

Horațiu Alexandru RUSU

Perspectivile relației dintre dreptul comunitar și Convenția europeană a drepturilor omului ca urmare a hotărârii CEDO în cauza *Bosphorus*¹

În ultima perioadă, se pune tot mai intens problema examinării conformității actelor de drept internațional cu standardele de protecție a drepturilor fundamentale. În acest demers s-a implicat și Curtea Europeană a Drepturilor Omului², care a fost nevoită să se pronunțe cu privire la conformitatea unor acte de drept comunitar cu prevederile Convenției europene a drepturilor omului. Protecția drepturilor fundamentale a reprezentat un deziderat în sine pentru Consiliul Europei, în vreme ce la nivel comunitar aceasta a fost inclusă între principiile de bază ale Uniunii Europene, în special, ca urmare a activismului de care a dat dovadă judecătorul de la Luxemburg. Astfel, la nivel european, s-a creat un sistem de protecție a drepturilor fundamentale cu un dublu strat, reprezentat de controlul jurisdicțional în materie al celor două curți europene: CEDO și Curtea de Justiție a Comunităților Europene (CJCE)³. Cele două instanțe europene au avut de soluționat o problemă fundamentală legată de limitele controlului pe care îl exercită cu privire la respectarea drepturilor fundamentale atunci când actele sau faptele chestionate sunt rezultatul unor obligații internaționale asumate de statele membre.

În cauza *Bosphorus*, CEDO a arătat limitele în care își va exercita competența de a analiza compatibilitatea dreptului comunitar cu garanțiile Convenției europene a drepturilor omului. Deși profund criticabilă, decizia Curții de la Strasbourg în cazul *Bosphorus* creează premisele unei dezvoltări a mecanismelor de protecție a drepturilor fundamentale la nivel european. CEDO nu a adoptat o atitudine de forță în relația cu partenerul de la Luxemburg, ci s-a limitat la o atitudine diplomatică, de acordare a unui „cec în alb” sistemului de protecție a drepturilor omului organizat la nivel comunitar.

I. Circumstanțele cauzei *Bosphorus*

În cauza *Bosphorus*, reclamanta, o companie aeriană turcă ce fusese înființată pentru a opera curse charter, a închiriat în 1992 două aeronave de la compania „JAT”, compania aeriană națională din fosta republică Iugoslavia. Aceste aeronave au fost ulterior înregistrate în Turcia. La 17 aprilie 1993, Consiliul de Securitate al ONU a adoptat Rezoluția nr. 820 care obliga statele să aresteze orice aeronavă aflată pe

¹ Cauza *Bosphorus Hava Yollari Turkzım ve Tikaret Anonım Şirketi c. Irlandei*, nr. 45036/98, hotărârea CEDO din 30 iunie 2005.

² Denumită în continuare CEDO.

³ La aceste două straturi se poate adăuga un al treilea, cel al protecției constituționale asigurate la nivelul mecanismelor constituționale specifice fiecărui stat membru.

teritoriul lor deținută de către o persoană fizică sau juridică ce opera din Republica Federală Iugoslavia⁴. Tot în luna aprilie 1993, Comunitatea Europeană implementează rezoluția ONU amintită prin Regulamentul 990/93⁵. În acest timp, una din aeronavele închiriate de compania reclamantă a ajuns la Dublin pentru efectuarea unor lucrări de întreținere de către o companie irlandeză. În luna iunie 1993, ministrul irlandez al transporturilor informează autoritățile aeroportului din Dublin despre autorizarea reținerii aeronavei ca urmare a aplicării prevederilor Regulamentului 990/93, reținere care este operată în baza reglementărilor existente.

În încercarea sa de a obține eliberarea aeronavei, reclamanta a atacat decizia de reținere în fața instanțelor naționale irlandeze, care au acceptat, într-o primă instanță, că dispozițiile Regulamentului nu sunt aplicabile reclamantei, întrucât aceasta, având personalitate juridică turcă, nu era deținută sau controlată de către o persoană fizică sau juridică iugoslavă. În apel, Curtea Supremă din Irlanda a solicitat CJCE să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare⁶ cu privire la aplicabilitatea dispozițiilor Regulamentului 990/93 companiei reclamante. Analizând cauza, Curtea de la Luxemburg a arătat că Regulamentul este aplicabil situației reclamantei și a respins argumentul acesteia că o asemenea aplicare ar contraveni dreptului său de a se bucura în mod pașnic de bunurile pe care le deține⁷. În decizia sa, CJCE a arătat că exercitarea drepturilor fundamentale nu are un caracter absolut, subliniind importanța pe care o are scopul legitim urmărit, și anume respectarea obligațiilor ce decurg din aplicarea dreptului comunitar⁸. Curtea Supremă din Irlanda, în baza răspunsului CJCE⁹, a dat câștig de cauză Ministerului Transporturilor din Irlanda care operase reținerea aeronavei.

Reclamanta a introdus o cerere la CEDO prin care contesta modul în care Irlanda a implementat sancțiunea privind arestarea aeronavei pe care o închiriasse de la JAT, afirmând că această acțiune reprezintă un exercițiu discreționar al statului irlandez ce trebuie supus unui control privind respectarea garanțiilor acordate de art. 1 din Protocolul 1 al CEDO¹⁰. În speță, lansându-se într-o analiză a noțiunii de jurisdicție, Curtea a stabilit cadrul în care este realizat controlul respectării drepturilor fundamentale, în situația în

⁴ Rezoluția Consiliului de Securitate al ONU nr. 820/17.04.1993, parag. 24.

⁵ Regulamentul Consiliului 990/93 din 23 aprilie 1993 cu privire la schimburile economice între Comunitatea Economică Europeană și Republica Federală Iugoslavia (Serbia și Muntenegru), JO (L 102) din 26 aprilie 1993, p. 14.

⁶ Tratatul de instituire a Comunității Europene, așa cum a fost modificat prin Tratatul de la Amsterdam și Nisa, consacră în art. 234 procedura întrebărilor preliminare. Adresarea unei astfel de întrebări privind interpretarea normelor comunitare este obligatorie în cazul instanțelor ale căror hotărâri nu mai pot fi apelate.

⁷ Noțiunea de „bunuri” sau „posesiuni” a primit o interpretare extensivă în jurisprudența CEDO, reclamanta invocând în substanță dreptul protejat de art. 1 din Protocolul nr. 1 la CEDO; a se vedea, în acest sens, *Bianca Selejan Guțan*, Protecția europeană a drepturilor omului, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2006.

⁸ Cauza C 84/95, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS c. Minister for Transport, Energy and Communications și alții*, 30 iulie 1996, parag. 21.

⁹ Pentru o analiză critică extensivă a hotărârii adoptate de CJCE, a se vedea *Erik Drewwniak*, The Bosphorus case: The balancing of property rights in the European Community and the public interest in ending the war in Bosnia, în *Fordham International Law Journal*, vol. 20, 1996-1997, p. 1007-1088.

¹⁰ *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlandei*, precitată, parag. 107.

care obligațiile asumate prin Convenție intră în conflict cu acțiuni ale statelor membre rezultate din alte obligații internaționale.

II. Jurisprudența CEDO anterior cazului *Bosphorus*

Problema jurisdicției statelor în cazul transferării unor competențe către organizații internaționale nu este una de natură recentă pentru CEDO, însă ceea ce este de remarcat este evoluția pe care au urmat-o soluțiile pronunțate de organele Convenției în această materie¹¹. Organele jurisdicționale ale CEDO s-au arătat mult timp rezervate în a se pronunța cu privire la activitatea instituțiilor Uniunii Europene sau asupra unor întrebări privind dreptul comunitar, amânând o soluție privind stabilirea jurisdicției CEDO în raport cu acțiunile statelor membre ale UE de implementare a dreptului comunitar¹².

Fosta Comisie Europeană a Drepturilor Omului a fost prima chemată să se pronunțe cu privire la aceste aspecte, aceasta declarând inadmisibilă o plângere îndreptată de către un sindicat francez împotriva Comunităților Europene (CE) și, în subsidiar, împotriva celor nouă state membre la acel moment¹³. Comisia a arătat că nu este competentă *ratione personae* să se pronunțe asupra unei astfel de cereri întrucât, pe de o parte, Comunitățile Europene nu sunt parte la sistemul Convenției, iar, pe de altă parte, grupul statelor membre ale UE și parte la Convenție se confundă cu Comunitățile, iar simpla lor participare la deciziile Consiliului nu reprezintă o exercitare a jurisdicției în sensul art. 1 din Convenție¹⁴. În decizia sa, Comisia s-a bazat pe regulile stabilite în dreptul internațional public, în principal pe principiul general stabilit prin Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor¹⁵, care stabilește că existența într-un tratat a unor prevederi care intră în conflict cu obligația statelor de a respecta angajamentele asumate printr-un tratat anterior este de natură să atragă prioritatea de aplicare a primului tratat încheiat¹⁶. De altfel, Comisia Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în acest sens încă de la începuturile constituirii mecanismului Convenției, arătând că, atunci când un stat membru la Convenție încheie un acord internațional ulterior, acesta nu este exonerat de obligația de a se conforma dispozițiilor înserate în tratatul anterior.

Primul caz care a pus cu adevărat în discuție problema jurisdicției mecanismului Convenției în raport cu implementarea de către statele membre ale CE a dreptului comunitar a fost *M & Co c. Republica Federală a Germaniei*¹⁷. În această cauză Comisia

¹¹ Corneliu Bîrsan, Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentariu pe articole, vol. 1. Drepturi și libertăți, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 138.

¹² Kathrin Kuhnert, Bosphorus – Double standard in European human rights protection, în Utrecht Law Review, vol. 2, ed. a 2-a, decembrie 2006, p. 179.

¹³ *CFDT și alții c. Comunităților Europene*, cauza nr. 8030/1977, Comisia Europeană a Drepturilor Omului, decizia din 10 iulie 1978.

¹⁴ A se vedea Corneliu Bîrsan, op. cit., p. 139.

¹⁵ Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor, adoptată la 23 mai 1969.

¹⁶ Art. 30 alin. (2) din Convenția de la Viena.

¹⁷ *M & Co c. Republicii Federale a Germaniei*, cauza no. 13258/87, decizia Comisiei Europene a Drepturilor Omului din 9 februarie 1990.

Europeană a Drepturilor Omului a analizat competența sa de a controla compatibilitatea legislației comunitare cu garanțiile Convenției. În speță, reclamanta contesta o decizie a Comisiei Europene privind impunerea unei amenzi pentru încălcarea dispozițiilor comunitare în materia concurenței. Deși Comisia Europeană a Drepturilor Omului a arătat că, în principiu, nu este competentă *ratione personae* să examineze procedurile și deciziile organelor comunitare întrucât Comunitățile nu sunt parte a sistemului Convenției, totuși, transferul de competențe către Comunități nu este de natură să exonereze statul membru de răspundere în raport cu obligațiile asumate prin Convenție în domeniile în care competențele au fost transferate¹⁸. Prin urmare, statele membre nu pot să se „debaraseze” de obligațiile asumate, prin Convenție, prin constituirea unor organisme supranaționale sau cedând din atributele puterii către organizații internaționale precum Comunitățile Europene¹⁹. În acest sens, Comisia Europeană a Drepturilor Omului s-a declarat competentă *ratione personae*, considerând că în speță este vorba despre un act intern al statului în cauză, ce a survenit în aplicarea unei decizii a Comisiei Europene.

La nivelul mecanismului Convenției, acest caz reprezintă începutul doctrinei **protecției echivalente**. Conform acesteia, transferul de competențe către o organizație internațională, precum CE, nu este incompatibil cu dispozițiile Convenției, atâta timp cât în cadrul respectivei organizații drepturile fundamentale primesc o protecție echivalentă²⁰. Mecanismul de supraveghere a respectării drepturilor consacrate în Convenție este chemat, în temeiul art. 1, să controleze efectele aplicării tratatelor internaționale de către autoritățile statelor membre ale Convenției, astfel încât să nu se aducă atingere drepturilor și libertăților garantate²¹. Chiar dacă prin această decizie Comisia a părut deschisă în a-și extinde competența asupra controlului actelor ce emană de la instituțiile comunitare, aceasta a decis că plângerile împotriva unui stat membru al CE referitoare la compatibilitatea actelor de drept comunitar cu dispozițiile Convenției sunt inadmisibile *ratione materiae* dacă în cadrul CE drepturile fundamentale primesc o protecție echivalentă. În această cauză, după o analiză destul de sumară, Comisia Europeană a Drepturilor Omului s-a lăsat convinsă de jurisprudența CJCE în ceea ce privește existența unei garanții a controlului actelor comunitare privind respectul pentru drepturile fundamentale²². Prin această decizie, s-a statuat că atâta timp cât există un control echivalent al respectării drepturilor fundamentale acordat de CE, mecanismul Convenției nu poate să realizeze un control jurisdicțional asupra actelor naționale care reprezintă o aplicare strictă a actelor instituțiilor comunitare, întrucât statul nu exercită discreție în aplicarea acestora. În jurisprudența subsecventă a CEDO a survenit o atenuare a restricțiilor afirmate în *M & Co c. Republicii Federale a Germaniei*, arătându-se că și actele naționale care preiau în totalitate dispozițiile

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ În această cauză, Comisia arată că nu se interzice unui stat membru transferul de puteri către organizații internaționale, dar transferul de competențe menține responsabilitatea statului sub imperiul Convenției. A se vedea *Corneliu Bîrsan*, op. cit., p. 139.

²⁰ A se vedea decizia *M & Co c. Republicii Federale a Germaniei*, precitată.

²¹ *Corneliu Bîrsan*, op. cit., p. 139.

²² *M & Co c. Republicii Federale a Germaniei*, precitată.

dreptului comunitar sunt susceptibile a fi supuse unui control privind conformitatea acestora cu prevederile Convenției²³.

În cauza *Matthews c. Regatului Unit*²⁴, CEDO a încercat să clarifice limitele jurisdicției sale în această materie, încercând chiar să extindă competența sa de a controla legislația comunitară. Reclamantul, cetățean britanic rezident în Gibraltar, susținea existența unei încălcări a dreptului său la alegeri libere, garantat de art. 3 din Protocolul I la Convenție, întrucât nu i se permitea să voteze la alegerile pentru Parlamentul European²⁵. Curtea a constatat că atunci când statele părți la Convenție creează organizații internaționale pentru a coopera în diferite domenii și, ca urmare a acestei cooperări, transferă anumite competențe acestor organizații, există riscul de a se aduce atingeri drepturilor fundamentale garantate prin Convenție. Curtea afirmă că ar fi contrar obiectului și scopului Convenției ca, în asemenea situații, statele în cauză să fie exonerate de orice responsabilitate ce le revine, în temeiul Convenției, în domeniile de activitate în care au fost transferate competențe organizațiilor internaționale²⁶. Se face, în acest sens, aplicarea **principiului efectivității dispozițiilor Convenției**, acesta având drept scop garantarea unor drepturi concrete și efective, nu teoretice și iluzorii. Acest caz se distinge de cauza *M & Co c. RFG* prin faptul că, în cauza *Matthews*, plângerea se referă la o dispoziție a dreptului comunitar primar care nu putea fi modificată pe cale jurisdicțională de către CJCE, neexistând, prin urmare, garanția unei protecții echivalente a drepturilor fundamentale. În lipsa unui astfel de control judiciar efectiv cu privire la o posibilă încălcare a drepturilor fundamentale, nu se poate constata existența unui sistem echivalent de protecție, CEDO declarându-se, pe cale de consecință, competentă *ratione materiae* să examineze cauza.

În alte câteva cazuri, care au fost decise de CEDO doar în faza de admisibilitate, nu s-au mai pus în discuție acțiunile autorităților naționale de implementare a legislației comunitare, ci s-a solicitat un **control al convenționalității exercitării puterii de către instituțiile Uniunii**²⁷. Încă dinainte de analiza făcută de CEDO în cazul

²³ *Cantoni c. Franței*, cauza 17862/91, hotărârea CEDO din 15 noiembrie 1996; în această cauză, CEDO modifică testul privind jurisdicția sa. Astfel, Curtea devine competentă să controleze dacă un act intern ce își are originea într-un act comunitar încalcă prevederile Convenției și dacă procedura CJCE oferă o protecție echivalentă în ce privește apărarea drepturilor fundamentale ale reclamantului.

²⁴ *Matthews c. Regatului Unit al Marii Britanii*, cauza 24833/94, hotărârea CEDO din 18 februarie 1999.

²⁵ *Matthews c. RU*, parag. 45; Dispoziția din dreptul comunitar în cauză prevedea desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European prin vot direct, dar excludea în mod expres rezidenții din Gibraltar.

²⁶ *Matthews c. RU*, parag. 32; a se vedea și *Corneliu Bîrsan*, op. cit., p. 140.

²⁷ Astfel, în cauza *Société Guerin Automobile c. 15 state ale Uniunii Europene* (decizia CEDO din 4 iulie 2000), reclamantul a înaintat o plângere împotriva a 15 state membre ale UE cu privire la încălcarea printr-o decizie a CJCE a dreptului său la informare privind remediile judiciare existente în tratat. Curtea de la Strasbourg a evitat să se pronunțe asupra posibilității de a fi sesizată cu o plângere împotriva a 15 state membre ale UE și a respins cererea ca inadmisibilă *ratione materiae* motivând că art. 6 și 13 din Convenție nu includ în sfera lor un drept la informare cu privire la remediile judiciare; în cauza *DSR Senator Lines GmbH c. 15 state ale UE* (decizia CEDO din 10 martie 2004), CEDO a respins cererea ca inadmisibilă, motivând că

Bosphorus, s-a realizat o cartografiere a responsabilității statelor membre ale UE în raport cu obligațiile asumate prin Convenție. Astfel, dacă statele membre puteau fi considerate responsabile pentru încălcări ale dispozițiilor Convenției ce provin din adeziunea la tratate internaționale, precum tratatele constitutive ale Comunităților Europene, dreptul comunitar derivat nu era supus scrutinului CEDO decât în măsura în care aceste state exercitau o putere discreționară de transpunere a acestor norme. În acest sens, în situația în care statele membre ale UE nu făceau altceva decât să pună în executare acte comunitare, Curtea se limita la respingerea plângerilor ca inadmisibile *ratione materiae*, conservând o prezumție a echivalenței sistemului de protecție.

În cauza *Bosphorus*, CEDO face o analiză amănunțită a sistemului de protecție oferit de Uniunea Europeană, a garanțiilor pe care aceasta le oferă indivizilor, pentru ca în final să realizeze o delimitare între răspunderea colectivă a statelor și cea individuală a acestora pentru acțiunile întreprinse în temeiul obligației de transpunere sau executare a normelor comunitare.

III. Sistemul de protecție a drepturilor omului dezvoltat la nivelul Comunității Europene

Este necesar ca în acest moment să facem o scurtă prezentare a evoluției protecției drepturilor *fundamentale* la nivelul Uniunii Europene. De altfel, Curtea de la Strasbourg întreprinde în cauza *Bosphorus* cea mai amplă analiză a sistemului de protecție a drepturilor fundamentale existent la nivel comunitar. Uniunea Europeană nu a avut în mod tradițional un rol în asigurarea protecției drepturilor fundamentale. Deși, la nivel declarativ, UE a avut numeroase intervenții în afirmarea drepturilor fundamentale ca parte integrantă a ordinii comunitare, abia sfârșitul anului 2007 a adus mai aproape dezideratul existenței unui instrument juridic care să asigure protecția drepturilor omului în ordinea juridică comunitară²⁸. Rolul decisiv în plasarea protecției drepturilor omului în sfera de competențe a Uniunii a revenit CJCE. Judiciarul unional a parcurs etape diferite privind atitudinea sa față de asigurarea protecției drepturilor omului la nivelul Uniunii²⁹, refuzând într-o primă etapă să exercite controlul de legalitate al actelor comunitare sub aspectul respectării drepturilor fundamentale pentru ca, ulterior, să devină motorul protecției drepturilor fundamentale.

reclamanta și-a pierdut calitatea de victimă fără a mai analiza dacă are competența de a se pronunța asupra unei încălcări a Convenției printr-o procedură inițiată de Comisia Europeană; în sfârșit, în cauza *Emesa Sugar c. Olandei* (decizia CEDO din 13 ianuarie 2005), CEDO a omis să se pronunțe dacă statele membre ale UE pot fi considerate responsabile pentru atingerile aduse unui drept printr-o hotărâre a CJCE; a se vedea și *Kathrin Kuhnert*, op. cit., p. 183, 184.

²⁸ Semnarea la 13 decembrie 2007 a Tratatului de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, cunoscut și sub numele de Tratatul de Reformă, reprezintă cel mai important pas în asigurarea unui sistem de protecție a drepturilor omului la nivel comunitar.

²⁹ *Silvia Maria Martiș*, Evoluția protecției drepturilor și a libertăților fundamentale în cadrul ordinii judiciare comunitare, în *Dreptul*, anul XVIII, seria a III-a, nr. 12/2007.

Rolul CJCE³⁰ în apărarea drepturilor fundamentale

Există cel puțin două premise care au contribuit la asumarea de către CJCE a rolului determinant în materia protecției drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană. În primul rând, lipsa unei consacărți normative în tratatele constitutive ale Comunităților Europene a principiului respectării drepturilor omului, cu toate că acest principiu reprezenta o realitate juridică a ordinii interne a statelor membre. La momentul constituirii Comunităților Europene, acestea nu au dorit să își asume atribuții în materia respectării și garantării drepturilor omului, considerând că sistemul deja instituit la nivelul Consiliului Europei este acoperitor; în al doilea rând, realitatea de care s-au izbit instituțiile comunitare, care au realizat că interesele Comunității sunt atât de largi încât este imposibil să ignore drepturile fundamentale și au dorit să ofere o perspectivă proprie, comunitară, a interpretării acestora³¹. Prin urmare, CJCE a realizat pe cale pretoriană o inserare graduală a drepturilor fundamentale în ordinea juridică a Uniunii Europene.

O primă etapă a fost cea a respingerii principiului respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale³², în cauza *Nold c. Înaltei Autorități CECO* CJCE statuând că dreptul comunitar nu conține niciunul dintre principiile generale care garantează respectarea drepturilor omului³³. O asemenea afirmație categorică părea să scoată total din sfera de acțiune comunitară principiul protecției drepturilor fundamentale. Cu toate acestea, jurisprudența Curții a alunecat spre interpretarea normelor comunitare primare în sensul recunoașterii unor drepturi individuale, inițial, prin acceptarea faptului că normele comunitare nu impun doar obligații individului, ci recunosc și drepturi³⁴ pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze, iar apoi prin acceptarea pe cale jurisprudențială a principiului respectării drepturilor fundamentale ca parte a ordinii juridice comunitare.

Prima tentativă a CJCE de a recunoaște drepturile omului ca parte a dreptului comunitar s-a realizat în cauza *Stauder c. Stadt Ulm*³⁵, unde instanța comunitară a

³⁰ Pentru această lucrare, asemenea CEDO în cauza *Bosphorus*, vom folosi CJCE ca desemnând ambele instanțe comunitare: Curtea de Justiție și Tribunalul de Primă Instanță.

³¹ *Margot Horspool*, *European Union Law*, ed. a 3-a, Oxford University Press, 2003, p. 135.

³² Se poate vorbi despre trei etape în evoluția atitudinii CJCE față de principiul respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale: *etapa respingerii* acestui principiu (1953-1963), *etapa acceptării* (1963-1969), a *recunoașterii* respectării (1969-1974) și a *protejării* drepturilor fundamentale în ordinea comunitară (1974-1992) și *etapa legiferării* (1992-prezent) și a *monitorizării* (2007-prezent) respectării drepturilor fundamentale de către instituțiile și statele membre ale Uniunii Europene; *Silvia Maria Martiș*, *Evoluția protecției drepturilor și a libertăților fundamentale în cadrul ordinii judiciare comunitare*, în *Dreptul*, anul XVIII, seria a III-a, nr. 12/2007, p. 61-72.

³³ Hotărârea Curții din 15 iulie 1960 în cauza 40/59 *Entreprise I. Nold KG c. Înaltei Autorități a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului*, Culegerea de jurisprudență a CJCE, ediția specială engleză, p. 423.

³⁴ Hotărârea Curții din 5 februarie 1963 în cauza 26/62 *NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Administration fiscale néerlandaise*, Culegerea de jurisprudență a CJCE, 1963, ediția franceză, p. 3.

³⁵ Hotărârea Curții din 12 noiembrie 1969 în cauza C 29/69 *Stauder c. Stadt Ulm*, Culegerea de jurisprudență a CJCE, 1969, ediția franceză, p. 419.

integrat pentru prima dată drepturile fundamentale în principiile generale ale dreptului comunitar protejate ca atare de către Curtea de la Luxemburg. Următorul pas a fost făcut în cauza *Internationale Handelsgesellschaft*³⁶, unde s-a afirmat că respectul pentru drepturile fundamentale este parte integrantă a principiilor protejate de Curte, aceste drepturi fiind inspirate din tradițiile constituționale comune ale statelor membre. Prin această afirmație CJCE nu urmărește să compare dreptul comunitar cu dreptul intern, ci cu principiile de drept internațional care au fost preluate într-o măsură sau alta de către constituțiile naționale ale statelor membre³⁷. Noțiunea de „**tradiții constituționale comune**” a suscitată și ea controverse, punându-se, în mod obiectiv, problema apărării la nivel comunitar a valorilor care nu se regăsesc în toate constituțiile naționale ale statelor membre. Din acest punct de vedere, CJCE a abordat o perspectivă „minimalistă”, garanția protecției fiind oferită valorilor comune în toate statele membre, în vreme ce au fost lăsate în afara acestei protecții drepturile care nu sunt reglementate unitar în sistemele de protecție constituționale ale statelor membre³⁸. Cerința minimală pentru a recunoaște că un drept este parte a principiilor generale ale Comunității, și prin urmare beneficiază de protecție jurisdicțională la nivelul CJCE, este aceea de a exista o reglementare uniformă a acestuia în sistemele constituționale ale statelor membre.

Activismul CJCE a mers mai departe, astfel că, într-una din deciziile sale, aceasta recunoaște posibilitatea ca, în interpretarea dreptului comunitar, Curtea să se ghideze și să facă trimiteri la prevederile tratatelor internaționale pentru apărarea drepturilor omului ale căror semnatare sunt statele membre³⁹. Prin această decizie s-a deschis poarta către folosirea de către CJCE a prevederilor Convenției europene a drepturilor omului și către mecanismul de interpretare a prevederilor acestei Convenții reprezentat de CEDO⁴⁰. Un rol determinant în această schimbare de atitudine l-au avut Tribunalul

³⁶ Hotărârea Curții din 17 decembrie 1970 în cauza 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft GmbH c. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Culegerea de jurisprudență a CJCE, 1970, ediția franceză, p. 1125.

³⁷ Fără a face o astfel de distincție între principiile de drept internațional, chiar dacă acestea sunt preluate în dreptul intern, și dreptul intern, există riscul de a eroda doctrina supremației dreptului comunitar față de dreptul intern; *Josephine Steiner & Lorna Woods*, op. cit., p. 156.

³⁸ În cauza *Hoescht c. Comisiei*, CJCE a făcut distincția între protecția domiciliului unei persoane fizice, consacrată ca drept fundamental în tradițiile constituționale ale statelor membre și protecția acordată spațiilor utilizate în scop comercial împotriva intervenției autorităților, pentru acest din urmă aspect existând reglementări diferite în statele membre. Hotărârea Curții din 21 septembrie 1989 în cauza *Hoescht c. Comisiei Comunităților Europene*, cauzele 46/87 și C 227/88, Culegerea de jurisprudență a CJCE, 1989, ediția franceză, p. 2859, par. 17.

³⁹ Hotărârea Curții din 14 mai 1974 în cauza 4/73, *J. Nold, Kohlen și Baustoffgroßhandlung c. Comisiei Comunităților Europene (Nold II)*, Culegerea de jurisprudență a CJCE, 1974, ediția franceză, p. 491; Curtea a apreciat că în asigurarea protecției drepturilor fundamentale, ca parte a principiilor generale ale dreptului, este obligată să țină cont de tradițiile constituționale ale statelor membre, putând înlătura măsurile care sunt incompatibile cu drepturile fundamentale consacrate în constituțiile acestor state. Mai mult, tratatele internaționale în materia drepturilor fundamentale, la care statele membre sunt parte, *pot să ofere o îndrumare ce trebuie luată în considerare în sfera dreptului comunitar* – par. 13.

⁴⁰ A se vedea hotărârea Curții din 28 octombrie 1975 în cauza 36/75, *Rutili c. Ministerului de interne*, Culegerea de jurisprudență a CJCE, 1975, p. 1219, par. 32, hotărârea Curții din 15 mai 1986 în cauza 222/84, *Johnston c. Chief Constable of the RUC*, Culegerea de

Constituțional German și Curtea Constituțională Italiană⁴¹, care, luând act de refuzul CJCE de a interpreta dreptul comunitar în sensul asigurării respectării drepturilor fundamentale protejate prin reglementările constituționale interne, și-au rezervat dreptul de a controla constituționalitatea tratatului constitutiv și a normelor comunitare derivate în ceea ce privește protecția drepturilor omului garantate de constituțiile naționale. Ulterior, Tribunalul Constituțional German a nuanțat această abordare, afirmând că, atâta vreme cât protecția acordată la nivel comunitar drepturilor fundamentale este echivalentă celei asigurate prin Legea fundamentală, o acțiune prin care s-ar contesta constituționalitatea dreptului comunitar ar fi inadmisibilă⁴².

În principiu, CJCE a admis că, chiar dacă un drept individual nu este protejat în mod unitar în ordinea juridică a statelor membre ale Uniunii, în cazul apariției unui conflict între normele dreptului comunitar și protecția dreptului respectiv, va interpreta dreptul comunitar în sensul protejării substanței aceluși drept⁴³. Cu toate acestea, CJCE a fost de o altă opinie atunci când a fost chemată să se pronunțe asupra **protecției dreptului la exprimare**, ca drept protejat de Convenție și acceptat în sfera principiilor generale ale Comunității. În cauza *Society for the Protection of the Unborn Child c. Grogan*⁴⁴, CJCE și-a declinat competența de a se pronunța asupra fondului, considerând cererea ca fiind în afara scopului dreptului comunitar, întrucât activitatea de

jurisprudență a CJCE 1986, p. 1651, parag. 18 și hotărârea Curții din 13 decembrie 1979 în cauza 44/79, *Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, Culegerea de jurisprudență a CJCE 1979, p. 3727, parag. 15-17.

⁴¹ A se vedea cauza *Internationale Handelsgesellschaft c. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Solange I)*, hotărârea Tribunalului Constituțional German din 29 mai 1947, BVerfGE 37, 271; 1974 2 CMLR 540 și cauza *Frontini c. Ministero delle Finanze*, hotărârea Curții Constituționale italiene nr. 183 din 18 decembrie 1973, depusă spre publicare la 27 decembrie 1973.

⁴² Hotărârea Tribunalului Constituțional german din 22 octombrie 1986 în cauza *Wünsche Handelsgesellschaft (Solange II)*, BvR 2, 197/83; 1987 3 CMLR 225.

⁴³ Hotărârea CJCE din 13 iulie 1989 în cauza 5/88 *Wachauf c. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, Culegerea de jurisprudență a CJCE, 1989, p. 2609, parag. 18; a se vedea și *Josephine Steiner & Lorna Woods*, Textbook on EC Law, op. cit., p. 156.

⁴⁴ Cauza *Society for the Protection of the Unborn Child c. Stephen Grogan și alții* privea interzicerea difuzării de informații de către membrii unei asociații studențești din Irlanda despre posibilitatea efectuării legale a avortului în Marea Britanie, aceasta în condițiile în care avortul era interzis în Irlanda. CJCE a concluzionat că nu se poate pronunța asupra acestei situații din perspectiva încălcării dreptului la liberă exprimare, întrucât nu are jurisdicție asupra actelor interne ale statelor membre ce cad în afara obiectului de reglementare a dreptului comunitar. A se vedea Hotărârea CJCE din 4 octombrie 1991 în cauza 159/90, *Society for the Protection of the Unborn Child c. Stephen Grogan și alții*, Culegerea de jurisprudență a CJCE, 1990, p. I-4685, parag. 31. Acolo unde judecătorul de la Luxemburg a evitat să se pronunțe, s-a pronunțat CEDO, o cauză similară fiind introdusă pe rolul său. Prin hotărârea CEDO din 29 octombrie 1992 în cauza *Open Door și Dublin Well Woman c. Irlandei*, s-a statuat că libertatea de exprimare include dreptul de informare, chiar dacă informațiile respective șochează sau neliniștesc o parte a populației. Astfel, restrângerea dreptului de exprimare în această situație s-a dovedit a fi disproporționată în raport cu scopul urmărit, acela de a proteja morala, și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art. 10 al Convenției.

care se plângea reclamantul nu reprezenta o activitate economică în conformitate cu prevederile legislației primare.

Dacă într-o primă fază CJCE și-a limitat controlul privind respectarea drepturilor fundamentale la normele comunitare, treptat aceasta și-a extins competența și asupra actelor adoptate de statele membre în procesul de implementare la nivel național a legislației comunitare derivate. În cauza *Wachauf*⁴⁵, CJCE, considerând statul ca un agent al implementării legislației comunitare, s-a pronunțat în sensul că măsurile incompatibile cu drepturile fundamentale recunoscute de constituțiile statelor membre nu pot fi acceptate la nivelul Comunității. Pe de altă parte, normele de drept intern care se află în afara sferei de aplicare a dreptului comunitar nu pot fi controlate de către Curtea de la Luxemburg în ceea ce privește compatibilitatea acestora cu drepturile fundamentale recunoscute la nivelul Comunității și cele recunoscute prin Convenția europeană a drepturilor omului⁴⁶. Dacă până la un moment dat jurisprudența părea să indice o extindere tot mai amplă a competenței CJCE în sfera protecției drepturilor omului, inspirându-se din jurisprudența Curții de la Strasbourg, Curtea de la Luxemburg a arătat că nu este dispusă să continue în mod solitar inserarea drepturilor fundamentale în ordinea juridică comunitară. Pentru a ieși din impas, a fost necesară activarea la nivelul Uniunii Europene a componentei normative în domeniul protecției drepturilor omului, CJCE nefiind dispusă să meargă mai departe în salvagardarea drepturilor individuale prin simpla interpretare a legislației comunitare în raport cu principiile generale ale comunității.

Consacrarea normativă a protecției drepturilor omului în ordinea comunitară

Reglementarea normativă a protecției drepturilor fundamentale în tratatele constitutive ale UE a fost inexistentă. Tratatul de la Roma⁴⁷ stabilea patru libertăți fundamentale la nivelul Comunității Economice Europene: libertatea de circulație a bunurilor, a forței de muncă, a serviciilor și a capitalurilor. Nimic nu menționa la acea dată protecția drepturilor omului. Acestea și-au făcut loc treptat în legislația comunitară începând cu Actul Unic European în care statele membre își afirmau decizia de a conlucra „pentru promovarea democrației pe baza drepturilor fundamentale recunoscute în constituțiile și legislațiile statelor membre, Convenția privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și Carta socială europeană, în special libertatea, egalitatea

⁴⁵ Hotărârea CJCE din data de 13 iulie 1989 în cauza *Hubert Wachauf c. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, Culegerea de jurisprudență a CJCE, 1989, p. 2609, parag. 19, privind implementarea în Republica Federală Germania a schemei privind cotele de lapte reglementate la nivel comunitar.

⁴⁶ A se vedea cauza *Society for the Protection of the Unborn Child*, amintită mai sus; de asemenea, hotărârea CJCE din 11 iulie 1985 în cauza 60-61/84, *Cineteque c. Fédération nationale des cinémas français*, Culegerea de jurisprudență a CJCE, 1985, p. 2605, hotărârea CJCE din 30 septembrie 1987 în cauza 12/86 *Demirel c. Stadt Schwäbisch Gmünd*, Culegerea de jurisprudență a CJCE, 1987, p. 3719, hotărârea CJCE din 30 martie 1991 în cauza 168/91 *Konstantinidis c. Stadt Altensteig and Landratsamt Calw*, Culegerea de jurisprudență a CJCE, 1993, p. I-1191 și hotărârea CJCE din 13 iunie 1996 cauza 144/95, *Criminal proceedings against Maurin*, Culegerea de jurisprudență a CJCE, 1996, p. I-290.

⁴⁷ Tratatul privind înființarea Comunității Economice Europene, 25 martie 1957.

și justiția socială⁷⁴⁸. Această aplecare către protecția drepturilor fundamentale trebuie văzută din perspectiva evoluției jurisprudenței CJCE, relevantă fiind decizia acesteia în cauze precum *International Handelsgesellschaft*⁴⁹. De fapt, în această perioadă, asistăm la trecerea de la un sistem de protecție a drepturilor omului cu caracter esențial jurisprudențial⁵⁰ la asigurarea unei adevărate protecții normative.

Doar prin Tratatul de la Maastricht, drepturile omului primesc o reglementare explicită în textul tratatelor de bază ale Comunității Europene. Articolul F al Tratatului privind Uniunea Europeană (TUE) (în prezent art. 6 TUE) a suferit modificări prin Tratatul de la Amsterdam ajungând să aibă următorul conținut: „Uniunea se întemeiază pe principiile libertății democrației, respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și ale statului de drept, principii care sunt comune statelor membre”⁵¹. La acestea, sub influența jurisprudenței CJCE, se adaugă menționarea expresă a izvoarelor drepturilor fundamentale în Convenția europeană a drepturilor omului și în tradițiile constituționale comune, ca principii generale ale dreptului comunitar⁵². Tratatul de la Amsterdam consacră și o garanție a respectării principiilor enunțate în art. 6 TUE, prin aceea că se instituie posibilitatea suspendării unor drepturi ale statelor membre în cazul în care acestea încalcă în mod clar aceste principii⁵³. Ceea ce sistemul judiciar comunitar a dezvoltat pe cale pretoriană timp de patru decenii își regăsește, din acest moment, consacrarea normativă în Tratatul privind Uniunea Europeană.

Reformele realizate prin Tratatul de la Amsterdam și Nisa au adus, din perspectiva asigurării respectării drepturilor omului la nivel comunitar, consacrarea unor garanții jurisdicționale și politice⁵⁴. Astfel, art. 46 lit. d) TUE consacră competența CJCE în materia controlului respectării de către organele Uniunii a drepturilor fundamentale inserate în Convenția europeană a drepturilor omului și parte a tradițiilor comune ale statelor membre. Garanția politică este asigurată prin menționarea condiției respectării drepturilor omului pentru aderarea la Uniune și prin mecanismul de control exercitat de Consiliu în această direcție⁵⁵.

Pe fondul acestei evoluții, au fost inițiate dezbateri la nivelul Comunității Europene cu privire la necesitatea adoptării unui document care să consacre protecția drepturilor fundamentale la nivel comunitar. O astfel de „codificare” a concepției UE despre

⁴⁸ Actul Unic European, *Preambul*.

⁴⁹ Pe baza jurisprudenței CJCE, printr-o Declarație comună din 5 aprilie 1977, Parlamentul European, Consiliul și Comisia afirmă importanța protecției drepturilor fundamentale, așa cum derivă din tradițiile constituționale ale statelor membre și din Convenția europeană a drepturilor omului; JO 1977 C 103/1.

⁵⁰ Despre „dominanta jurisprudențială” a protecției drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană, a se vedea *Jean François Renucci*, *Droit Européen des Droits de l’homme*, L.G.D.J., 1999, p. 253 și urm.

⁵¹ Art. 6 alin. (1) fost art. F alin. (1) TUE.

⁵² Art. 6 alin. (2) fost art. F alin. (2) TUE.

⁵³ Art. 7 TEU; acesta a fost modificat prin Tratatul de la Nisa permițând Consiliului să constate existența unei încălcări grave a principiilor menționate în art. 6. TEU.

⁵⁴ *Bianca Selejan Guțan*, *Protecția europeană a drepturilor omului*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 206-207.

⁵⁵ *Ibidem*.

drepturile omului a luat forma unei Carte, semnată de către Consiliul European la Summit-ul de la Nisa în decembrie 2000. Ineditul acestui document împrumută din caracterul de „nouă ordine juridică” al Uniunii Europene, prin modalitatea sa de adoptare, prin conținut, dar mai ales prin efectele sale. Carta nu are valoarea unui tratat, ci pe aceea a unei declarații, fiind astfel lipsită de forță juridică obligatorie. Chiar dacă a fost primită ca un progres major în procesul constituțional european, simpla adoptare a acestui text nu aduce nimic palpabil în asigurarea protecției drepturilor fundamentale la nivelul UE dacă nu este urmată de valorificarea acesteia ca având forță obligatorie. Carta poate să constituie o încercare de însumare a valorilor care susțin obiectivele și principiile tratatelor fundamentale ale Uniunii și constituie baza unui nou „contract social european”⁵⁶.

IV. Opinia CEDO în cazul *Bosphorus*

Am considerat necesar ca până în acest moment să arătăm premisele de lucru ale CEDO în momentul în care a fost sesizată cu analiza plângerii reclamantei *Bosphorus Airlines*. După ce o Cameră a CEDO a declarat cererea admisibilă⁵⁷, aceasta și-a declinat competența în favoarea Marii Camere pentru a analiza pe fond existența unei încălcări a art. 1 din Protocolul 1 al Convenției. Așa cum era de așteptat, reprezentanții guvernului irlandez și-au bazat susținerile pe jurisprudența anterioară a Curții, susținând că plângerea ar trebui declarată inadmisibilă, întrucât actul reclamat reprezintă o punere în aplicare a unui act comunitar, respectiv a unui Regulament, iar Comunitatea Europeană oferă un sistem echivalent de protecție a drepturilor fundamentale⁵⁸.

CEDO a respins aceste argumente arătând că art. 1 din Convenție afirmă obligația statelor de a asigura oricărei persoane aflate sub jurisdicția lor drepturile și libertățile definite în Titlul I al Convenției. Constatând că arestarea aeronavei a avut loc în Irlanda, CEDO a considerat plângerea ca fiind admisibilă *ratione loci*, întrucât jurisdicția statelor contractante este în primul rând o jurisdicție teritorială. De asemenea, Curtea constată că sunt îndeplinite și condițiile privind competența *ratione materiae* și *ratione personae*, întrucât actul de care se plânge reclamantul survine ca urmare a acțiunii agenților statului irlandez⁵⁹.

Fiind stabilită competența Curții, aceasta trece la analiza pe fond a existenței unei încălcări a art. 1 din Protocolul 1 al Convenției, care garantează dreptul oricărei

⁵⁶ *Ingolf Pernice*, Integrating the Charter of Fundamental Rights into the Constitution of the European Union: Practical and Theoretical propositions, în *Columbia Journal of European Law*, vol. 10, 2003-2004, p. 6.

⁵⁷ *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS c. Irlandei*, cauza 45036/98, decizia camerei din 13 septembrie 2001.

⁵⁸ *Bosphorus*, parag. 108-110; Guvernul irlandez a considerat că, din moment ce CEDO a arătat în jurisprudența sa că nu este contrar prevederilor Convenției ca un stat să adere la o organizație internațională, asumându-și astfel obligații de drept internațional, atâta timp cât această organizație oferă o protecție echivalentă a drepturilor omului. Mai mult, s-a solicitat aplicarea jurisprudenței CEDO, făcându-se diferența între un act al statului care reprezintă o obligație izvorâtă din tratatele internaționale la care este parte și un act în care își exercită puterea discreționară.

⁵⁹ *Idem*, parag. 136-137.

persoane la respectarea bunurilor sale⁶⁰. Cu această ocazie, Curtea se lansează în aplicarea **testului echilibrului echitabil** stabilit în jurisprudența sa⁶¹, test care presupune existența unui echilibru echitabil între cerințele interesului general și cele ale protecției drepturilor fundamentale ale individului⁶².

În aplicarea acestui test, CEDO constată că Regulamentul Consiliului s-a constituit într-o formă de control a folosirii proprietății și, prin urmare, reprezintă o ingerință în dreptul de proprietate al reclamantei⁶³. În continuare, aceasta arată că Regulamentele sunt acte de aplicabilitate directă⁶⁴, acțiunea autorităților statului nefiind una de exercitare discreționară a puterii, ci modalitatea de îndeplinire a obligațiilor legale rezultate din Regulament.

Cea de-a doua etapă a aplicării testului justului echilibru se referă la analiza existenței unei justificări pentru limitarea exercițiului dreptului de proprietate prin reținerea aeronavei. Curtea a arătat că respectarea obligațiilor asumate de către state prin aderarea lor la organizații internaționale reprezintă un *interes legitim cu o forță considerabilă*⁶⁵. În aprecierea echității (proporționalității) ingerințelor cu interesul legitim urmărit, Curtea afirmă că „acțiunile pe care statul le întreprinde în executarea acestor obligații sunt justificate în măsura în care organizația respectivă este considerată că asigură protecția drepturilor fundamentale, atât din punct de vedere al garanțiilor substanțiale cât și al mecanismelor de control, de o manieră care poate fi considerată cel puțin echivalentă celei oferite de Convenție”⁶⁶. Prin urmare, dacă această organizație oferă o astfel de protecție echivalentă, se instituie o prezumție că statul membru nu se abate de la prevederile Convenției dacă nu face altceva decât să își respecte obligațiile asumate prin statutul de membru al acelei organizații⁶⁷. Noutatea, în cauza *Bosphorus*, este că această prezumție este una relativă, putând fi răsturnată în cazul în care, având în vedere circumstanțele fiecărui caz în parte, protecția drepturilor consacrate în Convenție este „manifest deficitară”⁶⁸.

Efectul unei astfel de prezumții este de natură să impună anumite dificultăți reclamanților care vor încerca să conteste actele unui stat membru realizate sub auspiciile unei astfel de organizații internaționale, întrucât simpla îndeplinire a obligațiilor asumate față de acestea se confundă cu îndeplinirea obligațiilor de respectare a dreptu-

⁶⁰ Art. 1 din Protocolul Adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

⁶¹ *Sporrong și Lonroth c. Suediei*, cererile nr. 7151/75 și 7152/75, hotărârea din 23 septembrie 1982.

⁶² *Bosphorus*, parag. 141.

⁶³ *Idem*, parag. 142.

⁶⁴ Art. 249 (2) din Tratatul privind instituirea unei Comunități Europene arată că Regulamentele au aplicabilitate generală, acestea fiind obligatorii în integralitatea lor și direct aplicabile în toate statele membre.

⁶⁵ *Bosphorus*, parag. 150; de asemenea, s-a susținut că limitarea dreptului la proprietate, poate fi justificată de un interes legitim de a contribui la stoparea războiului din Bosnia, argument care, deși susținut în fața CJCE, nu a fost luat în considerare de CEDO.

⁶⁶ *Idem*, parag. 155.

⁶⁷ *Joseph Phelps*, Reflections on Bosphorus and Human Rights in Europe, în *Tulane Law Review*, vol. 81, 2006-2007, p. 272.

⁶⁸ *Bosphorus Airways*, parag. 156.

rilor prevăzute în Convenție. Această prezumție poate fi însă răsturnată, dacă faptele sugerează că protecția oferită drepturilor fundamentale ale reclamantului a fost *manifest deficitară*⁶⁹.

Aplicând aceste considerente în cauza *Bosphorus*, CEDO a analizat, în primul rând, dacă sistemul oferit de Comunitatea Europeană reprezintă un sistem de protecție echivalent, atât din punct de vedere substanțial, cât și procedural. Pentru aceasta, Curtea face referire la consacarea normativă a protecției drepturilor fundamentale în tratatele constitutive și în Cartă. În ceea ce privește aspectul procedural, CEDO constată că, deși CJCE oferă un acces individual restrâns la jurisdicția sa⁷⁰, sistemul comunitar oferă o importantă garanție procedurală prin intermediul instanțelor naționale, care sunt chemate să ofere remedii împotriva unor ingerințe în drepturile fundamentale aduse de către statele membre sau de alți indivizi⁷¹. Prin urmare, Curtea de la Strasbourg constată că protecția drepturilor fundamentale oferită de Comunitatea Europeană este echivalentă cu standardele impuse de Convenție⁷².

Ultimul aspect asupra căruia Curtea rămâne să se pronunțe este existența unui motiv pentru a răsturna prezumția. Din acest moment operează o inversare a sarcinii probei, revenind reclamantei *Bosphorus Airways* sarcina probei unei protecții „manifest deficitară”. În opinia CEDO, într-o analiză în câteva fraze, nu se poate constata existența vreunei disfuncții în mecanismul de control al respectării drepturilor garantate prin Convenție. Modalitatea în care Curtea ajunge la această concluzie oferă impresia că răsturnarea unei astfel de prezumții se bazează exclusiv pe criterii de ordin procedural, așa cum s-a exprimat CEDO în cauza *Matthews*⁷³.

Trebuie să remarcăm că, deși este vorba despre o hotărâre luată în unanimitate privind nonviolarea art. 1 din Protocolul 1, au existat șase judecători care au oferit o opinie concurrentă, dar care au exprimat importante critici cu privire la aplicarea de către Curte a testului proporționalității, considerând că ar fi fost necesar ca acesta să fie aplicat în mod concret, și nu prin afirmarea unei prezumții⁷⁴. De asemenea, aceștia își exprimă îndoiala cu privire la existența *de facto* a unui sistem de protecție echivalent din moment ce UE nu este membră a Convenției⁷⁵. Mai mult, noțiunea insuficient lămurită de către Curte privind **criteriul „manifest deficitar”** al protecției asigurate, ca modalitate de răsturnare a prezumției de conformitate cu garanțiile Convenției, asigură un standard mult prea scăzut în raport cu cel asigurat în mod uzual

⁶⁹ Noțiunea de „manifest deficitară” este insuficient clarificată de CEDO, fapt atestat și de opiniile separate exprimate de unii judecători, care au avut o interpretare diferită a acestui test; *Kathrin Kuhnert*, op. cit. p. 185.

⁷⁰ A se vedea condițiile de exercitare a recursului direct în fața CJCE conform art. 230 și 232 din TCE.

⁷¹ *Bosphorus Airways*, paragraf. 161-164.

⁷² *Idem*, paragraf. 165.

⁷³ *Joseph Phelps*, Reflections on Bosphorus and Human Rights in Europe, în *Tulane Law Review*, vol. 81, 2006-2007, p. 274.

⁷⁴ Opinia separată a judecătorilor Rozakis, Tulkens, Traja, Botoucharova, Zagrebelsky și Garlicki, paragraf. 2; a se vedea și *Frédéric Sudre, Jean Pierre Marguénaud, Joel Andriantsimbazovina, Adeline Gouttenoire, Michel Levinet*, Les Grandes arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme, ed. a 4-a, Presses Universitaires de France, 2007, p. 720.

⁷⁵ *Idem*, paragraf. 3.

prin mecanismul Convenției⁷⁶. Judecătorul Ress a exprimat și el o opinie concurentă separată, ținând să menționeze importanța aderării UE la Convenție, dar și speranța că nu va exista un dublu standard de aplicare a Convenției pentru statele membre ale UE respectiv pentru cele non membre ale Uniunii, dar semnatare ale Convenției⁷⁷.

V. Importanța și lacunele soluției propuse de CEDO în cauza *Bosphorus*

Cauza *Bosphorus* reprezintă vârful de lance al reglementării relației dintre cele două curți europene prin care se încearcă menținerea unei relații armonioase între Curtea de la Strasbourg și CJCE⁷⁸. Cu atât mai importantă este această decizie cu cât trebuie să avem în vedere evoluția pe care a avut-o sistemul de drept comunitar în raport cu protecția drepturilor fundamentale. Acest caz creează premisele unei dezvoltări mai pregnante a protecției drepturilor omului la nivel european, soluția CEDO în cauza *Bosphorus* fiind considerată una tranzitorie, până la viitoarea aderare a Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului⁷⁹. De altfel, atât Tratatul de Reformă adoptat la Lisabona, cât și Protocolul 14 al Convenției pregătesc, din punct de vedere juridic, posibila aderare la Convenție a Uniunii Europene.

Cazul *Bosphorus* a permis CEDO să elaboreze o abordare sistematică a relației dintre obligațiile asumate pe plan internațional și obligația de a sigura protecția efectivă a drepturilor din Convenție. CEDO a eliminat soluția procedurală adoptată anterior de Comisia Europeană a Drepturilor Omului, considerând că o astfel de cerere este admisibilă din perspectiva jurisdicției teritoriale a statului parte la Convenție. De asemenea, s-a introdus o nouă teorie privind justificarea unei ingerințe în exercitarea drepturilor fundamentale, și anume cea a aplicării de către statele membre a dreptului comunitar. Spre deosebire de cauzele anterioare, CEDO a aplicat un test mai pragmatic în stabilirea existenței unui sistem echivalent de protecție a drepturilor fundamentale, analizând atât garanțiile de substanță, cât și pe cele procedurale oferite în ordinea juridică a Comunității Europene⁸⁰. Este de fapt cea mai amplă evaluare realizată vreodată de CEDO a sistemului de protecție a drepturilor fundamentale asigurat la nivelul Uniunii Europene.

Apare însă drept profund criticabilă prudența arătată în aplicarea testului privind existența unui sistem de protecție echivalent în UE, întrucât CEDO a transformat controlul exercitat într-unul pur teoretic⁸¹. Admițând posibilitatea unei diviziuni de com-

⁷⁶ Idem, parag. 4.

⁷⁷ Opinia separată concurentă a judecătorului Rees.

⁷⁸ *Alistar Mowbray*, Cases and materials on the European Convention of Human Rights, ed. a 2-a, Oxford University Press, 2007, p. 74.

⁷⁹ A se vedea *F. Kauf-Gazin*, L'arrêt Bosphorus de la Cour européenne de droits de l'homme: quand le juge de Strasbourg pallie le retard du constituant de l'Union Européenne en matière de protection des droits fondamentaux, în EDL nr. 17 din septembrie 2005.

⁸⁰ *Kathrin Kuhnert*, op. cit., p. 185.

⁸¹ *Frédéric Sudre, Jean Pierre Marguénaud, Joel Andriantsimbazovina, Adeline Gouttenoire, Michel Levinet*, Les Grandes arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme, ed. a 4-a, Presses Universitaires de France, 2007, p. 721.

petențe între CEDO și CJCE, s-a susținut de către unii autori că soluția intervenției Curții de Strasbourg ar fi justificată doar în cazul în care, după asigurarea unui acces direct extins al individului la jurisdicția CJCE, s-ar constata existența unor deficiențe manifeste ale mecanismului de protecție a drepturilor omului asigurat la nivel comunitar. În acest sens, recurgerea la jurisdicția CJCE ar deveni o cale internă de recurs, necesar a fi epuizată anterior inițierii unei plângeri în fața CEDO⁸².

În analiza acestei hotărâri a CEDO, au existat autori care au considerat că este vorba despre o dublă interpretare pe care CEDO o dă noțiunii de jurisdicție: una *formală*, conform căreia acțiunile organelor statului sunt considerate acțiuni imputabile statului, respectiv o accepțiune *funcțională* a noțiunii de jurisdicție, conform căreia actul în cauză, în speța noastră decizia de arestare a aeronavei, nu reprezintă decât un act de executare al legislației comunitare ce nu implică atributul decizional, acesta aparținând exclusiv organelor Comunității Europene⁸³. O soluție la îndemână a acestei abordări duale ar fi cea a recunoașterii responsabilității comune în fața mecanismului Convenției, atât a statului, cât și a Comunității Europene. Aceasta nu este însă o posibilitate reală, întrucât Comunitatea Europeană, ca subiect de drept internațional public, nu poate fi ținută responsabilă pentru încălcările Convenției.

Una din criticile importante ce au fost aduse soluției adoptate de CEDO în cazul *Bosphorus* a fost recunoașterea „în alb” a Comunității Europene ca sistem echivalent de protecție a drepturilor fundamentale, aceasta cu toate că preocuparea CJCE în materia protecției drepturilor fundamentale este în primul rând aceea de a asigura prioritatea dreptului comunitar și de a sprijini agenda economică la nivel comunitar, iar accesul persoanelor la jurisdicția CJCE este destul de limitat⁸⁴. La acestea se adaugă și competențele limitate ale CJCE în materia controlului judiciar al respectării drepturilor fundamentale, astfel că ar fi fost mai potrivit să se aștepte aderarea Uniunii Europene la Convenție, iar abia apoi să se consacre o asemenea prezumție privind existența unui sistem echivalent de protecție⁸⁵. Riscul ca prin această soluție să se creeze un standard dublu de protecție a drepturilor garantate de Convenție a fost sesizat și de judecătorii care au exprimat o opinie separată, mai ales că prezumția de echivalență este precară dacă avem în vedere diferențele existente între cele două sisteme jurisdicționale, ale CJCE și CEDO.

VI. Convergențe viitoare în materia protecției drepturilor fundamentale

Două aspecte au fost mult dezbătute ca soluții necesare pentru reglementarea protecției drepturilor fundamentale la nivel european, respectiv reglementarea raportului dintre mecanismul înființat prin Convenție și sistemul de protecție asigurat de Comunitatea Europeană. În primul rând, aderarea Uniunii la CEDO, iar în al doilea rând, transformarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene într-un document cu forță juridică obligatorie.

⁸² Ibidem.

⁸³ *Frank Hoffmeister*, European Convention on human rights, reviewability of national actions to implement EU law – impounding aircraft – right to property, în *The American Journal of International Law*, vol. 100, 2006, p. 446.

⁸⁴ *Joseph Phelps*, op. cit., p. 275-276.

⁸⁵ *Idem*, p. 277.

Printre modalitățile prin care s-a propus acordarea forței juridice obligatorii Cartei s-a regăsit și inserarea acesteia într-un tratat cu natură constituțională pentru UE. În iunie 2004, această idee a fost concretizată prin adoptarea Tratatului privind instituirea unei Constituții pentru Europa⁸⁶. Integrarea Cartei în Tratatul Constituțional deschidea posibilitatea invocării acesteia în fața CJCE, respectiv în fața instanțelor naționale. Unii autori⁸⁷ au susținut că acest aspect este neglijabil, întrucât jurisprudența Curții din Luxemburg arată că există deja o practică bogată în ceea ce privește folosirea Cartei și a altor documente care consacră drepturile omului în argumentarea deciziilor adoptate, fără însă a nega importanța transformării Cartei într-un document juridic obligatoriu.

Eșecul Tratatului privind instituirea unei Constituții pentru Europa⁸⁸ nu a reprezentat abandonarea ideii de legiferare a protecției drepturilor omului în ordinea comunitară. Pe fondul definitivării Tratatului de Reformă, Carta și-a început un nou drum având aceeași finalitate – asigurarea efectului obligatoriu la nivelul UE. Pe data de 12 decembrie 2007, la Bruxelles, a fost semnată în mod solemn Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în forma ei ajustată⁸⁹ și pregătită pentru a avea forță obligatorie prin intrarea în vigoare a Tratatului de Reformă⁹⁰. Această formă a Cartei va înlocui Carta adoptată la Nisa pe data intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, recunoscând valorile consacrate în dreptul internațional și, mai ales, în CEDO, și oferind continuitate procesului de garantare a drepturilor fundamentale la nivel unional⁹¹. Totuși, sfera de aplicare a drepturilor recunoscute prin Cartă este limitată la domeniile de competență ale Uniunii recunoscute prin intermediul tratatelor fundamentale.

Nu toți autorii au avut însă o atitudine salutară față de perspectiva transformării Cartei într-un document obligatoriu. Au existat voci care au considerat această transformare drept cea mai proastă alegere⁹², întrucât ar fi de natură să stabilească un sistem dual de protecție a drepturilor fundamentale care ar diminua autoritatea Convenției

⁸⁶ Tratatul privind instituirea unei Constituții pentru Europa integrează în partea a doua Carta adoptată la Nisa, oferind-i forță juridică obligatorie în perspectiva intrării în vigoare a tratatului.

⁸⁷ A se vedea *Ingolf Pernice*, op. cit., p. 11.

⁸⁸ Franța și Olanda s-au pronunțat prin referendum cu privire la respingerea Tratatului Constituțional. Cu toate că aceasta nu are drept consecință invalidarea juridică a documentului, procedura de ratificare a acestui tratat a fost suspendată în toate statele membre și s-a abordat soluția de compromis propusă la Lisabona, cea a unui Tratat de Reformă.

⁸⁹ A se vedea textul Cartei în forma sa modificată, publicată în Jurnalul oficial al Uniunii Europene C 303 din 14 decembrie 2007.

⁹⁰ Deși Tratatul de la Lisabona nu mai conține un capitol special privind drepturile fundamentale, așa cum prevedea Tratatul Constituțional, art. 6 al Tratatului de la Lisabona face referire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, căreia îi recunoaște forță obligatorie.

⁹¹ Art. 52 alin. (3) al Cartei prevede că „în măsura în care prezenta Cartă conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, înțelesul și întinderea lor sunt aceleași ca și cele prevăzute de convenția menționată. Această dispoziție nu împiedică dreptul Uniunii să confere o protecție mai largă”.

⁹² *Elizabeth F. Defeis*, Human Rights and the European Union: Who decides? Possible conflicts between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights, în *Dickinson Journal of International Law*, vol. 19, 2000-2001, p. 330, citând pe *Akos G. Toth*,

europene a drepturilor omului și a mecanismului convențional. Propunerea, una extremă, ar fi retragerea statelor membre ale UE din sistemul Convențional pentru a se abandona unei jurisdicții lărgite a CJCE cu privire la protecția drepturilor omului, astfel încât competența extinsă a CJCE să cuprindă și controlul respectării drepturilor fundamentale de către statele membre, nu doar eventualele violări ale drepturilor fundamentale survenite prin acțiunile instituțiilor comunitare⁹³.

Pe de altă parte, **aderarea Uniunii la Convenția europeană a drepturilor omului**, pregătită din punct de vedere juridic de Protocolul 14 al Convenției europene a drepturilor omului și de Tratatul de la Lisabona, a fost considerată drept modalitatea de a schimba soluția temporară adoptată în cauza *Bosphorus*⁹⁴. Aderarea UE la Convenție ar asigura oricărei persoane posibilitatea de angaja răspunderea Uniunii în fața CEDO, fără a mai fi nevoie de inițierea unei plângeri indirecte privind răspunderea statelor membre pentru măsurile luate în implementarea normelor de drept comunitar. Aderarea la Convenție reprezintă o adevărată încercare, întrucât necesită integrarea a două sisteme separate de protecție a drepturilor fundamentale⁹⁵.

Nici soluția aderării Uniunii la Convenția europeană a drepturilor omului nu a fost ferită de critică, avocatul general al CJCE, Francis Jacobs⁹⁶ arătând că argumentul principal pentru aderarea Uniunii la Convenție, asigurarea unui control al CEDO asupra actelor comunitare, ar fi lipsit de efect în lumina „doctrinei *Bosphorus*”, întrucât această Curte ar renunța la un asemenea control în lumina unei prezumții de echivalență a sistemului de protecție a drepturilor omului la nivel comunitar⁹⁷.

The European Union and Human Rights: The Way Forward, în *Common Market Law Review*, vol. 34, p. 491-492.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ A se vedea *Joseph Phelps*, op. cit., p. 278-279.

⁹⁵ Pentru perspectivele relației dintre Convenție și Uniunea Europeană, a se vedea *Jacobs & White*, *European Convention on Human Rights*, ed. a 4-a, Oxford University Press, New York, 2006, p. 514-519; de asemenea, Comentariul realizat de Pieter van Dijk privind aderarea Comunității Europene/Uniunii Europene la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Comisia de la Veneția, CDL (2007)096, 12 octombrie 2007, Strasbourg; *Egbert Myjer*, Can the EU join the ECHR – General conditions and practical arrangements, în *Ingolf Pernice, Juliane Kokott, Cheryl Saunders* (eds.), *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, Nomos, 2006, p. 297-308.

⁹⁶ Francis G. Jacobs este avocatul general care a oferit opinia sa în cauza *Bosphorus* adusă în fața CEJ. Această poziție a fost criticată datorită lipsei unei interpretări teleologice a aplicării Regulamentului, avocatul general limitându-se la a constata obligația ce revenea statului irlandez de a aplica regulamentele comunitare datorită caracterului acestora direct aplicabil. A se vedea *Joseph Phelps*, op. cit., p. 258-261.

⁹⁷ *Francis G. Jacobs*, The European Convention on Human Rights, the EU Charter of Fundamental Rights and the European Court of Justice, în *Ingolf Pernice, Juliane Kokott, Cheryl Saunders* (eds.): *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, (Nomos 2006), p. 291-296; soluția avansată de autor este extinderea competenței sistemului jurisdicțional comunitar, astfel încât să se permită un control judiciar al respectării drepturilor fundamentale și acordarea unui remediu. Acesta deplânge reticența la nivel comunitar de a extinde accesul indivizilor la jurisdicția CJCE în vederea contestării măsurilor adoptate la nivelul Comunității, considerând că această lipsă a calității procesuale poate constitui ea însăși o încălcare a prevederilor CEDO.

VII. Concluzii

Considerăm că soluția adoptată de CEDO, deși curajoasă și de natură să extindă jurisdicția sa asupra actelor adoptate la nivel comunitar, are o latură destul de întunecată. Aplicată rigid, doctrina *Bosphorus* atrage diminuarea standardelor de protecție a drepturilor fundamentale garantate până în prezent de sistemul Convenției. Aplicată în sensul asigurării unei protecții efective a drepturilor apărute prin Convenție, aceasta ar determina afirmarea supremației mecanismului de protecție organizat în cadrul Consiliului Europei asupra instanțelor comunitare. Existența unei recunoașteri a Convenției drept ultim remediu în sistemul european de protecție a drepturilor omului ar clătina serios principiile pe care se bazează Uniunea Europeană. Rămâne de văzut cum va evolua această jurisprudență, având în vedere argumentele privind existența unor „deficiențe manifeste” în sistemul de protecție a drepturilor fundamentale gestionat de Comunitatea Europeană. Mai mult, nu este clară nici soluția care va fi adoptată în ceea ce privește aplicarea acestei teorii a „prezumției relative” de respectare a drepturilor fundamentale în cazul altor organizații internaționale⁹⁸.

„Infectarea” CEDO cu *virusul Solange* poate să fie de bun augur prin extinderea competenței sale de control, dar poate fi și o modalitate de a evita conflictul cu sistemul jurisdicțional comunitar. În opinia noastră, alternativa găsită în *Bosphorus* este una temporară, anticipând necesitatea găsirii unei soluții pentru înlăturarea unui sistem bicefal de protecție a drepturilor fundamentale. Având în vedere valorile comune ale Uniunii Europene și Consiliului Europei privind protecția acordată drepturilor fundamentale, nu ar fi exagerat să susținem o unificare a mecanismelor de protecție a drepturilor omului la nivel european. Protecția drepturilor fundamentale poate să constituie tocmai vectorul realizării unei Europe unite în sensul anticipat de fondatorii Uniunii Europene și ai Consiliului Europei.

⁹⁸ A se vedea *Frank Hoffmeister*, op. cit., p. 447-448.