

București, 9 Octombrie 2013

**Domnului Augustin ZEGREAN**

**PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE**

În temeiul dispozițiilor Art. 146 lit. a) din Constituția României și ale Art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

**SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE**

**asupra**

**Legii privind cooperarea dintre Parlament și  
Guvern în domeniul afacerilor europene**

În forma legii adoptată inițial de Senat, în calitate de cameră decizională, în data de 21 iunie 2012, la sesizarea înaintată de un grup de senatori, Curtea Constituțională s-a pronunțat prin Decizia nr. 784 din 26 septembrie 2012 asupra sesizării de neconstituționalitate a dispozițiilor Art. 2 lit. e), Art. 3, Art. 18 și Art. 19 din Legea privind cooperarea între Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene și a constatat că sunt neconstituționale prevederile Art. 3, Art. 18 și Art. 19.

După reluarea procedurii legislative s-au operat unele modificări în vederea punerii în acord a legii cu Decizia Curții Constituționale nr. 784/2012, iar, la data de 15 aprilie 2013 Senatul, în calitate de cameră decizională, a adoptat Legea privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene.

Ulterior, Legea privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene, adoptată de Senat, în calitate de cameră decizională, la data de 15 aprilie 2013, a format obiectul cererii de reexaminare înaintate de Președintele României. Astfel, la data de 26 aprilie 2013, Președintele României a solicitat Parlamentului reexaminarea acestei legi, în temeiul Art. 77 alin. (2) din Constituția României, în vederea punerii în acord a dispozițiilor legii aflate la promulgare cu Decizia Curții Constituționale nr. 784/2012.

În urma reexaminării legii, la data de 23 septembrie 2013, Senatul, în calitate de cameră decizională, a adoptat Legea privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene pe care, în data de 30 septembrie 2013, Parlamentul a retransmis-o Președintelui României în vederea promulgării.

**Motivele cererii sunt următoarele:**

Prevederile Legii privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene,

transmisă Președintelui României spre promulgare, sunt neconstituționale deoarece contravin dispozițiilor Art. 1 alin. (5) și Art. 147 alin. (2) și (4) din Constituția României, republicată, întrucât conservă soluțiile legislative constatate neconstituționale prin Decizia Curții Constituționale nr. 784/2012, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 701/2012, pentru considerentele pe care urmează să le detaliem.

De asemenea, unele prevederi ale legii, așa cum vom expune, sunt neconstituționale deoarece contravin Art. 80 alin. (1), coroborat cu Art. 91 și Art. 148 alin. (4) din Constituția României, republicată, în ceea ce privește dreptul Președintelui României, în calitate de șef al statului și conducător al politicii externe a statului român de a emite mandate de reprezentare la Consiliul European, atunci când consideră necesar, fără alte condiționări din partea puterii legislative sau executive.

Având în vedere că, potrivit dispozițiilor Art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”, coroborate cu prevederile Art. 147 alin. (2) și (4) din Legea fundamentală, conform cărora „(2) În cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale. (4) Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor”, rezultă obligația Parlamentului de a pune de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției, iar autoritățile publice, printre care și Parlamentul, nu pot neglija sau respinge o decizie a Curții Constituționale. Or, în cazul de față, Parlamentul a adoptat Legea privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene, fără a pune în acord prevederile legii cu Decizia Curții Constituționale nr. 784/2012, respectiv cu Decizia nr. 683/2012.

În forma inițială a legii supusă controlului de constituționalitate, Art. 18 avea următorul cuprins:

„(1) Conducătorul delegației României la reuniunile Consiliului European este președintele României sau primul-ministru al Guvernului României.

(2) Stabilirea conducătorului delegației României la reuniunile Consiliului European se face prin acord între Guvernul României și Instituția Prezidențială, cu cel puțin 20 de zile lucrătoare înainte de data reuniunii.

(3) În situația în care acordul prevăzut la alin. (2) nu se realizează în termen, Parlamentul, în ședință comună a celor două Camere, desemnează conducătorul delegației României la respectiva reuniune a Consiliului European.”

iar la Art. 19 din aceeași lege, se prevedeau următoarele:

„(1) Guvernul, transmite celor două Camere ale Parlamentului, în termen de minimum 7 zile lucrătoare, înaintea reuniunii Consiliului European, propunerea de mandat pe care delegația României intenționează să o prezinte.

(2) Înaintea reuniunii Consiliului European, Parlamentul adoptă mandatul.

(3) În cazul în care conducătorul delegației României la reuniunea Consiliului European susține altă poziție decât cea primită prin mandat, Guvernul va motiva în scris respectiva poziție.”

Prin Decizia nr. 784/2012, Curtea Constituțională a constatat că prevederile Art. 18 mai sus-menționat aduc atingere dispozițiilor Art. 80 alin. (1), coroborat cu Art. 91 și Art. 148 alin. (4) din Constituție și a reluat, în esență, argumentele principale pe care și-a întemeiat Decizia nr. 683 din 27 iunie 2012 asupra conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvern, reprezentat de prim-ministru, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 479/2012. Astfel, Curtea a statuat, cu valoare de principiu, că: „În exercitarea atribuțiilor constituționale, Președintele României participă la reuniunile Consiliului European în calitate de șef al

statului. Această atribuție poate fi delegată de către Președintele României, în mod expres, primului-ministru.”. Totodată, Curtea a reținut că: „Potrivit Art. 80 alin. (1) din Constituție, Președintele României reprezintă statul român, ceea ce înseamnă că în planul politicii externe conduce și angajează statul. Acest text constituțional îi permite să traseze liniile viitoare pe care statul le va urma în politica sa externă, practic să îi determine orientarea în planul relațiilor externe, ținând cont, desigur, de interesul național. O atare concepție este legitimată de caracterul reprezentativ al funcției, Președintele României fiind ales de cetățeni prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.”. În plus, în aceeași decizie se stipulează că „rolul Guvernului în politica externă este unul mai degrabă tehnic, el trebuind să urmeze și să îndeplinească obligațiile la care România s-a angajat la nivel de stat” și că „acest rol este unul de execuție, așadar, unul derivat, și nu original, cum este cel al Președintelui României”.

De asemenea, în ceea ce privește Art. 19, în forma inițială a legii, supusă controlului de constituționalitate, prin Decizia nr. 784/2012, Curtea a constatat că dispozițiile Art. 19 sunt neconstituționale, „Contravenind atât Art. 1 alin. (5), cât și Art. 80 alin. (1) coroborat cu Art. 91 și Art. 148 alin. (4) din Constituție, deoarece nu statuează cu privire la atribuțiile Președintelui ce trebuie exercitate în procesul de elaborare și adoptare a mandatului. O atare omisiune legislativă apărută ca urmare a pronunțării de către Curtea Constituțională a Deciziei nr. 683 din 27 iunie 2012 are relevanță constituțională, Curtea fiind, în acest caz, competentă să o analizeze, așa cum a statuat în jurisprudența sa, de exemplu, prin Decizia nr. 503 din 20 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 353 din 28 mai 2010.”

După reluarea procedurii legislative, deși Parlamentul a operat unele modificări în vederea punerii în acord a legii cu Decizia Curții Constituționale nr. 784/2012, vă rugăm să observați că la Art. 18 din Legea privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene, retransmisă Președintelui României spre promulgare, sunt cuprinse dispoziții cu privire la procesul de elaborare și adoptare a mandatelor, însă rolul Președintelui României este deformat în substanța sa. Astfel, la Art. 18 din legea transmisă spre promulgare, se prevăd următoarele:

„(1) Guvernul transmite celor două Camere ale Parlamentului, cu minimum 10 zile calendaristice înaintea reuniunii Consiliului European, propunerea de mandat pe care delegația României intenționează să o prezinte.

(2) Înaintea reuniunii Consiliului European, Parlamentul poate adopta propuneri privind mandatul.

(3) Propunerile adoptate în conformitate cu alin. (2) se includ în proiectul de mandat formulat de Guvern.

(4) Președintele României se poate adresa Parlamentului pentru a-și prezenta mandatul.”.

Din analiza acestui text, remarcăm că Președintele României își pierde atribuția de a emite mandatul de reprezentare la reuniunile Consiliului European, deși acest drept îi este conferit de Constituție, în virtutea prevederilor Art. 80 alin. (1), coroborat cu Art. 91 și Art. 148 alin. (4). Prin Art. 18 din legea retransmisă spre promulgare, în procedura de emitere a mandatului se interferează Parlamentul României, aspect care vine în contradicție cu textele constituționale menționate. Astfel, din jurisprudența Curții Constituționale a României, cât și din Constituția României, Președintele României, în calitate de șef al statului și conducător al politicii externe a statului român, are dreptul de a emite mandate, atunci când consideră necesar, fără alte condiționări din partea puterii legislative sau executive.

Chiar în ipoteza în care viciul de neconstituționalitate sesizat ar fi interpretat în sensul unei omisiuni legislative, întrucât în legea ce face obiectul sesizării de neconstituționalitate nu se stipulează cu privire la rolul Președintelui României în procedura de elaborare și adoptare a mandatului la Consiliul European, cât timp generează încălcarea dispozițiilor Art. 80 alin. (1), coroborat cu Art. 91 și Art. 148

alin. (4) din Constituție, considerăm că nu poate fi ignorat. Curtea Constituțională, potrivit Art. 142 din Legea fundamentală, este garantul supremației Constituției, ceea ce presupune, printre altele, conformitatea întregului drept cu Constituția, precum și controlul constituționalității legilor.

Or, potrivit Art. 147 alin. (2) din Constituție, era de competența exclusivă a Parlamentului reexaminarea dispozițiilor constatate ca fiind neconstituționale și punerea lor în acord cu textele constituționale încălcate, cu respectarea considerentelor care au stat la baza Deciziilor Curții Constituționale nr. 784/2012 respectiv nr. 683/2012.

Menționăm că, potrivit Art. 80 alin. (1) din Constituția României, „Președintele României reprezintă statul român [...]”, iar, potrivit Art. 10 alin. (2), a doua teză, al Tratatului privind Uniunea Europeană, „statele membre sunt reprezentate în Consiliul European de șefii lor de stat sau de guvern și în Consiliul de guvernele lor”. Din coroborarea celor două texte juridice, rezultă că atribuția de participare la Consiliul European, având în vedere că actorii reprezentați sunt statele, revine Președintelui României. În ceea ce privește Consiliul European, textul Tratatului oferă dreptul de reprezentare șefilor de stat „sau” de guvern. Aceste două variante de reprezentare s-au impus în textul Tratatului din rațiuni ce țin de structura constituțională internă specifică fiecărui stat membru (monarhie constituțională, republică parlamentară, republică semiprezidențială, etc.). Prin raportare la specificul constituțional al României, așa cum este consacrat la nivel constituțional, șeful statului este Președintele României, care are atribuția constituțională a reprezentării României. Având în vedere că acesta este un drept al său, originar, Președintele României poate delega, printr-un act de voință expres, atribuția de a participa la reuniunile Consiliului European, atunci când consideră necesar, elaborând și aprobând mandatul. De aceea, apreciem că mandatul propus de Guvern și amendat de Parlament este neconstituțional având în vedere Legea fundamentală, precum și regulile impuse de jurisprudența Curții Constituționale.

Pe de altă parte, potrivit noilor prevederi, Art. 18 alin. (4) din Legea privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene poate fi interpretat în sensul existenței a două mandate necorelate între ele, unul al Guvernului, ce poate fi cenzurat de către Parlament și altul al Președintelui României, încredințat Guvernului, ceea ce este de natură să creeze confuzie și să conducă la un alt blocaj de natură constituțională.

Mai mult, asemenea atribuții ale Președintelui României pe planul politicii externe nu le regăsim nici în alte articole ale legii, ele fiind ignorate de către legiuitor, deși reprezentantul statului în plan extern este Președintele României.

În ceea ce privește elaborarea „mandatului” la Consiliu astfel cum este definit la Art. 2 lit. e) din legea retransmisă Președintelui României spre promulgare, potrivit căruia „mandatul” reprezintă „poziția de negociere a României, pentru temele aflate pe agenda Consiliului, inclusiv pentru proiectele de acte legislative de la nivelul Uniunii Europene”, precum și la Art. 2 lit. f) din aceeași lege, prin care „mandatul general” reprezintă „poziția de negociere a României, elaborată de către Guvern, pentru temele aflate pe agenda Consiliului, inclusiv pentru proiectele de acte legislative de la nivelul Uniunii Europene, în cazul în care implicațiile economice, sociale sau de mediu ale proiectelor de acte legislative de la nivelul Uniunii Europene au importanță majoră sau privesc mai multe domenii sectoriale”, considerăm că acesta trebuie corelat cu susținerile șefului delegației la Consiliul European. Având în vedere că între Consiliul European și Consiliu este o strânsă legătură, Consiliul European fiind instituția ce trasează liniile politice de dezvoltare a Uniunii Europene, potrivit Art. 15 alin. (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană, iar Consiliul este instituția ce elaborează ulterior actele de transcriere a acestor orientări în politici publice, nu se poate realiza o separare a mandatului la Consiliu, elaborat de Guvern față de poziția susținută de șeful delegației în cadrul Consiliului European. Pentru

ca România să aibă, pe plan extern, o poziție comună în cadrul celor două instituții este necesară o unitate de abordare a activității Uniunii Europene în Consiliu și în Consiliul European, ceea ce se poate realiza doar prin corelarea mandatului la Consiliu cu susținerile Șefului delegației în cadrul Consiliului European.

Omisiunea textului legislativ cu privire la atribuțiile Președintelui în ceea ce privește pregătirea participării României la procesele decizionale ale Uniunii Europene se manifestă în cuprinsul Art. 2 și art. 3 din legea retransmisă la promulgare.

Dorim să reținem atenția Curții asupra faptului că participarea puterii executive a statului român la activitățile decizionale ale Uniunii Europene, așa cum sunt stabilite de tratatele constitutive ale Uniunii, respectiv la Consiliul Uniunii Europene și la Consiliul European, nu poate fi separată în funcție de participare, între Consiliu și Consiliul European, astfel încât nu poate fi considerată decât artificială separarea mandatelor de reprezentare a României în mandate pentru Consiliu și mandate pentru Consiliul European. Operarea unei separări procedurale, în funcție de autoritatea națională care aprobă mandatul, între mandatul de participare la Consiliul Uniunii Europene și mandatul de participare la Consiliul European este neconformă cu litera și spiritul tratatelor constitutive ale Uniunii Europene. Potrivit Art. 15 alin. (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană, „Consiliul European oferă Uniunii impulsurile necesare dezvoltării acesteia și îi definește orientările și prioritățile politice generale”, ceea ce, în practică, se traduce prin stabilirea unei secvențialități în elaborarea politicilor Uniunii Europene în sensul determinării de către Consiliul European a liniilor politice de dezvoltare a Uniunii și al elaborării ulterioare de către Consiliu a actelor de transcriere a acestor orientări în politici publice.

Totodată, ținem să reamintim Curții că, potrivit Art. 10 alin. (2), a doua teză, din Tratatul privind Uniunea Europeană, „statele membre sunt reprezentate în Consiliul European de șefii lor de stat sau de guvern și în Consiliu de guvernele lor”, ceea ce transcrie principiul că Uniunea Europeană este o uniune de state și popoare, de interes pentru argumentul de față fiind faptul că la activitatea Uniunii Europene participă statele membre.

Având în vedere că la activitatea Uniunii Europene, inclusiv cea decizională, participă statele, constatăm că acest enunț este adevărat indiferent de instituția decizională la care ne referim, Consiliul Uniunii Europene sau Consiliul European. Astfel, rezultă că activitatea Guvernului în cadrul Consiliului Uniunii Europene este una de execuție, derivată, și nu originară, cum este cea a Președintelui României în cadrul Consiliului European.

În acest sens, considerăm că atribuțiile Președintelui în ceea ce privește elaborarea și aprobarea mandatelor trebuie să se exercite și în legătură cu participarea puterii executive la activitatea Consiliului Uniunii Europene. În acest fel, este asigurată respectarea ordinii constituționale, respectiv Art. 80 alin. (1) coroborat cu Art. 91 și Art. 148 alin. (4), pe de o parte, și unitatea de abordare a activității Uniunii Europene în Consiliul Uniunii Europene și Consiliul European, pe de altă parte.

Față de aceste aspecte, considerăm că definițiile stabilite la Art. 2 lit. (e) și lit. (f) încalcă art. 80 alin. (1) coroborat cu Art. 91 și Art. 148 alin. (4), prin omiterea atribuțiilor Președintelui în materia elaborării și aprobării mandatelor, pe de o parte, și prin promovarea unei separări arbitrare între Consiliul Uniunii Europene și Consiliul European sub aspectul mandatului, afectând, astfel, exercitarea atribuțiilor precizate anterior.

Teza elaborării de către Guvern a mandatelor, introduse prin definiția de la Art. 2 lit. (f), este reflectată și în Art. 3 alin. (2) - prin termenul „definitivare” – și în Art. 3 alin. (4) - prin termenul „întocmire”.

Considerăm că cele două alineate sunt neconstituționale întrucât se încalcă prevederile Art. 80 alin. (1), coroborat cu Art. 91 și Art. 148 alin. (4), care stabilesc autoritatea Președintelui de a finaliza procesul de elaborare a mandatelor de participare la activitatea Uniunii Europene.

În jurisprudența sa, cu privire la efectele deciziilor sale, Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr. 1018/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511/2010, că “Adoptarea de către legiuitor a unor norme contrare celor hotărâte printr-o decizie a Curții Constituționale, prin care se tinde la păstrarea soluțiilor legislative afectate de vicii de neconstituționalitate, încalcă Legea fundamentală. Or, într-un stat de drept, astfel cum este proclamată România în Art. 1 alin. (3) din Constituție, autoritățile publice nu se bucură de nicio autonomie în raport cu dreptul, Constituția stabilind, în Art. 16 alin. (2), că nimeni nu este mai presus de lege, iar, în Art. 1 alin. (5), că respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.”

Totodată, Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr. 738/2012, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 690/2012, că „forța obligatorie a actelor jurisdicționale, deci și a deciziilor Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta. Așadar, atât considerentele, cât și dispozitivul deciziilor Curții Constituționale sunt general obligatorii, potrivit dispozițiilor Art. 147 alin. (4) din Constituție, și se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept.”

Domnule Președinte al Curții Constituționale,  
Distinși membri ai Plenului Curții Constituționale,

În considerarea argumentelor expuse vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că dispozițiile Legii privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene au fost adoptate cu nerespectarea prevederilor Art. 1 alin. (5), Art. 147 alin. (2) și (4), precum și ale Art. 80 alin. (1), coroborat cu Art. 91 și Art. 148 alin. (4) din Constituția României, republicată.

**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI**

**TRAIAN BĂSESCU**