

VALENTIN Constantin*

Rezerva de constituționalitate a Federației Ruse

Acest articol nu este o analiză propriu-zisă a Hotărârii Curții Constituționale a Federației Ruse din 14 iulie 2015, hotărâre prin care aceasta condiționează aplicarea unor anumite hotărâri ale Curții de la Strasbourg în sistemul intern de conformitatea lor cu Constituția Federației Ruse¹.

O precizare liminară este probabil necesară. Am numit „rezervă de constituționalitate” o tehnică juridică al cărei efect (uneori și scop) este blocarea aplicării dreptului internațional, în special a dreptului derivat al unor organizații internaționale. Tehnica constă în a respinge, *à la carte*, anumite obligații care decurg dintr-un tratat, utilizând ca bază juridică o ipotetică neconstituționalitate a actelor de aplicare și a normelor interne care permit aplicarea tratatului, conform obiectului și scopului său. Această tehnică are efectul unei rezerve *post-hoc* la tratat și apare în deciziile curților constituționale sau a instanțelor de drept comun competente să declare neconstituționalitatea unor norme juridice din sistemul intern.

Rezerva de constituționalitate, utilizată în prezent de un număr relativ modest de state, se va extinde, după părerea mea, în curând, datorită flexibilității ei. Care va fi soarta angajamentelor internaționale dacă practica rezervei de constituționalitate se va extinde? Unii vor spune că dreptul internațional convențional ar fi ireversibil măcinat de toate incertitudinile posibile. Alții ar spune că dreptul internațional este astăzi, oricum, letargic. Dreptul internațional convențional este deja fragil datorită faptului că, exceptând tratatele care reglementează domenii tehnice (de beneficiul cărora nici un stat nu-și permite să fie privat), marile tratate multilaterale au o intensitate juridică relativ slabă, datorită sistemului de rezerve libere admis de dreptul tratatelor, de prezența declarațiilor interpretative sau de refuzul statelor cu pondere în relațiile internaționale de a participa la anumite tratate. Or, dacă asupra tratatelor ar plana și marea incertitudine legată de respectarea în viitor a angajamentelor asumate, ar mai rămâne foarte puțin conținut juridic pentru foarte puține state-părți la tratate.

Curtea Constituțională a Federației Ruse s-a pronunțat în 2015 asupra unei sesizări privind motive de neconstituționalitate înaintate de un grup de deputați ai Dumei de Stat. Textele legale evocate erau neconstituționale pentru că, în opinia deputaților, obligau Rusia să aplice hotărârile Curții de la Strasbourg chiar și atunci când erau în contradicție cu dispozițiile Constituției Federației Ruse.

Autoritatea hotărârilor Curții de la Strasbourg provine din art. 32 din Convenția europeană, care a conferit Curții sarcina de a asigura interpretarea Convenției. Interpretarea Convenției de către Curte posedă aceeași autoritate pe care o posedă interpretările curților constituționale în materia constituțiilor statale. S-a spus în doctrină că reprezintă o „autoritate de lucru interpretat”, prin analogie cu „autoritatea de lucru judecat”.

* *Universitatea de Vest, Timișoara*
valentinconstantin@valentin-asociatii.com

¹ Traducerea hotărârii este disponibilă în acest număr al revistei.

Curtea însăși, într-un *dictum* celebru, a afirmat că hotărârile sale „*servesc nu doar soluționării cazurilor cu care a fost sesizată, ci, mai larg, să clarifice, să salvgardeze și să dezvolte normele Convenției și să contribuie ca statele să-și respecte angajamentele pe care le-au asumat în calitatea lor de Părți contractante*” (*Irlanda c. Regatul Unit*, 18 ianuarie 1978, §158).

În primii ani ai acestui secol, Curtea și-a afirmat voința de a tranșa „*în interesul general*” chestiuni care țin de „*ordinea publică*” și privesc „*ansamblul comunității statelor-părți la Convenție*” (*Karner c. Austria*, din 24 iulie 2003, §26).

Controlul pe care Curtea Constituțională era chemată să-l efectueze era un control abstract, fără legătură cu un anumit caz concret. Mai întâi Curtea a precizat că nu poate controla constituționalitatea unui tratat internațional după ratificarea sa, însă a decis că poate controla totuși anumite norme juridice interne „*în măsura în care acestea vizează chestiunea executării hotărârilor Curții europene împotriva Rusiei, executare pusă în sarcina statului și a cărei realizare nu este în acord cu Constituția Federației Ruse*”.

Curtea a afirmat apoi că niciun tratat internațional, așadar nici Convenția europeană a drepturilor omului, „*nu anulează prioritatea Constituției Federației Ruse în sistemul de drept rus și, prin urmare (hotărârile Curții de la Strasbourg, n.a.), vor fi executate în limitele acestui sistem numai sub condiția recunoașterii forței juridice supreme a Constituției Federației Ruse*”. Curtea Constituțională nu a omis nici ipoteza în care Constituția Rusiei oferă o protecție mai mare a drepturilor omului, ipoteză în care, evident, nu poate accepta „*interpretările Convenției date de Curtea europeană*”.

În fine, Curtea a evocat în sprijinul poziției sale câteva decizii ale Tribunalului Constituțional al Germaniei, în special chestiunea executării hotărârii *Görgülü c. Germania* din 26 februarie 2004 a Curții de la Strasbourg. Au fost amintite apoi poziția Curții Constituționale a Italiei față de hotărârea *Maggio și alții c. Italia*, din 31 mai 2011 și, *nota bene*, poziția aceleiași Curți față de hotărârea Curții Internaționale de Justiție din 2012 în cazul *Imunitățile juridiciale ale statului (Germania c. Italia, intervenient Grecia)*. Lista de exemple se încheie cu hotărârea din 16 octombrie 2013 a Curții Supreme a Regatului Unit referitoare la hotărârea Curții de la Strasbourg *Hirst c. Regatul Unit (nr. 2)* din 6 octombrie 2005.

Înainte de a conchide, Curtea Constituțională a dat două exemple de conflict între Constituția Rusiei și hotărârile Curții de la Strasbourg: *Konstantin Markin c. Rusia*, din 22 martie 2012, și *Anchugov și Gladkov c. Rusia*, din 4 iulie 2013. Exemplele sunt elocvente și interesante.

În primul caz, Markin, un militar rus, a solicitat un concediu parental de trei ani, corespunzător celor pe care le acordă legislația internă rusă femeilor angajate în armată. Însă, militarilor-bărbați legislația rusă le recunoaște doar un concediu parental redus de trei luni, care se acordă în circumstanțe speciale. Concediul parental a fost inițial refuzat și, după epuizarea recursurilor interne, Markin a înaintat o plângere la Curtea de la Strasbourg.

Camera Curții europene, în 2010, cu șase voturi la unu, a constatat violarea art. 14 din Convenție (discriminare) combinat cu art. 8 (protecția vieții private și de familie). Sesizată în 2011 la cererea Guvernului Federației Ruse, Marea Cameră, cu o majoritate de șaisprezece la unu, a menținut soluția Camerei. În pofida majorităților de vot consistente, în ambele grade, am considerat de la bun început soluția Curții de la Strasbourg discutabilă.

În primul rând, Guvernul rus a ridicat o excepție pe care Curtea ar fi putut să o ia în considerare. Guvernul a solicitat, în baza art. 37 din Convenție, radierea cauzei de pe rol. Guvernul a susținut că i-a acordat finalmente lui Markin un concediu parental de doi ani și o reparație financiară corespunzătoare și a mai susținut că aceste măsuri reprezentau, în

substanță, o recunoaștere a violării Convenției. Curtea a refuzat să radieze cauza de pe rol, considerând că „*circumstanțe speciale care privesc respectul drepturilor omului garantate de Convenție și de Protocoalele sale pretind ca ea să continue examinarea plângerii pe fondul cauzei*” (§84). La §89 Curtea a adăugat: „*dacă sistemul pus în operă de Convenție are ca obiect fundamental să ofere un recurs deschis particularilor, el are în același timp să tranșeze, în interesul general, chestiuni care aparțin de ordinea publică, dezvoltând normele de protecție a drepturilor omului și extinzând jurisprudența în acest domeniu la ansamblul comunității de state-părți la Convenție*”. Cu titlu de excepție, Guvernul rus a mai invocat și faptul că reclamantul a abuzat de dreptul de recurs individual. Așa cum a arătat în opinia sa dizidentă judecătorul Popovici, majoritatea nu a acordat acestui aspect atenția cuvenită deși existau indicii că reclamantul „ar fi putut să fie ghidat de ideea de a acționa în fraudă legii interne”.

În fine, în apărarea pe fondul cauzei, Guvernul a susținut că în domeniul securității naționale statele dispun de o largă marjă de apreciere, și a subliniat că instanța Constituțională a Federației Ruse a apreciat normele legislative în cauză ca fiind constituționale. Curtea de la Strasbourg, a susținut Guvernul, „*trebuie să respecte alegerile politice ale legislatorului național, mai puțin atunci când alegerile acestuia sunt lipsite în mod manifest de o bază rezonabilă*” (§112).

Curtea a respins aceste argumente ale Guvernului, și altele pe care nu le mai reproduc aici, cu o motivare, după opinia mea, foarte puțin convingătoare. Ceea ce mi se pare surprinzător este că majoritatea judecătorilor Marii Camere s-au lansat în considerații privind strategiile militare ale unui stat. Iată un singur exemplu: „*[...] nimic nu indică că autoritățile ruse au efectuat vreodată expertize sau studii statistice pentru a evalua numărul militarilor de sex masculin susceptibili să ia un concediu parental de trei ani la un moment dat și care sunt doritori să o facă, pentru a analiza consecințele pe care luarea unor asemenea concedii ar putea să le aibă pentru eficacitatea operațională a armatei. Pentru Curte, simplul fapt că toți militarii de sex masculin sunt la vârsta la care ar putea procrea, așa cum indică Guvernul, nu este suficient pentru a justifica diferența de tratament litigioasă între bărbați și femei în armată*”. (§144)

A fost oare nerezonabilă invocarea marjei de apreciere? Se știe că recent, Consiliul European a afirmat cât se poate de solemn, prin Protocolul 15, că recunoaște statelor „o marjă de apreciere” în privința măsurilor adoptate pe plan intern. Aceasta ar fi consecința logică a principiului subsidiarității care este implicat în mecanismul de control al Convenției. Însă marja de apreciere este un principiu afirmat mai devreme, în jurisprudența Curții europene. Este adevărat că utilizarea sa a fost suficient de inconstantă încât să facă principiul obscur². Indiferent de diversele oscilații, cred că în domeniul apărării statele ar trebui să se bucure de o marjă de apreciere mai mare decât se bucură, să spunem, în domeniul politicii urbanistice sau în domeniul fixării vârstei de pensionare, domenii în care Curtea de la Strasbourg a recunoscut marja de apreciere fără ezitări.

În cazul *Anchugov și Gladkov* soluția Curții este și mai greu de înțeles. Anchugov era condamnat la moarte pentru omor, furturi și escrocherie. Gladkov era și el condamnat la moarte pentru omor, furturi agravate (în grup), plus rezistență opusă poliției. Art. 33 § 3 din Constituția Federației Ruse interzice persoanelor condamnate dreptul la vot la alegerile legislative. Cei doi reclamânți au contestat de mai multe ori, fără succes, norma constituțională în

² A se vedea *F. Sudre*, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, Paris 2015, p. 27.

fața Curții Constituționale a Federației Ruse. Au promovat și procese cu același obiect în fața instanțelor de drept comun. La 16 februarie 2004 s-au adresat Curții de la Strasbourg invocând violarea art. 3 al Protocolului 1 (dreptul la alegeri libere). Guvernul s-a apărat susținând că spre deosebire de cazul *Scoppola* sau de cazul *Hirst*³, interdicția dreptului la vot al condamnaților nu are o bază legislativă, ci una constituțională. În această situație, a subliniat Guvernul, interdicția nu poate fi modificată de Parlament, iar el însuși nu este în măsură să determine revizuirea Constituției.

În replică, Curtea a subliniat că statele nu se bucură de nici o imunitate constituțională, ceea ce, conform dreptului internațional este adevărat, și a constatat că Federația Rusă a violat art. 3 al Protocolului 1. Însă considerațiile suplimentare ale judecătorilor Curții sunt de neînțeles. Curtea consiliază Federația Rusă să găsească, sub controlul Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei soluția cuvenită. Apoi, indică Guvernului rus să ia toate măsurile posibile pentru a asigura respectul Convenției, inclusiv printr-o „*formă de proces politic sau printr-o interpretare a Constituției în conformitate cu Convenția*”.

Problema supremației constituției, înțelegă ca o regulă juridică care determină raportul dintre un sistem de drept intern și angajamentele juridice internaționale ale statului de referință, este o problemă prea puțin complicată, însă, surprinzător, este rareori înțeleasă. Principala eroare, cred, este aceea că este analizată monist, de juriști impregnați cu o teorie generală a sistemelor juridice construită plecând de la modele de sisteme de drept intern. Ei sunt prea puțin familiarizați cu teoria relațiilor internaționale și mai ales cu teoria dreptului internațional.

La originea sa, dreptul internațional modern (post-westfalian) era indubitabil autonom în raport de orice sistem de drept intern. De aceea, chiar de la începuturile jurisprudenței internaționale, toate normele de drept intern, inclusiv normele constituționale, au fost considerate fapte din perspectiva dreptului internațional. Aceasta este premisa dualistă sau dualismul din perspectiva dreptului internațional. La fel funcționează lucrurile și astăzi. De exemplu, dacă un stat sau mai multe state decid să acorde unui tribunal internațional competența de a tranșa diferende juridice, normele juridice ale statului sau ale statelor vor fi analizate invariabil de tribunal ca simple fapte și nu ca norme juridice. Mai precis, normele juridice ale unui stat parte la Convenția europeană a drepturilor omului, în ipoteza în care sunt contrare Convenției sunt analizate de Curtea de la Strasbourg ca fapte internaționale ilicite. În această calitate, normele juridice interne contrare Convenției antrenează răspunderea internațională a statului, iar Curtea europeană va declara violarea Convenției. Mai mult, Curtea europeană s-a pronunțat și asupra jurisprudenței curților constituționale, organe care garantează supremația constituțiilor în sistemele de drept intern. Curtea a afirmat tranșant că „*statele nu dispun de nici o imunitate constituțională*” (*Partidul Comunist Unificat din Turcia c. Turcia* din 30 ianuarie 1998, § 29-30), iar în celebra cauza *Zielinski, Pradal, Gonzalez și alții c. Franța* din 20 octombrie 1999, Curtea a apreciat că o lege considerată de Consiliul Constituțional conformă cu Constituția Franței este totuși contrară Convenției. Însă dualismului internațional îi corespunde un dualism intern.

Fără îndoială că judecătorii de la Strasbourg știau cum a fost aplicată până în prezent Convenția europeană în statele membre și cum a fost privită în statele membre jurisprudența Curții. Poziția ierarhică a tratatelor în statele membre este diferită, inclusiv poziția ierarhică a Convenției europene. Spania, Portugalia și România au plasat-o la nivel constituțional prin

³ A se vedea *Hirst c. Marea Britanie*, 6 octombrie 2005 și *Scoppola c. Italia*, 22 mai 2012.

textul constituțiilor. Un număr relativ redus de state plasează Convenția la un nivel supralegislativ, dar infraconstituțional. În fine, celelalte state acordă Convenției un nivel legislativ. Judecătorii Curții știu, de asemenea, că jurisprudența pe care o produc se bucură de un tratament diferit în ceea ce ei numesc „comunitatea statelor”. Incorporarea Convenției în sistemele de drept intern nu a însemnat și o incorporare automată a hotărârilor Curții în sistemul intern. De exemplu, în România, în Monitorul Oficial sunt publicate doar hotărârile Curții care privesc România. Așadar, dualismul este prezent în sistemele de drept intern chiar și atunci când poziția statului în materia raporturilor de sistem pare să fie monistă.

Mai nou, trebuie să luăm act și de un dualism ceva mai radical. Acum devine clar că în calitatea lor de puteri garante a autonomiei sistemelor de drept statale, curțile constituționale pot ridica un baraj efectiv în calea dreptului internațional. Și este la fel de clar că o serie de state au decis să se opună încercărilor Curții de la Strasbourg de a crea un regim al protecției drepturilor fundamentale care să justifice analogia sistemului Convenției cu o „ordine publică europeană”. Iar aceste state nu riscă prea mult din perspectiva relațiilor internaționale. Nu există riscuri politice deoarece Curtea de la Strasbourg aparține unei organizații internaționale subfinanțate și aflate de mai mult timp în declin. Nu există nici riscuri reputaționale, pentru că dacă ar fi existat vreodată asemenea riscuri, statele nu ar fi privit apatice cifrele amețitoare ale plângerilor individuale sau cifrele îngrijorătoare ale condamnărilor pronunțate pentru violarea unei liste extinse de drepturi protejate de Convenție și de Protocoalele sale.

În acest punct trebuie să considerăm România norocoasă, iar pe cei care au introdus în Constituția României, la art. 20 alin. (1), „modelul spaniol”, trebuie să îi considerăm inspirați. Vreau să citez Curtea constituțională a Spaniei care a afirmat foarte limpede că jurisprudența Curții de la Strasbourg „trebuie să constituie un criteriu de interpretare a normelor constituționale care protejează drepturile fundamentale”⁴. Fiind vorba de același text constituțional, interpretarea lui este, desigur, valabilă și pentru România. Prin urmare, în Spania sau în România riscul unui conflict de interpretare între curțile constituționale și Curtea de la Strasbourg este absent. Altfel spus, în sistemul nostru juridic, ca efect al art. 20 alin. (1), orice control al respectării Convenției este implicit și un control de constituționalitate.

Există desigur la noi și excepția introdusă în anul 2003 la alin. (2) al art. 20, ipoteza protecției interne mai favorabile decât protecția internațională. Inițial această ipoteză a fost pusă în lumină de Tribunalul constituțional de la Karlsruhe, în absența unei norme constituționale în Constituția Germaniei Federale. Este clar că norma noastră de la alin. (2) al art. 20 a fost inspirată de poziția Tribunalului constituțional al Germaniei. Norma creează o rezervă specială de constituționalitate, legată de aplicarea dreptului internațional al drepturilor omului, rezerva regimului de protecție intern mai favorabil.

Principala întrebare mi se pare aceasta: oare organizațiile cu funcții explicite sau implicite de integrare politică sau economică periclitează într-adevăr integritatea sistemului juridic intern sau, într-un alt limbaj, actele acestor organizații pot periclita într-adevăr supremația unei constituții?

Dacă ar fi să mă refer doar la organizarea internațională postbelică, nu există acte internaționale care se afecteze supremația constituției unui stat mai mult decât o poate face o rezoluție a Consiliului de Securitate al ONU adoptată în baza normelor din Capitolul VII din Cartă. Dacă Consiliul de Securitate impune prin rezoluție, de exemplu, sancțiuni, un stat va fi

⁴ A se vedea Decizia nr. 303/93 din 25 octombrie 1993.

nevoit să le aplice chiar împotriva celui mai fidel aliat al său. Rezoluția Consiliului instituie obligații necondiționate și nu este susceptibilă de apel. Mai mult, rezoluția este actul internațional a cărui violare atrage, prin excelență, sancțiuni internaționale centralizate. Este ipoteza în care este foarte puțin probabil ca o eventuală ignorare a dreptului internațional să rămână fără consecințe juridice. Iată cum afectează rezoluțiile Consiliului de Securitate dreptul fundamental al statului de a-și conduce relațiile internaționale. Și dacă considerăm că actele unei organizații internaționale pot periclita supremația unei constituții, atunci nu avem decât să constatăm că acest fapt se întâmplă de mult timp și într-un mod semnificativ.

Fără îndoială că necesitatea asigurării supremației constituției nu reprezintă un răspuns juridic la problema raporturilor de sistem. Supremația constituției le apare juriștilor care nu au o formație de internaționaliști ca un refuz plauzibil al statului de a aplica dreptul internațional în momente critice. Din perspectiva dreptului internațional rezerva de constituționalitate este o tehnică inadmisibilă, pentru că exclude aplicarea unor dispoziții ale tratatului după intrarea lor în vigoare și înainte de denunțarea tratatului, exclude aplicarea unei norme care a devenit prea oneroasă, fie în termeni de interese politice, fie în termeni de costuri reputaționale.

Pentru mine, poziția Curții de la Strasbourg este greu de înțeles. Dacă a observat că Rusia a făcut tot ce era posibil ca să evite o nouă condamnare, trebuia să se mențină, ținând cont de toate circumstanțele cauzei, în prima linie a activismului judiciar? Miza, o situație care părea discriminatorie în cadrul unor raporturi de muncă, nu era importantă. Trebuia luat sau nu în considerare faptul că instanța Constituțională a Rusiei examinase în prealabil, în ambele exemple, normele interne considerate de petenți neconstituționale și confirmase constituționalitatea lor?

Până la urmă, Curtea de la Strasbourg este un tribunal internațional, iar rolul de constructor al „ordinii publice europene” și l-a asumat într-un mod, cum spun juriștii, pretorian. Judecătorii tribunalelor internaționale se autolimitează, de regulă, în hotărârile lor. În schimb, garanții unei ordini publice sunt dominați de activismul judiciar.

Însă, așa cum se știe, relațiile internaționale ale statelor sunt asigurate de guverne, prin ministerele lor de externe. Rămâne de neînțeles cum ar putea, într-un stat de drept, bazat pe separația și echilibrul puterilor, o curte constituțională să determine un guvern să interpreteze constituția statului într-un anumit fel.

O curte internațională, atunci când observă că aplicarea dreptului internațional se lovește de o problemă juridică structurală a statului în discuție, așa cum s-a întâmplat în acest caz, nu va confrunța niciodată statul cu o obligație internațională a cărei îndeplinire este blocată *de facto*, din motive care nu sunt sub controlul organelor statului. Pentru că dacă vorbim de necesitatea revizuirii unei constituții, acest fapt poate fi imposibil de obținut, de pildă atunci când revizuirea este condiționată de succesul unui referendum.