

CZU: 341.231.14(4):347.99(478)

[http://doi.org/10.59295/sum3\(163\)2023_29](http://doi.org/10.59295/sum3(163)2023_29)

CONSIDERENȚELE RATIFICĂRII PROTOCOLULUI NR. 16 LA CONVENȚIA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI DE CĂTRE REPUBLICA MOLDOVA

*Stanislav PAVLOVSKI**Universitatea de Stat din Moldova*

Uniformizarea standardelor de protecție a drepturilor omului este unul dintre scopurile principale ale Curții Europene a Drepturilor Omului. Însă, o problemă cu care se confruntă instituția constă în numărul abundent de cereri parvenite de la justițiabilii Înalțelor Părți Contractante. Potrivit celor mai recente date oficiale, un număr de 75 650 cereri sunt pendinte în fața Curții de la Strasbourg. Cu alte cuvinte, Curtea a devenit victima propriului său succes. Una din soluțiile acestei probleme constă în adoptarea unui mecanism consultativ prin intermediul căruia este consolidat dialogul judiciar între Curte și instanțele supreme europene. Mecanismul în discuție a fost instituit de Protocolul nr. 16 la Convenție, care urmează a fi ratificat de Republica Moldova. Aceasta ar constitui un instrument important pentru autoritățile judiciare naționale în consolidarea statului de drept și atingerea unui nivel mai înalt de protecție a drepturilor omului.

Cuvinte-cheie: *convenția europeană, curtea europeană, protocolul nr. 16, aviz consultativ, instanță supremă.*

CONSIDERATIONS ON THE RATIFICATION OF PROTOCOL NO. 16 TO THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS BY THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Harmonising standards of human rights protection is one of the main aims of the European Court of Human Rights. However, one problem the institution faces is the large number of applications lodged by nationals of High Contracting Parties. According to the latest official figures, 75 650 applications are pending before the Strasbourg court. In other words, the Court has become the victim of its own success. One of the solutions to this problem is the adoption of a consultative mechanism through which judicial dialogue between the Court and the European supreme courts is strengthened. The mechanism in question was established by Protocol No. 16 to the Convention, which is to be ratified by the Republic of Moldova. It would be an important tool for national judicial authorities in strengthening the rule of law and achieving a higher level of human rights protection.

Keywords: *European convention, European court, protocol no. 16, advisory opinion, supreme court.*

Introducere

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (în continuare – Curtea) și-a început activitatea în 1959, iar împuternicirile și mecanismele sale de supraveghere a respectării drepturilor prevăzute de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (în continuare - Convenția) de către Înaltele Părți Contractante au cunoscut o consolidare semnificativă de-a lungul timpului. În acest sens, au fost desfășurate o serie de conferințe de nivel înalt cu privire la viitorul Curții cu scopul identificării unor mijloace de garantare a caracterului efectiv al sistemului instituit de Convenție pe termen lung. Printre succesele acestor conferințe se numără adoptarea Proto-coalelor nr. 15 și 16 la Convenție [1].

În principal, Protocolul nr. 15 la Convenție a venit să reducă termenul de sesizare a Curții de la șase la patru luni, începând cu data deciziei interne definitive. De asemenea, la sfârșitul preambulului Convenției a fost adăugat un nou considerent care conține o trimitere la principiul subsidiarității și la doctrina marjei de apreciere. Acesta este menit să sporească transparența și accesibilitatea acestor caracteristici ale sistemului instituit de Convenție și să fie în concordanță cu doctrina marjei de apreciere, astfel cum a fost dezvoltată de Curte în jurisprudența sa [2, § 7].

În prezentul articol va fi examinat în mod special Protocolul nr. 16 la Convenție (în continuare – Proto-

colul nr. 16) din 2 octombrie 2013 și implicările acestuia pentru instanțele supreme din Republica Moldova. Vor fi examinate oportunitatea și eventualele beneficii în materia protecției drepturilor fundamentale ale omului pe care le presupune ratificarea Protocolului nr. 16 de către statul Republica Moldova.

Problema care va fi tratată în cadrul prezentului articol este importanța ratificării Protocolului nr. 16 pentru a preveni eventualele condamnări ale statului de către Curte și, ca rezultat, asigurarea unui nivel de protecție mai înalt a drepturilor omului. Acest fapt este relevant în contextul problemelor din domeniul justiției cu care se confruntă Republica Moldova.

Rezultate și discuții

Protocolul nr. 16, deschis spre semnare la 2 octombrie 2013, a intrat în vigoare la 1 august 2018, și a fost ratificat de un număr de 17 state, și semnat de alte 8 state (valabil la data de 13 octombrie 2022). Printre acestea din urmă, se numără și Republica Moldova [3].

Potrivit Raportului Explicativ la Protocolul nr. 16, propunerea de extindere a competenței Curții pentru a emite avize consultative a fost făcută în raportul Comitetului de Miniștri al Grupului de Înțelepți, înființat în cadrul Planului de Acțiune adoptat la cel de-al treilea *Summit* al șefilor de stat și de guvern din statele membre ale Consiliului Europei (Varșovia, 16-17 mai 2005) „pentru a examina problema eficienței pe termen lung a mecanismului de control al Curții”. Grupul de Înțelepți a concluzionat că „ar fi utilă introducerea unui sistem prin care instanțele naționale să poată solicita Curții avize consultative cu privire la chestiuni juridice legate de interpretarea Convenției și a protocoalelor la aceasta, pentru a încuraja dialogul între instanțe și pentru a consolida rolul „constituțional” al Curții. Solicitățile de aviz, care ar fi depuse numai de curțile constituționale sau de instanțele de ultim grad de jurisdicție, ar fi întotdeauna facultative, iar avizele date de Curte nu ar fi obligatorii” [4, § 1].

În urma Conferinței de la Brighton, cea de-a 122-a sesiune a Comitetului de Miniștri (23 mai 2012) a însărcinat Comitetul Director pentru Drepturile Omului (în continuare - CDDO) să redacteze textul necesar. Această activitate s-a desfășurat inițial în cadrul a două reuniuni ale unui grup de redactare cu componență restrânsă, înainte de a fi examinată de Comitetul plenar de experți privind reforma Curții (DH-GDR), după care proiectul a fost examinat și aprobat de CDDO în cadrul celei de a 77-a reuniuni a acestuia (22 martie 2013) în vederea transmiterii către Comitetul de Miniștri. La 28 iunie 2013, la invitația Comitetului de Miniștri, Adunarea Parlamentară a adoptat Avizul nr. 285 (2013) privind proiectul protocolului [4, § 4].

În cadrul celei de a 1176-a reuniuni a acestora, Delegații Miniștrilor au examinat și au decis să adopte proiectul ca Protocol nr. 16 la Convenție [4, § 6].

Așadar, Protocolul nr. 16 le permite instanțelor supreme, desemnate de statele-membre care au ratificat Convenția, să-i solicite Curții avize consultative cu privire la chestiuni de principiu privind interpretarea sau aplicarea drepturilor și libertăților definite de Convenție sau de protocoalele sale. Ca rezultat, Protocolul nr. 16 permite consolidarea interacțiunii dintre Curte și autoritățile naționale și, prin urmare, consolidarea implementării Convenției, în conformitate cu principiul subsidiarității [5].

„Protocolul dialogului”, denumire atribuită Protocolului nr. 16 de către experți și doctrinari, a fost conceput pentru a intensifica interacțiunile dintre instanțele supreme naționale și judecătorii Curții. Această intensificare urmărește scopul consolidării calității judecătorilor naționali de „judecători convenționali” de drept comun [6].

În vederea solicitării unui aviz consultativ, două condiții trebuie să fie respectate de către instanța care vine cu cererea în discuție:

1. Avizul consultativ să fie solicitat doar în cadrul unei cauze pendinte în fața acesteia; și
2. Solicitarea să fie motivată și să fie prezentate aspectele pertinente pentru contextul juridic și de fapt ale cauzei pendinte [7].

Mai mult, Raportul Explicativ la Protocolul nr. 16 precizează că prin „aspectele pertinente pentru contextul juridic și de fapt” se au în vedere următoarele informații:

- obiectul cauzei interne și constatările de fapt relevante făcute în cursul procedurii interne sau cel puțin un rezumat al aspectelor de fapt relevante;
- prevederile juridice interne relevante;
- aspectele relevante ale Convenției, în special drepturile sau libertățile în joc;

- dacă este relevant, un rezumat al argumentelor părților la procedura internă cu privire la chestiunea respectivă; și

- dacă este posibil și adecvat, o declarație a propriului punct de vedere cu privire la chestiune, inclusiv orice analiză pe care a făcut-o cu privire la chestiune [4, § 12].

În baza acestor condiții procedurale, poate fi dedus faptul că Curtea va respinge orice solicitare de aviz consultativ care ridică o chestiune juridică abstractă. Caracterul non-abstract al acestor avize va conduce la consolidarea implementării Convenției la nivel național, care este scopul principal al introducerii mecanismului Protocolului nr. 16. În consecință, sistemul european al drepturilor omului ar deveni mai eficient, iar Curtea va avea pe rolul său un număr mic de cereri, ceea ce ar rezolva problema supraîncărcării cu care se confruntă [8]. La etapa actuală, 75 650 de cereri sunt pendinte în fața Curții [9].

De la intrarea în vigoare a mecanismului Protocolului nr. 16, au fost înaintate doar 6 solicitări de avize consultative. Solicitățile au parvenit de la: Curtea de Casație a Franței la 12 octombrie 2018, Curtea Constituțională a Armeniei la 2 septembrie 2019, Curtea Supremă Administrativă a Lituaniei la 5 noiembrie 2020, Curtea Supremă a Slovaciei la 19 noiembrie 2020, Curtea de Casație a Armeniei la 11 martie 2021 și Consiliul de Stat al Franței la 15 aprilie 2021 [10].

Curtea a emis avize consultative în privința tuturor acestor solicitări, cu excepția celei făcute de Curtea Supremă Administrativă a Lituaniei, în raport cu care Curtea a considerat că întrebările abordate, având în vedere natura lor, gradul de noutate și/sau de complexitate sau de altă natură, nu priveau un aspect în privința căruia instanța solicitantă ar fi avut nevoie de îndrumarea Curții pentru a putea asigura respectarea drepturilor prevăzute de Convenție la soluționarea cauzei pendinte în fața sa [11, § 23].

Relevant în contextul numărului mic de solicitări de aviz consultativ este discursul rostit de fostul președinte al Curții, Robert Spano, în cadrul Ședinței Solemne a acesteia din 24 iunie 2022. Acesta a menționat că „*procedura avizului consultativ în temeiul Protocolului nr. 16 se află încă în faza de dezvoltare în cadrul Curții, precum și în cadrul instanțelor superioare naționale relevante care participă deja la procedură. Va fi nevoie de ceva timp pentru ca sistemul să devină pe deplin eficient și operațional în toate elementele sale esențiale*” [12].

Un alt aspect important de menționat este că, potrivit articolului 5 din Protocolul nr. 16, avizele consultative nu au caracter obligatoriu. Totodată, la fel de important de menționat este că, potrivit Raportului Explicativ la Protocolul nr. 16, avizele consultative emise în temeiul acestui protocol nu ar avea niciun efect direct asupra altor cereri formulate ulterior. Cu toate acestea, ele ar face parte din jurisprudența Curții, alături de hotărârile și deciziile acesteia. Interpretarea Convenției și a protocoalelor la aceasta, cuprinsă în astfel de avize consultative, ar avea un efect analog cu cel al elementelor de interpretare stabilite de Curte în hotărâri și decizii [4, § 27].

În această ordine de idei, avizele consultative ar putea avea „forța de *res interpretata*” și ar fi *de facto* obligatorii pentru instanțele supreme ale statelor care au ratificat Protocolul nr. 16 [13, p. 109].

Deși din punct de vedere formal avizul consultativ nu este obligatoriu, situația în care o instanță supremă națională îi solicită Curții să emită un aviz cu privire la o anumită chestiune care decurge dintr-o cauză pendinte, iar apoi decide să nu se ghideze de avizul respectiv ar fi una lipsită de logică, respect și greu de înțeles [13, p. 109]. De asemenea, o asemenea conduită ar fi contrară spiritului mecanismului instituit de Convenție care reprezintă un instrument constituțional al ordinii publice europene.

Mai mult, dacă ar fi acceptată ideea că respectarea avizelor consultative nu este obligatorie, atunci acest mecanism ar fi unul pur teoretic și iluzoriu, fără efectivitate și impact la nivel practic în domeniul drepturilor omului și în privința reducerii nivelului excesiv de cereri cu care se confruntă Curtea. Justițiabilul, văzând avizul consultativ emis și constatând că instanța a decis să nu se ghideze de el nu va avea decât să se adreseze în mod direct la Curte, ceea ce ar face ca scopul însăși al creării acestui mecanism să nu fie atins.

Un aspect pozitiv al mecanismului în discuție constă în faptul că instanțele supreme naționale ar putea concepe existența avizelor consultative ca o oportunitate pentru a stabili sau a consolida o colaborare pe termen lung cu Curtea de la Strasbourg, care să urmărească asigurarea stabilității și previzibilității sistemului instituit de Convenție în Europa [14, p. 1411].

În acest sens, justițiabilul nu ar avea niciun motiv de a recurge la Curte pentru a-și prezenta cazul după

eputarea căilor interne, de vreme ce instanțele supreme naționale ale statelor care sunt parte la Protocolul nr. 16 aplică în mod corect și adecvat prevederile Convenției la nivel intern. Una din beneficiile avizelor consultative este că acestea vin să ajute autoritățile judiciare naționale să interpreteze Convenția, fapt care la rândul său va contribui la evitarea constatării unei încălcări a drepturilor omului de către Curtea de la Strasbourg [13, p. 94].

Deși pronunțarea de hotărâri și decizii de către Curte și instanțele naționale rămâne cea mai importantă formă de realizare a dialogului judiciar, introducerea mecanismului Protocolului nr. 16 constituie un instrument adițional în această privință [15].

Așa cum a fost spus de judecătorii Curții Siofra O'Leary și Tim Eicke în cadrul deschiderii anului judiciar al Curții din 25 ianuarie 2019, „scopul procedurii nu este de a transfera litigiul național la Curte, ci mai degrabă de a-i oferi instanței sau tribunalului solicitant îndrumări cu privire la aspectele legate de Convenție atunci când se va pronunța ulterior în privința cauzei aflate pe rolul său [...]. Se presupune că, dacă instanțele superioare urmează avizul consultativ al Curții, interpretarea Convenției oferită de aceasta din urmă va avea mai multă influență în cadrul sistemului juridic național, deoarece instanțele inferioare vor fi obligate (de fapt sau de drept) să urmeze exemplul instanțelor lor superioare” [16].

În baza celor menționate mai sus, putem deduce că acest model ar fi benefic în contextul Republicii Moldova având în vedere problemele cu care se confruntă statul în materia drepturilor omului. Posibilitatea de a obține o îndrumare din partea Curții de la Strasbourg, atunci când o instanță superioară se confruntă cu o problemă de interpretare a Convenției, ar preveni o eventuală condamnare ulterioară a statului pentru încălcarea unui drept fundamental. Pe de altă parte, pe o scară mai largă, acest mecanism ar asigura și o uniformizare a standardelor protecției drepturilor omului la nivel regional.

Republica Moldova a semnat Protocolul nr. 16 prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 1461 din 27 februarie 2015 privind aprobarea semnării Protocolului nr. 16 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [17].

La 22 septembrie 2022, Ministerul Justiției a anunțat inițierea procesului de elaborare a proiectului de Lege privind ratificarea Protocolului nr. 16 și a proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative, conexe proiectului legii de ratificare [18].

Inițierea procedurii de ratificare constituie un pas important în direcția consolidării statului de drept. Totuși, efectele avizelor consultative pentru justiția Republicii Moldova vor putea fi resimțite doar cu timpul și în baza deschiderii instanțelor naționale superioare de a recurge la acest mecanism, precum și a angajamentului lor de a respecta și urmări cu bună credință îndrumările oferite de Curte. Problema respectării drepturilor omului este abordată de la dobândirea independenței statului încoace, iar pentru a o trata și pentru a construi o justiție veritabilă, similară celei statelor occidentale sunt necesare o serie de reforme profunde. Mecanismul avizelor consultative are potențialul de a aduce o îndrumare importantă în acest sens, iar autorităților naționale le va reveni rolul de a utiliza această îndrumare în mod practic și efectiv.

Concluzii

Protocolul nr. 16 a fost produsul unor discuții îndelungate desfășurate la nivel european în privința eficientizării implementării Convenției la nivel intern care s-ar manifesta în două aspecte: consolidarea dialogului judiciar între Strasbourg și Înaltele Părți Contractante și reducerea numărului abundent de cereri înaintate curții [19, p. 922].

În privința Republicii Moldova, este cert că acest mecanism nu va soluționa de unul singur problemele sistemice cu care se confruntă statul în materia respectării drepturilor omului. Însă, acesta ar putea constitui un atu avantajos în mâinile unor instanțe cu adevărat interesate să le acorde justițiabililor o protecție veritabilă a drepturilor acestora. Pe de altă parte, acesta ar contribui și la dezvoltarea jurisprudenței Curții pe mai multe segmente, de vreme ce avizele consultative vor fi parte a jurisprudenței acesteia, fapt care va conduce la rândul său la extinderea mecanismului de protecție a drepturilor omului pentru întreaga regiune.

Asigurarea unui dialog regulat între o instanță națională și una internațională, în special în contextul sistemului instituit de Convenție, nu poate decât să genereze rezultate promițătoare pe termen lung pentru un stat tânăr ca Republica Moldova care se află, încă, la etapa de formare și de fortificare a principiilor statului de drept și ale democrației.

Referințe:

1. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Materialul privind Istoria Reformelor CtEDO. [Accesat la 07.10.2022] Disponibil: https://www.echr.coe.int/Documents/Reforms_history_ENG.pdf
2. Consiliul Europei, Raportul Explicativ la Protocolul nr. 15 de modificare a Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. [Accesat la 07.10.2022] Disponibil: https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_15_explanatory_report_ENG.pdf
3. Consiliul Europei, Graficul semnăturilor și al ratificărilor Protocolului nr. 16 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. [Accesat la 07.10.2022] Disponibil: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=214>
4. Consiliul Europei, Raportul Explicativ la Protocolul nr. 16 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. [Accesat la 07.10.2022] Disponibil: https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_explanatory_report_ENG.pdf
5. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Ce este o cerere de aviz consultativ?. [Accesat la 07.10.2022] Disponibil: https://www.echr.coe.int/Documents/Press_Q_A_Advisory_opinion_FRA.pdf
6. BURGORGUE-LARSEN L., *Le Protocole n° 16, entre théories et réalités du dialogue judiciaire*, Revue québécoise de droit international, Hors-série, 2020, pp. 219-254.
7. Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Roma, 4.XI.1950;
8. JÓŹWICKI W., *PROTOCOL 16 TO THE ECHR. A Convenient Tool for Judicial Dialogue and Better Domestic Implementation of the Convention?*, E. Kuźelewska, et al. (eds.), *European Judicial Systems as a Challenge for Democracy*, European Integration and Democracy Series, Antwerp, Intersentia, 2015, pp. 183-209.
9. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Material privind Cererile Pendinte Alocate unei Formațiuni Judiciare. [Accesat la 07.10.2022] Disponibil: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_20220916_BIL.PDF
10. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Avizele consultative în temeiul Protocolului nr. 16. [Accesat la 07.10.2022] Disponibil: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/advisoryopinions&c=#:~:text=Advisory%20opinions%20under%20Protocol%20No,16&text=16%20to%20the%20Convention%20allows,Convention%20or%20the%20protocols%20thereto>
11. Decizia Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la cererea de aviz consultativ formulată de Curtea Supremă a Republicii Slovace în temeiul Protocolului nr. 16 privind interpretarea articolelor 2, 3 și 6 din Convenție, 14 decembrie 2020. [Accesat la 08.10.2022] Disponibil: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=003-6951456-9350980>
12. SPANO R., Discursul Președintelui Curții Europene a Drepturilor Omului din cadrul Ședinței Solemne din 24 iunie 2022. [Accesat la 08.10.2022] https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20220624_Spano_JY_ENG.pdf
13. HUNT-SHERIDAN C., *An Examination of the Interaction between Protocol No. 16 to the ECHR and the Article 267 TFEU Preliminary Reference Procedure, in Light of the Principle of Sincere Cooperation*, *Hibernian Law Journal*, Vol. 20, 2021, pp. 92-115.
14. DICOSOLA M., FASONE C., SPIGNO I., *The Prospective Role of Constitutional Courts in the Advisory Opinion Mechanism Before the European Court of Human Rights: A First Comparative Assessment with the European Union and the Inter-American System*, *German Law Journal*, Vol. 16 No. 06, 2015, pp. 1387-1428.
15. SPANO R., Discursul Președintelui Curții Europene a Drepturilor Omului din cadrul Seminarului „Semnificația Convenției europene la nivel național”, Stockholm din 28 octombrie 2021. [Accesat la 08.10.2022] Disponibil: https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20211028_Spano_Swedish_Government_Offices_ENG.pdf
16. O’LEARY S., EICKE T., *Some Reflections on Protocol No. 16*, 2018, EHRLR, pp. 220-237.
17. Decretul Președintelui Republicii Moldova Nr. 1461 din 27 februarie 2015 privind aprobarea semnării Protocolului nr.16 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 52-57.
18. Ministerul Justiției al Republicii Moldova, Anunț Privind inițierea procesului de elaborare a proiectului de lege privind ratificarea Protocolului nr. 16 la Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale, adoptat la Strasbourg, la 2 octombrie 2013 și a proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative, conexe proiectului legii de ratificare. [Accesat la 06.10.2022] Disponibil: <https://www.justice.gov.md/ro/content/anunt-privind-initierea-procesului-de-elaborare-proiectului-de-lege-privind-ratificarea>

19. B. ŽUBER, Š. LOVŠIN, *Judicial Dialogue in the Light of Protocol No. 16 to the European Convention on Human Rights*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, br. 2, 2019, pp. 899-928.

Date despre autor:

Stanislav PAVLOVSCHI, doctorand, Școala Doctorală Științe Juridice, Universitatea de Stat din Moldova

E-mail: staspavlovschijr@gmail.com

ORCID: 0000-0003-3874-1237

Prezentat la 13.10.2022