, dacă legiuitorul constituant ar fi dorit să dea tratatelor internaționale o poziție superioară legilor, ar fi prevăzut-o în mod expres. Prin urmare, s-ar putea trage concluzia că tratatele, prin legile lor de ratificare, sunt plasate pe același plan cu celelalte legi. Caracterul nesatisfăcător manifest al acestei soluții ar trebui să fie remediat prin aplicarea regulii prevăzute la alin. 1: "România își respectă cu bună credință obligațiile asumate prin tratate". Această dispoziție ar trebui – de pildă – să împiedice ca, după ratificarea unui tratat internațional, statul român să adopte acte normative contrare dispozițiilor acestuia. Soluția art. 11 alin. 1 rămâne însă pur teoretică, lipsită de consecințe practice: nu o singură dată au fost adoptate legi care încalcă, de pildă, dispozițiile Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ale Acordului european instituind o asociere între România, pe de o parte, și Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, sau ale acordurilor încheiate în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului. La rândul său, cel puțin o dată, cu privire la incompatibilitatea dintre dispozițiile Convenției europene a drepturilor omului și dispozițiile art. 149 din Codul de procedură penală privitoare la procedura prelungirii arestării preventive, Curtea Supremă de

<sup>32</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 84 din 24 februarie 2000.

Justiție a sfidat în 1999 nu doar o decizie obligatorie a Curții Constituționale, dar și norma constituțională a art. 20, privind obligativitatea interpretării dispozițiilor dreptului intern aflate în conflict cu normele internaționale recunoscute de România în materia protecției drepturilor omului în conformitate cu acestea. Prin urmare, se poate observa că normele constituționale relevante, interpretabile în cel mai bun caz, nu sunt salvate de înțelepciunea judecătorului sau cea legiuitorului, rămase adesea (doar) legendare într-un sistem care și-a făcut din ambiguitate însăși rațiunea de a fi. De altfel, chiar generozitatea art. 20 este bine temperată, căci el nu admite prioritatea ca atare a normelor dreptului internațional al drepturilor omului în raport cu normele dreptului intern, ci doar interpretarea celor din urmă în conformitate cu primele.

Adoptate într-o perioadă când o serie de opțiuni ale României deopotrivă pe plan internațional și pe cel intern nu erau încă definitive și nici asumate limpede de ansamblul societății românești, aceste dispoziții nu mai sunt astăzi conforme cu opțiunile clare și asumate la nivel național în favoarea aderării la Uniunea Europeană. Dincolo așadar de litera lor, incompatibilă cu normele dreptului comunitar și generatoare deja de dificultăți practice inacceptabile într-un stat modern, spiritul lor este desuet și reclamă modificarea art. 11 al Constituției prin recunoașterea cel puțin a unei poziții supraordonate a dreptului internațional convențional acceptat de România în raport cu legea internă. Aceasta ar acoperi și tratatele constitutive ale Uniunii și Comunităților Europene, ceea ce ar fi satisfăcător, căci prioritatea dreptului derivat este o creație a jurisprudenței Curții europene de Justiție rezultată din interpretarea tratatelor, hotărârile acesteia din urmă având un caracter obligatoriu pentru statele membre. De asemenea, art. 51 al Constituției, care prevede că "respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie", ar putea suferi modificări și completări care să reflecte apartenența României la Uniunea Europeană.

Un al treilea aspect este cel legat de caracterul direct aplicabil al dreptului comunitar. Strâns legată de supremația dreptului comunitar, aplicarea directă a normelor acestuia este susceptibilă să întâmpine dificultăți și mai mari în practică, acolo unde atât gândirea juridică trebuie să accepte ideea că uneori instanța judecătorească națională este chemată să aplice acte normative care sunt adoptate în afara țării, ba chiar anumite dispoziții ale tratatelor constitutive, și condiții trebuie create pentru cunoașterea unui volum substanțial de legislație comunitară. Nici în această privință Constituția României din 1991 nu cuprinde nici o dispoziție, lucru în mare măsură justificat, deși există state care azi sunt membre ale Uniunii Europene și care au prevăzut aplicarea directă a actelor organizațiilor internaționale înaintea aderării la U.E., cazul Portugaliei putând fi amintit aici. De altminteri, acesta este revelator pentru opțiunea în cazul unei revizuri în România, între soluțiile includerii unei dispoziții exprese în Constituție, în legea de ratificare a tratatului de aderare sau în abținerea de la efectuarea oricărei mențiuni. Statele care prevăd, într-o analiză lucidă indispensabilă, că se pot confrunta în practică cu abateri de la această regulă, pot lua astfel măsuri preventive prin includerea unei dispoziții exprese fie în Constituție, fie în legea de ratificare a tratatului de aderare. Pe de altă parte însă, se poate considera că, dacă în Constituție se prevede posibilitatea delegării exercitării unor competențe legislative, executive și judiciare la nivel comunitar, precum și prioritatea neștirbită a dreptului internațional în raport cu dreptul intern, acestea ar constitui o bază suficient de solidă pentru ca, pe plan intern, instituțiile însărcinate cu aplicarea legii să înțeleagă că trebuie să aplice, direct și în absența oricărei măsuri de receptare, și legea (în sens larg) adoptată la nivel comunitar.

În afara acestor aspecte pe care le-am putea denumi "de principiu" implicate de apartenența la Uniunea Europeană, există însă și aspecte de detaliu ale actualului *acquis* comunitar care au atras după ele modificări ale constituțiilor statelor membre. Ele nu au fost examinate în secțiunea a 2-a dat fiind caracterul destul de neunitar al experienței acestora, determinat în mod firesc de faptul că nu toate constituțiile reglementează absolut aceleași probleme și cu absolut același grad de detaliu. Astfel, unele evoluții ale *acquis*-ului comunitar, precum trecerea la moneda unică sau dreptul de azil, au determinat revizuirii ale acelor constituții care cuprindeau dispoziții contrare, în timp ce în alte state membre revizuirea nu a fost necesară pentru că nu era reglementată în detaliu problema monedei naționale sau materia azilului. De aceea, în cele ce urmează vom trece în revistă doar dispoziții ale Constituției României din 1991, susceptibile să intre în conflict cu *acquis*-ul comunitar la data aderării României la Uniunea Europeană. Menționăm și faptul că aceste dispoziții constituționale vor trebui supuse revizuirii în măsura în care România nu obține derogări (exceptări permanente de la aplicarea dreptului comunitar) sau perioade de tranziție pe termen lung în negocierile de aderare, însă cu privire la cele mai multe nu există interesul în a obține derogări sau perioade de tranziție, iar în privința celorlalte – puține – este puțin probabil ca statele membre să accepte în negocieri perioade de tranziție semnificative.

Un prim caz este legat de dispozițiile art. 19 al Tratatului instituind Comunitatea Europeană, care prevăd că cetățenii Uniunii, cetățenii ai statelor membre, cu reședința pe teritoriul unui alt stat membru decât acela a cărui cetățenie o au, au dreptul de a alege și de a fi aleși în alegerile locale și pentru Parlamentul European organizate pe teritoriul statului membru de reședință. Dacă dispozițiile art. 120 din Constituția României, referitoare la autoritățile locale orașenești și comunale, nu sunt susceptibile să intre în conflict la data aderării



# CONSIDERAȚII CU PRIVIRE LA IMPLICAȚIILE CONSTITUȚIONALE ALE ADERĂRII ROMÂNIEI LA UNIUNEA EUROPEANĂ

cu cele arătate mai sus, art. 18(1) al Constituției, prin faptul că – implicit – nu recunoaște străinilor drepturi politice pe teritoriul României, nu va putea fi considerat drept compatibil cu art. 19(2) TCE. De aceea, este necesară în această privință definirea unei dispoziții care să permită, cu începere de la data aderării României la U.E., numai cetățenilor altor state membre să își exercite capacitatea electorală locală pe teritoriul României. Cât privește alegerile pentru Parlamentul European, nu există contradicție între actualele dispoziții ale Constituției României și cele ale tratatelor constitutive, dat fiind că, din motive evidente, nu se face vorbire nici despre capacitatea electorală europeană a cetățenilor români. În această privință, o unică dispoziție succintă ar putea fi introdusă în Constituție, aplicabilă deopotrivă cetățenilor români, cât și cetățenilor celorlalte state membre cu începere de la data aderării.

De altfel, dispozițiile art. 18(1) al Constituției, care prevăd că "cetățenii străinii și apatrizii care locuiesc în România se bucură de protecția generală a persoanelor și a averilor (...)", precum și cele ale art. 16(1), care prevăd că numai "cetățenii (români) sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări" sunt în vădită contradicție cu dispozițiile art. 12 alin. 1 TCE, care prevăd că "orice discriminare pe criterii de cetățenie este interzisă". Or, cele două dispoziții ale Constituției mai sus amintite instituie regimuri ce par a fi diferite, și astfel discriminatorii, pentru trei categorii de persoane: cetățenii români (singurii care se bucură de egalitate în fața legii), străinii și apatrizii care "locuiesc în România" (care se bucură doar de protecția generală a persoanelor și a averilor) și, pe cale de interpretare, străinii și apatrizii care nu "locuiesc în România".

La fel, și dispozițiile art. 16(3) al Constituției, care prevăd că "funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele care au numai cetățenia română și domiciliul în țară", nu sunt conforme nici art. 12 alin. 1 TCE și nici art. 39 TCE, care prevede că libera circulație a lucrătorilor este garantată pe teritoriul Comunității Europene, excepție făcând angajarea în serviciul public. Potrivit jurisprudenței constante și restrictive a Curții europene de Justiție, nu calificările pe care le operează legislațiile naționale ale statelor membre sunt relevante, excepția având în vedere "numai un ansamblu de funcții care implică o participare, directă sau indirectă, la exercițiul autorității publice și la funcțiile care au ca obiect apărarea intereselor generale ale statului sau a altor colectivități publice: asemenea funcții presupun, de fapt, din partea titularilor acestora, un raport special de solidaritate cu statul (...)".<sup>33</sup> Această concluzie a condus Curtea la sancționarea statelor membre "generoase" din acest punct de vedere și este ușor de imaginat că includerea unui număr de posturi (îndeosebi de execuție) între funcțiile publice cuprinse în lista anexată Legii nr. 188/1999<sup>34</sup> privind Statutul funcționarilor publici (incluzând în mod neverosimil "funcții publice" precum inginer agronom, medic veterinar, perceptor și agent agricol), ar fi considerată contrară art. 39 TCE dacă România ar fi membră UE. Soluția nu ar consta numai în restrângerea listei funcțiilor publice (deci modificarea Legii nr. 188/1999), ci și – pentru a nu afecta principiile specifice, precum stabilitatea – în modificarea art. 16(3) al Constituției prin eliminarea funcției publice de sub incidența acestuia și păstrarea restrângerilor aplicabile străinilor numai în legea organică și numai cu privire la anumite funcții publice din lista restrânsă a acestora.

La rândul său, teza a doua a art. 41(2) din Constituție va contraveni, la data aderării, dispozițiilor art. 56 alin. 1 TCE, care interzic orice restricții în calea liberei circulații a capitalurilor în primul rând între statele membre U.E.. Interdicția de a dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor, adresată cetățenilor statelor membre, este considerată o astfel de restricție. Este adevărat, în cursul negocierilor de aderare a fost solicitată de către partea română o perioadă de tranziție care privește, pe durate diferite, toate categoriile de terenuri. Cum însă este puțin probabil ca în final ea să fie convenită între părți atât pe duratele solicitate, cât și cu privire la toate categoriile de terenuri, soluția ar putea fi ca, în momentul revizuirii, interdicția dobândirii dreptului de proprietate să fie eliminată din textul Constituției și păstrată numai în legislația organică, ținând seama de aranjamentele convenite în cursul negocierilor.

De asemenea, dispoziția art. 136(2) al Constituției, care prevede că "moneda națională este leul, iar subdiviziunea acestuia, banul", se află în potențială contradicție cu dispozițiile privind Uniunea Economică și Monetară din TCE, și mai precis cu art. 106, care arată că Banca Centrală Europeană are dreptul exclusiv de a emite monedă pe teritoriul Comunității, iar moneda astfel emisă va fi singura autorizată să circule. Aceste dispoziții vor deveni aplicabile odată cu încheierea trecerii la moneda euro și scoaterea de pe piață a monedelor statelor participante. Desigur, în ceea ce privește participarea la moneda euro, și România va putea să opteze pentru rămânerea în afara zonei acesteia de emisiune și circulație, așa cum au procedat până în prezent trei state membre UE. Fără a intra în considerații cu privire la aceste aspecte, nu există rațiuni economice și politice pentru care ar face-o. În realitate, este imposibil, în ciuda unor declarații oficiale foarte optimiste, că ar participa la "zona euro" mai devreme de cel puțin doi ani de la data intrării în vigoare a tratatului de aderare. Chiar și așa însă, revizuirea și a acestei dispoziții a Constituției se impune, cel mai probabil prin abrogarea sa, aceasta fiind singura dispoziție constituțională neconformă cu prevederile privind UEM din tratatele constitutive.

<sup>33</sup> CJCE, cauza 149/79, SNCB I, hotărârea din 17 decembrie 1980.

<sup>34</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 600 din 8 decembrie 1999.