

Confuzii judiciare între Consiliul Europei și Uniunea Europeană

*judecător Cristi Danileț,
Tribunalul Cluj,
membru U.N.J.R.*

*judecător Dragoș Călin,
Curtea de Apel București,
vicepreședinte U.N.J.R.*

The Council of Europe is an organisation set up in 1949 that aims at protecting the human rights, fundamental freedoms and the rule of law; the main document is the European Convention on Human Rights, and the European Court from Strasbourg is part of the system of protection; Romania is Part of the Council of Europe from 1993. The European Union aims at the economic, social and political cooperation among the Member States; the corpus of legislation adopted by the European institutions, along with the founding Treaties form the Community Law, and the official interpretation of the Treaties is provided by the European Court of Justice from Luxembourg; Romania is a Member of the EU starting with 2007. The Courts in Romania, the Constitutional Court included, confuse between the conventional norms and the Community norms.

1. În Monitorul Oficial nr. 581 din 23 august 2007 a fost publicată Decizia Curții Constituționale nr. 588 din 19 iunie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 228 și art. II alin. 3 din Legea nr. 356/2006 pentru modificarea și completarea Codului de procedură penală, precum și pentru modificarea altor legi²²². Soluția a fost de respingere a excepției invocate.

Atenția ne-a fost atrasă penultimul paragraf din motivarea deciziei: *‘Pentru aceleași considerente, nu pot fi reținute nici criticile formulate în raport cu Recomandarea nr. (94)12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, adoptată în data de 13 octombrie 1994 la cea de-a 516-a întâlnire a secretarilor de stat. De altfel, Curtea reține că acest tip de acte comunitare reprezintă măsuri legale ce permit instituțiilor Uniunii Europene să-și prezinte punctele de vedere în fața statelor membre, fără ca acestea să fie obligate să se conformeze soluției propuse de administrația comunitară.*

Recomandările, spre deosebire de opinii, pot fi date și din proprie inițiativă, reprezentând astfel doar poziția instituției de la care emană, semnificația lor reală fiind de natura morală sau politică’.

Citind frazele de mai sus, am realizat confuzia ce există la nivelul jurisdicției constituționale, dar nu numai, asupra instituțiilor europene și a naturii actelor emise de acestea, aspecte pe care le vom lămurii în cele ce urmează:

2. Recomandarea nr. (94) 12 privește independența, eficiența și rolul judecătorilor²²³ și a fost emisă de către Consiliul Miniștrilor, organism din cadrul Consiliului Europei.

Consiliul Europei este cea mai veche organizație politică din Europa²²⁴. Fondat la data de 5 mai 1949, Consiliul reunește în prezent 47 de state europene. România a ratificat Statutul Consiliului Europei (adoptat la Londra în 5 mai 1949) prin Legea nr. 64/1993²²⁵ și a devenit

222 Disponibilă online la adresa http://www.ccr.ro/CCRDocFiles/Dosar2075_2007.doc

223 Tradusă în limba română pe <http://www.unjr.ro/independenta.html>. Pentru alte recomandări ale Comitetului Miniștrilor în domeniul justiției, traduse în limba română, a se vedea Cristi Danileț, *Eficiența și*

Echitatea Justiției, IRDO, 2008 la http://www.irdo.ro/file.php?fisiere_id=539&inline sau pe site-ul CEPEJ www.coe.int/cepej la secțiunea rezervată țării noastre.

224 Detalii la <http://www.coe.int>

225 Publicată în M.Of., Partea I, nr. 238 din 4 octombrie 1993.

membru al Consiliului Europei la data de 7 octombrie 1993. Consiliul Europei este distinct de Uniunea Europeană, însă toate statele membre ale Uniunii sunt și membre ale Consiliului Europei. Obiectivul principal al acestuia este realizarea unei unități mai strânse între statele membre pentru protejarea drepturilor omului, a libertăților fundamentale și a statului de drept, principii care constituie fundamentul tuturor democrațiilor autentice și care influențează viața tuturor europenilor. Consiliul Europei are două organisme statutare principale: Comitetul Miniștrilor și Adunarea Parlamentară.

Comitetul Miniștrilor reprezintă *organismul de decizie* al Consiliului Europei, alcătuit din miniștrii afacerilor externe ai celor 47 de state membre sau din reprezentanții diplomați permanenți la Strasbourg²²⁶. El constituie un organism guvernamental în care, în condiții de egalitate, pot fi discutate demersurile naționale privind problemele cu care se confruntă societatea europeană, cât și forumul în care se elaborează răspunsurile europene la aceste provocări. În colaborare cu Adunarea Parlamentară, Consiliul Miniștrilor reprezintă gardianul valorilor fundamentale ale Consiliului Europei și este învestit cu misiunea de a controla respectarea angajamentelor luate de statele membre.

Recomandarea de care menționează Curtea Constituțională nu a fost emisă la vreo reuniune a secretarilor de stat. Am arătat mai sus cine sunt convocați la adunările Consiliului Miniștrilor. Formula folosită în documentele oficiale este '*the Minister's Deputies*' (en) sau '*des Delegates des Ministres*' (fr), ceea ce s-ar traduce prin 'delegațiile miniștrilor', adică personale desemnate de miniștrii de externe.

Recomandările Consiliului Europei nu reprezintă doar un act moral sau politic, cum susține Curtea noastră Constituțională. Acest rol a fost de mult timp depășit. În cadrul Consiliului, o recomandare reprezintă un stadiu minim pe care statul-parte trebuie să îl îndeplinească într-un anumit domeniu. Este un fel de politică publică ce trebuie însușită de statul membru și preluată în actele normative interne. În cazul de față, toate actele ce privesc statutul magistraților din România trebuie să fie conforme cu

Recomandarea nr. 12 din 1994 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei.

3. Uniunea Europeană (UE)²²⁷ este rezultatul unui proces de cooperare și integrare care a început în anul 1951, între șase țări europene

(Belgia, Germania, Franța, Italia, Luxemburg și Olanda). După cincizeci de ani și cinci valuri de aderare (1973 - Danemarca, Irlanda și Regatul Unit; 1981 - Grecia; 1986 - Spania și Portugalia; 1995 - Austria, Finlanda și Suedia; 2004 - Cipru, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Cehia, Slovacia, Slovenia și Ungaria; 2007 - Bulgaria și România), UE are astăzi 27 de state membre. Trei țări au statutul de stat candidat: Croația, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei și Turcia.

Misiunea U.E. este de a organiza relațiile dintre statele membre și între popoarele acestora, într-o manieră coerentă, având drept suport solidaritatea. Principalele obiective sunt: promovarea progresului economic și social (piața unică a fost instituită în 1993, iar moneda unică a fost lansată în 1999); să afirme identitatea U.E. pe scena internațională (prin ajutor umanitar pentru țările nemembre, o politică externă și de securitate comună, implicare în rezolvarea crizelor internaționale, poziții comune în cadrul organizațiilor internaționale); să instituie cetățenia europeană (care nu înlocuiește cetățenia națională dar o completează, conferind un număr de drepturi civile și politice cetățenilor europeni); să dezvolte o zonă de libertate, securitate și justiție (legată de funcționarea pieței interne și, în particular, de libera circulație a persoanelor); să existe și să se consolideze în baza dreptului comunitar (corpul legislației adoptate de către instituțiile europene, împreună cu tratatele fondatoare).

Instituțiile implicate în conducerea U.E. sunt cinci: Parlamentul European (ales de către

Deși România este membru al Uniunii Europene din 2007, la nivelul jurisdicțiilor naționale, inclusiv al Curții Constituționale, se fac confuzii nepermise între normele convenționale și normele comunitare.

226 Mai multe detalii la <http://www.coe.int/T/CM/aboutCM.en.asp>.

227 Detalii la <http://www.infoeuropa.ro/jsp/page.jsp?cid=59&lid=1>.

popoarele Statelor Membre)²²⁸, Consiliul U.E. (reprezentând guvernele Statelor Membre)²²⁹, Comisia Europeană (executivul și organismul cu drept de a iniția legislație)²³⁰, Curtea de Justiție a Comunităților Europene (care asigură compatibilitatea cu dreptul comunitar)²³¹, Curtea de Conturi Europeană (responsabilă de controlul folosirii fondurilor comunitare)²³².

Legislația comunitară are un caracter distinct față de legislația națională și este independentă față de aceasta din urmă. Aceasta înseamnă că prevederile legislației comunitare pot conferi drepturi și impune obligații în mod direct, adică fără amestecul sau intervenția autorităților naționale. Ordinea de drept comunitară este constituită din:

- actele juridice fundamentale (*izvoare primare*), adică: Tratatul de instituire a celor trei Comunități europene; Decizia și Actul privind alegerile directe în Parlamentul european (1976) ; Deciziile și tratatele de aderare ; Tratatul de la Maastricht ; Tratatul de la Amsterdam; Tratatul de la Nisa.

- actele adoptate de instituțiile comunitare în scopul aplicării prevederilor Tratatului (*izvoarele secundare*), adică regulamente, directive, decizii, acorduri, recomandări.

Recomandările, ca și avizele, sunt tot acte de drept derivat, dar fără forță obligatorie, deoarece ele solicită numai adoptarea unei anumite conduite de către statele comunitare. Semnificația lor constă în aceea că îndeplinesc un rol de apropiere a legislațiilor naționale.

Totuși, art. 211 TCE conferă Comisiei competența de a formula recomandări sau opinii în domeniile prevăzute de tratat, ori de câte ori consideră necesar. Aceste acte pot avea efect persuasiv, dacă sunt menționate într-o hotărâre a Curții de Justiție a Comunităților Europene, instanțele naționale fiind obligate să le urmeze, dacă interpretează dreptul comunitar, indicând scopul legislației comunitare.

4. Soluția de mai sus nu este un accident în practica Curții Constituționale.

Astfel, prin decizia nr. 568 din 19 sept. 2006²³³, publicată în M.Of. 890 din 1.11.2006,

s-a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.12, 13 și 22 din Legea 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public și ale art.32 și 33 din Legea nr.182/2002 privind protecția informațiilor clasificate.

Curtea a reținut ‘O altă critică constă în susținerea privind **încălcarea Recomandării (2002)2 privind accesul la documente oficiale adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului European**, precum și încălcarea cap.2 (în realitate Titlul I – Articolul II-71) din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, referitor la libertatea de informare. Și cu privire la aceste susțineri Curtea Constituțională constată că sunt neîntemeiate. Pentru a aplica dispozițiile prevăzute de art.148 din Constituție trebuie ca procesul de aderare a României la **Uniunea Europeană să fie încheiat, astfel că la data pronunțării prezentei decizii nu poate fi analizată eventuala contradicție între textele de lege criticate și prevederile documentelor internaționale menționate**’.

Or, art 148 din actul fundamental al țării privește integrarea în UE, iar alin. (2) stabilește: ‘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’. Or, după cum am arătat mai sus, Recomandările Consiliului European nu sunt reglementări comunitare.

5. În fine, un atare gen de confuzii l-am întâlnit între dreptul comunitar și dreptul protecției drepturilor omului chiar în bilanțul de activitate pentru anul 2007 al mai multor tribunale și curți de apel.

a. Spre exemplu, în bilanțul Tribunalului Olt (nepublicat), se menționează: ‘S-a constatat astfel că hotărârile pronunțate de judecători îndeplinesc condițiile impuse de legiuitor la art.261 și urm. din Codul de procedură civilă, acestea fiind motivate în fapt și în drept, și nu de puține ori menționându-se dispozițiile **dreptului comunitar** cu referire la o serie de

228 Detalii la <http://www.europarl.europa.eu>.

229 Detalii la <http://consilium.europa.eu/>

230 Detalii la <http://ec.europa.eu>.

231 Detalii la <http://curia.europa.eu>.

232 Detalii la http://eca.europa.eu/portal/page/portal/eca_main_pages/splash_page.

233 Disponibilă on-line la adresa http://www.ccr.ro/CCRDFiles/Dosar20197_2006.doc

cazuri din jurisprudența **Curții Europene a Drepturilor Omului**²³⁴.

b. În bilanțul de activitate pentru anul 2007 al Curții de Apel Pitești (nepublicat), la capitolul 'Aplicarea directă a dreptului comunitar în activitatea judecătorilor instanței' se menționează: 'Aplicarea directă a **dreptului comunitar** constituie, după 1 ianuarie 2007, o necesitate a integrării sistemului judiciar românesc în cel comunitar. Prin urmare, judecătorii de la toate instanțele din circumscripție au fost preocupați de aplicarea directă la spețele pe care le soluționează a dispozițiilor **Convenției Europene a Drepturilor Omului**. Sub acest aspect, primordială a fost preocuparea asigurării dreptului la un proces echitabil (art.6 din Convenție) prin efectuarea procedurilor judiciare într-un termen rezonabil, dar și prin asigurarea tuturor garanțiilor procesuale, inclusiv a dreptului la apărare gratuită, atunci când mijloacele materiale nu-i permit angajarea unui apărător (art.6 pct.3 lit.c din Convenție). De fapt, **dispozițiile Convenției** au fost aplicate nu numai în domeniul penal dar și în cel civil și comercial și întotdeauna când norma procedurală internă a fost în distonanță cu cea **comunitară** s-a aplicat aceasta din urmă exemplificând, astfel, folosirea interpretărilor atunci când una din părți nu cunoștea limba română.'

c. În Raportul de activitate pentru anul 2007 al Tribunalului Gorj (nepublicat), se menționează : „*Apreciem prin prisma art. 6 paragraf 1 din **Convenția Europeană a Drepturilor Omului** coroborat cu art. 21 alin. 3 din Constituția României, că în spețele cu care am fost investiți, în mod constant am avut în vedere noțiunea de termen rezonabil acreditată în **dreptul comunitar** și principiul celerității din legea română, scopul justițiabilului care se adresează instanței fiind valorificarea dreptului său într-un timp cât mai scurt și reluarea vieții obișnuite*”²³⁵.

d. La capitolul 3.8 din Raportul de activitate pentru anul 2007²³⁶, rezervat aplicării directe a **dreptului comunitar** în activitatea judecătorilor din Curtea de Apel Târgu-Mureș (nepublicat), se evidențiază că „judecătorii fac trimitere în deciziile lor la diferite dispoziții legale europene precum și la soluțiile adoptate de **Curtea Europeană a Drepturilor Omului**”.

Evident, în toate aceste cazuri se face confuzie între dreptul comunitar, ale cărui izvoare sunt cele menționate mai sus (aplicabil în România din 1 ianuarie 2007) și dreptul izvorând din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, pact încheiat sub auspiciile Consiliului Europei și aplicabil obligatoriu pe teritoriul statelor membre (în țara noastră din 1994).

234 Extras din Raportul de bilanț pe anul 2007 al Tribunalului Olt, disponibil pe portalul instanțelor la <http://portal.just.ro/InstantaInformatiiPublice.aspx?idInstitutie=104>, p. 7

235 Disponibil la <http://portal.just.ro/InstantaInformatiiStatistice.aspx?idInstitutie=95>.

236 Disponibil la <http://portal.just.ro/InstantaInformatiiStatistice.aspx?idInstitutie=43>.