

DEZVOLTAREA PROTECȚIEI DREPTURILOR OMULUI LA NIVEL NAȚIONAL ȘI EUROPEAN – ACCESUL INDIVIDUAL LA CURȚILE CONSTITUȚIONALE

Schnutz Rudolf DÜRR¹

Șeful Diviziei de justiție constituțională în cadrul

Comisiei de la Veneția a Consiliului European;

Secretarul General al Conferinței Mondiale a Justiției Constituționale

Rezumat

Tendințele recente de reglementare a accesului individual la justiția constituțională reprezintă un progres pentru apărarea drepturilor omului în Europa. Scopul explicit al acestor demersuri este acela de a soluționa problemele privind drepturile omului la nivel național și de a reduce numărul mare de cauze aflate pe rolul Curții de la Strasbourg. Cererea individuală trebuie să fie concepută astfel încât să fie o cale de atac eficientă, exhaustivă, înainte ca o cauză să poată fi depusă pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului. Prezenta lucrare ilustrează stadiul actual al acestor dezvoltări la nivel național, într-un context european dificil, precum și recomandările Comisiei de la Veneția sub acest aspect.

Cuvinte-cheie: *control de constituționalitate; curți constituționale; Curtea Europeană a Drepturilor Omului; acces individual la justiția constituțională*

I. Introducere

Ca urmare a căderii zidului Berlinului, țările din Europa Centrală și de Est au dorit să se alăture Consiliului European, cât mai curând posibil, pentru a deveni membre ale „clubului” țărilor democratice. Condiția pentru o astfel de aderare a fost ratificarea Convenției Europene a Drepturilor Omului, împreună cu cererea individuală la Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Într-o perioadă relativ scurtă, Consiliul European s-a extins de la 23 la 47 de state membre și Curtea Europeană a Drepturilor Omului a fost nevoită să urmeze această extindere cu rezultate dramatice. Având în vedere că în multe dintre noile

¹ Prezenta lucrare a fost întocmită strict în nume personal și nu reflectă poziția oficială a Comisiei de la Veneția sau a Consiliului European. Acest text se bazează pe prezentările autorului din cadrul Simpozionului privind „Institution Design for Conflict Resolution and Negotiation – Theory and Praxis” (Nagoya, 1-2 februarie 2014) și al Seminarului cu ocazia celei de-a 25-a aniversare a Camerei Constituționale a Curții Supreme din Costa Rica (San José, 13-14 noiembrie 2014).

state membre apărarea drepturilor omului a rămas o problemă în multe aspecte, numărul de cereri din aceste țări a crescut constant și Curtea Europeană a Drepturilor Omului a acumulat un număr tot mai mare de cauze nesoluționate, culminând cu 160.000 de cauze în 2011².

Statele membre ale Consiliului Europei și Curtea însăși au devenit din ce în ce mai îngrijorate de această problemă, nu în ultimul rând deoarece Curtea le-a condamnat *inter alia* pentru durata excesivă a procedurilor, în timp ce chiar cauzele aflate pe rolul Curții Europene durau din ce în ce mai mult pentru a fi soluționate.

Principalul remediu pentru această problemă a fost Protocolul nr. 14, care a adus o serie de simplificări procedurale și, în special, o reducere a numărului de judecători pentru deciziile de inadmisibilitate, de la trei judecători la unul singur. În temeiul Protocolului nr. 14, un singur judecător poate respinge cererile vădit inadmisibile. Cu toate acestea, acest protocol a fost amânat mai mulți ani din cauza refuzului Rusiei de a-l ratifica. Federația Rusă a ratificat Protocolul 14 numai atunci când celelalte 46 de state membre au convenit să continue fără Rusia și să stabilească noul sistem între ele, în timp ce vechiul sistem – cu trei judecători – ar fi continuat numai pentru Rusia³.

Într-adevăr, Protocolul a fost chiar un succes. Curtea a reușit să reducă numărul de cauze de la 160.000 la aproape 70.000 în 3 ani. Cu toate acestea, numărul de 70.000 de cauze nesoluționate este încă impresionant și mulți consideră că acele cauze mai simple au fost soluționate mai repede, iar numărul celor rămase include un procent ridicat de cauze dificile.

O reformă suplimentară a fost generată de Protocolul 15⁴, care se referă în mod explicit la principiul subsidiarității și care, de asemenea, reduce termenul-limită de a depune o cauză de la 6 luni la 4 luni de la hotărârea națională definitivă.

Pentru a rezolva problema suprasolicitării Curții Europene a Drepturilor Omului, organizația „mamă” a Curții, Consiliul Europei, a organizat o serie de conferințe în Roma⁵,

² Raportul anual al Curții Europene a Drepturilor Omului 2012, p. 6 (http://www.echr.coe.int/ Documents/ Annual_report_2012_ENG.pdf, accesat la 22 ianuarie 2014); http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.echr.coe.int%2FDocuments%2FAnnual_report_2012_ENG.pdf&ei=SSiVVZ_DGoLWU9mzgcAN&usq=AFQjCNGwTf8jQB2ydyiwIO9BDwD6YhznQ&bvm=bv.96952980.

³ Federația Rusă nu a ratificat Protocolul 14 o perioadă mai îndelungată (deschis pentru semnare la data de 15 mai 2004), acesta putând intra în vigoare numai după ratificarea sa de către toate cele 47 de state membre ale Consiliului Europei, fiind, de asemenea, membre ale Convenției. Toate celelalte 46 de state membre finalizaseră procesul de ratificare în 2006 și, când s-a realizat clar că Rusia nu va ratifica, acestea au întocmit așa-numitul „Protocol 14bis” (deschis pentru semnare la data de 27 februarie 2009, intrarea în vigoare la data de 1 octombrie 2009), care a introdus simplificarea procedurii de depunere pe rolul Curții numai pentru statele membre care l-au ratificat. Probabil luând în considerare imposibilitatea de a preveni reforma Curții, Federația Rusă a ratificat în cele din urmă Protocolul nr. 14 la data de 18 februarie 2010. Drept urmare, Protocolul inițial a intrat în vigoare la data de 1 iunie 2010, iar Protocolul 14bis a încetat.

⁴ CETS nr. 213, deschis pentru semnare la data de 24 iunie 2013, nefiind încă intrat în vigoare, disponibil la adresa <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=213&CM=8&DF=27/06/2013&CL=ENG>, accesat la data de 2 iulie 2015.

⁵ Conferința Ministerială Europeană privind Drepturile Omului, Roma, 3-4 noiembrie 2000.

în Interlaken⁶, în Izmir⁷ și în Brighton, pentru a identifica, în continuare, modalități de a proteja sistemul Convenției Europene a Drepturilor Omului. Cea mai recentă Declarație, adoptată la Brighton⁸, insistă asupra necesității de a îmbunătăți, în statele membre, sistemele de apărare a drepturilor omului pentru a rezolva la nivel național problemele privind drepturile omului. Alin. (9).c.iii din Declarația de la Brighton solicită statelor participante să ia în considerare introducerea de noi căi de atac interne pentru presupusele încălcări ale drepturilor și libertăților prevăzute de Convenție.

În urma reformelor profunde, domeniul viitoarelor modificări ale procedurilor de la Curtea Europeană a Drepturilor Omului pare destul de restrâns. Prin urmare, Consiliul Europei și statele membre se întreabă cum pot fi soluționate la nivel național cauzele privind încălcările drepturilor omului, decât să fie depuse la Strasbourg⁹.

Un vector al acestei preocupări asupra apărării drepturilor omului la nivel național este Protocolul nr. 16¹⁰, conform căruia cele mai înalte instanțe ale statelor membre pot solicita avize consultative de la Curtea Europeană a Drepturilor Omului în contextul unei cauze aflate pe rolul instanței naționale. Ideea este că, prin aplicarea avizului consultativ, instanța națională ar evita, mai târziu, un recurs la Curtea Europeană a Drepturilor Omului și o posibilă condamnare de către Curtea Europeană. În discuțiile particulare, judecătorii constituționali par a fi destul de reticenți față de acest mecanism, care nu a fost încă stabilit.

În acest context mai larg de căi de atac la nivel național, Comisia de la Veneția a pregătit un studiu privind accesul individual la justiția constituțională¹¹, care, *inter alia*, a analizat problema modului în care aceste căi de atac naționale trebuie să fie proiectate pentru a se ridica la standardele Curții Europene a Drepturilor Omului, ceea ce ar necesita epuizarea lor înainte ca aceste cauze să fie aduse pe rolul Curții de la Strasbourg.

⁶ Conferința la nivel înalt desfășurată la Interlaken, Declarația din 19 februarie 2010, disponibilă la adresa <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1591969>, accesat la data de 2 iulie 2015.

⁷ Conferința la nivel înalt desfășurată la Interlaken, Declarația din 19 februarie 2010; Conferința la nivel înalt desfășurată la Izmir, Declarația din 27 April 2011.

⁸ Conferința la nivel înalt privind viitorul Curții Europene a Drepturilor Omului (Brighton, Regatul Unit, 18-20 aprilie 2012), CDDH(2012)007, disponibilă la adresa http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/cddh-documents/cddh_2012_007_en.pdf, accesat la data de 2 iulie 2015.

⁹ Consiliul Europei a mandatat două grupe de lucru pentru a întocmi propunerile privind reformarea Curții. Cu participarea Comisiei de la Veneția, grupul de lucru GT-GDR-F întocmește viitorul pe termen lung al sistemului Convenției (http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reformechr/DOCUMENTS-GroupF_en.asp). Celalalt grup, GT-GDR-G, întocmește propunerile privind schimbarea procedurii pentru modificarea Normelor Curții, acordând statelor membre mai multă influență asupra amendamentelor (http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reformechr/GT-GDR-G_en.asp, accesat la data de 2 iulie 2015).

¹⁰ CETS nr. 214, deschis pentru semnare la data de 2 octombrie 2013, nefiind încă intrat în vigoare, disponibil la adresa <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=214&CM=8&DF=10/04/2014&CL=ENG>, accesat la data de 2 iulie 2015.

¹¹ Studiul privind accesul individual la justiția constituțională, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 85-a Sesiune Plenară [Veneția, 17-18 decembrie 2010, CDL-AD(2010)039rev]; a se vedea, de asemenea, P. Paczolay, *Introduction to the Report of the Venice Commission on Individual Access to Constitutional Justice*, Conference on Individual Access to Constitutional Justice, Arequipa, Peru, 30-31 mai 2013 [CDL-JU(2013)003].

Studiul încearcă să ofere răspunsuri la problema căilor de atac naționale eficiente privind drepturile omului, așa cum s-a solicitat în Declarația de la Brighton.

Într-adevăr, Comitetul director al Consiliului Europei, responsabil de punerea în aplicare a Declarației de la Brighton – CDDH –, a invitat Comisia de la Veneția să coopereze privind procedura de monitorizare a Declarației de la Brighton¹².

II. Comisia de la Veneția

Înființată în anul 1990, Comisia de la Veneția este un organ consultativ al Consiliului Europei. Aceasta este compusă din experți independenți în domeniul dreptului constituțional. În principal, aceștia sunt profesori universitari și judecători ai curților constituționale sau supreme.

Făcând parte din Consiliul Europei, Comisia de la Veneția este deschisă participării țărilor din afara Europei și are un total de 60 de state membre, inclusiv toate cele 47 de state membre ale Consiliului Europei.

Principalul obiect de activitate al Comisiei este acordarea de consultanță pentru pregătirea reformelor constituționale și a legislației para-constituționale (legi electorale, legislație cu privire la structura sistemului judiciar etc.).

Comisia acționează numai la cerere, care poate veni din partea statului în cauză, din partea organelor Consiliului Europei sau a organizațiilor internaționale care participă la lucrările Comisiei de la Veneția (Uniunea Europeană, OSCE/ODIHR). În practică, cele mai multe cereri de consultanță vin din partea guvernelor și parlamentelor, însă Comisia oferă și informări succinte de tip *amicus curiae* Curților Constituționale, atunci când acestea solicită.

De la înființarea sa, Comisia de la Veneția a sprijinit ideea unui dialog internațional al judecătorilor constituționali. Ca bază pentru acest dialog, Comisia de la Veneția oferă o platformă permanentă pentru schimbul de informații. Instrumentele pentru acest schimb sunt baza de date CODICES, care oferă informații cu privire la cauzele importante a peste 80 de Curți Constituționale, Consilii constituționale, Camere constituționale și Curți Supreme din Europa, Asia, Africa și cele două Americi, precum și de la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Curtea Inter-Americană a Drepturilor Omului. Toate contribuțiile sunt realizate de către agenții de legătură desemnați de către instanțele de care aparțin.

Agenții de legătură au acces la Forumul Veneția confidențial online, prin care instanțele pot face schimb rapid de informații și pot solicita asistență.

¹² Raportul celei de-a 79-a Reuniune a Comitetului Director pentru Drepturile Omului, disponibil la adresa http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/cddh-documents/cddh%282013%29r79_en.pdf, accesat la data de 2 iulie 2015.

Dezvoltarea protecției drepturilor omului la nivel național și european

În colaborare cu grupurile regionale și grupurile lingvistice care unesc Curțile Constituționale, Consiliile constituționale și Curțile Supreme¹³, Comisia a înființat Conferința Mondială a Justiției Constituționale, care cuprinde 94 de Curți membre¹⁴ și pentru care Comisia de la Veneția acționează în calitate de Secretariat.

Până în prezent, Conferința Mondială a organizat Congresele din 2009 în Africa de Sud, în 2011 în Brazilia și în 2014 în Coreea¹⁵. Scopul Conferinței Mondiale este de a asigura colaborarea pe termen lung între curțile constituționale, precum și schimburile de jurisprudență privind drepturile omului în vederea consolidării democrației, a drepturilor omului și a statului de drept.

III. Controlul de constituționalitate în Europa

În prezent există un acord general în sensul că legile ordinare trebuie să fie în conformitate cu Constituția¹⁶. În consecință, marea majoritate a țărilor a încredințat instanțelor, fie instanțelor ordinare, fie curților constituționale specializate, controlul conformității legilor cu Constituția.

Ideea revizuirii constituționale (sau controlul) a legilor ordinare își are originea în SUA, unde, în 1803, Curtea Supremă de Justiție a statuat că un act legislativ care intră în conflict cu Constituția este nul și nu poate primi cereri judiciare¹⁷. Această idee s-a răspândit în Europa și, deja în secolul al 19-lea, Curțile Supreme din Monaco, Norvegia¹⁸ și România¹⁹ și-au afirmat competența de a nu aplica legile neconstituționale.

Hans Kelsen, cel care a elaborat Constituția Austriei din 1920, a fost în favoarea ideii de control de constituționalitate, dar, de asemenea, a considerat că anularea legilor adoptate de Parlament, ales de poporul suveran, nu ar trebui să fie încredințată sistemului judiciar ordinar, care nu are suficientă legitimitate democratică. Noutatea ideii sale a fost de a încredința controlul de constituționalitate unei instanțe specializate – un legiuitor negativ – care și-ar atrage legitimitatea dintr-un mandat constituțional specific și din compoziția sa specială²⁰. În Raportul său privind Componenta Curților Constituționale, Comisia de la

¹³ Conferința Curților Constituționale Europene, Asociația Curților Constituționale care utilizează Limba Franceză, Comisia Judecătorilor din Africa de Sud, Conferința Organelor de Control Constituțional din noile democrații, Asociația Curților Constituționale și Instituțiilor echivalente din Asia, Uniunea Curților și Consiliilor Constituționale Arabe, Conferința Ibero-Americană asupra Justiției Constituționale și Conferința Jurisdicțiilor Constituționale din Africa, Curțile Commonwealth.

¹⁴ www.venice.coe.int/WCCJ.

¹⁵ Cel de-al 4-lea Congres este programat în septembrie 2017 la Vilnius, Lituania.

¹⁶ H. Steinberger, *Models of Constitutional Jurisdiction*, CDL-STD(1993)002, p. 3.

¹⁷ *Marbury c. Madison*, 1 Cranch (5 U.S.) 137 (1803), CODICES [USA-1803-S-001] (baza de date CODICES a Comisiei de la Veneția este disponibilă la adresa www.CODICES.CoE.int).

¹⁸ K.M. Bruzelius, *Judicial Review within a Unified Country*, disponibilă la adresa http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/NOR_Bruzelius_E.pdf, accesat la data de 2 iulie 2015.

¹⁹ G. Conac, *Une antériorité roumaine: le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois*, în *Mélanges Slobodan Milacic, Démocratie et liberté: tension, dialogue, confrontation*, Bruylant, Belgia, 2007.

²⁰ H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York (1961), p. 268.

Veneția a examinat modul în care sunt compuse curțile constituționale specializate. Comisia de la Veneția a recomandat o alcătuire care reflectă alcătuirea diferitelor tendințe în societate²¹.

Între cele două războaie mondiale, curți constituționale specializate au fost înființate în Austria, în Cehoslovacia și în Liechtenstein. Datorită originii lui Kelsen și a ideii sale de a înființa o curte constituțională specializată, aceasta a fost pusă în aplicare în Austria, iar acest mecanism este adesea menționat ca „modelul austriac”, chiar dacă multe dintre aceste instanțe diferă considerabil de Curtea Constituțională din Austria. Din motive istorice tragice, Curtea austriacă inițială a existat doar pentru o perioadă scurtă de timp între anii 1920 și 1933²².

După cel de-al Doilea Război Mondial, curțile constituționale specializate au fost adesea introduse ca un remediu împotriva încălcării drepturilor omului după perioade de dictatură. Se pot distinge trei etape²³ de înființare a unor astfel de instanțe: în primul rând în Germania și Italia, ca o reacție împotriva nazismului și fascismului; a doua etapă în Spania și Portugalia, după încetarea dictaturilor din aceste țări și, în cele din urmă, după căderea Zidului Berlinului, în fostele țări comuniste din Europa de Est, dar și în alte părți ale lumii²⁴.

Înființarea curților constituționale specializate duce aproape întotdeauna la o formă de tensiune între sistemul judiciar ordinar stabilit și Curtea Constituțională nou-creată²⁵. Cu toate acestea, multe țări au introdus curțile constituționale specializate și această tendință continuă²⁶. Există două motive principale pentru această tendință: ierarhia și apărarea drepturilor omului.

(a) Puterea constituantă dorește să asigure supremația Constituției față de legea ordinară și consideră, probabil pe bună dreptate, că este mult mai probabil să invalideze legi, întrucât Curtea Constituțională a fost înființată chiar în acest scop. Principala atribuție a instanțelor ordinare este de a aplica legile, și nu de a le anula. Prin urmare, este mult mai dificil pentru un judecător ordinar să conchidă că o dispoziție a unei legi este constituțională.

(b) Puterea constituantă dorește să asigure apărarea eficientă a drepturilor omului în situația tranziției democratice după încheierea unui regim autoritar. Într-o astfel de situație, cetățenii nu au încredere de cele mai multe ori în sistemul judiciar, deoarece acesta a funcționat în regimul anterior. Reformarea sau reînnoirea întregului sistem judiciar este adesea un proces dureros de lent, chiar dacă trebuie să fie abordat în mod continuu. Într-o

²¹ Comisia de la Veneția, Raportul privind compoziția Curților Constituționale, CDL-STD(1997)020.

²² Curtea Constituțională din Liechtenstein are cea mai mare perioadă de activitate neîntreruptă față de toate curțile constituționale. Actuala lege în vigoare din 2003 a înlocuit Legea din 5 noiembrie 1925 privind Curtea Constituțională, Jurnalul Juridic al Liechtenstein (Landesgesetzblatt, LGBl) 1925 nr. 8.

²³ L. Solyom, *Comment*, în G. Nolte, ed., *European and US Constitutionalism*, Cambridge (2005), p. 210.

²⁴ De exemplu, în Asia: Coreea de Sud (1988), Mongolia (1992), Indonesia (2003).

²⁵ Sc. Dürr, *Individual Access to Constitutional Courts in European Transitional Countries*, în B. Fort, Bertrand, *Democratising Access to Justice in Transitional Countries* (Singapore, 2006), pp. 51-74.

²⁶ Iordania, spre exemplu, a introdus Curtea Constituțională specializată printr-un amendament constituțional în 2011 și Legea nr. 15 privind Curtea Constituțională pentru anul 2012.

astfel de situație, o curte constituțională specializată, formată din judecători care au o reputație remarcabilă, poate fi înființată relativ repede.

Cel de-al doilea motiv cere introducerea unei plângeri individuale la Curtea Constituțională. Prin atribuirea accesului individual la jurisdicția specializată, Curtea ar trebui să fie în măsură să corecteze hotărârile sistemului judiciar ordinar. Dacă această idee urmează a fi pusă în aplicare în mod coerent, este necesară o așa-numită plângere constituțională completă. O simplă plângere constituțională normativă, îndreptată numai împotriva legilor neconstituționale, așa cum s-a reglementat în mai multe țări din Europa de Est, nu poate realiza acest scop. Chiar înființarea unei curți constituționale determină mari așteptări în rândul populației, care va fi dezamăgită atunci când va afla că, de foarte multe ori, curtea constituțională nu poate ajuta victimele încălcării drepturilor omului, deoarece cauza acestor încălcări nu a fost o lege neconstituțională care poate fi atacată la Curtea Constituțională, ci „doar” o aplicare neconstituțională a unei legi constituționale. Astfel de încălcări, care sunt mult mai frecvente decât încălcările din cauza legilor neconstituționale, nu pot fi remediate prin cereri constituționale normative. Există un pericol grav – care a devenit realitate în anumite țări – ca așteptările ridicate față de noua Curte Constituțională cu rol de protector eficient al drepturilor omului să se transforme în dezamăgire și atitudine negativă, cel puțin a unei părți a populației, față de această Curte.

Urmând logica Declarației de la Brighton sus-menționată, ar trebui să se încredințeze o plângere constituțională completă instanțelor constituționale specializate, care ar fi văzută ca o cale de atac eficientă de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului. În acest sens, Comisia de la Veneția a evaluat pozitiv proiectul de a introduce o astfel de cerere în Ungaria²⁷, Turcia²⁸ și în Macedonia²⁹ și a solicitat Ucrainei să-și transforme plângerea constituțională normativă într-o plângere constituțională completă³⁰. Recent, Comisia de la Veneția a recomandat insistent Muntenegrului să nu diminueze plângerea constituțională existentă prin înlocuirea atribuțiilor Curții de a abroga hotărârile judecătorești ordinare printr-o simplă declarație privind neconstituționalitatea acestora³¹.

²⁷ În Ungaria, cererea constituțională a înlocuit *actio popularis*. În timp ce critică alte aspecte ale reformei constituționale în Ungaria, Comisia de la Veneția a salutat introducerea cererii constituționale: CDL-AD(2012)009, Aviz asupra Legii CLI din 2011 privind Curtea Constituțională a Ungariei, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 91-a Sesiune Plenară (Veneția, 15-16 iunie 2012); CDL-AD(2011)001, Avizul privind trei chestiuni juridice care provin din elaborarea Noii Constituții a Ungariei – Adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86-a Sesiune Plenară (Veneția, 25-26 martie 2011).

²⁸ Avizul referitor la Proiectul Modificărilor Constituționale privind Curtea Constituțională a Turciei, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 59-a Sesiune Plenară [Veneția, 18-19 iunie 2004, CDL-AD(2004)024], urmat de Avizul privind legislația cu privire la înființarea și normele procedurale ale Curții Constituționale a Turciei, adoptat la cea de-a 88-a Sesiune Plenară [Veneția, 14-15 octombrie 2011, CDL-AD(2011)040].

²⁹ CDL-AD(2014)026, Avizul privind cele șapte modificări ale Constituției a „Fostei Republice Iugoslave a Macedoniei” privind, în special, Consiliul judiciar, competența Curții Constituționale și zonele financiare speciale, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 100-a Sesiune Plenară (Roma, 10-11 octombrie 2014).

³⁰ Avizul privind Propunerile pentru modificarea Proiectului de Lege privind modificarea Constituției pentru a consolida Independența Judecătorilor din Ucraina, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 97-a Sesiune Plenară (Veneția, 6-7 decembrie 2013), CDL-AD(2013)034, alin. (11).

³¹ CDL-AD(2014)033, Avizul referitor la Proiectul de Lege privind Curtea Constituțională a Muntenegrului, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 100-a Sesiune Plenară (Roma, 10-11 octombrie), alin. (52).

IV. Studiul Comisiei de la Veneția privind accesul individual la justiția constituțională

Studiul Comisiei distinge mai întâi diversele tipuri de acces individual: control difuz vs. concentrat³², controlul difuz existând mai ales în țările din Europa de Nord, iar diferitele tipuri de control concentrat fiind predominante în Europa de Sud și de Est. Cu toate acestea, este dificil să se facă o distincție clară între aceste sisteme. Unele țări, cum ar fi Portugalia, au sisteme mixte, care combină controlul de constituționalitate al instanțelor ordinare cu cel al curții constituționale specializate.

Într-un aviz privind Estonia, Comisia de la Veneția a recunoscut că înființarea unei Camere Constituționale în cadrul Curții Supreme, ca cea din Costa Rica, este o opțiune perfect valabilă pentru stabilirea unui sistem constituțional democratic³³. Cu toate acestea, cele mai multe dintre noile democrații din Europa Centrală și de Est au optat pentru o curte constituțională specializată. O astfel de alegere conduce în mod necesar la problema distribuirii competențelor între instanțele ordinare și curtea constituțională și ridică o serie de întrebări, pe care studiul încearcă să le abordeze. Prin urmare, studiul subliniază că o serie din problemele pe care le abordează se referă la țările în care există o curte constituțională specializată³⁴.

O altă distincție importantă este între controlul *a priori* și *a posteriori*³⁵. O limitare la controlul abstract, *a priori*, care se realizează înaintea adoptării legilor, a fost o caracteristică tipică a sistemului francez. Cu toate acestea, de la reforma constituțională din 2008, chestiunea prioritară de constituționalitate a oferit acces individual, deși indirect, și a introdus o schimbare importantă față de controlul legilor care sunt deja în vigoare. Mai mult decât atât, Consiliul Constituțional s-a transformat dintr-o instituție politică într-una judiciară³⁶. În alte țări, controlul *a priori* este cunoscut pentru examinarea constituționalității tratatelor înainte de a fi ratificate. Motivul pentru un astfel de control *a priori* este că, odată ce un tratat este ratificat, ar fi dificil a remedia, *a posteriori*, o neconstituționalitate, deoarece statul este obligat să respecte tratatul în temeiul dreptului internațional.

Cel puțin în teorie, examinarea *a priori* poate evita adoptarea unei legislații neconstituționale. Cu toate acestea, efectele neconstituționale ale legislației sunt adesea descoperite numai în momentul aplicării sale, în practică. Sistemele care asigură doar controlul *a priori* trebuie să funcționeze cu lipsa unei căi de atac împotriva legii neconstituționale, în cazul în

³² CDL-AD(2010)039rev, alin. (34).

³³ Aviz privind Reformarea Justiției Constituționale în Estonia [CDL(1998)059].

³⁴ CDL-AD(2010)029rev, alin. (26).

³⁵ CDL-AD(2010)039rev, alin. (44).

³⁶ Înălțarea foștilor Președinți ai Republicii din cadrul Consiliului ar întări acest proces și ar consolida rolul Consiliului de organ judiciar independent.

care acele legi nu ar fi fost supuse controlului *a priori* sau în cazul în care neconstituționalitatea devine evidentă numai în timpul aplicării legii.

a. Accesul indirect

Studiul Comisiei de la Veneția continuă cu examinarea accesului indirect, în primul rând a cererilor/întrebărilor preliminare adresate Curții Constituționale³⁷. De exemplu, atunci când Italia a înființat Curtea Constituțională, puterea constituantă a ales cererea preliminară ca modalitate de acces individual. Atunci când judecătorii ordinari trebuie să aplice o dispoziție legală considerată neconstituțională, suspendă judecarea cauzei aflate pe rolul lor și transmit o solicitare Curții Constituționale în vederea exercitării controlului de constituționalitate privind acea dispoziție³⁸. Curtea Constituțională fie anulează dispoziția, fie o constată ca fiind constituțională³⁹. Atunci când judecătorul care a transmis solicitarea (judecătorul *a quo*) primește răspunsul de la Curtea Constituțională (judecătorul *ad quem*), reia cauza și decide, pe baza deciziei Curții Constituționale, (a) fie aplicarea dispoziției considerate constituțională, (b) fie aplicarea acesteia printr-o interpretare dată de Curtea Constituțională, (c) fie neluarea în considerare a dispoziției în cazul în care s-a constatat a fi neconstituțională. În multe țări există cereri preliminare la Curtea Constituțională, uneori ca unic tip de acces individual (de exemplu, Italia, Lituania, România⁴⁰, Franța⁴¹), uneori împreună cu o cerere individuală directă (de exemplu, Belgia⁴², Germania, Spania⁴³).

În unele țări, instanțele de la toate nivelurile sistemului judiciar pot depune cereri preliminare, în timp ce în Franța sau, în prezent, de asemenea, și în Iordania, judecătorii instanțelor de la nivelul inferior trebuie să transmită mai întâi o cerere la Curtea Supremă și această din urmă instanță decide dacă se transmite sau nu o cerere preliminară la Curtea Constituțională. Acest filtru al Curții Supreme ordinare are avantajul de a reduce cauzele aflate pe rolul Curții Constituționale. Cu toate acestea, există un pericol grav ca aceste instanțe să trateze prea serios atribuția de filtrare, astfel încât cazurile importante să nu ajungă la Curtea Constituțională, deoarece Curtea Supremă preferă soluționarea problemei

³⁷ CDL-AD(2010)039rev, alin. (56).

³⁸ A. Quaranta, *Il giudizio incidentale di legittima costituzionale*, CDL-JU(2012)025.

³⁹ Curtea Constituțională a Italiei a dezvoltat mai multe tipuri intermediare de hotărâri care oferă o interpretare specială a legii care trebuie să fie aplicată pentru a determina constituționalitatea prevederii – A. D'Atena, *Interpretazioni adeguate, diritto vivente e sentenze interpretative della corte costituzionale*, disponibil la adresa http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/06_11_09_DAtena.pdf, accesat la data de 2 iulie 2015.

⁴⁰ A. Zegrean, *Excepția de neconstituționalitate la Curtea Constituțională a României*, CDL-JU(2012)023.

⁴¹ J. de Guillenchmidt, *La question prioritaire de constitutionnalité*, CDL-JU(2012)028.

⁴² P. Nihoul, *Les questions préjudicielles*, CDL-JU(2012)027.

⁴³ R. Arribas, „*Cuestiones*” poseses par le juge ordinaire à la Cour constitutionnelle d'Espagne (et autres modes d'accès de l'individu à la Cour constitutionnelle), CDL-JU(2012)024.

în cadrul sistemului judiciar ordinar. Am observat acest pericol în Franța⁴⁴ și, recent, de asemenea, în Iordania.

Comisia de la Veneția recomandă să se acorde instanțelor de la toate nivelurile sistemului judiciar posibilitatea de acces la Curtea Constituțională⁴⁵. În principiu, cererile preliminare sunt un pericol mai mic pentru crearea conflictelor între sistemul judiciar ordinar și constituțional decât cererile individuale, dar filtrarea (excesivă a) cererilor preliminare poate deveni cu ușurință sursa unor astfel de conflicte.

Un aspect important este dacă judecătorul *a quo* este obligat să sesizeze cu cerere preliminară sau dacă acesta are putere de apreciere. Studiul recomandă ca, atunci când nu există acces direct individual la curțile constituționale, ar fi prea mult să se instituie o condiție de limitare a întrebărilor preliminare la situațiile în care un judecător ordinar este sigur de neconstituționalitatea unei dispoziții; este suficient să existe îndoieli serioase⁴⁶.

De asemenea, Studiul Comisiei de la Veneția analizează sesizările Curții Constituționale de către Avocatul Poporului și recomandă introducerea acestui acces în paralel cu cererile preliminare sau cu cererile constituționale directe. Prin munca sa, Avocatul Poporului are o cunoaștere excelentă cu privire la aplicarea legilor și poate identifica cu ușurință legile neconstituționale. În consecință, Avocatul Poporului ar trebui să aibă, de asemenea, posibilitatea de a solicita anularea de către Curtea Constituțională a unor astfel de legi, fie în control abstract⁴⁷, fie, eventual, cu referire la o anumită cauză.

b. Accesul direct

Când Kelsen a „inventat” curțile constituționale specializate, nu a fost în favoarea accesului individual. Potrivit acestuia, numai autoritățile statului ar trebui să poată face recurs la Curtea Constituțională⁴⁸, cu excepția contestării actelor administrative⁴⁹.

Diversele forme de acces direct s-au dezvoltat în timp. Ca și Kelsen, Comisia de la Veneția are o atitudine critică față de *actio popularis*, prin care orice cetățean poate solicita anularea unei legi, chiar dacă acel cetățean nu este afectat de acea lege. Acest acces larg poate duce la o suprasolicitare gravă a Curții Constituționale. În Croația, unde există un *actio popularis*, o singură persoană, un judecător pensionat, a adresat aproximativ 700 de cereri

⁴⁴ M. Fatin-Rouge Stéfanini, *Le filtre exercé par le Conseil d'Etat, La QPC vue du droit comparé – Mars 2013*, disponibil la adresa http://www.gerjc.univ-cezanne.fr/fileadmin/GERJC/Documents/COMMUNICATIONS/Le_filtre_exerce_par_le_Conseil_d_Etat_1.pdf, accesat la data de 2 iulie 2015.

⁴⁵ CDL-AD(2010)039rev, alin. (62).

⁴⁶ CDL-AD(2010)039rev, alin. (216).

⁴⁷ CDL-AD(2010)039rev, alin. (62).

⁴⁸ Kelsen s-a referit la *actio popularis*: H. Kelsen, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, în *VVdStRL* 5 (1929), S. 31-88 (68 f., 70, 74), disponibilă la adresa <http://www.hans-kelsen.de/gericht.pdf>, accesat la data de 23 ianuarie 2014; a se vedea, de asemenea, V. Neumann, *Hans Kelsen und die deutsche Staatsrechtslehre*, în „Humboldt Forum Recht” nr. 9/2012, p. 1, disponibilă la adresa <http://www.humboldt-forum-recht.de/druckansicht/druckansicht.php?artikelid=269>, accesat la data de 23 ianuarie 2014.

⁴⁹ G. Brunner, *Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im Europäischen Raum*, CDL-JU(2001)022, p. 15.

Curții Constituționale, care a trebuit să le rezolve pe fiecare⁵⁰. Ungaria a înlocuit *actio popularis* cu plângerea individuală.

Studiul Comisiei se concentrează asupra cererii individuale la Curtea Constituțională. Acest termen acoperă proceduri destul de diferite. Cererea/plângerea constituțională normativă poate fi îndreptată numai împotriva pretinselor legi neconstituționale, în timp ce cererea/plângerea constituțională completă este îndreptată împotriva actelor individuale neconstituționale, indiferent dacă aceste acte se bazează sau nu pe o lege neconstituțională. Plângerea constituțională normativă a fost introdusă în special în țările din Europa de Est (de exemplu, Rusia, Ucraina), pe când cea completă s-a dezvoltat pentru prima oară în Germania. Amparo spaniol este tot o plângere constituțională completă.

În Germania, ororile regimului nazist au determinat necesitatea de a înființa o Curte Constituțională nu doar ca o „Curte pentru Stat”, responsabilă de litigiile dintre autoritățile statului, ci, de asemenea, ca un protector al drepturilor omului. Legea din 1951 privind Curtea Constituțională a Germaniei a introdus o cerere individuală pe rolul Curții Constituționale nou-înființate, chiar dacă Legea fundamentală germană a păstrat tăcerea în această problemă. Abia în 1969 s-a modificat Constituția pentru a prevedea cererea individuală și la nivel constituțional.

Cel mai important, din punct de vedere al oferirii unui sistem eficient pe mai multe niveluri de apărare a drepturilor omului, studiul Comisiei de la Veneția examinează dacă cererile individuale pot funcționa ca un filtru național pentru cauzele care ajung la Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Pornind de la necesitatea de a aborda cauzele dificile ale acelei Curți, studiul oferă sfaturi cu privire la modul de a concepe cererea individuală, astfel încât să poată deveni „o cale de atac eficientă” în conformitate cu art. 13 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. În conformitate cu art. 35 din Convenție, criteriul decisiv este dacă Curtea Europeană a Drepturilor Omului insistă asupra epuizării unei căi de atac sau dacă acceptă direct o cerere, fără a insista ca o astfel de cale de atac să fie exhaustivă înainte de a depune o cerere la Curtea de la Strasbourg.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului va recunoaște doar o cale de atac națională ca fiind „eficientă” în cazul în care această cale de atac poate oferi ajutor petiționarului. În consecință, o cerere/plângere constituțională trebuie să aibă ca efect o hotărâre cu caracter obligatoriu. De exemplu, o simplă recomandare a Parlamentului de a modifica o lege neconstituțională nu este, evident, suficientă. De asemenea, Curtea Constituțională trebuie să fie obligată să judece cauza, adică nu poate exista libertatea în cazul în care Curtea acceptă cauza, și nu trebuie să existe cerințe nerezonabile cu privire la costuri și reprezentare juridică de către un avocat pentru petiționar⁵¹.

Un caz special îl reprezintă sesizările împotriva duratei excesive a procedurii. Aici, Curtea Constituțională trebuie să fie în măsură să dispună reluarea rapidă a procedurilor. În

⁵⁰ CDL-AD(2010)039rev, alin. (74).

⁵¹ CDL-AD(2010)039rev, alin. (93).

acest caz, Curtea trebuie să asigure nu numai o cale de atac compensatorie, ci și o cale de atac rapidă⁵².

Studiul continuă oferind recomandări privind proiectarea instituțională a procedurilor de depunere a plângerilor individuale, prin examinarea termenelor-limită, care ar trebui să fie rezonabile⁵³. În ceea ce privește obligația de a fi reprezentat de către un avocat, Comisia insistă asupra disponibilității de asistență juridică gratuită și pentru procedurile constituționale⁵⁴. Cheltuielile de judecată ar trebui să rămână rezonabile și ar trebui să poată fi reduse, în cazuri justificate⁵⁵. Atunci când există o cerere împotriva unei hotărâri pronunțate în favoarea unui terț, acea parte ar trebui să aibă posibilitatea de a da o declarație și în cadrul procedurilor privind cererea constituțională⁵⁶.

Probleme complexe apar în ceea ce privește măsurile provizorii. Conform studiului Comisiei, Curtea Constituțională ar trebui să poată suspenda o dispoziție contestată dacă punerea sa în aplicare ar determina daune care nu poate fi reparate⁵⁷. Aceste competențe sunt largi, mai ales dat fiind faptul că în acest caz Curtea nu se pronunță încă asupra constituționalității dispoziției, ci o suspendă, prin efectul *erga omnes*, până la pronunțarea hotărârii definitive. Numai daunele ireparabile grave pot justifica suspendarea legislației adoptate de către Parlament.

c. Standard de control – interpretarea drepturilor constituționale în acord cu Convenția

Indiferent de tipul de recurs la Curtea Constituțională, de obicei, standardul de control al actelor legislative sau individuale este reprezentat de drepturile fundamentale prevăzute de Constituția națională, și nu drepturile prevăzute în Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Prin urmare, apar numeroase întrebări atunci când diferă domeniul de aplicare al drepturilor constituționale și al drepturilor Convenției. Doar câteva curți constituționale folosesc Convenția însăși ca un standard relevant. Curtea Constituțională a Austriei acționează astfel, deoarece Constituția austriacă nu conține un catalog privind drepturile omului. Principalele partide politice nu se pot hotărî dacă un astfel de catalog ar trebui să conțină și drepturi sociale și, prin urmare, au fost de acord să considere Convenția Europeană a Drepturilor Omului la nivel constituțional⁵⁸. De asemenea, datorită faptului că așa-numita Constituție Dayton a Bosniei și Herțegovinei făcea parte dintr-un acord internațional intermediat pentru a pune capăt războiului civil din acea țară, această

⁵² A se vedea, de asemenea, pe această temă, Studiul Comisiei de la Veneția privind Eficiența Căilor de Atac Naționale referitoare la Durata Excesivă a Procedurilor, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 69-a Sesiune Plenară (Veneția, 15-16 decembrie 2006), CDL-AD(2006)036, alin. (173).

⁵³ CDL-AD(2010)039rev, alin. (112).

⁵⁴ CDL-AD(2010)039rev, alin. (113).

⁵⁵ CDL-AD(2010)039rev, alin. (117).

⁵⁶ CDL-AD(2010)039rev, alin. (132).

⁵⁷ CDL-AD(2010)039rev, alin. (149).

⁵⁸ Raportul național depus în conformitate cu alin. (15) (a) a anexei la Consiliul pentru Drepturile Omului, Austria, A/HRC/WG.6/10/AUT/1, alin. (9).

Constituție prevede că Convenția Europeană a Drepturilor Omului face parte din Constituție, având un fel de catalog al drepturilor omului⁵⁹. De obicei, toate celelalte instanțe constituționale specializate aplică catalogul drepturilor omului din propria constituție ca un standard de control. Aceste drepturi pot diferi nu numai în formularea lor, ci și în modul în care sunt exprimate limitările, fie printr-o clauză de limitare specifică, fie prin una generală⁶⁰. Chiar dacă drepturile naționale și drepturile prevăzute în Convenție par a fi similare textual, interpretarea dată acestora de către Curtea Constituțională națională și de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului poate varia considerabil. Prin urmare, în cazul în care cererea individuală are și rolul de a fi o cale de atac națională eficientă, filtrând cauzele înainte de a fi depuse pe rolul Curții Europene, drepturile naționale trebuie să fie interpretate într-o manieră „prietenosă Convenției”⁶¹. Acest lucru nu înseamnă că interpretarea acestor drepturi trebuie să fie la fel pentru ambele instanțe. Fără a pune în pericol evaluarea ca o cale de atac eficientă, cererea națională poate fi mai largă și poate conferi persoanei mai multă libertate. Cu toate acestea, interpretarea națională nu ar trebui să fie mai restrânsă decât cea europeană. În cazul în care domeniul de aplicare al dreptului național a fost considerabil mai restrâns decât dreptul Convenției, probabil, Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar considera că această cale de atac nu este eficientă și ar accepta cererile fără a insista asupra exhaustivității acestui remediu.

d. Executarea/aplicarea eficientă

Termenul de „cale de atac eficientă” implică faptul că hotărârile curților constituționale trebuie să fie puse în aplicare pentru a fi eficiente. Studiul identifică interpretarea în conformitate cu Constituția ca domeniu în care punerea în aplicare poate fi cu ușurință o problemă în cazul în care instanțele ordinare nu respectă interpretarea constituțională dată de Curtea Constituțională, ci continuă să aplice o interpretare a legii care s-a constatat a fi neconstituțională. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă introducerea unei dispo-

⁵⁹ Deși nu are nicio legătură cu problema cererii individuale, este interesant de observat că instanțele supreme din Olanda (Curtea Supremă și Consiliul de Stat, care este curtea supremă administrativă) chiar folosesc Convenția ca fiind singurul criteriu de control asupra problemelor privind drepturile omului, întrucât art. 120 din Constituția Olandei exclude în mod explicit situația în care judecătorii ar putea desconsidera legi adoptate de Parlament, deoarece se constată că legea este contrară Constituției. Astfel, excluzând în mod explicit orice control de constituționalitate, art. 120 este probabil cea mai radicală exprimare a suveranității parlamentare, o rămășiță a neîncrederii Revoluției Franceze în judecători. Judecătorul „*gura care rostește cuvintele legii, niște ființe neînsufleteite care nu-i pot modera nici forța, nici severitatea*” – Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1748).

⁶⁰ Acest aspect a fost subiectul celui de-al XIII-lea Congres al Conferinței Curților Constituționale Europene privind „Criteriul pentru limitarea drepturilor omului în practica justiției constituționale” (Nicosia, 16-17 octombrie 2005), disponibil la adresa http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_01_01_Regional_CECC_Cyprus, accesat la data de 2 iulie 2015.

⁶¹ *Vallianatos și alții c. Greciei* (cererile nr. 29381/09 și nr. 32684/09), parțial opinie comună, parțial opinie separată a Judecătorului Pinto de Albuquerque.

ziții din Constituție, care obligă toate celelalte puteri ale statului să aplice interpretarea dată prevederii legale de către Curtea Constituțională⁶².

Din păcate, în Europa, mai multe instanțe constituționale se confruntă, cel puțin ocazional, cu neaplicarea/neexecutarea hotărârilor lor⁶³. În timp ce nerespectarea hotărârilor judecătorești este cu siguranță o problemă de cultură juridică – sau, mai degrabă, absența unei astfel de culturi –, Curțile însele pot contribui la rezolvarea acestei probleme. Mai multe elemente pot fi importante: Curtea ar trebui să fie coerentă cu propria jurisprudență. Vor exista întotdeauna noi aspecte care trebuie stabilite, dar în măsura în care este posibil, jurisprudența Curții Constituționale ar trebui să fie previzibilă, iar Curtea nu ar trebui să „surprindă” puterile statului și publicul. Cu cât o hotărâre aplică argumentele exprimate în jurisprudența anterioară, cu atât mai mult va fi acceptată și, în consecință, pusă în aplicare. Curțile își pot construi până și propria jurisprudență, referindu-se la argumente importante ca *obiter dictum* în hotărârile în care nu sunt decisive. Într-o cauză ulterioară, Curtea poate să facă deja referire la jurisprudența sa anterioară și noua cauză va deveni parte a unui șir coerent de precedente.

e. Aspecte constituționale

În cele din urmă, Raportul privind accesul individual la justiția constituțională analizează relația dintre curțile constituționale și instanțele ordinare și identifică pericolul prin care Curtea Constituțională a devenit o „super Curte Supremă” sau așa-numita „cea de-a 4-a instanță”. Prin urmare, este necesar să se acorde un domeniu restrâns termenului „aspect constituțional”. Definirea acestui concept este esențială pentru identificarea delimitării competențelor între instanțele supreme și curțile constituționale. Cel mai mare pericol provine din interpretarea largă a dreptului la un proces echitabil (art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului). Dacă se interpretează într-un sens larg, orice interpretare eronată a legii de către o instanță ordinară sau orice încălcare a dreptului procedural poate duce la o încălcare a dreptului la un proces echitabil și devine un aspect constituțional care va da naștere la o cerere constituțională. Uneori, curțile constituționale „alunecă” astfel în interpretarea legilor ordinare, și instanțele ordinare (supreme) sunt – pe bună dreptate – deranjate de astfel de interferențe. Nu există o soluție evidentă sau simplă. Nu fiecare încălcare a legii ordinare poate fi un aspect constituțional, dar cu siguranță unele încălcări sunt⁶⁴. Aici, studiul nu poate oferi o soluție simplă atunci când recomandă: „Curtea Constituțională ar trebui să examineze doar aspectele constituționale”, lăsând interpretarea legilor ordinare instanțelor de judecată generale. Cu toate acestea, identificarea aspectelor

⁶² CDL-AD(2010)039rev, alin. (165).

⁶³ P. Paczolay, *Experience of the Execution of Constitutional Court's decisions declaring legislative omission in Hungary*, Conference on „Execution of the decisions of constitutional courts: a cornerstone of the process of implementation of constitutional justice” (Baku, Azerbaidjan 14-15 iulie 2008), CDL-JU(2008)029; Rezumatul Conferinței privind „Execution of decisions of Constitutional Courts” (Baku, Azerbaidjan, 14-15 iulie 2008): Rezumat, CDL-JU(2008)051syn.

⁶⁴ A se vedea, pe această temă, Brunner, CDL-JU(2001)022, p. 20 și urm.

constituționale poate fi dificilă în ceea ce privește dreptul la un proces echitabil în care orice încălcare procedurală de către instanțele judecătorești ordinare ar putea fi văzută ca o încălcare a dreptului la un proces echitabil. Unele reticențe ale Curții Constituționale par adecvate, nu în ultimul rând pentru a evita propria suprasolicitare, dar, de asemenea, din respect pentru competența instanțelor ordinare⁶⁵.

V. Concluzie – îmbunătățiri la nivel național în contextul dificil la nivel european

Mișcarea recentă spre introducerea cererilor/plângerilor individuale complete este un progres pentru apărarea drepturilor omului în Europa. State membre importante ale Consiliului European, cum ar fi Turcia, au introdus plângerea individuală cu scopul explicit de a soluționa problemele privind drepturile omului la nivel național și de a reduce numărul mare de cauze aflate pe rolul Curții de la Strasbourg. Aceste cereri individuale trebuie să fie concepute astfel încât să fie o cale de atac eficientă, care trebuie să fie exhaustivă înainte ca o cauză să poată fi adusă pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului.

Cea mai eficientă cale de atac – în conformitate cu art. 35 al Convenției Curții Europene a Drepturilor Omului – este plângerea constituțională completă, ceea ce permite, de asemenea, contestarea actelor individuale neconstituționale. Țări ca Germania sau Spania, care au o astfel de cerere individuală completă, au un nivel de condamnare de către Curtea de la Strasbourg considerabil mai scăzut decât cele cu cereri normative⁶⁶.

Prin urmare, introducerea unei plângeri constituționale complete este o altă modalitate eficientă de apărare a drepturilor omului. În același timp, se reduce volumul de muncă al Curții Europene a Drepturilor Omului. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă introducerea cererilor constituționale complete în țări care au deja cereri normative, cum ar fi Ucraina, în țări care au o cerere preliminară la Curtea Constituțională, cum a fost cazul Turciei, și în țări care nu au deloc acces individual, cum ar fi Bulgaria⁶⁷.

Aceste măsuri pozitive trebuie să fie analizate în contextul conflictelor serioase între Curtea Europeană a Drepturilor Omului și unele state membre. Datorită conflictului dintre Curte și Rusia, s-a amânat intrarea în vigoare a Protocolului 14. Motivul pentru acest conflict sunt mai multe hotărâri care au nemulțumit autoritățile ruse, începând cu cauza *Ilașcu c. Moldovei și Rusiei*⁶⁸, în care Rusia a fost considerată responsabilă pentru actele autorităților *de facto* din altă țară, în regiunea transnistreană în Republica Moldova. Chiar mai ofensatoare a fost Hotărârea *Kononov c. Letoniei*⁶⁹. Rusia nu a fost nici măcar parte din

⁶⁵ CDL-AD(2010)039rev, alin. (211).

⁶⁶ CDL-AD(2010)039rev, alin. (5).

⁶⁷ Aviz asupra Constituției Bulgariei adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 74-a Sesiune Plenară (Veneția, 14-15 martie 2008), CDL-AD(2008)009, alin. (88).

⁶⁸ ECtHR, *Ilașcu și alții c. Moldovei și Rusiei*, nr. 48787/99.

⁶⁹ ECtHR, *Kononov c. Letoniei*, nr. 36376/04; a se vedea, pe această temă, J. Vermin, *Crossing the line*, legislație rusă online, disponibilă la adresa <http://www.russianlawonline.com/content/crossing-line>.

aceste proceduri, dar Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu a constatat nicio încălcare a Convenției atunci când Letonia l-a condamnat pe domnul Kononov pentru crime de război pe care le-a comis ca partizan comunist în 1944. În timp ce această lucrare urmează a fi tipărită, o cauză se află pe rolul Curții Constituționale a Federației Ruse, care poate fi decisivă dacă Federația Rusă își va rezerva dreptul de a nu aplica hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului în anumite situații.

Un alt conflict – chiar mai grav – îl reprezintă Regatul Unit împotriva Curții Europene a Drepturilor Omului. În cauza *Hirst c. Marii Britanii*, Curtea Europeană a statuat că Regatul Unit a încălcat Convenția când a negat tuturor prizonierilor, fără excepție, dreptul de vot⁷⁰. Această hotărâre nu a fost pusă în aplicare în Regatul Unit și – probabil pentru a evita pur și simplu conflictul – Comitetul Miniștrilor a amânat această punere în aplicare până în anul 2015⁷¹. O altă hotărâre chiar mai controversată în publicul larg a fost cauza *Abu Qatader c. Marii Britanii*, în care Curtea a împiedicat expulzarea în Iordania a unui instigator la ură islamist din cauza pericolului de a fi torturat în Iordania. Această discuție nu se mai limitează la tabloide, ci, de asemenea, Guvernul britanic vrea să adopte un proiect de lege privind drepturile omului, care ar rupe legătura formală între instanțele britanice și Curtea Europeană a Drepturilor Omului⁷². Cu toate acestea, discuția dacă Regatul Unit ar trebui să părăsească Convenția Europeană a Drepturilor Omului⁷³ pare să fie diminuată.

Îngrijorător este faptul că, chiar și în Elveția s-a dezvoltat un val de resentimente față de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în special pe partea dreaptă a spectrului politic. Acest lucru poate fi legat de insistența tradițională a Elveției asupra independenței sale și de respingerea ideii de „judecători străini”. Deși este puțin probabil că Elveția ar părăsi Convenția Europeană a Drepturilor Omului, probabil astfel de discuții au contribuit la insistența Elveției privind „subsidiaritatea” în procesul de reformă al Curții⁷⁴.

⁷⁰ Pentru argumente pro și contra punerii în aplicare, prezentat la House of Lords, *European Court of Human Rights rulings: are there options for governments?*, Vaughne Miller, International Affairs and Defence Section, House of Lords Library, Standard Note SN/IA/5941.

⁷¹ Decizia adoptată de Comitetul Miniștrilor la cea de-a 1208-a Reuniune (23-25 septembrie 2014), disponibilă la adresa http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/reports/pendingcases_EN.asp?CaseTitleOrNumber=hirst&StateCode=UK.&SectionCode.

⁷² Planul conservatorilor de a abroga Legea privind Drepturile Omului – a se citi întregul document pe <http://www.theguardian.com/politics/interactive/2014/oct/03/conservatives-human-rights-act-full-document>; <http://www.theguardian.com/law/2015/jun/01/david-cameron-european-court-of-human-rights>, accesat la data de 2 iulie 2015.

⁷³ Th. May, *Conservatori care iau în considerare renunțarea la Convenția Europeană a Drepturilor Omului*, disponibil la adresa <http://www.bbc.com/news/uk-politics-21726612>; a se vedea, de asemenea, argumentele prezentate de Vaughne Miller, International Affairs and Defence Section, House of Lords Library, Standard Note SN/IA/6577 (www.parliament.uk/briefing-papers/SN06577.pdf), accesat la data de 2 iulie 2015).

⁷⁴ Parlamentul din Elveția: 13.3237 – Interpellation, *Kündigung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, disponibil la adresa http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefts.aspx?gesch_id=20133237; *La Suisse sera plus isolée si elle dénonce la Convention*, interviu cu Prof. Walter Kälin, disponibil la adresa <http://www.tdg.ch/suisse/La-Suisse-sera-encore-plus-isolee-si-elle-denonce-laConvention/story/22597456/print.html>; *Bundesrat vehement gegen Kündigung der Menschenrechtskonvention*, disponibil la adresa <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/bundesrat-vehement-gegen-kuendigung-der-menschenrech-1.18082582>, toate accesate la data de 2 iulie 2015.

Dezvoltarea protecției drepturilor omului la nivel național și european

În timp ce apărarea drepturilor omului în Europa face anumite progrese în mai multe state membre ale Consiliului Europei, acest progres trebuie să fie privit în contextul amenințărilor serioase atât la nivel național, cât și la nivel european. Apărarea drepturilor omului pe mai multe niveluri este un sistem complex în care mulți participanți interacționează. Menținerea acestui sistem, atât coerent, cât și eficient, ar trebui să fie în interesul tuturor participanților.