

Conf. univ. dr. Marieta Safta

Facultatea de Drept,
Universitatea „Titu Maiorescu” din București

Justiția constituțională în Uniunea Europeană

Legislație, jurisprudență și doctrină

Note de curs

Copyright©2022 Editura Hamangiu SRL

Editură de prestigiu recunoscut în domeniul științelor sociale CNATDCU

Toate drepturile rezervate Editurii Hamangiu

Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată
fără acordul scris al Editurii Hamangiu

Editura Hamangiu:

Str. Mitropolit Filaret nr. 39-39A, Sector 4, București, O.P. 5, C.P. 91

Tel./Fax: 021.336.04.43; 031.805.80.21;

Vânzări: 021.336.01.25; 031.425.42.24

E-mail: redactia@hamangiu.ro

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

SAFTA, MARIETA

**Justiția constituțională în Uniunea Europeană : legislație,
jurisprudență și doctrină : note de curs / Marieta Safta.. - București :**

Editura Hamangiu, 2022

ISBN 978-606-27-2066-7

Cuprins

Este conferențiar universitar doctor la Facultatea de Drept din cadrul Universității „Titu Maiorescu” din București, titular la disciplinele *Drept constituțional și Instituții politice*, *Dreptul constituțional al Uniunii Europene* și *Justiția constituțională în Uniunea Europeană*, cadru didactic asociat la Academia de Studii Economice din București – Facultatea de Drept și membru al Școlii Doctorale – Drept din cadrul Academiei de Studii Economice din București. Este magistrat-asistent al Curții Constituționale a României din anul 2003 și în prezent, fiind prim-magistrat-asistent al acestei instituții în perioada 2010-2022. A fost agent de legătură al Curții Constituționale la Comisia de la Veneția în perioada 2012-2017 și secretar de stat la Ministerul Justiției în perioada 2017-2018. Este, de asemenea, fondator al Revistei de drept constituțional.

Este autor și coautor de cărți și articole de specialitate în domeniul dreptului constituțional și dreptului penal, dintre care amintim: *Drept constituțional și instituții politice. Vol. II. Instituții politice*, patru ediții, Editura Hamangiu, 2015, 2017, 2020, 2022; *Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Teoria generală a dreptului constituțional. Drepturi și libertăți*, șapte ediții, Editura Hamangiu, 2014, 2015, 2016, 2018, 2019, 2020, 2021; *Constituția României. Decizii C.C.R., hotărâri C.E.D.O., hotărâri C.J.U.E., legislație conexă* (coautor), patru ediții, Editura Hamangiu, 2015, 2016, 2019, 2021; *Ghid de admisibilitate la Curtea Constituțională a României* (coautor), două ediții, Editura Hamangiu, 2016, 2020; *Fișe de drept constituțional. Vol. I* (coautor), Editura Hamangiu, 2020; *Contencios constituțional* (coautor), Editura Hamangiu, 2020; *Curs de contencios constituțional* (coautor), Editura Hamangiu, 2017; *The dialogue of constitutional judges* (coautor), PL Academic Research, 2016; *Explicațiile noului Cod penal. Vol. III. Art. 188-256* (coautor), Editura Universul Juridic, 2015; *Explicațiile noului Cod penal. Vol. IV. Art. 257-366* (coautor), Editura Universul Juridic, 2015; *Dialogul judecătorilor constituționali* (coautor), Editura Universul Juridic, 2015; *Constituționalizarea dreptului penal* (coautor), în *Analele Universității București, Supliment*, 2014; *Forme ale dialogului judiciar între Curțile Constituționale* (coautor), în *Dreptul nr. 6/2013*; *Le rôle de la Cour Constitutionnelle dans la consolidation du régime juridique des professions libérales en Roumanie*, în *Revue Européenne de Droit Social*, vol. XVIII, nr. 1/2013; *Justiția constituțională: funcții și raporturi cu celelalte autorități publice* (coautor), 2012; *Le rôle de la Cour Constitutionnelle dans la consolidation de l'État de droit*, în *Revue Est Europa nr. 2/2012*; *La relazione tra la Corte Costituzionale romana ed il potere esecutivo*, în *Diritto pubblico comparato ed europeo nr. 1/2011*.

I. CADRUL DE REFERINȚĂ ȘI PRECIZĂRI CONCEPTUALE __ 1

1. Ordinea constituțională a Uniunii Europene	1
1.1. Conceptele de „constituție” și „constituționalism”	1
1.2. Specificul ordinii constituționale europene	6
1.2.1. Caracterizare generală	6
1.2.2. Tipuri de constituții și influențe internaționale în procesul de adoptare și revizuire a constituțiilor	20
1.2.3. „Mecanisme de conectare” la ordinea juridică internațională și supranațională în constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene	28
2. Justiția constituțională	50
2.1. Conceptul de „justiție constituțională”	50
2.2. Justiția constituțională europeană. Caracterizare generală	52

II. INSTANȚELE CONSTITUȚIONALE DIN STATELE MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE __ 54

1. Controlul de constituționalitate	54
1.1. Caracterizare generală. Apariția controlului de constituționalitate	54
1.2. Modele de control de constituționalitate și reglementarea lor în Uniunea Europeană	57
1.3. Reglementarea controlului de constituționalitate în Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene	62
2. Organizarea și funcționarea instanțelor constituționale	107
2.1. Numirea și statutul judecătorilor constituționali	107
2.1.1. Aspecte generale	107
2.1.2. Sisteme de numire/desemnare	109
2.1.2.1. Competența de numire/desemnare revine unei singure autorități	110
2.1.2.2. Competența de numire revine mai multor autorități	111
2.1.2.3. Competența partajată – autorități publice și cooptare	112
2.1.3. Procedura de numire/desemnare a judecătorilor constituționali	112
2.1.4. Condițiile de numire a judecătorilor constituționali	121
2.1.5. Președinții curților constituționale	127
2.1.6. Câteva concluzii privind numirea judecătorilor constituționali	128

2.2. Personalul instanțelor constituționale	130
2.3. Reguli specifice de procedură	133
2.4. Cauze de inadmisibilitate a cererilor adresate curților constituționale	139
3. Atribuțiile instanțelor constituționale	142
3.1. Caracterizare generală	142
3.2. Atribuții care privesc controlul de constituționalitate al unor acte normative	145
3.3. Atribuții care privesc verificarea constituționalității unor activități, comportamente, atitudini	154
3.4. Atribuțiile Curții Constituționale a României	161
4. Actele instanțelor constituționale și efectele acestora	163
4.1. Caracterizare generală	163
4.2. Redactarea și motivarea deciziilor Curții Constituționale	163
4.2.1. Aspecte generale	163
4.2.2. Redactarea actelor instanțelor constituționale	164
4.2.3. Structura actelor instanțelor constituționale	169
4.2.4. Motivarea actelor instanțelor constituționale	172
4.2.5. Hotărârile instanțelor constituționale și securitatea juridică	176
4.3. Forța juridică și efectele deciziilor instanțelor constituționale	178
4.3.1. Precizări introductive	178
4.3.2. Caracterul general obligatoriu al deciziilor instanțelor constituționale	179
4.4. Efectele în timp ale deciziilor instanțelor constituționale	188
4.5. Rolul opiniilor separate și al opiniilor concurente în jurisdicția constituțională	200
4.5.1. Considerații generale și precizări terminologice	200
4.5.2. Reglementări incidente la nivelul statelor Uniunii Europene. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului	201
4.5.3. Argumente împotriva și în favoarea formulării de opinii separate/concurente de către judecătorii constituționali	204
III. CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE	209
1. Scurt istoric. Rol	209
2. Curtea de Justiție	219
2.1. Organizare	219
2.2. Funcționare. Procedură	223
2.3. Competență. Atribuții	227
2.4. Mecanismul trimiterii preliminare	236
3. Tribunalul	254

IV. CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI	259
1. Caracterizare generală	259
2. Organizare și funcționare	260
3. Aspecte de ordin procedural. Condiții de admisibilitate a cererilor	262
4. Efectele hotărârilor	270
5. Uniunea Europeană în raport cu Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale	274
V. DIALOGUL INSTANȚELOR CONSTITUȚIONALE	287
1. Dimensiuni ale dialogului instanțelor constituționale	287
2. Cooperarea în cadrul unor structuri internaționale	289
2.1. Asociații ale curților constituționale	289
2.2. Comisia de la Veneția	292
2.2.1. Caracterizare și scurt istoric	292
2.2.2. Comisia de la Veneția, „moderator” al dialogului european și mondial al instanțelor constituționale	294
2.2.3. Comisia de la Veneția, „modelator” al reformelor constituționale naționale	295
2.2.4. Comisia de la Veneția, „modelator” al constituționalismului în Uniunea Europeană	296
2.3. Rețele ale instanțelor supreme în cadrul cooperării cu Curtea Europeană a Drepturilor Omului și Curtea de Justiție a Uniunii Europene	301
3. Dialogul jurisdicțional	304
3.1. Dialogul dintre instanțele naționale și Curtea Europeană a Drepturilor Omului	304
3.2. Dialogul dintre instanțele constituționale și Curtea de Justiție a Uniunii Europene	313
3.3. Evoluția raporturilor dintre Curtea de Justiție a Uniunii Europene și instanțele constituționale din statele membre. O perspectivă istorică	317
3.4. Evoluții recente ale raporturilor curților constituționale la nivelul Uniunii Europene	328
3.5. Privire finală de ansamblu și perspective	352
VI. INDEPENDENȚA JUSTIȚIEI	359
VII. CONCLUZII	393

I. CADRUL DE REFERINȚĂ ȘI PRECIZĂRI CONCEPTUALE

1. Ordinea constituțională a Uniunii Europene

1.1. Conceptele de „constituție” și „constituționalism”

Caracterizarea ordinii juridice a Uniunii Europene, căreia i-am atașat conceptul „constituțional”, presupune, mai întâi, definirea conceptului de constituție, precum și a constituționalismului în ansamblu.

Explicând **conceptul de constituție** în *Cursul de drept constituțional*^[1], arătăm că, în sensul modern al acestui termen, care desemnează, de principiu, un act scris unitar, alcătuit din norme juridice investite cu forță juridică supremă, ce reglementează acele relații sociale fundamentale, esențiale pentru instaurarea, menținerea și exercitarea puterii, adoptate potrivit unei proceduri speciale și solemne, este atașat secolului al XVIII-lea. De atunci datează cea mai veche constituție în această accepțiune – cea americană, din 1787 –, precum și primele constituții europene, din anul 1791 (Polonia și Franța). Prin adoptarea constituțiilor scrise a fost accentuată dimensiunea juridică a conceptului de constituție, aceasta nemaifiind un ansamblu de reguli scrise și nescrise, cristalizat în timp și legitimat prin tradiție, ci o reglementare formală, codificată, cu caracter de lege „supremă”, adoptată de autoritatea reprezentativă națională. Având în vedere semnificația și rolul acesteia, au început să fie judecate, în raport de dispozițiile sale, de principiile abstracte pe care le încorporează, atât actele și acțiunile factorilor politici, cât și celelalte acte normative și instituții. În cazul în care nu satisfac exigențele constituționale, actele, faptele, acțiunile respective sunt considerate ca fiind lipsite de legitimitate și, prin urmare, lipsite de forță obligatorie^[2], sens în care vorbim despre apariția controlului de constituționalitate, ca garanție a supremației Constituției^[3].

Chiar dacă, de-a lungul timpului, **constituția scrisă** și-a câștigat locul de fundament al ordinilor constituționale, fiind dezvoltată, în mod corespunzător și justificat, o reverență pentru ceea ce înseamnă un corp de

^[1] M. SAFTA, *Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Teoria generală a dreptului constituțional. Drepturi și libertăți*, ed. a 7-a, Ed. Hamangiu, București, 2021.

^[2] M. BALAN, *Evoluția istorică a conceptului de Constituție*, în ȘT. DEACONU, S.E. TĂNĂSESCU, *Despre constituție și constituționalism. Liber Amicorum Ioan Muraru*, Ed. Hamangiu, București, 2006, p. 19.

^[3] Cazul de referință *Marbury v. Madison*, 1803, la care ne vom referi în secțiunea dedicată modelelor de control de constituționalitate din statele UE.

principii codificate, cu cea mai înaltă forță juridică, ea nu se suprapune cu conceptul de **constituționalism**, care are o sferă mult mai largă. Constituționalismul este un curent de gândire răspândit începând cu secolul al XVIII-lea, cu relevanță atât în domeniul juridic, cât și politic și filozofic. Acesta înseamnă mai mult decât literatura constituției, având semnificații ce țin, în sens larg, de cultura constituțională. La baza sa stau principiul separației puterilor în stat, proclamarea, promovarea, apărarea și garantarea drepturilor fundamentale, inalienabile ale omului, conceptul de stat de drept, instituționalizarea controlului de constituționalitate ca garanție a supremației constituției^[1].

În ceea ce privește **evoluția constituționalismului**, în literatura de specialitate^[2] se identifică o dezvoltare spectaculoasă corespunzătoare perioadei de după al Doilea Război Mondial, în diferite jurisdicții și discipline: constituționalismul mondial, constituționalismul global, constituționalismul societal, constituționalismul european, precum și versiuni specializate, cum sunt constituționalismul economic și constituționalismul de mediu. Potrivit literaturii juridice citate, de la momentul „9/11”, corespunzător atacurilor teroriste din SUA, și, mai ales, după criza financiară globală, constituționalismul a marcat un declin, iar ca tendințe generale s-a înregistrat creșterea puterilor executive, a puterilor discreționare, a diverselor forme de afront la adresa statului de drept și a diferitelor forme de autoritarism, a populismului, ce par să conteste constituționalismul liberal. Aceste fenomene au determinat, la rândul lor, reacții ale curților constituționale sau ale diverselor organisme locale. Fără a intra aici într-o analiză profundă a acestor evoluții, constatăm, în acord cu literatura citată^[3], că, în prezent, în noul constituționalism se remarcă o creștere a discursului tehnocraților și experților, cu orientarea către drepturile individuale, moduri de depolitizare „însoțite de o tehnocrație emergentă și chiar de juristocrație”^[4]. Rămâne de văzut în ce măsură acest discurs tehnocrat va reuși să influențeze în sensul de a susține real și eficient democrația și statul de drept, pe fondul inegalității în creștere, al dezamăgirii politice și al riscurilor determinate de lipsa de independență a judecătorilor, supuși presiunilor și influențelor politice. Este remarcabil însă cum doctrine teoretizate de specialiști în drept constituțional au pătruns în controlul de constituționalitate, influențându-l în mod radical, precum în situații de control, chiar a modificării constituției^[5].

^[1] M. TROPER, *Pour une théorie juridique de l'État*, P.U.F., Paris, 1994, p. 203-204.

^[2] M. WILKINSON, *The rise and fall of world constitutionalism*, <https://verfassungsblog.de/the-rise-and-fall-of-world-constitutionalism/>.

^[3] Pentru fenomenul „capturării” judecătorilor, a se vedea și M. STEINBEIS, *Who is violating whom*, <https://verfassungsblog.de/who-is-violating-whom/>.

^[4] *Ibidem*.

^[5] R. ALBERT, *Constitutional Amendment and Dismemberment in Kenya*, <http://www.iconnectblog.com/2021/08/constitutional-amendment-and-dismemberment-in-kenya/>, scurt

Nucleul clasic al constituționalismului cuprinde, în sinteză, următoarele dimensiuni:

- supremația unor principii fundamentale;
- nevoia de a le consfinți într-o formă scrisă;
- **înființarea și înzestrarea unui corp judiciar (instanțe de judecată sau curți constituționale) cu instrumentele necesare pentru a asigura supremația principiilor constituționale astfel instituite asupra ansamblului legislației și a instituțiilor statului.**

Această din urmă componentă formează obiectul de analiză al lucrării de față, care abordează **justiția constituțională în Uniunea Europeană**, cu intenția de a prezenta elementele comune și specifice, precum și dialogul în cadrul sistemului de constituționalism pe mai multe niveluri ce dă un profil aparte controlului de constituționalitate în acest spațiu, influențând evoluția națională și supranațională în ansamblu.

Pentru a înțelege dezvoltarea justiției constituționale în statele membre ale UE, trebuie să înțelegem, mai întâi, modul de alcătuire și evoluția legilor fundamentale ale acestor state, inclusiv în interacțiunea cu planurile supranațional și internațional, respectiv cu ordinea juridică creată prin înființarea UE (inițial Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului) și a Consiliului Europei. Este vorba despre **două structuri internaționale cu o fizionomie diferită**, apărute după cel de-al Doilea Război Mondial și ca reacție la ceea ce a însemnat acesta pentru omenire, cu scopul de a instaura pacea și unitatea pe continentul european și de a împiedica izbucnirea unui nou conflict mondial. Scopul Consiliului Europei, înscris în preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, este acela de a realiza o uniune mai strânsă între membrii săi, iar cel al UE, înscris în preambulul Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, este de „a pune bazele unei uniuni tot mai strânse între popoarele europene”^[1]. Convergența scopurilor enunțate se reflectă în evoluțiile europene, cea mai vizibilă dimensiune fiind aceea a protecției drepturilor și libertăților fundamentale.

comentariu în M. SAFTA, *Actualități constituționale (august, 2021)*, <https://www.juridice.ro/747494/actualitati-constitutionale-august-2021-jurisprudenta-relevanta-a-curtii-constitutionale-a-romaniei-evenimente-internationale-publicatii.html>.

^[1] R.H. RADU, A.G. VĂCARU, *Aderarea Uniunii Europene la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Prudență sau reticență? O evaluare a Avizului 2/13 al Curții de Justiție a Uniunii Europene*, în R.R.D.E. nr. 1/2015.

Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale

– extras^[1] –

[Textul convenției a fost amendat anterior conform dispozițiilor Protocolului nr. 3 (STE nr. 45), intrat în vigoare la 21 septembrie 1970, ale Protocolului nr. 5 (STE nr. 55), intrat în vigoare la 20 decembrie 1971, și ale Protocolului nr. 8 (STE nr. 118), intrat în vigoare la 1 ianuarie 1990. El cuprindea în plus textul Protocolului nr. 2 (STE nr. 44) care, așa cum se stipulează în art. 5 par. 3, făcuse parte integrantă din convenție de la intrarea sa în vigoare pe data de 21 septembrie 1970. Toate dispozițiile care fuseseră amendate sau adăugate prin aceste protocoale au fost înlocuite prin Protocolul nr. 11 (STE nr. 155), începând cu data intrării sale în vigoare la 1 noiembrie 1998. Începând cu această dată, Protocolul nr. 9 (STE nr. 140), intrat în vigoare pe data de 1 octombrie 1994, a fost abrogat și Protocolul nr. 10 (STE nr. 146) a rămas fără obiect.]

Roma, 4.XI.1950

Guvernele semnatare, membre ale Consiliului Europei,

Luând în considerare Declarația Universală a Drepturilor Omului, proclamată de Adunarea generală a Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948;

Considerând că această declarație urmărește să asigure recunoașterea și aplicarea universală și efectivă a drepturilor pe care ea le enunță;

Considerând că scopul Consiliului Europei este acela de a realiza o uniune mai strânsă între membrii săi și că unul dintre mijloacele pentru a atinge acest scop este apărarea și dezvoltarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale;

Reafirmând atașamentul lor profund față de aceste libertăți fundamentale care constituie temelia însăși a justiției și a păcii în lume și a căror menținere se bazează în mod esențial, pe de o parte, pe un regim politic cu adevărat democratic, iar pe de altă parte, pe o concepție comună și un respect comun al drepturilor omului din care acestea decurg;

Hotărâte, în calitatea lor de guverne ale statelor europene animate de același spirit și având un patrimoniu comun de idealuri și de tradiții politice, de respect al libertății și de preeminență a drepturilor, să ia primele măsuri menite să asigure garantarea colectivă a anumitor drepturi enunțate în Declarația Universală,

Au convenit asupra celor ce urmează:

(...)

^[1] Preluat de pe pagina Institutului European Român, <http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2018/11/Conven%C5%A3ia-pentru-ap%C4%83rarea-drepturilor-omului%C5%9F-a-libert%C4%83%C5%A3ilor-fundamentale.pdf>, accesată la data de 15 februarie 2022.

Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (versiune consolidată)

– extras^[1] –

PREAMBUL

MAIESTATEA SA REGELE BELGIENILOR, PREȘEDINTELE REPUBLICII FEDERALE GERMANIA, PREȘEDINTELE REPUBLICII FRANCEZE, PREȘEDINTELE REPUBLICII ITALIENE, ALTEȚA SA REGALĂ MAREA DUCESĂ DE LUXEMBURG, MAIESTATEA SA REGINA ȚĂRILOR DE JOS^[2]

DECIȘI să pună bazele unei uniuni tot mai strânse între națiunile europene,

DECIȘI să asigure, printr-o acțiune comună, progresul economic și social al statelor lor prin eliminarea barierelor care divizează Europa,

STABILIND drept scop esențial al eforturilor lor ameliorarea constantă a condițiilor de viață și de muncă a națiunilor lor,

RECUNOSCÂND că eliminarea obstacolelor existente presupune o acțiune concertată în vederea garantării stabilității în expansiune, a echilibrului în schimburi și a loialității în concurență,

DORNICI să consolideze unitatea economiilor lor și să asigure dezvoltarea armonioasă a acestora prin reducerea decalajelor între anumite regiuni și a întârzierii în cazul regiunilor defavorizate,

DORNICI să contribuie, printr-o politică comercială comună, la înlăturarea progresivă a restricțiilor privind schimburile internaționale,

DORIND să confirme solidaritatea care leagă Europa de țările de peste mări și să asigure dezvoltarea prosperității acestora în conformitate cu principiile Cartei Organizației Națiunilor Unite,

DECIȘI să consolideze apărarea păcii și a libertății prin constituirea acestui ansamblu de resurse și făcând apel la celelalte națiuni ale Europei care împărtășesc același ideal să-și unească eforturile,

HOTĂRĂȚI să promoveze dezvoltarea celui mai ridicat nivel de cunoștințe pentru popoarele lor prin extinderea accesului la educație și prin actualizarea permanentă a cunoștințelor,

^[1] https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6d:a6.0001.02/DOC_2&format=PDF, accesată la data de 15 februarie 2022.

^[2] Republica Bulgaria, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Republica Estonia, Irlanda, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Croația, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Ungaria, Republica Malta, Republica Austria, Republica Polonă, Republica Portugheză, România, Republica Slovenia, Republica Slovacă, Republica Finlanda, Regatul Suediei și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord au devenit de atunci membre ale Uniunii Europene.

AU DESEMNAT, în acest scop, drept plenipotențieri (*lista plenipotențiarilor nu este reprodusă*)

CARE, după ce au făcut schimb de depline puteri, găsite în bună și convenită formă, convin cu privire la următoarele dispoziții:

(...)

UE și Consiliul Europei au propriile „curți constituționale” în sensul larg al acestui concept, adică instanțe însărcinate cu garantarea ordinilor juridice nou-create (Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Curtea Europeană a Drepturilor Omului), iar interacțiunea acestora cu instanțele constituționale naționale determină o continuă „modelare” a constituționalismului european, așa cum vom arăta în continuare.

1.2. Specificul ordinii constituționale europene

1.2.1. Caracterizare generală

Uniunea Europeană este o uniune economică și politică al cărei nucleu a fost constituit de șase state (Franța, Italia, Germania, Belgia, Olanda, Luxemburg), prin **înființarea, în 1951, a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului**.

Declarația Schuman

(Paris, 9 mai 1950)

– extras^[1] –

Europa nu se va construi dintr-o dată sau ca urmare a unui plan unic, ci prin realizări concrete care vor genera în primul rând o solidaritate de fapt. Alăturarea națiunilor europene implică eliminarea opoziției seculare dintre Franța și Germania. Orice acțiune întreprinsă trebuie să aibă în vedere în primul rând aceste două țări.

În acest scop, guvernul francez propune ca măsuri imediate să fie întreprinse într-o direcție concretă, dar decisivă.

Guvernul francez propune ca producția franco-germană de cărbune și oțel să fie plasată sub o Înalță Autoritate comună, în cadrul unei organizații deschise și altor state europene. Punerea în comun a producțiilor de cărbune și oțel va asigura imediat stabilirea unor baze comune de

dezvoltare economică, un prim pas către realizarea unei federații europene și va schimba destinele acelor regiuni care s-au dedicat în trecut fabricării muniției de război, dar care au fost, în același timp, cele mai constante victime ale conflictelor.

Solidaritatea de producție astfel stabilită va demonstra că orice război între Franța și Germania devine nu numai inimaginabil, ci și imposibil din punct de vedere material. Înființarea acestei unități de producție puternice, deschisă tuturor țărilor care doresc să colaboreze, va pune bazele reale ale unificării economice, angajându-se să le furnizeze tuturor țărilor membre elementele principale ale producției industriale, în condiții egale.

Această producție va fi oferită lumii întregi, fără diferențieri sau excepții, pentru a contribui la creșterea nivelului de trai și pentru a promova realizările pașnice. Cu mijloace suplimentare, Europa va putea să ducă mai departe realizarea uneia dintre misiunile sale esențiale: dezvoltarea continentului african.

În acest mod se va realiza, simplu și rapid, acea fuziune a intereselor care este indispensabilă pentru crearea unui sistem economic comun; aceasta ar putea fi piatra de temelie a unei comunități mai largi și mai complexe reunind țări aflate multă vreme în conflicte sângeroase.

Prin punerea în comun a producției de bază și prin instituirea unei Înalte Autorități, ale cărei decizii vor reuni Franța, Germania și alte state membre, această propunere va conduce la stabilirea primelor baze concrete ale unei federații europene, indispensabilă pentru menținerea păcii.

Primele măsuri în acest cadru au vizat consolidarea cooperării economice, pentru ca țările implicate să devină interdependente din punct de vedere economic și să se asigure evitarea conflictelor.

În 1957, prin Tratatul de la Roma s-a instituit Comunitatea Economică Europeană (CEE), cu obiectivul inițial de a consolida cooperarea economică dintre cele șase țări menționate. În timp au aderat încă 22 de țări la structura ce a cunoscut o continuă transformare, prin modificări succesive ale Tratatelor. De dată recentă am fost martorii primei retrageri din UE – Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, care a părăsit Uniunea în 2020. Evoluția s-a reflectat și în **modificarea, în 1993, a denumirii Comunității Economice Europene, aceasta devenind Uniunea Europeană**, precum și în restructurarea în mod corespunzător a actelor constitutive, a căror formă actuală este efectul modificărilor succesive, ultima dintre acestea fiind rezultatul **Tratatului de la Lisabona**.

[1] R. SCHÜTZE, *Dreptul constituțional al Uniunii Europene*, Ed. Universitară, București, 2021, p. 13; <https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950ro>.

În prezent, Uniunea Europeană este compusă din 27 de state: Austria, Belgia, Bulgaria, Cehia, Cipru, Croația, Danemarca, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Malta, Polonia, Portugalia, România, Slovacia, Slovenia, Spania, Suedia, Țările de Jos, Ungaria.

De-a lungul timpului s-au dezvoltat atât piață unică (piață „internă”), cât și o structură care acționează în numeroase domenii, precum politici climatice, mediu și sănătate, relații externe, securitate, justiție și migrație. Așa cum s-a remarcat, „**Uniunea Europeană a evoluat de la o umilă Comunitate a cărbunelui și oțelului la o Uniune solidă care este implicată în aproape toate domeniile vieții moderne.** Cu toate acestea, Uniunea nu și-a extins numai domeniul de aplicare geografic și jurisdicțional, ci și-a adâncit în mod considerabil și **caracterul supranațional**, atât cu privire la supranaționalismul normativ, cât și la cel decizional”^[1].

Cât privește **natura juridică a Uniunii Europene**, structură poziționată pe un „teren de mijloc”, între dreptul național și internațional, există dezbatere consistente, poziționări nuanțate, atât în doctrină, unde identificăm ca mari curente tradiția constituțională americană și pe cea europeană, cât și în jurisprudență, unde identificăm poziționarea fermă a CJUE încă din zorii construcției europene și cea destul de turbulentă în diverse perioade a curților constituționale naționale.

Astfel, potrivit profesorului Robert Schütze, există două modele federale de distribuire a puterilor „executive”, care corespund – în mod empiric – celor două ordini constituționale. Potrivit federalismului american, puterile legislative și executive ale Uniunii coincid, iar Uniunea își stabilește propria infrastructură executivă pentru a pune în aplicare dreptul Uniunii. Pe de altă parte, federalismul german insistă că Uniunea are competențe executive mai reduse decât competențele sale legislative. În consecință, aceasta trebuie să se întemeieze în mare măsură pe statele membre pentru administrarea dreptului federal. Potrivit aceluiași profesor, în istoria integrării europene au apărut ambele modele federale. Primul a fost elaborat în contextul Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului, care a optat pentru „soluția americană”. Această arhitectură constituțională nu a fost însă aleasă inițial pentru Comunitatea (Economică) Europeană. Tratatul de la Roma a acordat în mod expres puterea de a adopta decizii în foarte puține materii și, prin urmare, a părut a urma „soluția germană”.

UE, chiar dobândind personalitate juridică prin Tratatul de la Lisabona, nu reprezintă un stat/suprastat european, ci este o organizație supranatională, cu aspirații de tip federalist, dar și cu dificultăți de integrare tocmai în unele domenii care țin strict de suveranitatea națională (de exemplu,

domeniul dreptului penal, la care ne-am referit cu alte prilejuri, caracterizându-l ca fiind mai aproape de „nucleul” suveranității naționale). „Uniunea Europeană cu greu poate fi definită prin expresii clasice sau, mai bine spus, prin înțelesul lor clasic. (...) Nu este corect să evaluăm Uniunea Europeană ca o sumă finită de organisme, proceduri, puteri și responsabilități. Înțelegem Uniunea Europeană mai mult ca un proiect decât ca o entitate finală. Rezultatele acestui proiect ar putea fi numeroase și surprinzătoare. Ceea ce este important este să reținem voluntariatul participanților și răspunderea pentru rezultate. **Constituționalitatea europeană nu este un parazit pe spinarea statelor membre, așa cum integrarea europeană nu este palierul abstract aflat deasupra statelor. Amândouă sunt părți ale realității europene și ale vieții de zi cu zi a statelor și popoarelor.** Uniunea Europeană rămâne în postura de a crea tensiuni permanente. **Important este să se transfere caracterul tensiunilor de la conflictul constituțional formal la concurența diferitelor mijloace materiale pentru atingerea obiectivelor proiectului comun**”^[1].

Această ordine juridică supranațională, într-o continuă redefinire, are în prezent la bază Tratatul privind Uniunea Europeană^[2] și Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene^[3], care preiau, în bună parte, prevederi ale preconizatei Constituții pentru Europa^[4], un proiect ambițios, dar care nu s-a finalizat prin adoptarea unei legi constituționale unice.

Substanța „caracterului statal” al Uniunii Europene după Tratatul de la Lisabona și deciziile curților constituționale în materie

Ondrej Hamulák

– extras^[5] –

Procesul îndelungat de reformă instituțională, început la Laeken în 2001, și-a atins scopul, după câteva încercări (ne)reuite, la 1 decembrie 2009, moment în care Tratatul de la Lisabona a intrat în vigoare. Acesta din urmă a adus cu sine (sau avea menirea să aducă) remediul unor probleme aparținând proiectului de integrare europeană, cum ar fi

[1] O. HAMULÁK, *Substanța „caracterului statal” al Uniunii Europene după Tratatul de la Lisabona și deciziile curților constituționale în materie*, în R.R.D.E. nr. 5/2010.

[2] https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_1&format=PDF.

[3] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>.

[4] http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/publicatii/DCTTratat_instituire_Constitutie.pdf.

[5] Publicat în R.R.D.E. nr. 5/2010.

terminologia greoaie și neclară a dreptului european, înțelegerea limitată a sistemului și funcțiilor Uniunii Europene și a structurării sale în piloni, schizofrenia materială a instituțiilor europene ce acționează între piloni și, nu în ultimul rând, lipsa de legitimitate a proiectului comun și a artizanilor acestuia (CE și UE). Punerea în aplicare a acestui tratat a constituit o reacție la eșecul proiectului constituțional (2005), dar și continuarea acestuia (2007). Din această perspectivă, Tratatul de la Lisabona are caracter dimorf. Textul a fost proiectat în vederea înlăturării tonului constituțional din Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa și, din punct de vedere pur formal, acesta îndeplinește acest rol. Dar, privind Tratatul de la Lisabona din punct de vedere material, nu putem ajunge la aceeași concluzie. Textul Tratatului de la Lisabona constituie un fel de transcriere a tratatului constituțional, fiind în proporție de 96% similar acestuia din urmă. Adoptarea Tratatului de la Lisabona a fost o continuare a eforturilor constituționale care s-au concretizat în proiectul de Tratat de instituire a unei Constituții pentru Europa și rezultatul este vădit inspirat din acest text.

(...) Conform judecătorului Curții Constituționale Federale germane Udo di Fabio^[1], după intrarea în vigoare a **Tratatului de la Lisabona**, ne aflăm foarte aproape de federația europeană. Acesta afirmă că (în condițiile unui transfer continuu de competențe dinspre statele membre către Uniune) nu mai rămâne decât un pas mic pentru realizarea acestei transformări a organizației supranaționale într-o formă de guvernământ. Însă, acesta arată că acest „ultim” pas se află la îndemâna statelor membre, ca potențiali creatori de stat. Din poziția Curții Constituționale Federale, susținută de unul dintre cei mai proeminenți magistrați ai săi, putem deduce că aceasta nu a prevăzut posibilitatea acumulării spontane de competențe, fapt ce ar duce la transformarea Uniunii în stat federal. Ca și în Statele Unite, unde trecerea de la confederație la federație a necesitat un consens și adoptarea unui document constitutiv sub forma constituției, și pe vechiul continent o situație similară ar trebui să îndeplinească aceeași condiție. Discuția pe această temă este încă vie. Se poate presupune că, similar Noii Lumi acum două secole, nenumărate personificări ale lui Brutus și Publius vor apărea în Europa, dezbătând cu argumente pro și contra crearea unei singure formațiuni statale europene. Până când această istorie nu va ajunge în faza adoptării unui document care să stabilească felul formațiunii și să schițeze conținutul

acesteia, nu se poate vorbi despre Uniune ca despre o federație. În sfârșit, chiar dacă Uniunea se va transforma în acest sens, nu se poate vorbi despre „federația europeană” ca fiind o consecință a integrării europene. Condiția de ratificare a oricărei modificări similare a dreptului primar denotă că s-a lăsat în competența statelor membre răspunderea pentru transformarea constituțională a Uniunii. Chiar și după reforma de la Lisabona, dreptul primar nu a creat spațiu și mijloace misterioase pentru realizarea etapelor de federalizare unilaterală. Care este caracterul Uniunii în comparație cu starea de drept introdusă prin Tratatul de la Maastricht? Cu siguranță putem spune că Uniunea, care inițial a deținut statutul de „entitate *sui generis*”, devine un „organism *sui generis*”, cu propria capacitate și responsabilitate. Ea este succesoarea Comunității, pierzându-și structura în piloni. Totuși, niciuna dintre aceste modificări fundamentale nu răspunde la întrebarea cum definim Uniunea Europeană după reforma de la Lisabona.

Cât privește **definirea și redefinirea ordinii constituționale a UE**, un rol esențial îi revine CJUE începând cu hotărârile așa-numite „istorice” în cauze precum *NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend & Loos împotriva Nederlandse Administratie der belastingen* (cauza 26/62), *Flaminio Costa împotriva E.N.E.L.* (cauza 6/64), *Amministrazione delle Finanze dello Stato împotriva Simmenthal SA* (cauza 106/77)^[1]. Este vorba despre soluțiile pronunțate în soluționarea trimerilor preliminare care au contribuit esențial la „desenarea” arhitecturii constituționale a UE. **Mecanismul trimerilor preliminare**, stabilit în prezent de art. 267 TFUE, la care ne vom referi în mod distinct în capitolul dedicat CJUE, a fost caracterizat sugestiv ca un fel de **sistem nervos central**, contribuind la organizarea integrării juridice, economice și politice^[2].

Acest sistem nervos trebuie însă sprijinit pentru o funcționare adecvată și eficientă, impunând, totodată, un dialog constant și efectiv între CJUE și instanțele naționale, pentru evitarea tensiunilor sau exceselor de o parte sau de alta.

^[1] Interviu între D. KAISER și U. DI FABIO intitulat „Po Lisabonu jsme uz na hranici federace” [„După Lisabona ne situăm la granița federației”], publicat în cotidianul ceh *Lidove noviny* din 12 decembrie 2009. Interviu [online] este accesibil la adresa <http://www.euroskop.cz/8801/14887/clanek/po-lisabonu-jsme-uz-na-hranici-federace>, apud O. HAMULÁK, *op. cit.*

^[1] https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_49505/liste-des-57-arrets-de-1954-a-2000-dans-les-langues-des-adhesions-2007.

^[2] <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-kongress/en/xvi-kongress-2014/landesberichte.html>.