



This project is co-funded by
the European Union

Centre for continuing education by the Faculty of Law at Sofia University
Proiect HUB: How to apply the Union's charter of fundamental rights on Balkans

(JUST-AG-2016-04, Action grants to support European judicial training, Project № 763880)

In collaboration with European public law organization (EPLO), Greece, and the Faculty of Law at Bucharest University, Romania

www.eu-hub.eu

**RELAȚIA DINTRE CONVENȚIA EUROPEANĂ
A DREPTURILOR OMULUI
ȘI CARTA DREPTURILOR FUNDAMENTALE A UNIUNII EUROPENE**

THE RELATION BETWEEN THE ECHR AND THE CHARTER

By Carmen Gina Achimescu

În prezent, majoritatea drepturilor individuale se regăsesc atât în legislația națională, cât și în Convenția europeană a drepturilor omului (numită în continuare CEDO) și în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (numită în continuare Carta UE). Carta UE reprezintă un catalog *actualizat* al drepturilor fundamentale deja consacrate de CEDO¹. În plus față de CEDO, Carta recunoaște explicit unele drepturi și libertăți moderne, precum libertatea artei și științei, accesul la serviciile de plasament, protecția împotriva concedierilor nejustificate sau accesul la servicii medicale. De asemenea, Carta confirmă caracterul fundamental al unor obiective ridicate la rang de principiu, precum protecția mediului sau protecția consumatorului.

În paralel cu procesul de absorbție a CEDO în sistemele juridice naționale, încă din anii 1970, un proces similar a fost inițiat de Curtea de la Luxembourg la nivel comunitar, cu mult înaintea apariției Uniunii sau a proiectului formal de aderare a UE la CEDO. Deși la nivel normativ s-a putut ajunge la o anumită coerență între diferitele sistemele juridice europene de

* Primele cercetări pe această temă au fost publicate începând cu anul 2014: Les rapports entre les systèmes juridictionnels européens dans la perspective de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, în Noua Revistă de Drepturile Omului nr. 3/2014, p. 3-14; Protecția drepturilor omului și autonomia ordinii juridice a UE – Avizul 2/13 al CJUE, în Revista de științe juridice nr. 1/2015, p. 158-167; Subsidiaritatea în triumful juridic instanțe naționale - Curtea Europeană a Drepturilor omului – Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Conferința științifică internațională pe tema Interacțiunea dreptului intern și dreptului internațional: provocări și soluții, Chișinău, 14 noiembrie 2014; Principiul subsidiarității în domeniul protecției europene a drepturilor omului, C.H. Beck, 2015.

¹ Sudre

protecție a drepturilor fundamentale, lucrurile rămân relativ complicate la nivel **instituțional** și **procedural**².

Coexistența acestor „*sisteme de protecție*” a drepturilor omului ridică unele probleme în plan contencios legate, pe de o parte, de interferențele între sistemul național și cel supranațional și, pe de altă parte de interacțiunile între componentele celor două sisteme europene, supranaționale³.

I.Coexistența Cartei UE și CEDO

Ca urmare a intrării în vigoare a Carta UE, nu s-au produs modificări în ceea ce privește relația dintre dreptul UE și CEDO, însă adoptarea Cartei reprezintă fără îndoială o etapă importantă în procesul de formare a unui sistem propriu de protecție a drepturilor fundamentale în cadrul UE. Apariția Cartei nu a exclus însă alte surse formale ale drepturilor fundamentale la nivelul UE. Conform art. 6 TUE, CEDH și tradițiile constituționale comune ale statelor membre sunt considerate principii generale și fac parte din dreptul UE.

Astfel, drepturile fundamentale care se regăsesc în Cartă au dobândit valoare juridică de drept originar, pe când cele care nu au fost incluse în Cartă sunt aplicabile ca principii generale⁴. Mai mult, drepturile consacrate de Cartă trebuie interpretate și aplicate în conformitate cu tradițiile constituționale naționale și cu obligațiile internaționale ale statelor membre, în acest domeniu Convenția europeană având un rol aparte (confirmat și de prevederile referitoare la aderarea UE la Convenție introduse prin Tratatul de la Lisabona în articolul 6 TUE).

Prin urmare, Carta UE este similară CEDO din punct de vedere substanțial, iar standardul de protecție a drepturilor omului impus de cele două tratate nu împiedică aplicarea unor standarde naționale sau internaționale mai favorabile, conform articolelor 53 ale Convenției, respectiv Cartei.

În cadrul UE, sferile de aplicare a CEDO, respectiv a Cartei se suprapun. Condiția ca autoritățile naționale să pună în aplicare dreptul Uniunii ar putea sugera o interpretare

² B. Bertrand, Cohérence normative et désordres contentieux - À propos de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger 1/2012, p.181

³ J. Andriantsimbazovina, La Cour de Strasbourg, gardienne des droits de l'homme dans l'Union européenne?, Revue française de droit administratif, 22/2006, p. 566

⁴ Carta UE, art. 52 (3), respectiv 7 (3)

restrictivă a sferei de aplicare a Cartei. Cu toate acestea, spiritul jurisprudenței *E.R.T.*⁵, prin care se promova o aplicabilitate cât mai largă a garanțiilor oferite la nivel european în domeniul drepturilor omului, se regăsește și în jurisprudența legată de aplicarea Cartei.

În hotărârea *N.S.*⁶, CJUE a hotărât că faptul de a deroga de la legislația națională adoptată pe baza regulamentului UE „Dublin II” privind solicitările de azil, în condițiile în care regulamentul însuși permite acest lucru, reprezintă un act de punere în aplicare a dreptului Uniunii în sensul art. 51 al Cartei. Mai mult, în hotărârea *Åkerberg Fransson*⁷ CJUE a precizat că drepturile fundamentale garantate de Cartă trebuie respectate atunci când statul își exercită puterea normativă în câmpul de aplicare al dreptului Uniunii. Aplicabilitatea dreptului Uniunii presupune aplicabilitatea garanțiilor privind drepturile fundamentale, iar în acest sens CJUE a făcut o trimitere explicită la jurisprudența sa constantă, inclusiv cea anterioară intrării în vigoare a Cartei. Ca urmare a acestei hotărâri, doctrina a subliniat ideea că sfera de aplicare a principiilor generale ale dreptului Uniunii coincide cu cea a Cartei drepturilor fundamentale⁸.

Au fost identificate astfel o serie de situații în care Carta a devenit aplicabilă ca urmare a punerii în aplicare a dreptului Uniunii. În primul rând, intră în sfera de aplicare a Cartei actele naționale adoptate pentru transpunere a unei directive, precum în cazul *Assoc. médiation sociale*⁹ sau o decizie-cadru, precum în cazul *P.P.U.*¹⁰. Carta privește, de asemenea, situațiile când statele pun în aplicare regulamente europene, precum în cazul *Karllsson*¹¹ sau cazurile când statele invocă situațiile în care este permisă derogarea de la legislația europeană, precum în hotărârea *N.S.* (susmenționată). Carta poate fi invocată nu doar în situațiile în care autoritățile naționale pun în aplicare directive europene, precum în cazul *Scarlet Extended*¹² ci pur și simplu când intervin în sfera de aplicare a unei directive, fără a fi vorba de un act național de punere în aplicare a respectivei directive, precum în cazul *Küçükdeveci*¹³.

Carta poate fi invocată și atunci când statul aplică legislația națională pentru a sancționa violarea unor obligații care decurg din dreptul Uniunii, chiar dacă respectiva legislație represivă nu a fost edictată în acest scop precis, precum în cazul *Fransson* (susmenționat). Garantarea drepturilor consacrate în Cartă se impune inclusiv în ceea ce privește legislația

⁵ CJCE, *E.R.T.*, C-260/89, hotărârea din 18.06.1991.

⁶ CJUE, *N.S.*, C-411/10 și C-493/10, hotărârea din 21.12.2011.

⁷ CJUE, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, hotărârea din 26.02.2013

⁸ *JurisClasseur*, fasc. 22.

⁹ CJUE, *Assoc. médiation sociale*, C-176/12, hotărârea din 15.01.2014.

¹⁰ CJUE, *P.P.U.*, C-168/13, hotărârea din 30.05.2013.

¹¹ CJCE, *Karllsson*, C-292/97, hotărârea din 13.04.2000.

¹² CJUE, *Scarlet Extended*, C-70/10, hotărârea din 24.11.2011.

¹³ CJUE, *Küçükdeveci*, C-555/07, hotărârea din 19.01.2010.

națională referitoare la garantarea jurisdicțională a drepturilor consacrate la nivelul UE, chiar dacă dispozițiile respective sunt de aplicabilitate generală și nu se referă expres la procedurile fondate pe dreptul european¹⁴.

În hotărârea *Assoc. médiation sociale*¹⁵, Curtea a considerat, de exemplu, că art. 27 al Cartei privind dreptul la informare și consultare a salariaților în cadrul întreprinderii nu poate fi invocat ca atare împotriva angajatorului atât timp cât nici dreptul Uniunii și nici dreptul național nu au precizat modalitățile concrete de realizare a acestui drept. În hotărârea *Grima Janet Nisttahuz Poclava*¹⁶, CJUE a precizat că nici art. 30 al Cartei nu are efect direct, neputând fi invocat ca atare în ceea ce privește stabilirea duratei maxime a perioadei de probă în contractele de muncă, deoarece dreptul european nu prevede nicio limită în acest sens.

Mai mult, în jurisprudența CJUE se subliniază că, indiferent de efectul direct, dispozițiile Cartei trebuie să fie utilizate de jurisdicțiile naționale pentru a interpreta legislația națională, iar legislația internă contrară Cartei nu pot fi aplicată ca atare, deoarece ar aduce atingere principiului priorității dreptului Uniunii¹⁷. În condițiile în care, deocamdată, nu este clar care dintre dispozițiile Cartei nu au efect direct, instanțele ordinare au o mare libertate de acțiune în ceea ce privește protecția drepturilor fundamentale¹⁸.

II. Armonizarea standardelor naționale și europene la nivel normativ

Așa cum am menționat mai sus, art. 53 al Cartei a recunoscut expres posibilitatea autorităților naționale de a aplica standardele mai favorabile de protecție a drepturilor omului. În realitate, interpretarea acestui articol 53 oferită de CJUE în cazul *Melloni*¹⁹ nu confirmă aplicarea standardelor naționale de protecție mai favorabile individului atunci când prin aceasta se aduce atingere unității dreptului Uniunii. Astfel, misiunea instanțelor naționale, care intervin nu numai în calitate de judecător al dreptului intern, ci și în calitate de judecător al CEDO, respectiv al Cartei UE, poate deveni dificilă în condițiile în care standardul european de protecție aplicabil este uneori greu de identificat.

CJUE limitează practic aplicarea standardelor mai favorabile în condițiile în care dreptul european derivat precizează *expres* anumite obligații comune pentru toate statele membre UE, de exemplu obligația de a pune în executare în mod necondiționat a mandatului european de

¹⁴ CJUE, *Deutsche Energiehandels-und Beratungsgesellschaft*, C-279/09, hotărârea din 22.12.2010.

¹⁵ CJUE, *Assoc. médiation sociale*, C-176/12, hotărârea din 15.01.2014.

¹⁶ CJUE, *Grima Janet Nisttahuz Poclav*, C-117/14, hotărârea din 5.02. 2015.

¹⁷ CJUE, *Åkerberg Fransson*, *supra*.

¹⁸ Conform jurisprudenței CJUE *Siemmental*, C-70/77 hotărârea din 9.03.1978

¹⁹ CJUE, *Melloni*, C 399-11, hotărârea din 26.02.2013,

arest, în condițiile în care statul care a emis solicitarea oferă acuzatului mai puține garanții procesuale decât statul în care acesta se afla. Conform jurisprudenței CJUE *Meloni* (*supra*), principiul priorității dreptului UE va opera în detrimentul principiului aplicării normei de protecție a drepturilor omului mai favorabile în situația în care dreptul UE este explicit și nu lasă statului nicio marjă de apreciere. În acest caz, absența marjei de manevră care să permită adaptarea dispozițiilor europene la standardele mai favorabile de protecție a drepturilor fundamentale este determinantă.

Raționamentul CJUE este inspirat fără îndoială din jurisprudența Curții europene a drepturilor omului (în continuare Curtea EDO), care a făcut distincția între acte naționale de aplicare a dreptului UE în funcție de existența sau absența marjei naționale de apreciere. Conform jurisprudenței *Bosphorus*²⁰, Curtea EDO a limitat efectele CEDO în ceea ce privește punerea în aplicare la nivel național a dreptului UE. Deși, în principiu, standardele de protecție garantate de CEDO sunt aplicabile și atunci când statele pun în aplicare dreptul UE, intervine o serie de prezumții privind echivalența standardului de protecție oferit în cadrul UE cu standardul CEDO. Presupunția este absolută atunci când statele nu dispun de marjă de apreciere în aplicarea dreptului UE (cu excepția cazului în care se dovedește o insuficiență manifestă a nivelului de protecție în cadrul UE). Deși presupunția nu operează atunci când statele dispun de marjă de apreciere în aplicarea dreptului UE, și în această situație există posibilitatea echivalării standardului CEDO cu cel european, în anumite condiții²¹.

În prezent, Curtea EDO și CJUE se află într-o poziție de coordonare a instanțelor naționale, fără ca între cele două instanțe europene să existe un mod de relaționare prestabilit. Acest „*triptic jurisdicțional*”, format de instanțele interne, Curtea EDO și CJUE se cere coordonat, astfel încât interconectarea din punct de vedere instituțional și cooperarea dintre jurisdicții să poată veni în sprijinul convergenței sau complementarității normative²².

➤ Regulile aplicabile în cazul în care standardele naționale și/sau europene

²⁰ CEDO, *Bosphorus Airways*, 45036/98, hotărârea din 30 iunie 2005

²¹ CEDO, *Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. c Olanda* (numit în continuare *CPNKV*), decizia din 20.07.2009.

²² B. Bertrand, *supra*

sunt diferite :

Articolul 53 Carta UE: *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 părți, și în special Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și prin constituțiile statelor membre.*

Articolul 53 CEDO : *Nicio dispoziție din prezenta Convenție nu va fi interpretată ca limitând sau aducând atingere drepturilor omului și libertăților fundamentale care ar putea fi recunoscute conform legilor oricărei părți contractante sau oricărei alte convenții la care această parte contractantă este parte.*

Articolul 20 Constituția României : *(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte. (2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile*

Articolul 148 (2) Constituția României : *Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.*

III. Armonizarea standardelor europene la nivel instituțional - de ce nu aderă UE la CEDO?

Aderarea UE la CEDO părea un pas firesc, poate chiar subînțeles, din moment ce obligația de a adera la Convenție este menționată expres chiar în TUE. În plus, la nivelul UE s-a exprimat constant, în special pe cale jurisprudențială, dorința de a îmbunătăți nivelul de protecție a drepturilor omului. La rândul său, instanța de la Strasbourg și-a autocenzurat

intervenția în ceea ce privește punerea în aplicare a dreptului UE de către statele membre, recunoscând specificul ordinii juridice a Uniunii.

Respingerea categorică a Proiectului de aderare prin Avizul 2/13²³ al CJUE s-a fundamentat pe argumente care țin tocmai de specificul sistemului juridic al UE. Contrar poziției celor trei principale instituții ale Uniunii, celor douăzeci și opt de state membre și avocatului general, Curtea de la Luxembourg a considerat totuși că autonomia ordinii juridice a Uniunii este insuficient protejată prin Proiectul de acord de aderare.

UE a dobândit o competență explicită în domeniul protecției drepturilor omului și, totodată, impulsul pentru a adera formal la CEDO prin tratatul de la Amsterdam²⁴. Specificul competențelor Uniunii a impus totuși anumite precauții. Referitor la art. 6 alin. (2) din Tratatul de la Lisabona privind Uniunea Europeană, Protocolul 8 precizează că acordul de aderare a Uniunii la CEDO trebuie să prevadă mecanismele necesare pentru a garanta că recursurile interstatuale și cele individuale sunt dirijate corect împotriva statelor membre și/sau Uniunii. În plus, aderarea la CEDO nu trebuie să afecteze competențele Uniunii²⁵.

Acest obiectiv este greu de atins, în condițiile în care punerea în aplicare a dreptului Uniunii se realizează pe două niveluri – în egală măsură de către instituțiile europene și prin intermediul statelor membre²⁶. De aceea, problema partajării competențelor și a responsabilității între Uniune și statele membre în domeniul protecției drepturilor fundamentale, precum și necesitatea delimitării nivelurilor de intervenție au fost astfel abordate pe larg în Proiectul de aderare UE la CEDO.

Conform Proiectului, aderarea ar fi urmat să se producă în condiții de egalitate cu celelalte state parte, iar specificul ordinii juridice s-ar fi reflectat în cele două mecanisme specifice care ar fi asigurat participarea la procedura în fața Curții EDO a tuturor actorilor implicați: mecanismul „*copârâtului*” ar fi avut rolul de a asigura delimitarea corectă a responsabilității UE de cea a statelor membre²⁷, iar mecanismul „*intervenției prealabile*” a

²³ CJUE, Avizul 2/13, 18.12.2014.

²⁴ F. Sudre, La communauté européenne et les droits fondamentaux après le traité d'Amsterdam. Vers un nouveau système européen des droits fondamentaux, în *Semaine Juridique* (édition générale) nr. 1/1998, p. 9.

²⁵ Ideea se regăsește și în rapoartele explicative ale proiectului de acord, CDDH 47+1(2013)008rev2.

²⁶ Aderarea l'UE la CEDO este astfel o necesitate intrinsecă, generată de importarea drepturilor omului în sistemul juridic al Uniunii și de efortul de a concilia aceste drepturi cu celelalte obiective ale organizației.

²⁷ J.P. Jaqué, The accession of the European Union to the European Convention of human rights, în *Common Market Law Review*, 2011, p. 995-1093; Aceeași idee se regăsește și în rapoartele explicative ale Proiectului ce vorbesc despre situația, unică în cadrul sistemului Convenției, în care un act este adoptat de o parte contractantă și pus în aplicare de alta – CDDH 47+1(2013)008rev2.

CJUE ar fi reprezentat o adaptare a regulii epuizării căilor de atac interne la sistemul juridic supraetajat al UE²⁸.

O parte din doctrină²⁹ a văzut în respingerea Proiectului de aderare prin Avizul 2/13 o criză de orgoliu a instanței de la Luxembourg, care asociază procesul de aderare cu riscul unei intervenții externe în zone în care ar dori să aibă exclusivitate sau, dimpotrivă, în zone în care nimeni nu ar trebui să aibă acces din moment ce Curtea însăși poate interveni (PESC). Alți specialiști au considerat că autonomia ordinii juridice a Uniunii ar fi fost realmente pusă sub semnul întrebării dacă Proiectul de aderare ar fi fost adoptat în forma actuală³⁰. Există însă și opinii mai moderate care, fără a minimaliza relevanța argumentelor prezentate în Aviz, constată totuși că neîncrederea CJUE față de instanța de la Strasbourg este totuși defavorabilă protecției drepturilor omului³¹.

Avizul CJUE 2/13 – argumentele pentru respingerea Proiectului de aderare, pe scurt :

➤ În plan substanțial, principiul încrederii reciproce și problema standardelor naționale mai favorabile au constituit un punct nevralgic, în lumina art. 53 din Convenție și 52 (3) din Cartă.

²⁸ Cu atât mai mult, cu cât, teoretic, unele măsuri ce nu țin de competența CJUE ar putea fi totuși supuse controlului CEDO; a se vedea Proiectul de acord CDDH 47+1(2013)008rev2; *J.P. Jaqué, supra, T. Lock Walking on a tightrope: the draft accession agreement and the autonomy of the EU legal order*, în Law and Governance in Europe, Working Paper Series nr. 12/2011, Centre for Law and Governance in Europe, London, disponibil pe pagina web (http://www.ucl.ac.uk/laws/clge/wp-series/ucl_clge_012_11.pdf), consultată la data de 1.09.2015; *I. Gâlea, Aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului. Analiză critică*, C.H. Beck, București, 2012, p. 140.

²⁹ *L. Besselink, Acceding to the ECHR notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13*, disponibil pe pagina web (<http://www.verfassungsblog.de/acceding-echr-notwithstanding-court-justice-opinion-213/>) vizitată în data de 11.09.2019.

³⁰ *H. Labayle, La guerre des juges n'aura pas lieu. Tant mieux? Libres propos sur l'avis 2/13 de la Cour de Justice relatif à l'adhésion de l'Union à la CEDH*, disponibil pe pagina web (<http://www.gdr-elsj.eu/2014/12/22/elsj/la-guerre-des-juges-naura-pas-lieu-tant-mieux-libres-propos-sur-lavis-213-de-la-cour-de-justice-relatif-a-ladhesion-de-lunion-a-la-cedh/>), consultată în data de 1.09.2015; *R. Mehdi, Avis 2/13: le mécanisme de codéfendeur à l'épreuve de l'autonomie du droit de l'Union Européenne*, disponibil pe pagina vizitată în data de 11.09.2019.

³¹ *S. Douglas-Scott, Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice*, disponibil pe pagina web (<http://ukconstitutionalallaw.org/2014/12/24/sionaidh-douglas-scott-opinion-213-on-eu-accession-to-the-echr-a-christmas-bombshell-from-the-european-court-of-justice/-echr-a-christmas-bombshell-from-the-european-court-of-justice/>) consultată în data de 11.09.2019; *G. Bachoué Pedrouzo, Avis 2/13 de la CJUE: l'accord d'adhésion de l'UE à la CEDH méconnaît les caractéristiques spécifiques du droit de l'Union concernant le contrôle juridictionnel en matière de PESC. Et après?*, disponibil pe pagina web (<http://www.gdr-elsj.eu/2015/01/31/droits-fondamentaux/3742/>) vizitată în data de 11.09.2019; *J.-S. Bergé, Une, deux et... trois lectures: de l'avis 2/13 (CJUE) à l'affaire Avotins (CEDH)*, disponibil pe pagina web (<http://www.gdr-elsj.eu/2015/02/12/cooperation-judiciaire-civile/une-deux-et-trois-lectures-de-lavis-23013-ue-a-laffaire-avotins-cedh/>), consultată în data 11.09. 2019.

- În plan procedural, mecanismele speciale prevăzute de Proiect pentru a adapta sistemul CEDO la specificul UE nu sunt în conformitate cu tratatele fundamentale ale Uniunii, care prevăd jurisdicția exclusivă a CJUE în ceea ce privește delimitarea competențelor și a răspunderii în cadrul Uniunii.
- Totodată, procedura consultativă instituită de Protocolul 16 la Convenție a fost implicit catalogată drept o concurență neloială a procedurii întrebărilor preliminare de la nivelul UE.
- Lipsa competenței CJUE în domeniul PESC a fost invocată raportat la posibilitatea ca o jurisdicție externă să se pronunțe în primă instanță asupra unor chestiuni ce țin de dreptul Uniunii.

Cu privire la urmările imediate ale Avizului, majoritatea doctrinei este de părere că termenii în care acesta e formulat nu ar permite reluarea negocierilor, iar revizuirea tratatelor (puțin probabilă) ar fi singura posibilitate de a debloca situația. Chiar dacă că fuziunea celor două sisteme juridice este aproape totală și ireversibilă în plan substanțial, dualitatea instituțională și procedurală menținută este susceptibilă să genereze probleme punctuale care, în timp, pot duce la erodarea iremediabilă a relației dintre cele două ordini juridice³².

Care sunt consecințele concrete ale Avizului 2/13? Redeschiderea negocierilor este puțin probabilă având în vedere că statele ne-membre UE au făcut deja destule concesii pentru a facilita poziția statelor membre UE, supuse dublei jurisdicții a Curților de la Strasbourg și Luxembourg. În plus, după cum subliniază doamna profesor *Douglas-Scott*, aderarea în condițiile puse de Avizul 2/13 nu ar mai prezenta niciun fel de interes pentru justițiabil, deoarece nu ar permite instituirea unui control efectiv asupra convenționalității acțiunilor Uniunii³³.

În privința modificării tratatelor UE, părerile sunt împărțite, fiind vorba de o procedură greoaie și puțin probabil a se produce în viitorul apropiat. Din acest motiv, unificarea

³² *J.-P. Jacqué, supra*, consideră totuși că ar exista soluții de deblocare a crizei prin renegocierea termenilor de aderare.

³³ *S. Douglas-Scott, supra*.

sistemelor europene de protecție a drepturilor omului rămâne deocamdată, după cum foarte plastic s-a exprimat profesorul *Henri Labayle*, doar un „*frumos simbol*”³⁴.

IV. Armonizarea standardelor naționale și europene la nivel jurisprudențial – dialogul instanțelor

Apariția unor noi instrumente convenționale de protecție a drepturilor omului la nivel european, în cazul nostru adoptarea Cartei UE, a fost dublată de o tendință de atenuare a rolului individului în axa de dialog instanțe naționale - instanțe supranaționale. Această din urmă tendință, reflectată în Protocolul 16 CEDO (în vigoare din 1 august 2018) marchează începutul unei „noi ere a drepturilor omului”, care pare să mizeze din ce în ce mai mult pe conștiința și vigilența instanțelor naționale, spre deosebire de vechea epocă, cea a cererilor individuale directe³⁵.

În acest context, merită amintit începutul tensionat al relației CJCE - instanțe naționale în ceea ce privește drepturile fundamentale. Unele curți constituționale și-au rezervat inițial dreptul de a verifica dacă la nivelul UE competențele transferate de către statele membre sunt exercitate într-un mod conform standardelor naționale de protecție a drepturilor omului³⁶. Intervenția judecătorului UE în domeniul protecției drepturilor omului a fost așadar provocată de atitudinea jurisdicțiilor naționale, care refuzau să recunoască supremația dreptului comunitar în mod necondiționat.

În contextul istoric susmenționat, Curtea de la Luxembourg ar fi putut să se limiteze la palierea lacunelor din tratatele fundamentale raportat strict la sfera de activitate a instituțiilor europene, fără a își extinde controlul în sfera actelor naționale de aplicare a dreptului european. Cu toate acestea, principiile fundamentale ale protecției drepturilor omului au fost utilizate mai ales ca standarde externe pentru validarea actelor naționale de aplicare a dreptului european, în cadrul întrebărilor preliminare³⁷. Abia de curând, după intrarea în vigoare a Cartei

³⁴ *H. Labayle, supra*;

³⁵ *Ibidem*

³⁶ A se vedea mai ales hotărârea *Solange I* a Curții de la Karlsruhe, 29 mai 1974. În ciuda atenționărilor pe care unele jurisdicții naționale le-au exprimat referitor la condiționarea priorității dreptului comunitar/unional, majoritatea s-au arătat totuși dispuse să asigure respectarea angajamentelor asumate față de CE/UE. În acest sens poate fi evocată poziția instanțelor spaniole, care au făcut distincția între *prioritatea dreptului european* și *supremația Constituției* referitor la Tratatul privind Constituția pentru Europa, hotărârea Curții Constituționale spaniole 01/04 din 13.12.2004

³⁷ *M. Cartabia, supra*, p 168: se arată că, imediat după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, dispozițiile Cartei au început să fie invocate și raportat la instituțiile UE: C-92/09 și C-93/09 *Volter und Marcus*, CJUE 9 noiembrie 2010; C-236/09, *Association Belge des Consommateurs*, CJUE 1 marti 2011; totuși, chestiunile privind drepturile omului făcând obiectul a aproximativ 80 % din întrebările preliminare - *the preliminary reference became the in-fringement procedure for the european citizens*

drepturilor fundamentale, drepturile omului au început să fie invocate și impuse ca standarde interne obligatorii pentru instituțiile UE³⁸.

Spre deosebire de sistemul juridic al Convenției, care s-a construit pe baza recursurilor individuale directe, protecția drepturilor fundamentale în sistemul juridic al UE are la bază întrebările preliminare. Cooperarea dintre jurisdicțiile naționale și Curtea de Justiție este impusă de TFUE al cărui art. 267 instituie mecanismul întrebărilor preliminare. Mecanismul întrebărilor preliminare este facultativ pentru jurisdicțiile naționale ordinare, dar obligatoriu pentru jurisdicțiile naționale ale căror hotărâri nu sunt susceptibile de recurs. Cu toate acestea, statisticile arată că întrebările preliminare au fost adresate mai ales de jurisdicțiile ordinare și mai puțin de instanțele supreme.

În general, jurisdicțiile constituționale ale statelor membre UE au interpretat caracterul facultativ al mecanismului în ceea ce privește jurisdicțiile ordinare în favoarea justițiabilului. Curtea Constituțională spaniolă, de exemplu, a considerat că refuzul nejustificat de a transmite o întrebare preliminară violează Constituția în condițiile în care este vorba de chestiuni legate de protecția drepturilor fundamentale. Mai mult, în Germania este necesară motivarea refuzului indiferent de domeniul în care se înscrie solicitarea de a adresa CJUE întrebări preliminare. Aceste tendințe au fost confirmate și de jurisprudența CEDO privind obligația de a motiva refuzul de a transmite întrebările preliminare³⁹.

Pe de altă parte, oportunitatea întrebării preliminare trebuie evaluată de judecătorul intern. Deși instanțele supreme naționale sunt obligate să transmită întrebările preliminare în anumite situații (spre exemplu invalidarea actelor comunitare, conform jurisprudenței CJCE *Foto-Frost*⁴⁰), Curtea de Justiție poate la rândul său să analizeze oportunitatea și necesitatea răspunsului la întrebările preliminare. Tot CJUE se poate pronunța asupra răspunderii statului pentru refuzul instanțelor naționale supreme de a adresa întrebări preliminare, în condițiile jurisprudenței *Kobler*⁴¹.

Semnele de întrebare nu au întârziat să apară în legătură cu situația în care obiectul întrebării preliminare adresate CJUE ar coincide cu obiectul unei excepții de neconstituționalitate. Situația aceasta poate fi relativ frecventă, din moment ce majoritatea

³⁸ Art. 51 al Cartei UE prevede aplicabilitatea acestora în ceea ce privește actele instituțiilor și organelor Uniunii, precum și în ceea ce privește actele naționale de punere în aplicare a dreptului Uniunii. Punerea în aplicare a dreptului Uniunii reprezintă condiția pentru ca drepturile consacrate în Cartă să fie aplicabile și opozabile statelor, precum și oricărei entități publice și chiar altor persoane private.

³⁹ Curtea EDO, *Dhahbi c. Italia*, 17120/09, hotărârea din 8.04.2014.

⁴⁰ CJCE, *Foto-Frost*, C-314/85, hotărârea din 22.10.1987.

⁴¹ CJCE, *Kobler*, C-224/01, hotărârea din 30.09.2003.

drepturilor fundamentale sunt prevăzute și în Cartă, și în constituțiile naționale, iar procedura excepției de neconstituționalitate există în cele mai multe sisteme naționale europene.

Din jurisprudența CJUE nu reiese clar că judecătorul constituțional ar trebui să se pronunțe primul. Deși a avut ocazia să se pronunțe asupra acestor chestiuni în cazul *Melki*⁴², CJUE nu a oferit un răspuns clar la întrebările privind eventuala ierarhie între excepția de neconstituționalitate și întrebarea preliminară. În același timp, unele jurisdicții constituționale au recunoscut puterea suverană a judecătorului național de a aprecia, în cazul în care se pun simultan probleme de constituționalitate și de aplicare a dreptului UE, în ce ordine vor fi sesizate cele două instanțe competente și cum vor fi aplicate soluțiile în cazul în care sunt inadvertente⁴³.

În prezent, se constată că jurisdicțiile naționale ordinare și supreme, inclusiv cele constituționale, recurg din ce în ce mai des la procedura întrebărilor preliminare, în cadrul căreia CJUE asigură armonizarea și aplicarea unitară a dreptului european⁴⁴. Succesul acestui model de cooperare se reflectă în preluarea sa, ușor ajustată, de Protocolul 16 CEDO. Protocolul 16 prevede introducerea unei proceduri similare întrebărilor preliminare, aplicabilă în relația dintre instanța de la Strasbourg și instanțele supreme naționale competente în domeniul protecției drepturilor fundamentale, marcând astfel „începutul sfârșitului” erei cererilor individuale adresate direct instanțelor supranaționale⁴⁵.

Urmând logica principiului subsidiarității, Protocolul 16 CEDO a fost conceput ca un mecanism de prevenție a violării CEDO, punându-se accentul pe rolul activ al jurisdicțiilor naționale. Astfel, Curtea EDO poate, la solicitarea celor mai înalte jurisdicții naționale, să se pronunțe doar în drept și să ofere soluții de principiu cu privire la chestiuni grave ce țin de aplicarea și interpretarea CEDO. Pentru a solicita un aviz consultativ, instanța națională adresează Curții EDO o solicitare motivată, prin care instanța să arate că răspunsul la solicitare este esențial pentru soluționarea cazului. Solicitarea nu poate viza decât un caz pendinte, cu privire la care instanța trebuie să indice elementele *de jure* și *de facto* relevante, necesare Curții EDO pentru a se își putea motiva soluția.

⁴²CJUE, *Melki și Abdeli*, C-188/10 și C-189/10, hotărârea din 22.06.2010 privind excepția de neconstituționalitate în sistemul juridic francez.

⁴³ Curtea Constituțională germană, 1 Bv L 4/00, ordonanța din 11.07.2006. Considerăm oportun să reamintim că interpretarea oferită de CJUE ca răspuns la o întrebare preliminară are caracter obligatoriu în ceea ce privește chestiunile legate de interpretarea sau validitatea actelor instituțiilor europene.

⁴⁴ D. Ritleng, *Cours constitutionnelles nationales et renvoi préjudiciel*, Mélanges en l'honneur du Professeur Joel Molinier, LGDJ, Paris, 2012, p. 583-601, *apud E. Dubout*, op. cit., p. 295.

⁴⁵ M. Cartabia, *supra*, p 168

Contrar procedurii întrebărilor preliminare, mecanismul P 16:

- poate fi activat doar de cele mai înalte instanțe naționale
- este facultativ
- trebuie să vizeze chestiuni grave, de principiu, nu cazuri izolate

În concluzie:

- CEDO și Carta UE nu diferă foarte mult din punct de vedere substanțial, însă diferențele de interpretare nu sunt excluse, având în vedere că cele două instrumente juridice pot fi interpretate și aplicate de diverse jurisdicții naționale, precum și de jurisdicțiile europene.
- În absența unei ierhii între Carta UE și CEDO, armonizarea standardelor de protecție rămâne în continuare în sarcina instanțelor naționale și europene, a căror competență se intersectează pe terenul „blocului de convenționalitate” atunci când statele pun în aplicare dreptul UE.
- Până în prezent, Curtea EDO cât și CJUE au manifestat o tendință constantă de a se raporta la normele europene de protecție a drepturilor omului ignorând, la nevoie, sensul lor intrinsec, în scopul de a facilita coexistența celor două sisteme juridice.