

# EXECUTAREA HOTĂRĂRILOR CURȚII EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI

IRINA MOROIANU ZLĂTESCU\*

## ABSTRACT:

The decisions of the European Court of Human Rights are effective to the extent they are given due importance by those to whom they are addressed. When the Court decides that one or several provisions in the Convention have been violated, the States involved are bound to take all the necessary measures to comply with the respective decisions. While such compliance is monitored by the Committee of Ministers, the Council of Europe is also interested to monitor the way States enforce the national courts' decisions.

**Keywords:** European Court of Human Rights, jurisdictional mechanism, human rights, violation, decisions, execution, control, effectiveness, fair redress

## RÉSUMÉ:

Les prises de position de la Cour Européenne des Droits de l'Homme sont efficaces dans la mesure où ils sont attachés à l'importance voulue par ceux à qui ils sont adressés. Si la Cour décide qu'une ou plusieurs dispositions de la Convention ont été violées, les États concernés sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux déclarations respectives. Bien que cette conformité est surveillée par le Comité des Ministres, le Conseil de l'Europe est également intéressées à suivre la manière dont les États ont mis à exécution les déclarations des juridictions nationales.

**Mots-clés:** la Cour Européenne des Droits de l'Homme, mécanisme juridictionnel, droits de l'homme, l'abus, l'exécution, le contrôle, l'efficacité, la réparation équitable

Așa cum s-a reiterat, de altfel, și la Conferința la nivel înalt privind viitorul Curții Europene a Drepturilor Omului de la Brighton<sup>1</sup>, organizată din inițiativa președinției britanice a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei și care s-a încheiat cu adoptarea „Declarației de la Brighton”<sup>2</sup>, drepturile omului, democrația și statul de drept reprezintă valorile esențiale ale Consiliului Europei. Acesta asigură la ora actuală cel mai eficient mecanism de protecție și promovare a drepturilor omului, la nivel regional european, prin intermediul Curții Europene a Drepturilor Omului<sup>3</sup>. De altfel, statele folosesc orice ocazie pentru a reafirma cu tărie atașamentul față de dreptul la recurs individual în fața Curții, ca piatră unghiulară a sistemului de protecție a drepturilor și libertăților enunțate de Convenție<sup>4</sup>.

Evident, eficacitatea mecanismului juridictional de garantare a drepturilor și libertăților fundamentale depinde în primul rând de

importanța dată hotărârii Curții Europene a Drepturilor Omului de statele pârâte<sup>5</sup>. Curtea se limitează să constate dacă se află în fața unei încălcări grave a Convenției europene a drepturilor omului, pronunțând o hotărâre cu caracter declarativ. Cu toate acestea, se recunoaște Curții imensa contribuție adusă la protecția drepturilor omului în Europa mai bine de cincizeci de ani<sup>6</sup>.

Așa cum arătam și cu altă ocazie<sup>7</sup>, contenciosul european al drepturilor omului este considerat un contencios în legalitate și nu un contencios care nu duce direct la anularea unui act și/sau la repararea pagubei. În ultimii douăzeci de ani, atât Convenția europeană a drepturilor omului, cât și mecanismele de supraveghere obligatorie au fost în general acceptate de state, ceea ce duce la încrederea care există în prezent în relațiile internaționale regionale dezvoltând un standard comun între guvernele statelor europene bazat pe principiile democrației, statului de drept și drepturile omului. De fiecare dată când s-a ivit ocazia, statele părți la Convenție

\* Prof. univ. dr., Dr. H. C., director al Institutului Român pentru Drepturile Omului

<sup>1</sup> Conferința la nivel înalt privind viitorul Curții Europene a Drepturilor Omului de la Brighton, 19-20 aprilie 2012.

<sup>2</sup> Declarația de la Brighton adoptată de participanții la Conferința la nivel înalt privind viitorul Curții Europene a Drepturilor Omului, 20 aprilie 2012.

<sup>3</sup> A se vedea, I. Moroianu Zlătescu, Instituții europene și drepturile omului, IRDO, București, 2008, p. 37 și urm.

<sup>4</sup> Declarația de la Brighton...*cit. supra*.

<sup>5</sup> A se vedea, C. Bârsan, *Convenția europeană a drepturilor omului-comentariu pe articole*, vol. II, *Procedura în fața Curții. Executarea hotărârilor*, Ed. C. H. Beck, București, 2006, p. 480 și urm.; X. Dupré de Boulois, *Droits et libertés fondamentaux*, PUF, 2010, p. 289; H. Oberdorff, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, LGDJ, Montchrestien, 2010, p. 120.

<sup>6</sup> Declarația de la Brighton...*cit. supra*.

<sup>7</sup> A se vedea conferința internațională, Cluj, 2012.

au reafirmat atașamentul profund și constant la Convenție ca și respectarea obligațiilor ce le revin din aceasta de a recunoaște oricărei persoane aflate sub jurisdicția lor „drepturile și libertățile definite de Convenție”<sup>8</sup>. Desigur, faptul că există acest standard comun a contribuit în trecut la găsirea unor soluții în situații internaționale tensionate și la găsirea în, situații de criză, a unor răspunsuri adecvate.

Potrivit art. 41 al Convenției europene a drepturilor omului Curtea acordă „dacă este cazul” părții vătămate într-un drept al său, o satisfacție echitabilă. Articolul 46 al Convenției prevede că statele se angajează să se conformeze hotărârilor definitive ale Curții, în litigiile la care sunt parte. Curtea nu are puterea de a anula decizia sau de a obliga statul să ia o anumită măsură în cauză. Statului condamnat îi revine și obligația de a lua toate măsurile necesare pentru a se conforma deciziei. Acesta are posibilitatea de a alege mijloacele prin care să pună în aplicare hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului.

În cazul în care Curtea ajunge la concluzia, într-o hotărâre a sa, că există o violare a Convenției, statul în cauză are obligația juridică a se conforma hotărârii Curții de a o executa plătind suma de bani acordată de Curte ca despăgubire reclamantului și de asemenea adoptând, dacă are, posibilitatea, și alte măsuri individuale pentru a-l repune pe reclamant în drepturile sale (de exemplu, reunificarea familiilor, a copiilor cu părinții lor, eliberarea unei persoane aflată în detenție provizorie, acordarea unui permis de ședere unui străin amenințat cu expulzarea, restituirea proprietăților confiscate, etc.). Este posibil, în aceeași măsură, ca urmare a unei încălcări grave constatate de Curte într-o decizie, să se reexamineze sau să se redeschidă cazul la nivel intern pentru a se remedia încălcările de drepturile omului.

De asemenea, hotărârile care constată o încălcare gravă a Convenției obligă adesea statele în cauză și câteodată chiar alte state, să ia măsuri de ordin general, pentru a se conforma hotărârilor definitive ale Curții. Dispozițiile Convenției

europene sunt direct aplicabile în ordinea internă, nemaifiind necesare măsuri de punere în aplicare aplicându-se principiul fundamental al subsidiarității<sup>9</sup>. Nu trebuie omis faptul că Convenția a fost încheiată între statele părți egale între ele. Statele părți la Convenție s-au angajat să respecte drepturile și libertățile pe care le garantează și să remedieze efectiv la nivel național încălcările de drepturi ale omului. Curtea acționează în cazul în care la nivel național s-a produs o încălcare gravă a drepturilor omului și aceasta nu s-a remediat. Ea pronunță o hotărâre cu caracter definitiv. Comitetul de Miniștri reamintește statelor că lor le revine responsabilitatea de a asigura viabilitatea Convenției.

În aceste condiții statele părți sunt determinate să coopereze cu Curtea. Mai ales că așa cum se știe la 19 februarie 2010, la Conferința la înalt nivel de la Interlaken s-a exprimat îngrijorarea că diferența dintre numărul de plângeri introduse și numărul de cazuri soluționate este din ce în ce mai mare, ceea ce poate afecta eficacitatea și credibilitatea Convenției și a mecanismului său de control și, totodată, amenință calitatea și coerența jurisprudenței și până la urmă chiar autoritatea Curții<sup>10</sup>. De altfel, așa cum s-a remarcat ulterior, Planul de acțiune adoptat la Interlaken și-a văzut deja primele rezultate îmbucurătoare remarcate la 27 aprilie 2011 cu ocazia Conferinței la Înalt Nivel de la Izmir. Aici s-a subliniat, de asemenea, că simpla introducere a unei plângeri în fața Curții poate antrena sau accelera în multe state schimbări de ordin legislativ sau jurisdicțional.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului este un element important al cooperării și integrării europene. Interpretarea evolutivă a Convenției de către Curte și supravegherea efectivă a executării hotărârilor sale și, desigur, adoptarea tuturor măsurilor necesare, atât a celor legislative dar și a celor de altă natură, pentru a se remedia încălcările constatate ale drepturilor fundamentale ale omului,

<sup>8</sup> A se vedea Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, Declarația de la Brighton, 20 aprilie 2012.

<sup>9</sup> A se vedea, **V. D. Zlătescu, Irina Moroianu Zlătescu, Drepturile omului în acțiune. Human Rights in Action**, Ed. IRDO, p. 75 și urm.; **F. Sudre, Drept european și internațional al drepturilor omului**, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 157.

<sup>10</sup> Declarația de la Brighton...*cit. supra*.

duc la o ameliorare constantă a sistemului juridic și judiciar din statele membre. Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei este cel care supraveghează cu regularitate adoptarea reformelor legislative sau de altă natură, pentru a asigura respectarea standardelor Convenției europene a drepturilor omului.

De altfel, executarea tuturor hotărârilor este controlată de Comitet și în general hotărârile sunt executate, niciun stat nerefuzând pentru o perioadă mai mare să execute o hotărâre.

Din anul 2004 este în curs o reformă a sistemului de supraveghere prevăzut de Convenția europeană. În cadrul acesteia a fost adoptat și a intrat în vigoare la 1 iunie 2010 Protocolul nr.14, care amendează sistemul de control al Convenției. De altfel, rezultatele obținute sunt încurajatoare în special măsurile luate de Curte pentru a ameliora eficacitatea lor și a face față afluxului de cereri care în mod clar nu întrunesc condițiile pentru a fi primite<sup>11</sup>. Reforma urmărește, să facă cunoscute prevederile Convenției europene în țările membre ale Consiliului Europei, prin intermediul mai multor recomandări ale Comitetului de Miniștri și să garanteze la nivel regional eficacitatea sistemului de control printr-o micșorare a termenelor de soluționare a plângerilor și de executare a hotărârilor<sup>12</sup>.

Acceptarea supravegherii externe prevăzute de Convenția europeană reprezintă o dovadă a legitimității acțiunii guvernelor statelor membre în relația lor cu populația, drepturile protejate sunt efectiv cele ale fiecărui individ. Desigur, executarea hotărârilor necesită remedierea integrală și concretă a daunelor suferite de reclamânți. Acceptarea supravegherii externe contribuie, de asemenea, la asigurarea legitimității acțiunilor internaționale ale statelor membre, în special în domeniul drepturilor omului<sup>13</sup>.

Dar, așa cum s-a remarcat și la Conferința de la Izmir<sup>14</sup> Protocolul nr.14 nu poate, numai el să aducă o soluție durabilă și globală problemelor cu

care se confruntă sistemul Convenției. Se impun și alte măsuri. Astfel, s-a propus la conferința la Înalț Nivel de la Brighton ca până la 15 aprilie 2013 Comitetul de Miniștri să facă propuneri sau să-și prezinte concluziile în legătură cu faptul că s-a constatat o reducere semnificativă a numărului de măsuri provizorii<sup>15</sup> ca urmare a faptului că plângerile cu acest obiect sunt tratate cu celeritate și s-a sugerat să se facă propuneri privind modul de acțiune al Curții și/sau al statelor. Activitatea bazându-se în contextul lucrărilor asupra unei proceduri simplificate de amendare a anumitor dispoziții ale Convenției și evident asupra posibilității de a se stabili un statut al Curții<sup>16</sup>.

În vederea soluționării cu celeritate a plângerilor Comitetul de Miniștri este preocupat și de reforma Curții (care face obiectul Protocolului 15<sup>17</sup>). S-a propus, astfel, renunțarea la limita de 65 ani ca vârstă maximă pentru ca o persoană poată candida pentru funcția de judecător la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, s-a propus alegerea unui număr suplimentar de judecători cu mandate variabile, s-a sugerat reducerea la 4 luni a termenului în care petentul să se poată adresa Curții, utilizarea tuturor mijloacelor procedurale posibile pentru reducerea numărului de petiții (procedura hotărârilor pilot, procedura accelerată a Comitetului de Miniștri, regruparea numărului de plângeri cunoscută sub numele de procedura plângerii reprezentative ș.a.

Prin Convenția europeană se instituie un mecanism de control al executării hotărârilor Curții. Astfel, potrivit art. 46 al acesteia un organ politic, format din miniștrii afacerilor externe și cel

<sup>14</sup> A se vedea, Conférence à haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Izmir, Turquie, 26-27 avril 2011.

<sup>15</sup> La 11 februarie 2011 s-a constatat de Curte o creștere alarmantă a cererilor de măsuri provizorii, președintele de atunci al Curții amintind rolul acesteia în materie de imigrări și drept de azil și insistând pe responsabilitățile statelor în domeniu potrivit Comitetului Director. A se vedea în acest sens Comitetul Director pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei DH-GDR (2013) R3 Addendum II din 15.02.2013.

<sup>16</sup> A se vedea Comitetul Director pentru Drepturile Omului...*cit. supra*.

<sup>17</sup> Adoptat în cadrul reuniunii Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei din 16 mai 2013. România a semnat protocolul la 24 iunie 2013.

<sup>11</sup> Declarația de la Brighton...*cit. supra*.

<sup>12</sup> A se vedea, *L'impact réel des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe*, Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques Conseil de l'Europe, H/Inf (2010)7, p. 8.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

mai adesea din reprezentanții permanenți ai statelor, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, este cel care supraveghează executarea hotărârilor Curții. În primul rând statul pârât este chemat să informeze Comitetul de Miniștri despre măsurile întreprinse în vederea plății sumei alocate cu titlu de satisfacție echitabilă și în caz de eșec asupra măsurilor individuale și generale adoptate pentru a se conforma fiecărei hotărâri a Curții. Cazul revine din șase în șase luni pe ordinea de zi a Comitetului de Miniștri până când statul se conformează hotărârii Curții și atunci Comitetul adoptă o rezoluție. El poate adopta și rezoluții intermediare conținând încurajări ca statul să ia una sau alta din măsurile individuale sau generale după caz.

Un rol important revine instituțiilor statelor care trebuie să vegheze asupra căilor de recurs intern, ca ele să fie de natură specifică sau să constituie o cale de recurs general în dreptul intern care să permită instanței să se pronunțe asupra unei violări a Convenției și în caz de eșec să o remedieze. Statele trebuie să coopereze cu Comitetul de Miniștri în cadrul noilor metode de supraveghere a hotărârii Curții. Statele trebuie să vegheze la curricula de formare profesională a judecătorilor, a procurorilor și a altor reprezentanți ai instituțiilor statului însărcinați cu aplicarea legii, astfel încât să existe informații adecvate asupra jurisprudenței bine stabilite de Curte în domeniile profesionale respective. Este necesar să se găsească soluții corespunzătoare pentru respectarea drepturilor omului.

Statele trebuie să prezinte rapoarte naționale privind măsurile luate la nivel național<sup>18</sup> pentru a pune în aplicare Planul de Acțiune al Conferinței la înalt nivel privind viitorul Curții Europene a Drepturilor Omului de la Interlaken. Există și propuneri făcute în cadrul aceleiași conferințe pentru a se crea un mecanism nou de filtraj, urmând să fie modificată Convenția europeană a drepturilor omului<sup>19</sup>.

Se propune astfel, ca în baza art.46 care abilitază Comitetul de Miniștri să ceară Curții o

interpretare a unei hotărâri definitive ca să ușureze supravegherea executării acesteia și de asemenea pune în mișcare o procedură de recurs în absența statului. Comitetul de Miniștri poate să decidă, cu o majoritate de două treimi dacă sesizează Curtea Europeană a Drepturilor Omului atunci când apreciază că un stat refuză să se conformeze unei hotărâri definitive într-un litigiu în care este parte. În cazul în care Curtea constată acest lucru, retrimite cauza la Comitet urmărind ca acesta să examineze măsurile pe care crede de cuviință să le ia<sup>20</sup>.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului trebuie să țină seama întotdeauna de circumstanțe, de evoluția legislației și a jurisprudenței intervenite în statul pârât. La nivelul Comitetului de Miniștri se elaborează propuneri pentru a se aduce amendamente la Convenție în vederea creșterii capacității de soluționare a cazurilor de către Curte și pentru a permite acesteia să se pronunțe într-un termen rezonabil. Curtea europeană caută ea însăși cele mai adecvate soluții, fiind apreciat în cadrul Conferinței la nivel înalt de la Izmir noul art.61 al Regulamentului Curții adoptat de Curte în privința procedurii hotărârilor pilot.

La ora actuală, devine preocupantă problema autorității și credibilității Curții Europene a Drepturilor Omului în statele membre. De aceea, Curtea europeană trebuie să aplice plinar, de manieră coerentă și previzibilă toate criteriile de primire și regulile privind aria jurisdicției sale, *ratione temporis, ratione personae și ratione materiae*, să aplice noile criterii de acceptare conform principiului potrivit căruia Curtea nu se ocupă de probleme nesemnificative (*de minimis non curat praetor*), să confirme în jurisprudența sa că nu reprezintă o nouă cale de atac, evitând astfel reexaminarea problemelor de fapt și de drept hotărâte de instanțele naționale, să stabilească și să aducă la cunoștința celor interesați reguli previzibile pentru toate părțile privind aplicarea art.41 al Convenției și, desigur, nivelul satisfacerii echitabile la care s-ar putea aștepta în diferite circumstanțe.

Se urmărește să se aibă în vedere ca deciziile luate de complete de cinci judecători pentru

<sup>18</sup> A se vedea, Conférence ..., 26-27 aprilie 2011, *cit. supra*.

<sup>19</sup> A se vedea, High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, 19 February, 2010.

<sup>20</sup> A se vedea, X. Dupré de Boulois, *op. cit.*, p. 293.

respingerea acțiunilor de retrimiteri a cazului la Marea Cameră să fie motivate clar, evitând astfel cererile repetitive și să se asigure o mai bună înțelegere a hotărârilor Camerei, să se propună Comitetului de Miniștri crearea unei unități formată din juriști și persoane de altă orientare profesională<sup>21</sup>. Comitetul este competent să controleze hotărârile Curții, însă el nu are nicio putere în a influența conținutul lor și nici de a deroga de la caracterul coercitiv al acestora<sup>22</sup>.

Competența de control i-a fost atribuită Comitetului prin art. 54 al Convenției și se traduce în concret prin supervizarea reformelor legislative ori a celor administrative adoptate de state ca răspuns la o constatare a încălcării grave a Convenției sau, în cazul hotărârilor care acordă o „satisfacție echitabilă” în baza art.50, la a se asigura că statul a efectuat plata sumei către cel îndreptățit în termenul stabilit de Curtea europeană a drepturilor omului”<sup>23</sup>.

Existența unui cadru juridic adecvat standardelor internaționale cu caracter regional și a unor proceduri și practici corespunzătoare este incontestabilă. Totodată, nu este mai puțin adevărat că, atunci când se recurge la mijloace judiciare, nu de puține ori se poate vorbi de un eșec în ceea ce privește respectarea drepturilor omului.

Statele parte și Curtea împart responsabilitatea punerii în aplicare efectivă a Convenției, fiind determinate în acest scop să lucreze în parteneriat cu Curtea consultând activitatea în domeniu a Comitetului de Miniștri și a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, a Comisarului pentru

drepturile omului precum și a altor instituții și organe ale Consiliului Europei și colaborând cu instituțiile naționale de drepturile omului și cu societatea civilă<sup>24</sup>.

Un rol important trebuie să revină autorităților naționale. Comitetul de Miniștri încurajează în acest scop dialogul deschis între Curte și state. Se propune chiar elaborarea până la finele anului 2013 a unui Protocol (Proiectul Protocolului nr.16) care să prevadă că jurisdicțiile cele mai înalte ale statelor părți să ceară Curții, cu titlu opțional, avize consultative asupra interpretării Convenției în contextul unui anumit caz la nivel național, fără însă ca prin aceasta să prejudicieze caracterul neconstrângător al acestor avize față de state terțe.

Un rol însemnat revine instituțiilor naționale de drepturile omului, instituții independente, echidistante, în a asigura o mai bună cunoaștere de către instituțiile publice, organizațiile neguvernamentale și indivizii a problematicii drepturilor omului a modului în care acestea sunt garantate în diferite țări și în concordanță cu normele cuprinse în pactele și tratatele internaționale la care statul este parte, conform Principiilor de la Paris privind înființarea instituțiilor naționale pentru promovarea și protecția drepturilor omului precum și recomandării Comitetului de Miniștri a Consiliului Europei privind înființarea de structuri naționale independente pentru promovarea drepturilor omului.

Evident, un rol important revine învățământului universitar și preuniversitar în educația în domeniul drepturilor omului.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> A se vedea, **T. Corlățean**, *Executarea hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 36.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Declarația de la Brighton...*cit. supra*.