

**DE LA IGNORARE LA INTERPRETARE DINAMICĂ –
REFLECȚII ASUPRA ROLULUI PRACTICII JUDECĂTOREȘTI
ÎN LEGĂTURĂ CU INSTITUȚIA „CETĂȚEANULUI EUROPEAN”**

Dr. Erzsébet SÁNDOR-SZALAY*

Résumé: *De l'ignorance à l'interprétation dynamique – réflexions sur le rôle de la jurisprudence en ce qui concerne l'institution du „citoyen européen”. La présente contribution envisage, dans son premier part, les fondements du respect des normes communautaires par les Etats Membres de l'Union Européenne. À l'origine, la Communauté Européenne a été un organisme international gouvernemental et, assez souvent en droit international, son normativité et la souveraineté des Etats forment les termes d'une antithèse.*

La situation est différente dans le cas de l'Union Européenne, le respect et l'utilité du droit communautaire étant similaire au respect et à l'utilité du droit national des Etats Membres. Ce phénomène peut être expliqué à l'aide de plusieurs considérants: l'existence d'un système rationnel des institutions communautaires apte à assurer le respect des normes communautaires à un coût modéré ; un haut degré de la réglementation communautaire et d'acceptation juridique et sociale des règles communautaires; la légitimité, car les destinataires des règles communautaires participent dans le processus d'adoption et d'application de celles-ci etc. Par conséquent, le droit communautaire constitue un droit objectif, respecté par les Etats Membres sans réticences d'ordre politique, d'opportunité ou d'autre nature. Selon l'auteur, le haut degré de respect et d'utilité du droit communautaire est le résultat du système juridictionnel dualiste de l'Union Européenne: la Cour Européenne de Justice et le Tribunal de Première Instance d'une part et les tribunaux nationaux d'autre part. Les tribunaux nationaux représentent les institutions décentralisées de l'application du droit communautaire et au centre de cette activité se trouvent les institutions communautaires.

Dans la deuxième partie de l'article, l'auteur se penche sur l'idéal et puis sur l'institution de la citoyenneté européenne, liée au besoin urgent de la Communauté Européenne d'envisager une „raison d'être” apte à offrir une perspective supérieure au simple raisonnement économique.

Consacré par le Traité de Maastricht, la nouvelle institution – la citoyenneté européenne – vise des éléments tels le droit à la libre circulation et résidence, la participation aux élections et le droit d'être élu dans les autorités de l'administration publique locale et au Parlement Européen, le droit à la pétition et le droit à la protection diplomatique et consulaire. La Commission Européenne, par exemple, apprécie que la prohibition de la discrimination sur le critère de la citoyenneté fait partie des droits contenus dans le concept juridique de citoyenneté européenne.

La Cour de Justice Européenne, à son tour, est passé de l'ignorance à l'interprétation dynamique de l'institution de la citoyenneté européenne. La citoyenneté de l'Union Européenne a rapidement évoluée, par le biais de l'interprétation extensive de la Cour de Justice Européenne, du statut d'un facteur principalement psychologique, ayant un rôle secondaire, au statut d'une institution fondamentale du droit communautaire. De ce point de vue, elle joue un rôle

considérable sur d'autres institutions juridiques, telles les libertés économiques fondamentales reconnues par le droit communautaire et le principe de l'interdiction de la discrimination fondée sur le critère de la citoyenneté.

La conception, la perspective sur la citoyenneté européenne fait partie de la controverse au sein de l'Union Européenne sur la corrélation entre l'identité et la légitimité normative; de ce point de vue, selon l'auteur, la Cour de Justice Européenne envisage une interprétation extensive, fondée sur des règles communautaires lacunaires, des droits corrélatifs à la citoyenneté européenne, avec des possibilités restreintes des Etats Membres de s'échapper et seulement dans les limites de la proportionnalité. L'analyse de la jurisprudence de la Cour de Justice Européenne conduit l'auteur à conclure que celle-ci est progressivement arrivée de l'état d'ignorance de l'institution de la citoyenneté européenne à une interprétation dynamique et extensive de cette institution.

Mots clés: *Union Européenne, citoyenneté européenne, liberté de mouvement, non-discrimination, utilité du droit communautaire, légitimité du droit communautaire, Cour de Justice Européenne*

Cuvinte cheie : Uniunea Europeană, cetățenie europeană, libertate de mișcare, nediscriminare, utilitatea dreptului comunitar, legitimitatea dreptului comunitar, Curtea de Justiție Europeană

I. Considerații introductive

Am avut parte de norocul deosebit - în timpul carierei mele profesionale de până acum – de a putea lucra alături de doi juriști renumiți în domeniul dreptului internațional: Hercegh Géza și Bruhács János. Am avut astfel prilejul să observ profunzimea lor preocupare în domeniul dreptului internațional și să învăț din cercetările lor publicate, respectiv din concluziile la care au ajuns. Sunt recunoscătoare pentru atenția și sprijinul lor acordat preocupărilor mele în domeniul dreptului internațional și, mai târziu, în domeniile dreptului comunitar și al Uniunii Europene.

Prin prezentul studiu aș dori să-mi exprim stima, respectul și gratitudinea mea față de Bruhács János pentru cei douăzeci și cinci de ani plini de muncă petrecuți împreună.

II. Despre ordinea de drept a Uniunii Europene în general: „cetățeanul european” la intersecția a trei sisteme judiciare

Uniunea Europeană este similar unui edificiu juridic, perceptibil ca o rețea de regiuni juridice, sisteme legale și spații juridice speciale distincte. Istoria divergentă a realizării elementelor structurale menționate, a regiunilor juridice și sistemelor legale diferite este explicația faptului că dreptul comunitar, atât tratatele fondatoare cât și - pe baza competenței conferite de ele instituțiilor comunitare - normele secundare ale dreptului comunitar adoptate, pot aspira la un rol catalitic. Acest rol catalitic este ceea ce face necesară instituirea unei jurisdicții la nivel european.

În realitate, Comunitatea Europeană a fost la originile sale o organizație internațională guvernamentală, sistemul său de drept fiind bazat pe formulări de natură general-normativă, lucru obișnuit în domeniul dreptului internațional. Dreptul internațional, însă, conferă un set de drepturi subiective, chiar dacă nu are o putere obligatorie comparabilă cu cea a sistemelor naționale de drept. Normele dreptului internațional și hotărârile instanțelor internaționale sunt deseori puse în aplicare sau executate de statele suverane pe liniile unei logici politice care își are sorginea în interesul național. Suveranitatea, pe de o parte și normativitatea dreptului internațional, pe de altă parte, sunt deseori tratate ca termenii unei antiteze: pentru state, comportamentul de conformare cu dreptul internațional are loc de obicei în funcție de considerente politice. Trecând mai departe, deoarece mecanismul obișnuit de drept intern pentru valorificarea drepturilor subiective, inclusiv prin constrângere, nu este disponibil în cazul nerespectării dreptului internațional, de multe ori sancționarea părții în culpă nu mai are loc, chiar și nerespectarea normelor de curtoazie internațională rămânând adesea fără consecințe. În privința aplicării dreptului internațional putem observa o stare schizofrenică: pe de o parte este o nevoie accentuată de constituire și funcționare a unor foruri jurisdicționale internaționale, semnalând că cel puțin teoretic, în domeniul relațiilor internaționale ar fi din ce în ce mai necesară rezolvarea pe cale jurisdicțională a diferendelor și încălcărilor de norme. Pe de altă parte însă, statele încă nu își subordonează comportamentul lor suveran normelor dreptului internațional, respectiv hotărârilor instanțelor internaționale prin care aceste norme se concretizează. Utilitatea dreptului internațional eșuează astfel să atingă nivelul așteptărilor generale¹.

Situația este însă diferită în sistemul juridic al Uniunii Europene. Formularea normativă a dreptului comunitar – în pofida originilor de drept internațional ale Comunității – este mai de grabă similară celei obișnuite în dreptul național. Utilitatea dreptului comunitar este și ea aproape identică cu cea a dreptului național. Nu este vorba numai de faptul că statele membre implementează directivele în medie în raport de 96-97% până la termenul stabilit, dar și – printre altele – de faptul că hotărârile Curții Europene de Justiție sunt executate aproape întotdeauna și întocmai². În legătură cu punerea în practică a deciziilor Curții Europene de Justiție - ca semn de diferență față de hotărârile jurisdicțiilor internaționale obișnuite - de regulă, în loc să invoce unele considerente de ordin politic pentru justificarea neexecutării, statele pur și simplu se conformează hotărârilor.

Este o diferență demnă a fi observată! Întrebarea este: prin ce se poate explica această capacitate a Comunității de creare a unei stări similare stării lucrurilor dintr-un stat de drept? Comportamentul de conformare cu normele dreptului comunitar este aproape identic cu cel în cazul dreptului național. Acest fapt nu se poate pune pe seama unui mecanism de constrângere similar cu cel care stă la dispoziția statelor, pentru că – exprimat simplist – în cadrul Uniunii Europene nu există o poliție care să poată constrânge statele membre reticente la un comportament de conformare cu

normele comunitare sau măcar la respectarea sistemului de valori al Comunității și al Uniunii. Puterea de constrângere – în continuare – rezidă la statele membre. Hotărârile Curții Europene de Justiție (CEJ) au aceeași natură ca și hotărârile Curții Internaționale de Justiție de la Haga. Însă, cât timp Curtea Internațională de Justiție de la Haga rezolvă cel mult câteva zeci de cauze pe an, Curtea Europeană de Justiție pronunță hotărâri în cel puțin 600 de cauze anual. În semn de diferență față de Curtea de la Haga, statele membre se adresează Curții Europene considerând-o o „veritabilă instanță”. De unde această diferență?

Utilitatea pe scară largă a dreptului comunitar în sânul sistemelor naționale de drept, inclusiv în cadrul sistemului de drept din Ungaria, s-ar putea explica prin mai multe circumstanțe:

1. Existența unui sistem rațional al instituțiilor comunitare, care poate verifica relativ ușor comportamentul de conformare cu normele comunitare și poate sancționa nerespectarea eventuală a acestora la un cost relativ redus.
2. Un grad înalt al reglementării comunitare, organizată pe un substrat de foruri jurisdicționale similare instanțelor și gradul înalt de acceptare a normelor comunitare în mediul juridic și social comunitar. Acceptarea juridică rezultă din supremația și efectul direct al dreptului comunitar, iar acceptarea civică și socială din aplicabilitatea directă a normelor comunitare în favoarea persoanelor de drept privat.
3. Legitimitatea poate fi și ea surprinsă ca explicație, deoarece destinatarii normelor comunitare participă și ei în procesul comunitar de adoptare și aplicare a acestora – chiar dacă nu într-o asemenea măsură precum în sistemul de drept intern.
4. Administrația Comunității asigură ca toți cei care sunt investiți cu atribuții comunitare să dispună – în limita necesarului – de capacitatea și posibilitățile indispensabile exercitării acestora.

Din circumstanțele mai sus enumerate putem trage o concluzie surprinzătoare: dreptul comunitar constituie într-adevăr un drept obiectiv respectat de statele membre, inclusiv Ungaria, fără a se ține cont de considerente de ordin politic, de oportunitate sau de altă natură. Mecanismele europene de jurisdicție funcționează în sistem dualist: Curtea Europeană de Justiție (CEJ) și Tribunalul de Primă Instanță (TPI) împreună cu instanțele judecătorești naționale, inclusiv cele din Ungaria, asigură respectarea dreptului conform unei proceduri de lucru prestabilite. Respectarea normelor comunitare poate fi ușor verificată, iar nerespectarea acestora poate fi sancționată la un cost modest deoarece diferendele născute din încălcarea normelor comunitare – parte a dreptului intern – pot fi deduse judecății și de persoanele de drept privat în fața instanțelor lor naționale. Instanțele și autoritățile statelor membre – în consecință și cele din Ungaria – sunt unitățile descentralizate ale aplicării și aducerii la îndeplinire a dreptului comunitar, iar centrele acestei activități sunt instituțiile comunitare. Din această categorie, rolul cel

mai semnificativ revine Curții Europene de Justiție. Este convingerea noastră că înaltul grad de utilitate al dreptului comunitar se datorează în principal sistemului jurisdicțional dualist al Comunității – lucru care pentru un jurist expert în dreptul internațional mai credul poate părea la prima vedere ca un fel de minune de proporții mai mici.

Ni se pare totuși că gradul înalt al respectării voluntare a dreptului comunitar, exprimat de statele membre, nu a fost încă satisfăcător argumentat. Ca oricare for de jurisdicție internațională Curtea Europeană de Justiție are și ea propriul său statut și trebuie să se procedeze conform Tratatului de instituire a Comunității Europene și conform dreptului secundar comunitar. Izvoarele de drept menționate, deși din toate privințele de importanță fundamentală, nu explică în mod îndestulător în sine gradul înalt de respectare a normelor comunitare. Practica este cea care, la urma urmei, relevă utilitatea și calitatea acestor norme. În mod interesant, statele membre nu protestează, iar tendința de cooperare al instanțelor naționale este și ea suficientă; pe deasupra chiar și persoanele de drept privat preferă să-și valorifice drepturile lor subiective de sorginte comunitară în fața autorităților și instanțelor naționale, deci implicit și în fața celor din Ungaria. Interpretarea textelor normative din dreptul comunitar, numai *ad literam* sau chiar cea sistematică, nu furnizează un răspuns la această stare de fapt – fiind vorba despre o chestiune mult mai complexă.

Factorii determinanți ai eficacității sistemului juridic și jurisdicțional comunitar nu pot fi definiți în mod exhaustiv cu deplină siguranță. Formularea unor astfel de considerente poate fi doar încercată. Se pot lua astfel în considerare, cu titlu exemplificativ: coexistența în același spațiu a mai multor culturi juridice naționale, consolidarea necesară a autorității judecătorești, chestiunea echilibrului de putere între mecanismele decizionale comunitare cu mai multe nivele, comunicarea între instanțe, creșterea gradului de ocupare a instanțelor, modul de ocupare a locurilor vacante în magistratură, contextul politic sau schimbările intra-instituționale. În Europa o coincidență norocoasă a unor asemenea factori sau a unor factori similari într-un context istoric dat a condus la conturarea unui sistem³ extrem de eficient – deși evident cu unele imperfecțiuni.

III. „Cetățeanul european” - instituția cetățeniei Uniunii

1. Drept și identitate

Nașterea idealului și mai apoi a instituției cetățeniei europene a fost consecința logică a particularităților - descrise mai sus în mod schematic - funcționării și expansiunii sistemului juridic european. Cetățenia Uniunii luată în sens juridic este un fenomen simplu (această afirmație și-ar fi găsit locul și în urmă cu câțiva ani, deoarece norme de drept comunitar primar în acest domeniu există doar începând din 1992, de la adoptarea Tratatului de la Maastricht) și care inițial nu a stârnit mare interes în cercurile de specialitate. Practica urmată de Curtea Europeană de Justiție

în ultima perioadă a deranjat însă calmul aparent din jurul acestei instituții a dreptului comunitar, iar interpretările legate de cetățenia Uniunii au căpătat un aspect de dinamism accentuat, într-o asemenea măsură încât consecințele și efectele acestei interpretări – după părerea noastră – sunt pur și simplu de neînchipuit.

Schimbarea dimensiunii juridice a cetățeniei Uniunii, o schimbare la început subtilă, care mai apoi a luat o întorsătură spre drastic atât în legislația cât și în jurisprudența pertinentă, stârnește curiozitatea celor interesați în acest domeniu, în special dacă adăugăm faptul că avem de-a face cu un proces în plină dezvoltare, care se derulează în cadrul unei organizații internaționale și care se situează la intersecția a trei sisteme de drept: dreptul internațional, dreptul comunitar și dreptul intern. Pe lângă dimensiunea sa politică, cetățenia europeană este o tematică nemaiîntâlnit de complexă și din punctul de vedere al politicii și al teoriei generale a statului. În anii '70 și '80 noțiunea „cetățeniei” nu a preocupat în măsură exagerată reprezentanții diferitelor curente teoretice. Dimensiunea emotivă a Comunităților Europene a fost un fenomen subdezvoltat și subestimat până la începutul anilor '90. O posibilă explicație pentru criza dezvoltată în jurul ratificării Tratatului de la Maastricht este că această criză ar fi legată de lipsa sensului identității. Astfel a devenit manifest: comunitatea are urgentă nevoie să prezinte un „raison d'être”⁴ care oferă o perspectivă superioară raționamentului de a fi pur economic. Începând cu prima parte a anilor '90, printr-o întoarcere clară și promptă, dogmatica judiciară și politică s-a reîntors la categoria „cetățeniei europene”, un fenomen mai înainte ignorat, ca la o bază proprie și necondiționată a legitimității. Incluziunea prevederilor legate de cetățenia Uniunii în TCE nu a fost deloc accidentală, aceste prevederi putând fi considerate imaginea în oglindă a dezbaterilor juridice doctrinare formulate în deceniile anterioare, cu toată măreția și imperfecțiunile acestora.

Din practica judecătorească dezvoltată în decursul ultimilor 15-16 ani în legătură cu unele aspecte ale cetățeniei Uniunii, în special dreptul de liberă circulație și ședere⁵, se poate concluziona că, din punctul de vedere al prezentului și al dezvoltării viitoare a Uniunii Europene, această instituție a căpătat o semnificație definitorie.

În trecutul recent – se pare – Uniunea și statele membre au ignorat discuțiile la nivel european privind întrebările generale constituționale. Acum, mult mai pronunțat, în centrul atenției se află corelațiile⁶ pe de o parte între sensul de identitate al populației, respectiv moștenirea europeană culturală, religioasă și umanistă, iar pe de altă parte între legitimitatea normativă. Toate acestea au condus la punerea în valoare a instituției cetățeniei Uniunii și la încărcarea cu conținut a acestui regim, la începuturi doar în mod simbolic. Reglementarea legală cu arie din ce în ce mai extinsă și interpretarea judecătorească extensivă au atras sau pot atrage⁷ transformarea acestei instituții, în același timp în care se realizează și necesitatea găsirii tradițiilor culturale, a identității europene, formarea noțiunii de „cetățean european” în sensul concret al cuvântului.

Într-un caz ideal, instituția cetățeniei Uniunii poate fi percepută ca o consecință necesară și o concluzie logică a dezbaterilor doctrinare europene privind identitatea și legitimitatea. Acest proces – în mod firesc – nu se desfășoară în forma unei locomoții

lineare și constante, iar acesta nu se întrevede numai din practica judecătorească la început timidă în materie, ci și din șirul fenomenelor de natură politică⁸ desfășurate în culisele Uniunii. Instituirea regimului juridic al cetățeniei s-a decis la începutul anilor '90 de către 12 state europene mai mult sau mai puțin obișnuite cu cooperarea, dar în 2009 această instituție trebuie (ar trebui) înțeleasă, resimțită și operată de 27 de state membre. Printre acestea sunt și acele state Central-Est-Europene care încă mai trăiesc în farmecul edificării statelor naționale și care nu se pot imagina ca elemente constitutive ale unei diversități care constituie un tot unitar. Numai respectarea și aplicarea normelor comunitare de către statele membre și climatul psihologic astfel creat în rândul cetățenilor Uniunii – altfel spus a cetățenilor statelor membre – poate constitui un mediu propriu atingerii unui astfel de scop poate chiar prea mareț.

Firesc, suntem conștienți de faptul că este oarecum ireverențioasă comentarea directă într-o comunicare științifică a unor evenimente de politică actuală, totuși considerăm ca demnă de a fi menționată tensionarea relațiilor diplomatice între Republica Slovacia și Ungaria în primăvara și vara anului 2009 pe fondul concepțiilor diferite în materia protecției minorităților și utilizării limbii lor materne. Această stare conflictuală compusă din multiple elemente este o nouă dovadă regretabilă a efectului univoc determinant *ex ante* și *ex post* al politicii interne și externe asupra dreptului. Chiar și atunci când Uniunea care include cele două state afirmă existența unor valori comune în forma literei scrise și a cuvântului rostit, în practică, la nivelul legiferării și aplicării legilor, statele membre nu doresc întotdeauna să înțeleagă principiile conexe cetățeniei Uniunii (principiile nediscriminării și al tratamentului egal). Sunt cu totul alte întrebări dacă și dreptul cetățeanului Uniunii la libera circulație și ședere în spațiul comunitar (art. 18 TCE), în anumite spețe completată cu libera circulație a lucrătorilor și libertatea de stabilire, a fost sau nu lezat de comportamentul analizat al statului membru și evaluarea dată situației de către Curtea Europeană de Justiție⁹.

2. Substratul normativ

La Conferința de la Haga din 1969, șefii de stat și de guvern ale celor 6 state fondatoare au formulat inițiativa intitulată „Europa cetățenilor”¹⁰. Câțiva ani mai târziu, la Conferința de la Paris din 1974, aceștia au considerat deja ca necesară conferirea unor drepturi speciale care ar fi depășit statutul atunci actual al cetățeanului comunitar¹¹ luat în sens strict. Au fost luate în considerare, printre altele, drepturi precum: dreptul de a participa la alegerile administrației publice locale, asigurarea dreptului de întrunire și de asociere în statele membre ale Comunităților, sau chiar posibilitatea introducerii unui model de pașaport unitar. Grupul Adonnino, înființat la mijlocul anilor '80, a depus nu mai puțin de două rapoarte pe masa Consiliului European, care printre altele stăruiau în sensul desființării controalelor la frontiere, recunoașterii reciproce a diplomelor, cooperării culturale mai intense, respectiv în sensul asigurării unor drepturi politice¹².

În anii '70 și '80, în domeniul reglementării comunitare a statutului cetățenilor statelor membre, se aflau în concurență două obiective principale: pe de o parte un obiectiv bazat pe considerente pur economice, și pe de altă parte un obiectiv cu caracter social. Drepturile subiective comunitare conferite cetățenilor statelor membre prin dreptul comunitar secundar s-au născut inițial cu intenția strictă ca mobilitatea individului, luată ca un fel de factor economic, să fie încurajată între statele membre. Mai târziu însă filosofia aflată în spatele acestor drepturi subiective s-a schimbat și s-a dorit protejarea persoanei aflată într-un stat diferit de cel al cărui cetățean era, indiferent de existența unui raport juridic la care aceasta să participe și din care să obțină venituri, prin conferirea unor drepturi în principal sociale. La schimbarea semnalată, cu toate certitudinea, a contribuit și tendința din ce în ce mai marcantă a combaterii „deficitului democratic”¹³ invocată împotriva funcționării sistemului instituțional comunitar, a legiferării și a modului de elaborare a deciziilor.

Momentul de cotitură, cum bine se cunoaște, a avut loc prin includerea în TCE a unor noi prevederi prin Tratatul de la Maastricht. Prin prevederile TCE de la art. 17 - 22 (articolele 8-8/E în vechea numerotare) instituția cetățeniei Uniunii a fost în final reglementată și la nivelul dreptului comunitar primar de statele membre.

Elementele noii instituții, care este în același timp și complementară deoarece presupune cetățenia unui stat membru (art. 17 TCE), sunt următoarele:

- dreptul de liberă circulație și ședere (art. 18);
- exercițiul dreptului de a alege și de a fi ales, ca drept politic (art. 19), la alegerile autorităților administrației publice locale ale statelor membre și la alegerile Parlamentului European;
- consolidarea drepturilor de control și de informare în raport cu instituțiile Uniunii în forma dreptului la petiție (art. 21);
- în fine, dreptul la protecție diplomatică și consulară care poate fi valorificat în statele care nu sunt membre ale Uniunii (art. 20).

În cadrul prezentului studiu nu dorim să întreprindem prezentarea amănunțită a fiecărui drept în mod individual, analiza lor detaliată regăsindu-se în multiple alte surse¹⁴.

Prevederile din TCE de mai sus au fost recepționate în cea mai mare parte a literaturii de specialitate cu critici sau cel puțin cu scepticism¹⁵. Enumerăm în următoarele rânduri unele din obiecțiile cele mai des formulate, fără pretenția unei prezentări exhaustive. Dacă cetățenia Uniunii ar fi avut în conținutul său și obligații, aceasta ar fi atras o mai puternică identificare al cetățenilor cu problemele Uniunii respectiv ale Comunității, însă acestea lipsesc cu desăvârșire. Clauza de la art. 18 alin. (1) TCE care condiționează exercițiul dreptului de liberă circulație și ședere de adoptarea ulterioară a unor izvoare de drept secundare generează o stare de incertitudine: „(...) sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de prezentul tratat și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării sale”. S-a mai susținut, drept critică generală la adresa regimului juridic aplicabil cetățenilor unor state terțe aflați pe teritoriul Uniunii, că

aceasta abia diferă de dreptul la liberă ședere a cetățenilor Uniunii, în consecință, instituția cetățeniei Uniunii nu este deloc aptă să contribuie la sensul de identitate europeană a cetățenilor statelor membre¹⁶.

Nu dorim să insistăm în continuare asupra criticilor prin care, într-o sferă relativ largă, s-au exprimat rezerve față de conținutul menționat, în special prin sesizarea lacunelor acestuia. Ținem totuși să observăm că prevederile TCE relevante nu constituie singurul corp normativ al dreptului comunitar primar a cărui utilizare ar fi suficientă pentru interpretarea regimului juridic al cetățeniei Uniunii. Comisia Europeană, de pildă, consideră că prohibirea discriminării pe baza cetățeniei¹⁷ face parte dintre drepturile care intră în conținutul juridic al cetățeniei Uniunii. Mai mult, în rapoartele care trebuiesc înaintate în mod obligatoriu la un interval de 3 în 3 ani de Comisia Europeană Parlamentului European referitor la cetățenia Uniunii, Comisia include¹⁸ și analiza situațiilor în legătură cu celelalte forme de discriminare enumerate la art. 13 TCE¹⁹. Baza textuală pentru coroborarea și co-interpretarea prevederilor menționate se regăsește²⁰ în art. 17 alin. (2) TCE referitoare la cetățenia Uniunii: „Cetățenii Uniunii se bucură de drepturile și au obligațiile prevăzute (...)”. Această referire creează în același timp și legătura între cetățenia Uniunii și sistemul drepturilor fundamentale comunitare²¹, chiar dacă în mod indirect, astfel cum vom descrie mai târziu la tratarea practicii Curții Europene de Justiție.

Capitolul V al Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene²² – documentul cu o soartă juridică mult timp incertă – poartă titlul „Drepturile cetățenilor” și adaugă noi drepturi subiective celor prevăzute în TCE, modificând regimul juridic al cetățeniei Uniunii prin introducerea dreptului la bună administrare și a dreptului de acces la documente, respectiv prin interpretarea mai extensivă a întregii instituții²³.

3. De la ignorare la interpretare dinamică – etapele cronologice ale jurisprudenței CEJ relevante în materie

Având în vedere fondul normativ sărac și lacunar, i-a revenit Curții Europene de Justiție sarcina de a conferi conținut prevederilor referitoare la cetățenia Uniunii, precum și a drepturilor conferite prin aceasta, ținând în mod special seama de libertatea de circulație și de ședere (art. 18 TCE). Cu accente acute a apărut necesitatea rezolvării chestiunii dacă dreptul de liberă circulație și de ședere are sau nu în conținutul său și un drept la unele beneficii sociale.

CEJ a avansat destul de prudent, ajungând de la o stare de ignorare totală a instituției cetățeniei Uniunii la interpretarea dinamică și extensivă actuală. Deși au trecut numai 16 ani de la consacrarea prin tratat a instituției cetățeniei Uniunii, mutațiile jurisprudenței Curții de la Luxemburg pot fi deja organizate într-o cronologie aproximativă după cum urmează (vom menționa nominal doar cauzele de bază):

1. Între 1993 și 1997 – perioada respingerii complete a instituției ca bază legală de sine stătătoare²⁴;
2. În jurul anului 1998 – perioada căutării punctelor de reper juridice²⁵;

3. Între 1998 și 2003 - perioada dezvoltării și acceptării ca bază legală independentă/perioada desăvârșirii acestei concepții²⁶;
4. Începând din 2003 – perioada interpretării legale dinamice²⁷.

Cetățenia Uniunii s-a transformat în timp relativ scurt, prin efectul interpretării extensive a CEJ, din rolul secundar al unui factor eminent psihologic într-o instituție fundamentală a dreptului comunitar, care în mod deloc neglijabil va influența în mod durabil și fondul altor arii și instituții ale dreptului, precum libertățile fundamentale economice existente în cadrul dreptului comunitar și principiul interdicției discriminării pe baza cetățeniei.

„Prin faptul că se atribuie cetățeniei Uniunii un caracter fundamental de către Curte...” - scrie avocatul general Geelhoed în concluziile scrise²⁸ prezentate în cauza *Bidar* - „...se afirmă în mod neechivoc că nu este vorba despre o noțiune pe dinăuntru goală sau simbolică, ci că cetățenia Uniunii este o stare de drept fundamentală a fiecărui cetățean al statelor membre, din care pot fi deduse drepturi și privilegii pentru ei pe teritoriul statului membru al Uniunii unde s-ar găsi.”

Se pot trage următoarele concluzii, după cum ies în evidență din practica judecătorească a Curții Europene:

Drepturile stipulate în art. 18 TCE de liberă circulație și de liberă ședere sunt drepturi fundamentale de care beneficiază fiecare cetățean al statelor membre și în cazul cărora restrângerea este permisă numai cu titlu extraordinar²⁹. Deși se acceptă că invocarea grevării peste măsură a bugetului de asigurări sociale de care dispune statul membru poate determina exonerarea acestuia, astfel că în consecință statul în cauză va putea să restricționeze dreptul de ședere pe teritoriul său a cetățenilor Uniunii proveniți din alte state membre, măsura va fi supusă testului proporționalității (necesitate și conformitate cu scopul propus).

CEJ interpretează în mod similar dreptul de acces la beneficiile cu caracter social, pe care îl deduce din dreptul de liberă circulație și de ședere. Curtea conferă statelor membre posibilitatea de a se exonera, condiționând din nou această posibilitate de respectarea principiului proporționalității³⁰.

Curtea Europeană nu a desființat, dar în schimb a redus din ce în ce mai accentuat discrepanța acumulată pe parcursul a mai multor decenii între libertățile fundamentale economice și libera circulație a persoanelor, cu sau fără scop economic. Este o evoluție evidentă a concepțiilor: obiectivul inițial al liberalizării forței de muncă (respectiv al pieței de muncă), luat ca factor de producție, este transformat în esența lui în dreptul de liberă circulație și ședere al cetățenilor Uniunii. Diferențele care mai persistă pot fi explicate printr-un considerent de ordin practic: s-au menținut cu scopul descurajării³¹ „turismului ajutoarelor sociale”.

În fine, din instituția cetățeniei Uniunii se pot deduce³² și un set de „drepturi prin ricoșeu”: cetățenii statelor terțe pot ajunge în mod indirect în cercul beneficiarilor acesteia. Aceasta deoarece Curtea dispune interpretarea în sens larg al dreptului de liberă circulație și de ședere, astfel, ca un exemplu clasic al argumentației bazată pe

principiul efectului util, se supune protecției conferite de dreptul primar comunitar mama cetățeană a unui stat terț în întreținerea căreia se află un minor cetățean al Uniunii, în pofida faptului că mama nu ar putea invoca normele din dreptul secundar comunitar în favoarea sa³³.

4. Cauze privitoare la dreptul la nume în fața Curții Europene de Justiție

Argumentele mai sus expuse pot fi bine ilustrate prin utilizarea unui exemplu concret: al dreptului la nume. Curtea de astăzi ar rezolva cauza Konstantinidis hotărâtă în 1993 într-o manieră complet diferită. Numele grecesc al lui Christos Konstantinides a fost transliterat la un oficiu de stare civilă din Germania – de altfel în conformitate cu standardele internaționale în materie. Împotriva acestui fapt a protestat partea interesată considerând că, în opinia sa, transliterarea a camuflat identitatea sa religioasă și etnică. În 1993 Curtea Europeană nu a adoptat hotărârea sa pe baza cetățeniei Uniunii ci a avut în vedere drept motivare în locul acesteia libertatea fundamentală economică, constatând încălcarea acestei libertăți.

Afirmațiile făcute mai înainte pot fi dovedite și prin comparația cu cazul Garcia Avello³⁴, care era din nou legată de chestiunea dreptului la nume. Copii soților Carlos Garcia Avello (cetățean spaniol) și Isabelle Weber (cetățeană belgiană) au purtat numele de familie de „Garcia Avello”. Părinții lor însă au dorit ca aceștia să poarte – conform tradiției iberice – numele de Garcia Weber. Căci, conform tradiției spaniole numele de familie a copilului este format din prima parte a numelui de familie al tatălui și numele de familie al mamei în această ordine. Autoritățile belgiene au respins înscrierea în registrul de stare civilă a numelor copiilor în această compoziție. Curtea Europeană de Justiție a hotărât în favoarea părinților, în mod deloc surprinzător, deși copii dețineau cetățenia ambelor state.

Mai neobișnuită a fost motivarea hotărârii: Curtea s-a referit la interdicția discriminării și la o serie de cauze anterioare (d'Hoop, Grzelczyk, Sala)³⁵ - lucru care în sine nici nu ar fi fost chiar așa de ieșit din comun. Ceea ce în schimb era mai interesant se regăsea la punctul 25 al hotărârii: „Deși conform stării prezente a dreptului comunitar reglementarea dreptului la nume ține de competența exclusivă a statelor membre, totuși statele membre sunt obligate să exercite această competență cu luarea în considerare a dreptului comunitar, ținând cont în mod special de prevederile din tratat privitoare la dreptul de liberă circulație și ședere în favoarea cetățenilor Uniunii”. După acestea Curtea a adăugat că nu dorește să extindă efectul material al Tratatului la raporturile juridice pur interne – deci lasă neatins principiul discriminării inverse.

De fapt, dreptul comunitar cunoștea deja tehnica argumentativă de mai sus, în special în cauzele legate de interzicerea discriminării. Sfera de aplicare a TCE, efectul lui material în mai multe cauze a fost extinsă de CEJ și la materii care – conform poziției Curții – au avut o tangență cu dreptul comunitar, deși nu aparțineau respectiv nici acum nu aparțin sferei reglementării comunitare (astfel că legiferarea

în aceste materii revine în continuare în competența statelor). Un astfel de domeniu a fost învățământul, respectiv politica educațională în cazul Gravier³⁶.

Curtea consideră deci că și exercitarea acestor competențe poate avea efecte semnificative asupra realizării libertăților economice fundamentale, și din acest motiv între acestea – deci între libertatea fundamentală economică și domeniul aflat în competența statelor membre – poate exista o legătură directă. Sintagma „conform stadiului actual al dreptului comunitar” combinată cu formula de mai sus conferă posibilitatea ignorării noțiunii inflexibile a sferei de aplicabilitate (materială) a dreptului comunitar de către Curte și astfel deschide calea extinderii sensului noțiunii interdicției discriminării, iar prin aceasta a întregii sfere de aplicabilitate a dreptului comunitar, întotdeauna ținând cont de circumstanțele cauzei concrete. Astfel s-a întâmplat și în cauza Bickel și Franz³⁷ relativ la o ipoteză penală sau în cauzele Phil Collins³⁸ în materia drepturilor de autor.

Între domeniile care au rămas în competența statelor membre și valorificarea instituției cetățeniei Uniunii există o suprafață de contact excepțional de largă, în special datorită extinderii sferei aplicabilității personale a celei din urmă. Din caracterul de bază al statutului de cetățean al Uniunii rezultă în cele mai multe cazuri o corelație directă între cele două. Singura limită indiscutabilă a acestei corelații ar putea fi constituită de raporturile juridice cu caracter pur intern, dacă CEJ nu ar cerceta din ce în ce mai des normele evident pur naționale (deoarece privesc exclusiv raporturile dintre stat și cetățean) care pot fi apte să restrângă libera circulație a cetățenilor europeni. Bunăoară, posibilitatea justificării unor asemenea măsuri din partea statelor membre este o chestiune de interpretare prin analizarea scopului real.

Hotărârea din cauza Grunkin și Paul³⁹ din toamna anului 2008 privea recunoașterea numelui de familie a unui minor cu cetățenie germană (Leonard Mattias Grunkin-Paul) născut și rezident în Danemarca, înscris în registrul de stare civilă cu un nume de familie constituit din numele de familie ale tatălui (Grunkin) și ale mamei (Paul) reunite. Părinții de cetățenie germană ai minorului au solicitat înscrierea fiului lor în registrul de stare civilă din Germania cu acest nume de familie reunit, cerere respinsă de autoritatea de stare civilă germană cu motivarea că purtarea numelui de către cetățenii germani este reglementată de dreptul german, iar aceasta nu permite purtarea unei nume compuse din nume de familie reunite. Curtea a considerat relativ rapid că ipoteza intră sub incidența dreptului comunitar, mai exact a art. 18 TCE, ținând cont de faptul că minorul are cetățenia unui stat membru care se află în mod legal pe teritoriul altui stat. După acestea, Curtea a constatat că dreptul de a reglementa, în ceea ce privește numele de familie, intră în competența statelor membre, însă aceste state trebuie să respecte dreptul comunitar în cursul exercitării competenței ce le revine. Poziția Curții reiese clar din hotărâre: faptul că cineva este obligat să poarte în statul membru al cărui cetățean este un alt nume decât cel înscris în registrul de stare civilă de la locul nașterii și rezidenței actuale este apt să împiedice exercitarea dreptului la liberă circulație al cetățenilor Uniunii. Diferența dintre numele de familie arătate în diferitele acte germane și

daneze poate pricinui dezavantaje serioase profesionale și personale persoanei afectate. Deoarece – după considerentele Curții – măsurile restrictive germane în materie nu sunt suficient de rigurose motivate, reglementarea în cauză este contrară dreptului de liberă circulație și ședere a cetățenilor Uniunii.

Posibilele consecințe ale practicii jurisdicționale a Curții Europene de Justiție în materia dreptului la nume și posibilele soluții aflate la dispoziția legiuitorilor și jurisdicțiilor naționale a statelor membre sau eventuala nevoie de acțiune în această materie merită a fi analizate într-un studiu separat⁴⁰.

IV. În loc de concluzii

Statele membre nu primesc neapărat cu bucurie interpretarea dinamică schematic punctată mai sus. Drept cauză a neliniștii lor stau în special creșterea vertiginoasă a numărului statelor membre și, în paralel, recesiunea. Statele membre cu capacitate economică mai semnificativă ar prefera dacă Curtea ar rezolva cu mai multă rețineră și cu mai multă disciplină a dogmaticii juridice litigiile legate de cetățenia Uniunii. Ceea ce neliniștește poate cel mai mult statele membre în legătură cu jurisprudența instanței de la Luxemburg este extinderea interdicției discriminării pe bază de cetățenie, subînțeleasă deja pe lângă instituția cetățeniei Uniunii, limitare impusă de art. 12 TCE. Iar efectul material al interzicerii generale a discriminării, valorificat prin cetățenia Uniunii, este pe atât de neclar pe cât este de vast: depinde de unde privim lucrurile.

La prima vedere, dogmatica dezvoltată de CEJ ar fi putut părea eclectică, în special în primul deceniu de după introducerea cetățeniei Uniunii. În realitate însă, instanța de la Luxemburg a parcurs în mod consecvent etapele schemei logice clădite de aceasta⁴¹. După unele aprecieri din literatura de specialitate, am ajuns la capătul jurisprudenței raționale⁴² – deși ne îndoim de această afirmație. Este mai de grabă vorba de faptul că instanța, pornind de la elementele stării de fapt, caută în continuare explicații, formulează efecte și trage concluzii, în timp ce întotdeauna are în vedere obiectivele în sens larg ale Comunității, respectiv mai recent cele ale Uniunii.

Concepția cetățeniei Uniunii – se pare – este parte integrantă a dilemei care preocupă în prezent Uniunea: trebuie clarificate corelațiile între identitate și legitimitate normativă. Curtea Europeană, se pare, și-a afirmat poziția: dorește să interpreteze extensiv drepturile conexe cetățeniei Uniunii, cu puține posibilități de exonerare pentru statele membre și acestea doar între limitele proporționalității – iar toate acestea deduse pe baza unor norme comunitare lacunare.

* **Dr. Erzsébet SÁNDOR-SZALAY**, Conferențiar, Universitatea din Pécs, Facultatea de Drept, Departamentul de Drept Internațional și European, director al Centrului pentru Studii Europene și Educație. zsoka@ajk.pte.hu. Traducerea în limba română a materialului a fost asigurată de către Székely János, licențiat în drept și absolvent al studiilor masterale din cadrul Facultății de Drept a UBB Cluj-Napoca, în prezent doctorand la Facultatea de Drept a Universității din Pécs.

- ¹ Despre cauzele acestui fenomen se pot studia numeroase puncte de vedere, printre altele: Paul W. KAHN, *Speaking Law to Power: Popular Sovereignty, Human Rights and the New International Order*, Chicago Journal of International Law, nr. 1/2000, articol ce poate fi accesat la <http://www.allbusiness.com/legal/international-law/1170175-1.html>, ultima accesare: 30 august 2009.
- ² Este totuși adevărat că, după patru decenii, statele membre ale Uniunii Europene au considerat la începutul anilor '90 că ar trebui consacrată posibilitatea sancționării statelor cu amenzi pentru conduita lor de neconformare cu dreptul comunitar. Articolul 228 al Tratatului de instituire a Comunității Europene (în continuare TCE) – rezultat ca urmare a modificărilor aduse prin Tratatul de la Maastricht – creează posibilitatea ca statele membre care nu execută benevol hotărârile Curții de la Luxemburg să fie constrânse la conformare prin obligare la plata unor sume forfetare sau amenzi cominatorii. A se vedea Comentariul art. 228 în András OSZTOVITS (editor) - *Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata* – Vol. I., Editura CompLex, Budapesta, 2008, p. 1455 și urm.; VÁRNAY/PAPP/VARJÚ/BARTHA – *EU jog a tárgyalóteremben. A tagállamokkal szembeni kötelezettségzegési eljárások*, Editura CompLex, Budapesta, p. 169 și urm.
- ³ Socotim ca necesară sublinierea faptului că nu considerăm noțiunile, fenomenele, calificările, antitezele pentru accentuarea sau pentru depictarea grafică a acestora respectiv formulările mai categorice utilizate de noi ca niște categorii absolute, incontestabile or statice sau închise. Chiar din contră: suntem convinși că toate fenomenele tratate țin de categorii relative, deschise dezbaterii, dinamice și deci aflate într-o schimbare continuă.
- ⁴ Jo SHAW, *Citizenship of the Union*, în Academy of European Law (editor) *Collected Courses of the Academy of European Law*, Vol. VI. Cartea 1, Den Haag, 1998, p. 237, 251.
- ⁵ Conform art. 18 al TCE: „Orice cetățean al Uniunii are dreptul de liberă circulație și sedere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de prezentul tratat și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării sale.”
- ⁶ În legătură cu această materie, pentru detalii, din literatura de specialitate de limbă maghiară a se vedea: Miklós KIRÁLY, *Egység és sokféleség. Az Európai Unió jogának hatása a kultúrára*, Budapesta, Editura Új Ember 2007; Zoltán CSEHI, *Új humanizmus a nemzetközi magánjogban – a kulturális identitás*, Magyar Jog, 2005, p. 8, 502; J.J WEILER – *Keresztény Európa* Budapesta, Editura Szent István Társulat, 2006 (traducerea în limbă maghiară a operei autorului *Ein christliches Europa. Erkundungsgänge*, Salzburg/München 2004). Literatura de specialitate în limbă străină în această materie este vastă, dintre contributorii cei mai semnificativi numele lui J.J. Weiler și U. Haltern fiind demne de mențiune, deși nu neapărat în susținerea aceluiași părerii.
- ⁷ A se vedea *infra*, pct. III. 3. al prezentului studiu.
- ⁸ Cu prilejul ultimelor extinderi, Uniunea Europeană a „importat” numeroase conflicte care au făcut să apară ca necesară definirea politică din ce în ce mai accentuată a procesului de integrare. Animositatea între Cipru și Turcia în legătură cu granița lor comună, neînțelegerile între Slovenia și Croația privind accesul la mare al celei dintâi, conflictul între Uniune și Bulgaria pe fondul corupției răspândite și a abuzurilor legate de sursele de finanțare comunitare. Printre situațiile conflictuale se arată o corelație specifică între instituția cetățeniei Uniunii și interdicția generală a discriminării (art. 12 TCE) bazată pe aceasta, respectiv principiul tratamentului egal (art. 13 TCE) care se interpretează împreună cu ea, pe de o parte și între protecția insuficientă acordată drepturilor minorităților naționale de către statele membre pe de altă parte.

- ⁹ A se vedea, de exemplu: Balázs MAJTÉNYI, András László PAP: *A szlovákiai nyelvtörvény és a diszkrimináció tilalma*, MTA Jogtudományi Intézet, 2009, http://www.mta-jti.hu/allamnyelv_majtenyipap.pdf, ultima accesare: 25 august 2009 sau Gábor KARDOS, Balázs MAJTÉNYI, Balázs VIZI, *A szlovákiai államnyelv-törvény módosításának elemzése*, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2009, ultima accesare: 30. 08 2009.
- ¹⁰ Al treilea raport comprehensiv despre activitatea Comunității Europene, 1969, p. 527. și urm., citat de: Stefan KADELBACH: *Unionsbürgerschaft*, în: Armin von Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin-Heidelberg, Springer-Verlag, 2003, p. 542.
- ¹¹ Sintagma de „cetățean comunitar” s-a referit la regimul juridic al cetățenilor statelor membre reglementat de dreptul comunitar în perioada precedentă Tratatului de la Maastricht. Limba germană folosește expresia de „Marktbürger”, în limbajul francez de specialitate s-a răspândi denumirea de „ressortissant” respectiv „citoyenneté communautaire”, pentru aceasta a se vedea, de ex., din literatura germană de specialitate: Christian CALLIES, *Der Unionsbürger: Status, Dogmatik und Dynamik*, Europarecht Beiheft 1, 2007, p. 9. și urm.; în literatura de specialitate maghiară se citează denumirea franceză de ex. în: Judit FAZEKAS, Zsófia ASZTALOS, *Uniós polgárok: hogyan tovább? Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok fejlődése a Maastrichti Szerződéstől az Alkotmányos Szerződésig*, Acta Humana, anul 16, nr. 2/2005, p. 81 și urm.
- ¹² Buletin al CE, 7/1985 anexă, citat de: Ferdinand WOLLENSCHLÄGER, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2007, p. 96- 97.
- ¹³ În limbajul de specialitate maghiar se folosește alternativ expresia de „deficit democratic” și de „deficit-democratic”. Fără să întreprinderea unor cercetări și analize mai aprofundate, încercăm să utilizăm în mod consecvent expresia de „deficit-democratic”. Considerăm că „deficit” ca și cuvânt sugerează un conținut negativ și deci poate fi utilizat ca și sufix/prefix, iar în versiunea substantivală pare să se refere la natura democratică a acestui deficit sau a acestei lipse, ceea ce pentru noi pare a fi neinteligibil.
- ¹⁴ Cu titlu exemplificativ enumerăm câteva surse în limbă maghiară: Judit FAZEKAS, Zsófia ASZTALOS, *op. cit.*, p. 83 și urm.; Ernő VÁRNAY, Mónika PAPP, *Az Európai Unió joga*, Budapesta, Editura KJK-Kerszöv, 2005, p. 58 - 63; Sándor Erzsébet SZALAYNÉ, *Az Európai Unió közjogi alapjai*, Budapesta-Pécs, Editura Dialóg Campus, 2003, p. 255 - 266; András OSZTOVITS (editor), *Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata I*, Editura CompLex, Budapesta, 2008, p. 63 și urm.
- ¹⁵ A se vedea: Judit TÓTH, *Választójog, népképviselő és állampolgárság az EU-ban és Magyarországon*, în: László BODNÁR (editor): *EU-csatlakozás és alkotmányozás*, Szeged, Universitatea Științifică de la Szeged, Facultatea de Științe Juridice și ale Statului, Catedra de Drept Internațional, 2001, p. 22; Tamás GYULAVÁRI, *Uniós polgárság: vágyak és valóság*, Európai Tükör, anul VIII, nr. 7/2003, p. 21 și urm., cu referințe la alte lucrări în literatura de specialitate; Ulrich HALTERN, *Das Janusgesicht der Unionsbürgerschaft*, Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 2005, p. 87; Simone STAEGELICH, *Rechte und Pflichten aus der Unionsbürgerschaft*, Zeitschrift für Europarechtliche Studien, anul 6, nr. 4/2003, p. 520 - 521.
- ¹⁶ A se vedea Tamás GYULAVÁRI *op. cit.*, p. 42 - 43.

- ¹⁷ Art. 12 TCE: „În domeniul de aplicare a prezentului tratat și fără a aduce atingere dispozițiilor speciale pe care le prevede, se interzice orice discriminare exercitată pe motiv de cetățenie sau naționalitate”.
- ¹⁸ A se vedea, de exemplu, al treilea raport al Comisiei Europene despre cetățenia Uniunii - COM (2001) p. 506.
- ¹⁹ Art. 13 TCE: „Fără a aduce atingere celorlalte dispoziții din prezentul tratat (...) Consiliul (...) poate lua măsurile necesare în vederea combaterii oricărei discriminări bazate pe sex, rasă sau origine etnică, pe religie sau convingeri, pe handicap, vârstă sau orientare sexuală.”
- ²⁰ Art. 17 alin. (2) TCE: „Cetățenii Uniunii se bucură de drepturile și au obligațiile prevăzute de prezentul tratat.”
- ²¹ Shiofra O’LEARY, *The Relationship Between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law*, *Common Market Law Review*, 32, 1995, p. 519.
- ²² A se vedea documentul intitulat „Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene”, publicat cu solemnitate de Parlamentul European, Consiliu și Comisie – JO 2007 C 303/01, 12.14.2007. Conform noului text al art. 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), modificat prin Tratatul (de Reformă) de la Lisabona, Carta - în mare parte în forma adoptată în data de 7 decembrie 2000 (cu rectificările adoptate în data de 12 decembrie 2007) - a fost ridicată la nivelul unei norme primare, la rang egal cu tratatele fondatoare. Deci Carta nu a dobândit puterea obligatorie ca parte a unui tratat, cum a fi fost cazul dacă ar fi fost adoptată proiectul Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa, ci *uno actu*, împărtășind soarta juridică a Tratatului de Reformă, desigur după intrarea în vigoare a acestuia. A se vedea, de exemplu, Klemens H. FISCHER, *Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag*, Baden-Baden, Wien, Bern, Nomos Verlag, 2008, p. 115-116.
- ²³ Carta conține următoarele drepturi: dreptul electoral activ și pasiv la alegerea Parlamentului European și a autorităților publice locale ale statelor membre (art. 39 și 40); dreptul la bună administrare (art. 41), dreptul de acces la documente (art. 42), dreptul de a sesiza Ombudsmanul European (art. 43), dreptul de a adresa petiții Parlamentului European (art. 44), libertatea de circulație și de ședere (art. 45), și în fine dreptul la protecție diplomatică și consulară (art. 46).
- ²⁴ C-168/91 Konstantinidis, Rep. 1993, 1191.
- ²⁵ C-274/96 Bickel și Franz, Rep. 1998, I-7637; C-378/97 Wijsenbeek, Rep. 1999, I-6207.
- ²⁶ C-85/96 Martinez Sala, Rep. 1998, I-2691; C-184/99 Grzelcyk, Rep. 2001, I-6193; C-224/98 d’Hoop, Rep. 2002, I-1691.
- ²⁷ C-138/02 Collins, Rep. 2004, I-2703; C-456/02 Trojani, Rep. 2004, I-7573; C-200/02 Zhu și Chen, Rep. 2004, I-9925; C-192/05 Tas-Hagen, Rep. 2006, I-451; C-11, 12/06 Morgan și Bucher, Rep. 2008, I-9761; C-499/06 Nerkowska, Rep. 2008, I-3993. Cauze rezolvate definitiv, dar nepublicate încă în Repertoriu: C-33/07 Jipa (2008), C-127/08 Metock (2008), C-353/06 Grunkin și Paul (2008), C-158/07 Förster (2008), C-524/06 Huber (2008), C-221/07 Zablocka-Weyhermüller, C-22,23/08 Vatsouras și Koupatantze (2009). Cauze aflate încă pe rol: C-135/08 Rottmann, C-310/08 Ibrahim, C-535 Pignataro, C-480/08 Teixeira etc.

- ²⁸ C-209/03 Dany Bidar, Rep. 2005, I-2119, punctul 28.
- ²⁹ A se vedea concluziile finale ale avocatului general Geelhoed publicate la 19 februarie 2004 (punctul 10) în cauza Troiani, C-456/02, Rep. 2004, I-7573.
- ³⁰ A se vedea concluziile finale ale avocatului general Geelhoed publicate la 11 noiembrie 2004 (punctul 28) în cauza Bidar, C-209/03, Rep. 2005, I-2119.
- ³¹ A se vedea cauza Troiani, *supra* sau *inter alia*, cauza C-138/02 Collins, Rep. 2004, I-2703.
- ³² În literatura de specialitate există un autor care denumește dreptul rezultat din logica și argumentația de mai sus a Curții „Reflexrecht”: Ulrich HALTERN, *Europarecht. Dogmatik im Kontext*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, p. 503.
- ³³ A se vedea cauza C-200/02 Zhu și Chen, Rep. 2004, I-9925. Pentru detalii despre cauză, a se vedea Bernhard HOFSTÖTTER, *A Cascade of Rights, or Who Shall Care for Little Catherine?* ELRev. 30 (2005), p. 548. și urm.
- ³⁴ C-148/02, Rep. 2003, I-11613.
- ³⁵ A se vedea *supra*, nota 26.
- ³⁶ C-293/83, Gravier, Rep. 1985, 593.
- ³⁷ C-274/96, Bickel și Franz, Rep. 1998, I-7637.
- ³⁸ C-92/92 și C-326/92, Phil Collins, Rep. 1993, I-5145.
- ³⁹ C-353/06 Grunkin și Paul, decisă în data de 14 octombrie 2008 (Nepublicată încă în Repertoriu).
- ⁴⁰ În pregătire: Sándor Erzsébet SZALAYNÉ, studiul *Az „európai polgár” névviselési jogáról – avagy a közösségi jog alkalmazási körének rugalmas határai*, în curs de apariție la începutul anului 2010.
- ⁴¹ În această privință, pentru o analiză amănunțită, a se vedea: Zsófia ASZTALOS, *Unió polgárság és diszkrimináció tilalma*, lucrare de doctorat în manuscris, Miskolc 2009, p. 134 și urm.
- ⁴² Kay HAILBRONNER, *Die Unionsbürgerschaft und das Ende rationaler Jurisprudenz durch den EuGH?*, *Neue Juristische Wochenschrift* 2004, p. 2185 - 2188.