



## PROTECȚIA DREPTURILOR FUNDAMENTALE ÎN UE

Uniunea Europeană se întemeiază pe valori precum respectarea demnității umane, libertatea, democrația, egalitatea, statul de drept și respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților, astfel cum se prevede la articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE). Pentru a se asigura respectarea acestor valori, articolul 7 din TUE prevede un mecanism al UE care permite să se stabilească dacă au avut loc încălcări grave și persistente ale valorilor UE de către un stat membru și, eventual să fie sancționate aceste încălcări, iar acest mecanism a fost activat recent pentru prima dată. UE este, de asemenea, obligată să respecte Carta drepturilor fundamentale, care stabilește drepturile pe care trebuie să le respecte atât Uniunea Europeană, cât și statele membre, atunci când pun în aplicare legislația UE. În plus, UE s-a angajat să adere la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

### DE LA PROTECȚIA JUDICIARĂ A DREPTURILOR FUNDAMENTALE LA CODIFICAREA ÎN TRATATE

Comunitățile Europene (CE) (în prezent Uniunea Europeană) au fost înființate inițial ca o organizație internațională cu un domeniu de competență economică în esență. Prin urmare, nu s-a considerat necesar să se prevadă norme explicite privind respectarea drepturilor fundamentale, care, o perioadă lungă de timp, nu au fost menționate în tratate și se considerau oricum garantate de [Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale](#) (Convenția europeană a drepturilor omului) din 1950, care era semnată de statele membre.

Cu toate acestea, odată ce Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a afirmat principiile efectului direct și supremației dreptului european, dar a refuzat să examineze compatibilitatea hotărârilor cu dreptul național și constituțional al statelor membre ([Stork, cauza 1/58](#); [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, cauzele conexe 36, 37, 38-59 și 40-59](#)), anumite instanțe naționale au început să își exprime îngrijorarea cu privire la efectele pe care o astfel de jurisprudență le-ar putea avea asupra apărării valorilor constituționale, cum ar fi drepturile fundamentale. Dacă legislația europeană ar avea întâietate chiar și față de dreptul constituțional intern, acest lucru ar putea duce la încălcarea drepturilor fundamentale. Pentru a contracara acest risc teoretic, curțile constituționale din Germania și Italia au pronunțat în 1974 fiecare câte o hotărâre în care și-au afirmat competența de a revizui legislația europeană cu scopul de a garanta compatibilitatea acesteia cu drepturile constituționale (Solange I; Frontini). Acest lucru a determinat CJUE să afirme, prin intermediul jurisprudenței sale, principiul respectării drepturilor fundamentale, afirmând că drepturile fundamentale



sunt consacrate în principiile generale ale dreptului comunitar protejate de Curte ([Stauder, cauza 29-69](#)). Acestea sunt inspirate de tradițiile constituționale comune statelor membre ([Internationale Handelsgesellschaft, cauza 11-70](#)) și de tratatele internaționale pentru protecția drepturilor omului la care statele membre sunt părți ([Nold, cauza 4-73](#)), unul dintre acestea fiind Convenția europeană a drepturilor omului ([Rutili, cauza 36-75](#)).

Odată cu extinderea treptată a competențelor UE la politici care au un impact direct asupra drepturilor fundamentale, precum politicile în domeniul justiției și afacerilor interne (JAI), creându-se apoi un veritabil spațiu de libertate, securitate și justiție (SLSJ), tratatele au fost modificate pentru a angaja ferm UE în ceea ce privește protecția drepturilor fundamentale. Tratatul de la Maastricht conținea trimiteri la Convenția europeană a drepturilor omului și la tradițiile constituționale comune ale statelor membre ca principii generale ale dreptului UE, iar Tratatul de la Amsterdam a afirmat „principiile” europene pe care se întemeiază UE (în Tratatul de la Lisabona, „valorile”, astfel cum sunt enumerate la articolul 2 din TUE) și a creat o procedură de suspendare a drepturilor prevăzute de tratate în cazurile de încălcări grave și persistente ale drepturilor fundamentale de către un stat membru. Elaborarea Cartei drepturilor fundamentale și intrarea sa în vigoare alături de Tratatul de la Lisabona reprezintă cele mai recente evoluții din cadrul acestui proces de codificare menit să asigure protecția drepturilor fundamentale în UE.

## **ADERAREA UE LA CONVENȚIA EUROPEANĂ PENTRU APĂRAREA DREPTURILOR OMULUI ȘI A LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE**

Întrucât Convenția europeană a drepturilor omului este principalul instrument de protecție a drepturilor fundamentale în Europa, la care au aderat toate statele membre, aderarea CE la aceasta a părut o soluție logică pentru necesitatea de a lega CE de obligațiile privind drepturile fundamentale. Comisia Europeană a propus în mod repetat (în 1979, 1990 și 1993) aderarea CE la convenție. Când i s-a solicitat un aviz privind acest subiect, Curtea de Justiție a constatat în 1996, în [avizul său 2/94](#), că tratatul nu prevede nicio competență a CE de a adopta norme privind drepturile omului sau de a încheia convenții internaționale în acest domeniu, ceea ce făcea ca aderarea să fie imposibilă din punct de vedere juridic. Tratatul de la Lisabona a remediat această situație prin introducerea articolului 6 alineatul (2), prin care aderarea UE la Convenția europeană a drepturilor omului devenea obligatorie. Prin urmare, în ceea ce privește respectarea drepturilor fundamentale, UE, așa cum se întâmpla deja cu statele sale membre, s-ar fi aflat sub controlul unei instanțe juridice externe, și anume Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO). Această aderare le-ar permite cetățenilor UE, dar și resortisanților statelor terțe aflați pe teritoriul UE, să conteste direct în fața CEDO, pe baza dispozițiilor convenției, actele juridice adoptate de UE, în același mod în care puteau contesta actele juridice adoptate de statele membre ale UE.

În 2010, imediat după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, UE a inițiat negocieri cu Consiliul Europei cu privire la un proiect de acord de aderare, care a fost finalizat în aprilie 2013. În iulie 2013, Comisia a solicitat CJUE să se pronunțe cu privire la compatibilitatea acestui acord cu tratatele. La 18 decembrie 2014, CJUE a emis un aviz negativ în care afirma că proiectul de acord este susceptibil să afecteze



negativ caracteristicile specifice și autonomia dreptului UE ([Avizul 2/13](#)). În prezent, au loc discuții privind modul în care pot fi depășite problemele ridicate de CJUE pentru a se continua negocierile.

## **CARTA DREPTURILOR FUNDAMENTALE A UE**

În paralel cu mecanismul de control „extern” prevăzut prin aderarea CE la Convenția europeană a drepturilor omului pentru a asigura conformitatea legislației și a politicilor cu drepturile fundamentale, era nevoie de un mecanism de control „intern” la nivelul CE, pentru a permite un control judiciar preliminar și autonom din partea CJUE. Pentru ca acest lucru să fie posibil, era necesară o declarație a drepturilor specifică Uniunii Europene. Prin urmare, în cadrul Consiliului European de la Köln din 1999, s-a decis convocarea unei convenții pentru a se elabora o carte a drepturilor fundamentale.

Carta a fost proclamată în mod solemn de Parlament, Consiliu și Comisie, în anul 2000, la Nisa. După ce a fost modificată, a fost proclamată din nou în 2007. Cu toate acestea, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din TUE, [Carta](#) a început să aibă efecte directe numai după adoptarea Tratatului de la Lisabona la 1 decembrie 2009, devenind astfel un izvor de drept primar cu caracter obligatoriu.

Deși se bazează pe Convenția europeană a drepturilor omului și pe alte instrumente europene și internaționale, Carta este inovatoare în diverse moduri, în special deoarece include, printre alte aspecte, dizabilitatea, vârsta și orientarea sexuală printre motivele pe baza cărora este interzisă discriminarea și consacră accesul la documente, protecția datelor și buna administrare printre drepturile fundamentale pe care le afirmă.

Deși domeniul de aplicare al Cartei poate fi, pe de o parte, foarte larg, întrucât majoritatea drepturilor pe care le recunoaște sunt acordate „tuturor”, indiferent de naționalitate sau de statut, articolul 51 limitează, pe de altă parte, aplicarea sa la instituțiile și organele UE și, atunci când acționează pentru punerea în aplicare a dreptului UE, la statele membre. Această dispoziție servește la trasarea limitelor dintre domeniul de aplicare al Cartei și cel al constituțiilor naționale și al Convenției europene a drepturilor omului.

## **ARTICOLUL 7 DIN TUE, CADRUL PRIVIND STATUL DE DREPT ȘI CICLUL DE EVALUARE**

Odată cu Tratatul de la Amsterdam a fost creat un nou mecanism de sancționare pentru a se asigura faptul că drepturile fundamentale, dar și alte principii și valori europene, cum ar fi democrația și statul de drept, sunt respectate de statele membre ale UE dincolo de limitele legale impuse de competențele UE. Acest lucru a însemnat că UE i se acordă competența de a interveni în domenii care, altfel, sunt lăsate la latitudinea statelor membre, în situații de „încălcare gravă și persistentă” a acestor valori. Parlamentul a propus pentru prima dată un mecanism similar în textul proiectului de tratat al UE din 1984. Tratatul de la Nisa a adăugat o fază preventivă în cazul unui „risc clar de încălcare gravă” a valorilor UE într-un stat membru. Această procedură viza asigurarea faptului că protecția drepturilor fundamentale, precum și a democrației, a statului de drept și a drepturilor minorităților, astfel cum sunt incluse printre criteriile de



la Copenhaga pentru aderarea noilor state membre, rămâne valabilă și după aderare, pentru toate statele membre în același mod.

Articolul 7 alineatul (1) din TUE prevede o „etapă preventivă”, prin care o treime dintre statele membre, Parlamentul European și Comisia au competența de a iniția o procedură prin care Consiliul poate constata, cu o majoritate de patru cincimi, existența unui „risc clar de încălcare gravă” într-un stat membru a valorilor UE proclamate la articolul 2 din TUE, printre care se numără respectarea drepturilor omului, a demnității umane, a libertății și a egalității și a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Înainte de a proceda la această constatare, trebuie să aibă loc o audiere a statului membru în cauză, căruia îi pot fi prezentate recomandări, iar Parlamentul trebuie să își dea aprobarea cu o majoritate de două treimi din voturile exprimate și cu majoritatea absolută a membrilor care îl compun (articolul 354 al patrulea paragraf din TFUE). Această procedură, care este preventivă, a fost activată recent de Comisie în legătură cu Polonia și de Parlament în legătură cu Ungaria.

La articolul 7 alineatele (2) și (3) din TUE se prevede, în cazul „existenței unei încălcări grave și persistente” a valorilor UE, un „mecanism de sancționare” care poate fi activat de Comisie sau de o treime dintre statele membre (nu de Parlament), după ce statul membru în cauză a fost invitat să își prezinte observațiile. Consiliul European constată existența încălcării în unanimitate, după obținerea aprobării Parlamentului cu aceeași majoritate ca cea pentru mecanismul preventiv. Consiliul European poate decide, de data aceasta cu majoritate calificată, să suspende anumite drepturi care decurg din statutul de membru ale statului membru în cauză, inclusiv drepturile de vot în Consiliu. Consiliul poate decide să modifice sau să revoce sancțiunile, tot cu majoritate calificată. Statul membru în cauză nu participă la votul din cadrul Consiliului sau al Consiliului European.

Pentru a elimina decalajul între activarea dificilă din punct de vedere politic a procedurilor prevăzute la articolul 7 din TUE (folosite pentru abordarea situațiilor care nu intră în sfera de competență a legislației UE) și procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, cu efect limitat (folosite în situații specifice care intră în domeniul de aplicare al legislației UE), Comisia a lansat, în 2014, un „[Cadru al UE pentru consolidarea statului de drept](#)”. Cadrul urmărește să asigure protecția eficientă și coerentă a statului de drept, aceasta fiind o condiție prealabilă pentru asigurarea respectării drepturilor fundamentale în situații de amenințare sistemică la adresa lor. Cadrul precedă și completează articolul 7 din TUE și prevede trei etape: evaluarea Comisiei, și anume un dialog structurat între Comisie și statul membru, urmat, dacă este cazul, de un aviz privind statul de drept, o recomandare a Comisiei privind statul de drept și măsurile subsecvente recomandării, luate de statul membru. Acest cadru a fost aplicat recent pentru prima dată, în cazul Poloniei.

În iulie 2019, în comunicarea sa intitulată „[Consolidarea statului de drept în cadrul Uniunii – Plan de acțiune](#)” [COM(2019)0343], Comisia a marcat o nouă etapă și a lansat un ciclu de evaluare a statului de drept, care cuprinde un raport anual privind statul de drept, prin care se monitorizează situația statului de drept din statele membre, raport care stă la baza dialogului interinstituțional. Acest raport se referă la protecția jurisdicțională asigurată de instanțele independente, separarea puterilor și aplicarea legislației UE, dar și la corupție, pluralismul mass-mediei și alegeri. De asemenea,



acesta abordează extinderea tabloului de bord privind justiția în Uniunea Europeană, astfel încât să includă nu numai justiția civilă, ci și justiția penală și administrativă, crearea unei rețele de puncte de contact naționale care să colecteze informații și să asigure dialogul cu statele membre, precum și menținerea dialogului cu părțile interesate, inclusiv cu organismele Consiliului Europei, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), rețelele judiciare și ONG-urile.

## **ALTE INSTRUMENTE ALE UE PENTRU PROTECȚIA DREPTURILOR FUNDAMENTALE**

UE dispune de alte instrumente menite să protejeze drepturile fundamentale.

Atunci când propune o nouă inițiativă legislativă, Comisia îi analizează compatibilitatea cu drepturile fundamentale prin intermediul unei evaluări a impactului, acest aspect fiind ulterior examinat și de Consiliu și Parlament. În plus, Comisia publică un raport anual privind aplicarea Cartei drepturilor fundamentale, care este examinat și dezbătut de Consiliu, acesta adoptând concluzii în acest sens, și de Parlament, în cadrul raportului său anual privind situația drepturilor fundamentale în UE. Din 2014, Consiliul a organizat, de asemenea, un dialog anual între toate statele membre în cadrul Consiliului pentru a promova și a proteja statul de drept, concentrându-se în fiecare an pe o altă temă. În contextul semestrului european, aspectele legate de drepturile fundamentale sunt monitorizate și pot face obiectul unor recomandări specifice fiecărei țări. Domeniile vizate includ sistemele de justiție (pe baza tabloului de bord privind justiția), dar și dizabilitățile, drepturile sociale și drepturile cetățenilor (în ceea ce privește protecția împotriva criminalității organizate și a corupției). Bulgaria și România fac, de asemenea, obiectul mecanismului de cooperare și verificare, care conține elemente legate de drepturile fundamentale.

Mai mult, Comisia Europeană, a propus recent un [Regulament privind protecția bugetului Uniunii în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre](#), care leagă fondurile UE de respectarea statului de drept. Dacă va fi adoptat, acest instrument va permite exercitarea unei presiuni asupra statelor membre care încalcă drepturile fundamentale.

Acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor reprezintă un instrument important pentru sancționarea încălcărilor drepturilor fundamentale în UE. Aceste acțiuni pot fi lansate în cazuri individuale și specifice, atunci când legislația națională nu respectă legislația UE și drepturile fundamentale protejate de aceasta (în timp ce articolul 7 se aplică în situații care nu intră în domeniul de aplicare al dreptului UE și în care încălcările drepturilor fundamentale sunt sistematice și persistente).

[Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene \(FRA\)](#), înființată în 2007 la Viena, joacă un rol major în monitorizarea situației drepturilor fundamentale în UE. FRA are sarcina de a colecta, analiza, difuza și evalua informațiile și datele legate de drepturile fundamentale. De asemenea, desfășoară cercetări și studii științifice și publică rapoarte anuale și tematice privind drepturile fundamentale.





## ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Parlamentul a sprijinit întotdeauna consolidarea respectării și protecției drepturilor fundamentale în UE. Încă din 1977, Parlamentul, alături de Consiliu și Comisie, o [Declarație comună privind drepturile fundamentale](#), în care cele trei instituții s-au angajat să asigure respectarea drepturilor fundamentale în cadrul exercitării competențelor lor. În 1979, Parlamentul a adoptat o rezoluție în care susținea aderarea Comunității Europene la Convenția europeană a drepturilor omului.

[Proiectul de Tratat de instituire a Uniunii Europene din 1984](#) preciza că Uniunea trebuie să protejeze demnitatea individului și să le recunoască tuturor persoanelor care intră sub jurisdicția sa drepturile și libertățile fundamentale ce decurg din principiile comune ale constituțiilor naționale și ale Convenției europene a drepturilor omului. De asemenea, proiectul prevedea aderarea Uniunii la Convenția europeană a drepturilor omului. Într-o [rezoluție din 12 aprilie 1989](#), Parlamentul a proclamat adoptarea Declarației drepturilor și libertăților fundamentale.

Din 1993, Parlamentul a organizat în fiecare an o dezbatere și a adoptat o rezoluție referitoare la situația drepturilor fundamentale în UE, pe baza unui raport al Comisiei sale pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne. În plus, Parlamentul a adoptat o serie de rezoluții care abordează aspecte specifice legate de protecția drepturilor fundamentale în statele membre.

Parlamentul a sprijinit întotdeauna UE în ceea ce privește o proprie declarație a drepturilor și a solicitat ca Carta drepturilor fundamentale să fie obligatorie. Acest lucru a fost realizat în cele din urmă în 2009 prin Tratatul de la Lisabona.

Mai recent, Parlamentul a făcut o serie de sugestii pentru consolidarea protecției drepturilor fundamentale în UE, propunând noi mecanisme și proceduri pentru a acoperi lacunele existente. În diverse rezoluții adoptate începând cu 2012, Parlamentul a solicitat crearea unei comisii de la Copenhaga, precum și a unui ciclu european de politici în domeniul drepturilor fundamentale, a unui mecanism de alertă timpurie și a unei proceduri de înghețare, precum și consolidarea FRA.

În cel mai recent text adoptat pe această temă, Parlamentul și-a consolidat propunerile anterioare și a solicitat instituirea unui „[mecanism al UE pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale](#)”, care să se bazeze pe un pact al Uniunii sub forma unui acord interinstituțional cu Comisia și Consiliul. Acesta ar include un ciclu anual de politici bazat pe un raport elaborat de Comisie și de un grup de experți, urmat de o dezbatere parlamentară și însoțit de măsuri de abordare a riscurilor sau a încălcărilor<sup>[1]</sup>. Parlamentul a solicitat, de asemenea, un nou proiect de acord pentru aderarea UE la Convenția europeană a drepturilor omului, precum și modificări ale tratatului, cum ar fi eliminarea articolului 51 din Carta drepturilor fundamentale, transformarea acesteia

---

[1]Comisia a preluat multe dintre sugestiile Parlamentului din comunicarea sa din 2019 (instituirea unui ciclu interinstituțional, cu un raport anual, în vederea monitorizării situației statului de drept și a aspectelor conexe în statele membre), dar le-a lăsat deoparte pe cele legate de întregul articol 2 din TUE (nu doar statul de drept, ci și democrația, drepturile fundamentale și minoritățile), de crearea unei comisii de experți independenți, de stabilirea unui acord interinstituțional privind ciclul, de formularea unor recomandări specifice fiecărui stat membru și de reluarea publicării rapoartelor anticorupție.



într-o Declarație UE a drepturilor și eliminarea cerinței de unanimitate în ceea ce privește egalitatea și nediscriminarea.

În 2018, Parlamentul a adoptat o rezoluție prin care saluta Decizia Comisiei de a activa articolul 7 alineatul (1) din TUE în legătură cu [Polonia](#), precum și o rezoluție prin care lansa procedura prevăzută la articolul 7 alineatul (1) din TUE în legătură cu Ungaria, prezentând Consiliului o propunere motivată prin care acesta este invitat să constate dacă există un risc clar de încălcare gravă a valorilor menționate la articolul 2 din TUE și să adreseze recomandări corespunzătoare [Ungariei](#) în această privință<sup>[2]</sup>.

Ottavio Marzocchi

12/2019

---

[2] Pentru informații suplimentare privind activitățile recente ale PE legate de drepturile fundamentale, a se vedea „[The protection of fundamental rights in the EU: European Parliament achievements during the 2014-2019 legislative term and challenges for the future](#)” („Protecția drepturilor fundamentale în UE: realizările Parlamentului European în cursul legislaturii 2014-2019 și provocări viitoare”).

