

RĂSPUNS COLECTIV

**la sesizările primite din partea mai multor petenți cu privire la
neconstituționalitatea dispozițiilor Legii nr. 13/2008 pentru ratificarea Tratatului de la
Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a
Comunității Europene, semnat la Lisabona la 13 decembrie 2007, precum și a Tratatului de la
Lisabona**

Printr-un număr important de petiții înregistrate la instituția Avocatul Poporului s-a solicitat sesizarea Curții Constituționale a României cu privire la neconstituționalitatea dispozițiilor Legii nr. 13/2008 pentru ratificarea Tratatului de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, semnat la Lisabona la 13 decembrie 2007, prin care a ratificat Tratatul de la Lisabona, față de art. 1 alin. (3) și (5), art. 147 alin. (3) din Constituția României, republicată, precum și față de art. 78 raportat la art. 77 alin. (1) și art. 100 alin. (1) din Constituție. Totodată, se menționează că textele Tratatului de la Lisabona încalcă dispozițiile art. 1 alin. (1), (3)-(5), art. 2, art. 11, art. 16, art. 21, art. 22-53, art. 146 lit. b) și art. 147 alin. (4) din Constituția României, republicată.

În plus, s-a solicitat sesizarea Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate a Legii nr. 13/2008, precum și a Tratatului care face corp comun cu aceasta, și în ceea ce privește art. 2 TUE, art. 4 TUE, art. 19 alin. 1 par. 2 TUE și art. 325 TFUE, pentru încălcarea art. 1 alin. (3)-(5), art. 2, art. 11, art. 20, art. 148 din Constituția României.

În esență, petenții au apreciat că:

i) au fost săvârșite încălcări de Parlamentul României prin adoptarea Legii nr. 13/2008, prin care a ratificat Tratatul de la Lisabona, cu ignorarea supremăției Constituției României și fără revizuirea Constituției României în vigoare, ceea ce:

- a creat o stare de insecuritate juridică pentru toți cetățenii României în urma pronunțării de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene a: Hotărârii din 18 mai 2021, Asociația „Forumul judecătorilor din România” și alții, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19; Hotărârii din 21 decembrie 2021, Euro Box Promotion și alții, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19 și a Hotărârii din 22 februarie 2022, RS, C-430/21;

- a creat pericolul ca cetățenii României să fie obligați să respecte dispozițiile unor acorduri încheiate de Uniunea Europeană care pot fi în contradicție cu Constituția României, fără posibilitatea efectuării de către Curtea Constituțională a efectuării controlului de constituționalitate al respectivelor acorduri internaționale;

- a interzis accesul la instanță în mod eficient și eficace a cetățenilor României cu privire la deciziile instituțiilor Uniunii Europene care îi afectează, dar nu îi indică ca și destinatari;

ii) este necesar să fie sesizată Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a Legii nr. 13/2008, precum și a Tratatului care face corp comun cu aceasta, în ceea ce privește art. 2 TUE, art. 4 TUE, art. 19 alin. 1 par. 2 TUE și art. 325 TFUE, pentru încălcarea art. 1 alin. 3-5, art. 2, art. 11, art. 20, art. 148 din Constituția României, întrucât se pune în discuție dacă normele indicate în petit sunt constituționale numai în măsura în care nu se pune în discuție obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale sau în măsura în care nu se relativizează principiile și garanțiile constituționale: principiul securității raporturilor juridice; dreptul la un proces echitabil, mai cu seamă că acesta este garantat și prin Carta Drepturilor Fundamentale a UE, dar în interpretarea dată de CEDO, interpretare respectată pe deplin de Curtea Constituțională, nu de CJUE (CJUE era obligată să asigure interpretarea

dreptului la un proces echitabil sub aspectul unui tribunal independent, imparțial și instituit prin lege prin raportare la jurisprudența CEDO care asigură interpretarea art. 6 par. 1 CEDO, dar și luând în considerare legislațiile și practicile naționale, ceea ce nu a făcut, Curtea de la Luxembourg încălcând chiar practica CEDO în materie, cu referire în special la cauza Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanda¹); standardul cel mai înalt de protecție pentru drepturile omului în general; principiul separației puterilor în stat, judecătorul național neputând usurpa competențele legiuitorului și principiul statului de drept și a supremăției constituționale.

iii) trebuie sesizată Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea Legii nr. 13/2008 în temeiul dispozițiilor art. 99 lit. §) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată și modificată, și formularea unor plângeri disciplinare împotriva judecătorilor care nu au respectat deciziile Curții Constituționale și au aplicat hotărârile CJUE în detrimentul deciziilor Curții Constituționale, încălcând prevederile constituționale din art. 147 alin.(4) din Constituție, care stabilesc obligativitatea deciziilor Curții.

Totodată, se solicită sesizarea instanței de contencios constitutional și cu privire la decretul prezidențial prin care a fost promulgată Legea nr. 13/2008, întrucât o lege pe care Parlamentul României a adoptat-o și a fost trimisă Președintelui României pentru promulgare, nu poate primi număr de înregistrare înainte ca decretul prezidențial de promulgare să existe conform dispozițiilor art. 1 alin. (1) din Constituția României.

Sintetizând susținerile petenților, se consideră că sesizarea Curții Constituționale este necesară în acest caz pentru stoparea stării de insecuritate juridică, încălcării drepturilor și libertăților cetățenilor români și înlăturării stării de pericol apărută, întrucât în lipsa acestora, însăși statalitatea României, independența și suveranitatea ei sunt în pericol.

I. Precizări cu privire la cele sustinute în petitie

În ceea ce privește tratatele Uniunii Europene apreciem necesar a fi menționate câteva aspecte pe care le considerăm esențiale în contextul analizei de constituționalitate realizată în acest caz.

Astfel, aceste tratate sunt acorduri cu forță juridică obligatorie încheiate între statele membre ale Uniunii Europene. Ele stabilesc obiectivele Uniunii Europene, regulile de funcționare ale instituțiilor europene, procedura de luare a deciziilor și relațiile existente dintre Uniune și statele membre. Toate măsurile luate de Uniunea Europeană se bazează pe tratate, care fac parte din legislația primară a Uniunii Europene.

În prezent, sunt în vigoare tratatele fondatoare, de modificare și de aderare, precum și unele protocoale semnate între statele membre, respectiv: Tratatul privind Uniunea Europeană (versiune consolidată 2016), Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (versiune consolidată 2016), Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (versiune consolidată 2016) și Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (2016)¹.

Tratatul de la Lisabona (Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene - TFUE) de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană (TUE) și a Tratatului de instituire a Comunității Europene (TCE) a intrat în vigoare în data de 1 decembrie 2009 și a introdus modificări fundamentale ordinii juridice a Uniunii Europene.

În acest sens, Tratatul clarifică competențele Uniunii Europene, distingând trei tipuri de competențe: competență exclusivă – art. 3 din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene (în anumite domenii, Uniunea Europeană este singura care poate adopta dispoziții legislative, statele membre ocupându-se doar de punerea în aplicare, spre exemplu uniunea vamală, regulile de concurență pentru piața internă a Uniunii Europene, politica monetară în Eurosistem), competență partajată - art. 4 din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene (statele membrele au dreptul de a legifera și de a adopta măsuri

¹ <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html>

obligatorii în cazul în care Uniunea Europeană nu și-a exercitat competența, spre exemplu mediul și protecția consumatorilor) și competența de sprijin - art. 6 din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene (Uniunea Europeană desfășoară acțiuni de sprijin sau de completare a politicilor statelor membre).

Totodată, potrivit art. 4 alin. (3) din Tratat „*În temeiul principiului cooperării loiale, Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate. Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii. Statele membre facilitează îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii*”.

În acest sens, ca o ilustrare a principiului cooperării loiale avem directiva și procedura trimiterii preliminare (art. 267 TFUE). Totodată, relația dreptul Uniunii Europene – dreptul național a statelor membre presupune o **interacțiune complexă, bazată pe solidaritate și cooperare**.

În ceea ce privește Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE), aceasta reprezintă instituția jurisdicțională a Uniunii Europene (puterea judecătorească a Uniunii Europene), care, în colaborare cu instanțele din statele membre, asigură aplicarea și interpretarea uniformă a dreptului Uniunii și are rolul de a garanta „*respectarea legii în interpretarea și aplicarea*” tratatelor (art. 19 alin. (1) TUE). În cadrul acestui rol, CJUE are următoarele atribuții: controlează legalitatea actelor instituțiilor Uniunii Europene; verifică îndeplinirea obligațiilor, de către statele membre, a obligațiilor rezultante din tratate și interpretează dreptul Uniunii Europene la cererea instanțelor naționale.

În cazul interpretării dreptului Uniunii Europene la cererea instanțelor naționale este reglementată **trimiterea preliminară** reglementată de art. 267 TFUE și reprezintă un mijloc procedural de colaborare judiciară între instanțele statelor membre și CJUE.

Prin intermediul acestei proceduri, statele membre pot solicita CJUE să se pronunțe cu privire la **(a) interpretarea Tratatelor Uniunii Europene și (b) validitatea și interpretarea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii Europene, în scopul aplicării uniforme a dreptului Uniunii Europene pe teritoriul tuturor statelor membre și în scopul verificării conformității legislației naționale cu dreptul Uniunii**.

Ca atare, tratatele Uniunii Europene reprezintă dreptul suprem al acesteia, adică prevalează asupra oricărui alt izvor de drept și se situează în vârful ierarhiei ordinii juridice europene, iar Curtea de Justiție a Uniunii Europene este investită doar cu competența de a asigura respectarea prevalenței prin intermediul a două acțiuni distințe: acțiunea în anulare (art. 263 TFUE) și procedura întrebărilor preliminare (art. 267 TFUE).

În ceea ce privește România, pe fondul aderării țării noastre la structurile euro-atlantice, Constituția României a fost revizuită în anul 2003.

Astfel, în temeiul art. 144 lit. a) din Constituția României, Curtea Constituțională s-a pronunțat, din oficiu, asupra inițiativei de revizuire a Constituției, prin încheierea din 8 aprilie 2003, prin care Plenul Curții Constituționale a dispus declanșarea procedurii jurisdicționale privind constitucionalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției, depusă la Curte de președintele Camerei Deputaților, împreună cu tabelele cuprinzând semnăturile a 233 de deputați și 94 de senatori, și cu avizul Consiliului Legislativ.

Propunerea legislativă de revizuire a Constituției României a fost soluționată prin Decizia nr. 148/2003 privind constitucionalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției României, care a fost publicată în Monitorul Oficial, Partea I, cu numărul 317 din data de 12 mai 2003.

Potrivit acestei decizii, referitor la conținutul propunerii legislative de revizuire a Constituției, Curtea Constituțională a analizat ansamblul reglementării, cu privire specială asupra respectării condițiilor privitoare la limitele revizuirii, prevăzute de dispozițiile art. 148 din Constituție, și cu privire la respectarea prevederilor tratatelor internaționale în materia drepturilor omului, la care România este parte. În acest cadru, **instanța de contencios constituțional a analizat și îndeplinirea condițiilor**

constituționale pentru integrarea României în Uniunea Europeană și pentru aderarea la Tratatul Atlanticului de Nord.

În acest caz, Curtea Constituțională a constatat că „pentru crearea cadrului constituțional necesar derulării procesului de integrare a României în structurile euroatlantice autorii propunerii de revizuire a Constituției au în vedere introducerea unor noi dispoziții constituționale, care să permită României să îndeplinească criteriile impuse statelor candidate pentru integrarea euroatlantică. În acest sens se propune introducerea art. 145¹ cu denumirea marginală «Integrarea în Uniunea Europeană», și art. 145² cu denumirea marginală «Aderarea la Tratatul Atlanticului de Nord». În ceea ce privește textul propus la art. 145¹, Curtea observă că acesta are în vedere crearea unui cadru constituțional adecvat integrării României în Uniunea Europeană. Calitatea de membru al acestei Uniuni presupune transferul unor atribuții ce ţin de suveranitatea statului către Uniunea Europeană. Crearea acestui cadru constituțional se impune cu necesitate, la momentul actual, având în vedere obiectivele strategice ale României, obiective care se bucură de o largă susținere populară. De asemenea, Curtea Constituțională reține că integrarea în Uniunea Europeană trebuie să aibă loc în urma manifestării exprese de voință a statului candidat și cu respectarea condițiilor incluse în acordurile de preaderare”.

Așadar, Curtea Constituțională a examinat dacă dispozițiile referitoare la aderarea la structurile euroatlantice aduc atingere limitelor revizuirii, prin raportare la conceptele de suveranitate și de independență.

Cu privire la *suveranitatea statului*, ca trăsătură peremptorie a acestuia, Curtea a observat „că ea nu intră sub incidența art. 148 din Constituție, care stabilește limitele revizuirii Constituției, în schimb intră sub această incidență caracterul independent al statului român. Independența este o dimensiune intrinsecă a suveranității naționale, chiar dacă este consacrată de sine stătător în Constituție. În esență, independența are în vedere dimensiunea exterioară a suveranității naționale, conferind statului deplina libertate de manifestare în relațiile internaționale. Sub acest aspect este evident că aderarea la structurile euroatlantice se va face în temeiul exprimării independente a voinței statului român, nefiind vorba de o manifestare de voință impusă de o entitate exterioară României. Din acest punct de vedere Curtea constată că introducerea celor două noi articole în Constituție - art. 145¹ și 145² - nu reprezintă o încălcare a dispozițiilor constituționale privitoare la limitele revizuirii”.

Pe de altă parte, Curtea Constituțională a mai reținut faptul că „aderarea la Uniunea Europeană, o dată realizată, implică o serie de consecințe care nu s-ar putea produce fără o reglementare corespunzătoare, de rang constituțional.

Prima dintre aceste consecințe impune integrarea în dreptul intern a acquisului comunitar, precum și determinarea raportului dintre actele normative comunitare și legea internă. Soluția propusă de autorii inițiativei de revizuire a avut în vedere implementarea dreptului comunitar în spațiul național și stabilirea regulii aplicării prioritare a dreptului comunitar față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare. Consecința aderării pleacă de la faptul că statele membre ale Uniunii Europene au înțeles să situeze acquisul comunitar - tratatele constitutive ale Uniunii Europene și reglementările derivate din acestea - pe o poziție intermediară între Constituție și celelalte legi, atunci când este vorba de acte normative europene obligatorii. Curtea Constituțională constată că această dispoziție, cuprinsă în art. 145¹, nu aduce atingere prevederilor constituționale privitoare la limitele revizuirii și nici altor dispoziții ale Legii fundamentale, fiind o aplicație particulară a dispozițiilor actualului art. 11 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia “Tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern”.

Totodată, „Curtea observă că, în scopul integrării în Constituția României a acestei concepții europene, se impune completarea dispozițiilor art. 11 cu un nou alineat, scop în care se prevede expres în propunerea legislativă de revizuire că, «În cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte conține dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției. Pentru a-i se asigura acestei prevederi constituționale un caracter operațional, se propune introducerea unei alte dispoziții, cuprinsă la art. 144 lit. a¹), potrivit căreia Curtea Constituțională «se

pronunță asupra constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori”.

În concluzie, Curtea Constituțională a considerat că „*obiectivul urmărit de autorii propunerii legislative de a modifica și completa Constituția României, în vederea armonizării dispozițiilor sale cu prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene și cu reglementări obligatorii derivate din acestea, reprezintă un demers politic și juridic necesar, care ține seama, în parte, de exigențele prevăzute de art. 148 din Constituție și de necesitatea corelării noilor dispoziții constituționale cu celelalte texte ale Legii fundamentale. Totodată Curtea apreciază că introducerea acestor noi reglementări în Constituția României, în momentul actual, în vederea unei viitoare integrări în Uniunea Europeană, reprezintă o soluție de la care nu se poate abdica, deoarece integrarea în structurile euroatlantice nu se poate realiza în afara unor temeuri constituționale preexistente*”.

În final, Curtea Constituțională a constatat că propunerea legislativă de revizuire a Constituției a fost inițiată cu respectarea prevederilor art. 146 alin. (1) din Constituție. Ulterior, a fost promulgată Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției României, prin care aceasta a fost modificată și completată în sensul indicat.

2. Analiza criticilor susținute în petitie

i) Aderarea României la Uniunea Europeană a determinat ca normele dreptului Uniunii Europene să devină instrument de referință pentru controlului de constituționalitate, cu distincțiile prevăzute de textul art. 148 din Constituție – *Integrarea în Uniunea Europeană*. În acest sens, dispozițiile art. 148 din Legea fundamentală prevăd, în alin. (2), prioritatea prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și a celorlalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, față de dispozițiile contrare din legile interne.

Astfel, cu privire la modul de interpretare și aplicare a textului constituțional menționat, jurisprudența Curții Constituționale a României a cunoscut o evoluție care conduce la formularea, în esență, a concluziei că **Legea fundamentală este unică normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate; o normă de drept european poate fi utilizată în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei directe de referință, ce nu poate fi decât Constituția, cu respectarea unor condiții** (o condiție de ordin obiectiv, ce privește claritatea normei, și una de ordin subiectiv, ce ține de marja de apreciere a relevanței constituționale a normei de drept european). Aprecierea relevanței constituționale revine exclusiv Curții Constituționale a României.

Astfel cum s-a relevat în doctrina de specialitate, aderarea la Uniunea Europeană a pus sistemele constituționale naționale în fața a trei principale provocări: transferul unor competențe de legiferare către instituții ale Uniunii Europene, efectul direct și prioritatea/supremația dreptului Uniunii Europene în raport de normele naționale contrare și reașezarea raporturilor de natură instituțională în cadrul fiecărui stat membru. În condițiile unui transfer de suveranitate de la ordinea juridică națională către cea supranatională, particularități au apărut și în ceea ce privește problematica sensibilă a apărării drepturilor fundamentale, precum și a afirmării identității naționale. Eventualele diferențe au condus la reposiționări constructive de ambele părți, respectiv național și european.

Curțile constituționale localizează autoritatea dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică națională, în cadrul constituțiilor, asumându-și, totodată, rolul de a se asigura că granițele competenței Uniunii Europene sunt în mod adecvat respectate și de a proteja drepturile fundamentale în cadrul ordinilor juridice naționale. Aceste limitări au fost explicate prin rolul și specificitatea curților constituționale, diferit de cel al instanțelor judecătoarești. Rolul curților constituționale rămâne acela de asigurare a supremăției constituției, prin luarea în considerare, totodată, a obligațiilor rezultând din aderarea la Uniunea Europeană, precum și din tratatele și convențiile ratificate².

² <https://www.juridice.ro/494896/marieta-safia-curtile-constituitionale-au-un-rol-de-translatori.html>, p. 3.

O modalitate de realizare a legăturii dintre cele două ordini juridice și instanțele corespunzătoare, care determină o interferență a competențelor CJUE de interpretare a dreptului Uniunii Europene în cadrul controlului de constituționalitate, este dată de mecanismul întrebărilor preliminare. Sub acest aspect, se poate afirma că recentele evoluții relevă o tendință a curților constitutionale fie către recurgerea la mecanismul întrebării preliminare, fie către acceptarea posibilității de a recurge la el (Curtea Constituțională a României a deschis dialogul pe această cale cu CJUE, în decembrie 2016, C-673/16, *Coman și alții*).

Așadar, se subliniază funcțiile instanțelor de jurisdicție constituțională de conectare, implementare și promovare în cadrul raporturilor național-european-internațional. Astfel, curțile constitutionale realizează legătura dintre autoritățile statului la nivel național, respectiv între instanțele judecătoarești, parlamente și curțile europene.

Referitor la controlul de constituționalitate la granița și interferența dintre dreptul constituțional național și cel european, s-a relevat că acesta se realizează în primul rând sub forma unui control de identitate care susține conținutul și valorile esențiale sau principiile de drept constituțional; menținerea unui nivel minim de protecție a drepturilor fundamentale intră în sfera acestui control de identitate. În al doilea rând, acesta apare sub forma controlului de tipul *ultra vires* care împiedică depășirea competenței de către instituțiile europene. Controlul de constituționalitate poate dezvolta și raționaliza procesul de gândire și abordare în sensul unor soluții comune la nivel european³.

Raporturile dintre normele juridice provenind din dreptul intern și cel al Uniunii Europene și modalitatea în care aceste norme se armonizează sunt reglementate de Constituția României în art. 148 privind *Integrarea în Uniunea Europeană*.

Din analiza acestui text constituțional se poate concluziona că tratatele ratificate de Parlament fac parte din dreptul intern, iar acestea capătă în dreptul intern forță juridică și poziția în ierarhia actelor normative dată de actul de ratificare, cu consecințele corespunzătoare. Totodată, tratatele constitutive ale Uniunii Europene (precum și celealte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu) constituie de asemenea o categorie de acte internaționale cu un regim juridic distinct, în sensul că au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne; acestea au o poziție suprareglementară, dar infraconstituțională.

Cât privește competența Curții Constituționale și obligațiile constituționale de care este ținută în raport de dreptul european, distingem după cum este vorba despre: tratatele europene privind drepturile omului și tratatele constitutive ale Uniunii Europene, precum și celealte reglementări europene cu caracter obligatoriu.

În ceea ce privește repartizarea atribuțiilor între Curtea de Justiție a Uniunii Europene și instanțele naționale ale statelor membre, facem mențiunea că, în acest caz, această instanță are numai competența interpretării dreptului comunitar, nu și a aplicării acestuia în cazuri individuale concrete. CJUE elaborează o premisă abstractă, având în vedere particularitățile cauzei analizată, fără să facă însă vreo apreciere pe fondul cauzei și nici să se pronunțe asupra cauzei printr-o hotărâre. Aceasta din urmă intră în competență exclusivă a instanțelor naționale.

Prin urmare, aplicarea dreptului Uniunii Europene și a dreptului național al statelor membre depinde de modul în care trebuie interpretat dreptul european relevant. De asemenea, subliniem și faptul că, în conformitate cu art. 267 TFUE, nu este atribuția CJUE să decidă asupra legalității măsurilor adoptate conform dreptului național și nici asupra interpretării acestuia.

Curtea Constituțională a României a reținut, cu privire la nerespectarea unor acte de drept al Uniunii Europene, că „*folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate, ca normă interpusă celei de referință, implică, în temeiul art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă să fie suficient de clară, precisă*

³ *Idem*, p.4.

și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției — unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate. Într-o atare ipoteză, demersul Curții Constituționale este distinct de simpla aplicare și interpretare a legii, competență ce aparține instanțelor judecătoarești și autorităților administrative, sau de eventualele chestiuni ce țin de politica legislativă promovată de Parlament sau Guvern, după caz” (a se vedea Deciziile Curții Constituționale nr. 668/2011 și nr. 921/2011).

În ceea ce privește infrângerea dispozițiilor TFUE precizăm că referitor la încălcarea prevederilor din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și, implicit, a dispozițiilor art. 148 alin. (2) din Constituție, Curtea Constituțională a stabilit, în Deciziile nr. 1.249/2010, nr. 137/2010 și nr. 1.596/2009, că „nu este de competență sa să analizeze conformitatea unei dispoziții de drept național cu textul Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene prin prisma art. 148 din Constituție. O atare competență, și anume aceea de a stabili dacă există o contrarietate între legea națională și Tratat, aparține instanței de judecată, care, pentru a ajunge la o concluzie corectă și legală, din oficiu sau la cererea părții, poate formula o întrebare preliminară în sensul art. 267 din Tratat la Curtea de Justiție a Uniunii Europene. În situația în care Curtea Constituțională s-ar considera competentă să se pronunțe asupra conformității legislației naționale cu cea europeană, s-ar ajunge la un posibil conflict de jurisdicții între cele două instanțe, ceea ce, la acest nivel, este inadmisibil”.

Așadar, Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu are competență să pronunțe o hotărâre care să vizeze constatarea validității sau nevalidității legii naționale. Consecința unei anumite interpretări date Tratatului poate fi aceea ca o dispoziție a unei legi naționale să fie incompatibilă cu dreptul european.

Chiar și efectele unei hotărâri preliminare sunt cele arătate în jurisprudență constantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene, și anume că „interpretarea pe care, în exercitarea competenței care îi este conferită de art. 177 (devenit art. 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene), Curtea de Justiție o dă unei reguli de drept comunitar, clarifică și definește, atunci când este necesar, sensul și sfera acestei reguli, astfel cum aceasta trebuie sau ar trebui să fie înțeleasă și aplicată din momentul intrării sale în vigoare” (Hotărârea din 27 martie 1980, pronunțată în Cauza 61/79, Denkavit italiana contra Amministrazione delle finanze dello Stato, paragraful 16; Hotărârea din 2 februarie 1988, pronunțată în Cauza 24/86, Blaizot contra Universității din Liege și alții, paragraful 27, Hotărârea din 15 decembrie 1995, pronunțată în Cauza C-415/93, Bosman și alții contra Union royale belge des societes de football association și alții, paragraful 141).

În consecință, „rămâne la aprecierea Curții Constituționale aplicarea în cadrul controlului de constituționalitate a hotărârilor Curții de Justiție a Uniunii Europene sau formularea de către ea însăși de întrebări preliminare în vederea stabilirii conținutului normei europene. O atare atitudine ține de cooperarea dintre instanța constituțională națională și cea europeană, precum și de dialogul judiciar dintre acestea, fără a se aduce în discuție aspecte ce țin de stabilirea unor ierarhii între aceste instanțe. În cauză, deși înțelesul normei europene a fost deslușit de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, cerințele rezultate din această hotărâre nu au relevanță constituțională, ele ținând mai degrabă de obligația legislativului de a edicta norme în sensul hotărârilor Curții de Justiție a Uniunii Europene, în caz contrar găsindu-și eventual aplicarea art. 148 alin. (2) din Constituția României” (a se vedea Deciziile Curții Constituționale nr. 921/2011 și nr. 668/2011).

Totodată, menționăm și faptul că, potrivit comunicatului de presă emis în data de 23 decembrie 2021⁴, Curtea Constituțională a României a făcut o serie de precizări referitoare la Hotărârea pronunțată în data de 21 decembrie 2021 de Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) în cauzele conexe

⁴ <https://www.ccr.ro/comunicat-de-presa-23-decembrie-2021/>

C-357/19 Euro Box Promotion și alții, C379/19 DNA- Serviciul Teritorial Oradea, C-547/19 Asociația «Forumul Judecătorilor din România », C-811/19 FQ și alții și C-840/19 NC.

În acest sens, instanța de contencios constituțional a precizat că:

, „Prin Decizia nr.685/2018, Curtea s-a pronunțat asupra unui conflict juridic de natură constituțională care a vizat nelegala compunere a Completurilor de 5 judecători organizate la nivelul Înalta Curți de Casație și Justiție. Constatând că acestea au fost nelegal constituite, Curtea a stabilit conduită constituțională de urmat, conduită ce se regăsește în art. 503 alin. (2) pct. I din Codul de procedură civilă, potrivit căruia hotărârile instanței de recurs pot fi atacate cu contestație în anulare atunci când au fost date de o instanță cu încălcarea normelor referitoare la alcătuirea instanței și art. 426 lit. d) din Codul de procedură penală, conform căruia se poate face contestație în anulare împotriva hotărârilor penale definitive, atunci când instanța nu a fost compusă potrivit legii”

Prin Decizia nr.417/2019, Curtea s-a pronunțat asupra unui conflict juridic de natură constituțională care a vizat neconstituirea de către Înalta Curte de Casație și Justiție a completurilor de judecată specializate pentru judecarea în primă instanță a infracțiunilor prevăzute în Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție. Constatând că acestea, contrar legii, nu au fost constituite, Curtea a stabilit conduită constituțională de urmat, conduită ce se regăsește în art. 421 pct. 2 lit. b) din Codul de procedură penală, conform căruia atunci când există cazul de nulitate absolută referitor la necompetență, instanța apel dispune rejudecarea de către instanța competență, respectiv, în cazul analizat, de completurile specializate.

Prin Decizia nr.51/2016, Curtea a constatat neconstituționalitatea sintagmei „ori de alte organe specializate ale statului” din cuprinsul dispozițiilor art. 142 alin. (1) din Codul de procedură penală, ceea ce înseamnă că mandatul de supraveghere tehnică poate fi pus în executare de procuror și de organele de cercetare penală, care sunt organe judiciare, conform art. 30 din Codul de procedură penală, precum și de către lucrătorii specializați din cadrul poliției, în condițiile în care aceștia pot deține avizul de ofițeri de poliție judiciară, în condițiile art. 55 alin. (5) din Codul de procedură penală.

Prin Decizia nr.26/2019, Curtea s-a pronunțat asupra unui conflict juridic de natură constituțională care a vizat încheierea între Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Serviciul Român de Informații a unor protocoale de colaborare. Constatând că acestea nu puteau fi încheiate între cele două autorități publice, Curtea a stabilit conduită constituțională de urmat, conduită ce se regăsește în pct.3 al dispozitivului deciziei, respectiv „Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătoarești, precum și Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și unitățile subordonate vor verifica, în cauzele pendinte, în ce măsură s-a produs o încălcare a dispozițiilor referitoare la competența materială și după calitatea persoanei a organului de urmărire penală, și vor dispune măsurile legale corespunzătoare.

Astfel cum s-a arătat mai sus, aceste decizii au antamat probleme punctuale referitoare la:

- compunerea Completurilor de 5 judecători la nivelul Înaltei Curți de Casație și Justiție;
- la constituirea completurilor specializate în materia infracțiunilor de corupție la nivelul Înalta Curți de Casație și Justiție;
- punerea în executare a mandatului de supraveghere tehnică;
- la competența Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție de a încheia protocoale de colaborare cu Serviciul Român de Informații.

Prin urmare, niciuna dintre aceste decizii nu a vizat nici crearea unei impunități cu privire la faptele ce constituie infracțiuni grave de fraudă care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii sau de corupție și nici înlăturarea răspunderii penale cu privire la aceste infracțiuni.

Subliniem faptul că, potrivit art.147 alin.(4) din Constituție, deciziile Curții Constituționale sunt și rămân general obligatorii.

De altfel, și CJUE recunoaște, în cuprinsul Hotărârii sale din 21 decembrie 2021, caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale. Cu toate acestea, concluziile din Hotărârea CJUE

potrivit cărora efectele principiului supremăției dreptului UE se impun tuturor organelor unui stat membru, fără ca dispozițiile interne, inclusiv cele de ordin constituțional să poată împiedica acest lucru, și potrivit cărora instanțele naționale sunt ținute să lase neaplicate, din oficiu, orice reglementare sau practică națională contrară unei dispoziții a dreptului UE, presupun revizuirea Constituției în vigoare. În plan practic, efectele acestei Hotărâri se pot produce numai după revizuirea Constituției în vigoare, care, însă, nu se poate face de drept, ci exclusiv la inițiativa unumitor subiecte de drept, cu respectarea procedurii și în condițiile prevăzute chiar în Constituția României”.

În concluzie, apreciem că soluția în cazurile legate de interpretarea și aplicarea dreptului Uniunii Europene la nivelul statelor membre, precum și raporturile dintre dreptul național al statelor membre și cel european va fi identificată prin cooperarea și interacțiunea existentă între curțile constituționale ale statelor membre ale Uniunii Europene, precum și între acestea și Curtea de Justiție a Uniunii Europene pentru a fi evitate conflictele de jurisprudență și pentru a armoniza legislațiile în cauză, în vederea ocrotirii drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor aparținând statelor membre. Totodată, autoritatea judecătorească este cea îndrituită, în temeiul art. 148 alin. (4) din Legea fundamentală, să garanteze aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile constituționale referitoare la prioritatea prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și a celorlalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu față de dispozițiile contrare din legile interve, cu respectarea prevederilor actului de aderare.

ii) Din analiza procesului legislativ a actului normativ criticat rezultă că *proiectul de Lege pentru ratificarea Tratatului de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, semnat la Lisabona la 13 decembrie 2007 (PL-x nr. 1/2008)*, a fost înregistrat pentru dezbatere la Camera Deputaților în data de 10 ianuarie 2008. Prin obiectul de reglementare și conținutul său, proiectul de Lege face parte din categoria legilor organice, fiind adoptat în procedură de urgență. Ulterior, în data de 4 februarie 2008, *proiectul de Lege* a fost aprobat în ședința comună a celor două Camere conform prevederilor art.76 alin. (1) din Constituția României.

După aprobare, legea a fost trimisă Președintelui României pentru promulgare, în data de 6 februarie 2008, aceasta fiind promulgată prin Decretul nr. 250/2008, iar în data de 7 februarie 2008 forma promulgată devine Legea nr. 13/2008, fiind publicată în Monitorul Oficial, Partea I, în data de 12 februarie 2008.

Proiectul de Lege pentru ratificarea Tratatului de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, semnat la Lisabona la 13 decembrie 2007 (PL-x nr. 1/2008) a fost supus examinării și adoptării parlamentare conform prevederilor art.148 alin.(1) și alin.(3) din Constituția României, republicată, care prevăd că „*Aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene, în scopul transferării unor atribuții către instituțiile comunitare, precum și al exercitării în comun cu celelalte state membre a competențelor prevăzute în aceste tratate, se face prin lege adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor*”.

În urma examinării proiectului de lege, a expunerii de motive la proiectul de lege și a avizului Consiliului Legislativ, comisiile de specialitate din Parlamentul României au constatat că: **Tratatul de la Lisabona, din 13 decembrie 2007, nu înlocuiește tratatele actuale, ci doar le modifică**. Astfel, el cuprinde două clauze de amendare a Tratatului privind Uniunea Europeană și respectiv a Tratatului de instituire a Comunității Europene, care va fi redenumit „Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene”; cele două tratate, astfel cum au fost modificate, vor avea o valoare juridică egală; printre modificările cele mai importante operate prin Tratatul de la Lisabona sunt: consacrarea expresă a personalității juridice a Uniunii Europene; conferirea de valoare juridică obligatorie Cartei drepturilor fundamentale; stabilirea unei diviziuni clare a competențelor între Uniune și statele membre; o serie de

modificări instituționale; consolidarea rolului parlamentelor naționale; extinderea votului cu majoritate calificată la mai multe domenii; introducerea sistemului dublei majorități pentru adoptarea deciziilor în cadrul Consiliului începând cu anul 2014 și clauza de solidaritate în domeniul energetic și în caz de atacuri teroriste. În urma dezbatelerilor și a opiniilor exprimate de către membrii comisiilor de specialitate, s-a hotărât, cu unanimitatea de voturi a celor prezenți, să se supună plenului Camerelor reunite, spre dezbatere și adoptare, *proiectul de Lege* pentru ratificarea Tratatului în forma prezentată⁵.

iii) În ceea ce privește sesizarea, de către Avocatul Poporului, a instanței de contencios constituțional cu privire la decretele emise de Președintele României, precizăm că, în prezent, **acesta nu are posibilitatea legală de a contesta decretele emise de Președintele țării.**

În acest sens, menționăm prevederile art.17 alin.(5) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, potrivit cărora „*nu fac obiectul activității instituției Avocatul Poporului și vor fi respinse fără motivare petițiile privind actele emise de Camera Deputaților, de Senat sau de Parlament, actele și faptele deputaților și senatorilor, ale Președintelui României, ale Curții Constituționale, ale președintelui Consiliului Legislativ, ale autorității judecătoarești, precum și ale Guvernului, cu excepția legilor și ordonanțelor*”.

Astfel, în acord cu reglementările în vigoare, apreciem că **decretul Președintelui României este un act administrativ cu caracter normativ** emis în acord cu prevederile art.100 din Constituție. Prin urmare, în conformitate cu art.126 alin.(6) din Constituție, acest act este supus controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ în baza Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, modificată, care, în art.1 lit.k), prevede că: „,(1) În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații: [...] k) acte care privesc raporturile cu Parlamentul - actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuțiilor sale, prevăzute de Constituție sau de o lege organică, în raporturile de natură politică cu Parlamentul”.

Ca atare, intră în competența instanțelor judecătorești să verifice temeinicia decretelor Președintelui României.

Precizăm că, în acest caz, *Curtea Constituțională are o competență stabilită de Constituție, prin art.146 și ea nu include verificarea vreunor acte administrative normative ale Președintelui României; nici constituentul original și nici cel derivat nu au conferit astfel de atribuții judecătorului constituțional din România* (a se vedea, în acest sens și **Decizia Curții Constituționale nr. 152/2020**).

Mai mult, în privința sesizării Curții Constituționale asupra decretelor emise de Președintele țării, devin incidente și prevederile art. 11 și art. 29 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată și modificată, potrivit cărora instanța de contencios constituțional decide asupra excepțiilor sau sesizărilor (obiectiilor) de neconstituționalitate privind neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță aflată în vigoare.

Prin urmare, **instanța de contencios constituțional nu realizează controlul de constituționalitate a decretelor emise de Președintele țării, întrucât în temeiul art.29 raportat la art.11 din Legea nr. 47/1992, republicată și modificată, excepția de neconstituționalitate invocată cu privire la acestea este inadmisibilă.**

În consecință, față de situația expusă mai sus, apreciem că nu se impune sesizarea Curții Constituționale în sensul celor indicate în petiții.

AVOCATUL POPORULUI,

RENATE WEBER



⁵ <http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura2015.co?idc=11&leg=2004&cam=2&pag=comp20080131>