



**UNIVERSITATEA PETROL-GAZE DIN PLOIEȘTI  
CENTRUL DE STUDII ȘI CERCETĂRI JURIDICE ȘI  
SOCIO-ADMINISTRATIVE**

**ASOCIAȚIA ROMÂNĂ DE DREPT ȘI AFACERI EUROPENE  
(ARDAE)**

**PETROLEUM-GAS UNIVERSITY OF PLOIESTI  
THE CENTRE FOR STUDIES AND LEGAL AND SOCIO-  
ADMINISTRATIVE RESEARCH**

**THE ROMANIAN ASSOCIATION FOR LAW AND EUROPEAN  
AFFAIRS (ARDAE)**

**CONSTITUȚIA ȘI SOCIETATEA CONTEMPORANĂ  
*THE CONSTITUTION AND THE CONTEMPORARY  
SOCIETY***

**2014**



**EDITURA UNIVERSITARĂ  
București, 2014**

**Volumul colectiv al Conferinței Internaționale “Constituția și  
societatea contemporană”**

**Conferința a avut loc în data de 5 decembrie 2014 și a fost  
organizată de Centrul de Studii și Cercetări Juridice și  
Socio-Administrative din cadrul Universității Petrol-Gaze din  
Ploiești și Asociația Română de Drept și Afaceri Europene  
(ARDAE)**

**[http://se.upg-ploiesti.ro/index.php/ro/cercetare/manifestari-  
stiintifice/conferinta-internationala-the-constitution-and-the-  
contemporary-society/](http://se.upg-ploiesti.ro/index.php/ro/cercetare/manifestari-stiintifice/conferinta-internationala-the-constitution-and-the-contemporary-society/)**

**Parteneri:**

**Editura Universitară; [www.juridice.ro](http://www.juridice.ro)**

**Editor volum colectiv: Lector univ. dr. Mihai Cristian  
Apostolache**

**Comitetul științific al Conferinței Internaționale  
“Constituția și societatea contemporană”**

***Președinte:***

Prof. univ. dr. Verginia Vedinaș, Universitatea din București

***Vicepreședinți:***

Prof. univ. dr. Daniel Mihail Șandru, Universitatea Creștină “Dimitrie  
Cantemir”, București

Prof. univ. dr. Constanța Călinoiu, Universitatea Creștină “Dimitrie  
Cantemir”, București

Prof. univ. dr. Nicoleta Diaconu, Academia de Poliție “Alexandru I. Cuza”

***Membri:***

Prof. univ. dr. Atanas Semov, Bulgaria

Prof. univ. dr. Alexander B. Djuric, Serbia

Prof. extraordinar dr. Zoran Jerotijevic, Serbia

Prof. dr. Serghei Hakman, Ucraina

Prof. univ. dr. Nicolae Osmochescu, Republica Moldova

Conf. univ. dr. Maria Orlov, Republica Moldova

Conf. univ. dr. Aurel Sîmboteanu, PhD, Republica Moldova

Prof. univ.dr. Lazăr Cornel, Universitatea Petrol-Gaze din Ploiești

Prof. univ.dr. Gheorghe Calcan, Universitatea Petrol-Gaze din Ploiești

Conf. univ. dr. Gabriela Vasilescu, Universitatea Petrol-Gaze din Ploiești

Judecător dr. Adrian Ghiculescu, Curtea de Apel Ploiești

Judecător dr. Cristina Pigui, Curtea de Apel Ploiești

Andrei Săvescu, Ph.D, Universitatea Româno-Americană din București

**Comitetul de organizare:**

Prof. univ. dr. Lazăr Cornel

Conf. univ. dr. Adrian Stancu

Lector univ. dr. Mihaela Adina Apostolache

Lector univ. dr. Eufemia Vieriu

Lector univ. dr. Mihai Cristian Apostolache

Lector univ. dr. Cătălina Szekely

Dr. Vasile Muscalu

# CONSTITUȚIONALITATEA COMPORTAMENTULUI PERSONALULUI DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

**Prof. univ. dr. Verginia VEDINAȘ**

*Universitatea din București*

**Conf. univ. dr. Teodor Narcis GODEANU**

*Universitatea "Spiru Haret" București*

**Drd. Ioan Laurențiu VEDINAȘ**

*Academia de Poliția "Al.I. Cuza"*

## **Abstract**

*This article aims to substantiate the significance of the way in which professional behavior of staff working in public administration and in public life, generally, concords with the letter and spirit of the law, starting with the Constitution. It thus substantiates the concept of "constitutional behavior of staff working in public administration" and identifies the size of this behavior, from a legal and ethical vision equally.*

**Keywords:** *constitutionality, legality, behavior, civil servants, public dignitaries, public administration, public authorities, state, citizens, deontology.*

## **I. Considerații generale privind noțiunea de autoritate publică.**

Sintagma "autoritate publică" a făcut vreme îndelungată obiect de cercetare exclusiv al doctrinei, teoreticienii din domeniul juridic sau extrajuridic străduindu-se să-i fundamenteze conținutul.

Începând cu anul 2004 acest concept se bucură și de o definiție legală și avem în vedere Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ<sup>1</sup> care în art. 2 alin (1) litera b)<sup>2</sup> definește **autoritatea publică** într-o **accepțiune lato-sensu**, care include două sensuri ale acesteia.

- a) **în sens restrâns**, conceptul evocă orice organ al statului sau al unității administrativ-teritoriale, care își desfășoară activitatea în regim de putere publică și care acționează pentru realizarea unui interes legitim public;
- b) **în sens larg (lato-sensu)**, în conținutul noțiunii sunt asimilate acele persoane juridice de drept privat care au obținut statut de utilitate publică, potrivit legii sau după caz, sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică.

---

<sup>1</sup>Publicată în Monitorul Oficial nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

<sup>2</sup>Articolul 2 litera b) din Legea 554/2004 are următorul conținut "autoritatea publică - orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public";

Ceea ce unește subiectele de drept care se circumscriu celor două sensuri, sunt următoarele aspecte, care l-au și determinat pe legiuitorul organic să le asimileze ca și semnificație:

a) acționează pentru **realizarea unui interes legitim public**, pentru satisfacerea unei nevoi sociale de interes public, care reprezintă rațiunea de a fi a unui serviciu prestat de stat, prin autoritățile sale;

b) activitatea pe care o desfășoară se realizează într-un **regim de putere publică**, aceasta evocând cum se exprimă constant doctrina, acele prerogative exorbitante derogatorii de la dreptul comun, prin care se reușește impunerea interesului general, public, în fața celui particular.

## **II. Categoriile de personal care își desfășoară activitatea în cadrul autorităților și instituțiilor publice.**

Vom avea în vedere în conținutul prezentului articol, noțiunea de *autoritate publică* în sensul larg al termenului, urmând să identificăm categoriile de personal care își desfășoară activitatea într-o autoritate publică, astfel cum este aceasta definită de legea organică a contenciosului administrativ.

În **autoritățile publice** înțelese ca organe ale statului sau ale unităților administrativ-teritoriale care acționează pentru realizarea unui interes legitim public, regăsim următoarele categorii de personal:

- a) **persoanele care îndeplinesc diferite demnități publice** la nivelul central și local, categorie din care fac parte miniștrii și cei asimilați lor, secretarii și subsecretarii de stat și cei asimilați lor<sup>3</sup> aleșii locali respectiv primari, vice-primari, consilieri locali și județeni<sup>4</sup>;
- b) **funcționarii publici**, al căror statut este reglementat de **Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici**<sup>5</sup>;
- c) **personalul contractual** al căror statut este reglementat de Codul muncii<sup>6</sup> și de alte reglementări.

În ceea ce privește **statutul personalului din cadrul autorităților publice în accepțiunea *lato senso*** a termenului poate fi vorba despre:

- a) **personalul contractual**, respectiv salariații încadrați în baza unui contract de muncă individual încheiat cu respectiva asociație,

---

<sup>3</sup>Reglementări privindu-i pe aceștia regăsim în Legea 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor, publicată în Monitorul Oficial nr.164 din 2 aprilie 2001 precum și în alte acte normative care reglementează organizarea și funcționarea organelor administrației centrale de specialitate.

<sup>4</sup>Statutul acestora este reglementat prin Legea 215/2001 a administrației publice locale, republicată Monitorul Oficial nr. 123 din 20.2.2007, Legea privind Statutul aleșilor locali, nr. 393/2004 publicată în Monitorul Oficial nr. 912/7 oct. 2004.

<sup>5</sup>Republicată în Monitorul Oficial nr. 365 din 29 mai 2007.

<sup>6</sup>Aprobat prin Legea nr. 53/2003, republicată în Monitorul Oficial nr. 345 din 18 mai 2011.

fundație sau societate comercială care a obținut statut de utilitate publică sau acționează pentru prestarea unui serviciu public, satisfăcând un interes legitim public;

- b) persoane încadrate în baza unui contract de management, al căror statut este reglementat de Legea nr.66/2013<sup>7</sup> sau de legile care reglementează activitatea unor domenii de activitate sau a unor autorități publice<sup>8</sup>.

De altfel, ambele categorii de personal se pot regăsi și în cadrul autorităților și instituțiilor publice în accepțiunea *stricto sensu* a termenului.

- c) persoanele care își desfășoară activitatea în baza unor **acte de autorizare, licențe**, emise de autoritățile competente, care gestionează modul de exercitare a unor profesii liberale cum ar fi cea de notar public<sup>9</sup>, avocat,<sup>10</sup> executor judecătoresc<sup>11</sup> etc.;

- d) persoane care au calitatea de membri fondatori, **asociați, administratori, membri ai adunărilor generale** sau ai **consiliilor de administrație** ca și organe colegiale de conducere, al căror statut juridic este reglementat de O.G. nr. 26/2000 privind asociațiile și fundațiile<sup>12</sup>.

Constatăm existența a numeroase categorii de personal care își desfășoară activitatea în cadrul unor autorități publice, înțese în sensul larg al termenului.

În opinia noastră **autoritatea publică** în accepțiunea *lato sensu* a termenului **reprezintă acea persoană juridică de drept public sau de drept privat care acționează pentru satisfacerea unui interes legitim public, într-un regim juridic de drept public sau într-un regim juridic mixt de drept public și de drept privat.**

### **III. Fundamentarea noțiunii de comportament profesional și a elementelor de conținut ale acestuia.**

După cum rezultă din secțiunile anterioare, identificăm mai multe categorii de personal în sectorul public, înțeles într-un sens larg, care

---

<sup>7</sup>Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 244 din 13 Octombrie 1993.

<sup>8</sup>Exemplu, Legea privind reforma în domeniul sanitar nr. 95 din 14 aprilie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 372/ 28.04.2006.

<sup>9</sup>Activitatea acestora este reglementată de Legea nr. 36/1995 a notarilor publici și a activității notariale publicată în Monitorul Oficial al României nr. 72 din 04.02.2013.

<sup>10</sup>Profesiunea de avocat se exercită în baza Legii nr. 51/1995, republicată în Monitorul Oficial nr. 872 din 28 decembrie 2010.

<sup>11</sup>**Organizarea și funcționarea profesiei de executor judecătoresc este reglementată de** Legea nr. 188/2000 privind executorii judecătorești, republicată în Monitorul Oficial, nr. 738 din 20 octombrie 2011.

<sup>12</sup>Publicată publicată în Monitorul Oficial nr. 39 din 31 ianuarie 2000.

include și agenții privați autorizați, conform legii să presteze un serviciu public. Regulile cărora aceștia se supun în exercitarea funcției izvorăsc din actele normative care le generează activitatea. Acestora se adaugă prescripții consacrate prin alte categorii de acte, cum ar fi *codurile de conduită, reglementări interioare* sub formă de *regulamente, norme interne, coduri și statute profesionale*<sup>13</sup>.

Prin toate aceste reglementări se conturează atât un **comportament profesional**, cât și **unul de natură morală, deontologică**, care vizează conduita persoanei respective atât în exercitarea atribuțiilor de serviciu, cât și în afara acesteia, inclusiv în viața sa privată. O persoană care își asumă misiunea de a acționa în interes public, utilizând prerogative de putere publică, trebuie să aibă un comportament care să așeze la baza lui legea și morala, în egală măsură.

Noțiunea de “*comportament constitutional*” semnifică **acea conduită a personalului investit cu diferite funcții sau demnități publice în care sunt reflectate și respectate principiile și regulile desprinse din legea fundamentală, referitoare la funcționare autorităților publice și raporturile acestora cu cetățenii**”.

Sorgința acestei noțiuni se află în mai multe dispoziții constituționale, dintre care menționăm:

**a) Articolul 1 alin (5) conform căruia „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.**

După cum este îndeobște cunoscut, până în 2003 când a fost revizuită Constituția<sup>14</sup>, această normă constituțională se afla plasată în Titlul II, Capitolul privind drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale, capitolul consacrat **îndatoririlor**, ca fiind astfel considerată o îndatorire fundamentală a cetățenilor. Faptul că ea a fost transferată în primul articol care se numește “*statul român*”, păstrându-i-se conținutul, denotă faptul că a avut loc și o **schimbare a naturii juridice a respectării Constituției, a supremației acesteia și a legilor, ea s-a transformat din îndatorire fundamentală în element constitutiv al statului român.**

Aceasta nu înseamnă că textul a încetat să mai instituie o îndatorire fundamentală, care trebuie respectată de orice subiect de drept public sau de drept privat, începând cu autoritățile publice și de cei care acționează în numele acestora și al statului, ca titulari de funcții și demnități publice.

---

<sup>13</sup>Exemplu, statutul personalului din Curtea de Conturi este reglementat atât prin Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, cât și Statutul auditorului public extern și Codul de Conduită etică și profesională a personalului Curții de Conturi a României, acestea din urmă fiind aprobate prin hotărâri al Plenului Curții de Conturi.

<sup>14</sup>Prin Legea nr. 429/2003, publicată în Monitorul Oficial nr. 669 din 22 septembrie 2003.

**b) Respectarea principiului egalității tuturor în fața legii și a autorităților publice coroborat cu acela că nimeni nu este mai presus de lege.**<sup>15</sup>

Acest principiu obligă autoritățile publice în sensul larg al termenului, să aplice tuturor uzagerilor serviciilor pe care le prestează un tratament egal și nediscriminatoriu, care să fie guvernat de lege.

**c) Interdicția discriminării** pe oricare din criteriile enunțate de Constituție.<sup>16</sup>

Acest principiu are strânsă legătură cu cel al anterior, nediscriminarea fiind considerată în doctrină ca fiind o formă de manifestare a egalității<sup>17</sup>.

**d) Garantarea de către autoritățile publice și personalul acestora a drepturilor și libertăților constituționale.** Aceasta reprezintă **un principiu de sinteză**, pentru că el cuprinde în conținutul său regula conform căreia, prin modul în care funcționează sau după caz, își exercită atribuțiile, acestea trebuie să creeze premisele pentru ca drepturile și libertățile fundamentale să fie garantate. Transpunerea în practică a acestui principiu se face atât prin activitatea specifică fiecărei autorități și celor care exercită diferite funcții în cadrul acestora, cât și prin intervenția acelor instituții a căror misiune de a fi este să garanteze respectarea principiilor și normelor legii fundamentale. Avem în vedere **Curtea Constituțională** care este garantul supremației **Constituției**<sup>18</sup>, **Avocatul Poporului**<sup>19</sup>, care are misiunea de a apăra drepturile și libertățile persoanelor fizice sau **Curtea de Conturi**<sup>20</sup>, a cărei misiune este să garanteze legalitatea cheltuirii banului public.

Adăugăm acestora **instițuția contenciosului administrativ**<sup>21</sup>, care reprezintă una din garanțiile prin care cei administrați se apără împotriva abuzurilor comise de administrație, de stat, prin autoritățile sale înțelese în sensul larg al termenului.

---

<sup>15</sup>Instituit prin articolul 16 alin (1) și (2) al Constituției.

<sup>16</sup>În articolul 4 alin. (2) în care sunt enumerate, printre criteriile de nediscriminare, fiind vorba despre *rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine*,

<sup>17</sup>Elena Simina Tănăsescu în I.Muraru, E.S. Tănăsescu coord. –*Constituția României*, comentarii pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 46.

<sup>18</sup>Reglementată prin Titlul V al Constituției și Legea nr. 47/1992, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 187/7 august 1997.

<sup>19</sup>Reglementat în Capitolul IV al Titlului II din Constituției și Legea nr. 35/1997 republicată în Monitorul Oficial al României nr. 844/2004.

<sup>20</sup>Reglementată în Titlul IV din Constituție art. 140 și Legea 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 238/03.04.2014.

<sup>21</sup>Reglementată prin Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ



### Concluzii

Tema pe care ne-am propus-o poate face în mod neîndoielnic obiect al unei lucrări mult mai dezvoltate, poate chiar al unei teze de doctorat.

Ceea ce ne-am dorit a fost să punem în discuție și dezbateră acest subiect, pornind de la teza exprimată de unul din reprezentanții Comisiei de la Veneția, conform căreia **neconstituționalitatea comportamentului unui funcționar sau demnitar public poate fi mai gravă decât neconstituționalitatea legii**. Aceasta deoarece legea în cazul în care este neconformă cu legea fundamentală, poate fi corectată prin mijloace procedurale și instituționale puse la dispoziție de Constituția însăși, în vreme ce consecințele comportamentului contrar Constituției al celor care dețin diferite funcții publice pot fi înlăturate în mod anevoios sau imposibil.

Astfel de consecințe îi afectează nu doar pe cei care au săvârșit anumite abateri de la reperele constituționale, ci și pe cetățeni, ca beneficiari ai serviciilor pe care le prestează. De aceea apreciem că, în egală măsură, în care se vorbește despre ”*constituționalizarea dreptului*” trebuie să se vorbească despre ”*constituționalizarea comportamentului funcționarilor și demnitarilor publici*”. Cele două procese reprezintă elemente care se intercondiționează și condiționează edificarea statului de drept.

### Bibliografie:

1. Elena Simina Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu coord. – *Constituția României*, comentarii pe articole, Ed. C.H. Beck , București, 2008
2. Legea 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 238/03.04.2014
3. Legea privind reforma în domeniul sanitar nr. 95 din 14 aprilie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 372/ 28.04.2006
4. Legea nr. 36/1995 a notarilor publici și a activității notariale publicată în Monitorul Oficial al României nr. 72 din 04.02.2013
5. Legea nr. 188/2000 privind executorii judecătorești, republicată în Monitorul Oficial, nr. 738 din 20 octombrie 2011

# FUNDAMENTAREA PRIORITĂȚII NORMELOR JURIDICE INTERNAȚIONALE DE PROTECȚIE A DREPTURILOR OMULUI

**Prof. univ. dr. Nicoleta DIACONU**  
*Universitatea „Spiru Haret” București*

## **Abstract**

*In the new historical conditions, under the influence of globalization, international society must find solutions to the fundamental human rights to acquire a practical content .*

*Global economic problems caused by the economic crisis, international crime amplification, thus leading to the violation of fundamental human rights.*

*This requires the creation of a legislative framework to give priority to the application of legal rules for the protection of fundamental human rights.*

**Keywords:** *human rights protection; the Constitution; European Union law; international regulations; ratio of national- right - right European - union international law.*

## **1. Fundamentele aplicării prioritare a reglementărilor internaționale în materia protecției drepturilor fundamentale ale omului**

Dispozițiile cuprinse în art. 20 din Constituție cuprind *două reguli de mare importanță și actualitate, care privesc transpunerea practică a dispozițiilor constituționale privind drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor.*

a) Prima regulă constă în interpretarea și aplicarea dispozițiilor constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte.

Explicația exprimării folosite de art. 20 din Constituție dă expresie atașamentului pe care România îl proclamă explicit față de Declarația Universală a Drepturilor Omului și față de Pactul internațional relativ la drepturile economice, sociale și culturale și Pactul relativ la drepturile civile și politice, motiv pentru care pentru a se marca respectul față de acestea, în textul articolului s-a menționat și cuvântul „pactele”.

b) A doua regulă acordă prioritate reglementărilor internaționale, desigur celor cuprinse în tratatele ratificate de România, în situația în care s-ar ivi anumite nepotriviri, contradicții, conflicte, neconcordanțe între ele și reglementările interne.

Este evident că alin. (2) al art. 20 din Constituție are ca obiect neconcordanțele dintre pactele și tratatele internaționale privitoare la

drepturile fundamentale ale omului, pe de o parte, și legile organice și ordinare, pe de altă parte.

Textul constituțional stabilește și o excepție, în sensul că au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile.

Consecințele juridice ale primatului pactelor și tratatelor internaționale cu privire la drepturile omului față de legile interne – organice și ordinare – ar fi următoarele:

- Ori de câte ori o lege organică sau ordinară, anterioară intrării vigoare a unui tratat internațional, conține o dispoziție contrară acestuia, ratificarea tratatului va avea ca efect abrogarea dispoziției respective.

- Atunci când o dispoziție contrară dintr-o lege organică sau ordinară intră în vigoare ulterior ratificării unui pact sau unui tratat internațional privitor la drepturile omului, Curtea Constituțională va fi în drept să o declare neconstituțională, în temeiul primatului, în această materie, a reglementărilor internaționale<sup>22</sup>. Această prioritate este acordată numai reglementărilor din domeniul drepturilor omului, deci ea nu este aplicabilă altor domenii.

- O altă interpretare este imposibilă față de redactarea fără echivoc a textului și față de plasarea sa în Capitolul I, care cuprinde dispoziții comune numai pentru titlul II. Soluția constituțională dată de art. 20 exprimă nu numai atașamentul față de reglementările internaționale, ci și marea receptivitate față de dinamica posibilă și previzibilă. În domeniul drepturilor omului mai sunt încă multe lucruri de îndeplinit, care presupun colaborarea între state care se va realiza prin tratate internaționale.

Deschiderea disponibilității României spre comunitatea internațională este, astfel, garantată, sub aspect constituțional, prin dispozițiile cuprinse în art. 20.

Unul dintre principalele aspecte care rezultă din conținutul art. 20 din Constituție îl reprezintă nominalizarea Declarației Universale a Drepturilor Omului care îi transformă acesteia natura, dintr-una pur politică, într-una juridică. Acest articol transformă Declarația dintr-o regulă de morală, de politică, într-una de drept, juridică, ceea ce este foarte important din perspectiva asigurării garantării libertăților în România. Art. 20 din Constituție conferă Declarației Universale a Drepturilor Omului valoare juridică. Astfel, articolele sale nu mai invită, la ora actuală, ci ele obligă autoritățile, demnitarii și funcționarii, oamenii obișnuiți, cetățenii la respectarea și aplicarea drepturilor și libertăților fundamentale<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar*, vol. I, Ed. „Lumina Lex”, București, 1998., p. 88.

<sup>23</sup> I. Muraru, *Actualitatea Declarației Universale a Drepturilor Omului pentru România*, „Analele Universității București” – Drept, 1998, p. 5.

Curtea Constituțională a României, prin Decizia nr. 139/1994<sup>24</sup> a hotărât că „documentele de la Helsinki, Madrid și Viena, referitoare la securitatea și cooperarea europeană nu au semnificația unor tratate sau pacte privind drepturile omului, ci numai Declarația Universală a Drepturilor Omului care a fost încorporată, prin art. 20 alin. (1) din Constituție în dreptul intern, în sensul că orice prevedere legală trebuie interpretată și aplicată în concordanță cu prevederile sale”.

Prin Decizia nr. 3/1994<sup>25</sup> Curtea a dispus că „Declarația Universală a Drepturilor Omului și Pactul internațional privind drepturile civile și politice sunt obligatorii în interpretarea dreptului intern sau când există un conflict cu acesta”.

De asemenea, instanța constituțională a mai statuat prin Decizia nr. 78/1996<sup>26</sup> că „interpretarea prevederilor constituționale în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului privește exclusiv legile adoptate sub regimul constituțional actual, deoarece Declarația a fost încorporată în legislația națională doar în art. 20 din Constituția din 1991”.

Din examinarea jurisprudenței Curții Constituționale se poate constata că există unele decizii ale acesteia, în funcție de speța concretă, în care s-au aplicat direct prevederi din Declarația Universală a Drepturilor Omului<sup>27</sup>.

Această soluție este modernă și se regăsește și în Constituțiile altor state<sup>28</sup>.

Art. 20 nu numai că proclamă prioritatea reglementărilor internaționale asupra celor interne, dar conține, de asemenea, dispoziții deschise spre o protecție juridică largă. Aceste dispoziții permit cetățenilor români accesul juridic la libertățile și, mai ales, la regulile de garantare și protecție a libertăților. Art. 20 din Constituție obligă autoritățile, mai ales justiția, implicit cea constituțională, la respectarea libertăților constituționale.

---

<sup>24</sup> Publicată în M. Of. nr. 353 din 21 decembrie 1994.

<sup>25</sup> Publicată în M. Of. nr. 145 din 8 iunie 1994.

<sup>26</sup> Publicată în M. Of. nr. 172 din 1 august 1996.

<sup>27</sup> Dintre acestea, le putem menționa pe următoarele: Decizia nr. 30/1994, Decizia nr. 108/1995, Decizia nr. 249/1997, Decizia nr. 219/1998 și Decizia nr. 13/1999.

<sup>28</sup> Astfel, Constituțiile portugheză și spaniolă conțin unele dispoziții similare cu cele ale art. 20 alin. (1) din Constituția României. Art. 16 al Constituției portugheze prevede că „regulile constituționale și legale referitoare la drepturile fundamentale trebuie să fie interpretate și integrate în conformitate cu Declarația Universală a Drepturilor Omului”. Art. 10 alin. (2) al Constituției spaniole dispune că: „normele referitoare la drepturile fundamentale și la libertățile pe care Constituția le recunoaște, vor fi interpretate în conformitate cu Declarația Universală a Drepturilor Omului și cu tratatele și cu convențiile internaționale privitoare la același domeniu, ratificate de către Spania” (A. Humbert, *Drept constituțional și drepturile omului. Constituția României*, în Revista română de drepturile omului, nr. 14/1997, București, p. 21)

Dispozițiile art. 20 din Constituția României, în perspectiva aplicării lor, implică două consecințe majore. O primă consecință privește legiuitorul, care va trebui întotdeauna și în mod obligatoriu să verifice dacă proiectele de legi pe care le discută și le adoptă răspund cerințelor în domeniu cuprinse în tratatele internaționale la care România este parte. A doua consecință privește autoritățile publice competente în a negocia, încheia și ratifica tratatele internaționale, autorități care vor trebui să manifeste o atenție sporită în observarea corelației dintre prevederile documentului internațional și dreptul românesc, iar în situațiile mai dificil de depășit să se folosească de procedeul rezervelor sau declarațiilor.

O problemă care se poate ridica în legătură cu art. 20 este aceea de a ști care este soluția în cazul în care unele reglementări internaționale ar contraveni Constituției. Sub acest aspect, art. 20 din Constituția României nu dă nicio soluție. Este clar, însă, că supremația Constituției nu permite ratificarea unui tratat internațional care ar contraveni prevederilor sale. Dispozițiile tratatelor internaționale nu pot fi situate, sub aspectul forței lor juridice, deasupra prevederilor Constituției. Aceasta și datorită faptului că ele sunt ratificate prin legi și, ca atare, nu pot avea o forță juridică superioară acestora. De aici rezultă obligația constituțională, pentru autoritățile competente în negocierea și încheierea tratatelor internaționale, de a observa concordanța lor cu Constituția.

În cazul în care unele tratate internaționale conțin asemenea prevederi, ratificarea lor se poate face fie cu rezervele corespunzătoare, fie numai după ce Constituția este revizuită potrivit prevederilor art. 150 - 152.

Art. 20 stabilește în mod clar și definitiv superioritatea tratatelor internaționale în fața normelor interne de ordin legislativ.

Respectiva dispoziție se înscrie pe linia protecției drepturilor fundamentale, idee care se află la originea justiției constituționale. Dispoziția analizată pare să constituie prima formulare expresă a principiului supunerii legiuitorului în fața drepturilor fundamentale, care până acum era înțeles în mod implicit, prin intermediul existenței controlului constituțional.

Desigur, această subordonare nu este exprimată în mod explicit decât în privința tratatelor internaționale vizate în art. 20 din Constituție, și nu față de întregul ansamblu normativ. Dar, este vorba aici de o completare a controlului de constituționalitate, care supune în mod expres legiuitorul drepturilor apărute pe plan constituțional.

Plecând de la această constatare, se poate susține ipoteza potrivit căreia aceste dispoziții instituie un sistem de protecție a drepturilor omului în raport cu puterea legislativă, definind în mod clar obligația expresă a legiuitorului de a respecta aceste drepturi, oricare ar fi natura lor (judiciară, constituțională sau convențională).

În legătură cu problema analizată mai trebuie arătat că, în conformitate cu prevederile art. 60 al Convenției europene a drepturilor omului, prioritatea tratatelor internaționale privitoare la drepturile omului, la care România este parte, față de dreptul intern, nu mai operează ori de câte ori acesta din urmă este mai favorabil titularului dreptului. De asemenea Constituția cedează pasul altor convenții internaționale la care România este parte, atunci când regimul juridic instituit de ea este mai puțin favorabil pentru drepturile individului decât cel stabilit prin aceste convenții.

Prioritatea constituțională a reglementărilor internaționale privind drepturile omului le conferă, în cadrul sistemului juridic, o poziție intermediară între Constituție și lege, o valoare infralegislativă, întrucât legea, în înțeles larg de ansamblu al dispozițiilor legale, trebuie să fie conformă acestor reglementări.

Curtea Constituțională, în practica sa jurisdicțională, s-a întemeiat în numeroase decizii pe prevederile pactelor și convențiilor internaționale privind drepturile omului, principiul de bază consacrat fiind acela al priorității reglementărilor internaționale referitoare la drepturile omului în interpretarea și aplicarea dispozițiilor constituționale și legale, cât și privind conflictul dintre o lege internă și aceste reglementări<sup>29</sup>. De asemenea, principiul priorității reglementărilor internaționale privind drepturile omului a fost invocat fie pentru fundamentarea unor soluții legislative, constatându-se constituționalitatea lor, fie pentru infirmarea altora, constatându-se caracterul lor neconstituțional<sup>30</sup>.

De asemenea, din practică jurisdicțională a Curții Constituționale<sup>31</sup> rezultă că nu numai prevederile pactelor și convențiilor internaționale la care România este parte pot fundamenta constituționalitatea sau, după caz, neconstituționalitatea unei dispoziții legale, ci și recomandările, cu singura deosebire că ele, nefiind obligatorii, au exclusiv (ca și doctrina, de exemplu) valoarea pe care o reprezintă forța ideilor pe care le cuprind.

Recomandarea, prin ea însăși, nu poate justifica sau infirma constituționalitatea unui text de lege, dar poate contribui la lămurirea înțelesului unei dispoziții constituționale de care depinde stabilirea legitimității constituționale a aceluiași text<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Dintre acestea, se pot enumera: Decizia nr. 6/1993, Decizia nr.108/1994, Decizia nr. 114/1994, Decizia nr. 72/1995, Decizia nr. 74/1996, Decizia nr. 113/1996, Decizia nr. 258/1997 și Decizia nr. 66/1998.

<sup>30</sup> M. Constantinescu, I. Muraru, *Studii constituționale.* Ed. „Actami”, București, 1995, p. 206.

<sup>31</sup> Decizia Curții Constituționale nr. 99 din 1 noiembrie 1994, publicată în M.Of. nr. 384 din 15 decembrie 1994.

<sup>32</sup> M. Constantinescu, I. Muraru, *op. cit.*, p. 206.

Acest apel la documente internaționale privind drepturile omului, independent de calitatea sau lipsa calității lor de tratat internațional ratificat de România, apare ca o atitudine încurajatoare față de respectarea drepturilor omului.

Sporirea preocupărilor și reglementărilor internaționale nu diminuează rolul major al legislației interne în proclamarea și garantarea drepturilor cetățenești, a drepturilor omului în general. Încurajarea, promovarea și garantarea drepturilor omului implică o permanentă perfecționare a reglementărilor interne, în acord cu reglementările internaționale acest domeniu.

## **2. Fundamentele priorității dreptului Uniunii Europene în materia drepturilor omului**

O situație distinctă, diferită față de aspectele anterior prezentate vizând raportul dintre reglementările interne și reglementările internaționale, o reprezintă *problema supremației dreptului Uniunii Europene*.

### *A. Lipsa temeiului juridic unional-Consacrarea jurisprudențială a supremației dreptului Uniunii Europene*

Raportul dintre dreptul unional și dreptul național al statelor membre este guvernat de principiul aplicabilității directe și imediate a dreptului comunitar, precum și de principiul primordialității dreptului comunitar în raport cu dreptul intern al statelor membre. Deci, în ceea ce privește dreptul unional european, apreciem că nu există dubii privind forța obligatorie a dispozițiilor comunitare adoptate domeniul drepturilor fundamentale ale omului.

Principiul aplicabilității directe a dreptului Uniunii Europene are implicații atât asupra statelor membre ale comunităților, cât și asupra persoanelor particulare și a judecătorilor naționali.

- *Statele membre* sunt puse în situația de a nu putea schimba dispozițiile comunitare care le sunt adresate, acestea având un caracter obligatoriu pentru respectivele state (evident ținând seama de categoria normelor juridice respective, așa cum au fost ele analizate mai sus).

- *Persoanele particulare* au posibilitatea să invoce oricând ordinea juridică internă dreptul comunitar, în condițiile statuate de reglementările comunitare.

- *Judecătorii naționali* sunt obligați să aplice dreptul comunitar, dar atunci când judecătorii sunt față de o situație care necesită stabilirea competenței pe plan intern, vor aplica dreptul fiecărui stat. În cazul în care judecătorul național solicită un recurs prejudiciar, Curtea poate indica acestuia elementele de drept comunitar pe baza cărora să rezolve cazul.

Se recunoaște o aplicabilitate directă verticală (invocarea dispozițiilor comunitare față de stat și organele sale) și aplicabilitatea orizontală (între persoane private).

Tratatele de instituire a comunităților nu conțin reglementări exprese privind primordialitatea dreptului comunitar european asupra celui intern al statelor. Împreună cu efectul direct, primordialitatea constituie cei doi stâlpi ai ordinii juridice comunitare. Problema primordialității dreptului comunitar european față de dreptul intern al statelor membre poate fi considerată ca o expresie a problematicii raportului dintre dreptul internațional public și dreptul intern<sup>33</sup>. Conform teoriei și practicii în acest domeniu, există două doctrine privind raportul dintre cele două sisteme: doctrina monistă și doctrina dualistă.

Spre deosebire de această situație din dreptul internațional public, în sistemul de drept comunitar, statele membre sunt obligate să recunoască primordialitatea dreptului comunitar european asupra dreptului intern.

Fundamentul acestei situații îl constituie acordul statelor de a fi membre ale Uniunii Europene și de a accepta jurisdicția specială creată în conformitate cu tratatele constitutive, care au fost negociate și față de care s-a exprimat consimțământul fiecărui stat conform prevederilor tratatului și reglementărilor interne, respectiv prin referendum, în ultimă instanță.

Admițând principiul integrării normelor juridice comunitare în dreptul intern al fiecărui stat și faptul că de aici decurg drepturi și obligații pentru orice subiect de drept, în orice situație în care se pune problema recunoașterii jurisdicționale a acestor drepturi și obligații, instanța judecătorească va trebui să decidă chiar atunci când tratatele nu conțin dispoziții exprese, fiind obligată să hotărască între aplicarea dreptului comunitar european și a celui național<sup>34</sup>.

Faptul că tratatele nu conțin prevederi exprese în acest sens este considerat o precauție de natură politică a inițiatorilor Comunităților europene prin care s-ar menaja sentimentele anti-federaliste ale unor state fondatoare, care ar fi putut să nu accepte caracterul condițional al construcției comunitare<sup>35</sup>.

S-a dovedit că practica a ridicat o serie de probleme cărora Curtea de Justiție a trebuit să le dea o soluționare (multe situații ca urmare a solicitărilor instanțelor naționale). A revenit, deci, Curții de Justiție rolul de a stabili primordialitatea dreptului comunitar asupra dreptului intern.

---

<sup>33</sup> P. Kent, *European Community Law*, MAE Handbook 1992, p. 37.

<sup>34</sup> V. Marcu, N. Diaconu, *Drept comunitar general*, p. 32.

<sup>35</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l'Union Européenne, 5 édition, Montchrestien, Paris, 1995*, p. 247; Ph. Manin, *Les communautés européennes. L'Union européenne. Droit institutionnel, Paris, Ed. A. Pedone, 1993.*, p. 258.



Paleta legislativă a dreptului comunitar european în domeniul protecției drepturilor omului este destul de amplă, cuprinzând norme comunitare diverse, cum ar fi:

- *norme juridice privind politicile comunitare* (de exemplu, normele comunitare relative la realizarea pieței interne, care reglementează libera circulație a persoanelor, a mărfurilor, a capitalurilor și forței de muncă, stabilesc standarde și privind drepturile fundamentale ale omului; același lucru îl constatăm în cazul politicii comunitare privind mediul, cultura, sănătatea, protecția consumatorilor etc. Practic, toate politicile comunitare cuprind o componentă relativă la drepturile fundamentale ale omului);

- *norme juridice privind instituirea cetățeniei europene* și prerogativele calității de cetățean european. Cetățenia europeană nu înlocuiește cetățenia statelor membre, ci o completează, conferind o protecție juridică suplimentară și drepturi noi pentru cetățenii europeni;

- *norme juridice cu caracter specific*, adoptate în domeniul protecției drepturilor fundamentale ale omului, care sunt cuprinse în Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

Deși la nivelul Uniunii Europene, principiul respectării drepturilor fundamentale ale omului a reprezentat încă de la începutul constituirii Comunității Europene un principiu de bază, totuși, legislația comunitară nu a conținut, inițial, o reglementare proprie care să definească și să ierarhizeze drepturile fundamentale ale omului protejate la nivelul Uniunii. Prin dispozițiile cuprinse în Preambulul Tratatului de la Maastricht se preciza că Uniunea recunoaște și protejează drepturile fundamentale ale omului, așa cum sunt definite în Convenția europeană a drepturilor omului adoptată la Roma, 1950, în cadrul Consiliului Europei. Acest neajuns a fost depășit ulterior, prin adoptarea, în 2000, a Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

Având în vedere caracterul direct și prioritar al normelor de drept comunitar european în ordinea juridică a statelor membre, acestea vor fi aplicabile în măsura în domeniul de referință este acoperit cu astfel de norme juridice. În cazul în care nu sunt norme juridice comunitare care să se aplice cu prioritate, urmează a fi aplicabile normele juridice ale dreptului internațional privat, prin metodele specifice acestei ramuri de drept.

Principiul priorității dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică a statelor membre a fost consacrat la nivel comunitar pe cale cutumiară sau jurisdicțională<sup>36</sup>.

Nici Tratatul de la Lisabona nu conține dispoziții exprese cu privire la principiul priorității dreptului Uniunii Europene, însă în cadrul „*Declarației*

---

<sup>36</sup> E. Dragomir, D. Niță, *Tratatul de la Lisabona*, Ed. Nomina Lex, 2009, p. 66.

cu privire la supremație”, Conferința reamintește că, în conformitate cu jurisprudența constantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene, tratatele și legislația adoptată de Uniune pe baza tratatelor au prioritate în raport cu dreptul statelor membre, în condițiile prevăzute de jurisprudența menționată anterior. În plus, Conferința a hotărât ca Avizul Serviciului juridic al Consiliului, astfel cum figurează în documentul 11197/07 (JUR 260), să fie anexat actului final:

În „Avizul Serviciului juridic al Consiliului din 22 iunie 2007” – „din jurisprudența Curții de Justiție reiese că supremația dreptului comunitar este un principiu fundamental al dreptului comunitar. Conform Curții, acest principiu este inerent naturii specifice a Comunității Europene. La data primei hotărâri din cadrul acestei jurisprudențe consacrate (hotărârea din 15 iulie 1964, cauza 6/64, *Costa/ENEL*<sup>37</sup>), supremația nu era menționată în tratat. Situația nu s-a schimbat nici astăzi. Faptul că principiul supremației nu va fi inclus în tratat nu va schimba în niciun fel existența principiului și jurisprudența în vigoare a Curții de Justiție”.

#### *B. Fundamente juridice naționale*

În ceea ce privește dreptul intern, numeroase reglementări adoptate, în special după aderarea României la Uniunea Europeană/sau în perspectiva aderării, au consacrat prioritatea aplicării dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică națională. Dintre acestea, exemplificăm:

- Constituția României, în art. 148 alin. (2) conține reglementări privind „Integrarea României în Uniunea Europeană”, conform cărora „Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare”;

- Codul civil consacră aplicarea prioritară a dreptului comunitar, stipulând expres în art. 5 că, în materiile reglementate de cod, normele dreptului Uniunii Europene se aplică prioritar, indiferent de calitatea sau statutul părților;

- Aplicarea prioritară a dreptului Uniunii Europene este statuată și prin dispozițiile art. 4 din Codul de procedură civilă, conform cărora, în materiile reglementate de acest cod, normele obligatorii ale dreptului Uniunii Europene se aplică în mod prioritar, indiferent de calitatea sau de statutul părților.

---

<sup>37</sup> „Reiese (...) că, izvorând dintr-o sursă independentă, dreptului născut din tratat nu ar putea, dată fiind natura sa specifică originală, să i se opună din punct de vedere juridic un text intern, indiferent de natura acestuia, fără a-și pierde caracterul comunitar și fără a fi pus în discuție fundamentul juridic al Comunității înseși.”

*C. Raportul dintre dreptul Uniunii Europene și reglementările internaționale privind protecția drepturilor omului*

Preocupările Uniunii Europene privind protecția drepturilor omului au reprezentat un proces de durată. Inițial, drepturile fundamentale au fost consacrate pe cale jurisprudențială, în practica Curții de Justiție. Astfel, în 1969, Curtea a recunoscut că drepturile fundamentale ale omului sunt „cuprinse în principiile generale ale dreptului comunitar” și, ca atare, respectarea acestora este garantată chiar de către Curte<sup>38</sup>. Multă vreme, apărarea drepturilor fundamentale a fost lăsată în seama Curții de Justiție, care a elaborat un catalog de drepturi ce se inspiră din principiile generale ale dreptului comunitar și din tradițiile constituționale comune ale statelor membre. Cu toate acestea, mult timp, Comunitatea/Uniunea nu a avut un catalog propriu, explicit de drepturi fundamentale, în formă scrisă, cu caracter obligatoriu.

Tratatul de la Maastricht menționa în art. F alin. (2) că Uniunea respectă drepturile fundamentale, așa cum sunt garantate de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, și așa cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, în calitate de principii generale ale dreptului comunitar..

Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene a fost adoptată în 2000 și a dobândit valoare juridică în 2009, conform modificărilor intervenite prin Tratatul de la Lisabona. Carta reprezintă un document inovator, adecvat noilor realități internaționale, care reunește întregul catalog al drepturilor fundamentale ale omului, definite și ierarhizate pe categorii.

Valoarea principală a Cartei constă în faptul că recunoaște explicit rolul drepturilor fundamentale în ordinea juridică a UE. Astfel, Carta recunoaște în mod expres că Uniunea este o comunitate de drepturi și valori și că drepturile fundamentale ale cetățenilor reprezintă piatra de temelie a Uniunii Europene.

Domeniul personal de aplicare a Cartei este destul de larg, majoritatea drepturilor recunoscute în cadrul acesteia fiind acordate „tuturor”, indiferent de naționalitate sau statut. Totuși, anumite drepturi sunt acordate cetățenilor (titlul V), sau persoanelor care nu sunt cetățeni ai UE (dreptul la azil) sau pentru categorii specifice de persoane (cum ar fi lucrătorii).

Domeniul material de aplicare a Cartei este definit în mod expres la art. 51, care prevede că dispozițiile sale se adresează numai instituțiilor UE

---

<sup>38</sup> CJCE, Cauza *Stauder c. Stadt Ulm*, Hotărârea din 12 noiembrie 1969, C29/69, Rec. 1969, p. 419.