

**CARTA UNIUNII EUROPENE PRIVIND DREPTURILE FUNDAMENTALE –
MODEL REFERENȚIAL DE PROTECȚIE A DREPTURILOR FUNDAMENTALE
ALE OMULUI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ**

Natalia SUCEVEANU, Violeta AGRICI

Catedra Drept Internațional și Drept al Relațiilor Economice Externe

The European Union Charter of Fundamental Rights sets out in a single text, for the first time in the European Union's history, the whole range of civil, political, economic and social rights of European citizens and all persons resident in the European Union. The text of the Charter does not establish new rights, but assembles existing rights that were previously scattered over a range of international sources. According to the Charter's Preamble, its aim is "to strengthen the protection of fundamental rights in the light of changes in society, social progress, scientific and technological development by making those rights more visible in a Charter." The rights guaranteed are divided into six chapters: dignity, freedom, equality, solidarity, citizens' rights, and justice.

Omul, drepturile sale imprescriptibile reprezintă un pilon al umanității. Motiv din care acestea au fost afirmate, proclamate, consacrate prin mijloace juridice, materiale și instituționale, dorindu-se protecția persoanei de efectele nocive ale războaielor și ale altor acte de barbarie, de manifestările de intoleranță etnică, religioasă, filosofică și politică.

Drepturile omului au devenit una dintre ideile centrale ale vremii, acceptată de toate statele și societățile, dincolo de diferențele istorice, culturale, ideologice, economice sau altele. Acceptarea universală a ideii poate fi formală sau superficială din partea unora, dar nici un guvern nu contestă necesitatea instituționalizării drepturilor omului, a căror protecție reprezintă principiul fundamental al dreptului internațional și al ordinii juridice mondiale.

Largul interes de care se bucură astăzi problematica drepturilor omului constituie, de altfel, o recunoaștere de netăgăduit a complexității și originalității acestei instituții juridice, dar și a faptului că fără aceste drepturi nu poate fi construită o societate democratică – condiție firească a afirmării demnității fiecărui individ – dar nici nu poate fi realizat cadrul juridic normal indispensabil colaborării națiunilor.

Uniunea Europeană și-a asumat angajamentul ferm de a respecta drepturile fundamentale. Iar în decembrie 1998, la aniversarea a 50 de ani de la proclamarea Declarației Drepturilor Omului, Consiliul Europei a decis, cu ocazia întrunirii sale de la Köln (3-4 iunie 1999), să demareze lucrările de elaborare a unei Carte a drepturilor fundamentale valabile la nivelul Uniunii. Această Cartă urma să se sprijine pe tratatele Comunității, pe acordurile internaționale, printre care Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) din 1950 și Carta comunitară a drepturilor sociale ale muncitorilor din 1989, pe tradițiile constituționale comune ale statelor-membre, precum și pe diversele declarații ale Parlamentului European. Acest document specifică drepturile fundamentale pe care sunt obligate să le respecte instituțiile și organismele europene. Pentru prima dată de la crearea Comunității Economice Europene (1957) Carta expune într-un singur text ansamblul drepturilor sociale, economice, civile și politice de care pot beneficia toți cetățenii europeni. Este, de asemenea, singurul document, de acest tip, la nivel internațional. Este vorba de drepturi, de principii, de valori inalienabile pe care instituțiile Uniunii Europene trebuie să le ia în considerare atunci când construiesc și aplică legislația europeană.

Pentru elaborarea acestei Carte a fost desemnată o comisie specială. Această comisie a întrunit 62 membri: 15 reprezentanți ai șefilor de state sau de guverne din statele membre, 1 reprezentant al președintelui Comisiei Europene, 16 membri ai Parlamentului European, precum și 30 membri ai parlamentelor din fiecare stat-membru în parte (câte 2 din fiecare parlament național), numiți pe către parlamentele naționale. Patru reprezentanți ai Curții de Justiție a Comunităților Europene, ai Consiliului Europei și ai Curții Europene pentru Drepturile Omului au fost desemnați observatori pe lângă lucrările acestei Comisii.

Consiliul Europei a hotărât structurarea și cursul lucrărilor la Cartă cu ocazia Conferinței de la Tampere (15-16 octombrie 1999). Chiar la primele întuniri ale acestei Comisii, începute la data de 17 decembrie 1999, la propunerea membrilor Parlamentului European s-a decis că Comisia în cauză se va numi *Convenție*, din

simplică preferință față de *Convention Nationale* [1]. La fel, s-a decis că așa-numitul „Comitet de redactare a proiectului preliminar al Cartei” se va numi *Prezidium*, din care fac parte președintele – fostul președinte al Germaniei și judecător al Curții Constituționale Federale, specialist distins în dreptul constituțional roman HERZOG, vicepreședinții Convenției, precum și reprezentantul Comisiei, care, împreună cu ceilalți membri, urmau să elaboreze un prim proiect al Cartei, ținând cont de propunerile și ideile prezentate de către membrii Convenției. Pe parcursul lucrărilor a fost audiat Comitetul Economic și Social, Comitetul Regiunilor, Mediatorul European, precum și alte comisii și comitete, grupări sociale și experți. În plus, a avut loc un schimb de opinii între Convenția însărcinată cu elaborarea Cartei și țările candidate, grupate în grupuri ad-hoc de lucru pe arii specifice.

Prin metoda analitică se poate încerca de a analiza componentele titlului ales pentru acest document – „Carta Uniunii Europene privind drepturile fundamentale”. De ce anume s-a optat pentru noțiunea de „Cartă” și nu pentru un oarecare alt titlu? De exemplu, concludentă ar fi denumirea „Declarația Uniunii Europene privind drepturile fundamentale”. Dar, după cum nimic nu este întâmplător, noțiunea de „Cartă”, fără careva dubii, a fost preferențială [2]. Termenul „Declarație” pare a transmite ideea că nu există careva posibilități de replică, pare a reprezenta un text ce deja este definitiv și care cumulează drepturile omului la generalitatea lor, acelea ce sunt profund legate de natura umană și nu sunt susceptibile de interpretări libere. Pare a fi paradoxal, dar, totodată, adevărat faptul că „Declarația” reprezintă un grad sporit de fragilitate, deoarece, de obicei, declarațiile incubă termeni universali și abstracti, care sunt practic inaplicabili la cazuri concrete ale vicisitudinilor vieții și nu oferă nici o garanție adecvată de protecție a drepturilor omului. *A contrario*, deja se subînțelege de ce s-a optat pentru noțiunea de „Cartă”, întrucât aceasta pare a transmite, chiar de la început, dinamism și libertate de mișcare [3]. *Volens-nolens*, prin natura ei, Carta privind drepturile fundamentale ale omului a demonstrat că reprezintă un instrument revoluționar, apropiind Bruxelles-ul de indivizii reali, de europenii care și-au manifestat dorința de a trăi într-un spațiu comun liber, în siguranță și justiție [4].

În ceea ce privește inserarea în denumirea Cartei drepturilor fundamentale a sintagmei „Comunității Europene”, ea survine din simplul fapt că destinatarii acesteia se prezintă a fi statele Comunității, atunci când ele acționează la aplicarea dreptului comunitar (art.51 alin.1 din Cartă). De asemenea, ridică semne de întrebare următorul fapt: de ce Carta a fost doar proclamată și nu adoptată, atâta timp cât motivarea politică din umbra Cartei vine a fi reflectată prin următorii termeni: „În perioada actuală de evoluție a Uniunii se impune necesară elaborarea unei Carte de drepturi fundamentale, în care ar fi clar imprimată importanța primordială (*overriding importance*) a acestora, și anume: importanța lor pentru cetățenii Uniunii” [5]. În lumina celor menționate *supra*, este notificabil faptul că proclamarea Cartei pare a fi mai mult o declarație, ceea ce imediat imprimă un grad de neîncredere și, din nefericire, din start, reprezintă un factor ineficace pentru consolidarea încrederii față de prevederile acesteia. Astfel, concepțiile de *low-politics* [6] ale doctrinarilor europeni sunt expuse și argumentate prin simplul fapt că Carta vine ca o „declarație de principii”, de o natură declarativă, fiind un fel de *Bill of Rights* european al drepturilor omului.

Carta era în mod vădit „*construită din drepturile cetățenilor și pentru cetățeni*”, fără a altera competențele/mecanismele comunitare existente în materia drepturilor omului. Inițial, grupul de lucru a stabilit că aceasta urma să conțină trei mari categorii de drepturi:

- ✓ drepturile și libertățile persoanei, la fel ca și cele expuse în Convenția europeană a drepturilor omului, precum și în dispozițiile constituționale ale statelor membre;
- ✓ drepturile personale ale cetățenilor Uniunii Europene (care deja erau prevăzute în Tratatul privind constituirea Comunității Europene);
- ✓ drepturile economice și sociale, în modul în care ele erau consacrate în Carta comunitară a drepturilor sociale ale muncitorilor, adoptată la 9 decembrie 1989 la Summit-ul de la Strasbourg al șefilor de state și guverne din statele membre, sub forma unei Declarații.

Altfel spus, s-a încercat a oferi, prin intermediul acestei Carte, o legitimitate democratică Uniunii Europene și instituțiilor sale, folosindu-se parametrii bidimensionali ai individului: ca cetățean al unui stat de drept – drepturile oferite de legislația națională (dimensiunea națională) și, în calitate de cetățean comunitar – drepturile rezultate din cetățenia Uniunii (dimensiunea comunitară) [7]. Ideea principală era de a cuprinde o paletă cât mai largă de drepturi, ceea ce s-a încercat a atinge prin consultarea diferiților „actori” [8] implicați în dialogul *Convenției*. Astfel, doar într-o singură zi au fost audiate public peste 70 de ONG-uri. O mare importanță a avut utilizarea rețelei internaționale electronice – Internet – ca formă de participare a persoanelor la cumularea

opiniilor și conceptelor asupra proiectului Cartei; or, acesta reprezenta un proces transparent și public, întrucât toate ideile, toate completările, modificările, toate discuțiile asupra Convenției, toate documentele, ședințele grupurilor de lucru puteau fi consultate prin intermediul paginii Internet. În acest context, putem afirma că *Convenția*, în general, a reprezentat un succes, atât la nivel de eficacitate, demonstrată de rapiditatea finisării lucrărilor, cât și din punctul de vedere al consensului, dialogului deschis și transparenței demonstrate pe parcursul procesului de elaborare.

După cum e știut, conținutul Cartei nu reprezintă o inovație în materie de drepturi, ci doar compilează, sistematizează și organizează drepturile deja existente și le recunoaște ca fiind „drepturi fundamentale comunitare”. Se poate afirma că Carta vine, pentru prima dată, în urma unui proces deliberativ inedit în cadrul Uniunii Europene, să unifice și să consolideze diferite categorii de drepturi întâlnite în Uniune. Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) reprezenta izvorul drepturilor civile și politice, tratatele comunitare – izvor privind dreptul la cetățenie, iar Carta comunitară a drepturilor sociale ale muncitorilor – izvor al drepturilor economice, sociale și culturale. Mai mult, este imperios a se lua în considerație rolul procesului tehnologic, științific și social în contextul elaborării proiectului Cartei.

Ca concept, proiectul Cartei releva drepturi ce erau deja garantate de ordinea juridică comunitară, prin inserarea acestora într-un document clar și concis, și avea ca scop major de a oferi cetățenilor Uniunii Europene încrederea că spațiul comunitar nu este unul doar al societăților comerciale și al pieței lor de desfacere.

Din punct de vedere tehnic, Carta este structurată din 8 părți principale: Preambul și 7 capitole, ultimul reflectând dispoziții finale. Astfel, Carta divizează drepturile fundamentale în șase categorii, grupate pe capitole: demnitate (art.1-5), libertăți (art.6-19), egalitate (art.20-26), solidaritate (art.27-38), cetățenie (art.39-46), justiție (art.47-50). Articolele 51-54 (Capitolul VII) reprezintă dispoziții finale, care nu presupun drepturi, dar care sunt norme imperative, tehnice ce se aplică tuturor articolelor Cartei, referindu-se la câmpul de aplicare, sfera de cuprindere a drepturilor garantate de Cartă, nivelul de protecție, precum și la condițiile în care se pot admite limitări la drepturile și libertățile expuse în aceasta. Or, referitor la structura Cartei, sunt de remarcat principiile primordiale puse la baza Uniunii, și anume: demnitatea ființei umane, principiul libertății, egalității și solidarității, la fel cum sunt expuse în Preambulul acesteia.

Drepturile și libertățile persoanei. Această categorie de drepturi vine să completeze, în caz de necesitate, sursa principală de inspirație a acestora (CEDO), prin intenția de a salvagarda posibilele conflicte de jurisdicții [9]. Capitolele I, II, IV consacra clar drepturi și prevăd garanții (interzicerea torturii) ce scapă de sub jurisdicția comunitară, aceste domenii fiind de competența exclusivă a statelor. Capitolul privind *Demnitatea* aduce nu numai o actualizare, ci și o inovație, întrucât acesta își propune să răspundă problemelor generate de actualele și viitoarele evoluții din domeniul tehnologiei informației sau ingineriei genetice, stabilind o serie de drepturi precum protecția datelor cu caracter personal sau drepturi legate de bioetică. Mai mult, acesta stabilește o serie de drepturi, și anume: dreptul la viață, dreptul la integritatea persoanei, dreptul de a nu fi supus torturii, pedepselor și tratamentelor inumane sau degradante, dreptul de a nu fi ținut în sclavie și a nu fi impus la muncă forțată sau obligatorie, precum și prohibiția traficului de ființe umane (art.5 alin.3), dreptul la respectarea vieții private și de familie, dreptul la libertate și siguranță, dreptul la protecția datelor cu caracter personal, dreptul la căsătorie și la întemeierea unei familii.

La capitolul *Libertăți* se menționează că în mare parte drepturile consacrate aici trebuie interpretate în sensul și în conformitate cu prevederile CEDO, de exemplu: libertatea gândirii, conștiinței și religiei, libertatea de expresie și de informare, libertatea de întrunire și asociere, libertatea artelor și științelor, dreptul la educație, libertatea profesională și dreptul de a munci, libertatea de desfășurare de activități economice, dreptul la proprietate, inclusiv intelectuală etc.

Drepturile sociale. Consacrarea expresă de către prevederile Cartei a drepturilor economice, sociale și culturale este considerată de majoritatea doctrinarilor o mare realizare a acesteia. Aceste capitole conțin dispoziții care se află în centrul legislației privind relațiile de muncă și relațiile industriale în Europa, acoperind pe larg drepturile sindicale și sociale, premisă care pornește încă de la constituirea UE, percepută ca o entitate bazată pe cooperarea economică, o piață comună și o monedă unică, bazate pe progres social. Adevărul este că drepturile sociale consacrate în textul Cartei nu sunt obligatorii și eficacitatea acestora depinde nemijlocit de politicile naționale, Uniunea neavând careva competențe concrete în acest domeniu [10]. Pe parcursul procesului de elaborare, includerea acestor drepturi în partea dispozitivă a Cartei a ridicat diverse probleme și opinii contradictorii: Franța, pe de o parte, susținea că aceste drepturi fac obiectul unor acorduri interstatale,

iar, pe de altă parte, Marea Britanie insistă asupra incorporării acestora în textul Cartei. În rezultatul dezbaterilor s-a optat pentru compilarea lor la celelalte drepturi, bazându-se pe conceptul, potrivit căruia cristalizarea drepturilor în cauză este preferențială, în scopul evitării eventualelor lacune ale Cartei și necesității ulterioare de a o amenda.

Dreptul privind cetățenia reprezintă unica categorie de drepturi care nu a ridicat careva probleme esențiale în procesul de elaborare, acestea erau drepturi care aparțineau exclusiv cetățenilor UE. Totodată, reamintim că Carta este o lege fundamentală care enunță doar principiile și drepturile, dar nu le reglementează. În acest sens devin concludente prevederile art.45 care enunță libera circulație și ședere pe teritoriul statelor membre ale UE, dar, în același timp, în alin. 2 al acestui articol se face trimitere directă la prevederile Tratatului privind instituirea Comunității Europene. În ceea ce privește art.41, acesta pare a fi unul dintre cele mai inovatoare, în care este consacrat dreptul la o bună administrație. Prin inserarea lui în Capitolul *Cetățenia*, art.41 constituie un progres în cadrul procesului administrativ comunitar, deoarece sub această formă vine a se reliefa caracterul universal al dispozițiilor acestuia, caracter generat de aplicarea lui în relațiile dintre instituțiile sau organele comunitare și particulari. La fel, categoria drepturilor privind cetățenia sumează dreptul la vot și dreptul de a candida la alegerile pentru Parlamentul European și la alegerile locale, dreptul de acces la documente, dreptul de petiție, protecția diplomatică și consulară, dreptul la Ombudsman.

Spre exemplu, articolul 43 din Cartă prevede dreptul de a se adresa Ombudsmanului European: „Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică care domiciliază sau își are sediul în unul din statele membre are dreptul de a sesiza mediatorul Uniunii în caz de administrare necorespunzătoare a acțiunilor instituțiilor și organismelor Comunitare.....”. Ombudsmanul European a desfășurat o activitate intensă în a se asigura ca prevederile Cartei să fie luate în serios de către instituțiile care au proclamat-o. În mod constant li se reamintește promisiunea făcută cetățenilor europeni și în același timp se exercită presiuni pentru a se demonstra practic necesitatea respectării prevederilor Cartei în activitatea zilnică.

În contextul celor expuse *supra* este necesar a concluziona că drepturile fundamentale prevăzute în Cartă nu pot fi exercitate într-o formă abuzivă și contrară principiului de *bona fides*. Este vorba de o normă ce consacră un principiu general inerent exercitării oricărui drept (art.54 din Cartă).

Proiectul Cartei a fost înaintat Consiliului European de la Biarritz (13-14 octombrie 2000); acesta, exprimându-și acordul unanim asupra proiectului, l-a transmis Parlamentului European. Parlamentul European și-a manifestat voința, în sensul acordului, la data de 14 noiembrie 2000, iar Comisia – la 6 decembrie 2000. Carta Uniunii Europene privind drepturile fundamentale a fost semnată și recunoscută oficial de către trei instituții ale Uniunii Europene – Comisia Europeană, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene – pe data de 7 decembrie 2000, la Nisa.

În pofida faptului că acesteia nu i s-a recunoscut caracterul juridic, totuși, este evident că prevederile Cartei produc efecte (juridice), întrucât, potrivit părerilor doctrinare, aceasta reprezintă un *acord interinstituțional*, precum și un document de sinteză a principiilor generale și a drepturilor comunitare prin care se garantează o legitimitate democratică în scopul protecției drepturilor fundamentale ale omului. Mai mult, majoritatea doctrinarilor susțin că Carta reprezintă un simbol constitutiv și legat nemijlocit de procesul de constituționalizare europeană, în măsura în care fixează principiile inerente Uniunii Europene și traduse în drepturi fundamentale. Astfel, este evident că documentul în cauză reprezintă unul producător de efecte juridice. Mai mult, importanța acestuia este relevantă la nivel de politică externă, întrucât emite un mesaj prin care se cere respectul pentru drepturilor fundamentale [11].

În principiu, Carta reprezintă „o lege deja stabilită” [12]; cu alte cuvinte, ea adună într-un singur document drepturile fundamentale recunoscute de tratatele comunitare, de principiile constituționale comune ale statelor membre, de Convenția europeană a drepturilor omului și de Carta Socială a Consiliului Europei. Documentul stabilește clar că scopul său este de a proteja drepturile fundamentale ale indivizilor în ceea ce privește acțiunile desfășurate de instituțiile Uniunii Europene și de statele membre în aplicarea tratatelor UE. În momentul în care s-a propus redactarea unei Carte a drepturilor fundamentale nu s-a luat nici o decizie referitor la statutul acesteia. Consiliul european de la Nisa a fost cel care a decis să examineze statutul juridic al Cartei și integrarea acesteia în tratatele Uniunii Europene în cadrul dezbaterii privind viitorul Uniunii Europene, dezbateri care a fost lansată pe 1 ianuarie 2000 [13].

Cu toate că nu a fost integrată în tratatele UE (care constituie baza juridică după care funcționează Uniunea Europeană), Carta drepturilor fundamentale este o componentă importantă a proiectului de Tratat constituțional

(fiind inclusă în Partea a II-a), semnat la Roma la 29 octombrie 2004. Astfel, din 2000 Carta a avut un impact din ce în ce mai mare asupra tuturor instituțiilor UE, inclusiv asupra tribunalelor europene, unde avocații au făcut referire la aceasta în diverse cazuri. Carta nu e doar „o simplă listă de principii pur morale, fără consecință”. După părerea Avocatului General Tizzano, ea este „o importantă sursă de referință pentru toți participanții: statele membre, instituțiile UE, persoane fizice și juridice” [14].

Astfel, Carta are potențial de a deveni obligatorie, deoarece este ținută în jurisprudența Uniunii Europene.

Integrată în componența proiectului Constituției Europene, Carta Uniunii Europene privind drepturile fundamentale reprezintă un document formal și solemn, o trezorerie a principalelor drepturi civile, politice, economice și sociale, reflectând valorile comune pe care Europa le apără și le promovează în permanență. Întrucât termenul de intrare în vigoare (noiembrie 2006) a Constituției Uniunii Europene a fost amânat [15], fără a exista însă și un calendar precis, rămânem în așteptarea timpului când liderii europeni vor convinge alegătorii de importanța proiectului constituțional, astfel ca, ulterior ratificării acestuia, să se ofere adevărată putere juridică drepturilor și libertăților enunțate în Carta Uniunii Europene privind drepturile fundamentale.

Referințe:

1. Adunarea Constituantă a Revoluției Franceze care avea să proclame Declarația drepturilor omului și cetățeanului, 1789.
2. Saraiva S. O modelo politico da Uniao Europeia. - Lisboa, 2002.
3. Ibidem.
4. Ibidem.
5. Philip A. The EU and Human Rights. - Oxford, 1999.
6. Concept propriu sistemului de common-law, referindu-se la un proiect de act legislativ care se elaborează fără scopul de a produce efecte juridice.
7. Vitorino A. Carta dos direitos fundamentais. - Lisboa, 2000.
8. Saraiva S. O modelo politico da Uniao Europeia. - Lisboa, 2002.
9. Diaconu I. Drepturile omului în dreptul internațional contemporan. - București: Lumina Lex, 2001.
10. Fuerea A. Drept comunitar european. Partea Generală. - București: ALL Beck, 2003.
11. Vitorino A. Op.cit., 2000.
12. Paulo de Pitta C. Integracao Europeia – Estudos de Economia, Politica e Dereito Comunitarios. - Lisboa: Casa de moeda, 1993.
13. Voicu M. Protecția europeană a drepturilor omului. - București: Lumina Lex, 2001.
14. Popescu A., Jinga I. Organizații europene și euroatlantice. - București: Lumina Lex, 2001.
15. Respingerea Constituției europene de către francezi și olandezi a influențat decizia mai multor state membre de a suspenda referendumurile pentru ratificarea proiectului Constituției UE.

Prezentat la 27.03.2007