

IMPLEMENTAREA HOTĂRĂRILOR CURȚII EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI: ULTIMELE DECIZII ALE COMITETULUI DE MINIȘTRI

Olga BENEȘ, master în drept, lector universitar (ORCID: 0000-0001-7853-9557)

IMPLEMENTATION OF THE RULINGS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: THE LATEST DECISIONS OF THE COMMITTEE OF MINISTERS

In accordance with Article 46§1 of the European Convention on Human Rights, States Parties undertake to comply with the judgments of the European Court of Human Rights. The mechanism created by the Convention demonstrates the importance of the effective enforcement of judgments of the Court, Article 46 thus stipulating not only the obligation of States to comply with the judgments of the Court but also the legal obligation to put an end to the violation and its consequences. to comply with judgments of violation of the Convention, this discretion with respect to the enforcement of a judgment being the freedom of choice attached to the primary obligation of States to ensure the observance of guaranteed rights and freedoms.

Keywords: enforcement supervision, effective enforcement, appeal.

Conform articolului 46§1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, statele părți se angajează să respecte hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului. Mecanismul creat de Convenție demonstrează importanța executării efective a hotărârilor Curții, articolul 46 prevăzând astfel nu doar obligația statelor de a se conforma hotărârilor Curții dar de asemenea și obligația legală de a pune capăt încălcării și repararea consecințelor acesteia, statul fiind liber la alegerea mijloacelor prin care să se conformeze hotărârilor de încălcare a Convenției, această putere de apreciere cu privire la executarea unei hotărâri reprezentând libertatea de alegere aferentă obligației principale a statelor de asigurare a respectării drepturilor și libertăților garantate.

Cuvinte cheie: supravegherea executării, executare efectivă, cale de recurs.

Comitetul de Miniștri și-a ținut reuniunea sa trimestrială 1411 în vederea supravegherii executării hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului în perioada 14-16 septembrie 2021. Cauzele propuse examinării detaliate se referă la Albania, Armenia, Azerbaidjan, Belgia, Bosnia-Herțegovina, Bulgaria, Franța, Georgia, Grecia, Ungaria, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Republica Moldova, Polonia, Portugalia, România, Federația Rusia, Turcia și Ucraina. Această conferință ca și alte evenimente organizate reprezintă forumuri importante pentru discuții și reflecții cu privire la supravegherea de către Comitetul de Miniștri a executării hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului, iar conceptele de responsabilitate comună și subsidiaritate sunt esențiale pentru supravegherea executării hotărârilor, mesajul principal fiind de a sublinia

încă odată obligația necondiționată a statelor de a respecta hotărârile Curții EDO, astfel cum este prevăzut la articolul 46 al Convenției Europene a Drepturilor Omului.

Conform articolului 46§1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, statele părți se angajează să respecte hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului¹. Pentru a monitoriza executarea hotărârilor, Comitetul de Miniștri se bazează pe informațiile furnizate de autoritățile naționale în cauză, reclamanți, organizații neguvernamentale, instituțiile naționale pentru drepturile omului și alte părți interesate². Mecanismul creat de Convenție demonstrează importanța executării efective a hotărârilor Curții, articolul 46 prevăzând astfel nu doar obligația statelor de a se conforma hotărârilor Curții dar de asemenea și obligația legală de a pune capăt încălcării și repararea consecințelor acesteia, statul fiind liber la alegerea mijloacelor prin care să se conformeze hotărârilor de încălcare a Convenției, această putere de apreciere cu privire la executarea unei hotărâri reprezentând libertatea de alegere aferentă obligației principale a statelor de asigurare a respectării drepturilor și libertăților garantate.³ Chiar dacă Comitetul de Miniștri dă dovadă de perseverență angajând un dialog constructiv și sincer cu autoritățile naționale în vederea indemnizării victimei unei violări a Convenției, un rol aparte îi revine în abordarea cauzelor și factorilor care stau la baza acestei încălcări. Nu sânt de neglijat, la acest aspect, dificultățile persistente în executarea unor anumite hotărâri în special legate de capacitatea actorilor naționali, insuficiența resurselor sau chiar a voinței politice și a dezacordului clar cu referință la o anumită hotărâre, aceste dificultăți fiind încadrate în șapte categorii „... motive politice, motive legate de reformele necesare, motivele practice legate de procedurile legislative interne, motive bugetare, motive legate de opinia publică, motive legate de formularea prea ambiguă sau abstractă a hotărârilor, motive decurgând din interferența cu obligațiile emanând de la alte instanțe”⁴.

După cum a fost recunoscut de Marea Cameră în hotărârea sa cu privire la articolul 46§4⁵, o caracteristică specifică a activității Comitetului în rolul său de

1 CEDO, art.34. http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ROM.pdf

2 Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables (adoptées par le Comité des Ministres le 10 mai 2006, lors de la 964^{ème} réunion des Délégués des Ministres et amendées le 18 janvier 2017, lors de la 1275^{ème} réunion des Délégués des Ministres). <https://rm.coe.int/16806eebef>

3 Cour EDH, Affaire PAPAMICHALOPOULOS ET AUTRES c. GRÈCE (Article 50). Arrêt du 31.10.1995. (Requête n°14556/89). <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-62517%22%5D%7D>

4 Résolution APCE 1226 (2000). 28.09.2000. Exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=16834&lang=FR>

5 Cour EDH, PROCÉDURE FONDÉE SUR L'ARTICLE 46 § 4 DANS L'AFFAIRE ILGAR MAMMADOV c. AZERBAÏDJAN. Arrêt du 29.05.2019. (Requête no 15172/13). Arrêt du 29.05.2019. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22FRE%22%5D%2C%22appno%22:%5B%2215172/13%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-193647%22%5D%7D>

supraveghere, este faptul ca el reprezintă un organism politic care acționează într-un cadru juridic. Aspectul politic al activității sale a fost identificat de Comitet și în cadrul sesiunii sale ministeriale de la Atena⁶, accentuând asupra soluțiilor politice în conformitate cu normele și principiile dreptului internațional, ca o modalitate de dezvoltare în continuare în vederea ameliorării eficienței procesului de supraveghere, în special pentru recurgerea adecvată la pârghia politică, îndeosebi în soluționarea cazurilor de neexecutare sau de refuz persistent de a executa hotărârile Curții.

După Conferința la nivel înalt cu privire la viitorul Curții Europene a Drepturilor Omului de la Interlaaken din 2010, Comitetul de Miniștri a adoptat în decembrie 2010 noi metode de lucru în vederea sporirii transparenței și eficienței procesului de supraveghere, iar în 2017 în cadrul reuniunii 1275 și-a modificat Regulamentul de procedură prin introducerea unor noi paragrafe la Regula 9 în vederea recunoașterii în mod oficial a dreptului organizațiilor internaționale și a Comisarului pentru Drepturile Omului de a interveni în procesul de supraveghere⁷.

Ideea stabilirii unei căi de recurs drept posibilitate procedurală oferită de Convenție a fost expusă în Rezoluția 1226 (2000)⁸ a Adunării Parlamentare a Consiliului European după constatarea cu îngrijorare a faptului că executarea anumitor hotărâri pune probleme considerabile care amenință rezultatele obținute de Convenție, fiind urmată de Recomandarea 1477(2000)⁹. Propunerea inițială viza modificarea Convenției în vederea instituirii unui sistem de sancțiuni sub formă de amenzi zilnice în cazul unei întârzieri în îndeplinirea unei obligații legale, destinate statelor care nu respectă în mod constant hotărârile Curții. Însă Recomandarea nu indica dacă Comitetul de Miniștri sau Curtea ar trebui să aibă prerogativa de a aplica o amendă. Dezbaterile care au urmat s-au axat pe necesitatea consolidării împuternicirilor Comitetului de Miniștri în cadrul supravegherii executării hotărârilor judecătorești.

Articolul 46§4 reprezintă unul din amendamentele la Convenție care rezultă din intrarea în vigoare a protocolului 14, fiind evocat în Preambulul acestui Protocol ca necesară și urgentă modificarea anumitor dispoziții drept obiectiv global de care

6 CM/Del/Dec(2020)130/4 / 04 novembre 2020. Garantir l'efficacité à long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme: évaluation du processus d'Interlaaken et voie à suivre. 130^e Session du Comité des Ministres (Athènes, 4 novembre 2020). https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a03db0

7 CM/Del/Dec (2017)1275/4.1. Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables (adoptées par le Comité des Ministres le 10 mai 2006, lors de la 964^e réunion des Délégués des Ministres et amendées le 18 janvier 2017, lors de la 1275^e réunion des Délégués des Ministres. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016806d86cd

8 Résolution APCE 1226 (2000). 28.09.2000. Exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=16834&lang=FR>

9 Recommandation APCE 1477 (2000).28.09.2000. Exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=16835&lang=FR>

depinde credibilitatea Curții și eficacitatea sistemului¹⁰. Astfel, în contextul executării hotărârilor, cel mai important amendament este posibilitatea acordată Comitetului de Miniștri de a sesiza Curtea cu privire la statul care refuză executarea unei hotărâri. Scopul unei atare proceduri este de a determina Cărea să se pronunțe asupra faptului dacă Partea respectivă a încălcat obligația prevăzută la articolul 46§1 al Convenției, subliniind natura obligatorie a hotărârilor sale și importanța executării lor efective, cu bună credință și compatibilă cu „concluziile și spiritul„ hotărârii¹¹.

Scopul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor nu este de a redeschide în fața Curții problema încălcării deja constatate prin prima hotărâre și nici nu prevede plata unei penalități financiare, scopul vizând punerea unei presiuni politice în vederea executării hotărârii inițiale a Curții¹².

Prima hotărâre pronunțată de Marea Cameră în urma activării de către Comitetul de Miniștri a procedurii de recurs conform articolului 46§4 care îi permite să sesizeze Curtea pentru a stabili dacă un stat a refuzat să se conformeze unei hotărâri definitive este *Ilgar Mammadov c. Azerbaidjanului* din 22 mai 2014¹³. În acest caz, observând că hotărârea *Mammadov* prin care Curtea a condamnat Azerbaidjanul pentru încălcarea articolelor 5 § 1 c), 5 § 4, 6 § 2, cât și a articolului 18 combinat cu articolul 5 al Convenției n-a fost executată, Comitetul după notificarea oficială a statului pârât, a adoptat Rezoluția interimară CM/ResDH(2017)429¹⁴, prin care a sesizat Curtea conform articolului 46§4 pentru a se expune cu privire la întrebarea dacă Republica Azerbaidjan nu și-a respectat obligația în temeiul articolului 46§1 al Convenției. Comitetul a notat că deși hotărârea era definitivă de mai mult de trei ani, autoritățile naționale nu arătase nici cel mai mic semn sau intenție de a lua măsuri, în special în ceea ce privește încălcarea articolului 18 coroborat cu articolul 5 CEDO. Chiar și după eliberarea reclamantului, Marea Cameră a decis continuarea examinării cererii depuse de Comitetul de Miniștri conform articolului 46 § 4 al CEDO, statuând asupra încălcării de către un stat a obligației sale ce decurge din articolul 46 § 1. Fiind sesizată pentru prima dată cu o astfel de cerere, Curtea a decis

10 Protocolul nr. 14 din 13 mai 2004 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, adoptată la Roma la 4 noiembrie 1950, cu privire la modificarea sistemului de control al convenției. <http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2018/11/Protocolul-nr-14.pdf>

11 Cour EDH, *Affaire Emre c.Suisse* (nr.2), (Requête no 5056/10). Arrêt du 11.11.2011. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-106796%22%5D%7D>

12 Rapport explicatif du Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention. Strasbourg, 13.V.2004. <https://rm.coe.int/16800d388a>

13 Cour EDH, *AFFAIRE ILGAR MAMMADOV c. AZERBAÏDJAN*. (Requête n° 15172/13). Arrêt du 11.11.2011. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-144401%22%5D%7D>

14 Résolution intérimaire CM/ResDH(2017)429. Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme. *Ilgar Mammadov contre Azerbaïdjan* (adoptée par le Comité de Ministres le 5 décembre 2017, lors de la 1302^e réunion des Délégués des Ministres). https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22ap_pno%22:%5B%2215172/13%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-179897%22%5D%7D

să se expună în primul rând asupra naturii proprii sale sarcini în cazul cererilor de acest gen.

Reamintind rolul Protocolului 14 la CEDO care introduce § 4 al articolului 46 și faptul ca procedura de executare implică respectarea de către o Parte contractantă a obligațiilor sale internaționale ce decurg din articolul 46 § 1 al Convenției, Curtea notează că aceste obligații se bazează pe principiile dreptului internațional referitoare la încetare, nerepetare și reparare, așa după cum rezultă din proiectul de articole ale CDI din 2001 intitulat *Articolele privind răspunderea statelor pentru fapte internaționale ilicite*¹⁵, cu privire la răspunderea statelor. Aceste principii sânt aplicate de ani de zile de Comitetul de Miniștri și își găsesc expresia în regula 6 § 2 din Regulamentul Comitetului de Miniștri pentru supravegherea executării hotărârilor constituind împreună cu articolul 46 și practica Comitetului un cadru complet de executare a hotărârilor. Pentru o evaluare juridică definitivă, Curtea a fost chemată să analizeze toate aspectele de procedură în fața Comitetului de Miniștri, în special măsurile indicate de acesta cât și ținând seama în mod corespunzător de constatările Comitetului de Miniștri în procedura de supraveghere, de poziția guvernului pârât și de observațiile victimei încălcării. În cadrul procedurii date, Curtea a trebuit să stabilească care sunt obligațiile legale care decurg din hotărârea definitivă în cauză cât și concluziile și spiritul acestei hotărâri.

Potrivit jurisprudenței constante a Curții referitoare la articolul 46 al Convenției, statul trebuie să ia măsuri individuale în ordinea sa juridică internă pentru a pune capăt încălcărilor constatate de Curte și pentru a elimina consecințele acesteia, scopul fiind de a plasa reclamantul, pe cât posibil, într-o situație echivalentă cu cea în care s-ar fi aflat dacă n-ar fi fost încălcarea Convenției, scopul fiind realizarea *restitutio in integrum*. Rolul Curții fiind aici deci, să determine dacă prin eliminarea consecințelor negative ale acuzațiilor penale considerate abuzive de către Curte, ar fi fost posibilă *restitutio in integrum* sau dacă ar fi fost „imposibilă din punct de vedere material”, sau ar fi impus o „povară disproporționată”, în raport cu beneficiul care ar rezulta din restituire mai degrabă decât din compensare. Observând că Guvernul pârât niciodată n-a susținut că ar fi întâmpinat careva obstacole pentru *restitutio in integrum*, sau că ar fi pretins aceasta „imposibilă din punct de vedere material”, sau că ar fi impus o „povară disproporționată”, Curtea conchide asupra inexistenței unui oarecare obstacol pentru realizarea *restitutio in integrum*¹⁶.

Astfel, amintind statelor că executarea unei hotărâri a Curții presupune că Înalta Parte Contractantă în cauză acționează cu bună credință, iar întreaga structură a Convenției se bazează pe ipoteza generală că autoritățile publice ale statelor membre acționează cu bună credință, acest principiu de drept internațional obținând

15 CDI.Projet d'articles sr la responsabilité de l'Etat pour fait intentionnellement illicite et commentaire y relatif.2001. Annexe à la résolution 56/83 de l'Assemblée générale en date du 12décembre 2001. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/draft_articles/9_6_2001.pdf

16 Cour EDH, AFFAIRE ILGAR MAMMADOV c. AZERBAÏDJAN. (Requête n° 15172/13). Arrêt du 11.11.2011. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-144401%22%5D%7D>

o importanță crucială în cadrul executării unei hotărâri judecătorești astfel încât Convenția să asigure protecția drepturilor concrete dar nu teoretice și iluzorii¹⁷. Deci, Curtea a constatat o încălcare a articolului 46 § 1al Convenției deoarece măsurile luate de Azerbaidjan nu i-au permis să tragă concluzia că statul reclamat ar fi acționat cu „bună credință”, în concordanță cu „concluziile”, și „spiritul”, primei hotărâri sau astfel încât protecția drepturilor recunoscute de Convenție să fie concretă și efectivă.

Ca urmare a deciziei sale luate la Atena, Comitetul de Miniștri în cadrul celei de 131 sesiuni din 21 mai 2021 de la Hamborg¹⁸ cu genericul Garantarea pe termen lung a eficacității sistemului Convenției Europene a Drepturilor Omului, reafirmând importanța fundamentală a supravegherii hotărârilor pentru a asigura sustenabilitatea și credibilitatea pe termen lung a sistemului Convenției, reamintind consolidarea de către Comitet a procesului de monitorizare inclusiv prin folosirea pârgheii politice, pentru soluționarea cazurilor de neexecutare sau de refuz persistent de executare a hotărârilor Curții, a dispus analiza și consolidarea instrumentelor de care dispune Comitetul pentru monitorizarea cazurilor de neexecutare sau de refuz persistent de executare.

Această hotărâre reprezintă un precedent foarte important nu doar pentru protecția drepturilor omului în Azerbaidjan dar și în general pentru consolidarea protecției drepturilor omului și asigurarea răspunderii pentru încălcările comise în toate statele Consiliului Europei. Pe de o parte consolidează pe preeminența dreptului și principiul subsidiarității mecanismului Convenției accentul fiind pus pe obligațiile statelor și îndeplinirea lor cu bună credință și pe de altă parte statuează asupra legăturii indisolubile dintre principiile fundamentale ale dreptului internațional și cele ale Convenției EDO.

17 Cour EDH, *Airey c. Irlande*, Requête n°, 6289/73; arrêt du 9 octobre 1979, § 24 [https://hudoc.echr.coe.int/eng/#%22itemid%22:\[%22001-57420%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng/#%22itemid%22:[%22001-57420%22])

18 CM/Del/Dec(2021)131/3. 31^e Session du Comité des Ministres (Hambourg (visioconférence), 21 mai 2021). Garantir l'efficacité à long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a28e79