



JUSTIȚIA EUROPEANĂ ÎNTRE PROVOCARE ȘI COMPROMIS

Svetlana SLABU,
doctorand (USEM)

SUMMARY

The current stage of development of the European Union has led to numerous controversies concerning the future of the juridical act at European level. They have been caused by signing the Treaty of Lisbon of 2009, according to which the European Union adheres to the European Convention on Human Rights. This stage is not only provocative but compromising as well since each of the two contracting parties have created a justice system at European level having its own „Court”, which makes decisions without determining the criteria of assigning the competences and which would justify the maintenance of both Courts in the system.

Keywords: justice, treaties, competences, legality, legitimacy.

REZUMAT

Etapă actuală de dezvoltare a Uniunii Europene a dus la apariția a numeroase controverse cu privire la viitorul actului de justiție la nivel european, acestea datorându-se Tratatului de la Lisabona din 2009, prin care Uniunea Europeană aderă la Convenția europeană a drepturilor omului. Această etapă este una de provocare, dar și de compromis, având în vedere faptul că fiecare dintre cele două părți contractante au creat un sistem de justiție la nivel european având propria „Curte” care decide, fără a stabili criteriile de atribuire a competențelor și care ar justifica menținerea în sistem a ambelor Curți.

Cuvinte-cheie: justiție, tratate, competențe, legalitate, legitimitate.

Introducere. Noua etapă a evoluției Uniunii Europene este una nesigură, afectată de fenomenul imigrării fără precedent, care are repercursiuni și asupra modului de percepere a Uniunii, ca entitate a cetățenilor europeni, care nu mai doresc să facă parte din această Uniune, deoarece interesele lor naționale sînt afectate, printre altele și de stabilirea unor cote obligatorii de imigranți ce urmează a fi întreținuți, printre ei aflându-se numeroși simpatizanți ai grupărilor teroriste radicale, care au drept scop crearea unui spațiu de teroare, de nesiguranță, cel mai edificator exemplu, în acest sens, fiind cel al Marii Britanii care a decis ieșirea din Uniunea Europeană, prin declanșarea art. 50 din Tratatul de la Lisabona.

Acest exemplu, singular deocamdată, ar putea fi urmat de alte state membre ale Uniunii Europene, avînd în vedere evoluția evenimentelor politice, iar în această situație, raportîndu-ne și la aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului, adoptată la data de 4 noiembrie 1950, la Roma (în continuare o vom numi Convenția),

considerăm că actul de justiție la nivel european va cunoaște o nouă etapă, menită să mențină un echilibru instituțional, reprezentînd atît o provocare, pentru a face față elementelor noi, cît și un compromis pentru a menține Uniunea.

Pacea, prosperitatea și comerțul liber, care reprezentau obiectivele principale ale celor trei Comunități, s-au integrat și au permis extinderea vestului către est, rupînd barierele care separau națiunile europene și urmărind înlocuirea naționalismului protector, conservator cu un liberalism însoțit de o cetățenie unică la nivel european și o monedă unică.

Referitor la obiectivele Uniunii avem două etape, în prima, cea anterioară intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, obiectivele urmărite erau de natură economică, iar în a doua etapă, ulterioară intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, obiectivele urmărite sînt mult mai largi, acestea fiind formulate în art. 3 și anume, bunăstarea, pacea, spațiu de libertate, securitate, justiție, lipsa frontierelor interne, combaterea criminalității, etc. [1, art. 3]

Justiția a reprezentat o provo-

care, acceptată de statele care au consimțit la semnarea Tratatului, aceasta trecînd de la nivelul economic, la cel social, de drept al muncii și chiar la cel penal, preluînd domenii strict delimitate, conform principiilor europene și încercînd să asigure o aplicabilitate uniformă a normelor europene în toate statele membre permițînd, totodată, și o cooperare la nivel european pentru combaterea criminalității, oferind, de asemenea, garanții cetățenilor europeni, cu privire la drepturile lor individuale, indiferent de statul pe teritoriul căruia are loc judecata. [2, p. 16, pp. 466]

Provocarea justiției europene vizează două laturi:

1. Latura internă, ce se referă la siguranța Uniunii și încrederea cetățenilor, din statele membre, în instituțiile Uniunii.

2. Latura externă, ce se referă la spectele legate de funcționalitatea Uniunii cu efecte în exterior, ce privesc conservarea dreptului Uniunii, în domeniile atribuite conform competențelor și justificarea autonomiei sistemului însuși ce conferă încredere statelor, care nu sînt membre ale Uniunii, în eventualitatea unor raporturi juridice.



Sistemul de justiție european, cel creat de tratatele unionale, a acceptat această provocare, care, de altfel, îl ajută să se perfecționeze și să justifice existența sistemului însuși, existență raportată la următoarele aspecte:

- Competență materială și teritorială.
- Autonomia, legitimitatea și legalitatea sistemului instituit.
- Impunerea hotărârilor adoptate.

Competența materială și teritorială. Provocarea sistemului de justiție al Uniunii, din punct de vedere al competenței materiale și teritoriale, este în strânsă legătură cu principiile dreptului european; cel al competențelor atribuite, al proporționalității și al subsidiarității. [3, p. 37-40, pp. 456]

Potrivit acestor principii, sistemul de justiție funcționează și se implică prin judecarea cauzelor și adoptarea hotărârilor în domeniile în care statele membre ale Uniunii i-au atribuit competență, iar în domeniile în care nu i-au fost atribuite competențe se aplică celelalte două principii, al subsidiarității și al proporționalității, în scopul realizării obiectivelor Uniunii.

Atât *competența materială*, cât și cea *teritorială* au cunoscut și vor cunoaște modificări care se datorează următorilor factori:

- relațiilor sociale ce fac sau vor face obiectul normelor aplicabile de către sistemul de justiție european, având în vedere faptul că, odată cu trecerea timpului, apar anumite elemente importante care justifică, de obicei, extinderea domeniului de acțiune a justiției europene, creșterea competenței materiale;

- extinderea Uniunii Europene, prin acceptarea unor noi state membre sau micșorarea Uniunii, cu implicații în domeniul competenței teritoriale, datorate

ieșirii unor state din aceasta, de ex. BREXIT;

- aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului.

Considerăm că sistemul de justiție unional este unul evolutiv, atât din punct de vedere politic, cât și legislativ, sistem complex și original, în care statele membre rămân independente și suverane, doar că delegă o parte din autoritatea cu care sînt investite către instituțiile comune, păstrându-și o largă autonomie, ceea ce justifică și motto-ul Uniunii „uniți în diversitate”. [4, p. 51, pp. 402]

Din punct de vedere al competenței avem două nivele, nivelul statal și nivelul unional, limitele cărora sînt stabilite prin Tratat și incluse în constituțiile statelor membre, care recunosc și conferă competență instituțiilor unionale.

Raportat la competența materială și teritorială vor apărea elemente noi asupra cărora nu s-a convenit deocamdată și care sînt rezultatul aderării Uniunii la Convenție. Este un element important de care se leagă viitorul justiției la nivel european, urmînd a stabili competențe exclusive celor două Curți, dar eventual și domenii comune, cu supremația uneia sau alteia.

Autonomia, legitimitatea și legalitatea sistemului instituit reprezintă alte aspecte ale provocării justiției Uniunii ce are ca finalitate justificarea sistemului însuși și asigurarea echilibrului instituțional.

Autonomia sistemului de justiție europeană este justificată și asigurată de tratatele care stau la baza Uniunii și care au stabilit modul de funcționare al justiției, aceasta fiind în strînsă legătură cu legalitatea actului de justiție.

Justiția trebuie să fie autonomă și nu separată, aceasta fiind o continuitate a legalității actului de

justiție, justiția separată nu poate fi legală, iar justiția trebuie să îndeplinească funcția stabilită conform tratatelor, aceasta fiind în concordanță deplină cu separația puterii și funcțiilor în stat. Uniunea are caracteristicile unui supra-stat în cadrul căruia, potrivit unor autori, avem „guvernanți” și „guvernați” și unde „nu se mai poate vorbi despre un monopol decizional al statelor, deoarece prerogativele decizionale importante au fost transferate progresiv și definitiv către instituțiile UE”. [5, p. 17, pp. 732]

În acest transfer de prerogative se regăsește și se justifică, *legitimitatea* sistemului și a instituțiilor sale susținînd totodată și conținutul noțiunilor de autonomie și legalitate a sistemului creat.

Legitimitatea sistemului juridic unional este diferită de *legalitatea* sistemului unional, deoarece legitimitatea are la bază voința politică a statelor membre ale Uniunii, iar legalitatea se referă la respectarea legii.

Legitimitatea sistemului provine din modul de adoptare a tratatelor și introducerea acestora în sistemul juridic național, întărit de jurisprudența Curții care joacă un rol important în conferirea legitimității acesteia și justificarea existenței.

Constituțiile statelor sînt cele care legitimează statul, existența acestuia, dar pentru Uniune, tratatele reprezintă un cadru preconstituțional care permit Curții să se dezvolte și să impună o anumită ordine în interiorul Uniunii, aceasta contribuind la protecția drepturilor cetățenilor, completarea regulilor pieței interne, definitivarea procesului de integrare de care să profite cetățenii, producînd și realizînd legitimarea Curții. [6, p. 108, pp. 235]

Legalitatea unui sistem presupune respectarea legii, iar odată cu



aceasta posibilitatea de a fi impusă prin constrângere statală.

În cadrul Uniunii Europene avem organizate două nivele de legislație, cel al Uniunii și cel al statelor membre, legalitatea presupune respectarea ordinii juridice a statelor și respectarea propriei ordini comunitare. [5, p. 207-208]

Cele două noțiuni, *legalitate* și *legitimitate*, sînt noțiuni ce se află într-o strînsă legătură deoarece fiecare dintre ele este atît o condiție, o premisă, ca element de bază, dar și o continuitate a celeilalte, ele completîndu-se reciproc.

Nu putem vorbi de *legitimitate* fără *legalitate*, deoarece respectarea legii conferă *legitimitate* statului, în cazul nostru Uniunea Europeană și organele de conducere ale acesteia, inclusiv cele care îndeplinesc funcția de justiție, nu sînt legitime și nu pot fi recunoscute dacă nu respectă legea, iar în sens invers organele de conducere legitime, sînt cele care adoptă legea ce urmează să fie respectată, așadar *legitimitatea* și *legalitatea* se intercondiționează reciproc, constituind esența sistemului creat al Uniunii și justificînd existența acestuia, ceea ce permite continuitatea sistemului însuși și respectarea ordinii instituite.

Legitimitatea sistemului juridic al UE, este conferită de tratatele adoptate și de îndeplinirea funcțiilor încredințate, conform acestora, recunoscută de către toate statele membre, dar această legitimare și recunoaștere, se completează cu punerea în executare a hotărîrilor adoptate de sistemul juridic european prin Curtea de Justiție a Uniunii Europene, hotărîri obligatorii, adoptate cu respectarea principiilor competențelor atribuite, proporționalității și subsidiarității.

Impunerea hotărîrilor adoptate, este un alt aspect important al provocărilor justiției europene care

conferă încredere resortisanților în realizarea actului de justiție pe teritoriul Uniunii Europene și care contribuie într-o mare măsură la consolidarea sistemului jurisdicțional european.

Legitimitatea și legalitatea sistemului sînt condițiile *sine qua non*, care permit impunerea hotărîrilor adoptate, lipsa legitimității și a legalității, dimpotrivă, nu ar permite impunerea acestor hotărîri, hotărîrile ar fi lipsite de efecte.

Toate aceste aspecte, competența materială și teritorială, *legitimitatea*, *legalitatea* și impunerea hotărîrilor adoptate de sistemul jurisdicțional al Uniunii Europene prin Curtea de Justiție a Uniunii Europene, cunosc, dar mai bine zis, vor cunoaște modificări importante, datorită conținutului art. 6, al. 2, al Tratatului de la Lisabona care prevede că „Uniunea aderă la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Competențele Uniunii, astfel cum sunt definite în tratate, nu sunt modificate de această aderare.” [7, art. 6, al. 2]

Provocarea și compromisul justiției, la nivel european, vor cunoaște o ascensiune graduală datorită acestei prevederi a Tratatului de la Lisabona, cu efecte atît pe plan intern, cît și extern, dar și la nivel de competențe atribuite, material-teritoriale, influențînd într-o măsură considerabilă *legitimitatea* și *legalitatea* instituțiilor chemate să înfăptuiască justiția.

Un alt element important care va completa conținutul celor două noțiuni, provocare și compromis, este reprezentat de existența celor două instanțe, la nivel european, Curtea Europeană a Drepturilor Omului și Curtea de Justiție a Uniunii Europene, stabilirea, eventual, a ierarhiei celor două instanțe pentru a putea ști care este instanța care va avea ultimul cuvînt în ma-

terie de drepturi recunoscute și garantate de Convenția europeană a drepturilor omului și care va fi modalitatea de punere în executare a hotărîrilor pronunțate în materie de către cele două instanțe.

Provocarea sistemului de justiție la nivel European este una foarte intrigantă, deoarece pe de o parte, la Convenția europeană a drepturilor omului au aderat statele, iar pe de altă parte, toate statele care au aderat la Convenție recunosc supremația Curții Europene a Drepturilor Omului în materie.

Cu privire la subiectele de drept internațional care puteau adera la Convenția europeană a drepturilor omului, putem spune că, încă de la adoptarea acesteia, acest lucru a fost posibil numai pentru state, iar pentru a permite aderarea Uniunii Europene la Convenție, a fost necesară modificarea art. 59, care, la al. 2, prevede că „Uniunea europeană poate adera la prezenta Convenție.” [8, art. 59, al. 2]

Faptul că Uniunea Europeană nu este un stat a dus la nașterea unui compromis și anume modificarea Convenției, pentru a permite aderarea Uniunii, modificare justificată într-o oarecare măsură și de explicațiile oferite de Curtea de Justiție care a susținut în repetate rânduri, potrivit jurisprudenței, că, „spre deosebire de tratatele internaționale obișnuite, tratatele fondatoare ale Uniunii au instituit o nouă ordine juridică, dotată cu instituții proprii, în favoarea căreia statele și-au limitat drepturile suverane, în domenii din ce în ce mai extinse și ale cărei subiecte sînt nu numai statele membre, ci și resortisanții acestora.” [9, punctul 65]

Elementele importante care au dus la modificarea Convenției se bazează pe existența principiilor care au clădit o structură instituțională sofisticată și un sistem de norme juridice care asigu-



ră funcționarea Uniunii, dar care au creat premisele unor dezbateri importante în ceea ce privește noțiunea de justiție europeană și instituțiile care au competență în domeniu.

La nivel european avem două instanțe competente în ce privește drepturile resortisanților statelor care au aderat la Convenție și care sînt membre ale Uniunii, una este creată politic, CJUE, iar prin art. 6, al. 2, din Tratatul de la Lisabona se subliniază faptul că prin aderarea la convenție nu se modifică competențele Uniunii, aici sînt incluse toate instituțiile create pentru a asigura funcționarea Uniunii, iar a doua, CEDO, a fost creată pentru a asigura o protecție unitară drepturilor omului pe întreg teritoriul european.

O adevărată provocare este reprezentată de stabilirea competențelor fiecărei Curți, faptul că pînă în prezent nu s-a ajuns la o înțelegere, din acest punct de vedere, înseamnă că vor urma compromisuri, așa cum a fost cel cu privire la modificarea art. 59 din Convenție.

Provocările și compromisurile reprezintă niște elemente forțate de către Uniune care se află în pragul unei crize a existenței și funcționalității sale, care are nevoie de mai multă credibilitate pentru a putea continua în actuala formulă.

Provocările sistemului de justiție europeană sînt următoarele:

- Interpretarea Convenției europene a drepturilor omului, în ceea ce privește statutul Uniunii ca membru.

- Interpretarea art. 6, al. 2, al Tratatului de la Lisabona și stabilirea limitelor de aplicabilitate ale acestui articol.

- Interpretarea coroborată a textelor Convenției și a Tratatului de la Lisabona pentru a stabili

exact raportul creat între Uniune și Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

- Stabilirea competențelor exclusive ale fiecărei Curți.

- Stabilirea competențelor comune ale celor două Curți.

- Stabilirea ierarhiei celor două Curți în domeniile comune.

- Stabilirea criteriilor care vor determina ordinea de preferință în cauzele dintre resortisanți și instituții ale Uniunii.

- Care este modul de soluționare al cauzelor pendente, aflate pe rolul instanțelor, în cazul în care apar modificări cu privire la competențele Curții.

- Dreptul resortisanților de a alege instanța competentă în cauza care îi privește, dacă ar avea o competență alternativă.

- Menținerea celor două sisteme, Curți, funcționale.

Compromisul reprezintă cealaltă față a monedei, fiecare dintre cele două părți, fiind dispusă să cedeze, primul pas în acest sens fiind făcut prin modificarea art. 59, din Convenție, pentru a permite Uniunii să fie membră a acesteia.

Care ar fi motivele acceptării altor compromisuri și care ar putea fi acestea atîta timp cît prin aderarea Uniunii la Convenție s-a realizat o extindere a protecției drepturilor omului la nivel european, dar apare o întrebare legitimă - ce este prioritar la nivel european, în ceea ce privește justiția, drepturile omului în general sau doar cele economice și de liberă circulație?

Am putea răspunde prompt că drepturile omului sînt atotcuprinzătoare și că ele le includ și pe cele economice și de liberă circulație, dar noi nu putem enumera drepturi la infinit și solicita protecția acestora atîta timp cît ele nu sînt protejate prin texte de lege sau tratate, iar în dispozițiile Convenției drepturile protejate sînt enumerate limitativ, astfel că,

avem două instanțe cu atribuții jurisdicționale care se completează reciproc una pe alta și pot funcționa în paralel, nici una dintre ele neintervenind în problemele soluționate de cealaltă.

Dar, dacă totul ar fi fost atît de simplu, astăzi ar fi existat un acord între cele două Curți, dar el nu există, cu toate Tratatul de la Lisabona este în vigoare din 2009.

Necesitatea acestui acord, ar soluționa și alte aspecte legate de această aderare la Convenție a Uniunii și anume:

- Posibilitatea Curții Europene a Drepturilor Omului de a verifica legalitatea actelor adoptate de Uniune în domeniile care cad sub incidența Convenției.

- Obligatorietatea hotărîrilor Curții Europene a Drepturilor Omului, în materie de drepturi și libertăți ale persoanelor.

- Posibilitatea de a ataca hotărîrile Curții de Justiție a Uniunii Europene în fața Curții Europene a Drepturilor Omului.

Concluzii. Aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului a dus la nașterea unor controverse în ceea ce privește viitorul justiției la nivel european, prin menținerea celor două Curți cu atribuții jurisdicționale, fără a se stabili, cel puțin deocamdată, modul de interacțiune dintre ele, competențele exclusive și cele partajate, deoarece statele care au aderat la convenție nu au avut rezerve, așa cum au fost cele exprimate de Uniune prin art. 6, al. 2, teza a 2-a „Competențele Uniunii, astfel cum sunt definite în tratate, nu sînt modificate de această aderare”.

Întrebarea legitimă care apare este aceea dacă vom avea, la nivel european, un sistem de justiție unitar din care să facă parte ambele Curți, ceea ce ar