

Regresul semnificativ în materia drepturilor omului prin propunerile de revizuire constituțională ale Comisiei prezidențiale

I. Drepturile omului – valoare europeană și constituțională fundamentală

În cadrul Consiliului Europei, drepturile omului reprezintă o valoare fundamentală a organizației și a statelor membre, conform art. 3 din Statutul Consiliului Europei. În cazul în care un stat membru violează grav acest principiu, el riscă sancțiuni internaționale, mergând până la excluderea din organizație, în temeiul art. 8 din tratatul său constitutiv.

Principalul tratat internațional adoptat în cadrul Consiliului Europei, Convenția europeană a drepturilor omului, completată prin Protocoalele adiționale, vizează tocmai consacrarea și garantarea drepturilor omului, aspect esențial într-un regim democratic, sub paza unei jurisdicții internaționale specializate, Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Similar, pentru Uniunea Europeană și pentru statele membre, drepturile omului reprezintă o valoare supremă. Articolul 6 din Tratatul asupra Uniunii Europene arată că aceasta se întemeiază, între altele, pe principiul respectării drepturilor omului, care este un principiu comun tuturor statelor membre. În cazul unei violări grave și persistente a acestui principiu, art. 7 permite aplicarea de sancțiuni internaționale, inclusiv suspendarea anumitor drepturi pentru statul în cauză.

Constituția României proclamă, prin art. 1 alin. (3), că România este un stat în care drepturile și libertățile cetățenilor constituie o valoare supremă, care este garantată. Întregul titlul II al Constituției este rezervat drepturilor și libertăților (ca și îndatoririlor) fundamentale.

Raportul Comisiei prezidențiale de analiză a regimului politic și constituțional din România – Pentru consolidarea statului de drept¹, redactat de această structură înființată prin decizie a Președintelui României, conține propuneri de revizuire constituțională care sunt în mod manifest contrare respectării drepturilor omului, ca valoare europeană și constituțională fundamentală. Ne propunem să semnalăm trei teze fundamentale greșite din acest raport, referitoare la efectul orizontal al drepturilor omului, la nereciprocity în materia drepturilor omului și la menținerea standardului existent de protecție a drepturilor omului. În plus, vom avea în vedere și un caz concret, acela al extrădării.

¹ Postat pe site-ul oficial al Administrației prezidențiale (www.presidency.ro).

II. Efectul orizontal al drepturilor omului

Potrivit Raportului Comisiei prezidențiale:

„Este de pildă evidentă neglijența legiuitorului constituant din 1991 în privința sistematizării dispozițiilor capitolului din Constituție cuprinzând catalogul drepturilor fundamentale; între dispozițiile privind drepturile civile și politice (defensive) sunt intercalate fără nicio ordine decelabilă dispoziții referitoare la drepturi social-economice. Dreptul la muncă, la un nivel de trai decent, protecția copiilor și tinerilor implică stabilirea anumitor priorități ale politicii sociale a statului, iar garantarea și realizarea lor efectivă se face² pe alte coordonate decât în cazul drepturilor defensive, unde e necesară doar o acțiune omisivă din partea acestuia”³.

Prin urmare, Raportul afirmă că, în Constituție, regăsim dispoziții „privind drepturile defensive (civile și politice)”, în cazul cărora este „necesară doar o acțiune omisivă” din partea statului.

Este adevărat că, la origine, drepturile civile și politice, ca libertăți clasice, expresie a reacției împotriva absolutismului feudal, au fost doar drepturi cărora le corespundea o obligație statală negativă. Statul avea doar obligația negativă de a se abține să violeze aceste drepturi: să nu omoare, să nu tortureze, să nu priveze ilegal de libertate, să nu încalce libertatea religiei, libertatea presei etc.

În niciun caz însă situația nu mai este aceeași astăzi, ținând în special seama de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, relativă la drepturile consacrate și garantate de Convenția europeană a drepturilor omului, care sunt drepturi civile și politice.

Astfel, drepturile din Convenție, deci drepturile civile și politice, sunt recunoscute indivizilor nu numai în raporturile lor cu statul, ci și în raporturile lor cu ceilalți particulari. Altfel spus, alături de efectul vertical al drepturilor (în planul stat – individ), există și efectul lor orizontal (în planul relațiilor inter-individuale). Drepturile omului trebuie protejate nu doar față de stat, ci față de orice particular, titularului fiindu-i indiferentă violarea lor de stat sau de alți particulari (individului îi este indiferent că este omorât, torturat, deposedat de bunurile sale etc. de un agent al statului sau de un simplu particular).

Pe cale de consecință, jurisprudența constantă a Curții de la Strasbourg afirmă, alături de obligația negativă a statului (în plan vertical, de a se abține să violeze drepturile omului), și existența obligațiilor pozitive (să ia toate măsurile necesare și care în mod rezonabil pot să-i fie cerute pentru a proteja individul în raporturile sale orizontale cu ceilalți particulari), acestea din urmă ca obligații de diligență.

Ignorând obligațiile pozitive ale statului în materia drepturilor civile și politice, rămânând la nivelul concepțiilor de acum câteva secole, din perioada Revoluțiilor burgheze, Raportul Comisiei prezidențiale este neștiințific și în conflict grav cu Convenția europeană, diminuând mult nivelul de protecție a drepturilor omului pe care România trebuie să îl asigure tuturor indivizilor aflați sub jurisdicția sa.

² Corect gramatical este „*se fac*”, fiind vorba de acordul predicatului cu un subiect multiplu.

³ Raportul Comisiei prezidențiale, Capitolul B – „*Crize și puncte sensibile*”, secțiunea 10 – „*Drepturile și libertățile fundamentale*”, p. 27-28.

III. Nereciprocity în materia drepturilor omului

În conținutul Raportului Comisiei prezidențiale se arată:

„Pentru a evita antrenarea răspunderii internaționale a statului în cazul în care nu se respectă dispozițiile referitoare la dreptul internațional din cauza unei legi posteroare, Comisia propune unificarea regimului raportului dintre dreptul intern și dreptul internațional în sensul unui monism cu prevalența dreptului internațional, sub rezerva principiului reciprocității (acest lucru este prefigurat de Legea nr. 590/2003). Termenul de „monism” trebuie considerat sub rezerva faptului că multe dintre normele internaționale nu au un caracter de aplicare directă (*self-executing*), caz în care pentru aplicarea lor este necesară adoptarea normelor interne”⁴.

Acest paragraf trebuie citit în contextul în care se propune regruparea dispozițiilor din art. 10, art. 11 (privitoare la Dreptul internațional general), art. 20 (relative la Dreptul internațional al drepturilor omului) și art. 148 (vizând Dreptul european unional) într-o diviziune constituțională unitară.

Îmbrățișăm propunerea consacării constituționale exprese a preeminenței întregului Drept internațional asupra dreptului intern, iar nu doar a Dreptului internațional al drepturilor omului.

În schimb, este aberantă științific introducerea cu caracter general a condiției reciprocității, adică și în materia drepturilor omului. Teoria reciprocității s-a putut aplica în toată splendoarea ei în secolul al XIX-lea, înainte de apariția organizațiilor internaționale și a generalizării tratatelor internaționale multilaterale, într-o societate internațională constituită exclusiv din state și familiarizată cu tratatele bilaterale.

În Dreptul internațional, drepturile omului sunt consacrate quasi-exclusiv prin tratate internaționale multilaterale, adoptate în cadrul organizațiilor internaționale și apărute de organe internaționale. Cum ar putea funcționa în această ipoteză teoria reciprocității (cu toată neclaritatea dacă reciprocitatea ar trebui să vizeze aplicarea normei internaționale sau numai preeminența ei)? Ar însemna că, dacă un stat parte la un tratat internațional multilateral în materia drepturilor omului violează drepturile omului, statul român, aplicând principiul reciprocității (care ar urma să fie consacrat constituțional), va refuza să îl mai aplice în dreptul intern (sau, după caz, îi va refuza preeminența) și va viola și el nestingherit drepturile omului!

Pe lângă faptul că este aberantă științific, propunerea contravine Dreptului internațional. Astfel, art. 60 paragraf 5 din Convenția de la Viena asupra dreptului tratatelor interzice utilizarea excepției de neexecutare a tratatului în cazul dispozițiilor referitoare la protecția persoanei umane conținute în tratatele cu caracter umanitar.

⁴ Raportul Comisiei prezidențiale, Capitolul C – „Linii de evoluție și recomandări de reformă instituțională”, secțiunea 21 – „Relația drept internațional - drept european - drept intern”, p. 81-82.

IV. Menținerea standardului existent de protecție a drepturilor omului

Conform raportului Comisiei prezidențiale:

„Comisia recomandă declararea ca nerevizuibilă⁵ a următoarelor elemente:

- forma republicană de guvernământ;
- democrația constituțională;
- pluralismul politic”⁶.

În prezent, art. 152 alin. (1) și (2) din Constituție conține limitele materiale ale revizuirii. În materia drepturilor omului, art. 152 alin. (2) arată că nicio revizuire constituțională nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora. Prin urmare, un anumit standard constituțional de protecție a drepturilor omului odată atins, el este ireversibil (în actuala Constituție), neputând fi suprimat sau diminuat, o revizuire constituțională neputând viza decât sporirea protecției drepturilor omului.

Curtea Constituțională a acordat o importanță deosebită menținerii standardului de protecție a drepturilor omului. Astfel, prin Decizia nr. 148 din 16 aprilie 2003 privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției României⁷, jurisdicția constituțională a reținut că o propunere de revizuire constituțională care ar intra în conflict cu dispozițiile Convenției europene a drepturilor omului și, în același timp, ar încălca limitele revizuirii impuse de Constituție, este neconstituțională (acordând astfel Convenției o forță supra-constituțională în raport de legiuitorul constituent derivat).

Se observă că revizuirea constituțională propusă de Comisia prezidențială elimină dintre limitele materiale ale revizuirii standardul atins de protecție a drepturilor omului, pentru care nu va mai exista vreo referință expresă. Or, eliminarea acestei limite materiale a revizuirii înseamnă slăbirea protecției constituționale a drepturilor omului, ceea ce este neconstituțional, intrând în conflict cu art. 152 alin. (2).

V. Extrădarea cetățenilor români

În cuprinsul Raportului Comisiei prezidențiale se susține:

„Cu ocazia revizuirii Constituției din 2003 a fost introdus un nou alineat, alin. (2), la art. 19, pe baza căruia cetățenii români pot fi extrădați în baza⁸ convențiilor internaționale la care România este parte, în condițiile legii și pe bază de reciprocitate. Comisia apreciază că orice prevedere constituțională care permite extrădarea propriului cetățean este o gravă eroare și o abatere de la principiile statului de drept. Interzicerea extrădării valorifică o regulă care corespunde tradițiilor constituționale și se regăsește în majoritatea altor constituții. Expulzarea sau extrădarea propriului cetățean reprezintă o măsură contrară legăturii de cetățenie, aceasta implicând o obligație de protecție pe care statul trebuie să o asigure cetățenilor săi. La momentul revizuirii Constituției României s-a produs o regretabilă confuzie între extrădare și remitere. Statutul Curții Penale Internaționale prevede

⁵ Corect gramatical este „nerevizuibile”.

⁶ Raportul Comisiei prezidențiale, Capitolul C – „Linii de evoluție și recomandări de reformă instituțională”, secțiunea 23 – „Revizuirea Constituției și limitele ei”, p. 83.

⁷ M. Of. nr. 317 din 12 mai 2003.

⁸ Expresia „pe baza ... în baza” este lipsită de stil.

posibilitatea de a preda Curții pe autorii de crime internaționale⁹, însă chiar acest Statut face distincția între extrădare (fapta unui stat de a preda o persoană altui stat) și remitere (fapta unui stat de a preda Curții o persoană pentru aplicarea prevederilor Statutului). Măsura remiterii nu este întotdeauna obligatorie, deoarece Statutul consacră principiul complementarității cu competența Curții și nu doar prioritatea acesteia în raport cu instanțele naționale (așa cum este cazul doar a¹⁰ instanțelor internaționale *ad hoc*). Comisia propune ca o viitoare formulare constituțională cu privire la extrădare și expulzare să păstreze actuala formă a art. 19, cu excepția alin. (2) care trebuie să fie înlocuit cu o normă care să prevadă că, potrivit angajamentelor internaționale ale României, orice persoană presupusă autoare a unor crime internaționale poate fi remisă instanței penale internaționale competente¹¹.

Cu privire la această concluzie din Raport, trebuie arătat că art. 19 din Constituția revizuită face o clară distincție între expulzare și extrădare. Astfel, în anumite condiții, este permisă exclusiv extrădarea unui cetățean român, dar niciodată expulzarea lui (expulzarea propriului cetățean fiind interzisă de dispozițiile art. 3 paragraf. 1 din Protocolul adițional nr. 4 la Convenția europeană a drepturilor omului).

De asemenea, textul confundă extrădarea cetățeanului (către autoritățile judiciare sau polițienești ale altui stat) cu livrarea lui unei jurisdicții penale internaționale, întrucât face vorbire de extrădarea *inter alia* pe bază de reciprocitate. Or, reciprocitatea poate exista numai între state (adică doar în caz de expulzare), dar nu și între un stat și o jurisdicție penală internațională (ipoteză la care deci textul nu se referă în mod expres). Dispozițiile constituționale ale art. 19 vizează explicit numai expulzarea și extrădarea, *a contrario* nu și livrarea unei persoane către un tribunal internațional penal.

În cazul expulzării propriului cetățean către un alt stat, putem ține eventual cont de tradițiile constituționale (aparținând secolelor trecute) numai dacă statul cărui îi este predat cetățeanul nu este membru al Uniunii Europene. Dimpotrivă, soluția tradițională este imposibilă când statul respectiv este membru al Uniunii Europene. Până și Curtea Constituțională a observat, în Decizia nr. 148 din 16 aprilie 2003 privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției României, că modificarea art. 19 din Constituție, cu ocazia revizuirii, în sensul înscrierii posibilității extrădării propriilor cetățeni, a fost făcută „pentru a da expresie unor exigențe ale *acquis*-ului comunitar”.

Astfel, tradițional, interzicerea extrădării propriului cetățean a fost considerată o normă de protecție a acestuia de statul său de cetățenie. Statul are cea mai mare

⁹ Curții Penale Internaționale îi sunt livrați nu „*autorii de crime internaționale*”, ci îi sunt livrate persoane bănuite de a le fi comis, respectându-se prezumția de nevinovăție (dacă se știe deja că este autor, deci că este persoană vinovată, nu mai are niciun sens livrarea sa Curții, care nu mai are ce să facă, nu mai are motiv să judece acea persoană). De altfel, în ultima frază a paragrafului, se face vorbire în mod corect de persoană „*presupusă autoare a unor crime internaționale*”.

¹⁰ Corect gramatical este „*al*”.

¹¹ Raportul Comisiei prezidențiale, Capitolul C – „*Linii de evoluție și recomandări de reformă instituțională*”, secțiunea 20 – „*Drepturile și libertățile fundamentale*”, subsecțiunea 20.5 – „*Recomandări de noi formulări constituționale*”, pct. 20.5.2 – „*Reformularea art. 19 alin. (2), în chestiunea extrădării*”, p. 75-76.

încredere în propriul său sistem judiciar, în timp ce sistemul judiciar al oricărui alt stat poate să nu asigure un proces echitabil, așa încât extrădarea propriului cetățean l-ar putea pune pe acesta în fața unui risc de a fi judecat și eventual condamnat fără respectarea exigențelor procesului echitabil. Evident, refuzul extrădării propriului cetățean nu semnifică impunitate pentru acesta, el putând fi judecat și eventual condamnat de instanțele penale ale statului său de cetățenie, competente potrivit principiului personalității legii penale.

Or, situația este complet diferită între statele membre ale Uniunii Europene. Acestea sunt, toate, state de drept, democratice și bazate pe preeminența dreptului, părți la Convenția europeană a drepturilor omului și pentru care drepturile omului reprezintă o valoare fundamentală. Prin urmare, sistemele lor juridice naționale asigură în principiu un proces penal echitabil, iar în caz de violare izolată a acestui drept există posibilitatea plângerii la Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Mai mult, principiul loialității împiedică un stat să pornească de la premisa că celelalte state membre ale Uniunii Europene nu ar respecta drepturile omului (obligație care figurează în Dreptul Uniunii Europene). În același timp, problema se pune în acești termeni diferiți și ca urmare a existenței cetățeniei europene (care se suprapune peste cetățenia statului membru al Uniunii Europene), precum și a normelor juridice europene privind cooperarea judiciară și polițienească între statele membre.

Altfel spus, reintroducerea interdicției constituționale de extrădare a cetățenilor, dacă ea ar viza și statele membre ale Uniunii Europene, ar pune statul român în conflict ireconciliabil cu Dreptul Uniunii Europene. Nu trebuie uitat că art. 11 din Constituție garantează îndeplinirea întocmai și cu bună-credință de statul român a obligațiilor sale internaționale convenționale, iar art. 148 consacră preeminența Dreptului Uniunii Europene, garanți fiind Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească.

VI. Concluzii

În materia drepturilor omului, Raportul Comisiei prezidențiale, acceptat și girat de Președintele României, reprezintă un mare regres în ceea ce privește protecția drepturilor omului. El conține, în probleme fundamentale, soluții arhaice, expirate, neștiințifice și profund nedemocratice, care sunt, în egală măsură, anticonstituționale și contrare obligațiilor internaționale ale României și statutului său de membru al Uniunii Europene și de parte la Convenția europeană a drepturilor omului. Tot ceea ce putem spera este ca aceste propuneri să rămână literă moartă și să nu se transforme niciodată în text normativ (constituțional).

Girând Raportul Comisiei prezidențiale care conține asemenea propuneri de revizuire constituțională, Președintele României a violat dispozițiile constituționale ale art. 11 alin. (1), privind obligația statului român de a-și îndeplini întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte, încălcând în același timp obligația sa de garant al angajamentelor privind Uniunea Europeană, prevăzută de art. 148 alin. (4), și pe aceea de garant al Constituției, înscrisă în art. 80 alin. (2) din Constituție.

Nu în ultimul rând, multiplele greșeli gramaticale din Raport încalcă norma din art. 13 din Constituție, privind caracterul limbii române de limbă oficială a statului român.