

Sesiunea 1: ROLUL CARTEI ÎN CADRUL JURIDIC AL UNIUNII EUROPENE ȘI RELEVANȚA SA PENTRU ORDINEA JURIDICĂ NAȚIONALĂ

A. INTRODUCERE

Referințele importante incluse în legislația UE privind drepturile fundamentale sunt următoarele:

Articolul 6 TUE

1. Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 7 decembrie 2000, astfel cum a fost adoptată la 12 decembrie 2007, la Strasbourg, și care are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor.

Dispozițiile cuprinse în Cartă nu extind în niciun fel competențele Uniunii astfel cum sunt definite în tratate.

Drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Cartă se interpretează în conformitate cu dispozițiile generale din titlul VII al Cartei privind interpretarea și punerea sa în aplicare și cu luarea în considerare în mod corespunzător a explicațiilor menționate în Cartă, care prevăd izvoarele acestor dispoziții.

2. Uniunea aderă la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Competențele Uniunii, astfel cum sunt definite în tratate, nu sunt modificate de această aderare.

3. Drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii.

Articolul 2 TUE

Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.

- procedura sancțiunilor de la Articolul 7 TUE, prin intermediul căruia drepturile unui stat membru pot fi suspendate în situația în care comite „o încălcare gravă a valorilor prevăzute la Articolul 2”

În plus, există elemente specifice în tratat care se interpretează ca drepturi fundamentale, în special:

- combaterea discriminării pe temeiuri de cetățenie, la Articolul 18 TFUE

- și egalitatea de tratament. Articolul 19 TFUE privind nediscriminarea: „Consiliul ... poate lua măsurile necesare în vederea combaterii oricărei discriminări bazate pe sex, rasă sau origine etnică, pe religie sau convingeri, pe handicap, vârstă sau orientare sexuală”.

- de asemenea, dreptul la plată egală (Articolul 157 TFUE)

- unele drepturi fundamentale există în legislația secundară, mai curând decât în prevederile Tratatului – directivele privind egalitatea de tratament reprezintă exemple bune în acest sens.

UE a numit acum și un Comisar, Viviane Reding, cu sarcini noi și speciale în sensul drepturilor fundamentale.

Drepturile fundamentale ca „principii generale ale dreptului”

Exemplu, *Cauza 11/70 [1970] ECR 1125, Internationale Handelsgesellschaft*.

B. CARTA DREPTURILOR FUNDAMENTALE

Introducere

Președinții respectivi ai Instituțiilor UE au proclamat Carta UE a Drepturilor Fundamentale în data de 7 decembrie 2000.

Tratatul de la Lisabona a modificat Articolul 6 al TUE pentru a prevedea recunoașterea Cartei, și, dacă textul Cartei nu a fost încorporat în Tratatul de la Lisabona, Articolul 6 prevede acum că va avea aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor UE și că este obligatoriu din punct de vedere juridic.

Articolul 6(1) TUE:

„Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene ... care are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor”.

Ce drepturi prevede?

Carta prevede 50 de drepturi, ceea ce înseamnă o cantitate însemnată, dacă se compară cu CEDO sau Carta drepturilor din SUA. Se împart în șase capitole, mai precis drepturile la demnitate umană, libertățile, egalitatea, solidaritatea, drepturile cetățenilor, justiția.

În „explicațiile” actualizate ale Praesidium se găsește o listă completă a surselor drepturilor incluse în Cartă, consultați JO 2007 C 303/17.

Când se pune Carta în discuție?

1. – *În stadiul de negociere*, cele 3 instituții UE esențiale cu atribuții în elaborarea de legislație și de politici (Parlamentul European, Consiliul și Comisia) au fie organisme specializate, fie proceduri care contribuie la asigurarea consecvenței între propuneri și Cartă.

2. *După adoptarea legislației sau a politicilor*, Carta trebuie să fie respectată atunci când acestea sunt puse în practică.

a) *În instanțele UE din Luxembourg*

b) *Când ajunge Carta să joace un rol la nivelul național?*

C. EVALUAREA CDR

Avantajele CDR:

Protecția cuprinzătoare a drepturilor. Claritate – toate într-un singur document.

Într-o *Comunicare comună a Președinților Costa și Skouris* ai CEJ și CEDO de la începutul anului 2011 s-a observat că, în jurisprudența recentă a CJUE, Carta devenise rapid de o importanță esențială.

Cu toate acestea, Carta conține câteva trăsături problematice:

1. *Limbajul* adesea opac în care sunt redactate prevederile Cartei.

2. Unele dintre drepturile pe care le prevede sunt extrem de îngust definite. De exemplu Articolele 27, 28, 34, 35 și 36.

3. *Clauza generală a limitărilor* prevăzută la Articolul 52 se aplică tuturor drepturilor

„Orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin prezenta Cartă trebuie să fie prevăzută prin lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și nu mai decât răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți”.

4. *Distincția dintre drepturi și principii.*

Art. 52(5). „Dispozițiile prezentei carte care conțin principii pot fi puse în aplicare prin acte legislative și de punere în aplicare adoptate de instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii, precum și prin acte ale statelor membre în cazurile în care acestea aplică dreptul Uniunii în exercitarea competențelor lor respective. Invocarea lor în fața instanței judecătorești se admite numai în scopul interpretării și controlului legalității unor astfel de acte”.

5. *Domeniul de aplicare*

(a) Articolul 51 prevede domeniul de aplicare al Cartei:

„Dispozițiile prezentei carte 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 (...)”.

ERT ([1991] ECR I-2925: Curtea a constatat că legislația UE privind drepturile omului se aplică Statelor membre nu doar atunci când aplică legislația UE, ci și ori de câte ori „acționează în cadrul domeniului de aplicare al legislației Comunității”.

În speța *R (Zagorski) contra Ministerului de Stat pentru Afaceri, Inovație și Aptitudini* [2010] EWHC 3110 (Admin), alineatele 66-71, Curtea Supremă din Anglia a susținut că Statul membru care deroga de la legislația UE acționează în cadrul domeniului de aplicare al legislației UE în scopurile Cartei.

În Cauza C-411/10 *N.S.*, [2011] ECR 000 (pentru mai multe comentarii, consultați cele ce urmează), Avocatul General Trstenjak a susținut că, atunci când se pronunță în cazul unei de solicitări de azil, dacă solicitantul trebuia repatriat în Grecia conform Regulamentului UE 343/2003, UE pune în practică legislația UE, situație care se conforma domeniului de aplicare al Cartei.

(De asemenea relevante în materia situației în care legislația UE privind drepturile fundamentale se poate aplica acțiunilor unui Stat membru: Cauza C-299/95, *Kremzow*, [1997] ECR I-2629; C-60/00 *Carpenter* [2002] ECR I-6279; C-328/04 *Attila Vajnai* [2005] ECR I-8577; Opinia Avocatului General Sharpston în Cauza C-34/09, *Ruiz Zambrano* [2011] ECR 000).

Clarificări ulterioare au fost prezentate recent în *Cauza Åkerberg Fransson*. (Cauza C-617/10 *Åkerberg Fransson*, hotărârea din 26 februarie 2010).

Extrase din hotărâre

17. În această privință, trebuie amintit că domeniul de aplicare al Cartei, în ceea ce privește acțiunea statelor membre, este definit la articolul 51 alineatul (1) din aceasta, potrivit căruia dispozițiile Cartei se adresează statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii.

19. Astfel, din jurisprudența constantă a Curții rezultă, în esență, că drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii au vocația de a fi aplicate în toate situațiile reglementate de dreptul Uniunii, însă nu și în afara unor asemenea situații. În această măsură, Curtea a amintit deja că nu poate aprecia, din perspectiva Cartei, o reglementare națională care nu se situează în cadrul dreptului Uniunii. În schimb, de îndată ce o asemenea reglementare intră în domeniul de aplicare al acestui drept, Curtea, sesizată cu titlu preliminar, trebuie să furnizeze toate elementele de interpretare necesare aprecierii de către instanța națională a conformării acestei reglementări cu drepturile fundamentale a căror respectare o asigură.

20. Această definiție a domeniului de aplicare al drepturilor fundamentale ale Uniunii se coroborează cu explicațiile cu privire la articolul 51 din Cartă, care, în conformitate cu articolului 6 alineatul (1) al treilea paragraf TUE și cu articolul 52 alineatul (7) din Cartă, trebuie luate în considerare în vederea interpretării acesteia. Potrivit explicațiilor amintite, „statelor membre le este impusă obligația de a respecta drepturile fundamentale definite în cadrul Uniunii numai în cazul în care aplică dreptul Uniunii”.

21. Întrucât drepturile fundamentale garantate de cartă trebuie, în consecință, să fie respectate atunci când o reglementare națională intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, nu pot exista situații care să țină astfel de dreptul Uniunii fără ca drepturile fundamentale menționate să poată fi aplicate. Aplicabilitatea dreptului Uniunii o implică pe cea a drepturilor fundamentale garantate de Cartă.

22. Atunci când, în schimb, o situație juridică nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, Curtea nu este competentă să examineze dacă dispozițiile eventual invocate ale Cartei nu pot constitui, prin ele însele, temeiul acestei competențe.

6. Legătura cu CEDO

Articolul 52(3), „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 declarație, totuși, este nuanțată de următoarea teză, care prevede că Articolul 52(3) „nu împiedică dreptul Uniunii de a conferi o protecție mai largă”.

Jurisprudența de la Strasbourg: Articolul 52(3) CDR nu face referire expresă la jurisprudența Curții europene a drepturilor omului. Doar Convenția europeană a drepturilor omului este menționată. Cu toate acestea, în cauza *J McB contra LE* (Cauza C-400/10 PPU *J McB v LE*, 5 octombrie, [2010] ECR I 000), CJUE a susținut că, dacă drepturile prevăzute în Cartă sunt aceleași cu cele ale Convenției europene a drepturilor omului, Curtea de Justiție trebuie să urmeze jurisprudența clară și consecventă a Curții europene a drepturilor omului.

De asemenea, merită observat că Declarația privind Articolul 6(2) al TUE prevede că:

„... Conferința ia notă de existența unui dialog periodic între Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Curtea europeană a drepturilor omului; acest dialog ar putea fi întărit în momentul în care Uniunea va adera la Convenție”.

7. Carta și drepturile naționale constituționale:

Articolul 52(4). „În măsura în care prezenta Cartă recunoaște drepturi fundamentale, așa cum rezultă acestea din tradițiile constituționale comune statelor membre, aceste drepturi vor fi interpretate în conformitate cu tradițiile menționate”.

Articolul 53

Nivelul de protecție

„Nici una dintre dispozițiile prezentei Carte nu poate fi interpretată ca restrângând sau aducând atingere drepturilor omului și libertăților fundamentale recunoscute, în domeniile de aplicare corespunzătoare, de dreptul Uniunii și dreptul internațional, precum și de convențiile internaționale la care Uniunea sau toate statele membre sunt parte, și în special Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și prin constituțiile statelor membre”.

Dar care sunt drepturile și care sunt tradițiile constituționale? Cauza C-36/02 *Omega* [2003] ECR I-9606 a hotărât înainte să devină obligatorie Carta.

Melloni (Cauza C-399/11 *Melloni* [2013] ECR I-0000)

Extrase din hotărârea Melloni

58. Astfel, această interpretare a articolului 53 din CDR ar aduce atingere principiului supremației dreptului Uniunii, în măsura în care ar permite unui stat membru să împiedice aplicarea unor acte de drept al Uniunii pe deplin conforme cu CDR, în baza faptului că acestea nu ar respecta drepturile fundamentale garantate de constituția statului respectiv.

59. Astfel, potrivit unei jurisprudențe consacrate, în temeiul principiului supremației dreptului Uniunii, care reprezintă o caracteristică esențială a ordinii juridice a Uniunii [...], invocarea de către un stat membru a unor dispoziții de drept național, fie ele chiar și de natură constituțională, nu poate afecta efectul dreptului Uniunii pe teritoriul acestui stat [...]

60. Este adevărat că articolul 53 din CDR confirmă că, în cazul în care un act de drept al Uniunii implică măsuri naționale de punere în aplicare, autoritățile și instanțele naționale sunt libere să aplice standarde naționale de protecție a drepturilor fundamentale cu condiția ca această aplicare să nu compromită nivelul de protecție prevăzut de CDR, astfel cum a fost interpretată de Curte, și nici supremația, unitatea și caracterul efectiv al dreptului Uniunii.

61. Cu toate acestea, articolul 4a alineatul (1) din DC MEA nu acordă statelor membre facultatea de a refuza executarea unui mandat european de arestare în cazul în care persoana în cauză se găsește în una dintre cele patru situații prevăzute la această dispoziție.

62. Trebuie amintit, pe de altă parte, că (adăugarea articolului 4a) [urmărea] înlăturarea dificultăților privind recunoașterea reciprocă a deciziilor pronunțate în lipsa persoanei în cauză la procesul său provocate de existența, în statele membre, a unor diferențe privind protecția drepturilor fundamentale. În acest scop, respectiva DC efectuează o armonizare a condițiilor de executare a unui MEA în caz de condamnare în lipsă, care reflectă consensul la care au ajuns statele membre în ansamblul lor în privința conținutului care trebuie atribuit, în temeiul dreptului Uniunii, drepturilor procedurale de care beneficiază persoanele condamnate în lipsă și care fac obiectul unui MEA.

63. În consecință, a permite unui SM să se prevaleze de articolul 53 din CDR pentru a condiționa predarea unei persoane condamnate în lipsă de prevederea care nu este prevăzută (la articolul 4a al DC), și anume ca hotărârea de condamnare să poată fi revizuită în statul membru emitent, cu scopul de a evita să se aducă atingere dreptului la un proces echitabil și dreptului la apărare garantate de constituția SM de executare, ar conduce – prin faptul că ar repune în discuție uniformitatea standardului de protecție a drepturilor fundamentale definit prin această DC – la o încălcare a principiilor încrederii și recunoașterii reciproce pe care aceasta urmărește să le consolideze și, prin urmare, la o compromitere a caracterului efectiv al DC menționate.

64. ...răspunsul la cea de a treia întrebare, și anume că articolul 53 din CDR trebuie interpretat în sensul că nu permite unui SM să condiționeze predarea unei persoane condamnate în lipsă de posibilitatea ca hotărârea de condamnare să fie supusă revizuirii în SM emitent, cu scopul de a evita să se aducă atingere dreptului la un proces echitabil și dreptului la apărare garantate de constituția acestuia.

[Mai consultați și:

Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Constanța contra Radu, Cauza C- 396/11 (29 ianuarie 2013)

8. Nu aplică prevederile Cartei?

Protocolul Regatului Unit și al Poloniei la Cartă (Protocolul 30 la Tratatul de la Lisabona)

Articolul 1

1. Carta nu lărgeste capacitatea Curții de Justiție a Uniunii Europene și a nici unei alte instanțe a Poloniei sau a Regatului Unit, de a considera că actele cu putere de lege și actele administrative, practicile sau acțiunile administrative ale Poloniei sau ale Regatului Unit sunt incompatibile cu drepturile, libertățile și principiile fundamentale pe care aceasta le reafirmă.

2. În special și pentru eliminarea oricărei îndoieli, nici o dispoziție din titlul IV al Cartei nu creează pentru Polonia sau pentru Regatul Unit drepturi care să poată fi invocate în fața unei instanțe decât în măsura în care Polonia sau Regatul Unit au prevăzut astfel de drepturi în legislația sa națională.

Articolul 2

Atunci când o dispoziție a Cartei face trimitere la legislațiile și practicile naționale, aceasta se aplică Poloniei sau Regatului Unit numai în măsura în care drepturile și principiile pe care le conține sunt recunoscute de legislațiile sau practicile din Polonia ori din Regatul Unit.

N.S. și M.E. și ceilalți (Cauze reunite C-411/10 *N.S. contra Ministrului de Stat pentru Ministerul de Interne și C-493/10 M.E. și ceilalți contra Comisarului pentru solicitările refugiaților și Ministerul de Justiție, Egalitate și Reformă Juridică* [2011] ECR 000) AG Trstenjak.

D. FOLOSIREA ȘI CONTESTAREA CARTEI

1. Din momentul Lisabona, Carta a fost citată de Curte de mai mult de 300 de ori.

2. Ce ne spune această jurisprudență despre modalitățile în care se poate pune în aplicare Carta?

a) Carta are importanța unei legislații primare și, din punct de vedere ierarhic, prevalează față de toate actele din legislația secundară.

Prin urmare, Carta poate forma baza pentru *evaluarea valabilității actelor secundare de legislație* și pentru anularea acestora.

Demn de observat, există cauzele în care CEJ a declarat că prevederile UE nu erau valabile: *Test-Achats și Volker (Cauza C-236/09 Association belge des Consommateurs Test-Achats și Alții* [2011] ECR 000; *Cauzele reunite C-92/09 și C-93/09 Volker und Markus Schecke și Eifert* (9 noiembrie 2010).

b) Carta este foarte adesea *utilizată pentru interpretarea legislației UE*.

c) În al treilea rând, convine să constatăm că există cauze în care CEJ nu a luat în considerare Carta.

De exemplu, chiar dacă unul dintre principalele elemente de noutate ale Cartei a fost încorporarea prevederilor specifice referitoare la dreptul la integritatea persoanei în domeniile medicinei și biologiei (Articolul 3(2) din Cartă), Carta nu a fost menționată în *Brüstle*, în legătură cu interpretarea conceptului de „embrion uman”.

d) Și, fără a ne surprinde, poate, dată fiind istoria neîntreruptă a Curții de a „descoperi” drepturile fundamentale ca principiul general nescris al legislației UE (consultați, de exemplu, Cauza C-114/04 *Mangold* [2005] ECR I-9981; și Cauza C-555/07 *Seda Küçükdeveci contra Swedex GmbH & Co KG*, [2010] ECR I-nyr privind interzicerea discriminării pe bază de vârstă drept principiu general nescris), prevederile exprese ale Cartei nu sunt considerate drept *limitând* Curtea de Justiție.

3. Am putea, de asemenea, observa că spețele pe drepturile omului au tendința să aibă o natură diferită, în funcție de forul european în care sunt tranșate.

Prin urmare, spețele de la Curtea Generală au tendința să se concentreze mai mult pe echilibrarea interesului societății urmărit prin legislația privind concurența cu drepturile fundamentale, mai curând ale persoanelor juridice decât ale persoanelor fizice. Pe de altă parte, hotărârile CJUE se ocupă adesea de situațiile în care se invocă drepturile fundamentale împotriva Statelor membre care pun în aplicare legislația Uniunii, iar Carta este evocată așa cum se specifică în Articolul său 51(1).

4. CU TOATE ACESTEA, utilizarea Cartei în fața CJUE direct este relativ dificilă, deoarece CJUE nu este desemnată în principal să funcționeze drept instanță pentru drepturile omului, pentru a se ocupa de sesizările persoanelor fizice. Situația se reflectă în tipurile de proceduri prin intermediul cărora poate avea acces o persoană fizică la CJUE.

a) *Hotărârile preliminare*. (Articolul 267 TFUE). Exemplul speței lui *N.S.*, prezentat mai sus, ne arată cum funcționează procedura „hotărârii preliminare”.

Cauza *Association belge des Consommateurs Tests-Achats, ASBL și alții contra Consiliului de Miniștri* (Cauza C-236/09, *Tests-Achats* OJ C 130, 30.4.2011), anterior menționată, ne furnizează, de asemenea, un exemplu recent.

b) În afara procedurii hotărârii preliminare, este foarte greu să ai acces la CJUE. Dacă, teoretic, este posibil să depui o acțiune direct la CJUE, susținând că însăși UE nu a respectat Carta (prin intermediul unei „acțiuni în anulare”, conform Articolului 263 TFUE), persoana fizică sau juridică nu poate proceda astfel decât dacă face obiectul concret al unei prevederi legislative. Un exemplu în acest sens îl constituie cauza *Kadi and Al Barakaat International Foundation contra Consiliului și Comisiei* (Cauza C-402/05 P și C-415/05, P. *Kadi* [2008] ECR I-6351).

c) Și Comisia Europeană are competența de a sesiza CJUE pentru a introduce o acțiune împotriva unui Stat membru UE (prin intermediul „procedurii pentru încălcarea legislației” Articolul 258 TFUE).

d) Cu toate acestea, unei persoane fizice îi este mai ușor să depună o sesizare la unul dintre multiplele organisme înființate de UE pentru anchetarea diferitelor tipuri de încălcări. Persoanele care consideră că datele lor personale au fost folosite necorespunzător sau nu au fost corespunzător protejate de o instituție sau organism UE pot depune o sesizare la Autoritatea europeană de supraveghere a protecției datelor cu caracter personal. Comisia pentru petiții a Parlamentului european poate acționa pe baza unei sesizări conform căreia autoritățile naționale nu au pus în practică legislația UE corespunzător, sau chiar nu au respectat drepturile din Cartă. Avocatul european al poporului mai cercetează și sesizările care au implicații privind drepturile omului. Ce au aceste proceduri în comun este că rezultatul lor nu este obligatoriu din punct de vedere juridic – mai curând acționează într-un mod asimilat medierii.

5. După acest sondaj rămânem cu impresia că, fără a aduce atingere dominanței crescânde a subiectului legat de drepturile omului de la nivelul CJUE în ceea ce privește interpretarea și aplicarea legislației UE, nu e întotdeauna clar dacă CJUE dorește să aplice condițiile preliminare ale drepturilor omului cu vreo rigoare specială împotriva chiar și a instituțiilor UE, cel mai clar în ceea ce privește instanțele UE și procedurile și practicile lor sacre. (Consultați, de exemplu C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, [Sweden contra API și Comisia](#) 21 septembrie [2010] ECR I-nyr; [2011] 2 AC 359, ECJ la alineatele 92-93).

Acest tip de atitudine poate fi considerat drept una dintre cauzele presiunii ca UE să devină ca atare parte semnatară a CEDO, consecința fiind că CJUE ar intra, într-adevăr, în domeniul de competență al Curții Europene a Drepturilor Omului.

6. Cel mai bun argument pentru Cartă este și cel mai simplu și cel care ar trebuie să le convină și eurofililor, dar și eurofobilor deopotrivă: nevoia de protecție juridică robustă și accesibilă a persoanelor împotriva competențelor din ce în ce mai mari ale Uniunii și ale Statelor membre atunci când acționează în cadrul domeniului de aplicare al legislației Uniunii.

Sionaidh Douglas-Scott

Aprilie 2013