

Protecția triunghiulară a drepturilor omului în Uniunea Europeană¹

Recunoașterea și protecția drepturilor omului² constituie un element definitoriu al societăților și al sistemelor de drept moderne, fiind totodată o trăsătură esențială a constituționalității³. Cu toate că acestea sunt considerate inalienabile și inerente existenței umane, primele idei filosofice asupra unor drepturi fundamentale apărând chiar în antichitate⁴, dreptul internațional al drepturilor omului s-a născut abia la sfârșitul celui de-Al Doilea Război Mondial, într-un mediu receptiv și animat de dorința de a se delimita de regimurile dictatoriale și de atrocitățile comise în Holocaust, în care moartea a zeci de milioane de persoane a relevat necesitatea codificării unor standarde internaționale de protecție a drepturilor omului și a creării unor sisteme de garantare a acestora⁵. Dezvoltarea paralelă pe plan internațional și național a drepturilor omului a devenit un principal indicator al democrației.

Cu toate că protecția juridică efectivă a conceptului drepturilor omului s-a răspândit prin încheierea tratatelor internaționale, precum Pactul internațional privind drepturile civile și politice⁶, Convenția europeană a drepturilor omului⁷, Convenția privind drepturile copilului⁸

* *Cadru didactic asociat al Universității Sapientia*

E-mail: kis_reeka@yahoo.com

Manuscris primit la 27 iulie 2017

¹ Studiul de față constituie rezultatul cercetărilor din cadrul proiectului de cercetare „Interacțiunea globalizării constituționalismului și a identității constituționale în România” finanțat de Fundația Sapientia – Institutul Programelor de Cercetare.

² Prezentul studiu va folosi, ca și regulă, noțiunea de „drepturi ale omului” cu referire la drepturile cunoscute sub denumirile „drepturi ale omului”, „drepturi fundamentale”, „libertăți fundamentale”, „libertăți publice”, „drepturi civile”. Prin excepție, pentru desemnarea aceleiași noțiuni se va folosi și expresia „drepturi fundamentale”, în cazurile în care se face trimitere la anumite texte în care se folosește această din urmă expresie, respectiv în acele situații în care această expresie este mai potrivită din perspectiva formulării. Pentru detalii, a se vedea lucrarea clasică *J. Donnelly*, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, New York, 2003.

³ *Leonard F.M. Besselink*, *The Protection of Fundamental Rights post-Lisbon. The Interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights (ECHR) and National Constitutions*, 2012 (www.fide2012.eu/index.php?doc_id=94) vizitat la 24.08.2016.

⁴ Pentru detalii despre istoricul evoluției drepturilor omului, a se vedea *O. Predescu, N.M. Vlădoiu*, *Drept european și internațional al drepturilor omului. Note de curs*, Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 1 și urm.

⁵ *R. Chiriță*, *Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 2.

⁶ Adoptat și deschis spre semnare de Adunarea generală a Națiunilor Unite la 16 decembrie 1966. Intrat în vigoare la 23 martie 1976.

⁷ Denumirea oficială: Convenția pentru protecția drepturilor omului și libertăților fundamentale, elaborată de Consiliul Europei, adoptată la data de 4 noiembrie 1950.

⁸ Adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 20 noiembrie 1989.

sau Convenția europeană pentru prevenirea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante⁹, o mare parte din drepturi, precum dreptul la căsătorie, dreptul de a nu fi torturat, dreptul la vot sau libertatea de conștiință și de religie erau deja consacrate și în constituțiile naționale. Cu titlu de exemplu, Constituția română din 1866 proclama drepturile fundamentale ale cetățenilor, declarând egalitatea cetățenilor în fața legii, indiferent de clasă¹⁰. Constituțiile române ulterioare au lărgit gradual paleta drepturilor fundamentale, ajungând la varianta prezentă conformă cu standardele internaționale.

Timpul și ritmul de dezvoltare a protecției naționale a drepturilor omului diferă de la stat la stat, nivelul și modul de reglementare fiind, de fapt, o oglindă a nivelului de evoluție a societății și a identității culturale naționale. Cel mai la îndemână exemplu pentru ilustrarea diferențelor de mentalitate dintre societățile statelor europene îl constituie dreptul la căsătorie: pe când anumite state reglementează dreptul persoanelor de același sex de a se căsători¹¹, alte state recunosc doar/și dreptul acestora la încheierea unui parteneriat civil¹², iar unele țări europene exclud cu desăvârșire reglementarea situației partenerilor sau a căsătoriei între persoane de același sex¹³. Așadar, fiind o expresie a trăsăturilor esențiale ale unei comunități politice, protecția drepturilor omului este considerată un element important al suveranității, motiv pentru care statele caută să-și conserve competențe de reglementare a acestui domeniu, alături de cooperarea internațională.

Pe de altă parte, având în vedere consacrarea principiului interpretării evolutive a Convenției și a instrumentelor relevante din dreptul Uniunii Europene, valorile constituționale ale țărilor europene influențează și evoluția reglementărilor, și aplicarea dreptului Uniunii Europene, respectiv a dreptului internațional european. În acest fel, Convenția europeană a drepturilor omului și Carta drepturilor fundamentale a UE reflectă valorile statelor semnatare ale Convenției, respectiv ale statelor membre ale UE.

Potrivit unor opinii, în Uniunea Europeană scopul primordial al promovării drepturilor omului este fundamentarea legitimității și autenticității Uniunii. Pentru a fi acceptată și recunoscută integral ca și uniune politică, care excede ideea de comunitate economică, având o autoritate morală de sine stătătoare, Uniunea avea nevoie de un scop nobil, de un „ethos și un telos pentru a justifica... constituționalitatea”¹⁴ entității. În contextul istoric, respectiv în urma celui de-Al Doilea Război Mondial, respectarea drepturilor omului, mai ales în Europa Occidentală, era în sine un scop nobil și cu implicații vaste în măsură să ofere legitimitate Comunităților.

Studiul de față își propune să analizeze interacțiunea principalelor izvoare ale drepturilor omului în spațiul european, anume tradițiile constituționale ale statelor membre ale UE,

⁹ A se vedea *J. Donnelly and D.J. Whelan*, *International Human Rights*, 5th ed., Avalon Publishing, New York, 2017.

¹⁰ *N.A. Odină*, *Despre Constituții și drepturile fundamentale ale cetățenilor*, publicat pe (revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_200634/recjurid063_44F.pdf) vizitat la 24.08.2016, p. 4.

¹¹ Olanda, Belgia, Danemarca, Franța, Islanda, Irlanda, Țările de Jos, Norvegia, Portugalia, Luxembourg, Spania, Suedia, Marea Britanie, Finlanda, Germania, Malta.

¹² Andorra, Austria, Belgia, Croația, Cipru, Elveția, Republica Cehă, Estonia, Grecia, Ungaria, Italia, Malta, Slovenia etc.

¹³ Armenia, Belarus, Bulgaria, Letonia, Moldova, România etc.

¹⁴ *A. Williams*, *EU Human Rights Policies. A Study in Irony*, Oxford University Press, New York, 2004, p. 133.

Convenția europeană a drepturilor omului și jurisprudența Curții de la Strasbourg, respectiv tratatele Uniunii, Carta drepturilor fundamentale a UE și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene. În acest scop, vom analiza istoricul și rolul fiecăruia dintre aceste izvoare, compatibilitatea și interacționarea lor și, nu în ultimul rând, vom reflecta asupra relației dintre cele două instanțe europene.

I. Geneza surselor protecției drepturilor omului în spațiul european

Art. 6 al Tratatului privind Uniunea Europeană rezumă într-un mod ingenios cele mai importante instrumente ale protecției drepturilor fundamentale în Europa. Astfel, art. 6 menționează Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 7 decembrie 2000, astfel cum a fost adaptată la 12 decembrie 2007, la Strasbourg, care are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor Uniunii Europene, Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale¹⁵, respectiv tradițiile constituționale ale statelor membre.

După cum am menționat în secțiunea de mai sus, tradițiile constituționale ale statelor membre s-au construit într-un mod și ritm diferit. Modernizarea constituțiilor naționale în sensul includerii exprese a drepturilor omului printre prevederile acestora a intervenit în secolul XX. Cele două războaie mondiale și dezvoltarea dreptului internațional în acest sens au avut un efect catalizator asupra evoluției interne¹⁶. Istoria comparativă a drepturilor omului în constituțiile statelor europene nu constituie însă tema prezentului studiu. Și în prezent, în ciuda armonizării constituțiilor naționale prin efectele instrumentelor internaționale sau europene, există diferențe semnificative între valorile constituționale, respectiv nivelul și modul de protecție a drepturilor omului, elemente care alcătuiesc esența identităților constituționale.

Convenția europeană a drepturilor omului este rezultatul eforturilor de „reconstruire” a Europei. În anul 1948, în urma conferinței internaționale de la Haga, s-a fondat Mișcarea Europeană și, ulterior, la data de 5 mai 1949, la Londra s-a înființat Consiliul European, cu sediul la Strasbourg. Scopul primordial al Consiliului a fost unificarea politică a Europei, într-un spirit democratic. Însă datorită competențelor și structurii sale flexibile, asemenea Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, înființată în 1948, Consiliul nu a putut proiecta realizarea unei uniuni europene de tip federalist. Consiliul European a elaborat însă un instrument internațional de referință în ceea ce privește protecția drepturilor omului. În prezent, cvasitotalitatea țărilor europene și unele țări transcontinentale¹⁷ au ratificat Convenția încheiată la Roma, la 4 noiembrie 1950, împreună cu unul sau mai multe dintre protocoalele sale. Controlul respectării drepturilor și libertăților incluse în Convenție este asigurat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, înființată prin Convenție, care și-a dobândit statutul de organ jurisdicțional independent prin Protocolul nr. 11 din 1994¹⁸.

În ceea ce privește Uniunea Europeană, tratatele fondatoare nu conțineau nicio referință la existența drepturilor omului. Comunitățile europene s-au constituit în scopul înființării unei uniuni economice, ulterior însă, pe parcursul evoluției uniunii economice spre o uniune mai sofisticată, care a excedat scopurile inițiale, au devenit o uniune politică cu un statut *sui*

¹⁵ A se vedea nota 5.

¹⁶ A se vedea T. Kende, T. Szűcs (Ed.), *Európai közjog és politika*, Osiris, Budapesta, 2002, p. 583.

¹⁷ Azerbaidjan, Rusia, Turcia.

¹⁸ G. Fábrián, *Drept instituțional comunitar*, ed. a 3-a revăzută și adăugită cu referiri la Tratatul de la Lisabona, Ed. Sfera Juridică, Cluj-Napoca, 2008, p. 20.

generis. Uniunea Europeană a dezvoltat cadrul protecției drepturilor omului în trei etape diferite¹⁹.

În prima, astfel cum reiese și din hotărârea *Stork*²⁰, Curtea de Justiție Europeană (CJE) nu s-a considerat competentă în materia protecției drepturilor omului. Curtea a interpretat restrictiv prevederile tratatelor fondatoare, afirmând că potrivit art. 8 al Tratatului de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului, Înalta Autoritate aplică cu prioritate dreptul comunitar, ea nefiind împuternicită și nici obligată să aplice dreptul național al statelor membre. Înalta Autoritate și-a declinat competența de a verifica plângerile privind încălcarea dreptului constituțional german în procesul adoptării deciziilor sale.

Această interpretare a scopurilor Tratatului Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO) a fost reținută și în cauza *Ruhrkolen*²¹. Curtea de Justiție Europeană și-a întărit poziția, afirmând că dreptul comunitar nu conține principii generale privind menținerea drepturilor legitime naționale ale statelor membre în oglinda Tratatului CECO²². Curtea a rămas în continuare reticentă față de recunoașterea unei competențe comunitare în domeniul protecției drepturilor omului. Reinterpretarea de către Curte a scopurilor Comunității Europene, în sensul includerii drepturilor omului, a survenit ulterior, sub influența reacțiilor nefavorabile ale curților constituționale din statele membre.

Începutul celei de-a doua etape a evoluției drepturilor omului în dreptul comunitar este marcat de cauza *Stauder c. City of Ulm*²³. În această cauză, Curtea a conturat posibilitatea garantării dreptului fundamental la nediscriminare prin principiile generale ale Tratatului Comunității Economice Europene (TCEE), cum ar fi cel prevăzut prin art. 7 și art. 40 alin. (3), respectiv prin dreptul comunitar nescris, consecință a preluării principiilor generale din dreptul național al statelor membre²⁴. S-a sugerat, totodată, că respectarea drepturilor fundamentale este și fusese dintotdeauna inerentă dreptului comunitar, iar în opinia Avocatului General Roemer, ele au format chiar o parte constitutivă nescrisă a dreptului comunitar.

În cauza *Internationale Handelsgesellschaft*²⁵ Curtea și-a nuanțat entuziasmul, afirmând că protecția drepturilor omului este o sarcină a Comunității, care trebuie asigurată prin structura sa instituțională²⁶, dar un instrument comunitar nu poate fi considerat nevalabil doar pentru simplul motiv că acesta contravine drepturilor fundamentale existente în constituțiile naționale, însă într-o asemenea situație se va recurge la verificarea unor eventuale încălcări ale drepturilor garantate prin legislația comunitară²⁷.

¹⁹ A se vedea *T. Kende, T. Szűcs (ed.)*, op. cit., p. 585.

²⁰ Hotărârea din data de 4 februarie 1959, *Stork/Înaltei Autorități*, 1/58, EU:C:1959:4.

²¹ Hotărârea din 15 iulie 1960, *Ruhrkolen – Verkaufsgesellschaft mbH/Înaltei Autorități*, 40/58, EU:C:1960:36.

²² *A. Williams*, op. cit., p. 146.

²³ Hotărârea din data de 12 noiembrie 1969, *Stauder c. orașul Ulm*, 29/69, EU:C:1969:57.

²⁴ *Stauder*, p. 422.

²⁵ Hotărârea din data de 17 decembrie 1970, *Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr – und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel* 11/70, EU:C:1970:114.

²⁶ *F. Korenica*, *The EU Accession to the ECHR. Between Luxembourg's Search for Autonomy and Strasbourg's Credibility on Human Rights Protection*, Springer, Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, 2015, p. 41.

²⁷ *A. Williams*, op. cit., p. 148; *Internationale Handelsgesellschaft*, p. 1146.

Totodată, importanța drepturilor omului, ca și valori esențiale ale dreptului comunitar, a fost reiterată și de către Avocatul General M. Dutheillet de Lamothe²⁸, creând astfel un precedent în dezvoltarea drepturilor omului ca principii fundamentale ale Comunităților. Într-adevăr, tratatele conțin dispoziții punctuale care asigură garantarea unor drepturi ale omului, precum dreptul la nediscriminare pe bază de naționalitate (art. 7 din TCEE), dreptul la libertatea de mișcare a muncitorilor (în art. 48), dreptul la plată egală (art. 119).

Începutul cele de-a treia etape în dezvoltarea protecției drepturilor omului este marcată de cauza *Nold*²⁹. Potrivit deciziei, CJE este îndreptățită să se inspire din tradițiile constituționale comune statelor membre, respectiv din tratatele internaționale la crearea cărora statele membre au colaborat sau sunt semnate³⁰. Dintre aceste instrumente Convenția europeană a drepturilor omului este considerată cea mai importantă. Aceste practici vor fi însă preluate numai în măsura în care nu sunt contrare spiritului dreptului comunitar. Prin această soluție, respectiv prin considerarea tradițiilor constituționale comune statelor membre o sursă de inspirație, Curtea de la Luxembourg a reușit să mențină supremația dreptului comunitar față de dreptul național în raport cu protecția comunitară a drepturilor omului³¹.

Cauza *Hauer*³² a ilustrat sensul în care Curtea se inspiră din tradițiile constituționale comune statelor membre. La 6 iunie 1975, reclamanta, doamna Hauer, a cerut administrației competente autorizația să planteze viță-de-vie pe un teren aflat în proprietatea sa, în regiunea Bad Dürkheim. Autorizația i-a fost refuzată, printre altele, datorită prevederilor Regulamentului (CEE) nr. 1162/76, care interzice plantarea de viță-de-vie pentru o perioadă de trei ani. În procesul pornit în această cauză, doamna Hauer a invocat, printre altele, încălcarea dreptului ei fundamental la proprietate. În cadrul procedurii hotărârii preliminare, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a constatat că art. 1 și 2 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului permit limitarea exercițiului dreptului la proprietate în interes public. În opinia Curții, pentru a verifica dacă limitarea se face într-adevăr în interes public, era necesară analizarea regulilor și practicii constituționale ale statelor membre. După verificarea doar a trei dintre sistemele constituționale ale celor zece state membre, Curtea a decis că regulamentul comunitar nu încalcă dreptul fundamental la proprietate³³.

În perioada următoare, CJUE a invocat drepturile fundamentale în scopul lărgirii efectelor dreptului comunitar asupra unor acte ale statelor naționale³⁴. Astfel, în cauza *Rutili*³⁵, Curtea a decis că expresia „limitările aduse în scopul interesului public”, potrivit art. 48 din TCEE, prin măsuri la nivel național, libertății de a se mișca și de a locui liber în cadrul teritoriului Statelor Membre, trebuie să aibă în vedere dreptul comunitar în întregime sa, respectiv

²⁸ Concluziile Avocatului General din 2 decembrie 1970, *Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr – und Vorratstelle fur Getreide und Futtermittel* 11/70, EU:C:1970:100.

²⁹ Hotărârea Curții din data de 14 mai 1974, *Nold KG c. Comisiei*, C-4/73, EU:C:1974:51.

³⁰ *A. Williams*, op. cit., p. 150, *T. Kende, T. Szűcs (Ed.)*, op. cit., p. 587.

³¹ *T. Kende, T. Szűcs (ed.)*, op. cit., p. 588.

³² Hotărârea Curții din data de 13 decembrie 1979, *Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, C-44/79, EU:C:1979:290.

³³ *T. Kende, T. Szűcs (ed.)*, op. cit., p. 588.

³⁴ *Idem*, p. 589.

³⁵ Hotărârea Curții din data de 28 octombrie 1975, *Rutili c. Ministre de l'intérieur*, C-36/75, EU:C:1975:137.

drepturile fundamentale ale omului³⁶. În cauza *Wachauf*³⁷, Curtea a stabilit că statele membre sunt obligate să respecte drepturile fundamentale pe parcursul aplicării dreptului comunitar.

Codificarea obligației de a respecta drepturile omului la nivel comunitar a început prin adoptarea Declarației Comune a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei privind drepturile omului în anul 1977. În privința dreptului primar, Actul Unic European a fost cel care a ridicat obligația de protecție a drepturilor fundamentale la nivelul tratatelor: „Pentru prima oară într-un tratat comunitar, în preambulul actului s-a făcut referire la protecția lor. Părțile contractante s-au declarat decise «să promoveze împreună democrația, bazându-se pe drepturile fundamentale recunoscute în constituțiile și legile statelor membre, în Convenția europeană și în Carta socială europeană»³⁸.

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene elaborată în 1999 este cel mai important act comunitar în domeniul drepturilor omului. Datorită neadoptării Proiectului Constituțional în 2003, ea nu a intrat în vigoare decât la data de 1 decembrie 2009, odată cu ratificarea Tratatului de la Lisabona. Cu toate acestea, Carta a fost un document de referință de-a lungul acestei perioade. Tratatul de la Lisabona nu include Carta în tratate, însă o ridică la nivelul acestora, astfel Carta dobândește aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor³⁹. Art. 51 alin. (2) al Cartei identifică domeniul de aplicare al instrumentului. Carta „nu extinde domeniul de aplicare a dreptului Uniunii în afara competențelor Uniunii, nu creează nicio competență sau sarcină nouă pentru Uniune și nu modifică competențele și sarcinile stabilite de tratate”, iar potrivit alin. (1) al aceluiași articol, dispozițiile Cartei „se adresează instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, cu respectarea principiului subsidiarității, precum și statelor membre, numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. Prin urmare, acestea respectă drepturile și principiile și promovează aplicarea lor în conformitate cu atribuțiile pe care le au în acest sens și cu respectarea limitelor competențelor conferite Uniunii de tratate”.

II. Tratatul de la Lisabona și aderarea Uniunii la Convenția europeană a drepturilor omului

Odată cu ratificarea Tratatului de la Lisabona s-a ivit posibilitatea concretă a aderării Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului. Comisia și-a exprimat deja, începând cu anii '70 disponibilitatea sa în vederea aderării la CEDO⁴⁰, transferând astfel sarcina monitorizării drepturilor fundamentale Curții de la Strasbourg și menționând totodată

³⁶ *Rutili*, parag. 55.

³⁷ Hotărârea din data de 13 iulie 1989, *Wachauf/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, C-5/88, EU:C:1989:321.

³⁸ *A.D. Bobaru*, Protecția drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană în Lumina Tratatului de la Lisabona, în *Annals of the „Constantin Brâncuși” University of Târgu Jiu, Juridical Sciences Series*, vol. II, 2011, (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2297322) ultima accesare la 24.08.2016.

³⁹ Potrivit art. 6 alin. (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană, în versiunea consolidată: „Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 7 decembrie 2000, astfel cum a fost adaptată la 12 decembrie 2007, la Strasbourg, care are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor”.

⁴⁰ *G. de Búrca*, *After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?*, în *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. XX, 2013.

legitimitatea conferită prin încorporarea protecției drepturilor fundamentale, odată cu desființarea dublului standard de protecție internațională care rezultă din reglementarea și jurisprudența paralelă a celor două organizații, respectiv curți. Curtea de Justiție Europeană, în Opinia nr. 2/94 din 28 martie 1996, a avizat însă negativ aderarea, susținând că în acel stadiu al dreptului comunitar Comisia nu avea competența necesară de a adera la CEDO.

Tratatul de la Lisabona a introdus însă posibilitatea, după unele păreri chiar obligativitatea⁴¹ aderării Uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. În consecință, Consiliul a adoptat, la 4 iunie 2010, o decizie de autorizare a deschiderii negocierilor referitoare la acordul de aderare, negocierile finalizându-se la data de 5 aprilie 2013 printr-un acord cu privire la instrumentele de aderare, care a fost trimis Curții de Justiție a Uniunii Europene spre avizare.

Încă o dată, Curtea a avizat negativ proiectul de aderare⁴², afirmând că acordul preconizat nu este compatibil cu art. 6 alin. (2) al Tratatului Uniunii Europene și nici cu Protocolul nr. 8 cu privire la art. 6 alin. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană. Printre motivele de respingere, Curtea enumeră susceptibilitatea aderării în forma preconizată de acord de a aduce atingere caracteristicilor specifice și autonomiei dreptului Uniunii. Potrivit art. 218 alin. (11) al Tratatului privind funcționarea UE, în urma avizului negativ al Curții, un acord internațional poate intra în vigoare numai după modificarea acestuia sau revizuirea tratatelor.

Se pune desigur întrebarea dacă este într-adevăr nevoie de aderarea Uniunii la Convenția europeană a drepturilor omului, având în vedere sistemul sofisticat de protecție al drepturilor fundamentale dezvoltat de Uniune în ultimele decenii. Înainte de a discuta această problemă, vom proceda la o scurtă prezentare a eforturilor celor două curți europene în vederea alinierii jurisprudenței lor.

Armonizarea jurisprudenței sale de către CJE cu jurisprudența CEDO a început încă din 1975 prin cauza *Rutili*, în care Curtea a atribuit o „semnificație specială” Convenției europene a drepturilor omului. Această hotărâre a fost reluată prin art. 6 al Tratatului EU, articol fundamental în invocarea jurisprudenței CEDO⁴³. În anii următori, Curtea a apelat de multe ori la jurisprudența Curții de la Strasbourg pentru interpretarea și aplicarea legislației, domeniile cele mai „populare” fiind dreptul la un proces echitabil, dreptul la viața privată și de familie, libertatea de exprimare și dreptul la proprietate⁴⁴. Cu toate acestea, menținându-și o marjă de apreciere, în cauza *Nold* judecătorul comunitar a subliniat că „în cadrul ordinii juridice comunitare, ar fi legitim să se rezerve în ceea ce privește [drepturile fundamentale] aplicarea anumitor limite justificate de către obiectivele de interes general urmărite de către Comunitate, din momentul în care nu se aduce atingere substanței acestor drepturi”⁴⁵.

⁴¹ R. Schütze, *Dreptul constituțional al Uniunii Europene*, Ed. Universitară, București, 2012, p. 431 și urm.

⁴² Avizul Curții din 18 noiembrie 2014, *Aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, 2/13, EU:C:2014:2454.

⁴³ J. Callawaert, *The European Convention on Human Rights and European Union Law: a Long Way to Harmony*, în *European Human rights Law Review*, vol. VI, 2009, p. 769.

⁴⁴ *Idem*, p. 770.

⁴⁵ M. Voicu, *Uniunea Europeană înainte și după Tratatul de la Lisabona*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 18.

Un alt caz care merită menționat este cel al *Spaniei c. Marii Britanii*⁴⁶. Curtea Europeană de Justiție a fost chemată să se pronunțe, în baza art. 227 TCE⁴⁷, asupra validității legislației britanice privind alegerile în Parlamentul European. Spania a susținut că prin actul adoptat, Marea Britanie a încălcat prevederile art. 189 și 190 din TCE. Actul britanic s-a adoptat în 2003 ca și răspuns la hotărârea CEDO în cauza *Matthews c. Marii Britanii*⁴⁸. În cauza *Matthews*, Curtea de la Strasbourg a susținut că, în fapt, Comunitățile Europene nu pot fi trase la răspundere în fața Curții de la Strasbourg pentru actele adoptate, întrucât nu sunt semnate ale Convenției. Marea Britanie însă nu poate fi exonerată de răspunderea pentru încălcarea drepturilor omului pentru motivul că adoptarea legislației comunitare este o obligație a statelor membre, din moment ce prin ratificarea Convenției, Marea Britanie s-a angajat la respectarea prevederilor acesteia. În aceste condiții, transferul de competență nu exonerează statele membre de respectarea drepturilor omului. Prin urmare, textele adoptate în urma procesului legislativ comunitar, asemenea textelor locale, vizează și populația Gibraltarului. În consecință, dreptul la alegerile parlamentare europene sunt consacrate prin art. 3 din Protocolul adițional, la fel ca dreptul la alegerile locale⁴⁹. Conformându-se hotărârii CEDO, Curtea de Justiție a respins acțiunea Spaniei, susținând că textul Tratatului nu exclude conferirea unor drepturi de vot persoanelor care nu au cetățenia europeană și a subliniat totodată importanța interpretării legislației comunitare în conformitate cu criteriile *Matthews*, chiar cu prețul de a considera inopozabile acele prevederi comunitare care sunt contrare Convenției europene⁵⁰.

Pe de altă parte, și Curtea de la Strasbourg s-a referit, ba chiar s-a inspirat de multe ori din jurisprudența Curții Europene. Cu toate că Uniunea Europeană n-a avut personalitate juridică până în 2009, Curtea de la Strasbourg a recunoscut specificitatea ordinii juridice comunitare⁵¹ – pentru prima oară în cauza *Moustaquim*⁵², poziție reluată apoi în cauza *Matthews*.

În cauza *DH*⁵³, plângerea a fost făcută de 18 cetățeni ai Republicii Cehe, de naționalitate romă, care locuiau în regiunea Ostrava în perioada dintre 1985 și 1991. Ei fuseseră plasați în perioada dintre 1996 și 1999 în școli speciale pentru copii cu dificultăți de învățare pe baza rezultatelor unor teste psihologice și în urma acordului reprezentantului legal. Ulterior, 14 din

⁴⁶ Hotărârea din data de 12 septembrie 2006, *Spania c. Regatul Unit*, C-145/04, EU:C:2006:543.

⁴⁷ Potrivit acestui articol, dacă un stat membru presupune că un alt stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin, poate sesiza CJE în virtutea tratatului.

⁴⁸ CEDO, *Matthews c. Marii Britanii*, 18 ianuarie 1999. În cauza respectivă Curtea de la Strasbourg a admis plângerea reclamantei, rezidentă în Gibraltar (acesta fiind un teritoriu sub autoritatea Marii Britanii) prin care ea susține încălcarea drepturilor ei electorale protejate prin art. 3 din Protocolul nr. 1 al Convenției europene a drepturilor omului. Cererea sa de a fi înscrisă pe listele electorale pentru a vota alegerile pentru Parlamentul european a fost respinsă în temeiul anexei II a TCE din 1976, care nu cuprinde teritoriul Gibraltarului între teritoriile în care se aplică dreptul la sufragiu (a se vedea *R. Chiriță*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Culegere de hotărâri 1950-2001, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 322).

⁴⁹ *Idem*, p. 323.

⁵⁰ *J. Callawaert*, op. cit., p. 771.

⁵¹ *M. Voicu*, op. cit., p. 154.

⁵² CEDO, *Moustaquim c. Belgia*, 18 februarie 1991. Curtea de la Strasbourg a arătat că distincția făcută de către un stat membru între resortisanții Comunității și ceilalți străini nu reprezintă o discriminare contrară Convenției europene, deoarece era fondată pe o justificare obiectivă și rezonabilă, și anume apartenența Statelor membre ale CE la o „ordine juridică specifică” (*M. Voicu*, op. cit., p. 154).

⁵³ CEDO, *DH și alții c. Republicii Cehe*, 7 februarie 2006.

cei 18 au contestat această decizie în fața instanțelor naționale spunând că testele n-au fost fiabile, afirmând că plasarea lor în acele școli s-a întemeiat pe motive de discriminare rasială, regulă generală în acea perioadă. Curtea a admis cererea lor, spunând printre altele că în acea perioadă era o practică generală în sensul mutării quasi-automatice a elevilor romi în școli pentru copii cu dizabilități psihice, fără testarea lor corespunzătoare. În legătură cu acest aspect, Curtea a admis pentru prima oară, făcând referire la legislația comunitară, că statisticile importante și de încredere pot constitui dovada unei discriminări indirecte.

Curtea de la Strasbourg a admis cererea cetățeanului bulgar deportat, Juri Maslov⁵⁴, care a afirmat că interdicția de a reveni în Austria, unde era domiciliată familia lui, era disproporționată raportat la gradul de pericol al faptelor sale (mai ales că acestea nu denotau violență) și în ciuda eforturilor sale depuse în vederea îmbunătățirii comportamentului său după eliberare. Curtea, inspirându-se din jurisprudența CJE, a afirmat că persoana supusă expulzării, și nu actul de expulzare în sine trebuie verificat pentru a analiza legitimitatea procedurii.

În cazul *Scoppola*⁵⁵, Curtea de la Strasbourg a afirmat, în consonanță cu o decizie din 1978, că art. 7 alin (1) al Convenției europene nu asigură prin sine aplicarea unei legi mai favorabile apărută subsecvent comiterii faptei, însă în urma evoluțiilor internaționale, printre care și potrivit Cartei europene și jurisprudenței CJE, se recunoaște o importanță din ce în ce mai mare principiului aplicării legii penale mai favorabile⁵⁶.

Cea mai importantă hotărâre de „alinieră” cu jurisprudența Curții de la Luxembourg adoptată de CEDO este cauza *Bosphorus*⁵⁷. În 1993 autoritățile irlandeze au sechestrat un avion aflat în proprietatea JAT (liniile aeriene iugoslave), care fusese închiriat de compania Bosphorus Airways. Avionul se afla pe teritoriul Irlandei în vederea efectuării unor lucrări de întreținere de TEAM Air Lingus. Avionul a fost sechestrat în virtutea Regulamentului nr. 990/93 al Consiliului CE, care implementase regimul sancțiunilor reglementate de către ONU împotriva Iugoslaviei. Raportându-se la art. 177 al TCE, Curtea de Justiție a Comunităților Europene (CJCE) a îngăduit aplicarea regulamentului în raport de aeronava în cauză, prin mecanismul hotărârilor preliminare în urma solicitării făcute de Curtea Supremă a Irlandei. După expirarea contractului de leasing și în urma ridicării sancțiunilor împotriva Iugoslaviei, aeronava s-a restituit direct JAT-lui, iar compania Bosphorus a pierdut astfel 3 ani din cei 4 prevăzuți în contract.

Cu ocazia acestei cauze, Curtea de la Strasbourg a stabilit *principiul protecției echivalente*, care și-a menținut actualitatea până în prezent. Curtea a susținut că, din punctul ei de vedere, conformitatea activității statelor cu obligațiile lor decurgând din aderarea lor la o organizație internațională este justificată în măsura în care această organizație asigură cel puțin protecția asigurată de Convenția europeană în ceea ce privește drepturile omului – cum este cazul Comunităților Europene. În aceste cazuri, se prezumă că implementarea obligațiilor decurgând din acele tratate și convenții nu sunt potrivnice Convenției. Prin urmare, dat fiind

⁵⁴ CEDO, *Maslov c. Austriei*, 23 iunie 2008.

⁵⁵ CEDO, *Scoppola c. Italiei*, 22 mai 2012.

⁵⁶ Pentru o prezentare mai detaliată a jurisprudenței Curții de la Strasbourg a se vedea *Réka Kis, Mandatul european de arestare – un instrument juridic apt să înlocuiască extrădarea? Analiză din perspectiva drepturilor omului* (<https://dreptmd.wordpress.com/teze-de-an-licenta/mandatul-european-de-arestare-un-instrument-juridic-apt-sa-inlocuiasca-extradarea-analiza-din-perspectiva-drepturilor-omului/>) vizitat la 24.08.2016, p. 39 și urm.

⁵⁷ CEDO, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlandei*, 30 iunie 2005.

că sechestrarea avionului era o obligație impusă de Comunitățile Europene, iar necesitatea sechestrului a fost făcută de CJCE, Curtea a considerat justificată măsura luată de Irlanda. Presumția acoperă însă doar obligațiile *strict* internaționale, deci nu și faptele a căror implementare este lăsată la discreția statelor⁵⁸. Ulterior, în cauza *Connolly*⁵⁹, Curtea de la Strasbourg a adăugat că statul nu va răspunde în cazul în care încălcarea rezultă dintr-o activitate exclusivă a unei instituții comunitare⁶⁰.

Motivele primordiale ale inițiativei de aderare a Uniunii la Convenția europeană a drepturilor omului au fost desființarea standardului dublu de protecție, asigurarea calității corespunzătoare a protecției drepturilor omului, în măsura în care Uniunea ar fi „doar” o comunitate cu scop economic, respectiv, cel mai important, desființarea lacunei asumării răspunderii pentru încălcările acelor acte ale Uniunii Europene care nu presupun intervenția, ori nu acordă nicio marjă de libertate statelor în aplicarea lor.

În ciuda eforturilor celor două organizații de a apropia practica judecătorească a celor două curți privind drepturile omului, există totuși neconcordanțe care afectează ordinea și practica juridică națională în acest domeniu și produc o dualitate a protecției drepturilor și libertăților fundamentale. Întrucât Convenția europeană a drepturilor omului impune nivelul minim de protecție garantat țărilor membre, se pune întrebarea care este nivelul cerut și asigurat în dreptul Uniunii Europene în acest domeniu. Or, din moment ce izvoarele UE și limbajul folosit de Cartă nu se suprapun cu exactitate limbajului folosit de Convenția europeană, există un risc iminent în dezvoltarea paralelă a două sisteme de protecție⁶¹. Într-un eventual acord de aderare între cele două entități, această problemă ar trebui abordată.

Nu putem pierde din vedere nici scopul primordial economic al Uniunii. Cu toate că sistemul de protecție a drepturilor fundamentale ale Uniunii s-a dezvoltat într-un mod admirabil, legislația europeană este construită în așa fel încât să servească în primul rând scopurile economice din tratate, care prevalează chiar și în interpretarea drepturilor fundamentale, cauzând astfel inconsistența unor definiții în domeniul drepturilor omului în UE⁶².

Andrew Williams⁶³ vorbește despre o anumită superficialitate a Uniunii în protecția drepturilor omului și enumeră implicațiile acesteia pe termen lung. Sursa problemelor ar fi lipsa unei politici coerente și consistente privitoare la protecția drepturilor omului în Uniune, faptul că promovarea acestora în UE se datorează de fapt dorinței Uniunii de a-și explica legitimitatea în fața Europei⁶⁴.

În prezent, conform doctrinei *Bosphorus*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu apreciază conformitatea cu prevederile Convenției a acelor măsuri ale statelor membre UE care sunt adoptate cu competența legată. Aceste măsuri imperative sunt impuse de dreptul primar sau secundar al UE și aplicarea sau implementarea lor exclude orice marjă de apreciere din partea statelor. Cu toate că în celelalte cazuri statele membre au obligația de a găsi cea formă de aplicare sau implementare a dreptului UE prin care se asigură respectarea

⁵⁸ Idem, p. 774.

⁵⁹ CEDO, *Connolly c. Marea Britanie*, 7 februarie 2008.

⁶⁰ *J. Callawaert*, op. cit., p. 773.

⁶¹ Pentru o dezvoltare detaliată a acestei probleme, a se vedea *R. Schütze*, op. cit., p. 428 și urm.

⁶² Idem, p. 49-50.

⁶³ *A. Williams*, *EU Human Rights Policies. A Study in Irony*, Oxford University Press, New York, 2004.

⁶⁴ Idem, p. 7.

Convenției, apare îngrijorarea legitimă potrivit căreia, în cazul actelor din prima categorie, în lipsa unui responsabil – din moment ce Uniunea nu este parte la Convenție – s-ar slăbi protecția drepturilor omului.

Aderarea Uniunii la Convenție ar diminua aceste tensiuni⁶⁵ și în mod sigur ar acoperi lacunele privind răspunderea pentru actele sus-menționate ale UE. Considerăm că un mecanism asemănător mecanismului de coparticipare reiterat în acordul de aderare respins de Avizul nr. 2/13, care însă ar avea în vedere și specificitatea și autonomia dreptului Uniunii Europene, asigurând în mod neechivoc controlul Curții de Justiție a UE asupra actelor Uniunii, ar constitui un răspuns favorabil la problemele izvorâte din dualitatea protecției drepturilor omului în spațiul european.

Concluzii

Studiul de față a trecut în revistă evoluția protecției drepturilor omului în spațiul european, analizând interferența celor trei niveluri de reglementare, respectiv protecția oferită prin Convenția europeană a drepturilor omului, prin dreptul Uniunii Europene, în special Carta drepturilor fundamentale, respectiv efectele acestei protecții duale asupra regimurilor constituționale din cadrul statelor membre.

Reglementarea constituțională a drepturilor omului și evoluția acesteia este indisolubil legată de cele două instrumente europene obligatorii pentru statele membre ale Uniunii Europene. La fel, nici evoluția acestora nu poate fi imaginată fără luarea în considerare a valorilor constituționale ale statelor membre, valori care au fundamentat redactarea Convenției europene și a Cartei drepturilor fundamentale a UE și care și în prezent influențează interpretarea textelor acestor instrumente.

Datorită simbiozei care stă la baza funcționării celor trei regimuri privind drepturile omului, este important ca toate cele trei elemente să funcționeze într-un sistem integrat, complet. Or, existența celor două sisteme europene paralele, cu valori și scopuri deseori concurente, dar cu competențe care se suprapun, creează dificultăți protecției drepturilor omului pe teritoriul Uniunii Europene.

În studiul de față am evidențiat eforturile celor două organizații regionale, Uniunea Europeană și Consiliul Europei, de a împăca cele două sisteme de protecție a drepturilor omului. O soluție de unificare a standardelor de protecție ar consta în aderarea UE la Convenție, însă cele două încercări ale Comunităților/Uniunii au fost anihilate de avizele negative ale Curții de la Luxembourg. Având însă în vedere dezavantajele existenței a două regimuri de protecție, respectiv dificultățile ivite din obligația statelor membre de a respecta prevederile ambelor instrumente europene, considerăm necesară găsirea unei soluții în vederea unificării standardelor de protecție și neutralizarea diferențelor dintre cele două sisteme.

⁶⁵ În același sens a se vedea *M. Voicu*, op. cit., p. 151 și urm.; *K. Eisele*, Evaluating the European Arrest Warrant as a Counter-Terrorism Measure – Security at All Costs? A Analysis on „Third-Pillar” legislation with Regard to Human Rights, în *European Law*, vol. II, 2006, p. 206; *G. de Búrca*, op. cit., p. 184.