

Introducere

„Consiliul Europei la 70 de ani (1949-2009) și CEDO la 60 de ani de funcționare (1959-2019)”. Lumini și umbre

Prof. Marin Voicu

SUMAR

I. 20 de ani de REFORME structurale ale CURȚII de la Strasbourg

1. Reformele realizate prin Protocolul 11 și de celelalte Protocoale Adiționale la Convenție

1.1. Cum arată Curtea până la „reforma” din 1998

1.2. Principalele obiective ale reformei 1998 și unele evoluții în perioada 2000-2020

1.3. Jurisprudența Curții – continuitate sau schimbare?

1.4. Reforma continuă a procedurilor Curții – cerința majoră a noilor realități din Europa

II. Studii europene asupra CURȚII – extrase

1. Fundația „Renè Cassin” – Strasbourg – „Criticile atavice asupra CEDO”, de prof. Yannick Lècuyer, sinteza din RDLF 2019, „Cronica” no. 53

2. Raportul ECU – European Centre of LAW and Justice – 19.02.2020 privind statutul și conflictele de interese ale judecătorilor CEDO

III. În loc de concluzii: CEDO – încotro?

I. 20 de ani de REFORME structurale ale CURȚII de la Strasbourg (1998-2018)

1. „Reforma” realizată prin Protocolul 11 și de celelalte Protocoale Adiționale la Convenție

1.1. Cum arăta Curtea până la „reforma” din 1998

Prof. Vincent Berger, cel mai longeviv slujbaș al Curții Europene (33 de ani), în cartea sa „Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”, tradusă în limba română și publicată în mai multe ediții în România de IRDO, se întreabă, după atâția ani de existență, ce este această Curte, în care lucrează de atât timp, la care tot el răspunde: „Prima jurisdicție internațională de protecție a drepturilor fundamentale; interpretul Suprem al Convenției; pământul promis ce nu este atins decât după un maraton de procedură sau ultima rețuță a democrației pe vechiul continent”.

Astfel, am cunoscut și eu Curtea Europeană, cu valorile și mentalitățile ei, în care m-am integrat intensiv într-o bună măsură și într-un timp scurt, în principal, datorită formației primite în Facultatea de Drept din București de la marii noștri profesori, dar și experienței valoroase dobândite ca judecător național în cei peste 30 de ani de profesie până atunci.

O contribuție relevantă la „alinieră” mea la standardele Curții au avut-o însă unii din renumiții judecători ai acesteia, precum: L.Ed. Pettiti (de 18 ani judecător francez la Curte și autorul celui mai cunoscut tratat asupra Convenției), prof. Rudolf Bernhardt (17 ani judecător german la Curte, vicepreședinte și președintele Curții, director de onoare la Max Planck –

Heidelberg), prof. Carlo Russo (17 ani judecător italian la Curte), Alphons Speilman (tatăl președintelui Curții) ș.a., cărora le port recunoștința și un respect deosebit.

Am înțeles, astfel, mai clar spiritul promovat în acest înalt for judiciar, perseverența și prudența Curții, credința statornică în afirmarea valorilor Convenției, acțiunea energică și consecvență a jurisprudenței în a face din protecția drepturilor omului o garanție concretă și eficace și nu un drept generic și iluzoriu.

În acest spirit, marile tendințe ale jurisprudenței Curții relevă nevoia majoră de inteligență responsabilă și umanism aplicat, de protecție reală și eficace a drepturilor fundamentale, pentru a putea răspunde sfidărilor epocii.

Pornind de la individualitatea cazurilor judecate, Curtea și-a întemeiat deciziile pe norme relative la securitatea juridică, încrederea legitimă caracterul efectiv, responsabilitate, nediscriminare și îndeosebi proporționalitate și subsidiaritate.

În interpretarea Convenției, Curtea a adoptat un caracter finalist, teleologic, înțelegând să facă o aplicare progresistă, evolutivă, neîncremenită la starea drepturilor și a obiceiurilor din 1950, dar ținând cont și de marile orientări juridice contemporane.

Această Curte ne-a atras atenția, în anii '70, că viitorul Europei și deci al nostru nu poate fi conceput altfel decât prin afirmarea neîngrădită a personalității umane, fără a încuraja teza protecționismului exacerbă și unilateral al drepturilor și libertăților omului, în dauna obligațiilor pe care individul, în mod natural, constituțional și moral, le are și trebuie să le îndeplinească corelativ.

Jurisprudența Curții a accentuat noua etică democratică, ce nu se mai bazează doar de legitimitatea votului universal, ci și pe primatul drepturilor omului, pe independența instituțiilor publice față de stat și, mai ales, pe constituționalism.

1.2. Principalele obiective ale reformei 1998 și unele evoluții în perioada 2000-2020

1.2.1. Obiectivele reformei

a) Un sistem într-o evoluție constantă

Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, adoptată de Consiliul Europei la 4 noiembrie 1950 și intrată în vigoare în septembrie 1953, a consacrat, pe de o parte, o serie de drepturi și libertăți civile și politice și, pe de alta, a instituit un mecanism pentru a garanta respectarea obligațiilor asumate de către statele contractante. Trei instituții aveau responsabilitatea acestui control: Comisia Europeană a Drepturilor Omului (înființată în 1954), Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO – instituită în 1959) și Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei compus din miniștrii Afacerilor Externe ai statelor membre sau reprezentanții lor.

Dreptul de recurs individual era inițial doar o opțiune a statelor contractante, care deci erau libere să-l aleagă sau nu; în septembrie 1953, când a intrat în vigoare Convenția, numai trei din cele 10 state fondatoare au recunoscut acest drept, pentru ca, în 1990, toate cele 22 de state membre să-l recunoască, iar prin Protocolul nr. 11, intrat în vigoare la 1 noiembrie 1998, recunoașterea dreptului de recurs individual a devenit obligatorie. Acest drept aparține persoanelor fizice și juridice, grupurilor de particulari și organizațiilor.

Inițial, procedura europeană avea două faze: prima viza un examen preliminar al Comisiei, care statua asupra admisibilității și, în caz afirmativ, încerca o reglare amiabilă a diferendului, iar în caz de eșec, întocmea un raport asupra fondului cauzei, pe care-l transmitea Curții.

În a doua fază, procedura se desfășura direct la Curte, care pronunța o hotărâre, după dezbaterea în contradictoriu, în cadrul unei audieri publice a cauzei, iar hotărârea se executa sub supravegherea Comitetului de Miniștri.

În primii ani ai funcționării mecanismului, numărul cererilor a fost redus, pentru ca, în anul 1981, Comisia să înregistreze 404 cauze, iar în ultimul an al existenței sale, un număr de 4.756 (1997); numărul dosarelor neînregistrate sau deschise provizoriu în cursul anului 1997 era de 12.000.

În 1981, Comisia a deferit Curții 7 cauze, iar în 1997, un număr de 119; în perioada ianuarie 1959-31 octombrie 1998, Curtea a pronunțat 837 de hotărâri, iar Comisia în perioada sa de existență (1955-1998) a primit 128.000 de cereri, cvasitotalitatea lor vizând încălcări ale Convenției în statele vestice și nordice ale Europei, precum și Grecia și Italia.

În primii 10 ani de funcționare, în noua sa structură instituțională, Curtea s-a confruntat cu un volum mare de cereri, ce a crescut de la an de an, ajungând ca numărul acestora să fie în anul 2007, aproape egal cu toate cele înregistrate în perioada 1955-1998 la Comisie.

La 31 decembrie 2008 erau pe rolul Curții un număr de 97.300 de cereri, atribuite celor 5 secții, 4 state pârâte reprezentând 57% din acestea: Rusia (28%), Turcia (11,4%), România (9,1%) și Ucraina (8,5%).

Numărul hotărârilor Curții a crescut, de asemenea, vertiginos, astfel că numai în 2005 (1.105) s-a depășit cu mult numărul total de hotărâri pronunțate în primii 40 de ani (1959-2008) de 837.

În ultimii ani, datorită eliminării filtrului Comisiei și creșterii numărului de justițiabili (peste 850 milioane) din cele 47 de state membre, au crescut volumul cererilor, dar și numărul hotărârilor.

b) Curtea funcționează după Protocolul nr. 11, intrat în vigoare la 1 noiembrie 1998, fără un filtraj al cererilor, acestea fiind primite direct la Grefa Curții, din toate punctele cardinale ale Europei.

Ea se compune dintr-un număr de judecători egal cu cel al statelor contractante, aleși de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei de pe o listă de 3 candidați prezentată de fiecare stat membru pe o durată de 6 ani și care sunt reeligibili.

Judecătorii funcționează efectiv la Curte, cu titlu individual și nu reprezintă niciun stat. Ei nu pot să exercite nicio activitate incompatibilă cu obligațiile lor de independență și imparțialitate sau cu disponibilitatea cerută de o activitate permanentă.

Adunarea Plenară a Curții alege președintele, vicepreședinte și președinții de secție, pe un mandat de câte 3 ani, precum și grefierul și grefierul adjunct; ea adoptă și amendează Regulamentul Curții și stabilește compoziția secțiilor.

Cvasitotalitatea hotărârilor Curții sunt pronunțate de camere, care se compun din 7 judecători, iar deciziile de inadmisibilitate de către comitetele de 3 judecători, constituite pentru o perioadă de 12 luni în cadrul fiecărei secții.

Procedura la Curte este contradictorie și publică, fiind în mare parte scrisă, iar ședințele publice sunt posibile numai dacă părțile cer să aibă loc.

Consiliul Europei a reglementat un sistem de asistență judiciară pentru reclamantii care nu au resurse financiare suficiente. Limbile oficiale sunt franceza și engleza, dar cererile pot fi prezentate într-una din limbile oficiale ale statelor contractante.

După comunicarea cererii statului pârât, întreaga procedură se desfășoară într-una din cele două limbi oficiale ale Curții.

Fiecare cerere este atribuită unei secții, spre a fi soluționată de un comitet de 3 judecători sau de camera de 7 judecători.

O cerere care, în mod vădit, nu îndeplinește criteriile de admisibilitate este atribuită unui comitet, care o declară inadmisibilă sau o radiază de pe rol, pe baza unui vot în unanimitate, decizia fiind definitivă.

Toate celelalte cereri individuale sunt date unei camere, unul din judecători fiind raportor – este faza în care părțile depun observații și cereri de satisfacție echitabilă, fiind invitate și la soluționarea pe cale amiabilă, prin medierea grefei.

Camera se pronunță, cu majoritate, asupra admisibilității și a fondului dacă nu s-a dat o decizie distinctă de admisibilitate.

1.2.2. Evoluții în activitatea Curții după anul 2000

a) Recomandarea din 12 mai 2004 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind obligațiile statelor membre de a institui și pune în aplicare căi de atac naționale eficace, în aplicarea art. 13 și art. 35 din Convenție

În cadrul măsurilor vizând efectivitatea mecanismului Convenției, Comitetul de Miniștri a adoptat, la 12 mai 2004, Rezoluția asupra hotărârilor CEDO care prezintă o problemă structurală adiacentă.

După ce în Preambul subliniază interesul de a ajuta statul, la care se referă hotărârea CEDO, să identifice problemele structurale adiacente și măsurile necesare (par. 7), rezoluția invită Curtea să identifice, în hotărârile sale, în care se constată violarea Convenției, pe cele care consideră că relevă o problemă structurală adiacentă și izvorul acesteia, în special, aceea care este susceptibilă de a da naștere altor numeroase plângeri, să ajute statele să găsească soluția adecvată, iar Comitetul de Miniștri să supravegheze executarea hotărârilor.

Curtea Europeană a decis că „această rezoluție trebuie să fie plasată în contextul creșterii volumului de cauze al CEDO, în special a seriilor de plângeri rezultând din aceeași cauză structurală sau sistematică.

În acest sens, Curtea atrage atenția asupra Recomandării nr. 2004/6 din 12 mai 2004 privind îmbunătățirea eficacității resursurilor interne, în care se reamintește statelor membre obligația întemeiată pe art. 13 din Convenție de a oferi oricărei persoane, înaintea plângerii la CEDO, un recurs efectiv la o instanță națională, statele având o obligație generală de a remedia problemele structurale adiacente ale violărilor constatate”.

Subliniind că ameliorarea resursurilor (căilor de atac) la nivel național vizează în prezent materia cauzelor respective și că ea trebuie, de asemenea, să contribuie la reducerea volumului de activitate al Curții, Comitetul de Miniștri a recomandat statelor membre să examineze, în urma hotărârii Curții, care relevă deficiențe structurale sau generale în dreptul intern ori în practicile de stat, efectivitatea resursurilor existente, să instituie recursuri efective, în scopul de a evita ca plângerile să fie aduse înaintea Curții.

Curtea a relevat deja, în hotărârea pilot Broniovski/c./Poloniei (2007), violarea pe care a constatat-o într-o situație referitoare la un număr mare de oameni. Aproape 80.000 de persoane au fost afectate urmare a faptului că mecanismul ales pentru a trata cererile privind bunurile abandonate nu a fost pus în practică de o manieră compatibilă cu art. 1 din Protocolul 1.

În același timp, măsurile adoptate trebuie să fie de natură a remedia deficiențe structurale din care decurge violarea stabilită de Curte, în așa fel încât mecanismul prevăzut de Convenție să nu fie surclasat printr-un număr mare de plângeri rezultate din aceeași cauză.

Măsurile trebuie deci să instituie un mecanism care să ofere persoanelor lezate reparația deplină a violării Convenției, așa cum a fost stabilită de Curte în acest caz concret și de principiu. În acest sens, Curtea cere eliminarea rapidă și efectivă a disfuncțiilor constatate în sistemul național de protecție a drepturilor omului în Polonia.

Revine însă autorităților naționale, sub controlul Comitetului de Miniștri, de a lua retroactiv, dacă trebuie, măsurile de redresare necesare conform principiului subsidiarității din Convenție, de o manieră în care Curtea să nu mai reitereze constatarea violării într-o lungă serie de cauze comparabile.

Pentru a ajuta statul pârât să-și îndeplinească obligațiile impuse de art. 46, Curtea nu a ezitat să indice tipul de măsuri pe care statul polonez va putea să le ia pentru a pune în ordine situația structurală constatată în speță.

b) Jurisprudența CEDO și măsurile Consiliului Europei relative la obligația instituirii recursului intern și la eficacitatea acestuia

Numeroase sunt hotărârile CEDO, în special după adoptarea Recomandării 2004, care, în mod constant, relevă obligația statelor aflate sub jurisdicția Curții să instituie căi interne eficace de atac în cazurile de încălcare ale drepturilor fundamentale.

Cu privire la violarea dreptului la un proces într-un termen rezonabil¹ (previzibil), Curtea a condamnat Polonia (Hotărârea din 14 octombrie 2002 nr. 13557/2002) pentru că „reclamantul nu a dispus de niciun recurs în momentul instituirii cererii sale la Curte, iar Guvernul nu a demonstrat că noul recurs invocat era garantat efectiv.

De asemenea, Curtea a sancționat Franța (Hotărârea din 21 octombrie 2003 nr. 27928/2002), statuând că „orice plângere denunțând durata unei proceduri în fața jurisdicțiilor franceze introdusă la Curte până la 1 ianuarie 2003 sau după această dată, fără a fi în prealabil supusă unei proceduri în responsabilitatea statului pentru funcționarea defectuoasă a justiției, ca serviciu public, este inadmisibilă, oricare ar fi stadiul și starea procedurii interne”².

Ulterior, Curtea a sancționat majoritatea statelor membre ale CE care nu au dat curs, cu promptitudine, Recomandării din 12 mai 2004 și hotărârilor CEDO din 2002-2004, astfel impulsând procesul de adoptare a unor măsuri legislative interne având ca obiect proceduri și căi de atac naționale, în semnificația dată de art. 35 din Convenție și a principiului subsidiarității.

Comisia Europeană pentru Eficacitatea Justiției (CEPEJ), creată de Consiliul Europei, a adoptat, la 11 noiembrie 2004, Programul-cadru pentru eficacitatea justiției, în care constată un „sindrom de lentoare”, o „cultură a încetinelii” și „criza justiției” în Europa, care a devenit un „rău endemic ce atinge sistemele judiciare europene, lezează toți «beneficiarii» acestora, astfel că statele membre și Consiliul Europei sunt datoare să justifice o reacție riguroasă”.

„Miza este esențială pentru statele membre, direct responsabile pentru buna funcționare a propriului sistem judiciar: dincolo de un anumit prag critic, o lentoare mai mare are drept efect o criză generală de încredere atât în rândul cetățenilor, cât și în lumea economică, în justiție, unul din pilonii democrației și, pe cale de consecință, a democrației însăși”³.

¹ Prof. N. Popa și prof. M. Voicu, în Revista de drept public nr. 1/2005, pp. 103-108.

² Asemenea hotărâri a pronunțat Curtea și contra Slovaciei (nr. 57983/2001 din 8 aprilie 2003), Greciei (nr. 53401/1999 din 10 aprilie 2003), Croației (nr. 47863/1999 din 9 mai 2003), Republicii Cehe (nr. 53341/1999 din 10 iulie 2003), Islandei (nr. 50389/1999 din 31 iulie 2003), Ucrainei (nr. 6651/2001 din 30 martie 2004), Germaniei (nr. 75529/2001 din 29 aprilie 2004) și altele.

³ De exemplu, se citează din M.L. Cavrois ș.a., *Qualité de justice. La documentation française*, P.U.F., Paris, 2002, p. 30, că pentru cetățenii și firmele franceze justiția funcționează prost (66%) și mult prea lent (73%), ca și H. Lehman, *Justice – une lentoire culpable*, P.U.F., Paris, 2002.

c) CEPEJ relevă trei grupaje de măsuri importante pentru o reacție viguroasă, promptă și eficientă, centrată pe „imperativul unor mecanisme naționale de remedieri” și pe forța obligatorie a jurisprudenței CEDO, citând hotărârea Kudla/c./Poloniei (26 octombrie 2002) și hotărârea Scordino/c./Italiei (nr. 36813/1997) din 2003, cu titlu de „hotărâri pilot” în afirmarea preeminenței principiului subsidiarității și a existenței unor căi de atac eficiente în fața instanțelor naționale.

Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, prin Rezoluția 11183 din 4 octombrie 2007 asupra obligațiilor statelor membre de a coopera direct cu CEDO, între altele, a reafirmat preeminența principiului subsidiarității și, pe această bază, a obligației de a institui mecanisme și proceduri interne cu remedii eficiente, pe temeiul art. 35 din Convenție.

Protocolul nr. 14/2004 adițional la Convenție, având ca obiect simplificarea și accelerarea procedurii la Curte, ratificat de România prin Legea nr. 39 din 17 martie 2005 (M. Of. nr. 238 din 22 martie 2005), se întemeiază pe faptul că este necesară și urgentă modificarea Convenției [alin. (4) din Preambul].

Protocolul nr. 14 instituie, așa cum s-a mai relevat, completul de judecător unic cu o competență substanțială¹, comitetul de 2 judecători, camere de 7 judecători și Marea Cameră cu 17 judecători, ca instanțe judiciare ale Curții și aduce o serie de îmbunătățiri procedurii, forței obligatorii și executării hotărârilor.

Aplicarea acestuia, împreună cu măsurile din Programul-cadru al CEPEJ, cu cele din rezoluțiile Consiliului Europei și mai ales din jurisprudența CEDO relativă la încălcarea art. 13 și art. 35 din Convenție, este de natură ca, în viitor, să determine Curtea să-și revină la un rol dinamic și la un model de soluționare accelerată a cauzelor, prima care să ofere exemplul de respectare a exigențelor (proclamate constant chiar de ea) garantării dreptului la un proces într-un timp rezonabil, conform art. 6 (1) din Convenție.

d) Ca efect al hotărârilor Curții, al Recomandărilor (94/1994, 04/2004 ș.a.) ale Consiliului Europei și al Acțiunii CEPEJ, în aproape toate statele aflate sub jurisdicția Curții s-au instituit căi procedurale interne, atât ca remedii în cazul violării dreptului la un proces într-un termen rezonabil, cât și în celelalte cazuri de încălcări ale drepturilor fundamentale garantate de Convenție și de Constituțiile naționale.

Pe de altă parte, în cazul unor „hotărâri pilot”, cum este hotărârea Broniovski/c./Poloniei (2007), s-a recomandat expres acesteia să adopte măsuri legislative speciale, așa cum a promis pentru soluționarea în dreptul intern a cererilor și drepturilor efective ale celor 80.000 de persoane care au fost private de proprietate în circumstanțele anilor '40, prevenind, astfel, asemenea cereri repetitive, iar Polonia s-a conformat acestei obligații complexe.

1.3. Jurisprudența Curții – continuitate sau schimbare?

În studiul său², elaborat imediat după intrarea în vigoare a Protocolului nr. 11 și instalarea noii Curți, aducând un măreț omagiu lui L.E. Pettiti, „succesorul lui René Cassin și al lui P.H.

¹ Art. 27 pct. 1: „Judecătorul unic poate declara inadmisibilă o cauză, în temeiul art. 35 sau poate decide radierea ei de pe rol...”; pct. 2: „Decizia este definitivă”; Art. 28: „Comitetul sesizat poate cu unanimitate de voturi: să declare o cerere ca inadmisibilă sau să o radieze de pe rol; să o declare admisibilă și să pronunțe, în același timp, o hotărâre pe fond”.

² V. Berger, *La Nouvelle Cour Européenne des Droits de l'Homme: D'une jurisprudence a l'autre?*, în *Melanges en hommage a Louis Edmond Pettiti*, Ed. Bruyant, Bruxelles, 1998, pp. 130 și urm.

Teitgen”, cunoscutul teoretician și analist al jurisprudenței curții, Vincent Berger, se oprește, cu atenție și îngrijorare, la două „idei principale și antinomice”, cea a continuității jurisprudenței și cea a schimbării sale.

1.3.1. Continuitatea

Continuitatea răspunde unor imperative majore și este determinată de mai mulți factori.

Continuitatea, așadar, impune asigurarea și garantarea securității juridice, precum și menținerea încrederii și prestigiului Curții.

a) Asigurarea în continuare a securității juridice implică evitarea și limitarea riscului „dezorientării ori destabilizării autorităților naționale”, accentuarea grijii de a se proteja previzibilitatea jurisprudenței, cât și egalitatea în fața acesteia. Prima constituie o importantă tendință a jurisprudenței, fiind dată, în principal, de calitatea legii naționale și conformitatea ei cu dispozițiile Convenției. Dar sensul noțiunii depinde, în mare măsură, de conținutul textului la care se referă, „acoperind atât numărul, cât și calitatea destinatarilor”, iar statele și indivizii sunt „în mod egal protejați, chiar dacă de o manieră diferită”.

În ce privește statele, problema esențială rămâne preocuparea eficace de a preveni violările drepturilor omului prin măsuri adecvate, generale ori individuale și de a repara încălcările fără a aștepta o „condamnare” a Curții, luând ca model hotărârile acesteia referitoare la alte state. Relativ la indivizi, este foarte important ca ei să cunoască natura și întinderea drepturilor și libertăților recunoscute și garantate prin Convenție pentru a le putea invoca în fața instanțelor naționale.

Așadar, previzibilitatea jurisprudenței „trebuie să joace un rol util de stimulare sau de abținere ori înfrânare, după caz”.

A doua tendință, egalitatea în fața jurisprudenței, presupune, în fapt, egalitatea în fața legii atât a statelor, cât și a indivizilor. Primele trebuie, în primul rând, să înțeleagă obligațiile asumate prin Convenție și să execute cu promptitudine hotărârile Curții sub supravegherea Comitetului de Miniștri.

Egalitatea indivizilor, între ei, în fața jurisprudenței nu admite ca aceasta să fie oscilantă ori cu „mari variații raportate la moment sau perioadă”, căci s-ar prejudicia spiritul Convenției și, în mod direct, art. 14 al acesteia.

b) În ce privește cel de-al doilea imperativ al continuității jurisprudenței Curții, acela de a asigura, și în viitor, credibilitatea Curții, deci a Convenției și a întregului mecanism de protecție și control în raport cu alte sisteme de protecție internațională, cu statele membre și cu opinia publică, evident că acesta are mai mult un caracter politic.

Pe de altă parte, numeroase state terțe se inspiră din hotărârile Curții Europene, după cum nu sunt puține rezultatele pozitive ale eforturilor Consiliului Europei de informare și formare a opiniei publice, în special în țările centrale și est europene, unde unele decizii ale Curții au fost larg mediatizate.

c) Factorii care determină continuitatea privesc „textele (...), sistemul însuși și persoanele care-l fac să funcționeze”. Atât instrumentele internaționale, cât și jurisprudența joacă rolul principal. Protocolul nr. 11 nu atinge clauzele normative ale Convenției, astfel că jurisprudența sa, deseori veche și coerentă, foarte bogată și diversificată, difuzată pe larg, este frecvent aplicată de autoritățile naționale. Totodată, în ce privește sistemul, se observă că a rămas același cadru politic și instituțional, cu unele noi accente în caracterul său jurisdicțional și în formarea și funcționarea organelor sale.

1.3.2. Schimbarea

Schimbarea jurisprudenței Curții este dată de trei imperative:

a). să răspundă susținerilor sau invocărilor de încălcări sau apărări, eliminând inconveniențele înregistrate până acum și, mai ales, determinând, argumentat, amploarea unei anumite probleme și intervenind cu o interpretare generală, ceea ce s-a și remarcat, prin mai multe hotărâri ale Marii Camere, unele exemplificate de președintele Curții, la ședințele solemne consacrate deschiderii fiecărui an judiciar;

b).hotărârile Curții să fie caracterizate de clarificare, adică dominate de simplificare și precizie, renunțându-se la acele formule alambicate, la raționamente sinuoase, dăunătoare înțelegerii de către cititorul de rând și stabilirea unor criterii pentru adoptarea unor metode de interpretare mai exacte din rațiuni de securitate juridică și armonizarea hotărârilor, ca efecte pozitive asupra uniformizării relative în expunerea faptelor, a dreptului intern, în calitatea jurisprudenței și rigurozitatea coerenței sale.

Schimbarea jurisprudenței este, în bună măsură, facilitată de anumiți factori, definiți în doctrină astfel: jurisprudența însăși, voința guvernelor, dispozițiile instituționale și contextul istoric al reformei mecanismului de control al Convenției.

Există, neîndoielnic, lacune în jurisprudența Curții, îndeosebi cu privire la absența cauzelor și hotărârilor privind anumite drepturi garantate în Convenție, după cum există și unele limite evidente în interpretarea evolutivă a Convenției, în funcție de scopul și obiectul său (până unde poate merge Curtea pentru a extinde noțiunile, domeniile și situațiile avute în vedere la elaborarea și adoptarea Convenției?).

c):Nu trebuie ignorate contextul istoric nou al Curții și cu deosebire faptul, fără precedent, referitor la aderarea cvasitotalității statelor europene la Consiliul Europei și ratificarea, de către acestea, a Convenției, inclusiv a Protocoalelor nr. 11 și 14, generând un nou tip de cazuistică, de o largă diversitate¹.

Mulțumind lui Vincent Beger pentru bogăția și profunzimea observațiilor sale, cât și pentru pertinenta anticipărilor, confirmate, în bună măsură, de hotărârile Curții date în această perioadă de tranziție, notăm, în continuare, frumoasa sa concluzie și urare pentru noua Curte, care a împlinit 20 ani de prodigioasă activitate.

„Noua Curte nu moștenește numai un corp de jurisprudență pe care nu o acceptă decât poate sub beneficiu de inventar. Ea moștenește aceleași provocări și aceleași dificultăți de surmontat: aflux de cereri la Strasbourg, numărul și eterogenitatea statelor părți, raportul cu jurisdicțiile naționale, pauperizarea populației întregi, terorismul, conflictele teritoriale, acțiunea lentă a justiției, disfuncționalitatea puterilor publice, întrebările privind biotica. Ea moștenește, în sfârșit, într-o manieră majoră, interpretarea supremă a Convenției. O Convenție ce este aplicabilă unui vast continent de la Cap Nord la Gibraltar, și de la Brest la Vladivostok. O Convenție ce evocă cuvintele lui Talleyrand după care «o bună Constituție trebuie să fie scurtă și obscură». O Convenție care și-a arătat de-a lungul anilor bogăția și suplețea. O Convenție pe care fosta Curte a calificat-o ca fiind «instrumentul constituțional de ordin public european»².

1.4. Reforma continuă a procedurilor Curții – cerință majoră a noilor realități din Europa

Volumul cauzelor constituie, în continuare, o povară costisitoare care afectează rolul major al Curții.

¹ 47 de state membre ale C.E., cu o populație de peste 850 de milioane de oameni, sunt în jurisdicția Curții Europene.

² V. Berger, ibidem, pp. 143-144.

De aceea este necesar ca, ori de câte ori este posibil, problemele ce se pun în cadrul Convenției să fie „repatriate” autorităților naționale, cu referire specială mai ales la încălcarea dreptului la un proces într-un termen rezonabil, garantat de art. 6 (1) din Convenție¹.

În acest sens, Marea Cameră, referindu-se la jurisprudența sa anterioară, a examinat distinct dreptul la un recurs efectiv, revizuindu-și propria jurisprudență. Astfel, reconsiderând locul art. 13 din Convenție în sistemul de protecție al acesteia, Curtea a reținut că acest text „dă expresie directă obligației statelor de a proteja drepturile omului mai presus de propriul lor sistem juridic”².

Dispozițiile din art. 13 au scopul de a „furniza mijloace prin care indivizii pot obține la nivel național îndreptarea încălcării drepturilor lor garantate de Convenție, înainte de a pune în mișcare mecanismul internațional și de a se plânge în fața Curții”. Curtea a decis, în final, că interpretarea corectă a art. 13 este aceea că el „garantează recursul efectiv în fața unei instanțe naționale, permițându-i reclamantului să se plângă de încălcarea dreptului său, conform art. 6 (1) și să fie, așadar, judecat într-un termen rezonabil”.

II. Unele studii europene asupra CURȚII

1. Fundația „Renè Cassin” – Strasbourg – „Criticile atavice asupra CEDO”, studii de prof. Yannick Lécuyer, sinteză din RDLF-2019, „Cronica” no. 53, „Droit européen des droits de l’Homme”.

Concluziile – extras

„Curtea cumulează două handicapuri majore:

- protejează drepturile omului încălcate deja și
- este europeană, adică supranațională”.

Într-o opțiune severă,

„Guvernarea judecătorilor, puterea arbitrară a Curții, ridică serioase îndoieli asupra legitimității democratice a deciziilor jurisdicționale. Enigmatică, CEDO a construit o jurisprudență haotică și contradictorie și este suspectată că judecă în oportunitate mai mult decât în drept, ceea ce duce la o jurisprudență imposibil de anticipat”.

2. Raportul ECU – European Centre of LAW and Justice – 19.02.2020 privind statutul și conflictele de interese ale judecătorilor Curții (<http://ecij.org/ngos-and-the-judges-of-the-echr>, citat și de Lavinia Tec pe juridice.ro – 19.05.2020)

Raportul a cercetat legăturile apropiate dintre unele ONG-uri care reprezintă pe reclamați sau pe terții intervenienți la CEDO și anumiți judecători care au soluționat cauzele acestora, în perioada 2009-2019, de 10 ani.

Textul prezintă, pe larg, un fapt grav, și anume acela că „un număr de 7 ONG-URI, cooperante cu OPEN SOCIETY, au reușit să implanteze 22 de judecători dintre cei 100 care au funcționat la CURTE în această perioadă, iar 12 judecători au ocupat funcții-cheie anterior în

¹ L. Wildhaber, discurs la deschiderea anului judiciar 2001.

² Hotărârea Kudla c. Poloniei (2000).

aceste organizații de OPE SOCIETY, alți 7 sub «egida» rețelei Fundației Helsinki, 5 la Amnesty Internațional, iar 3 la ONG – Human Rights Watch (HRW). Judecătorii vizați au fost aleși în numele unor state membre, precum: Albania, Bosnia-Herțegovina, Bulgaria, Croația, Letonia, România, Ungaria, prin «contribuția» substanțială a ONG-urilor menționate”.

„Parlamentarii europeni, foști judecători la CEDO și unii aflați în funcții, avocați ș.a. au sesizat Consiliul Europei, solicitând să se adopte urgent măsuri pentru a fi asigurate independența și imparțialitatea judecătorilor, între care:

- obligația de a publica declarațiile de interese;
- o procedură specifică și eficace pentru recuzare și abținere;
- obligarea reclamanților și a terților să declare în formularul de cerere dacă i se asigură asistența de ONG-uri, indicându-le în concret ș.a.”

III. În loc de concluzii: CEDO – încotro ?

1. Este necesară o hotărâre pilot pentru a regla disfuncțiile din procedura în fața Curții și a preveni încălcarea art. 6 (1) din Convenție privind garantarea dreptului la un proces echitabil și într-un timp rezonabil?!!

În rapoartele anuale, prezentate de Curte, sunt expuse date statistice relative la activitatea sa judiciară, dar se fac mai puține referiri statistice și analitice la durata excesivă a procedurilor într-o multitudine de cauze, care a devenit o problemă structurală la această înaltă instanță europeană.

În numeroase cauze (contra României, de exemplu), după 5-10 ani de la înregistrarea cererilor, judecătorul unic a pronunțat deciziile de inadmisibilitate, cu aceeași motivare succintă și generică „a constatat că nu au fost îndeplinite condițiile de admisibilitate cerute de art. 34-35 din Convenție”.

Relevante sunt câteva exemple:

- dosar nr. 19100/2007, cererea înregistrată la 16.08.2007, iar decizia de inadmisibilitate este din 05.09.2013 (6 ani și 6 luni);
- dosar nr. 42309/2009 – cererea înregistrată la 01.04.2009, iar decizia de inadmisibilitate din 13.03.2014 (5 ani);
- dosar nr. 49007/2008 – cererea înregistrată la 08.10.2009, iar decizia de inadmisibilitate din 27.06.2013 (5 ani);
- dosar nr. 30745/2004 – după 10 ani (?), prin decizia din 11.02.2014 este declarată inadmisibilă;
- dosar nr. 2231/2005 – după 9 ani de la înregistrarea cererii, prin decizia din 14.01.2014 este declarată inadmisibilă;
- dosar nr. 46136/2006 – după 8 ani de la înregistrarea cererii, prin decizia din 27.05.2014 este declarată inadmisibilă;
- dosar nr. 2231/2005 – după 9 ani de la înregistrarea cererii, prin decizia din 14.01.2014 este declarată inadmisibilă;
- dosar nr. 25800/2005 – cererea este înregistrată la 15.04.2005 și lăsată în nesoluționare timp de 15 ani, fără a se explica de ce până în prezent o asemenea cauză, lipsită de complexitate, este încă pe rol „în adormire” (?!).

2. În toată perioada, de la înregistrarea cererii până la soluționarea ei, timp de 5-15 ani, întreaga procedură a Curții este opacă, inaccesibilă justițiabilului reclamant, a cărui speranță legitimă într-o justiție deplină se vede spulberată, iar încrederea în Curte, puternic erodată (?!).

Este astfel garantat dreptul fundamental de acces liber la justiție și la un proces echitabil și într-un timp rezonabil, prevăzut de art. 6 (1) din Convenție (?!).

Pentru asemenea încălcări ale Convenției, Curtea nu dispune de mecanisme interne adecvate, de natura celor pe care le recomandă statelor membre, prin hotărârile pilot, cu finalitate preventivă și chiar reparatorie (compensatorie).

Reclamanții, care se văd aduși în astfel de situații, nu dispun de dreptul la un recurs efectiv intern, specific procedurii din fața Curții, care să asigure, în mod deplin, caracterul concret și efectiv, și nu iluzoriu al drepturilor fundamentale, garantate de art. 6 (1) din Convenție.

În ce măsură mai reprezintă o „satisfacție echitabilă” pentru reclamanții victime ale violării drepturilor garantate de art. 2 și art. 3 din Convenție (dreptul la viață, la ancheta efectivă și la interzicerea tratamentelor degradante și/sau inumane), declarată de Curte, după 5, 7 și chiar 15 ani de la înregistrarea cererii (?!).

Recent, fostul președinte al Curții¹ declara că „volumul enorm de cereri, caracterul lor repetitiv și hotărârile pilot constituie parte a problemei structurale din procedura internă.

Ameliorarea situației implică responsabilitatea partajată între Curte și statele membre, creșterea rolului parlamentelor naționale, întâlnirile dintre curți, dialogul jurisprudențial și instituțional în instanțele naționale”.

De acord cu această viziune, dar constat că președintele nu face nicio referire la măsuri interne eficiente și apte să aducă o redresare din perspectiva garantării drepturilor prevăzute de art. 6 (1) din Convenție în însăși procedura Curții (?).

Dacă într-adevăr, așa cum sugerau, încă din anul 2001, fostul președinte al Curții, profesorul Luzius Wildhaber, precum și domnul Dean Spielmann în 2014, Curtea este calificată ca o Curte constituțională europeană, viitorul ei vizând decizii numai în probleme de interes general, în chestiuni de ordine publică, atunci această instanță europeană a drepturilor omului va fi legată direct și îndeosebi de filtrul exercitat de Curțile constituționale naționale și apoi de examinarea de către CEDO, părăsind acest „teren” cețos al protecției directe a drepturilor individuale, garantate de Convenție.

¹ D. Spielmann, discursul din 7 aprilie 2014 de la Oslo (site-ul Curții).