

## Curtea de Justiție a Uniunii Europene vs Ombudsmanul European

Stefanescu, Beatrice; Albescu, Cristina

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stefanescu, B., & Albescu, C. (2014). Curtea de Justiție a Uniunii Europene vs Ombudsmanul European. *Studii Europene*, 1, 19-35. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-422069>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Curtea de Justiție a Uniunii Europene vs Ombudsmanul European

Lector univ. dr. Beatrice ȘTEFANESCU

[beatricestefanescu@ymail.com](mailto:beatricestefanescu@ymail.com)

Universitatea „Mihail Kogălniceanu” din Iași, România

Magistrat Judecătoria Iași, România

Avocat Cristina ALBESCU

[albescu\\_cristina@yahoo.com](mailto:albescu_cristina@yahoo.com)

Baroul Iași, România

**Abstract:** Ombudsman, unlike the court, cannot make binding decisions, but usually public authorities follow its recommendations, otherwise he may bring the case to the attention of politicians and the public by informing Parliament. The link between the two fundamental European institutions, the Court of Justice of the European Union and the Ombudsman, may be defined as a strong direct link between the problems of EU citizens. Requests to each institution represent an interest of each petitioner, which is intended to be solved by matching laws with moral rules and general principles of law.

**Key-words:** ombudsman, Court of Justice of the European Union, ECHR, community law.

„Vrem o Europă unită, redată în întregime liberei circulații a oamenilor, ideilor și bunurilor. Vrem o Cartă a Drepturilor Omului, garantând libertățile de gândire, de asociere și de expresie, precum și liberul exercițiu al opoziției politice. Vrem o Curte de Justiție capabilă să aplice sancțiunile necesare pentru a fi respectată Carta”<sup>1</sup>. Prin acest angajament, redactat și citit de Denis de Rougemont, în închiderea ședinței Congresului Europei de la Haga din 1948 se creează debutul unor deziderate, *inter alia*, și aspectul privind înființarea unei Curți Supreme de Justiție. Prin urmare, ideea de control jurisdicțional care să pună bazele uniformizării interpretării dreptului comunitar și nașterea unei instituții de control nepolitic, apare ca fiind un element fundamental în realizarea coeziunii statelor europene.

Curtea de Justiție fost creată în 1951, având ca misiune garantarea respectării legii în interpretarea și aplicarea tratatelor, fiind competentă de plin drept în toate cazurile prevăzute de tratate, fără a fi necesar ca statele membre să accepte această competență, precum în cazul Curții Internaționale de Justiție.

Curtea nou creată urma să asigure respectul dreptului în interpretarea și aplicarea tratatului și a regulamentelor de executare, Curte pe care Tratatul de la Paris o menționează printre instituțiile Comunității. Pornind de la ideea de instituție a Tratatului CECO<sup>2</sup>, Curtea de Justiție și-a extins competențele și asupra Tratatului CEE<sup>3</sup> și Euratom<sup>4</sup>. Așadar, instituție comună, Curtea de Justiție, cunoscută, în general, drept Curtea de Justiție a Comunităților europene sau Curtea de Justiție de la Luxemburg, este guvernată de dispoziții aproximativ identice care figurează însă în fiecare dintre tratatele ce instituie cele trei comunități, precum și în protocoalele adiționale.

Curtea a fost concepută ca un organism comun, atât pentru rațiuni de ordin practic, (economie de timp și personal, eficacitate sporită), cât și, mai ales, pentru facilitarea unității de

---

<sup>1</sup> *Mesaj către Europeni* în Introducere în dreptul comunitar, de E.C.Mogîrzan, Ed. Fides, Iași, 2003, p.285.

<sup>2</sup> Comunitatea europeană a cărbunelui și oțelului.

<sup>3</sup> Comunitatea economică europeană.

<sup>4</sup> Comunitatea Europeană a Energiei Atomice.

aplicare și interpretare a tratatelor și pentru a permite rezolvarea eventualelor conflicte de competență dintre Comunități<sup>1</sup>. Totodată, pe măsura dezvoltării Comunității a crescut foarte mult și volumul de activitate al Curții, încât instituția a devenit supraaglomerată. Pentru a decongestiona agenda de lucru, s-a decis crearea Tribunalului de Primă Instanță, care a început să lucreze din 1989<sup>2</sup>. Curtea de la Luxemburg este singurul organ de jurisdicție comunitar, având o funcționare permanentă și emițând hotărâri ce nu pot fi recurate în fața unei alte instanțe<sup>3</sup>.

Din punct de vedere al evoluției etimologice, denumirea Curții de Justiție apare ca fiind valabilă în această formă până la Tratatul de la Lisabona, care impune schimbarea titulaturii în Curtea de Justiție a Uniunii Europene, iar prin dispozițiile art. 19 TUE au fost completate prevederile tratatelor precedente în ceea ce privește organizarea și funcționarea Curții de Justiție<sup>4</sup>.

În schimb, ca urmare a evoluției din punct de vedere istoric, se poate acorda acestei instituții o poziție de similitudine cu cea a unei Curți Federale Supreme, întrucât se permite impunerea deciziilor acesteia asupra jurisdicțiilor naționale. Pe această cale se instituie temeiul principiului supremației dreptului comunitar față de dreptul intern al statelor membre.

Pornind de la ideea de supremație, reiese rolul decisiv al Curții în dezvoltarea dreptului comunitar și interpretarea textelor Tratatelor. Datorită multitudinii de semnificații a termenilor generali folosiți în redactarea normelor comunitare, este necesară o analiză atenta și sistematică a acestora. Baza și evoluția dreptului comunitar își au izvorul și în dificultățile de la nivel național în aplicarea și respectarea normelor comunitare. Astfel, prin ridicarea chestiunilor prejudiciale, apare mecanismul de cooperare între Curtea de Justiție și instanțele naționale. Se realizează o legătură substanțială între jurisdicțiile naționale și modalitatea de inițiere a chestiunilor prejudiciale, pe de o parte, și rezultatul interpretării comunitare, pe de altă parte, încât se poate concluziona că există o interdependență între acestea, dând naștere unei interpretări progresive raportate la spiritul actual al dezvoltării legislative comunitare.

Curții i-au fost atribuite competențe jurisdicționale, pe care le exercită în cadrul procedurii întrebărilor preliminare și al diferitelor categorii de acțiuni. Astfel, atribuțiile esențiale ale acesteia sunt cele jurisdicționale. Subsidiar, Curtea poate avea și competențe de consultant, exercitând o funcție de *jurisconsult*, pronunțându-se asupra compatibilității cu dispozițiile Tratatului a acordurilor dintre Uniune și state terțe sau organizații internaționale<sup>5</sup>.

Printre procedurile jurisdicționale date în competența sa se regăsesc: procedura întrebărilor preliminare, acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, acțiunea în anulare, acțiunea în constatarea abținerii de a acționa, recursul și reexaminarea<sup>6</sup>. Fiecare având un specific propriu de analiză și soluționare, în schimb, dintre acestea se detașează ca semnificație în mod clar procedura prejudicială. Aceasta prezentându-se printre cele mai utile, determinând aproape întreaga jurisprudență a Curții.

<sup>1</sup> B.Ștefănescu, *Curtea de Justiție a Comunităților Europene*, Ed. Științifică și enciclopedică, București, 1979, pp.34-36.

<sup>2</sup> E.C.Mogîrzan, *Introducere în dreptul comunitar*, Ed. Fides, Iași, 2003, pp.253-254.

<sup>3</sup> B.Ștefănescu, *op.cit.*, p.46.

<sup>4</sup> D.Vătăman, *Instituțiile Uniunii Europene*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 138.

<sup>5</sup> E.C.Mogîrzan, *op.cit.*, p.265.

<sup>6</sup> D.Vătăman, *op.cit.*, pp.147-148.

În ceea ce privește compunerea sa<sup>1</sup>, potrivit art. 19 alin. 2 TUE, Curtea de Justiție este alcătuită din câte un judecător pentru fiecare stat membru, iar aceștia la rândul lor fiind asistați de 8 avocați generali. Judecătorii și avocații generali sunt desemnați de comun acord de guvernele statelor membre, după consultarea unui comitet al cărui rol este de a emite un aviz cu privire la capacitatea candidaților de a exercita funcțiile respective. Mandatul acestora este de șase ani și poate fi reînnoit. Aceștia sunt aleși din rândul personalităților care oferă toate garanțiile de independență și care întrunesc condițiile cerute pentru exercitarea, în țările lor, a celor mai înalte funcții jurisdicționale sau a căror competență este recunoscută.

Curtea<sup>2</sup> poate judeca în ședință plenară, în Marea Cameră (cincisprezece judecători) sau în camere de cinci sau de trei judecători. Curtea se întrunește în ședință plenară în cazurile speciale prevăzute de Statutul Curții (printre altele, atunci când trebuie să pronunțe destituirea Ombudsmanului sau să dispună din oficiu demiterea unui comisar european care nu a respectat obligațiile ce îi revin) și atunci când apreciază că o cauză prezintă o importanță excepțională, însă marea majoritate a cauzelor sunt deduse camerelor de trei sau cinci judecători, fapt vital funcționării Curții, dată fiind supraaglomerarea sa<sup>3</sup>.

Înainte de a intra în funcție, fiecare judecător depune, în fața Curții de Justiție reunită în ședință publică, jurământul că își va exercita atribuțiile cu deplină imparțialitate și potrivit conștiinței sale și că nu va divulga nimic din secretul deliberărilor.

Judecătorii beneficiază de imunitate de jurisdicție. În ceea ce privește actele îndeplinite de aceștia, inclusiv cuvintele rostite și scrise în calitatea lor oficială, judecătorii continuă să beneficieze de imunitate după încetarea funcției lor. Aceste dispoziții fiind aplicabile și avocaților generali, potrivit art. 8 din Statutul Curții de Justiție.

Judecătorii nu pot exercita nici o funcție politică sau administrativă. Aceștia nu pot exercita nici o activitate profesională, fie că este sau nu remunerată, în afara cazului în care Consiliul, hotărând cu majoritate simplă, acordă o derogare cu titlu excepțional. La instalarea în funcție, judecătorii își iau angajamentul solemn de a respecta, pe durata funcției lor și după încetarea acesteia, obligațiile care decurg din această funcție, în special îndatoririle de a da dovadă de onestitate și de discreție în acceptarea anumitor poziții sau avantaje, după încetarea funcției lor. Aceleași reguli sunt aplicabile și avocaților generali.

Avocații generali asistă Curtea având rolul de a prezenta, cu deplină imparțialitate și în deplină independență, opiniile juridice numite „concluzii” în cauzele care le sunt repartizate. Totodată, trebuie reținut faptul că în concluziile sale, prezentate la finalul procedurii, acesta stabilește în detaliu situația de fapt și de drept a cauzei, analizează toate punctele de vedere ale participanților la procedură, abordând și probleme relevante care nu au fost ridicate și procedează la o cercetare proprie a normelor naționale în discuție<sup>4</sup>.

Concluziile sale nu sunt obligatorii pentru Curte, dar Curtea a acceptat destul de frecvent raționamentul avocatului general, iar uneori a preluat o parte din concluziile sale, incluzându-le în propriile considerente. Au fost și cazuri când, în motivare, Curtea a făcut doar trimitere la opiniile

<sup>1</sup> D.Vătăman, *op.cit.*, p. 13.

<sup>2</sup> I.Gâlea, *Tratatele Uniunii Europene. Comentarii și explicații*, Ed.CH Beck, București, p.422.

<sup>3</sup> P.Craig, Grainne de Burca, *Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină*. Ediția a IV-a, Editura Hamangiu, București, 2009, p. 84.

<sup>4</sup> O.M.Petrescu, *Procedura aplicabilă în fața instanțelor comunitare*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2008, pp.231-232.

exprimate de avocatul general. Avocații generali sunt avangardiștii sistemului, care prin contribuția lor creativă reușesc să identifice anumite inconsecvențe jurisprudențiale, semnalând totodată și situațiile în care apreciază că se impune o nuanțare a jurisprudenței. La origine, funcția a fost concepută pentru a înlocui dreptul de a exprima opinii divergente, drept care nu le este recunoscut judecătorilor. Din alt punct de vedere, prezența sa garantează o dublă examinare a dosarului.

Potrivit art. 252 alin. 1 din TFUE: *La cererea Curții de Justiție, Consiliul, hotărând în unanimitate, poate mări numărul de avocați generali.* Ținând cont de aceste dispoziții, Curtea, la 16 ianuarie 2013, a solicitat majorarea cu trei a numărului de avocați generali ai Curții de Justiție. Această solicitare este motivată de preocuparea de a permite Curții să continue să emită avize pentru toate cauzele care necesită aceasta, fără ca acest lucru să prelungească termenul global de instrumentare a cauzelor vizate.

Cu aceeași ocazie a adoptării Deciziei Consiliului privind majorarea numărului avocaților generali, Curtea a propus să se stabilească începutul mandatului unui avocat general la 1 iulie 2013 și să se stabilească începutul mandatelor celorlalți doi avocați generali la 7 octombrie 2015, odată cu reînnoirea parțială a componenței Curții<sup>1</sup>.

În ceea ce privește competența<sup>2</sup>, *Curtea de Justiție a Uniunii Europene este îndrituită să se pronunțe, cu titlu preliminar, cu privire la:*

- a) *interpretarea tratatelor;*
- b) *validitatea și interpretarea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii;*

*În cazul în care o asemenea chestiune se invocă în fața unei instanțe dintr-un stat membru, această instanță poate, în cazul în care apreciază că o decizie în această privință îi este necesară pentru a pronunța o hotărâre, să ceară Curții să se pronunțe cu privire la această chestiune.*

*În cazul în care o asemenea chestiune se invocă într-o cauză pendinte în fața unei instanțe naționale ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern, această instanță este obligată să sesizeze Curtea.*

*În cazul în care o asemenea chestiune se invocă într-o cauză pendinte în fața unei instanțe judecătorești naționale privind o persoană supusă unei măsuri privative de libertate, Curtea hotărăște în cel mai scurt termen.*

Competența reglementată prin dispozițiile articolului 267 din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene (fostul art. 234 TCE), oferă un atribut de control Curții și de limitare a aplicării dreptului comunitar direct de instanțele naționale, în lipsa unei temeinice și prealabile interpretări a Curții.

Judecătorul de drept comun<sup>3</sup> în dreptul comunitar este judecătorul național. Problema este că pluralitatea jurisdicțiilor și particularitățile sistemelor juridice naționale, raportate la complexitatea și originalitatea dreptului comunitar sunt de natură a pune în pericol coerența și substanța ansamblului comunitar.

<sup>1</sup> Decizia Consiliului din 25 iunie 2013 privind majorarea numărului de avocați generali ai Curții de Justiție a Uniunii Europene <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:179:0092:0092:R6:PDF>, accesat 11.11.2013.

<sup>2</sup> I. Galea, *op. cit.*, pp. 428-429

<sup>3</sup> E.C.Mogîrzan, *op. cit.*, p.277.

Astfel, Curtea de Justiție a Uniunii Europene are putere de decizie în sensul uniformizării interpretării și aplicării dreptului la nivelul Uniunii. În probleme de interpretare a tratatelor sau în validitatea și interpretarea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii, apare discuția posibilității instanței naționale de sesizare a Curții, cu privire la analiza textului comunitar în vederea soluționării unei cauze pendinte. Obligatoritatea sesizării apare atunci când vorbim despre inexistența vreunei căi de atac la nivel intern asupra hotărârii pronunțate. Tot sub acest aspect, instanța națională este obligată să sesizeze Curtea în situații de privare de libertate a unei persoane.

Este imperios necesară îndrăzneala în interpretare și aplicare a normei comunitare de către forurile naționale atunci când nu este obligatorie sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Această îndrăzneală în interpretare trebuie realizată sub egida unei aplicări uniforme și este guvernată de atenta analiză a precedentelor Curții. Este posibil, pe cale de interpretare, ca soluția speței să reiasă din simpla cunoaștere a specificului dreptului comunitar și a înțelegerii spiritului acestuia.

Ridicarea chestiunii prejudiciale, fie în mod obligatoriu, fie facultativ, este soluția unității dreptului comunitar. Iar receptivitatea judecătorului național la ridicarea chestiunii este esențială în evoluția jurisprudenței. Refuzul inițierii chestiunilor și implicit sesizarea Curții poate constitui un abuz din partea forului național. Iar din lipsa experienței lucrului cu instituțiile europene se poate genera un conflict între norma juridică și finalitatea acesteia. Ca și beneficiu al îndrăznelii invocării chestiunilor prejudiciale cu fiecare ocazie pertinentă, putem menționa reducerea indirectă a distanței dintre cetățenii europeni și instituțiile UE și totodată concentrarea asupra nevoilor lor.

Odată ridicată chestiunea prejudicială, Curtea de Justiție este ținută să o soluționeze și să îi dea o interpretare adecvată. În acest sens, merită amintit faptul că este de evitat o interpretare mult prea generală a normei. O astfel de interpretare poate conduce inevitabil la o confuzie pentru judecătorul național care va face implicit aplicarea principiului primatului dreptului comunitar, bazându-se pe o analiză deficitară a normei din partea Curții.

Totodată, observăm că în analiza sa Curtea nu poate aprecia asupra validității textelor Tratatelor, ci doar asupra validității actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii. Prin urmare, analiza asupra validității textelor tratatelor este exclusă din competența Curții, rămânând spre exclusivă atribuție acțiunea de interpretare a acestora. Asemenea situației normelor constituționale naționale, pe care magistratul nu este îndreptățit să le modifice nici măcar prin interpretare.

Orice instanță națională trebuie să adreseze Curții o cerere de decizie preliminară în situația în care are îndoieli cu privire la validitatea unui act adoptat de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii, indicând motivele pentru care apreciază că acel act ar putea fi lovit de nevaliditate. Cu toate acestea, atunci când are îndoieli serioase cu privire la validitatea unui act al unei instituții, al unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii pe care se întemeiază un act intern, instanța națională poate în mod excepțional să suspende cu titlu temporar aplicarea acestuia din urmă sau să ia orice altă măsură provizorie în privința sa. În această situație, instanța națională este obligată să adreseze Curții întrebarea privind aprecierea validității, indicând motivele pentru care consideră că actul menționat nu este valid.

Decizia prin care instanța unui stat membru adresează Curții una sau mai multe întrebări preliminare poate să îmbrace orice formă admisă de dreptul național în materia incidentelor procedurale. Trebuie avut totuși în vedere că acest document este cel care va sta la baza procedurii derulate în fața Curții și că aceasta din urmă trebuie să aibă la dispoziție elementele care să îi permită formularea unui răspuns util pentru instanța de trimitere. În plus, cererea de decizie preliminară este singurul act care se comunică părților din litigiul principal și celorlalte persoane interesate prevăzute la articolul 23 din Statut, în special statele membre, pentru a obține eventualele observații scrise ale acestora.

Deseori, sunt suficiente aproximativ 10 pagini pentru a expune în mod adecvat contextul unei cereri de decizie preliminară. Păstrându-și caracterul succint, această cerere trebuie totuși să fie suficient de completă și să conțină toate informațiile pertinente pentru a permite Curții, precum și subiecților îndreptățiți să depună observații, să își facă o idee clară cu privire la cadrul factual și juridic al cauzei principale.

Dispozițiile dreptului Uniunii pertinente în speță ar trebui să fie identificate cât mai precis posibil în cererea de decizie preliminară care conține, dacă este cazul un scurt rezumat al argumentelor pertinente ale părților din litigiul principal. În sfârșit, instanța de trimitere poate, dacă apreciază că este în măsură să o facă, să își expună succint punctul de vedere cu privire la răspunsul care trebuie să fie dat la întrebările adresate cu titlu preliminar. O astfel de expunere se dovedește utilă pentru Curte, în special în cazul în care este chemată să se pronunțe asupra cererii în cadrul unei proceduri accelerate sau al unei proceduri de urgență.

Curtea va comunica instanței de trimitere decizia sa. Ar fi binevenit ca această instanță să informeze Curtea cu privire la măsurile pe care le va lua ca urmare a acestei decizii în cadrul litigiului principal și să îi comunice decizia finală dată în cauză<sup>1</sup>.

Potrivit Statutului Curții, procedura în fața acesteia constă în două faze: o fază scrisă și una orală.

Procedura scrisă cuprinde comunicarea adresată părților și instituțiilor Uniunii ale căror decizii sunt în cauză, cereri, memorii, apărări și observații și eventual replici, precum și toate actele și documentele ce le susțin sau copiile acestora certificate conform. Comunicările se fac prin grija grefierului, în ordinea și la termenele prevăzute de regulamentul de procedură.

Procedura orală cuprinde audierea de către Curte a agenților, consilierilor și avocaților, a concluziilor avocatului general, precum și, dacă este necesar, audierea martorilor și experților<sup>2</sup>. Curtea a adoptat practica de a adresa întrebări directe reprezentanților legali. Aceasta a devenit o parte importantă a procedurii orale, întrucât se clarifică astfel problemele cărora Curtea le atașează o semnificație deosebită pentru speță<sup>3</sup>.

Soluțiile Curții de Justiție, în cadrul procedurii întrebărilor preliminare, iau forma unor hotărâri prejudiciale care leagă atât instanța națională care a sesizat Curtea cât și celelalte instanțe care vor avea interes în soluționarea spețelor asemănătoare celor în care s-a ridicat chestiunea. Astfel că, odată ce există o hotărâre prejudicială pe un anumit aspect de interpretare a Tratatelor, acea chestiune nu va mai putea fi pusă în discuție pentru aceleași considerente. De asemenea,

---

<sup>1</sup> Recomandări în atenția instanțelor naționale (...) din *Regulamentul de procedură a Curții de Justiție*

<sup>2</sup> O.M.Petrescu, *op.cit.*, p.236.

<sup>3</sup> P.Craig, Grainne de Burca, *op.cit.*, p.89.

hotărârea Curții trebuie privită și în contextul reacției unor instanțe naționale la doctrina efectului direct al prevederilor directivei, unele din acestea nefiind chiar entuziasmate de jurisprudența Curții în acest sens.

Hotărârile prejudiciale sunt obligatorii pentru tribunalele la care sunt pendinte cauzele care urmează a fi soluționate. Autoritatea hotărârilor prejudiciale, care sunt pronunțate în virtutea trimiterilor din partea organelor naționale de jurisdicție, se extinde și asupra celorlalte organe naționale de jurisdicție chemate să acționeze cu privire la aceeași cauză, dată fiind poziția lor în sistemul jurisdicțional intern, atunci când se exercită căile de atac aferente<sup>1</sup>.

În aceeași măsură, regimul de interpretare trebuie să vizeze fiecare situație în parte în concordanță cu realitatea obiectivă, ținând cont și de situația de fapt din spatele solicitării interpretării. Analiza *in concreto* va facilita rezolvarea problemelor cetățenilor vizând în principal respectarea drepturilor individuale și intereselor concrete din spețele pendinte. De aceea credem că interpretările trebuie realizate în această modalitate și nu *in abstracto*, tocmai datorită faptului că sunt șanse mari ca unele dintre acestea să nu ducă la o uniformizare echitabilă a dreptului, ci mai degrabă la crearea unor situații de tensiune la nivel local, indiferent de principiile care guvernează instituția europeană.

Mai mult, această situație a inadmisibilității ridicării aceleiași chestiuni prejudiciale, generează în realitate ideea de precedent judiciar, asimilată conceptului dreptului *common law*. Jurisprudența CJUE combină caracteristicile sistemului de drept romano-germanic cu cel anglo-saxon. Rolul și importanța acesteia în cadrul ordinii juridice comunitare nu sunt puse la îndoială.

Cauza *Da Costa a* inițiat ceea ce constituie în fapt un sistem al precedentului și „în măsura în care hotărârile CEJ au valoare de precedent, acest lucru plasează Curtea într-o poziție superioară față de instanțele naționale. Sistemul precedentului judiciar duce la un sistem mai eficient de drept comunitar, însă un sistem bazat pe precedent presupune și un preț al erorii: posibilitatea comiterii de greșeli de către instanțele naționale. Cu toate acestea, precedentul are și beneficii... cel mai important, instanțele naționale devin ele însele organe de punere în aplicare a dreptului comunitar”<sup>2</sup>.

Dezvoltarea precedentului are consecințe asupra raporturilor dintre instanțele naționale și CEJ. Relația orizontală și bilaterală a fost modificată. În măsura în care hotărârile CEJ au valoare de precedent, acest lucru plasează Curtea într-o poziție superioară față de instanțele naționale. Crearea precedentului servește, de asemenea, la transformarea relației într-una mai puțin bilaterală și mai degrabă multilaterală, de vreme ce o hotărâre anterioară a CEJ trebuie respectată de orice instanță națională confruntată cu o problemă de drept deja dezlegată de către Curte. Importanța acordată hotărârilor anterioare este reflectată și confirmată de art.104 alin.3 din Regulamentul de procedură, care permite CEJ să se pronunțe prin ordonanță motivată, făcând trimitere la o hotărâre anterioară, atunci când întrebarea care i-a fost adresată este identică cu o alta deja adresată Curții<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> A.O.Alexandru, *Invocarea chestiunii prejudiciale - Obligație sau facultate a instanțelor naționale?*, în *Analele Științifice ale Universității „Al.I.Cuza” Iași*, Tomul LIV, Științe Juridice, 2008, p.157.

<sup>2</sup> P.Craig, Grainne de Burca, *op.cit.*, p.587 și urm.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 593-594.



Totuși, nimic nu împiedică instanța națională să aplice direct interpretarea corectă a dreptului Uniunii, în cazul în care Curtea s-a pronunțat deja. În schimb, obligația de a sesiza Curtea, nu există în cazul aplicării *teoriei actului clar*. În hotărârea *Cilfit*, Curtea de Justiție a arătat că aplicarea corectă a dreptului comunitar poate fi atât de evidentă, încât să nu lase nici o posibilitate de îndoială rezonabilă cu privire la chestiunea ridicată. Totuși, înainte de a ajunge la această concluzie, tribunalul național trebuie să se asigure că această concluzie este la fel de evidentă pentru instanțele tuturor celorlalte state membre, cât și pentru Curte. Instanța națională trebuie să țină seama de faptul că textul este redactat în toate limbile oficiale ale Uniunii, iar concluzia dedusă din interpretare trebuie să fie aceeași în aceste limbi.

Jurisprudența oferă, totuși, și situații în care Curtea de Justiție a considerat că nu sunt îndeplinite condițiile pentru emiterea hotărârii preliminare și a refuzat să dea curs cererii instanței naționale: cazul în care nu există un litigiu real, deoarece atât pârâtul cât și reclamantul aveau aceeași poziție față de problema respectivă; natura ipotetică a chestiunii de interpretare; chestiunea ridicată nu este relevantă pentru soluționarea fondului procesului în dreptul intern; chestiunea nu este prezentată suficient de clar pentru ca instanța europeană să poată da un răspuns adecvat din punct de vedere juridic sau faptele nu sunt suficient de bine identificate, astfel încât Curtea de Justiție să poată aplica regulile de drept relevante<sup>1</sup>.

Doctrina actului clar în dreptul comunitar este expresia unui compromis în care Curtea a căutat să întărească colaborarea cu instanțele supreme prin permisiunea ce le-o acordă de a-și asuma responsabilitatea de a decide asupra dreptului comunitar în chestiuni al căror răspuns este evident, iar, pe de altă parte, să le încurajeze pe această cale să folosească procedura hotărârii prejudiciale în celelalte chestiuni asupra cărora au dubii. Condițiile nu sunt atât de stricte tocmai pentru a determina instanțele supreme să nu abuzeze de doctrină atunci când nu doresc să respecte jurisprudența Curții<sup>2</sup>.

Totodată, echilibrul între existența drepturilor conferite de Tratat și garanția respectării acestora stă la baza principiului supremației dreptului comunitar. Astfel, spune articolul 259 din TFUE: *Oricare dintre statele membre poate sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cazul în care consideră că un alt stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor*; la art.260 TFUE: *În cazul în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene constată că un stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor, acest stat este obligat să ia măsurile pe care le impune executarea hotărârii Curții*<sup>3</sup>.

Curtea a recunoscut prin aceste articole principiul răspunderii statelor membre pentru încălcarea dreptului Uniunii, care constituie, pe de o parte, un element care consolidează în mod decisiv protecția drepturilor conferite particularilor de normele Uniunii și, pe de altă parte, un factor care este de natură să contribuie la aplicarea mai diligentă a acestor norme de către statele membre. Încălcările săvârșite de acestea din urmă sunt astfel de natură să dea naștere unor obligații de despăgubire, care, în anumite cazuri, pot avea repercusiuni grave asupra finanțelor publice naționale. În plus, Curtea poate fi sesizată cu orice neîndeplinire, de către un stat membru, a obligațiilor ce decurg din dreptul Uniunii, iar, în situația neexecutării unei hotărâri de constatare

<sup>1</sup> I. Galea, *op. cit.*, pp. 449-450

<sup>2</sup> A.O. Alexandru, *op. cit.*, pp. 156-157

<sup>3</sup> I. Galea, *op. cit.*, p. 426

a unei astfel de neîndepliniri, aceasta îi poate impune plata unei sume forfetare sau a unor penalități cu titlu cominatoriu<sup>1</sup>.

O altă chestiune interesantă o reprezintă încuviințarea transferului unei părți din prerogativele suveranității naționale în contul instituțiilor comunitare create, prin semnarea Tratatelor Uniunii. De aici rezultă ideea de acceptare a competenței Curții de Justiție. În schimb, la o subtilă apreciere, putem reține că în cazul renunțării la o parte din suveranitate permitem și impunerea unor alte norme la nivel național. Excludem în acest mod ideea de independență și deplină suveranitate națională aidoma situației primirii influenței dreptului penal european, prin permisiunea unor organisme europene de incriminare a unor fapte ca infracțiuni, producând efect direct asupra dreptului penal național. Totodată, trebuie observat că prerogativa incriminării se va afla întotdeauna cu antiteza dezincriminării, iar prin simpla acceptare tacită a unor astfel de intervenții se poate atinge indirect puterea judecătorească și legislativă. Astfel că, prin renunțarea la unele aspecte ce țin de conceptul de suveranitate, se creează aparența unei subordonări a statelor în funcție de interesul superior al Uniunii.

Un alt aspect relativ recent îl constituie preocuparea însemnată spre aderarea Uniunii Europene la Convenția Europeană a Drepturilor Omului și impactul juridic ce va fi creat.

Aderarea Uniunii Europene la CEDO va facilita unificarea jurisprudenței în materia protecției drepturilor omului pe întreg continentul european, consolidând nivelul de protecție de care trebuie să se bucure cetățenii Uniunii. De altfel, jurisprudența actuală a instanței de la Luxemburg are în vedere jurisprudența instanței de la Strasbourg, iar Declarația 2 anexată Tratatului de la Lisabona „constată existența unui dialog constant între Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, dialog care va putea fi consolidat cu ocazia aderării Uniunii la convenția menționată anterior”.

Raporturile CJCE și CEDO sunt descrise ca mecanisme de protecție a drepturilor fundamentale care ating nivelul de coerență necesar asigurării efectivității sale și structurării procesului de globalizare a drepturilor fundamentale în Europa. Pentru îndeplinirea acestui deziderat general trebuie, însă, să fie clarificate relațiile dintre dreptul comunitar și dreptul Convenției Europene, între Curtea de la Luxembourg și cea de la Strasbourg. Aderarea nu modifică atribuțiile instanței de la Luxemburg de a controla legalitatea actelor instituțiilor Uniunii sau a măsurilor naționale de aplicare a dreptului Uniunii<sup>2</sup>. Totodată, ceea ce se poate observa din ce în ce mai mult este prezența unei decizii a ambelor instanțe europene de a evita conflictul între jurisprudențele lor și de a da dovadă de respect față de abordarea celeilalte instanțe în legătură cu chestiuni similare care le sunt deduse judecării. Relația complexă, dar de cooperare dintre CEJ și CEDO este evidențiată din ce în ce mai mult de numărul cauzelor din fața TPI și CEJ în care este citată și urmată jurisprudența CEDO, precum și numărul crescând de cauze introduse pe rolul acestuia prin care se contestă indirect măsuri ale UE. Încercările continue ale celor două instanțe europene și ale Cartei UE de a promova armonia și de a evita conflictul dintre cele două sisteme nu soluționează toate problemele. Problema aderării la CEDO rămâne un punct important pe agendă<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> D. Vataman, *op. cit.*, p. 148

<sup>2</sup> A.Gentimir, *Considerații generale privind aderarea Uniunii Europene la Convenția Europeană a Drepturilor Omului*, în *Analele Științifice ale Universității „Al. I. Cuza” Iași*, Tomul LIV, Științe Juridice, 2008, p.27.

<sup>3</sup> P.Craig, Grainne de Burca, *op.cit.*, pp.534-535.

---

Viitorul dreptului comunitar are premisa în această colaborare dintre CJCE și CEDO pe care Uniunea a acceptat-o prin ideea de aderare la Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Se va urmări pe această cale, în principal, apărarea drepturilor cetățenilor europeni și crearea unui cadru propice pentru dezvoltarea legislației comunitare, care va deveni punctul de echilibru în relația celor două Curți. Idealul vizat pare a fi cel al responsabilizării instituțiilor față de interesele comune ale particularilor și care se vor dovedi a fi respectate implicit prin jurisprudența nou creată.

O altă instituție, ce reprezintă de altfel un punct de interes, o constituie Ombudsmanul European<sup>1</sup>. El primește plângeri de la orice cetățean al Uniunii, obiectul acestora fiind limitat la cazurile de administrare defectuoasă din activitatea instituțiilor, a organelor comunitare, a oficiilor sau a agențiilor Uniunii, cu excepția Curții de Justiție, în exercitarea funcțiilor jurisdicționale. Ombudsmanul realizează investigațiile necesare chiar și din oficiu, cu privire la cazuri de abuz de putere, discriminări, refuzul informării, întâzieri fără justificare, acesta neputând cerceta fapte ce fac sau au făcut obiectul unei proceduri judiciare.

Astfel, putem afirma că există o departajare clară a atribuțiilor fiecărei instituții europene, în schimb nu putem neglija faptul că acestea ființează într-un echilibru interdependent. Spre exemplu, Ombudsmanul poate fi destituit de Curtea de Justiție, la plângerea Parlamentului European, în cazul în care nu mai îndeplinește condițiile necesare exercitării funcțiilor sale sau a comis o abatere gravă, potrivit art.228 alin. 2 din TFUE. Deși, Ombudsmanul își exercită funcțiile în deplină independență și nici o altă instituție nu este abilitată să producă vreo ingerință în sfera acestuia de competență și activitate, asupra acestuia există posibilitatea destituirii în anumite situații chiar de către Curtea de Justiție, motiv pentru care putem vorbi despre o conexiune între instituții, dacă nu neapărat de un control reciproc.

Din punct de vedere istoric are ca model funcția de Ombudsman al Regelui, creată în 1713, iar originea poate fi căutată în Egiptul antic, în Grecia antică. Ea poate fi romană, chineză, indiană, islamică, spaniolă. În orice caz, Suedia a cristalizat-o<sup>2</sup>. Instituția Ombudsmanului<sup>3</sup> (mediatorului) s-a statuat după primul război mondial în multe state, având la bază modelul suedez, consfințit constituțional în anul 1809. Statele au preluat modelul suedez în ordinea lor juridică, dar profund modificat, cu forme și variante diverse privind denumirea, componența, competența, durata mandatului etc.

Drept exemplu, denumirile naționale sunt diferite: Comisar Parlamentar în Marea Britanie, Apărător al Poporului în Spania, Mediator în Franța, Protector al Cetățeanului în Canada, Delegat Parlamentar al Apărării în Germania, Comisar în Problemele Administrației în Cipru, Apărător al Drepturilor Civile în Polonia, Ombudsman pentru Drepturile Omului în Slovenia, Avocatul Poporului în România, Avocat parlamentar în Republica Moldova (Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova), în alte state – mediator public, procuror parlamentar etc.

În țările membre ale Uniunii Europene, dezvoltarea instituției avocatului poporului a fost fortificată odată cu adoptarea Recomandării Comitetului de Miniștri al Uniunii Europene, din septembrie 1985, care sugera guvernelor statelor membre să ia în considerație „*posibilitatea de a*

<sup>1</sup> Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=KJ:C:2010:083:0047:0200:ro:PDF>, accesat 06.11.2013

<sup>2</sup> I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, Ed. CH Beck, București, 2006, p. 546.

<sup>3</sup> C.Manda, O.Predescu, I.P.Slăniceanu, C.C.Manda, *Ombudsmanul. Instituție fundamentală a statului de drept*. Ed. LuminaLex, București, 1997, pp.18-35.

*numi Ombudsmani la nivel național, regional, local sau pentru arii specifice ale administrației publice”, precum și „luarea în considerație la împuternicirea Ombudsmanului, de a acorda o atenție particulară, în cadrul competenței sale generale, problemelor drepturilor omului și, dacă nu este incompatibil cu legislația națională, să inițieze investigații și să emită opinii, când sunt implicate chestiuni legate de drepturile omului”.*

Prin crearea sa, instituția Ombudsmanului european reflectă implicarea Uniunii în realizarea formelor de administrație transparentă și democratică la nivel european, bazându-se, în acest sens, pe ideea centrală a tuturor sistemelor naționale, protejarea drepturilor cetățenilor. În planul relațiilor dintre instituțiile comunitare și cetățenii Europei, Ombudsmanului european îi revine misiunea de a întreprinde demersurile firești, prin recomandările sale, pentru a asigura libertatea de informare a cetățenilor și transparența instituțiilor europene<sup>1</sup>.

Ombudsmanul<sup>2</sup> contribuie la identificarea cazurilor de administrare defectuoasă din activitatea instituțiilor și organelor comunitare și la formularea de recomandări în vederea remedierii situației. Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru al Uniunii poate sesiza Ombudsmanul, direct sau prin intermediul unui membru al Parlamentului European, printr-o plângere referitoare la un caz de administrare defectuoasă în activitatea instituțiilor sau organelor comunitare.

Ombudsmanul informează instituția sau organul în cauză de îndată ce a fost sesizat printr-o plângere. Aceasta trebuie să precizeze obiectul acesteia, precum și identitatea persoanei căreia îi aparține; această persoană poate cere ca plângerea să rămână confidențială. Plângerea trebuie să fie introdusă în termen de doi ani de la data la care faptele care o justifică sunt aduse la cunoștința autorului acesteia și să fi fost precedată de demersurile administrative corespunzătoare pe lângă instituțiile și organele în cauză. Plângerile prezentate Ombudsmanului nu întrerup termenele căilor de atac în procedurile juridictionale sau administrative. Ombudsmanul informează autorul plângerii în cel mai scurt timp cu privire la cursul dat plângerii.

Ombudsmanul efectuează, din proprie inițiativă sau ca urmare a unei plângeri, toate anchetele pe care le consideră justificate pentru a clarifica orice posibil caz de administrare defectuoasă în activitatea instituțiilor și organelor comunitare. Ombudsmanul informează, cu privire la aceasta, instituția sau organul în cauză, care poate să-i transmită orice observație utilă, în măsura posibilului, Ombudsmanul încearcă să găsească, împreună cu instituția sau organul în cauză, o soluție care să elimine cazurile de administrare defectuoasă și să rezolve în mod satisfăcător plângerea.

În cazul în care Ombudsmanul descoperă un caz de administrare defectuoasă, acesta sesizează instituția sau organul în cauză și, dacă este necesar, îi prezintă mai multe proiecte de recomandări. Instituția sau organul sesizat îi transmite un aviz detaliat în termen de trei luni.

Ombudsmanul este numit de Parlamentul European după fiecare alegere a acestuia și pe durata întregii legislaturi. Mandatul acestuia se poate reînnoi. Ombudsmanul este ales dintre personalitățile care sunt cetățeni ai Uniunii, se bucură de toate drepturile civile și politice, prezintă toate garanțiile de independență și îndeplinesc condițiile necesare în țara de origine pentru

---

<sup>1</sup> C.Manda, O. Predescu, I.P.Slăniceanu, C.C.Manda, *op. cit.*, p. 36.

<sup>2</sup> Statutul Ombudsmanului European – [www.ombudsman.eu](http://www.ombudsman.eu)

exercitarea celor mai înalte funcții jurisdicționale sau posedă o experiență și o competență recunoscute pentru îndeplinirea funcțiilor de Ombudsman.

La preluarea funcției, Ombudsmanul își ia angajamentul solemn, în fața Curții de Justiție, să își exercite funcțiile în deplină independență și imparțialitate și să respecte, pe toată durata exercitării mandatului și după încheierea acestuia, obligațiile care decurg din funcția sa, în special obligația de onestitate și de discreție în cazul acceptării anumitor funcții sau avantaje după încetarea funcției de Ombudsman. Situație similară cu cea a judecătorilor sau avocaților generali din componerea Curții de Justiție<sup>1</sup>.

În strânsă legătură cu Instituția Ombudsmanului European, la 6 septembrie 2001, Parlamentul European a aprobat rezoluția care ratifică Codul Bunei Conduite Administrative, pe care trebuie să îl respecte instituțiile și organele Uniunii Europene, serviciile lor administrative și funcționarii în contact cu persoanele individuale. Codul ia în considerare principiile dreptului administrativ european cuprinse în hotărârile Curții de Justiție și de asemenea se inspiră din legislația diferitelor țări.

Astfel că dreptul de a avea o administrație bună și dreptul de a adresa Ombudsmanului European plângeri referitoare la administrarea defectuoasă în cadrul instituțiilor și organelor Uniunii sunt cuprinse ca drepturi fundamentale care decurg din deținerea cetățeniei Uniunii.

Codul conține principiile de bună conduită administrativă care se aplică tuturor raporturilor dintre funcționari și public, în afara cazului în care acestea intră sub incidența unor prevederi specifice. Printre aceste principii, aducem aminte: nediscriminare, lipsa abuzului de putere, imparțialitate și independență, proporționalitate, corectitudine, amabilitate, termenul rezonabil aferent adoptării deciziilor, indicarea posibilităților, protecția datelor, etc.<sup>2</sup>

Observăm că aceste principii și, mai mult, reguli de conduită și de drept în relația juridico-socială dintre cetățeni și funcționari trebuie să reprezinte de fapt eticheta deontologică în activitatea funcționarilor. Tocmai pentru a eficientiza și responsabiliza activitatea funcționarilor instituțiilor s-a născut Codul Bunei Conduite Administrative, care tinde să restabilească încrederea cetățenilor în instituțiile europene; aceasta fiind în declin, iar mulți dintre cetățenii Uniunii considerând că părerea lor pur și simplu nu contează, arătând totodată că merită să beneficieze de o administrație eficientă a cărei atenție să se concentreze integral asupra dificultăților lor.

Abordând o viziune comparată a legislației aplicabile la nivel comunitar în privința Ombudsmanului European și cea aplicabilă în statele din afara Uniunii, putem trasa o linie de similitudine între concepția comunitară și cea ce se numește Avocatul Poporului la nivel intern. În Constituția României adoptată în 1991 a fost prevăzut la Titlul II „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale” înființarea instituției Avocatul Poporului, menite să apere drepturile și libertățile cetățenilor în raporturile acestora cu autoritățile publice. S-a stabilit de asemenea că organizarea și funcționarea instituției se face prin lege organică. Legea nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului și Regulamentul de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului au fost republicate în anul 2004<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Statutul Ombudsmanului European – [www.ombudsman.eu](http://www.ombudsman.eu)

<sup>2</sup> Decizie privind Codul Bunei Conduite Administrative – [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

<sup>3</sup> C. Manda, O. Predescu, I.P. Slaniceanu, C.C. Manda, op. cit. P 54

---

Astfel, Avocatul Poporului<sup>1</sup> reprezintă, potrivit art.2 din Legea privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, o autoritate publică autonomă și independentă față de orice altă autoritate publică și are drept scop apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile publice. Astfel că în competența instituției Avocatul Poporului intră petițiile care au ca obiect încălcarea drepturilor sau libertăților persoanelor fizice prin acte sau fapte administrative ale autorităților administrației publice sau prin actele administrative ale regiilor autonome, niciodată cele ale Camerei Deputaților, Senatului sau Parlamentului, Președintelui României, Curții Constituționale, președintelui Consiliului Legislativ, autorității judecătorești, Guvernului – cu excepția hotărârilor și ordonanțelor.

Instituția Avocatul Poporului își găsește aplicarea și în cadrul statelor din afara Uniunii, iar aici putem include Republica Moldova, sub denumirea Avocatul Parlamentar. Astfel, *Instituția Avocaților Parlamentari - Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova (CpDOM)*<sup>2</sup> este o instituție similară institutelor europene și internaționale ale Ombudsmanilor, care activează din aprilie 1998 în baza *Legii cu privire la avocații parlamentari, nr. 1349-XIII din 17 octombrie 1997* în calitate de mecanism nejudiciar important de apărare a drepturilor omului în Republica Moldova.

CpDOM este format din 4 avocați parlamentari, egali în drepturi, unul fiind specializat în problemele de protecție a drepturilor copilului (Avocat al copilului), din funcționari, care asigură avocaților parlamentari asistență organizatorică, informațională, științifico-analitică, economico-financiară, precum și patru reprezentanțe amplasate în Bălți, Cahul, Comrat și Varnița, activând ca subdiviziuni teritoriale ale instituției.

În prezent<sup>3</sup>, trecând de aprobarea Guvernului, regăsim în debaterile Parlamentului proiectul-lege al reorganizării instituției Avocatului Parlamentar la nivelul Republicii Moldova, propunându-se ca în loc de patru avocați parlamentari, Moldova să aibă un singur avocat al poporului cu mandat unic, prin crearea „oficiului avocatului poporului” administrat de către un Secretar General.

Această schimbare a fost inițiată de Ministerul Justiției care a propus să fie schimbată denumirea „avocatului parlamentar” în „avocatul poporului”, tocmai pentru a evita confuziile în rândul populației atunci când este vorba de rolul acestei instituții în apărarea drepturilor omului.

Mai mult, mandatul avocatului poporului va avea 7 ani și nu 5 ani ca în prezent, neputând deține două mandate consecutive. El nu va putea fi persecutat sau tras la răspundere pentru acțiunile sau opiniile exprimate în exercitarea mandatului.

Prin semnarea și ratificarea<sup>4</sup> de către Republica Moldova a Protocolului Opțional la Convenția ONU împotriva torturii și altor tratamente crude, inumane sau degradante, în vigoare din 24 iulie 2006, care prevede instituirea unor mecanisme independente pentru prevenirea torturii la nivel național, Instituția Avocaților Parlamentari a fost investită cu misiunea respectivă. În scopul acordării asistenței în exercitarea atribuțiilor avocaților parlamentari în calitate de mecanism național de prevenire a torturii, care vizează efectuarea vizitelor preventive în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate, a fost creat un Consiliu consultativ.

<sup>1</sup> I. Muraru, *Avocatul Poporului – Instituție de tip ombudsman*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 118.

<sup>2</sup> [www.ombudsman.md](http://www.ombudsman.md)

<sup>3</sup> <http://www.gov.ma/Vlibview.php?l=ro&idc=436&id=6713>, accesat 11.11.2013.

<sup>4</sup> <http://www.ombudsman.md/ro/site-page/scurt-istoric>, accesat 08.11.201.

La 20 martie 2008, prin modificările operate la Legea cu privire la avocații parlamentari, a fost introdus mandatul Avocatului parlamentar pentru protecția drepturilor copilului.

Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova este acreditat cu statutul "B" de către Comitetul Coordonator Internațional al Instituțiilor Naționale pentru Promovarea și Protecția Drepturilor Omului, fapt ce denotă capacitatea Instituției Avocaților Parlamentari de a-și realiza sarcinile în domeniul protecției drepturilor omului, dând dovadă de o plusvaloare exprimată prin recunoașterea instituției pe plan internațional.

Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova este membru al organizațiilor internaționale: Institutul Internațional al Ombudsmanului, Institutul European al Ombudsmanului, Asociația Ombudsmanilor și Mediatorilor Francofoni.

În ceea ce privește Ombudsmanul Român spre deosebire de cel din Republica Moldova, acesta face parte din Rețeaua Europeană a Ombudsmanilor. Odată cu aderarea Republicii Moldova la UE se va urmări și integrarea Avocatului Poporului în linia Rețelei Europene a Ombudsmanilor.

Rețeaua reunește pe bază de voluntariat Ombudsmanii naționali și regionali și organismele similare din statele membre ale Uniunii Europene, Ombudsmanii naționali din statele candidate și din Islanda și Norvegia, precum și Ombudsmanul European și Comisia pentru petiții a Parlamentului European. În Germania, Comisiile pentru petiții la nivel național și regional au un rol similar cu cel al Ombudsmanilor<sup>1</sup>.

Rețeaua este compusă din peste 99 de oficii în 35 de state europene. Ombudsmanii naționali și organismele similare din Rețea au desemnat fiecare un ofițer de legătura ca persoană de contact cu ceilalți membri ai rețelei. Rețeaua a fost creată în 1996 și s-a dezvoltat constant devenind un puternic instrument de colaborare pentru Ombudsmani și personalul lor, servind ca mecanism eficient de cooperare în soluționarea cazurilor.

Este de importanță deosebită pentru Ombudsmanul European pentru că îi permite să trateze prompt și eficient plângerile care nu intră sub incidența mandatului său. Experiența și cele mai bune practici sunt împărtășite prin intermediul seminariilor și întâlnirilor, un buletin informativ periodic, un forum electronic de discuții și un serviciu electronic de presă zilnic.

Vizitele Ombudsmanului European organizate de Ombudsmanii din statele membre și din statele aderente s-au dovedit a fi, de asemenea, extrem de eficiente în dezvoltarea rețelei<sup>2</sup>.

Ombudsmanii din Rețea sunt persoane independente și imparțiale, investite prin constituție sau lege, care examinează petiții împotriva autorităților publice. Aceștia încearcă să soluționeze într-un mod satisfăcător fiecare petiție. După investigarea unei petiții pe care o consideră justificată, un Ombudsman poate să critice felul în care a fost tratat cazul și își poate expune punctul de vedere legat de cum ar fi fost mai potrivit să fie tratat.

În multe țări, Ombudsmanii pot propune căi de remediere a cazului, ce pot include, de exemplu, reexaminarea unei decizii, prezentarea de scuze sau oferirea unei compensări financiare.

---

<sup>1</sup> Declarația adoptată la cel de-al șaselea seminar al Ombudsmanilor naționali din statele membre ale UE și din țările candidate, Strasbourg 14-16 octombrie 2007 <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/statement.faces> accesat 07.11.2013.

<sup>2</sup> [http://www.avp.ro/index.php?option=com\\_content&view=article&id=68&Itemid=59&lang-ro](http://www.avp.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=59&lang-ro), accesat 08.11.2013. Declarația adoptată la cel de-al șaselea seminar al Ombudsmanilor naționali din statele membre ale UE și din țările candidate, Strasbourg 14-16 octombrie 2007 <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/statement.faces>, accesat 07.11.2013.

---

Unii Ombudsmani pot încerca să găsească o cale amiabilă de soluționare a petiției. În unele cazuri, petiționarul poate să se adreseze unui Ombudsman sau unei instanțe judecătorești. Totuși, în mod normal, un Ombudsman nu poate examina o petiție dacă faptele respective fac sau au făcut obiectul unei proceduri judiciare.

Ombudsmanul, spre deosebire de instanța judecătorească, nu poate lua decizii cu caracter obligatoriu, dar, de obicei, autoritățile publice urmează recomandările acestuia. În caz contrar, Ombudsmanul poate aduce cazul în atenția politicianilor și a publicului, prin informarea Parlamentului, de exemplu. Temeiurile în care un Ombudsman poate acționa variază în cadrul Rețelei, dar, de obicei, includ: încălcarea drepturilor, inclusiv a drepturilor omului și a drepturilor fundamentale, alte tipuri de comportament ilegal, inclusiv nerespectarea principiilor generale de drept și a acțiunii în conformitate cu principiile buneii administrări.

În esență, Ombudsmanul trebuie să apere spiritul legilor și să protejeze drepturile și libertățile individului. El nu este un organ care să se substituie altora, dar este un organ alături de altele pentru salvagardarea drepturilor și libertăților. El nu este un avocat al celor nevoiași, ci un protector al tuturor. În majoritatea țărilor lumii, arma sa principală este autoritatea, puterea de a admonesta și critica, suportul moral al opiniei publice, receptivitatea și sprijinul tuturor autorităților publice. Instituția Ombudsmanului, se spunea la Conferința Internațională de la Canberra din 1988, este o instituție democratică, concepută să opereze într-un spirit de democrație, cu un guvern cooperant și oficialități amabile, care, în general, funcționează eficient, dar sunt dispuse să înlăture orice greșală sau nedreptate. Este deci o instituție a cărei implementare cere timp, ambianță democratică, cultură politică și juridică, amabilitate și solitudine<sup>1</sup>.

Revenind și stabilizând o legătură între cele două instituții fundamentale în Europa, Curtea Europeană de Justiție și Ombudsmanul European, acestea pot fi definite ca un puternic liant între problemele directe ale cetățenilor Uniunii care reprezintă în fapt mobilul sesizării acestora și modalitatea efectivă de rezolvare. Solicitățile adresate fiecărei instituții în parte reprezintă un interes al fiecărui petent, care se dorește a fi soluționat în termeni cât mai rezonabili și respectând totodată și semnificația principiului *Lex injusta non est lex*<sup>2</sup> care exprimă necesitatea concordanței legilor cu regulile morale și cu principiile generale ale dreptului. Este lesne de înțeles faptul că, din acest punct de vedere, dreptul comunitar este un produs al conștiinței morale a societății și al rațiunii individuale.

Nu trebuie pierdut din vedere nici faptul că, înainte de toate, instituțiile europene se regăsesc în slujba cetățenilor Uniunii. Iar aici, apare rolul, inevitabil, de creator de drept al judecătorului în soluționarea cauzelor care presupun raporturi juridice ce privesc probleme reale ale oamenilor. Este adevărat că este la fel de important și interesul stabilității Uniunii și respectarea dreptului comunitar, în schimb toate se răsfrâng indirect asupra cetățenilor. Cum ar putea exista o Uniune fără o solidaritate efectivă. Uniunea nu reprezintă o operă de salvare în masă a statelor membre, ci un mecanism care funcționează în primul rând prin respectarea legilor. Astfel că aici vom situa Curtea de Justiție și Ombudsmanul European ca garanți ai acestor aspirații.

<sup>1</sup> I. Deleanu, *op.cit.*, p.547.

<sup>2</sup> L. Săuleanu, S. Rădulețu, *Dicționar de expresii juridice latine*, Ed. CH. Beck, București, 2007, p.184.



Pe cale de consecință, puterea de schimbare și evoluția jurisprudențială va fi posibilă ținând cont de corecta aplicare a dreptului comunitar raportată constant la nevoia de securitate și de stabilitate juridică necesară solidificării încrederii cetățenilor în instituțiile Uniunii Europene.

**Bibliografie:**

**Cărți, tratate, monografii:**

1. Alexandru Andreea Olga, *Invocarea chestiunii prejudiciale – Obligație sau facultate a instanțelor naționale?*, în *Analele Științifice ale Universității „Al. I. Cuza” Iași*, Tomul LIV, Științe Juridice, 2008.
2. Craig Paul, Graine de Burca, *Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină*, Ediția a IV-a, Editura Hamangiu, București, 2009.
3. Deleanu Ion, *Instituții și proceduri constituționale*, Ed. CH Beck, București, 2006.
4. Gâlea Ion, *Tratatele Uniunii Europene. Comentarii și explicații*, Ed. CH Beck, București.
5. Gentimir Alina, *Considerații generale privind aderarea Uniunii Europene la Convenția Europeană a Drepturilor Omului*, în *Analele Științifice ale Universității „Al. I. Cuza” Iași*, Tomul LIV, Științe Juridice, 2008.
6. Manda Corneliu, Predescu Ovidiu, Slăniceanu Popescu Ioan, Manda Cezar Corneliu, *Ombudsmanul. Instituție fundamentală a statului de drept*, Ed. LuminaLex, București, 1997.
7. Mogîrzan Emanuel Corneliu, *Introducere în dreptul comunitar*, Ed. Fictes, Iași, 2003.
8. Muraru Ioan, *Avocatul Poporului – Instituție de tip ombudsman*, Ed. All Beck, București, 2004.
9. Petrescu Oana Măriuca, *Procedura aplicabilă în fața instanțelor comunitare*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2008.
10. Săuleanu Lucian, Rădulețu Sebastian, *Dicționar de expresii juridice latine*, Ed. CH. Beck, București, 2007.
11. Ștefănescu Brîndușa, *Curtea de Justiție a Comunităților Europene*. Ed. Științifică și enciclopedică, București, 1979.
12. Vătăman Dan, *Instituțiile Uniunii Europene*, Ed. Universul Juridic, București, 2011.

**Bibliografie web:**

1. Decizia Consiliului din 25 iunie 2013 privind majorarea numărului de avocați generali ai Curții de Justiție a Uniunii Europene <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:179:0092:0092:RO:PDF>, accesat 11.11.2013.
2. Decizie privind Codul Bunei Conduite Administrative (201 I/C 285/03) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:285:0003:0007:RO:PDF>, accesat 07.11.2013.
3. Declarația adoptată la cel de-al șaselea seminar al Ombudsmanilor naționali din statele membre ale UE și din țările candidate, Strasbourg 14-16 octombrie 2007 <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/statement.faces>, accesat 07.11.2013.
4. Recomandări în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimiterilor preliminare din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție <http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:338:0001:0006-RO:PDF](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:338:0001:0006-RO:PDF), accesat 05.11.2012.

5. Statutul Ombusmanului European

<http://www.ombudsman.europa.eu/resourees/statute.facesaccesat>, 07.11.2013.

6. Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene <http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:ro:PDF](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:ro:PDF), accesat 06.11.2013

7. <http://www.ombudsman.md/ro/site-page/scurt-istoric>, accesat 08.11.201.

8. <http://www.gov.md/libview.php?l=ro&idc=436&id=6713>, accesat 11.11.2013.

9. [http://www.avp.ro/index.php?option=com\\_content&view=article&id=68&Itemid=59&lang=ro](http://www.avp.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=59&lang=ro), accesat 08.11.2013.

**Copyright©Beatrice ȘTEFĂNESCU**

**Copyright©Cristina ALBESCU**