

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 449

din 6 noiembrie 2013

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 2, 3 și 18 din Legea privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene

Augustin Zegrean	— președinte
Valer Dorneanu	— judecător
Petre Lăzăroiu	— judecător
Mircea Stefan Minea	— judecător
Marius Daniel Morar	— judecător
Iulia Antoanella Motoc	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Puskás Valentin Zoltán	— judecător
Tudorel Toader	— judecător
Benke Károly	— magistrat-asistent-șef

I. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene, obiecție formulată de Președintele României, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a) și art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr. 3.792 din 9 octombrie 2013 și constituie obiectul Dosarului nr. 631A/2013.

II. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se susțin următoarele:

1. 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, întrucât, pe de o parte, conservă soluții legislative constatate ca fiind neconstituționale prin Decizia Curții Constituționale nr. 784 din 26 septembrie 2012 și, pe de altă parte, nu respectă considerentele care au stat la baza Deciziei Curții Constituționale nr. 683 din 27 iunie 2012.

2. Se menționează că legea criticată nu stipulează cu privire la rolul Președintelui României în procedura de elaborare și adoptare a mandatului la Consiliul European; viciul de neconstituționalitate astfel sesizat, chiar în ipoteza în care ar fi interpretat în sensul unei omisiuni legislative, nu poate fi ignorat, cât timp generează încălcarea dispozițiilor art. 80 alin. (1), coroborat cu art. 91 și art. 148 alin. (4) din Constituție.

Or, potrivit art. 147 alin. (2) din Constituție, era de competență 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 din 26 septembrie 2012, respectiv nr. 683 din 27 iunie 2012.

3. Având în vedere că reprezentarea României este un drept originar al Președintelui României, acesta din urmă 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, se apreciază că propunerea mandatului de către Guvern și amendarea acestuia de către Parlament sunt neconstituționale, contrare Constituției și jurisprudenței Curții Constituționale.

4. Se susține că art. 18 din lege cuprinde dispoziții cu privire la procesul de elaborare și adoptare a mandatelor, însă rolul Președintelui României este deformat în substanța sa. În acest sens se menționează că, deși 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, în procedura de emitere a mandatului se interferează Parlamentul, aspect care vine în contradicție cu art. 80 alin. (1), coroborat cu art. 91 și art. 148 alin. (4) din Constituție. Astfel, Președintele României își pierde atribuția de a emite mandatul de reprezentare la reuniunile Consiliului European, deși acest drept îi este conferit de Constituție.

5. Se mai arată că art. 18 alin. (4) din lege 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”.

6. În ceea ce privește elaborarea „mandatului” la Consiliu, Președintele României susține că 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 susținerea șefului delegației în cadrul Consiliului European. Așadar, Președintele României apreciază că art. 2 și 3 din lege cuprind omisiuni cu privire la atribuțiile Președintelui în ceea ce privește pregătirea participării României la procesele decizionale ale Uniunii Europene. Participarea puterii executive a statului român la activitățile decizionale ale Uniunii Europene 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.

Se mai apreciază 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 concluzie, se apreciază 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) din Constituție, pe de o parte, și unitatea de abordare a activității Uniunii Europene în Consiliul Uniunii Europene și Consiliul European, pe de altă parte.

În consecință, se apreciază că definițiile stabilite la art. 2 lit. e) și f) din lege încalcă art. 80 alin. (1) coroborat cu art. 91 și art. 148 alin. (4) din Constituție 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 anterior precizate.

Se mai susține că art. 80 alin. (1) coroborat cu art. 91 și art. 148 alin. (4) din Constituție stabilesc „autoritatea” Președintelui de a finaliza procesul de elaborare a mandatelor de participare la activitatea Uniunii Europene, astfel încât sunt neconstituționale și dispozițiile art. 3 alin. (2) și (4) din lege.

7. Așadar, se apreciază că dispozițiile legii criticate 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 Constituție.

III. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

Președintele Camerei Deputaților a transmis Curții Constituționale, cu Adresa nr. 2/5.683 din 29 octombrie 2013, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr. 4.040 din 29 octombrie 2013, punctul său de vedere, prin care apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată și solicită respingerea acesteia „ca inadmisibilă”.

Se arată că art. 2 lit. e) și f) din legea criticată explicitează noțiunile de „mandat” și „mandat general”, iar art. 3 din lege reglementează procedura de consultare dintre Parlament și Guvern cu privire la modalitatea de lucru dintre acestea, având în vedere că negocierile la nivel european au implicații directe asupra politicilor interne ale României.

În privința criticii de neconstituționalitate ce privește art. 18 din lege, se susține că, în conformitate cu art. 1 alin. (4) și art. 148 din Constituție, Parlamentul și Guvernul nu pot fi excluși cu desăvârșire din controlul exercitat asupra modului de reprezentare la Consiliul European. Se arată că, dacă s-ar „legitima capacitatea Președintelui de a se automandata în cadrul Consiliului European, fără un control prealabil din partea legislativului, atunci s-ar încălca însuși principiul fundamental al echilibrului puterilor în stat și principiul loialității constituționale, cristalizat în jurisprudența Curții Constituționale, ce presupune, *inter alia*, cooperarea loială între organele ce exercită puterea în stat. O asemenea încălcare a acestor principii ar crea riscul arbitrarului și al derivelor absolutiste al uneia sau alteia dintre cele trei puteri”. În continuare, se susține că „în același spirit al echilibrului și al loialității constituționale a fost redactat și art. 10 alin. (2) teza a doua din Tratatul privind Uniunea Europeană, care stabilește: «statele membre sunt reprezentate în Consiliul European de șefii lor de stat sau de guvern și în Consiliul de guvernele lor, care la rândul lor răspund în mod democratic fie în fața parlamentelor naționale, fie în fața cetățenilor lor»”. Însă, se arată că sesizarea Președintelui României omite să citeze și teza a doua a dispozițiilor art. 10 alin. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană, teză extrem de importantă, întrucât „reiterează principiul fundamental al democrației”. De aceea, în privința mandatelor pentru reprezentarea României la Consiliul European, trebuie să se distingă între esența substanțială a funcției de reprezentare și aspectul instrumental care o concretizează, respectiv procedura de elaborare a mandatelor.

Se mai susține că nu poate exista o unitate de abordare în privința mandatării pentru Consiliul European și Consiliul Uniunii Europene, pentru că, în fața acestei din urmă instituții, „reprezentantul la nivel ministerial național angajează guvernul național”. Această imputemică, menționată și de art. 16 alin. (2) din Tratat, presupune stabilirea anterioară a unui mandat, care, potrivit cadrului național normativ în vigoare, presupune un mecanism guvernamental de coordonare; în acest sens este invocată Hotărârea Guvernului nr. 379/2013 privind organizarea și funcționarea Sistemului național de gestionare a afacerilor europene în vederea participării României la procesul decizional al instituțiilor Uniunii Europene și pentru completarea art. 2 alin. (1) din Hotărârea Guvernului nr. 8/2013 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe.

Așadar, susținerea privind dreptul Președintelui României de „a emite mandate [la Consiliul European], atunci când consideră necesar, fără alte condiționări din partea puterii legislative sau

executive nu este conformă spiritului tratatelor Uniunii Europene și nici prevederilor art. 61 alin. (1) din Constituție. [...] Or, în interpretarea contrară, rolul Parlamentului în afaceri europene s-ar reduce, în principal, la simpla transpunere a directivelor Uniunii, capătul circuitului inaugurat de «orientările și prioritățile politice generale» definite de Consiliul European [art. 15 alin. (1) TFUE]”.

Întrucât fiecare organ al puterii trebuie să își exercite atribuțiile constituționale cu bună-credință, în baza mandatului pe care îl are, „controlul parlamentar presupune și implicarea *ex ante* în raport cu orice chestiuni din domeniul afacerilor europene”. Așadar, participarea Președintelui României la Consiliul European în calitate de reprezentant al statului „nu trebuie interpretată în sensul în care ar exclude orice implicare a Parlamentului și a funcției sale deliberative”.

În consecință, se consideră că „interpretarea pe care Președintele României o dă prevederilor constituționale incidente este restrictivă și exclusivistă, în sensul că propune ca instituția Președinției să reprezinte singurul stat român în calitatea acestuia de membru al Uniunii Europene, cu excluderea din acest proces atât a primului ministru, cât și a [...] Parlamentului în calitatea sa de organ reprezentativ suprem al poporului român. O atare înțelegere a separației și echilibrului puterilor în stat, instituite de art. 1 alin. (4) din Constituția României, lipsește de conținut și de efectivitate cooperarea loială, inclusiv în cadrul executivului dualist (bicefal), reducând astfel rolul Guvernului și implicit pe cel al primului ministru în cadrul acestui tip de executiv la acela de simplu executant al politicii externe a statului, la rolul de braț al Președinției în această materie. Or, regimul politic instituit constituțional nu este cel prezidențial, ci semiprezidențial”.

IV. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al Președintelui Camerei Deputaților, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

V. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, precum și ale art. 1, 10, 15 și 18 din Legea nr. 47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

VI. Obiectul controlului de constituționalitate, astfel cum rezultă din sesizarea formulată, îl constituie dispozițiile Legii privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene. Analizând motivarea obiecției de neconstituționalitate, Curtea constată că aceasta vizează, în realitate, art. 2, 3 și 18 din Legea privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene, texte asupra cărora urmează a se pronunța prin prezenta decizie. Acestea au următorul cuprins:

— Art. 2: „În sensul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarea semnificație:

a) *aviz motivat* — documentul adoptat de către Parlament sau una dintre cele două Camere, prin hotărâre, în care se expun motivele pentru care se consideră că un proiect de act legislativ european încalcă principiul subsidiarității, în conformitate cu prevederile Protocolului nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și, respectiv, la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

b) *analiza proiectelor de acte fără caracter legislativ ale Uniunii Europene* — procedura prin care Parlamentul sau una dintre cele două Camere analizează și evaluează proiectele de acte fără caracter legislativ, emise de Uniunea Europeană, inclusiv documentele de strategie și care poate fi finalizată cu o hotărâre a Parlamentului sau a uneia dintre cele două Camere;

c) *control de subsidiaritate și proporționalitate* — procedura prin care Camera Deputaților și Senatul evaluează modul în care proiectele de acte legislative ale Uniunii Europene respectă

principiile subsidiarității și proporționalității, în temeiul Protocolului nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și, respectiv, la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

d) *examinare parlamentară* — procedura prin care Parlamentul sau una dintre cele două Camere examinează și evaluează proiectele de acte legislative sau fără caracter legislativ ale Uniunii Europene din punct de vedere al fondului reglementării și implicațiilor acestora asupra sistemului legislativ național;

e) *mandat* — poziția de negociere a României, pentru temele aflate pe agenda Consiliului, inclusiv pentru proiectele de acte legislative de la nivelul Uniunii Europene;

f) *mandat general* — 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 o importanță majoră sau privesc mai multe domenii sectoriale;

g) *proiecte de acte legislative ale instituțiilor Uniunii Europene* — propunerile Comisiei Europene, inițiativele unui grup de state membre, inițiativele Parlamentului European, cererile Curții de Justiție a Uniunii Europene, recomandările Băncii Centrale Europene și cererile Băncii Europene de Investiții privind adoptarea unui act legislativ, sub forma regulamentelor, directivelor sau deciziilor Uniunii Europene;

h) *rezerva de examinare parlamentară* — procedura prin care Guvernul României informează Consiliul cu privire la declanșarea procedurii de examinare de către Parlament sau de către una dintre cele două Camere, potrivit prezentei legi, a unui proiect de act legislativ european aflat în curs de negociere;

i) *proiect de act fără caracter legislativ* — proiectele de acte emise de instituțiile Uniunii Europene, care nu sunt adoptate prin procedură legislativă, conform 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.

— Art. 3: „(1) În exercitarea atribuțiilor sale, potrivit prevederilor prezentei legi, Parlamentul sau una dintre cele două Camere, adoptă hotărâri.

(2) Hotărârea Parlamentului sau a uneia dintre cele două Camere este preluată de către Guvern la definitivarea poziției naționale de negociere în Consiliu, prevăzută în mandat.

(3) În cazul în care hotărârile celor două Camere conțin prevederi divergente, Guvernul solicită Parlamentului o hotărâre comună asupra prevederilor având conținut divergent, într-un termen stabilit prin consultare cu cele două Camere.

(4) În situația în care hotărârea comună nu este transmisă în termenul stabilit, Guvernul nu este obligat ca la întocmirea mandatului general sau a mandatului să țină cont de prevederile având conținut divergent.

(5) Guvernul motivează în scris, în cel mai scurt timp, susținerea altei poziții decât cea exprimată în hotărârea Parlamentului sau a uneia dintre cele două Camere.”

— Art. 18: „(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.”

Dispozițiile constituționale invocate în susținerea criticilor de neconstituționalitate sunt cele ale art. 1 alin. (5) cu referire la respectarea Constituției, art. 80 alin. (1) privind rolul Președintelui României, art. 91 privind atribuțiile Președintelui României în domeniul politicii externe, art. 147 alin. (2) și (4) privind efectele deciziilor Curții Constituționale și art. 148 alin. (4) privind îndeplinirea obligațiilor rezultate din actul aderării

la Uniunea Europeană, precum și din tratatele constitutive și celelalte acte cu caracter obligatoriu ale Uniunii Europene. Totodată, au fost invocate în susținerea criticilor și considerentele de principiu ale deciziilor Curții Constituționale nr. 1.018 din 19 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 22 iulie 2010, nr. 683 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 479 din 12 iulie 2012, nr. 738 din 19 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 690 din 8 octombrie 2012, și nr. 784 din 26 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 701 din 12 octombrie 2012.

VII. Înainte de a proceda la analiza obiecției de neconstituționalitate, Curtea constată că sesizarea formulată îndeplinește condițiile prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție sub aspectul titularului dreptului de sesizare, întrucât aceasta a fost formulată de Președintele României.

VIII. Examinând obiecția de neconstituționalitate, Curtea reține următoarele:

1.1. Prin deciziile nr. 683 din 27 iunie 2012 și nr. 784 din 26 septembrie 2012, Curtea a statuat că „regimul politic consacrat de Constituție trebuie să fie calificat ca fiind unul semiprezidențial și 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”.

Prin Decizia nr. 683 din 27 iunie 2012, Curtea a stabilit 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”.

1.2. În consecință, prin Decizia nr. 784 din 26 septembrie 2012, Curtea a constatat neconstituționalitatea, printre altele, a dispozițiilor art. 18 și art. 19 din Legea privind cooperarea între Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene. Aceste texte aveau următorul conținut normativ:

— Art. 18: „(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 ședința comună a celor două Camere, desemnează conducătorul delegației României la respectiva reuniune a Consiliului European”.

— Art. 19: „(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”.

2. Urmare a pronunțării Deciziei nr. 784 din 26 septembrie 2012, Parlamentul a reexaminat Legea privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene, în sensul că a eliminat fostul art. 18 al legii și a modificat, în mod corespunzător, soluția legislativă prevăzută inițial la art. 19 din lege în noul art. 18 al acesteia. Legea a fost trimisă la promulgare și, potrivit art. 77 alin. (2) din Constituție, Președintele României a cerut Parlamentului reexaminarea acesteia, inclusiv sub aspectul soluției legislative cuprinse, în prezent, la art. 18 din lege. Legea adoptată după reexaminare

a păstrat soluția legislativă criticată, motivându-se, în principal, că „în primele trei alineate ale art. 18 se vorbește de «proiect de mandat», ideea fiind ca proiectul de mandat, propus de Guvern, Președintelui, să conțină și propunerile Parlamentului” și că „nu este prevăzută nicio condiționare între proiectul de mandat (conținând propunerile Parlamentului) pe care Guvernul îl înaintează Președintelui și mandatul pe care Președintele alege să îl susțină — tocmai pentru a asigura compatibilitatea cu principiile conținute în cele două decizii ale Curții Constituționale cu privire la rolul Președintelui în materie de politică externă, așa cum este consacrat în art. 80 din Constituție” (a se vedea Raportul înlocuitor asupra Cererii de reexaminare a Legii privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene, adoptat de Comisia juridică, de disciplină și imunități și de Comisia pentru afaceri europene ale Camerei Deputaților, la data de 4 iunie 2013).

3. Curtea constată că dispozițiile legale criticate stabilesc procedura de urmat în ipoteza în care Președintele României delegă atribuțiunea sa de participare la reuniunile Consiliului European, fără a viza competența de participare la aceste reuniuni. Cu privire la acest din urmă aspect, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), în Avizul nr. 685/2012 privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor Guvernului și Parlamentului României cu privire la alte instituții ale statului și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în România, adoptat la cea de-a 93-a Sesiune Plenară (Veneția, 14—15 decembrie 2012), a subliniat la paragraful 83 al acestuia — în contextul revizuirii Constituției — necesitatea clarificării competențelor Președintelui României și ale prim-ministrului, în special în privința politicii externe și a relațiilor cu Uniunea Europeană.

În acest sens, prin deciziile anterior menționate, Curtea a stabilit că „reprezentarea statului poate fi delegată, printr-un act de voință expres, de către acesta [Președintele României — sn.] atunci când consideră necesar”. Însă Curtea subliniază faptul că o atare putere de apreciere a Președintelui României nu este una nelimitată sau arbitrară, ci aprecierea în concret trebuie să țină cont de anumite criterii obiective, precum: (1) autoritatea publică cea mai bine poziționată în raport cu subiectele abordate în cadrul Consiliului European, (2) poziția Președintelui României sau a prim-ministrului asupra acestor subiecte să fie legitimată de un punct de vedere concordant cu cel al Parlamentului sau (3) dificultățile pe care le implică sarcina implementării celor stabilite în cadrul Consiliului European.

Decizia politică de delegare a atribuției de participare la reuniunile Consiliului European trebuie să aibă în vedere criteriile mai sus menționate, în vederea realizării unui consens între autoritățile publice implicate: Președintele României, respectiv prim-ministrul, iar decizia luată trebuie să țină cont și de principiul constituțional al cooperării loiale.

4. A doua problemă ridicată vizează conturarea, stabilirea și definitivarea conținutului mandatului de reprezentare la Consiliul European, raportat la care Curtea reține următoarele:

4.1. Potrivit art. 10 alin. (2) teza a doua din Tratatul privind Uniunea Europeană, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene seria C nr. 326 din 26 octombrie 2012, „Statele membre sunt reprezentate în Consiliul European de șefii lor de stat sau de guvern și în Consiliu de guvernele lor, care la rândul lor răspund în mod democratic fie în fața parlamentelor naționale, fie în fața cetățenilor lor”.

Acest text de principiu prevede și răspunderea reprezentanților statelor membre în Consiliul European fie în fața parlamentelor naționale, fie în fața cetățenilor lor, fără a stabili aspecte ce țin de ordinea și tradițiile constituționale ale statelor membre.

Așadar, revine statelor membre obligația de a determina, pe baza textelor constituționale naționale, reprezentantul național la Consiliul European (președinte/prim-ministru) și de a stabili,

eventual, în mod formalizat, un cadru legal național cu privire la relațiile dintre autoritățile naționale de natură a asigura o reprezentare democratică și, în același timp, eficientă.

Având în vedere acest ultim obiectiv menționat în paragraful anterior, Parlamentul României a adoptat Legea privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene, determinând, în art. 1 din Capitolul I — Dispoziții generale, sfera sa de aplicare astfel:

„Prezenta lege reglementează cadrul de cooperare între Parlamentul României sau una dintre Camerele acestuia și Guvernul României, cu privire la participarea României la procesul decizional din cadrul Uniunii Europene, precum și la monitorizarea armonizării legislației naționale cu legislația europeană”.

Astfel, cu privire la ceea ce aici interesează, este faptul că legea are ca obiect „cadrul de cooperare între Parlamentul României sau una dintre Camerele acestuia și Guvernul României, cu privire la participarea României la procesul decizional din cadrul Uniunii Europene”.

Potrivit art. 41 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, „Titlul actului normativ cuprinde denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic”. De asemenea, potrivit art. 52 din același act normativ, „Dispozițiile generale cuprind prevederi care orientează întreaga reglementare, determină obiectul și principiile acesteia”.

Rezultă că legea analizată cuprinde în conținutul său numai reglementări care vizează raporturile Guvern — Parlament, și nu reglementări care se referă la raporturile acestor două autorități cu Președintele României.

4.2. În aceste condiții, Curtea constată că art. 18 alin. (1)—(3) din lege se referă la situația în care atribuția Președintelui României de participare la reuniunile Consiliului European a fost delegată prim-ministrului, caz în care controlul parlamentar se exercită numai asupra conținutului mandatului acestuia, în timp ce art. 18 alin. (4) din lege se referă la posibilitatea Președintelui României de a informa Parlamentul cu privire la conținutul mandatului pe care el însuși l-a pregătit atunci când a decis să nu își deleage atribuția de participare la reuniunile Consiliului European.

În consecință, rezultă două situații distincte:

a) atunci când Președintele României decide să participe el însuși la reuniunile Consiliului European, are posibilitatea să își prezinte mandatul Parlamentului, conținutul mandatului fiind stabilit în mod exclusiv de Președintele României;

b) atunci când delegă atribuția sa de participare la reuniunile Consiliului European, Președintele României nu poate formula/stabili conținutul mandatului, iar prim-ministrul este dator să se adreseze Parlamentului cu un „proiect/propunere de mandat” pentru ca acesta din urmă să îl aprobe.

Așadar, controlul parlamentar asupra reprezentării României la reuniunile Consiliului European se manifestă, în primul caz, sub forma informării, iar, în al doilea caz, Parlamentul dobândește o putere decizională în stabilirea conținutului mandatului datorită relațiilor specifice în care se află cu Guvernul (art. 111 din Constituție).

Controlul parlamentar asupra reprezentării României la reuniunile Consiliului European se manifestă sub forma dezbaterii, informării și a conlucrării între Guvern, Parlament și Președinte. De altfel, existența controlului parlamentar, indiferent sub ce formă, asupra stabilirii conținutului mandatului șefului delegației la reuniunile Consiliului European este deja un aspect consacrat în toate statele membre ale Uniunii Europene. Lipsa oricărei informări a Parlamentului de către Președinte ar determina ca România să fie singurul stat european în care mandatul reprezentării la Consiliul European să fie elaborat de o singură instituție.

4.3. O asemenea stare de drept a fost reliefată în studiul „Democratic control in the member states of the European

Council and the Euro zone summits”, întocmit în anul 2013 de Comisia Europeană — Direcția Generală Politici Interne ale Uniunii Europene — Direcția drepturile cetățenilor și afaceri constituționale, studiu prin care s-au constatat următoarele aspecte de drept comparat:

4.3.1. În 17 state membre există reguli formale explicite care menționează Consiliul European fie în textul Constituției, fie în regulamentele parlamentelor (Belgia, Bulgaria, Republica Cehă, Danemarca, Finlanda, Germania, Ungaria, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Malta, Polonia, Portugalia, Slovacia, Spania și Suedia). Aceste reguli se referă la informarea Parlamentului cu privire la deciziile și procedurile referitoare la Consiliul European și conturează obligația Guvernului fie de a furniza diferite documente scrise privind reuniunile Consiliului European (ordinea de zi, documente de strategie, poziția Guvernului, raport asupra rezultatelor), fie de a le explica oral.

4.3.2. Mai mult, în Estonia, Letonia, Lituania, Slovenia, Slovacia sau Suedia există reguli procedurale cu privire la controlul asupra activității Consiliului European, care prevăd opțiunea sau chiar necesitatea Guvernului de a consulta Parlamentul și de a solicita opinia acestuia. Aceasta este chiar obligatorie în cazul Lituaniei.

4.3.3. Cu privire la structura dezbaterii parlamentare, dezbateri la care, de obicei, iau parte șefii de Guvern, aceasta urmează următoarea paradigmă: declarația șefului Guvernului este urmată de o dezbateri sub forma întrebărilor și răspunsurilor, dezbateri la care iau parte toate partidele parlamentare. În Germania sau Luxemburg regulamentele Parlamentului prevăd timpul alocat pentru fiecare partid, acesta fiind proporțional cu numărul locurilor deținute în Parlament. În Irlanda sau Italia șeful Guvernului, în dezbateri parlamentară, nu răspunde la întrebări. Nici în Irlanda și nici în Malta nu urmează o dezbateri reală după declarația Guvernului, partidele doar exprimându-și punctul de vedere (Irlanda).

4.3.4. Peste jumătate din statele membre ale Uniunii Europene au reguli explicite cu privire la documentele și informațiile ce trebuie furnizate cu privire la întâlnirile Consiliului European.

4.3.5. Regulile cu privire la controlul activității reprezentanților naționali în Consiliul European au evoluat în multe state membre ale Uniunii Europene, mai ales în perioada ratificării tratatelor. Astfel, se constată două categorii de reguli după criteriul formalizării acestora, și anume reguli formale, normative (Austria, Republica Cehă, Finlanda, Germania, Ungaria, Luxemburg, Portugalia, Suedia), dar și reguli informale, cutumiare (Spania, Suedia, Franța, Italia, Finlanda, Olanda, Irlanda, Estonia), reguli care se coroborează între ele.

Tendința generală identificată la nivelul statelor membre este:

- (1) de a implica prim-ministrul direct în procedura parlamentară (acolo unde atributul reprezentării aparține prim-ministrului) și

- (2) de a concentra controlul parlamentar asupra activității reprezentantului statului membru în Consiliul European înainte de desfășurarea sesiunilor acestuia — un control *ex ante* (Franța, Olanda, Irlanda sau Portugalia).

Exemplificativ, în Franța, după ce Tratatul Constituțional a fost respins prin referendum în anul 2005, s-au impus dezbateri *ex ante* în plenul Parlamentului cu privire la sesiunile ordinare ale Consiliului European. De asemenea, se observă că, în perioada martie 2011 — martie 2012, trei state au avut cea mai mare rată de dezbateri *ex ante* în plen cu privire la ordinea de zi a Consiliului European (Olanda, Irlanda și Franța). Aceste state, în schimb, de principiu, nu au dezbateri în comisiile parlamentare de afaceri europene). Pe de altă parte, în Estonia, Finlanda, Portugalia, Suedia, Belgia, Lituania, Slovacia, Letonia și Italia dezbaterile au loc în comisiile de specialitate fără implicarea plenului. Totuși, se observă că, din statele anterior menționate, în Portugalia, din mai 2012, există o implicare *ex ante* a plenului. În schimb, în Danemarca și Germania dezbaterile în plen și în comisii sunt frecvente, acest model fiind cel al „parlamentarismului total”. Această tendință prezentată mai sus se opune modelului tradițional de neintervenție

parlamentară în pregătirea reuniunilor Consiliului European (Malta, Grecia, România și Marea Britanie).

4.3.6. Dintre țările cu o rată mare de dezbateri în plen înainte de sesiunile Consiliului European, numai Irlanda și Danemarca țin dezbateri plenare *ex post*. În Franța sau Germania dezbaterile *ex post* se desfășoară la nivel de comisie, iar Olanda ține astfel de dezbateri la nivel de plen/comisie doar în cazuri excepționale. În aceste din urmă parlamente lipsa dezbaterilor *ex post* este consecința numărului mare al dezbaterilor parlamentare *ex ante*.

4.3.7. Studiul menționat a evidențiat, în funcție de gradul de implicare a parlamentelor naționale în problematica privind agenda Consiliului European, existența a **șapte modele de control parlamentar**, și anume:

- a) modelul tradițional, de neimplicare în controlul *ex ante/ex post* asupra activității reprezentantului național în Consiliul European (Luxemburg, Ungaria);

- b) modelul general utilizat în afacerile europene de către statele membre, care urmează procedura parlamentară obișnuită în privința legislației Uniunii Europene;

- c) modelul tehnocrat, în care comisia de afaceri europene este foarte activă, dar implicarea sa asupra fondului subiectelor dezbătute este redusă;

- d) modelul consultării publice, ce implică sesiuni plenare *ex ante* și *ex post*;

- e) modelul răspunderii Guvernului, în care dezbaterile *ex ante* sunt limitate și, de obicei, au loc după ce s-au încheiat lucrările reuniunii Consiliului European;

- f) modelul „*policy maker*”, cel în care activitatea parlamentară are ca scop influențarea Guvernului înainte de sesiunea Consiliului European (Germania);

- g) modelul „parlamentarismului total”, care oferă o combinație între examenul tehnic și dezbateri publică atât înainte, cât și după sesiunile Consiliului European (Danemarca).

Totodată, studiul menționat identifică și **patru modele intermediare**:

- a) modelul Austriei și Suediei, care este o combinație între cel al răspunderii Guvernului, al consultării publice și al celui tehnocrat;

- b) modelul cipriot, în care președintele conduce delegația națională și este total independent de Parlament. Este de reținut că statul Cipru este republică prezidențială;

- c) modelul Greciei și al Portugaliei, care este foarte apropiat de cel al răspunderii Guvernului, dar implicarea deosebită a Parlamentului după sesiunea Consiliului European sugerează că acesta este un loc în care se discută implementarea deciziilor luate;

- d) modelul olandez și francez, care este un model „*policy maker*” cu anumite particularități. Astfel, spre exemplu, în Franța se acreditează ideea între parlamentari că o dezbateri pe fondul ordinii de zi a Consiliului European îl va pune în dificultate pe Președintele republicii în susținerea poziției Franței la reuniunile Consiliului European.

4.3.8. Din studiul menționat mai rezultă că în Bulgaria, Irlanda, Malta și Marea Britanie Parlamentul nu are posibilitatea de a formula un punct de vedere în privința subiectelor abordate la reuniunile Consiliului European.

De asemenea, în procedura *ex ante* de control al reprezentantului național în Consiliul European, poziția Parlamentului fie nu este obligatorie, fiind una de recomandare (Franța, Grecia, Ungaria, Italia, Luxemburg, Polonia, Portugalia, Spania), fie este obligatorie din punct de vedere politic (Danemarca, Finlanda, Olanda, Suedia), fie este obligatorie din punct de vedere juridic (Estonia, Germania, Slovenia, Slovacia, Austria, Letonia, Lituania).

4.4. În consecință, Curtea constată că sistemul semiprezidențial românesc nu poate exclude controlul parlamentar asupra reprezentării României la reuniunile Consiliului European, aceasta fiind realizată în forma indicată la punctul 4.2 al considerentelor, cu corectivul ca decizia politică de delegare a atribuției de participare la reuniunile Consiliului European să aibă în vedere criteriile menționate la pct. 3. În acest fel:

— se respectă obiectul de reglementare al legii, art. 18 alin. (1)–(3) din lege referindu-se doar la relația Parlament —

Guvern în formularea mandatului de participare la reuniunile Consiliului European;

— se respectă dispozițiile art. 147 alin. (2) și (4) privind efectele deciziilor Curții Constituționale, respectiv deciziile nr. 683 din 27 iunie 2012 și nr. 784 din 26 septembrie 2012.

Având în vedere cele de mai sus, Curtea nu poate reține încălcarea art. 80 alin. (1) privind rolul Președintelui României, art. 91 privind atribuțiile Președintelui României în domeniul politicii externe și art. 148 alin. (4) privind îndeplinirea obligațiilor rezultate din actul aderării la Uniunea Europeană, precum și din tratatele constitutive și celelalte acte cu caracter obligatoriu ale Uniunii Europene.

5. A treia problemă vizează susținerea Președintelui României referitoare la faptul că participarea puterii executive a statului român la activitățile decizionale ale Uniunii Europene 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. Cu privire la aceasta, Curtea constată următoarele:

5.1. Art. 16 alin. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană prevede: „Consiliul este compus din câte un reprezentant la nivel ministerial al fiecărui stat membru, împuternicit să angajeze guvernul statului membru pe care îl reprezintă și să exercite dreptul de vot.”

De asemenea, potrivit art. 16 alin. (6) teza întâi și a doua din Tratatul privind Uniunea Europeană, Consiliul Uniunii Europene „se întrunește în cadrul diferitelor formațiuni”, iar una dintre aceste formațiuni, și anume Consiliul Afaceri Generale, „asigură coerența lucrărilor diferitelor formațiuni ale Consiliului, (...) pregătește reuniunile Consiliului European și urmărește aducerea la îndeplinire a măsurilor adoptate, în colaborare cu președintele Consiliului European și cu Comisia”. Mai mult, o altă formațiune, respectiv Consiliul Afaceri Externe, „elaborează acțiunea externă a Uniunii, în conformitate cu liniile strategice stabilite de Consiliul European, și asigură coerența acțiunii Uniunii” [art. 16 alin. (6) teza a treia din Tratat].

Așadar, atribuția de a participa la reuniunile Consiliului aparține reprezentanților de la nivel ministerial ai fiecărui stat membru.

5.2. Potrivit art. 3 alin. (2) din lege, „Hotărârea Parlamentului sau a uneia dintre cele două Camere este preluată de către Guvern la definitivarea poziției naționale de negociere în Consiliu, prevăzută în mandat”. De asemenea, art. 3 alin. (5) din lege prevede că „Guvernul motivează în scris, în cel mai scurt timp, susținerea altei poziții decât cea exprimată în hotărârea Parlamentului sau a uneia dintre cele două Camere”.

În consecință, Guvernul este cel care stabilește în final conținutul mandatului sau al mandatului general, după caz, la Consiliul Uniunii Europene în sensul art. 2 lit. e) și f) din lege. Acesta nu poate stabili conținutul mandatului sau al mandatelor

generale decât într-o ședință de Guvern, la care Președintele României poate participa.

În aceste condiții apare ca fiind la latitudinea Președintelui României participarea la aceste ședințe de Guvern, realizându-se, în caz de participare, o consultare și colaborare între vârfurile puterii executive.

De asemenea, Curtea constată că, prin formațiunile sale, Consiliul Uniunii Europene pune în practică cele stabilite de Consiliul European; toate acestea demonstrează, desigur, necesitatea existenței unei strânse legături între modul de acțiune al Consiliului European și al Consiliului Uniunii Europene, fără ca acest lucru să echivaleze cu impunerea obligativității participării Președintelui României la definitivarea mandatului sau a mandatului general, după caz, la Consiliul Uniunii Europene în sensul art. 2 lit. e) și f) din lege.

În consecință, Curtea nu poate reține încălcarea art. 80 alin. (1), art. 91 și art. 148 alin. (4) din Constituție, din moment ce reprezentarea României se face, potrivit textului Tratatului, la nivel ministerial, și nu la nivelul șefilor de stat.

IX. În contextul respectării obligațiilor care revin autorităților publice implicate, Curtea reamintește jurisprudența sa referitoare la importanța principiului constituțional general al comportamentului loial, principiu care derivă din prevederile art. 1 alin. (4) din Constituție și este garantat de alin. (5) al aceluiași articol constituțional; în consecință, Curtea a constatat că revine, în principal, autorităților publice sarcina de a-l aplica și respecta în raport cu valorile și principiile Constituției, inclusiv față de principiul consacrat de art. 147 alin. (4) din Constituție referitor la caracterul general obligatoriu al deciziilor instanței constituționale (a se vedea, cu privire la înțelesul principiului comportamentului loial al autorităților publice, Decizia nr. 1.257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 6 noiembrie 2009, Decizia nr. 1.431 din 3 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 12 noiembrie 2010, Decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2012, Decizia nr. 727 din 9 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 477 din 12 iulie 2012, sau Decizia nr. 924 din 1 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 787 din 22 noiembrie 2012).

X. În fine, Curtea constată că atât dispozitivul, cât și considerentele prezentei decizii sunt general obligatorii, potrivit dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție, și se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept (a se vedea, în acest sens, și Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 17 ianuarie 1995 privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 16 din 26 ianuarie 1995, sau Decizia nr. 683 din 27 iunie 2012).

Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că dispozițiile art. 2, 3 și 18 din Legea privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene sunt constituționale. Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Pronunțată în ședința din data de 6 noiembrie 2013.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
AUGUSTIN ZEGREAN

Magistrat-asistent-șef,
Benke Károly