

CZU: 341.231.14(4)(091)

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.4012083>

## CONTURAREA PROCEDURII HOTĂRĂRII-PILOT ÎN SISTEMUL CONVENȚIEI EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI DE-A LUNGUL TIMPULUI

*Corina ȘIMAN*

*Universitatea de Stat din Moldova*

Crearea procedurii hotărârii-pilot în sistemul Convenției Europene a Drepturilor Omului reflectă, *inter alia*, conștientizarea nevoii de a soluționa problema privind cauzele repetitive, care a servit drept factor la agravarea fenomenului „restanței” Curții de la Strasbourg. Deși necesitatea înființării acesteia era incontestabilă, procedura hotărârii-pilot a fost conturată în calitate de instituție juridică de-a lungul timpului.

**Cuvinte-cheie:** *procedura hotărârii-pilot, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Comitetul de Miniștri al Consiliului European, cauza Broniowski c. Poloniei, cauze repetitive ori „clone”, probleme sistemice sau structurale.*

### OUTLINING THE PILOT JUDGMENT PROCEDURE WITHIN THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS' SYSTEM OVER TIME

The creation of the pilot judgment procedure within the system of the European Convention on Human Rights reflects, *inter alia*, the acknowledgment of the need to solve the issue of repetitive cases, which served as a factor in aggravating the phenomenon of the Strasbourg Court's "backlog". Although the necessity of its establishment was undeniable, the pilot judgment procedure was outlined as a legal institution over time.

**Keywords:** *pilot judgment procedure, European Court of Human Rights, European Convention on Human Rights, Committee of Ministers of the Council of Europe, case Broniowski v. Poland, repetitive or "clone" cases, systemic or structural problems.*

### Introducere

Hotărârea-pilot este răspunsul Curții la problema recurentă a cauzelor repetitive ori „clone”, adică un număr de cauze ce ridică, în esență, aceeași chestiune, care sunt aproximativ 47.000 la evidența curentă a Curții. În anii 1980 problema era reflectată de un număr mare de cauze inițiate împotriva Italiei privind durata procedurii. De la stabilirea noii Curți în 1998, un număr considerabil de cauze repetitive au fost inițiate împotriva multor și diverse state vizând nu doar durata procedurilor civile și penale, dar și multe alte chestiuni, inclusiv neexecutarea hotărârilor naționale, întârzierea plății după expropriere și accesul la proprietate în Ciprul de Nord [1, p.149]. Respectiv, asemenea cauze reflectau existența unei probleme sistemice sau structurale în cadrul unui sistem de drept național, iar soluționarea acesteia era crucială pentru eliminarea fenomenului cauzelor „clone”.

Prin urmare, procedura-pilot, așa cum o cunoaștem astăzi, a apărut dintr-o nevoie firească, însă aceasta nu a fost codificată imediat.

### Rezultate și discuții

Procedura hotărârii-pilot, în principiu, își are originea într-o propunere făcută de către Curte în timpul elaborării Protocolului nr.14. Curtea Europeană și-a transmis poziția, subliniind necesitatea de a încorpora, în mod oficial, o procedură a hotărârilor-pilot în sistemul Convenției. Comitetul Director pentru Drepturile Omului s-a expus asupra chestiunii date prin intermediul Raportului său interimar de activitate din 26 noiembrie 2003. Astfel, în ceea ce privește propunerea Curții de instituire a unei proceduri speciale a hotărârii-pilot (proces de executare accelerat, inclusiv obligația statului de a crea remedii interne retroactive pentru cauze repetitive, ceea ce ar permite Curții să refuze examinarea acestora), Comitetul Director pentru Drepturile Omului a considerat că era dificil din punct de vedere juridic să se prevadă o obligație juridică generală de acest tip. Acesta a recunoscut utilitatea unor astfel de remedii interne pentru cauze repetitive, care ar trebui să fie retroactive ori de câte ori ordinea juridică internă le permite. Cu toate acestea, Comitetul Director pentru Drepturile Omului a considerat că acest lucru ar fi exprimat mai adecvat printr-o recomandare a Comitetului de Miniștri către statele membre [2, p.154].

În cele din urmă, proiectul final al Protocolului nr.14 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului nu a inclus vreo prevedere referitoare la hotărârile-pilot.

La 12 mai 2004, în cadrul celei de-a 114-a sesiuni, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a adoptat Recomandarea Rec(2004)6 către statele membre privind îmbunătățirea remediilor interne [3]. Prin această recomandare, miniștrii afacerilor externe ale statelor membre au subliniat că îmbunătățirea remediilor la nivel național, în special în ceea ce privește cauzele repetitive, ar trebui să contribuie la reducerea volumului de lucru al Curții. Adicional, aceștia au încurajat statele membre, *inter alia*, să reexamineze, ca urmare a hotărârilor instanței europene care relevă deficiențe structurale sau generale în dreptul sau practica statului, eficiența remediilor interne existente și, în măsura în care este necesar, să creeze remedii efective pentru a evita prezentarea la instanța europeană a cauzelor repetitive.

În aceeași zi Comitetul de Miniștri a mai adoptat un act relevant în contextul procedurii-pilot, fiind vorba despre Rezoluția Res(2004)3 privind hotărârile care dezvăluie o problemă sistemică fundamentală [4]. Prin această rezoluție, Comitetul de Miniștri, „ținând seama de propunerea prezentată de Curte în această privință sesiunii Comitetului de Miniștri din 7 noiembrie 2002”, a invitat Curtea:

„I. să identifice, în măsura în care este posibil, în hotărârile sale de constatare a unei încălcări a Convenției, ceea ce consideră că este o problemă sistemică fundamentală și sursa acestei probleme, în special atunci când este foarte probabil să ducă la numeroase cereri, pentru a ajuta statele și pe Comitetul de Miniștri să găsească soluția potrivită în supravegherea executării hotărârilor;

II. să notifice, în mod special, orice hotărâre care conține indicații privind existența unei probleme sistemice și sursa acestei probleme nu numai statului vizat și Comitetului de Miniștri, dar și Adunării Parlamentare, Secretarului General al Consiliului Europei și Comisarului pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei și să evidențieze astfel de hotărâri în mod corespunzător în baza de date a Curții.”

În textul Rezoluției Comitetul de Miniștri indică două motive pentru această invitație, explicate de către autorul Antoine Buyse [5, p.9-11]. Primul motiv constă în garantarea eficacității pe termen lung a sistemului de control instituit de Convenție, aceasta fiind o referință clară la volumul de muncă copleșitor al instanței europene. Înalta Curte de la Strasbourg nu reușea să țină pasul cu fluxul de noi cauze, ceea ce ducea la o „restanță” crescândă și, la un moment dat, putea să amenințe funcția sa de control. Este evident că dacă Curtea ar avea posibilitatea de a contribui la rezolvarea unei probleme de amploare sau sistemice, acest lucru ar putea, la rândul său, să „împiedice” numeroase cereri noi și chiar i-ar permite să radieze de pe rol un număr mare de cauze comparabile. Cel de-al doilea motiv îl reprezintă nevoia statelor de a primi îndrumare în determinarea problemelor sistemice și în soluționarea acestora. Cu cât mai clar instanța europeană poate indica care aspecte din legislația sau practica unei țări sunt incompatibile cu Convenția Europeană a Drepturilor Omului, cu atât mai ușor devine pentru stat să aducă situația națională în concordanță cu standardele acestui tratat. Doctrinarul indică că cele două motive, care rezultă în mod expres din Rezoluție, sunt strâns legate de cel de-al treilea și cel mai important motiv care stă la baza creării procedurii-pilot, *id est* prezența și aderarea la sistemul Convenției a unor state cu probleme ample în domeniul drepturilor omului. Sfârșitul Războiului Rece a marcat punctul de plecare pentru o extindere masivă spre Est a sferei de aplicare a Convenției Europene a Drepturilor Omului, numărul statelor părți dublându-se în puțin mai mult de un deceniu. Evident că acest lucru a dus, în cele din urmă, la o creștere semnificativă a cererilor la Curtea Europeană. Majoritatea dintre noile state părți „se zbăteau” în privința reformelor de amploare în timpul tranziției de la state comuniste autoritare la democrații bazate pe preeminența dreptului. Totuși, autorul accentuează că ar fi greșit de a atribui instituirea procedurii-pilot doar faptului aderării unor state din Europa Centrală și de Est la Convenție. Or, cel mai vechi exemplu al unei probleme într-adevăr de amploare, care a ajuns la Strasbourg, a fost reprezentat de o serie de plângeri italiene privind durata excesivă a procedurilor judiciare interne, menționată și *supra*.

Așadar, în 2004 Recomandarea și Rezoluția respective au servit drept bază pentru pronunțarea primei hotărâri de acest tip – în cauza *Broniowski c. Poloniei* [6]. A fost exprimată și opinia potrivit căreia „această hotărâre indică, în calitate de fundament juridic al procedurii hotărârii-pilot, asupra articolului 46 din Convenție împreună cu cele două acte ale Comitetului de Miniștri” [2, p.156]. Doctrinarul român Corneliu Bîrsan a notat în 2010 că „hotărârea pronunțată de jurisdicția europeană relativ recent în cauza *Broniowski* (...) marchează un moment important în dezvoltarea jurisprudenței sale privitoare la aplicarea corelată a dispozițiilor art.41 și art.46 din Convenție, prin aceea că instanța europeană înțelege, de această dată, a indica în mod ferm statului în cauză măsuri generale, de natură a conduce la soluționarea pe plan național a litigiilor

având același obiect" [7, p.1569]. Este notabil că prin hotărârea din 2005 pe marginea speței date, privind soluționarea amiabilă a cauzei, Curtea pentru prima dată a utilizat termenul „hotărâre-pilot” pentru a se referi la hotărârea asupra fondului [8].

Rezultă că în 2004 Comitetul de Miniștri a asigurat „punctul de pornire” pentru viitoarele hotărâri-pilot prin adoptarea unei rezoluții și a unei recomandări. De atunci, procedura hotărârii-pilot a fost aplicată de către Curtea Europeană în vederea înlăturării problemelor sistemice ori structurale, eliminării plângerilor ce rezultă din aceste deficiențe și, prin urmare, întru reducerea fenomenului cauzelor „clone” [2, p.154].

Conferința la nivel înalt privind viitorul Curții Europene a Drepturilor Omului nu a neglijat subiectul procedurii-pilot și l-a inclus în Declarația de la Interlaken din 19 februarie 2010. Referindu-se la cererile repetitive, Conferința a subliniat necesitatea de a fi elaborate de către Înalta Curte de la Strasbourg unele standarde clare și previzibile pentru procedura hotărârii-pilot în ceea ce privește selecția cererilor, procedura care trebuie urmată și tratarea cauzelor suspendate, precum și de a evalua efectele aplicării unei asemenea proceduri și a unor proceduri similare [9]. În așa mod, Conferința a indicat asupra nevoii de a fi reglementată procedura hotărârii-pilot, doar astfel fiind posibilă înlăturarea ambiguității ce exista la acel moment *vis-à-vis* de această materie.

În 2011 Curtea a codificat procedura-pilot, existentă și pusă în aplicare la acel moment, introducând un nou articol în Regulamentul său – articolul 61 („Procedura hotărârii-pilot”) și, prin urmare, implementând în principiu aspectele elucidate în Declarația de la Interlaken. Prin Declarația de la Izmir din 27 aprilie 2011 Conferința la nivel înalt privind viitorul Curții Europene a Drepturilor Omului a salutat noul articol 61 din Regulamentul Curții referitor la procedura hotărârii-pilot [10].

Așadar, până în prezent lipsește o normă explicită în Convenția Europeană a Drepturilor Omului privind procedura-pilot ce i-ar conferi o legitimitate veridică, certă și indubitabilă. Totuși, Conferința la nivel înalt privind viitorul Curții Europene a Drepturilor Omului în textul Declarației de la Brighton din 2012 a salutat „utilizarea continuă de către Curte a măsurilor proactive, în special a hotărârilor-pilot, pentru înlăturarea încălcărilor repetitive într-un mod eficient” [11]. La rândul său, Conferința la nivel înalt privind „Implementarea Convenției Europene a Drepturilor Omului, responsabilitatea noastră partajată”, prin Declarația de la Bruxelles din 2015, și-a exprimat sprijinul în privința procedurii hotărârii-pilot [12], iar Conferința la nivel înalt privind reformarea sistemului Convenției Europene a Drepturilor Omului, prin Declarația de la Copenhaga din 2018, a notat, *inter alia*, efectele pozitive ale procedurii hotărârii-pilot în calitate de instrument de îmbunătățire a implementării la nivel național a Convenției, prin soluționarea problemelor sistemice sau structurale în domeniul drepturilor omului [13].

Asemenea afirmații, exprimate în favoarea procedurii-pilot, nu sunt lipsite de temeii. Datorită procedurii hotărârii-pilot are loc înlăturarea de pe rolul Curții a unui număr considerabil de cereri repetitive, acestea fiind, de regulă, complexe și necesitând o examinare detaliată. La fel, problema sistemică sau structurală este remediată în cadrul ordinii juridice interne cu asistența și sub îndrumarea Înaltei Curți de la Strasbourg, ceea ce sporește eficiența eliminării unor asemenea probleme într-un sistem de drept național.

## Concluzii

Procedura hotărârii-pilot a cunoscut un proces relativ îndelungat de codificare, aceasta fiind conturată pe parcursul anilor și, deși nu este reglementată în textul Convenției, acest fapt nu-i subminează efectele sale benefice. Prin urmare, procesul de instituire și consolidare a procedurii-pilot în sistemul Convenției Europene a Drepturilor Omului a fost pe deplin justificat.

## Referințe:

1. HARRIS, D. and others. *Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights. Third Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2014. 1006 p.
2. ȘIMAN C. Impactul hotărârilor-pilot ale Curții Europene a Drepturilor Omului asupra sistemelor de drept național. În: *Rezumatetele tezelor de master. Anii de studii: 2016-2018*. Chișinău: CEP USM, 2018. 495 p.
3. Recomandarea Rec(2004)6 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind îmbunătățirea remediilor interne din 12 mai 2004 [Accesat: 09.05.2020]. Disponibil: <https://rm.coe.int/16805dd18e>
4. Rezoluția Res(2004)3 a Comitetului de Miniștri privind hotărârile care dezvăluie o problemă sistemică fundamentală din 12 mai 2004 [Accesat: 09.05.2020]. Disponibil: <https://rm.coe.int/16805dd190>

5. BUYSE, A. The Pilot Judgment Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges (November 27, 2009). In: *Nomiko Vima (The Greek Law Journal)*, vol.57, 2009, p.1890-1902 [Accesat: 09.05.2020]. Disponibil: <https://ssrn.com/abstract=1514441>
6. Cauza *Broniowski c. Poloniei* (cererea nr.31443/96), hotărârea din 22 iunie 2004 [Accesat: 10.05.2020]. Disponibil: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61828>
7. BÎRSAN, C. *Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentariu pe articole*. Ediția a II-a. București: C.H. Beck, 2010. 1920 p.
8. Cauza *Broniowski c. Poloniei* (cererea nr.31443/96), hotărârea din 28 septembrie 2005 [Accesat: 10.05.2020]. Disponibil: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70326>
9. Declarația de la Interlaken, adoptată în cadrul Conferinței la nivel înalt privind viitorul Curții Europene a Drepturilor Omului din 18-19 februarie 2010 [Accesat: 10.05.2020]. Disponibil: [https://echr.coe.int/Documents/2010\\_Interlaken\\_FinalDeclaration\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_FinalDeclaration_ENG.pdf)
10. Declarația de la Izmir, adoptată în cadrul Conferinței la nivel înalt privind viitorul Curții Europene a Drepturilor Omului din 26-27 aprilie 2011 [Accesat: 10.05.2020]. Disponibil: [https://echr.coe.int/Documents/2011\\_Izmir\\_FinalDeclaration\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/2011_Izmir_FinalDeclaration_ENG.pdf)
11. Declarația de la Brighton, adoptată în cadrul Conferinței la nivel înalt privind viitorul Curții Europene a Drepturilor Omului din 19-20 aprilie 2012 [Accesat 10.05.2020]. Disponibil: [https://echr.coe.int/Documents/2012\\_Brighton\\_FinalDeclaration\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf)
12. Declarația de la Bruxelles, adoptată în cadrul Conferinței la nivel înalt privind „Implementarea Convenției Europene a Drepturilor Omului, responsabilitatea noastră partajată” din 26-27 martie 2015 [Accesat: 10.05.2020]. Disponibil: [https://echr.coe.int/Documents/Brussels\\_Declaration\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/Brussels_Declaration_ENG.pdf)
13. Declarația de la Copenhaga, adoptată în cadrul Conferinței la nivel înalt privind reformarea sistemului Convenției Europene a Drepturilor Omului din 12-13 aprilie 2018 [Accesat: 10.05.2020]. Disponibil: [https://echr.coe.int/Documents/Copenhagen\\_Declaration\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/Copenhagen_Declaration_ENG.pdf)

**Date despre autor:**

**Corina ȘIMAN**, doctorandă, Școala doctorală *Științe Juridice*, Universitatea de Stat din Moldova.

**E-mail:** [corina.shiman@gmail.com](mailto:corina.shiman@gmail.com)

**ORCID:** 0000-0002-8215-7532

*Prezentat la 3.06.2020*