

II. JURISPRUDENȚĂ

HOTĂRÂREA CURȚII EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI ÎN CAUZA NAPOTNIK ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

ANDREEA MOROIANU*

Abstract:

In 2005 Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms came into force. It introduced a general prohibition of discrimination and it guarantees that no-one shall be discriminated against on any ground by a public authority. In the case Napotnik against Romania, the Court analysed whether the applicant was treated differently on grounds of pregnancy. However, The European Court for Human Rights noted that a difference of treatment amounts to direct discrimination on grounds of sex if it was not justified.

Keywords: Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, discrimination, margin of appreciation, pregnancy, legitimate aim

Résumé:

Le Protocole no.12 de la Convention de sauvegarde des Droits et Libertés Fondamentales est entré en vigueur en 2005. Il a introduit l'interdiction générale de la discrimination et garantit que personne ne puisse être discriminé par les autorités publiques. Dans l'affaire Napotnik contre la Roumanie, la Cour a analysé si la plaignante avait bénéficié d'un traitement différent pour cause de grossesse. Cependant, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a spécifié qu'une différence de traitement peut être considérée comme discrimination directe fondée sur des critères de sexe à moins qu'il ne soit justifié.

Mots-clés: Protocole no.12 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, discrimination, marge d'appréciation, grossesse, objectif légitime

În cauza Napotnik împotriva României¹, a fost invocată încălcarea articolului 1 din Protocolul nr. 12 la Convenția europeană a drepturilor omului².

* E-mail: andreea.moroianu@irido.ro

¹ Decizia din 20 octombrie 2020 în cauza Napotnik împotriva României, 33139/13; versiunea în limba engleză poate fi găsită la adresa <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-205222>.

² Art. 1. Interzicerea generală a discriminării 1. Exercițarea oricărui drept prevăzut de lege trebuie să fie asigurată fără nicio discriminare bazată, în special, pe sex, pe rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenența la o minoritate națională, avere, naștere sau oricare altă situație. 2. Nimeni nu va fi discriminat de o autoritate publică pe baza oricăruia dintre motivele menționate în paragraful 1.

Reclamanta a susținut că a fost discriminată la locul de muncă, întrucât detașarea ei la ambasada României de la Ljubljana a încetat ca urmare a sarcinii, fără a-i fi prezentat un motiv întemeiat.

Nediscriminarea este prevăzută de Convenția europeană a drepturilor omului la articolul 4, care interzice discriminarea în exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de Convenție. Însă, în anul 2005 a intrat în vigoare Protocolul nr. 12 la Convenție care elimină această limitare și introduce interzicerea generală a discriminării. Astfel, Protocolul nr. 12 extinde domeniul de aplicare al articolului 14, garantând protecție împotriva discriminării în realizarea oricărui drept prevăzut de lege. Potrivit interpretării Curții Europene a Drepturilor Omului, articolul 1 al Protocolului nr. 12 extinde domeniul de aplicare a protecției nu numai cu privire la „orice drept prevăzut de lege”, dar chiar mai mult decât atât. Astfel, aliniatul (2) prevede că nimeni nu poate fi discriminat de o autoritate publică.³

La nivel național, reglementări în materie de nediscriminare, relevante pentru această speță, se pot regăsi în Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, precum și OUG nr. 96/2003 privind protecția maternității la locul de muncă.

De asemenea, la nivel regional se observă Recomandarea nr. R(85)2 cu privire la protecția juridică împotriva discriminării pe criterii de sex, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei. Potrivit recomandării, recunoașterea nediscriminării „asigură egalitatea juridică și *de facto* între femei și bărbați, în special prin îmbunătățirea situației femeii și luând în considerare nevoile speciale ale unor anumite categorii de persoane”⁴. Tot la nivel regional, se are în vedere Carta socială europeană (revizuită) care prevede la articolul 8 dreptul femeilor angajate la protecție specială, în caz de maternitate. De asemenea, articolul 20 reglementează dreptul angajaților „la egalitate de șanse și tratament în materie de angajare și de profesie fără discriminare în funcție de sex”, iar articolul 27, alin. (2), prevede egalitatea de șanse și tratament pentru angajații cu responsabilități în cadrul familiei.

În materie de instrumente internaționale, Convenția ONU asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei⁵ cuprinde la articolele 4, 5 și 11

³ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Ghid privind articolul 14 al Convenției europene a drepturilor omului și articolul 1 al Protocolului nr. 12 al Convenției – interzicerea discriminării (Guide on Article 14 of the European Convention on Human Rights and on Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention – Prohibition of discrimination)*, p. 10, actualizat pe 20 august 2020, disponibil pe: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_14_Art_1_Protocol_12_ENG.pdf.

⁴ Consiliul Europei, Comitetul de Miniștri, Recomandarea nr. R (85) 2 cu privire la protecția juridică împotriva discriminării pe criterii de sex, adoptată de la data de 5 februarie 1985, preambul, document disponibil la adresa: <https://rm.coe.int/168058ff43>

⁵ Convenția ONU asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei poate fi consultată aici: http://irdo.ro/irdo/pdf/134_ro.pdf

prevederi relevante în speța de față. Astfel, la articolul 4 se arată că „adoptarea de către statele părți a unor măsuri temporare speciale, menite să accelereze instaurarea egalității în fapt între bărbați și femei, nu este considerată cu un act de discriminare în sensul definiției din prezenta Convenție” și că „adoptarea de către statele părți a unor măsuri speciale, inclusiv cele prevăzute în prezenta Convenție, care au drept scop ocrotirea maternității, nu este considerată ca un act discriminatoriu.” Articolul 11 conține prevederi care se referă la eliminarea discriminării în domeniul angajării în muncă.

În cazul de față, reclamanta era angajată în Ministerul Afacerilor Externe (MAE) din anul 2002, iar în februarie 2007, în urma unui concurs, a devenit funcționar consular la Ambasada României de la Ljubljana. La acel moment, personalul ambasadei era format din ambasador și doi diplomați subordonați: reclamanta și încă o persoană. Îndatoririle de serviciu ale doamnei Napotnik constau în furnizarea de ajutor cetățenilor români aflați în situații de urgență în Slovenia, respectiv în arestul poliției, fără acte de identitate sau spitalizați. În luna noiembrie, reclamanta nu s-a putut prezenta la locul de muncă din cauza unor probleme de sănătate cauzate de sarcină. În perioada decembrie 2007 - ianuarie 2008 a intrat în concediu de odihnă. Ambasadorul a notificat MAE cu privire la absența acesteia, solicitând de asemenea o persoană care să o înlocuiască în luna decembrie, având în vedere cererile de asistență consulară. Întrucât MAE nu a trimis o persoană, secția consulară a ambasadei a fost închisă, iar cererile de asistență au fost redirectionate către ambasadele din Zagreb, Viena sau Budapesta. În luna februarie 2008, dna. Napotnik și-a reluat activitatea la ambasadă, apoi, după nașterea copilului în data de 16 iunie, a intrat în concediu de maternitate în perioada 2 iunie - 19 octombrie 2008, apoi în concediu de odihnă până pe 5 decembrie.

În anul 2008, MAE organizase un audit la ambasada din Ljubljana, în urma căruia s-au constatat deficiențe la nivelul departamentului consular, respectiv neînregistrarea sau pierderea unor documente.

La începutul anului 2009, reclamanta a anunțat că este însărcinată cu al doilea copil, urmând să nască în luna iulie a aceluiași an. În același timp, ambasadorul a întocmit fișa de evaluare a performanțelor profesionale individuale, subliniind faptul că activitatea reclamantei respectă cerințele locului de muncă (fusesse promovată în funcția de secretar II în decembrie 2007), însă din cauza lungilor perioade de absență nu era potrivită pentru ocuparea funcției din cadrul secției consulare.

Având în vedere acest lucru, precum și evaluările MAE, în data de 20 ianuarie 2009, dna. Napotnik a fost rechemată în România și, după terminarea concediului de maternitate, și-a reluat activitatea în cadrul Ministerului la data de 1 septembrie 2015, iar la finalul lunii a fost promovată în funcția de prim secretar.

Reclamanta a introdus acțiune civilă împotriva MAE în septembrie 2009 din cauza rechemării de la ambasada de la Ljubljana, invocând faptul că a fost discriminată din cauza sarcinii. Instanțele din România au respins acțiunea, motivând că Ministerul a luat această decizie în vederea asigurării bunei funcționări a instituției. Cererea către Curtea Europeană a Drepturilor Omului a fost introdusă în luna mai 2013, fiind invocat articolul 1 al Protocolului nr. 12 la Convenție. De asemenea, reclamanta a invocat și articolele 6⁶ și 8⁷ ale Convenției, în răspunsurile sale la observațiile Guvernului. Având în vedere elementele de fond ale plângerilor reclamantei, Curtea nu a analizat cerea din prisma articolelor 6 și 8 ale Convenției⁸, ci doar din perspectiva articolului 1 din Protocolul nr. 12.

Curtea de la Strasbourg a declarat cererea ca fiind admisibilă, amintind că articolul 14 al Convenției (Interzicerea discriminării) interzice discriminarea în realizarea „drepturilor și libertăților prevăzute de Convenție”, iar articolul 1 al Protocolului nr. 12 prevede interzicerea generală a discriminării. În plus, acesta din urmă conține prevederi suplimentare cu privire la domeniul de aplicare al protecției, în aliniatul (2) specificându-se că nimeni nu poate fi discriminat de o autoritate publică⁹. În Raportul explicativ privind protocolul nr. 12 se observă că domeniul de aplicare a protecției prevăzute de articolul 1 se referă la cazurile în care o persoană este discriminată: i) în realizarea oricărui drept acordat specific unei persoane potrivit legii naționale; ii) în realizarea oricărui drept care poate fi dedus dintr-o obligație clară a unei autorități publice în temeiul legislației naționale, respectiv în cazul în care o autoritate publică are obligația de a se comporta într-o manieră specială în conformitate cu legea națională; iii) de o autoritate publică în exercitarea unei puteri discreționare (de exemplu, acordarea unor subvenții); iv) prin orice alt act sau omisiune a unei autorități publice (de exemplu comportamentul forțelor de ordine în cazul unei revolte)¹⁰.

În ceea ce privește analiza CEDO trebuie remarcat faptul că noțiunea de „discriminare” are același sens atât în baza articolului 14, cât și al articolului 1 al protocolului nr. 12, astfel aplicându-se aceleași standarde stabilite de jurisprudența Curții. Potrivit articolului 14, diferența de tratament este

⁶ Articolul 6 – Dreptul la un proces echitabil.

⁷ Articolul 8 – Dreptul la respectarea vieții private și de familie.

⁸ A se vedea și Cauza Radomilja și alții împotriva Croației [GC], nr. 37685/10 și 22768/12, paragrafele 114 și 126, CEDO, 2018.

⁹ A se vedea și cauza Savez crkava „Riječ života” și alții împotriva Croației, nr. 7798/08, paragraful 104, hotărârea din 9 decembrie 2010.

¹⁰ Raport explicativ cu privire la protocolul nr. 12 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, pct. 22, disponibil la adresa: <https://rm.coe.int/09000016800cce48>.

discriminatorie în cazul în care nu are un „scop legitim” sau dacă nu există o „relație de proporționalitate rezonabilă” între mijloacele aplicate și scopul care trebuie realizat. În plus, potrivit jurisprudenței Curții, se consideră discriminare aplicarea unui tratament diferit în baza unei caracteristici identificabile, precum „statut”¹¹.

Articolul 14 nu impune statelor să trateze diferit grupuri de persoane dacă scopul este de a corecta „inegalități de fapt”. De asemenea, pe lângă obligația statelor de a nu discrimina, acestora le revine și o obligație pozitivă, respectiv de a face distincție între persoanele și grupurile ale căror circumstanțe sunt diferite în mod semnificativ și relevant. „Asemenea obligații pozitive pot include așa numitele „măsuri pozitive” sau „discriminare inversă”, „acțiuni pozitive” sau „acțiuni afirmative pe care un stat le poate sau trebuie să le adopte pentru a corecta „inegalități de fapt””¹².

CEDO reține că dezvoltarea egalității de gen este un obiectiv important al statelor membre ale Consiliului Europei, astfel că pentru a dovedi diferența de tratament pe criterii de gen sunt necesare motive solide. În plus, în cazul în care diferența de tratament apare pe criterii de gen, marja de apreciere acordată statelor este redusă, iar în asemenea situații, potrivit principiului proporționalității, nu numai că măsurile adoptate trebuie să aibă în vedere realizarea scopului urmărit, dar trebuie dovedit că erau necesare în circumstanțele date¹³.

În ceea ce privește speța de față, Curtea a considerat că tratamentul aplicat reclamantei a avut la bază, în principiu, sarcina acesteia. De asemenea, Instanța de la Strasbourg subliniază că doar femeile pot fi tratate diferit din cauza sarcinii și, din acest motiv, aceasta poate reprezenta discriminare pe criterii de gen în cazul în care nu este justificată. În continuare, s-au avut în vedere motivele invocate de guvernul român, respectiv faptul că absența reclamantei de la locul de muncă ar fi pus în pericol activitatea consulară a ambasadei, având în vedere că persoanele care ar fi solicitat asistență trebuiau să se adreseze ambasadelor din țările vecine. În plus, în ciuda absenței prelungite de la locul de muncă, reclamanta a fost promovată în funcție de către angajator, iar instanțele naționale concluzionaseră că rechemarea ei de la ambasadă nu a reprezentat sancțiune disciplinară.

În observațiile sale, guvernul român a menționat că reclamanta nu a avut parte de un tratament diferit în exercitarea obligațiilor sale. Având în vedere că

¹¹ A se vedea cererea nr. 78117/13, Cauza Fabian împotriva Ungariei, para. 113, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-176769>.

¹² Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Ghid privind articolul 14 al Convenției europene a drepturilor omului și articolul 1 al Protocolului nr. 12 al Convenției – interzicerea discriminării, p. 13.

¹³ Hotărârea CEDO în cauza Napotnik, p. 75.

era singurul funcționar consular din cadrul ambasadei, decizia de rechemare în țară ar fi fost luată indiferent de motivele invocate pentru absențele de lungă durată. De asemenea, decizia de rechemare s-a bazat pe un scop legitim, respectiv asigurarea protecției drepturilor și libertăților cetățenilor români aflați în străinătate.

În ceea ce privește marja de apreciere, potrivit jurisprudenței CEDO, aceasta este acordată autorităților naționale pentru a evalua dacă și în ce măsură diferențele în situații similare justifică diferența de tratament. Potrivit raportului explicativ privind protocolul nr. 12¹⁴, aceasta variază în funcție de anumite circumstanțe, de aspectele problemei și de context.

În analiza cauzei, Curtea a avut în vedere legislația națională, reglementări ale Consiliului Europei și Uniunii Europene, Convenția ONU asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei, precum și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE). Carta Socială Europeană (revizuită) prevede la articolul 8 dreptul femeilor angajate la protecție specială, în caz de maternitate. De asemenea, articolul 20 reglementează dreptul angajaților „la egalitate de șanse și tratament în materie de angajare și de profesie fără discriminare în funcție de sex”, iar articolul 27, alin. (2), prevede egalitatea de șanse și tratament pentru angajații cu responsabilități în cadrul familiei.

Cu privire la jurisprudența CJUE, au fost avut în vedere diferite spețe relevante din punct de vedere al discriminării angajaților. De exemplu, în cauza Hertz¹⁵, CJUE a hotărât că o concediere ca urmare a absențelor de la locul de muncă din cauza unei boli care nu are legătură cu nașterea sau perioada post-natală nu încalcă directiva privind egalitatea de tratament. În hotărârea Tele Danmark A/S/Handels¹⁶, instanța de la Luxembourg a extins protecția aplicată în cazul absențelor cauzate de sarcină și pentru contracte pe durată determinată, indiferent de mărimea întreprinderii.

Având în vedere cele de mai sus, CEDO a considerat că încetarea ocupării funcției din străinătate a fost necesară pentru menținerea capacității de funcționare a misiunii diplomatice, și, respectiv, pentru protejarea drepturilor altor persoane. Având în vedere marja redusă de apreciere acordată autorităților naționale, acestea au furnizat motive suficiente și relevante pentru justificarea măsurii adoptate. Astfel, instanța a decis că nu a existat o încălcare a articolului 1 din Protocolul nr. 12.

¹⁴ Raport explicativ cu privire la protocolul nr. 12 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, pct. 19, disponibil la adresa: <https://rm.coe.int/09000016800cce48>.

¹⁵ Hotărârea din 8 noiembrie 1990, C-179/88, ECLI:EU:C:1990:384.

¹⁶ Hotărârea din 4 octombrie 2011, C-109/00, ECLI:EU:C:2001:513.