

CONSIDERAȚII PRIVIND RAPORTUL DINTRE DISPOZIȚIILE CONVENȚIEI EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI ȘI ORDINEA JURIDICĂ INTERNĂ A ROMÂNIEI

Prep. univ. drd. Alexandru Șorop

The implementation of new legal norms which can answer better, more accurately and more efficiently to the necessity of creating a more homogeneous, supple and concordant with coeval needs legal system in the area of international treaties, represents an imperative for any society in transition. The necessity of implementing a new legal norm regarding treaties was strongly related with the necessity of rehabilitating Romania's external relations. Our country needed to break out from the isolation that lasted until 1989 and to open its way to the Western World.

După anul 1989 a apărut necesitatea refacerii relațiilor externe ale României în vederea parcurgerii pașilor în direcția apropierii de lumea occidentală. În contextul dinamicii relațiilor internaționale și în perspectiva procesului de aderare a țării noastre la UE, un imperativ al societății românești aflată în tranziție, l-a reprezentat introducerea unor reglementări noi care să răspundă riguros și eficient nevoii de a crea un cadru juridic unitar și flexibil în domeniul încheierii tratatelor, în conformitate cu cerințele contemporane.

Necesitatea creării unui cadru juridic adecvat cu privire la procedura încheierii tratatelor a fost satisfăcută inițial prin apariția Legii 4/1991 privind încheierea și ratificarea tratatelor care, alături de Constituția din 1991, au oferit cadrul legal nou și exhaustiv, în sensul de acoperire a problematicii respective.

Anterior adoptării acestei legi, în acest domeniu existau câteva reglementări sumare, la nivel constituțional însă, lipsea cu desăvârșire un act normativ special. Constituția din 1965 prevedea că Președintele reprezintă puterea de stat în relațiile interne și internaționale ale României (art 71), încheie tratate internaționale în numele României și poate da împuterniciri în acest scop (art 75 alin 12); Marea Adunare Națională ratifică și denunță tratatele internaționale care implică modificarea legilor și stabilește linia generală a politicii externe (art. 43, alin. 9 și 20). Art. 63 alin 3 din aceeași Constituție conferă și Consiliului de Stat atribuția ratificării și denunțării tratatelor internaționale, iar art. 77 alin 1 și 9 atribuie Consiliului de Miniștri capacitatea stabilirii de măsuri generale pentru aducerea la îndeplinire a politicii interne și externe și exercitării conducerii generale în domeniul relațiilor cu alte state, precum și posibilitatea de a lua măsuri pentru încheierea acordurilor internaționale.

Dacă ne raportăm la ceea ce este normal să se statueze la nivel constituțional în acest domeniu, putem conchide că reglementarea din 1965 era aproape completă și, oricum, mult mai explicită decât cea din actuala Constituție.

Prin adoptarea Legii 4/1991, legiuitorul a urmărit să instituie reguli și proceduri cât mai riguroase cu privire la încheierea tratatelor și ca întreaga activitate în acest domeniu să fie controlată de către Parlament – “organul reprezentativ suprem”. Actul normativ privind încheierea și ratificarea tratatelor de la 1991 a precedat Constituția din același an și chiar a supraviețuit un timp după revizuirea ei din 2003. Anterior edictării Legii 4/1991 nu a existat niciodată o lege a tratatelor, Constituția din 1965 fusese abrogată, Constituția din 1991 nu fusese încă adoptată, Decretul Lege 92/1990 pentru alegerea Președintelui României și a Parlamentului cuprindea reglementări confuze și incomplete cu privire la capacitatea

Președintelui de a încheia tratate internaționale și a le supune spre ratificare Parlamentului (art. 82 lit. h) astfel că, apariția acesteia s-a făcut într-un vid legislativ, în condiții speciale generate de interesul major al țării noastre de a avea capacitatea să încheie tratate internaționale.

Dispozițiile art. 11, 20 și 91 din Constituția adoptată ulterior oglindeau fidel reglementările Legii 4/1991 și alcătuiau un tot unitar și coerent care a contribuit la crearea și dezvoltarea cadrului juridic al relațiilor externe ale României. Legislația actuală a României constituie, în bună parte, aportul obținut prin actele de participare la tratate internaționale, tocmai ca urmare a aplicării acestui act normativ.¹ Legea 4/1991 a fost adoptată, așa cum am arătat, într-un moment de cotitură, care avusese loc în țara noastră prin schimbarea sistemului, pentru realizarea presantă a unor necesități de la acea vreme.

Odată cu trecerea timpului au apărut situații noi, neconcepute inițial, societatea a evoluat, s-a confruntat cu noi probleme, astfel că actul normativ în discuție și-a arătat limitele. Legiuitorul nu a putut anticipa contextul viitor în care România avea să se plaseze, dimensiunile ce aveau să le dobândească legăturile convenționale între actorii internaționali, astfel că, deși Legea 4/1991 a fost un instrument necesar și util timp de 13 ani, aceasta trebuia adaptată spre a favoriza extinderea relațiilor cu Occidentul.

Având în vedere dinamica relațiilor internaționale ale României, mai ales din perspectiva procesului de aderare la NATO și UE, orice ajustare a mecanismelor de ordin legislativ era binevenită. Constituția a fost revizuită prin referendumul național din 18-19 octombrie 2003, România își diversificase relațiile cu organizații și structuri europene și se pregătea să intre în Uniunea Europeană; toate aceste mutații nu puteau rămâne fără efect în domeniul reglementării problemei tratatelor astfel că a apărut Legea 590/2003.² Conform art. 76 alin.1 din Constituția României republicată, aceasta a fost aprobată ca lege organică și a reprezentat un beneficiu pentru ordinea juridică existentă, venind în întâmpinarea preocupărilor actuale ale României.

Legea 590/2003 reprezintă, fără doar și poate, o evoluție semnificativă în domeniul reglementării tratatelor care, fără a se îndepărta, ca sens și ca soluții de Legea 4/1991, perfectează ceea ce deja exista. Aceasta nu reglementează problemele de fond ale instituțiilor din dreptul internațional al tratatelor ci stabilește, la nivel național, regulile care trebuie să fie avute în vedere referitor la tratate (cine are competențe în acest domeniu, cine negociază și semnează tratatele, care sunt formele de manifestare a consimțământului cu privire la încheierea tratatelor, etc.).

Convențiile de codificare a dreptului tratatelor³ definesc tratatul ca “un acord internațional încheiat în scris între state și guvernat de dreptul internațional, fie că este consemnat într-un instrument unic, fie în două sau mai multe instrumente conexe și oricare ar fi denumirea sa specială” (art. 2, alin. 1, lit. a).

Legea 590/2003 arată că prin tratat “se înțelege actul juridic, indiferent de denumire sau de formă, care consemnează în scris un acord la nivel de stat, la nivel guvernamental sau la nivel departamental, având scopul de a crea, de a modifica ori de a stinge drepturi și obligații juridice sau de altă natură, guvernat de dreptul internațional public și consemnat într-un instrument unic ori în două sau mai multe instrumente conexe.”

¹ Ion M. Anghel, *Dreptul Tratatelor - comentarii asupra Legii 590/2003 privind tratatele*, vol. III, Editura Lumina Lex, București, 2005, pag. 10;

² Legea a fost adoptată la 22 dec 2003, publicată în MOF al României, partea I, nr. 23/12.01.2004; a intrat în vigoare la 30 de zile de la publicare;

³ Viena – 1969 și 1986;

Mobilul actorilor internaționali de a intra în relații convenționale îl reprezintă dobândirea de drepturi și asumarea de obligații reciproce. Rațiunea de a fi, de a se încheia, a oricărui tratat constă în aplicarea acestuia. Strâns legată de încheierea și aplicarea tratatelor este și problema efectelor acestora (care este forța lor juridică, între cine se produc efectele, care este întinderea în timp a efectelor, etc.).

Convenția Europeană a Drepturilor Omului este un tratat internațional și a fost ratificată prin Legea nr. 30/1994, publicată în MOF nr. 135 din 31 mai 1994.⁴ Ca orice tratat, acesta implică aplicarea sa în ordinea juridică a statelor contractante.

Convenția de codificare cu privire la aplicarea tratatelor instituie o serie de reguli: obligativitatea prevederilor tratatelor (pacta sunt servanda) – art. 26, inadmisibilitatea invocării dreptului intern pentru a nu se executa un tratat – art.27, neretroactivitatea tratatelor – art.28, etc. Legea 590/2003 preia doar parțial regulile instituite de Convenția de codificare, imaginea problematicii raportului tratat internațional – legea internă fiind incompletă și selectivă.

Regula generală este că normele juridice internaționale privitoare la protecția drepturilor omului au aplicabilitate directă în dreptul intern (self executing). Convenția Europeană a Drepturilor Omului nu prescrie pentru state obligativitatea încorporării dispozițiilor sale în dreptul lor intern însă, acest lucru rezultă din principiile generale ale dreptului internațional coroborate cu spiritul Convenției și cu acela al lucrărilor ei preparatorii. Art. 1 al Convenției prevede că părțile contractante “recunosc oricărei persoane aflate sub jurisdicția lor drepturile și libertățile” pe care aceasta le definește, fapt ce implică, indirect, ideea aplicării obligatorii a dispozițiilor Convenției în dreptul intern al statelor contractante.

Forța juridică a Convenției în ordinea juridică internă a statelor contractante este receptată diferit, în unele state aceasta dobândind statutul de lege constituțională (Austria), iar în altele fiind superioară legii interne, dar inferioară Constituției (Spania, Portugalia, Franța, Cipru). În state precum Italia, San Marino etc., Convenția este asimilată unei legi ordinare, iar în Germania unei legi federale, superioară normelor statelor membre ale federației, dar inferioară Constituției. Indiferent de statutul dobândit de Convenție în dreptul intern al statelor contractante, aplicabilitatea directă a dispozițiilor acesteia este de necontestat.

Forța juridică a Convenției în ordinea juridică internă a României rezultă atât din dispozițiile Legii 590/2003, cât și din prevederile Constituției revizuite.

Astfel, art. 11 alin. 2 din Constituția revizuită prevede că tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern. Convenția Europeană a Drepturilor Omului a fost ratificată prin Legea nr. 30 din 18 mai 1994 astfel că, potrivit dispozițiilor mai sus menționate, după ratificare, a devenit parte integrantă a sistemului român de drept.

Textul din Constituție mai sus menționat nu conferă dispozițiilor tratatelor o poziție privilegiată față de dispozițiile normei interne. Acest text de lege arată doar că tratatele ratificate legal fac parte din dreptul intern și nu conferă o poziție superioară față de acesta. Astfel, reglementările tratatului sunt asimilate normelor de drept intern ca și celelalte norme legale. Singura excepție este reglementată de Constituție în art. 20 alin. 2 și se referă la pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care România este parte.

Dispozițiile art. 11, alin. 1 din Constituția revizuită⁵ se reflectă fidel în art. 31 alin.1 din Legea 590/2003: “obligațiile prevăzute de tratatele în vigoare se execută întocmai și cu

⁴ Textul Convenției a fost modificat prin protocolul 11 la CEDO, încheiat la Strasbourg la 11 mai 1994 și ratificat de România prin Legea nr. 79/1995 publicată în MOF nr. 147 din 13 iulie 1995.

bună credință.” Cele două texte legale menționate redau regula fundamentală din dreptul internațional – pacta sunt servanda și subliniază poziția adoptată de România într-o chestiune fundamentală.

Art. 20 din Constituția revizuită arată că *“dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte. Dacă există neconcordanță între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile.”*

Din conținutul acestui articol rezultă că toate tratatele internaționale prin care sunt protejate drepturile omului și la care România este parte sunt parte integrantă a sistemului român de drept. Textul mai sus citat face o referire directă la Declarația Universală a Drepturilor Omului și una generică la “celelalte tratate” privitoare la drepturile omului.

Dacă exprimarea redactorului Constituției se justifică în anul 1991, când România nu era membră a Consiliului European, nu același lucru îl putem afirma în prezent, deoarece Constituția revizuită din 2003 ar fi trebuit să menționeze și Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Carta Socială Europeană. Observația făcută este pur formală deoarece, referirea generică cuprinde în fond și cele două acte menționate.

Alineatul 2 al art. 20 din Constituția revizuită oferă soluția ce trebuie adoptată în cazul apariției unei neconcordanțe între actele internaționale prin care sunt protejate drepturile omului, la care România este parte și legile interne. Soluția consacră principiul priorității reglementărilor internaționale în raport cu cele interne ca și regula generală, la speță dispozițiile Convenției aplicându-se cu prioritate față de dispozițiile dreptului intern. Textul prevede și o excepție de la regulă, excepție incidentă în cazul în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile. Constituția din 1991 nu conținea această ultimă precizare, dar ea se putea deduce pe cale de interpretare.

Art. 31 alin. 2 din Legea 590/2003 identifică destinatarii reali ai prevederilor din tratate: autoritățile statului român, inclusiv autoritatea judecătorească, persoanele fizice și juridice române sau aflate pe teritoriul României. Garantarea drepturilor consacrate de Convenție presupune nu numai respectarea lor de către subiecții indicați mai sus, dar și înlăturarea consecințelor eventualelor încălcări suferite de titularii lor.

Pentru executarea obligațiilor instituite de Convenție destinatarii indicați în art. 31 alin. 2, redactorul Legii 590 a precizat în cadrul aceluiași articol la alin.3 ca MAE, Guvernul, “precum și alte ministere și autorități ale statului au obligația de a lua toate măsurile necesare pentru aplicarea tratatelor în vigoare, precum și de a controla modul în care se realizează acestea.”

Potrivit principiului liberului acces la justiție, cei prejudiciați în drepturile lor prin încălcarea Convenției se pot adresa, întâi, judecătorului național și, numai dacă nu au obținut satisfacție pe plan intern, se vor adresa Curții de la Starsbourg care reprezintă jurisdicția internațională în cazul Convenției.

Cu privire la forța juridică a jurisprudenței Curții Europene privitoare la aplicarea dispozițiilor Convenției în sistemul nostru de drept, s-a arătat că prevederile acesteia și ale Protocoalelor sale adiționale trebuie interpretate și aplicate în mod obligatoriu prin raportare la jurisprudența Curții. De aceea, se poate afirma că normele cuprinse în Convenție și Protocoalele sale adiționale alcătuiesc împreună cu jurisprudența organelor

⁵ „Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte”

sale un bloc de convenționalitate, cu consecința că aceasta se impune autorităților naționale cu aceeași forță juridică cu care se impun normele convenționale.⁶

Regula instituită prin art. 27 din Convenția de codificare este preluată de alineatul 5 al art. 31 din Legea 590/2003 potrivit căruia este inadmisibilă invocarea dreptului intern pentru a justifica neexecutarea unui tratat. Principiul mai sus menționat este în deplină concordanță și, mai mult, chiar completează și susține dispozițiile alin. 1, 2 și 3 din Lege și, în același timp, relativizează caracterul imperativ al normei juridice interne și o situează într-o stare de inferioritate.

Alin. 5 al art. 31 din Legea 590/2003 reprezintă unul din temeiurile juridice al ridicării excepției de neconvenționalitate. În materie de drepturi fundamentale ale omului acest temei se completează cu art. 20 alin 2 din Constituția revizuită. Admiterea unei astfel de excepții atrage sancțiunea inaplicabilității normei interne contrare tratatului pentru raportul juridic concret și cu privire la situația conflictuală supusă examinării instanței competente.

Este de observat că alin. 5 al art. 31 din Lege se referă doar la “prevederile legislative interne” deci, dispozițiilor constituționale nu li se aplică principiul consacrat de acest text de lege, ele putând fi invocate spre a justifica neexecutarea dispozițiilor unui tratat.

Ideea supremației Constituției față de un tratat internațional se regăsește și în prevederile art. 11 alin. 3 al Constituției revizuite care arată că: “în cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea” acesteia.

În dreptul internațional nu se face distincție între legislație și Constituție, ambele fiind asimilate legii interne astfel că, prevederile sus menționate nu se află în concordanță cu regula instituită în art. 27 din Convenția de codificare.

Alin. 4 al art. 31 din Legea 590/2003 arată că “dispozițiile tratatelor în vigoare nu pot fi modificate, completate sau scoase din vigoare prin acte normative interne ulterioare intrării lor în vigoare.” Regula instituită prin textul legal menționat se aplică doar de la data intrării în vigoare a tratatului astfel că, anterior acestui moment și ulterior momentului ratificării⁷ tratatul poate fi totuși modificat prin acte normative interne.

Alin. 6 – 9 ale art. 31 din Legea 590/2003 reglementează, în mod riguros, suspendarea executării unui tratat. La baza acestei reglementări stă principiul consensualismului. Alin. 7 și 8 stabilesc modalitatea de elaborare a propunerii de suspendare. Aceasta se face printr-un memorandum de către Ministerul sau autoritatea administrației publice centrale care îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 2 alin. 1 și au competențe în domeniul principal reglementat prin tratat. “Memorandumul este supus avizării și aprobării, în conformitate cu procedura prevăzută la art. 3 sau 4 și art. 6.” Alin. 9 prevede obligativitatea notificării măsurii suspendării celorlalte state contractante de către Ministerul Afacerilor Externe.

Printre rațiunile care au stat la baza revizuirii Constituției în anul 2003 s-a numărat și perspectiva intrării României în structurile Euro-Atlantice. În prezent, țara noastră este membră NATO și se află la un pas de a fi membră a Uniunii Europene. În perspectiva intergrării României în UE, trebuie soluționată problema delimitării competențelor ca

⁶ Corneliu Bîrsan, *Convenția Europeană a drepturilor omului, comentariu pe articole*, vol I – Drepturi și libertăți, Editura All Beck, București, 2005, pag. 103;

⁷ Art. 11, alin. 2 din Constituția revizuită arată că “tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern.”

urmare a transferului de suveranitate și problema raportului dintre ordinea juridică comunitară și dreptul intern.

În momentul în care România va fi stat membru al Uniunii Europene, magistratul român va trebui să soluționeze problemele referitoare la conflictul dintre dreptul comunitar și dreptul național. Principiul preeminenței dreptului comunitar asupra dreptului național este consacrat în art. 148 alin. 2 din Constituția revizuită. Astfel, reglementările comunitare au prioritate în raport cu legile interne. Ordinea juridică comunitară este integrată⁸ în dreptul statelor membre în virtutea ei de ordine superioară. Dispozițiile constituționale din art. 148 nu sunt reflectate în Legea 590/2003. Aceasta conține doar câteva referiri lapidare la dreptul comunitar în art.2 alin. 2., în art. 23 alin. 1 lit. g și în art. 26 alin. 1 lit.d.

Art. 9 – 11 din Constituția pentru Europa prevăd că delimitarea competențelor Uniunii are la bază principiul atribuirii, iar exercitarea acestora se face în conformitate cu principiile subsidiarității și proporționalității. În cazul competenței exclusive, Uniunea este singura care poate legifera și adopta acte obligatorii din punct de vedere juridic. În cazul competenței comune a Uniunii cu statele membre, acestea din urmă nu își vor exercita competența decât în măsura în care Uniunea nu și-a executat competența ori a decis să nu și-o exercite. Constituția și dreptul adoptat de către instituțiile Uniunii Europene au prioritate față de dreptul statelor membre.

Aderarea României la Uniunea Europeană a devenit un eveniment aproape iminent, motiv pentru care legiuitorul român ar trebui să își intensifice activitatea în vederea rezolvării problemelor ce vor apărea.

⁸ Augustin Fuerea, *Drept comunitar european, Partea generală*, Editura All Beck, București, 2003, pag.44;