

Rodoljub ETINSKI

O analiză retrospectivă și prospectivă a drepturilor omului în Uniunea Europeană

I. Privire retrospectivă asupra drepturilor omului în Uniunea Europeană

Experiența teribilă a celui de-al Doilea Război Mondial a influențat în mod substanțial dezvoltarea postbelică a Europei și a lumii întregi. Organizația lumii create după război a fost înființată pentru a „izbăvi generațiile viitoare de flagelul războiului” și a „reafirma credința în drepturile fundamentale ale omului, în demnitatea și valoarea persoanei umane”. În 1948, Adunarea Generală a ONU a adoptat Declarația Universală a Drepturilor Omului, care a devenit piatra de temelie a sistemului universal al drepturilor omului. Pe 5 mai 1949, Statutul Consiliului Europei a fost semnat la Londra de către reprezentanții a 10 națiuni¹. Pe 4 noiembrie 1950, Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Convenția) a fost semnată la Roma. Pe 18 aprilie, anul următor, s-a semnat la Paris tratatul care înființa Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului. În decursul acestor trei ani au fost așezate așadar temeliele Europei moderne. Cea mai evidentă caracteristică a perioadei a fost disponibilitatea statelor vest-europene de a recunoaște supremația drepturilor omului și de a începe procesul de transfer al prerogativelor naționale către instituțiile europene. Șaizeci de ani mai târziu, aproape toate statele europene sunt Părți la Convenție. Aproximativ 800 de milioane de persoane pot apela la CEDO. Încrederea în Curte a crescut în mod sistematic, iar numărul de solicitări formulate s-a dublat la fiecare patru ani. Cele trei Comunități au devenit în timp Uniunea Europeană, care include în clipa de față 27 de țări.

Dintr-o perspectivă contemporană, ar putea să pară surprinzător că acum 50 de ani cele trei tratate fondatoare care au pus bazele celor trei Comunități nu s-au ocupat de tema drepturilor omului². Sau, mai precis, nu au cuprins nimic care să se apropie de dimensiunile unei carte a drepturilor omului. Tratatele fondatoare nu au pretins să joace rolul unei constituții. Obiectivul principal îl constituia integrarea economică. Competențele Comunităților au fost limitate la ceea ce era necesar pentru stabilirea unei piețe comune. Cu toate acestea, nu se poate spune că niciunul dintre Tratatate nu a avut nimic de-a face cu drepturile omului. Tratatul Comunității Economice Europene (Tratatul CEE) conține o prevedere generală privind discriminarea pe bază de naționalitate [la data respectivă art. 7(1), astăzi art. 12(1)], ca și principiul plății egale pentru muncă egală pentru bărbați și femei (art. 119 inițial, acum art. 141). Anumite

¹ Regatul Belgiei, Regatul Danemarcei, Republica Franceză, Republica Irlandeză, Republica Italiană, Marele Ducat al Luxemburgului, Regatul Țărilor de Jos, Regatul Norvegiei, Regatul Suediei și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord.

² Punctul de vedere general acceptat este că tratatul fondator al CE nu conține prevederi exprese privind protecția drepturilor omului. A se vedea *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlandei* (App. no. 45036/98), Decizia din 30 iunie 2005, alin. (73).

drepturi privind apărarea de sancțiuni de ordin pecuniar din partea Comisiei au fost recunoscute de Tratatul de înființare a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (Tratatul CECO).

Așadar, Tratatul au atins și teme care reprezintă, incontestabil, chestiuni de drepturile omului. Cu toate acestea, referirile la drepturile omului au lipsit. Asemenea omisiuni ar putea avea câteva explicații. Este posibil ca autorii tratatelor să fi considerat că drepturile omului jucau un rol mult mai important în domeniul politic decât în cel economic și că „o organizație economică cu funcții limitate ar putea cu greu să intervină în domeniul drepturilor fundamentale protejate în mod tradițional, precum și că actorii economici puternici, mai degrabă decât cetățenii individuali sau alți beneficiari vulnerabili ai protecției drepturilor omului, ar fi afectați de asemenea prevederi în primul rând”³. În plus, scena europeană postbelică trecea printr-o perioadă de schimbări extrem de adânci și radicale. CEDO a adus cu sine un mecanism de control supranațional deschizând posibilitatea ca o persoană privată să intre în litigiu cu un stat înaintea Comisiei Europene și a CEDO. Chiar și țările europene cu sisteme democratice vechi și în care domnia legii era de mult asigurată s-au arătat reticente față de o asemenea opțiune⁴. Apoi, ideea transferului unora dintre puterile naționale către instituțiile europene și a stabilirii unor instituții cu puteri supranaționale era, pe atunci, una radicală. E de înțeles că progresele în această direcție nu s-au făcut fără dificultăți.

Unii autori amintesc, de asemenea, circumstanțele istorice concrete. Tratatul care a pus bazele Comunității de Apărare, semnat de cele șase membri fondatori în 1952, a fost urmat de propuneri ambițioase vizând o Comunitate Politică Europeană, propuneri „concepute în 1953 și prezentate apoi sub forma unui nou proiect de tratat, care avea ca scop fundamental, printre altele, protejarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale”⁵. Totuși, proiectul a fost respins de Adunarea Națională Franceză în 1954⁶.

Absența prevederilor privind drepturile omului în Tratatul fondatoare a devenit o temă sensibilă a relațiilor dintre curțile germane și CJCE. Cele dintâi au considerat drepturile fundamentale ca având importanță principală⁷, iar puținele cazuri în care Curtea Comunităților Europene nu s-a ocupat de drepturile omului în conformitate cu așteptările jurisprudenței germane au pus în primejdie disponibilitatea acesteia din urmă de a recunoaște supremația dreptului comunitar asupra dreptului național german, acolo unde exista un conflict privind drepturile fundamentale garantate de Legea fundamentală germană. În cazul *Stork* din 1959, CJCE a subliniat faptul că Înalta Autoritate a Comunității Cărbunelui și Oțelului trebuie să aplice dreptul comunitar și că nu are puterea de a examina „o plângere care susține că, atunci când decizia

³ Paul Craig, Grainne de Burca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2003, p. 318.

⁴ M.W. Janis, R.S. Kay, A.W. Bradley, *European Human Rights*, Oxford University Press, 2000, p. 16-22.

⁵ Ibidem.

⁶ (<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r00001.htm>)

⁷ Drepturile fundamentale și drepturile omului sunt folosite în text ca sinonime.

a fost adoptată, aceasta a încălcat principiile dreptului constituțional german”⁸. În cazuri ulterioare din 1960, CJCE a repetat că nu poate nici interpreta și nici aplica prevederile Legii fundamentale germane atunci când examinează legalitatea unei decizii a Înaltei Autorități, negând totodată existența unor drepturi prevăzute de dreptul comunitar care ar fi fost garantate de legea germană⁹. Astfel de evoluții au dus la tensiuni între curțile germane și CJCE.

Salvarea a apărut în 1969, odată cu **cazul Stauder**. Pentru a stimula vânzarea surplusului de unt pe piața comună, Comisia a permis statelor membre să ofere unt la un preț redus anumitor categorii de consumatori. A obligat statele membre să ia măsuri, eliberând cupoane pentru consumatori, în scopul de a se asigura că untul ieftin ajunge la destinația intenționată. Au existat însă diferențe între diversele versiuni ale deciziei în funcție de limba în care au fost redactate. Versiunea germană specifică că cupoanele indică numele consumatorului, în timp ce alte versiuni nu conțineau o asemenea prevedere. Dl Stauder a considerat că menționarea numelui său atunci când achiziționează unt la preț redus era umilitoare, fiind astfel interzisă de Legea fundamentală germană. Curtea de contencios administrativ de la Stuttgart a transmis cazul la CJCE, care a răspuns că „într-un caz precum cel de față trebuie să aibă câștig de cauză interpretarea cea mai liberală, cu condiția să fie suficientă pentru atingerea obiectivelor urmărite de decizia în chestiune...”. Conform acestei interpretări, Curtea a decis că prevederea în chestiune nu făcea obligatorie identificarea beneficiarilor prin intermediul numelor lor și a conchis că „astfel interpretată, prevederea nu conține nimic de natură a prejudicia drepturile fundamentale ale ființei umane garantate de principiile generale ale legii comunitare și protejate de Curte”¹⁰. Cazul s-a dovedit de importanță capitală. A stat la baza unui proces de exprimare a drepturilor omului sub forma principiului general al dreptului comunitar. De asemenea, a îndemnat statele membre să interpreteze, pe cât posibil, deciziile Comunităților Europene (CE) în conformitate cu drepturile omului.

Cazul *Stauder* a salvat situația fără să oprească însă disputa dintre jurisprudența germană și CJCE cu privire la relația dintre principiile constituționale germane și dreptul comunitar. Discuția a continuat în cazul *Internationale Handelsgesellschaft*¹¹ din 1970. Curtea administrativă din Frankfurt pe Main a refuzat să accepte valabilitatea prevederilor Comunității privind sistemul de garanții impus prin Reglementarea 120/67 a Consiliului privind organizarea comună a pieței de cereale. Garanțiile pentru obținerea licențelor de import sau export urmau să fie pierdute dacă importul sau exportul nu se realiza în timp util. Conform curții administrative, sistemul de garanții se dovedea contrar anumitor principii structurale ale legii constituționale

⁸ Cazul nr. 1-58, *Friedrich Stork & Cie c. Înalta Autoritate a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului*, Decizia Curții din 4 februarie 1959.

⁹ Cazurile reunite 36, 37, 38-59 și 40-59, *Präsident Ruhrkolen-Verkaufsgesellschaft mbH, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Mausegatt Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH and I. Nold KG c. Înalta Autoritate a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului*, Decizia din 15 iulie 1960.

¹⁰ Caz 29-69, *Erich Stauder c. City of Ulm – Sozialamt*, Decizia din 12 noiembrie 1969.

¹¹ Caz 11-70, *Internationale Handelsgesellschaft GmbH c. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Decizia din 17 decembrie 1970.

germane care ar trebui să fie protejate de dreptul comunitar, cu rezultatul că **primatul dreptului supranațional** trebuia să lase întâietate dreptului constituțional german. Curtea administrativă a făcut referire la principiile libertății de acțiune și de dispoziție, la libertatea economică și la proporționalitate. CJCE a respins această abordare. A repetat că „validitatea unei măsuri comunitare sau a efectului acesteia într-un stat membru nu poate fi afectată de afirmații conform cărora aceasta s-ar împotrivi drepturilor fundamentale formulate de constituția statului în cauză sau de principiile structurii constituționale naționale”¹². Totuși, CJCE a făcut următoarea concesie: „Cu toate acestea, trebuie stabilit dacă nu cumva a fost pierdută din vedere o garanție analogă a dreptului comunitar. De fapt, respectul pentru drepturile fundamentale reprezintă o parte integrantă a principiilor generale de drept protejate de Curtea de Justiție. Protejarea acestor drepturi, deși inspirată din **tradițiile constituționale comune statelor membre**, trebuie asigurată în interiorul structurii și obiectivelor Comunității. E nevoie așadar să stabilim, în lumina dubiilor exprimate de către tribunalul administrativ, dacă sistemul de garanții a încălcat anumite drepturi fundamentale, al căror respect trebuie asigurată de sistemul juridic al Comunității”¹³.

Această concesie a fost echilibrată cu mare atenție. Drepturile fundamentale există ca parte integrantă a dreptului comunitar. Protecția lor se inspiră din tradiția constituțională comună statelor membre. Totuși, drepturile respective trebuie asigurate în interiorul cadrului structurii și obiectivelor Comunității. În speța respectivă, Curtea nu a găsit vreo încălcare a drepturilor fundamentale invocate. A subliniat însă importanța sistemului de garanții ca o asigurare că importurile și exporturile au loc în mod real, lucru de importanță capitală pentru o piață de cereale stabilă și funcțională. Măsurile alternative propuse de către reclamant, cum ar fi simpla declarație de export sau licențele retrase ori amenzi impuse *a posteriori*, nu ar fi satisfăcut obiectivul respectiv în opinia Curții¹⁴.

Curtea Europeană a făcut un pas în plus în stabilirea „surselor de inspirație” în cazul *Nold* din 1973¹⁵. Compania J. Nold a solicitat Curții să anuleze decizia Comisiei din 21 decembrie 1972 prin care aceasta autoriza noile condiții de afaceri ale Ruhrkohle AG. Decizia în cauză autorizase Ruhr Coal Selling Agency să ofere stocuri directe de cărbune în condițiile încheierii unui contract pe termen fix de 2 ani, stipulând achiziționarea a cel puțin 6000 de tone anual. Cantitatea depășea vânzările anuale ale Nold, așa încât decizia respectivă o priva pe aceasta din urmă de statutul de distribuitor *en gros* direct. Reclamantul a susținut că drepturile sale fundamentale fuseseră încălcate și a motivat susținerea referindu-se la un drept similar dreptului la proprietate, anume dreptul la libera desfășurare a activităților de afaceri, protejat de constituția germană, de constituțiile altor state membre și de diverse tratate internaționale, inclusiv, și în mod special, de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și de primul Protocol la aceasta¹⁶. Curtea a reiterat

¹² Idem, alin. (3).

¹³ Idem, alin. (4).

¹⁴ Idem, alin. (6)-(11).

¹⁵ Caz 4-73, *J. Nold, Kohlen-und Baustoffgroßhandlung c. Comisia Comunităților Europene*, Decizia din 14 mai 1974.

¹⁶ Idem, alin. (12).

faptul că drepturile fundamentale reprezentau o parte integrantă a principiilor generale de drept, a căror respectare era asigurată de CJCE. Continua în felul următor: „Pentru a respecta aceste drepturi, Curtea se inspiră în mod necesar din tradițiile constituționale comune statelor membre și nu poate, așadar, susține măsuri incompatibile cu drepturile fundamentale recunoscute și protejate de către constituțiile statelor în cauză. În mod similar, tratatele internaționale privind protecția drepturilor omului la care statele membre au colaborat sau pe care le-au semnat pot oferi principii care să fie urmate în cadrul dreptului comunitar”¹⁷.

Curtea a extins ideea „surselor de inspirație” la „tratatele internaționale privind protecția drepturilor omului la care statele membre au colaborat sau pe care le-au semnat”. Celălalt amănunt demn de observat este că CJCE a explicat în mod clar că nu poate susține măsuri care sunt incompatibile cu drepturile fundamentale. În cazul respectiv, Curtea a respins susținerea Nold. A observat că drepturile fundamentale menționate sunt departe de a constitui drepturi nerestricționate și că trebuie avute în vedere în lumina funcțiilor lor sociale: „Drepturile de acest tip sunt protejate prin lege fiind însă întotdeauna subiectul unor limitări care au în vedere interesul public. În ordinea de drept a Comunității pare de asemenea legitim ca aceste drepturi să fie, acolo unde este necesar, subiectul unor limite justificate de obiectivele generale ale Comunității, cu condiția ca substanța lor să nu fie în vreun fel alterată”¹⁸. Curtea a concluzionat că dezavantajele care îl afectau pe reclamant au fost rezultatul recesiunii din producția de cărbune și că acesta ar fi trebuit să recunoască situația și să se adapteze circumstanțelor în schimbare.

Timp de câțiva ani, la finele deceniului șase și începutul deceniului șapte, CJCE a recunoscut existența drepturilor omului ca parte integrantă a dreptului comunitar sub forma unor **principii generale de drept** având ca sursă tradiția constituțională a statelor membre și tratatele internaționale de drepturile omului „la care statele membre au colaborat sau pe care le-au semnat”. Asigurarea respectului față de lege în interpretarea și aplicarea legii comunitare a constituit o contribuție importantă a Curții. Confirmarea juridică a drepturilor fundamentale ca parte a principiilor generale de drept a fost sprijinită de către declarațiile politice ale instituțiilor CE. Parlamentul European, Consiliul și Comisia au adoptat Declarația Comună privind Drepturile Fundamentale pe 5 aprilie 1977. Preambulul se referă la trei puncte de bază. Mai întâi, Tratatul fondatoare ale Comunităților Europene se bazează pe principiul respectului legii. În al doilea rând, „Curtea de Justiție a recunoscut că legea conține, mai presus de legile din Tratat și de legislația secundară a Comunității, principiile generale de drept și în mod special drepturile fundamentale, principiile și drepturile pe care se bazează legea constituțională a statelor membre”. În al treilea rând, statele membre ale Comunităților reprezintă părți contractante la CEDO. Declarația Comună afirmă următoarele:

1. Parlamentul European, Consiliul și Comisia subliniază importanța capitală pe care o atribuie protejării drepturilor fundamentale, derivată în mod special din constituțiile statelor membre și din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

¹⁷ Idem, alin. (13).

¹⁸ Idem, alin. (14).

2. În exercițiul puterilor lor și în urmărirea obiectivelor Comunităților Europene, respectă și vor continua să respecte aceste drepturi.

Așa cum s-a întâmplat uneori cu ocazii festive și politice, Declarația Comună exagerează ușor al doilea punct de plecare. CJCE nu a recunoscut niciodată că principiile generale de drept și, în mod particular, drepturile fundamentale, se află mai presus de regulile care fac parte din Tratatul întemeietoare. În ciuda acestei exagerări, se pare însă că, Curtea a apreciat foarte mult Declarația și nu a ratat ocazia să se refere la aceasta în cazul *Hauer*¹⁹.

Actul Unic European din 1986 a reprezentat primul Tratat fondator care se referă explicit la drepturile omului. Având în vedere faptul că documentul a ghidat dezvoltarea Comunităților Europene spre integrarea politică, precum și pe acela că drepturile omului fuseseră deja recunoscute de practica CJCE ca parte a principiilor generale de drept, referirile la drepturile omului din Actul Unic European nu au apărut pe neașteptate. Totuși, această primă referire constituțională la drepturile omului a rămas deosebit de modestă. Ele au fost menționate în două alineate ale Preambulului. Cel de-al treilea alineat exprima angajamentul statelor membre de a „conlucra pentru promovarea democrației pe baza drepturilor fundamentale recunoscute în constituțiile și legislațiile statelor membre, Convenția privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și Carta socială europeană, în special libertatea, egalitatea și justiția socială”²⁰. Preambulul a reflectat ce se realizase deja și a mers un pas mai departe. În conformitate cu orientarea sa socială, Actul adaugă Carta socială europeană la lista surselor de inspirație. Cel de-al cincilea alineat invocă drepturile omului în contextul viitoarei politici externe comune²¹.

Referindu-se la Actul Unic European, unsprezece din cele pe atunci douăsprezece state membre au semnat **Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale**. Unul dintre obiectivele Tratatului CEE a fost „progresul economic și social” al statelor membre și „îmbunătățirea constantă a condițiilor de viață și de muncă a cetățenilor acestora”. Titlul III al Tratatului CEE a fost consacrat politicilor sociale. El a inclus prevederi programatice în acest sens în art. 117-118, principiul plății egale pentru muncă egală pentru femei și bărbați (art. 119) și obligația statelor membre de a păstra echivalența existentă între planurile de concedii cu plată (art. 120). Pe 9 decembrie 1989, la Summit-ul de la Strasbourg, Șefii de state și de guverne ai celor unsprezece state membre au adoptat, sub forma unei declarații, textul Cartei, al cărui proiect a fost pregătit de Comitetul Economic și Social. Carta nu a fost acceptată de Marea Britanie în 1989. În 1998, aceasta s-a decis să semneze documentul. Carta

¹⁹ Caz 44/79, *Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, Decizia din 13 decembrie 1979, alin. (15).

²⁰ JOCE L 169/1, 29 iunie 1987.

²¹ A exprimat recunoașterea de către statele membre a „responsabilității care revine Europei de a încerca să vorbească tot mai mult într-un singur glas și de a acționa în mod consecvent și solidar pentru a-și proteja mai eficient interesele comune și independența, în special de a expune principiile democrației și respectului legii și drepturilor omului, de care sunt atașați, astfel încât împreună să își aducă contribuția la menținerea păcii și securității internaționale în conformitate cu angajamentele asumate de către aceștia în cadrul Cartei Națiunilor Unite”.

stabilea drepturile sociale care stau la baza noului model de drept al muncii european ce urma să fie implementat de statele membre ale Comunității Europene.

Un punct de cotitură în istoria protecției constituționale a drepturilor omului l-a reprezentat Tratatul Uniunii Europene (Tratatul UE) din 1992. Drepturile omului și-au găsit exprimarea constituțională în toți cei trei piloni. O prevedere generală a apărut în art. F(2) din Titlul I, în forma următoare: „Uniunea va respecta drepturile fundamentale, așa cum sunt acestea garantate de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale semnată la Roma pe 4 noiembrie 1950 și așa cum rezultă ele din tradițiile constituționale comune statelor membre, ca principii generale de drept comunitar”. Formularea se îndepărtează ușor de practica încetățenită a CJCE cu privire la stabilirea surselor de inspirație. Se pare că art. F(2) a lăsat mai puțină discreție Curții în stabilirea drepturilor omului. În loc să se refere la tratatele internaționale privind drepturile omului „la care statele membre au colaborat sau pe care le-au semnat”, articolul vorbește numai despre Convenția europeană a drepturilor omului. După art. F(2), Curtea și-a reformulat doctrina în privința drepturilor omului, punând accentul pe Convenția europeană a drepturilor omului: „Drepturile fundamentale reprezintă o parte integrantă a principiilor generale de drept asigurate de sistemul juridic al Comunității. Curtea de Justiție și Curtea de Primă Instanță își trag inspirația din principiile constituționale comune statelor membre, ca și din regulile oferite de tratatele internaționale la care statele membre au colaborat sau pe care le-au semnat. În acest context, CEDO – la care se face referire în Articolul F(2) al Tratatului Uniunii Europene – are o semnificație specială.”²²

După inaugurarea cetățeniei UE, anumite drepturi politice, în special cele privind alegerile, au devenit parte din dreptul comunitar. În cadrul primului pilon, referirea la drepturile omului s-a făcut în contextul cooperării pentru dezvoltare. Articolul 130u(2) din Titlul II privind prevederile de amendare a Tratatului punând bazele Comunității Economice Europene prevedea că politicile Comunității în sfera cooperării pentru dezvoltare vor contribui la obiectivul general de dezvoltare și consolidare a democrației și a statului de drept, ca și la respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Trebuie adăugat că drepturile omului au jucat un rol important în contextul dezvoltării cooperării chiar înainte de Tratatul UE.

În cadrul celui de-al doilea pilon, drepturile omului apar printre alte obiective ale politicii externe și de securitate comune. Unul dintre obiectivele Uniunii și ale Statelor Membre, stabilite în art. J1(2), este „de a dezvolta și consolida democrația și statul de drept, precum și respectul pentru drepturile omului și libertățile fundamentale”. Inițiativa Europeană pentru Democrație și Drepturile Omului a fost creată la inițiativa Parlamentului European în 1994 pentru promovarea drepturilor omului, pentru democratizare și pentru prevenirea conflictelor în statele terțe.

Articolul K2 al celui de-al treilea pilon este deosebit de important. Stipulează că temele specifice acestui pilon²³ „vor fi tratate în conformitate cu Convenția

²² Caz T-156/94, *Siderúrgica Aristraín Madrid SL c. Comisia Comunităților Europene*, Decizia din 11 martie 1999, alin. (23).

²³ Pe atunci, temele respective erau: politica privind azilul; regulile privind trecerea de către persoane a frontierelor externe ale statelor membre și controlul acestora; politica privind

europăeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950 și Convenția privind statutul refugiaților din 28 iulie 1951, ca și în lumina protecției oferite de statele membre persoanelor persecutate din motive politice”. Protocolul privind politica socială, laolaltă cu Acordul privind politica socială semnat de statele membre cu excepția Regatului Unit, a fost adăugat Tratatului UE din 1992.

Tratatul de la Amsterdam²⁴ din 1997 a subliniat importanța respectului acordat drepturilor omului, inserându-le printre principiile fondatoare ale Uniunii. A amendat art. F al Tratatului de la Maastricht adăugându-i un nou alineat, cu următorul conținut: „Uniunea se întemeiază pe principiile libertății, democrației, respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și ale statului de drept, principii care sunt comune statelor membre”. Articolul F a devenit art. 6 al Tratatului Uniunii Europene, ale cărui prime două alineate conțin prevederi constituționale fundamentale privind drepturile omului. *Articolul 6* are următorul conținut:

1. Uniunea se întemeiază pe principiile libertății, democrației, respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și ale statului de drept, principii care sunt comune statelor membre.

2. Uniunea respectă drepturile fundamentale, așa cum sunt garantate de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, și așa cum rezultă acestea din tradițiile constituționale comune statelor membre, ca principii generale de drept comunitar.

3. Uniunea respectă identitatea națională a statelor sale membre.

4. Uniunea își asigură mijloacele necesare pentru atingerea obiectivelor și pentru realizarea în bune condiții a politicilor sale.

Toate aceste alineate au o importanță capitală pentru protejarea și împlinirea drepturilor omului în interiorul Uniunii. Prin art. 7 al Tratatului UE Consiliul are puterea, atunci când acționează în unanimitate, de a „constata existența unei încălcări grave și persistente de către un stat membru a principiilor enunțate la art. 6 alin. (1)”, respectiv atunci când acționează cu o majoritate calificată, de a „decide suspendarea anumitor drepturi care decurg din aplicarea prezentului tratat pentru statul membru în cauză, inclusiv dreptul de vot al reprezentantului guvernului statului membru respectiv în cadrul Consiliului”. În virtutea experienței presiunii diplomatice exercitate de 14 state membre împotriva Austriei din cauza intrării în coaliția guvernamentală a mișcării de dreapta Partidul Libertății, Tratatul de la Nisa din 2001 a

imigrația și cetățenii statelor terțe; (a) condițiile de intrare și deplasare a cetățenilor statelor terțe pe teritoriul statelor membre; (b) condițiile de rezidență a cetățenilor statelor terțe pe teritoriul statelor membre, inclusiv pentru reunirea familiei și muncă; (c) combaterea imigrării neautorizate, a rezidenței și a muncii cetățenilor statelor terțe pe teritoriul statelor membre; combaterea dependenței de droguri; combaterea fraudei la scară internațională; colaborarea în domeniul justiției civile; colaborarea în justiția penală; colaborarea în domeniul vamal; colaborarea poliției pentru prevenirea și combaterea terorismului, a traficului de droguri ilegal și a altor forme grave de criminalitate internațională, inclusiv, acolo unde este necesar, prin colaborarea autorităților vamale în vederea organizării unui sistem la nivelul Uniunii de schimb de informații în interiorul Europol.

²⁴ OJ C 340, 10 noiembrie 1997.

amendat și a elaborat acest articol. Tratatul de la Amsterdam a creat noi criterii de admitere, stipulate în art. 49(1): respectul pentru principiile exprimate în art. 6(1).

Articolul 13 introdus în Tratatul de înființare a Comunității Europene (Tratatul CE) de Tratatul de la Amsterdam a autorizat Consiliul să ia măsurile necesare pentru a combate discriminarea pe bază de sex, origine etnică sau rasială, religie sau credință, dizabilitate, vârstă sau orientare sexuală. A stipulat de asemenea dreptul de a avea acces la documentele UE (art. 255) și de protejare a datelor personale (art. 286).

Azilul, imigrarea și câteva alte politici care priveau stabilirea unei arii de libertate, securitate și dreptate au fost mutate dintr-al treilea pilon în primul. Tratatul de la Amsterdam a fost anexat împreună cu Protocolul privind azilul acordat cetățenilor statelor membre ale UE, care reglementează problemele privind azilul intervenite între acestea din urmă. Conferința de la Amsterdam a adoptat un număr de declarații în domeniul drepturilor omului. Printre acestea, Declarația privind abolirea pedepsei cu moartea, prin care s-a remarcat că, în conformitate cu Protocolul nr. 6 la CEDO din 28 aprilie 1983, pedeapsa cu moartea fusese abolită în majoritatea statelor membre ale Uniunii și că nu fusese aplicată în niciunul dintre acestea. Alte Declarații au stabilit consultații cu Înalțul Comisar pentru Refugiați al ONU și alte organizații internaționale relevante în privința politicilor privind azilul. S-a declarat că măsurile adoptate în conformitate cu art. 73(m) al Tratatului CE în privința cooperării în domeniul justiției civile nu va împiedica niciun stat membru să aplice propriile reglementări privind libertatea presei și de exprimare în alte medii. Prin alte declarații, Conferința a invitat instituțiile CE să aibă în vedere nevoile persoanelor cu dizabilități și, de asemenea, a îndemnat statele membre să îmbunătățească situația femeilor încadrate în muncă. Carta drepturilor sociale ale muncitorilor și Protocolul privind politica socială din 1992 au fost incluse prin Tratatul de la Amsterdam în Cap. I al Titlului XI, art. 136-145, al Tratatului CE.

O trăsătură remarcabilă a procesului de expansiune a integrării economice în direcția integrării sociale și politice a constituit-o atenția tot mai sporită acordată drepturilor omului. Pe linia acestei evoluții, pe 3 și 4 iunie 1999, Consiliul European de la Köln a decis stabilirea unui organism însărcinat cu pregătirea unui proiect de Cartă UE a drepturilor fundamentale până la Consiliul European din decembrie 2000.

Idea unui catalog al drepturilor omului s-a născut în anii șaptezeci, însă a fost nevoie de timp pentru ca ea să fie pusă în practică. Organismul a fost compus din reprezentanți ai statelor membre, Comisiei și Parlamentului European. Ombudsmanul, reprezentanții Comitetului Economic și Social, Comitetul Regiunilor, reprezentanții societății civile și ai statelor în curs de aderare au fost invitați să-și exprime punctele de vedere. La întâlnirea șefilor de guvern sau de stat în Biaritz, pe 13-14 octombrie 2000, Parlamentul European, Consiliul UE și Comisia au fost chemate să aprobe Carta. Parlamentul, Consiliul și Comisia au proclamat solemn **Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene**²⁵ la Nisa, pe 7 decembrie 2000. Aceasta a codificat „drepturile care rezultă în principal din tradițiile constituționale și din obligațiile internaționale comune statelor membre, din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, din Cartele sociale adoptate de

²⁵ OJ C 364, 18 decembrie 2000.

Uniune și de către Consiliul Europei, precum și din jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Curții Europene a Drepturilor Omului”. Sunt cuprinse, totodată, drepturi economice și sociale. Carta se adresează instituțiilor Uniunii, pe care le invită să „respecte drepturile și principiile și să promoveze aplicarea lor în conformitate cu atribuțiile pe care le au în acest sens și cu respectarea limitelor competențelor conferite Uniunii de tratate”. Deocamdată, documentul nu este obligatoriu din punct de vedere juridic. Cu toate acestea, rămâne relevant din punct de vedere legal ca o reafirmare a legislației existente sub forma unor principii generale, iar legislativul Comunității, ca și Tribunalul de Primă Instanță, au făcut referiri la el²⁶. În martie 2001, Comisia a decis să examineze compatibilitatea fiecărei propuneri legislative și a fiecărui proiect de instrument cu Carta UE a Drepturilor Fundamentale²⁷.

În luna septembrie 2002 a fost înființată de către Comisia Europeană, la cererea Parlamentului European, **Rețeaua UE de Experți Independenți în Domeniul Drepturilor Omului**. Rețeaua constă dintr-un expert din fiecare stat membru. Monitorizează situația drepturilor omului în fiecare țară și în Uniune pe baza Cartei. Pregătește rapoarte privind starea drepturilor omului și redactează opinii privind protejarea acestora în interiorul Uniunii. Cetățenii europeni pot trimite informații relevante Rețelei.

Prin Reglementarea nr. 168/2007 din 15 februarie 2007²⁸, Consiliul UE a înființat o **Agenție a UE pentru Drepturile Fundamentale**. Aceasta se bazează pe deja existentul Centru European de Monitorizare a Rasismului și Xenofobiei. Printre sarcinile Agenției se numără aceea de a „oferi instituțiilor și autorităților relevante ale Comunității și statelor sale membre, în procesul de implementare a dreptului comunitar, informații, asistență și expertiză privind drepturile fundamentale în scopul de a le sprijini atunci când acestea iau măsuri sau formulează cursuri de acțiune în interiorul sferelor lor de competență, astfel încât să respecte pe deplin drepturile fundamentale”. Ca succesor al Centrului European de Monitorizare, Agenția va continua să se ocupe de fenomenele rasismului, xenofobiei și antisemitismului, de protecția persoanelor aparținând minorităților, ca și de egalitatea de gen. Agenția este invitată să adune informații privind evoluția situației drepturilor omului, să le analizeze pe acestea în privința cauzelor violărilor, a consecințelor și a efectelor lor, și să aibă în vedere exemple de bună practică în rezolvarea acestor teme. De asemenea, Agenția are menirea de a ridica nivelul de cunoaștere al publicului larg privind drepturile omului, ca și de a examina opțiuni și mecanisme de respectare a acestora. După consultări cu Parlamentul European pe baza propunerilor Comisiei, Consiliul va decide domeniile de activitate tematice ale Agenției în contextul Cadrului Multianual. Agenția va prezenta un raport anual privind problemele din domeniul drepturilor fundamentale, subliniind exemplele de bună practică. Va elabora, de asemenea, rapoarte tematice pe subiecte de importanță pentru politicile Uniunii. Statele membre vor numi Ofițeri Naționali de Legătură, care vor servi ca prim punct de contact în statele membre pentru Agenție. Se așteaptă ca Agenția să colaboreze îndeaproape cu

²⁶ Caz T-177/01, *Jégo-Quéré & Cie SA c. Comisia Comunităților Europene*, Decizia din 3 mai 2002, alin. (42), alin. (47).

²⁷ SEC (2001) 380/3.

²⁸ OJ L 53, 22 februarie 2007.

Consiliul Europei, precum și cu organizații nonguvernamentale și cu instituții ale societății civile.

Structura Agenției cuprinde o Comisie Administrativă, o Comisie Executivă și un Comitet Științific. Fiecare stat membru va numi un expert independent în prima dintre comisiile de mai sus. Structura sa va asigura independența Agenției atât față de instituțiile Comunității, cât și față de guvernele statelor membre. Pentru a păstra obiectivitatea științifică în cercetările sale, Agenția se va folosi de un Comitet Științific. Autoritățile cu puteri de numire vor asigura un echilibru de gen în structura corpului de experți și a personalului. Agenția este deschisă participării țărilor candidate. Statele cu care s-au încheiat acorduri de stabilizare și asociere au, de asemenea, dreptul de a participa.

II. O privire prospectivă asupra drepturilor omului în Uniunea Europeană

Tratatul de la Lisabona din 2007, care amendează Tratatul UE și Tratatul de înființare a Comunității Europene, a reformulat art. 6 al Tratatului UE în modul următor:

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

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.

Cele trei alineate consolidează realizări mai vechi și lasă deschise noi opțiuni de dezvoltare pentru viitor. Al treilea alineat reprezintă o reafirmare a legislației existente. Drepturile fundamentale, garantate de CEDO și ca rezultat al tradiției constituționale comune statelor membre, au același statut ca și principiile generale de drept ale Uniunii. Când cele două Comunități vor înceta să existe, întreaga legislație, inclusiv dreptul comunitar de astăzi vor apărea sub titulatura de drept al Uniunii. Carta drepturilor fundamentale va avea aceeași greutate juridică ca Tratatul fondatoare: Tratatul Uniunii Europene și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (noul nume al Tratatului CE). Carta a fost inclusă în Partea a II-a a Tratatului Constituției Europene din 2004. Cum ratificarea acestuia din urmă a fost ratată în Olanda și Franța, art. 6(1) al Tratatului de la Lisabona aduce o soluție corespunzătoare: Carta va primi un statut de Tratat fondator.²⁹

²⁹ Aplicarea Cartei în cazul Poloniei și al Regatului Unit a fost reglementată separat printr-un Protocol anexat Tratatului de la Lisabona. Art. 1 al Protocolului infirmă jurisdicția

Alineatul secund al art. 6 al Tratatului UE, în versiunea Lisabona, generează un titlu juridic de aderare a Uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Se poate afirma că ideea aderării a survenit ca o urmare firească a evoluției ce a început prin Tratatul de la Maastricht din 1992. Dar, așa cum se întâmplă uneori, concluzia logică nu este întotdeauna sprijinită de realitate. În 1979 deja, Comisia propusese printr-un memorandum aderarea Comunităților la CEDO³⁰. Motivația Comisiei: Comunitățile intraseră deja în relații juridice cu un număr tot mai ridicat de persoane. „Nu este, așadar, deloc surprinzător să vedem astăzi,” afirma Comisia în 1979, „solicitarea ca puterile Comisiei să fie echilibrate de subordonarea lor unui set de drepturi ale omului clare și bine definite”³¹. Comisia era de părere că cel mai bun mod de a satisface nevoia de a întări protejarea drepturilor omului la nivelul Comunității era ca aceasta din urmă să adere formal la CEDO. Comitetul Economic și Social a susținut memorandumul în 1980. Parlamentul a adoptat o opinie favorabilă în 1982 pe care a confirmat-o ulterior în 1986 și 1990. S-au schimbat puncte de vedere în cadrul Consiliului în aprilie 1986. Președinția a acceptat să reflecteze cu privire la măsurile ce se cereau luate în lumina argumentelor înaintate. Printr-o Comunicare privind aderarea Comunității la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, datată 19 noiembrie 1990, Comisia a solicitat Consiliului să aprobe solicitarea Comunității de a adera la CEDO și să împuternicească Comisia să negocieze detaliile aderării. Consiliul a avut dubii în privința compatibilității aderării cu Tratatul UE și a solicitat opinia CJCE. Curtea și-a exprimat punctul de vedere în Opinia 2/94 din 1996³².

Curtea a pornit de la ideea că Comunitatea a fost creată prin Tratat și, prin urmare, competențele sale decurg din acesta. Curtea s-a referit la art. 3(b) al Tratatului, „care afirmă că, Comunitatea va acționa în interiorul limitelor puterilor conferite de Tratat și ale obiectivelor stabilite prin acesta, că va avea doar acele puteri care i-au fost conferite”³³. A repetat interpretarea pe care o dăduse ideii de **puteri implicite**, afirmând: „competențele Comunității de a încheia înțelegeri internaționale decurg nu numai din prevederile exprese ale Tratatului, ci sunt totodată implicite în prevederile respective”³⁴. Curtea a observat că nicio prevedere a Tratatului nu conferă instituțiilor comunitare vreo putere generală de a aplica reglementări privind drepturile omului sau dreptul de a încheia tratate în acest domeniu. A examinat apoi

CJCE sau a unei alte curți ori a unui tribunal din Polonia sau Regatul Unit „de a judeca dacă legile, reglementările sau prevederile administrative, practicile sau acțiunile Poloniei sau ale Regatului Unit sunt incompatibile cu drepturile fundamentale, libertățile și principiile pe care le reafirmă”. În mod particular, nicio prevedere a Titlului al IV-lea al Cartei privind drepturile economice și sociale nu generează drepturi de justițiabilitate aplicabile în cazul Poloniei sau Regatului Unit, exceptând cazurile în care aceste state au stabilit asemenea drepturi prin legislația națională.

³⁰ Memorandum privind aderarea Comunităților europene la convenția pentru protecția drepturilor omului și libertăților fundamentale, *Bulletin of the European Communities*, Supp. 2/1979, p. 8, alin. (7).

³¹ Introducerea la Memorandum.

³² Avis 2/94, Avis de la Cour du 28 mars 1996.

³³ Idem, alin. (23).

³⁴ Idem, alin. (26).

ipoteza că art. 235 al Tratatului ar putea constitui o bază legală pentru aderare. Curtea a reamintit că art. 235 servește la înlocuirea lacunei reprezentate de faptul că absența prevederilor specifice din Tratat conferă în mod explicit sau implicit instituțiilor comunitare puterea de a acționa, dacă asemenea puteri se arată necesare, pentru a permite Comunității să atingă unul dintre obiectivele exprimate în Tratat. Următorul paragraf al opiniei definea limitele: „Articolul 235 nu poate fi utilizat ca bază pentru adoptarea unor prevederi al căror efect ar modifica Tratatul fără a urma procedura pe care acesta o prevede pentru scopul respectiv”³⁵. Curtea a afirmat că aderarea la CEDO ar „presupune intrarea Comunității într-un sistem instituțional internațional distinct, laolaltă cu integrarea tuturor prevederilor Convenției în ordinea juridică a Comunității”, precum și că „o asemenea modificare a sistemului de protecție a drepturilor omului în Comunitate... ar avea o semnificație constituțională, fiind astfel de natură să depășească domeniul [articolului] 235”³⁶. Curtea a conchis că Tratatul, în forma existentă la momentul respectiv, nu oferea o bază legală pentru aderare și că aceasta ar fi fost posibilă numai printr-un amendament adus Tratatului. Opinia 2/94 a produs o anume insatisfacție doctrinară,³⁷ însă statele membre au satisfăcut condiția impusă de Curte prin intermediul art. 6(2) al Tratatului de la Lisabona.

Prin Protocolul nr. 14 la Convenția europeană a drepturilor omului, care amendează sistemul de control al Convenției, adoptat la Strasbourg pe 13 mai 2004, Comitetul de Miniștri ai Consiliului Europei a oferit Uniunii posibilitatea de a adera la Convenție. Articolul 17 al Protocolului a inclus un nou alineat (2) în art. 59 al Convenției, cu următorul conținut: „Uniunea Europeană poate adera la prezenta Convenție”. Imediat ce Protocolul intră în vigoare, Convenția va fi deschisă Uniunii.

De bună seamă, va fi nevoie de un acord adițional între UE și statele părți la CEDO pentru a reglementa aspectele practice ale aderării Uniunii la Convenție. Prin Tratatul de la Lisabona se prevede că Consiliul va acționa în unanimitate în vederea acordului de aderare a Uniunii la Convenție și că decizia care va pecetlui acest acord va intra în vigoare după aprobarea sa de către statele membre, conform propriilor lor reguli constituționale. Chestiunea este, de altfel, preluată în Protocolul privind art. 6(2) al Tratatului UE cu privire la Aderarea Uniunii la Convenția europeană a drepturilor omului, anexat Tratatului de la Lisabona. Articolul 1 al Protocolului solicită ca acordul privind aderarea Uniunii la Convenție să „prevadă conservarea caracteristicilor specifice ale Uniunii și dreptului Uniunii, în mod special în privința: (a) aranjamentelor specifice privind participarea posibilă a Uniunii la organismele de control ale Convenției europene; (b) mecanismele necesare pentru a asigura faptul că procedurile statelor nemembre și solicitările individuale sunt adresate în mod corect statelor membre și/sau Uniunii, după cum este cazul”.

Titlul IV al Tratatului CE privind vizele, azilul, imigrația și alte politici cu privire la libertatea de mișcare a persoanelor este restructurat de Tratatul de la Lisabona în cinci capitole, dintre care primul, conținând prevederile generale, se deschide cu

³⁵ Idem, alin. (30).

³⁶ Idem, alin. (34)-(35).

³⁷ J. Kokott, F. Hoffmeister, Opinion 2/94, Accession of the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, *The American Journal of International Law*, vol. 90, nr. 4 (October 1996), p. 664.

următoarea prevedere: „Uniunea constituie un spațiu de libertate, securitate și justiție, cu respectarea drepturilor fundamentale și a diferitelor sisteme de drept și tradiții juridice ale statelor membre”. Prevederea implică o problemă de relevanță a diverselor sisteme și tradiții juridice pentru respectarea drepturilor fundamentale la nivelul Uniunii. O sursă de inspirație pentru stabilirea drepturilor fundamentale prin intermediul principiilor generale o constituie tradiția constituțională comună statelor membre. CJCE și-a exprimat deja o oarecare disponibilitate de a respecta, într-o anumită măsură, diferența dintre articulările naționale ale drepturilor omului³⁸.

III. Evaluare critică

De la Tratatul CECO din 1951 și până la Tratatul de la Lisabona din 2007 s-a parcurs o cale lungă. Primul, ca și tratatele fondatoare din 1957, conținea doar urme ale drepturilor omului. Pentru a salva supremația dreptului comunitar asupra dreptului național, CJCE a recunoscut drepturile omului sub forma unor principii generale ale dreptului comunitar. La începutul anilor șaptezeci, recunoașterea juridică a avut o natură mai curând declarativă decât reală. După ce a recunoscut anumite drepturi, CJCE a rafinat tema limitărilor drepturilor respective în cazuri concrete, justificându-le prin intermediul intereselor comunitare. Cu toate acestea, Curtea a contribuit în mod real la afirmarea principiului tratamentului echitabil și la dezvoltarea principiului egalității dintre femei și bărbați la locul de muncă și în interiorul profesiilor. Carta Comunității privind drepturile sociale fundamentale a fost adoptată în 1989. Tratatul UE din 1992 exprimă obligația Uniunii de a respecta drepturile omului. Tratatul de la Amsterdam din 1997 a stabilit prin titlurile sale activitățile legislative ale Comisiei Europene în domeniul discriminării, al accesului la documente oficiale și al protejării datelor personale. Carta drepturilor fundamentale a UE a fost adoptată în 2000. Consiliul Uniunii Europene a stabilit o Agenție UE pentru Drepturile Fundamentale în 2007. Tratatul de la Lisabona din 2007 a promovat Carta respectivă până la statutul de tratat fondator. Documentul în cauză prevede un titlu pentru aderarea UE la Convenția europeană a drepturilor omului. Iată un parcurs impresionant în evoluția integrării europene în privința drepturilor omului. În cazul *Bosphorus*, CEDO a afirmat că „protejarea drepturilor fundamentale de către dreptul CE poate fi considerată ca fiind, inclusiv la vremea relevantă, „echivalentă” ...cu cea oferită de sistemul Convenției”³⁹. Cu toate acestea, anumite rapoarte relevă lacune și eșecuri: tratamentul nesatisfăcător al solicitanților de azil și tratamentul inuman și degradant al deținuților⁴⁰.

Competența CE și UE în privința drepturilor omului apare sub două forme: competență specifică de sine stătătoare, respectiv competență generală comple-

³⁸ Caz C-36/02, *Omega Spielhallen-und Automatenaufstellungs-GmbH c. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, Decizia din 14 octombrie 2004.

³⁹ *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlandei* (App. no. 45036/98), Decizia din 30 iunie 2005, alin. (165).

⁴⁰ The E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights, Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2005: Conclusions and Recommendations, Ref.: CFR-CDF/Conclusions, 2005, p. 29 (http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm).

mentară. Prima dintre cele două forme este stabilită de prevederile Tratatului CE, printre altele de art. 12, art. 13, art. 141, care împuternicesc CE să adopte legislație anti-discriminare, ori art. 255 și art. 286, care îi dau acesteia dreptul de a adopta legi cu privire la accesul la documentele UE și la protejarea datelor personale. Competența generală, complementară a Uniunii poate fi exprimată ca obligația acesteia din urmă de a proteja drepturile omului în definirea și implementarea politicilor și activităților sale. Competența este generală fiindcă acoperă toate activitățile Uniunii. Are o natură complementară, deoarece se adaugă competențelor existente fără să genereze o competență nouă, de sine stătătoare. Protejarea drepturilor omului se poate manifesta prin reținerea de la încălcarea lor, ca și prin luarea de măsuri pozitive pentru ocrotirea acestora. Competența generală complementară este derivată din conceptul de drepturi ale omului sub forma principiilor generale. CJCE are competența de a examina compatibilitatea acțiunilor instituțiilor cu principiile generale ale dreptului comunitar în scopul de a asigura respectarea drepturilor fundamentale⁴¹. Implică o obligație pozitivă din partea instituțiilor CE de a satisface obligațiile în privința drepturilor omului care decurg din principiile generale.

Competența generală complementară este definită și de art. 51(2) și art. 52(2) ale Cartei drepturilor fundamentale a UE, ca și de art. 6(1) al Tratatului UE în varianta Lisabona. Conform acestor prevederi, Carta nu extinde competențele Uniunii, iar prevederile sale pot fi implementate prin acte legislative și executive ale instituțiilor și organismelor Uniunii, precum și prin acte ale statelor membre atunci când implementează dreptul comunitar exercitându-și puterile specifice. O formă de competență generală complementară este de găsit și în art. 3(2) al Tratatului CE: „În toate acțiunile prevăzute de prezentul articol, Comunitatea urmărește să elimine inegalitățile și să promoveze egalitatea între bărbați și femei”. Prin viitorul art. 10 al Tratatului CE (care va fi denumit Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene), Tratatul de la Lisabona extinde această competență în modul următor: „În definirea și punerea în aplicare a politicilor și acțiunilor sale, Uniunea caută să combată orice discriminare pe motive de sex, rasă sau origine etnică, religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală”. Astfel de prevederi obligă Uniunea să își suplimenteze activitățile, acolo unde este cazul, prin elemente anti-discriminare.

Absența unei competențe generale de sine stătătoare în privința drepturilor omului a produs anumite insatisfacții: „Uniunea Europeană este un jucător cheie în politica mondială. Are aproape de 7% din populația lumii și aproape la fel de mulți cetățeni ca SUA și Japonia împreună. Este responsabilă pentru 27% din produsul brut mondial, aproape o cincime din fluxul comercial și peste jumătate din asistența oficială pentru dezvoltare către țările în curs de dezvoltare. ...Laolaltă cu puterea și influența pe care le exprimă aceste statistici vine și o responsabilitate pe măsură. Uniunea nu poate fi un apărător credibil al drepturilor omului în forurile multilaterale și în alte țări (așa cum a încercat să fie) insistând în același timp că nu are o competență generală proprie în domeniul respectiv”⁴².

⁴¹ Caz C-377/98, *Regatul Țărilor de Jos c. Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene*, Decizia din 9 octombrie 2001, alin. (70).

⁴² Philip Alston, *J.H.H. Weilar*, *An Ever Closer Union in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights*, in *The EU and Human Rights*, edited by Philip

Amendarea celui de-al patrulea alineat al art. 230 al Tratatului CE prin Tratatul de la Lisabona trebuie menționată având în vedere noile perspective din domeniul drepturilor omului în UE. Articolul 230(1; 2) [viitorul art. 263(1; 2)] al Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene mandatează Curtea de Justiție a Uniunii să examineze legalitatea actelor legislative ale Uniunii „pe motiv de lipsă de competență, încălcarea a unei condiții procedurale esențiale, încălcarea a prezentului tratat sau a oricărei legi privind aplicarea sa, ori abuz de putere”. Deoarece **Carta drepturilor fundamentale a UE** se bucură de un statut egal cu cel al prevederilor Tratatelor fondatoare și cum principiile generale ale dreptului comunitar au fost recunoscute ca legislație care controlează legalitatea legilor secundare⁴³, drepturile omului, indiferent de forma în care apar, reprezintă criteriile de legalitate a actelor normative ale Uniunii. Articolul 230(2) [viitorul art. 263(2) al Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene] permite statelor membre, Parlamentului European, Consiliului European, Consiliului sau Comisiei să solicite anularea unui act legislativ pe motiv de ilegalitate. Cel de-al patrulea alineat al articolului amintit are o importanță crucială în această privință. Alineatul respectiv prevede dreptul unei persoane fizice sau juridice să formuleze „o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care, fiind adresate unei alte persoane, o privesc direct”.

Este firesc ca persoanele private să aibă cel mai mare interes față de procedura de examinare judecătorească a actelor legislative și față de deciziile privind drepturile omului. O interpretare foarte restrictivă a ideii de **interes individual**, acceptată de către curțile comunitare, a limitat considerabil posibilitatea ca o persoană privată să introducă o acțiune în curțile respective. Conform acestora din urmă, atunci când acțiunea directă a unei persoane nu este admisibilă datorită limitelor stipulate în alin. (4) al art. 230, persoana respectivă poate să susțină lipsa de valabilitate a actelor respective fie înaintea curților comunitare în conformitate cu art. 241 CE, fie înaintea curților naționale, cerându-le să solicite o decizie preliminară a CJCE cu privire la valabilitatea actelor normative. În ciuda opțiunilor menționate, dificultatea cauzată de alin. (4) al art. 230 a rămas uneori imposibil de rezolvat⁴⁴. Articolul 2 [241(c)] al Tratatului de la Lisabona a amendat alineatul menționat⁴⁵ din viitorul art. 243 al Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene pentru a elimina dificultatea în cauză. Admisibilitatea plângerilor individuale nu este condiționată de interesul individual față de actul normativ.

Alston, Oxford University Press, 1999, p. 15. Datele corespund anului 1999, înainte de ultimele procese de lărgire a UE.

⁴³ Hartley, *The Foundations of European Community Law*, 4th ed., Oxford University Press, 1998, p. 131.

⁴⁴ A se vedea cazul T-177/01, *Jégo-Quéré & Cie SA c. Comisia Comunităților Europene*, Decizia din 3 mai 2002; Cazul C-263/02 P, *Comisia Comunităților Europene c. Jégo-Quéré & Cie SA*, Decizia din 1 aprilie 2004, alin. (23).

⁴⁵ Cel de-al patrulea alineat al versiunii Lisabona are următoarea formă: „Orice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf, o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare”.