

# Protecția drepturilor străinilor în sistemul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale

Valentina BĂRBĂȚEANU  
Magistrat-asistent

Liniștitul oraș Forli din Italia a fost locul de desfășurare a cursurilor școlii de iarnă organizate, în perioada 10-14 ianuarie 2011, de Institutul Internațional pentru Drepturile Omului din Strasbourg în colaborare cu Facultatea de Științe Politice „Roberto Ruffilli” a Universității din Bologna<sup>1</sup>.

Cursurile au fost structurate în două secțiuni, prima propunându-și să ofere o imagine de ansamblu asupra sistemului de protecție instituit prin Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, iar cea de-a doua urmărind să surprindă rolul pe care îl deține Curtea Europeană a Drepturilor Omului în domeniul protejării, la nivel european, a drepturilor străinilor.

**1.1.** Cursurile au debutat cu o prelegere care a analizat în detaliu **evoluția organizării și activității desfășurate de Curtea de la Strasbourg**<sup>2</sup>, punctând deopotrivă plusurile și minusurile, realizările și deficiențele apărute de-a lungul celor șase decenii scurse de la deschiderea spre semnare a Convenției.

Născut din dorința comună a statelor membre ale Consiliului Europei de a apăra un sistem comun de valori europene în domeniul drepturilor omului, mecanismul de control asupra obligațiilor asumate de statele europene a luat forma unei supervizări de natură supranațională. Acesta e declanșat, în principal, la inițiativa particularilor, cărora le-a fost recunoscut, pentru prima oară în istoria relațiilor internaționale, dreptul de a sesiza un organ jurisdicțional suprastatal și posibilitatea de a obține, în urma unui examen complex, o decizie judiciară cu caracter constrângător pentru statul pârât. S-a arătat că, de fapt, sistemul a fost imaginat în vederea reducerii și contracarării „eternului inamic al drepturilor individuale”: „rațiunea de stat”, care se prevalează uneori de pretinsele necesități naționale pentru limitarea drepturilor fundamentale.

Inițial, sistemul de control era bazat pe un organ „de primă instanță” – Comisia europeană pentru drepturile omului, și două organe de decizie – vechea Curte Europeană a Drepturilor Omului și Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei. Vechea Curte juca rolul unei veritabile Curți supreme, fiind sesizată cu un număr limitat de cazuri, iar munca de filtrare preliminară a acestora revenea Comisiei. În scopul creșterii eficacității sistemului, care deja de la mijlocul anilor '80 nu mai putea răspunde așteptărilor termenului rezonabil, s-a decis crearea unei Curți permanente, în speranța că aceasta va rezolva problema duratei excesive a procedurilor de la Strasbourg.

<sup>1</sup> Tema școlii de iarnă a fost intitulată „Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale: mecanismul de protecție a drepturilor străinilor”.

<sup>2</sup> Prelegerea s-a intitulat „Convenția europeană a drepturilor omului – bilanț și perspective” și a fost prezentată de domnul Michele de Salvia, vicepreședintele Institutului Internațional pentru Drepturile Omului.

În prezent, acest sistem se sprijină pe două organe de control: actuala Curte – rezultat al fuziunii dintre Comisie și vechea Curte – și Comitetul de Miniștri. Curtea îndeplinește, evident, o funcție judiciară, fiind însărcinată să interpreteze și să aplice normele Convenției și să soluționeze pe fond cauzele care îi sunt deferite. Comitetul și-a asumat un rol care are, din ce în ce mai mult, natură jurisdicțională, în ceea ce privește executarea hotărârilor Curții. De fapt, astfel cum se deduce din textele pe care Comitetul este abilitat să le adopte în cadrul puterilor care îi aparțin (dar care nu au fost în mod foarte clar precizate în Convenție), competența sa depășește cadrul strict al contenciosului asupra căruia Curtea e chemată să se pronunțe. Astfel, după pronunțarea unei hotărâri, Comitetul „se erijează în judecător ultim” în ceea ce privește respectarea de către state a obligațiilor asumate prin ratificarea Convenției.

Acest sistem de control impune statelor o triplă obligație: de a indemniza partea lezată și de a vărsa suma indicată prin hotărârea Curții; de a regla situația individuală a victimei prin adoptarea de măsuri punctuale destinate să asigure realizarea unei *restitutio in integrum*, conform art. 41 din Convenție; de a determina puterea legislativă ca, acolo unde este cazul, să schimbe cadrul juridic prin adaptarea dispozițiilor contrare Convenției, în sensul celor indicate de Curte în considerentele hotărârii. De asemenea, Comitetul poate solicita autorităților judiciare naționale să își modifice sau să își moduleze jurisprudența conform celor reținute de Curte. Toate acestea operează pornind de la soluțiile jurisprudențiale degajate de Curte, dar, din ce în ce mai des, și din evaluările autonome livrate de Comitet. De aceea, sistemul juridic național e supus unei tutele supranaționale cu o dublă natură, juridică și politică.

În cadrul prelegerii a fost evidențiat faptul că sistemul european de protecție a drepturilor omului se confruntă cu serioase dificultăți. Astfel, dacă statele membre ale acestei organizații au toate motivele să fie mândre că au reușit să creeze un astfel de sistem care prezintă o certitudine sporită pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, a căror respectare este esențială pentru dezvoltarea unei societăți democratice, nu trebuie însă uitat că acesta e supus unor tensiuni care îi pot afecta credibilitatea.

Un „rău endemic” afectează Curtea de mulți ani, în special după reforma din 1998: o supraîncărcare a cărei cifră se ridică la zeci de mii de cereri cărora instanța de la Strasbourg nu le poate răspunde într-un termen rezonabil, eficacitatea sistemului de protecție fiind mult diminuată. S-a precizat că presiunile la care este supusă Curtea din acest motiv pot afecta dezvoltarea armonioasă și coerentă a jurisprudenței acesteia, diminuând autoritatea care se atașează hotărârilor sale.

Ținându-se cont de faptul că acest sistem de protecție este destinat unui număr de aproape 800 de milioane de potențiali justițiabili provenind din cele 47 de state membre, s-a decis simplificarea procedurii în fața Curții, lucru realizat prin Protocolul nr. 14, intrat în vigoare la 1 iunie 2010. Autoritățile Consiliului Europei speră că schimbările aduse de acesta (judecătorul unic, reducerea numărului de judecători de scaun pentru anumite cazuri în fața Camerei, noile condiții de admisibilitate) vor permite ameliorarea acestei probleme.

Prelegerea a mai subliniat unele aspecte interesante. Astfel, Curtea de la Strasbourg reprezintă un important actor al unei construcții europene care încet, dar sigur, tinde să amalgameze ordinile juridice naționale pentru a le compatibiliza cu o concepție comună asupra drepturilor și libertăților. Elaborarea unui *ius commune* – un veritabil drept comun paneuropean al drepturilor omului – constituie o provocare instituțională pentru o Europă mare, care își extinde în continuare frontierele libertății.

Prin Recomandarea adoptată la 12 mai 2004, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a reafirmat rolul central pe care Curtea și Convenția „trebuie să continue să îl joace ca instrument constituțional de ordine publică europeană de care depinde stabilitatea democratică a continentului”. Comitetul a pus accent pe măsurile pe care statele trebuie să le adopte la nivel național cu finalitatea de a asigura eficacitatea activității Curții. În acest sens, s-a subliniat că protecția internațională este în mod necesar subsidiară în raport cu garanțiile naționale ale drepturilor omului și libertăților fundamentale pe care statele sunt ținute să le respecte. Trebuie realizat un echilibru rezonabil între drepturile esențiale ale individului și amenajarea acestor drepturi în sfera de autonomie care, în mod natural, este rezervată statelor.

Respectarea principiului subsidiarității, enunțat cu mai mult de 25 de ani în urmă de Curte în *Cauza Handyside împotriva Regatului Unit*<sup>3</sup>, se dovedește a fi cheia de boltă a sistemului de protecție judiciară colectivă dorit de statele-părți la Convenție. Acest principiu stă la baza repartizării competențelor între nivelul național și cel internațional în ceea ce privește protecția drepturilor omului. Jurisprudența de la Strasbourg recunoaște autorităților naționale o marjă de apreciere mai mult sau mai puțin întinsă, care se analizează ca o veritabilă putere discreționară pe care judecătorul internațional trebuie, până la un punct, să o respecte. Asupra unui aspect nu poartă nicio controversă: statul trebuie să asigure, în primul rând, respectarea drepturilor și libertăților consacrate de Convenție. Astfel, conform obiectului și în scopul subiacent care se degajă din art. 1 din Convenție, fiecare stat contractant trebuie să asigure, în propria sa ordine juridică internă, exercițiul deplin al drepturilor și libertăților garantate. De asemenea, este „fundamental pentru mecanismul de protecție stabilit prin Convenție ca sistemele naționale să permită, ele însele, să redreseze violările comise, căci Curtea exercită controlul în respectul subsidiarității”<sup>4</sup>.

La conferința la nivel înalt asupra viitorului Curții Europene a Drepturilor Omului, desfășurată la Interlaken la începutul anului 2010, a fost adoptată o Declarație al cărei scop a fost acela de a realiza un bilanț și de a propune o „foaie de parcurs” până la finele anului 2019. În ceea ce privește practica judiciară a Curții, declarația subliniază importanța asigurării clarității și coerenței jurisprudenței Curții și face apel la aplicarea uniformă și riguroasă a criteriilor referitoare la admisibilitate și la competența Curții. Pentru a pune în operă Convenția la nivel național, statele sunt invitate, pe de o parte, să ia toate măsurile necesare pentru executarea hotărârilor Curții în cazurile care le privesc și, pe de altă parte, să țină cont de soluțiile pronunțate de Curte în situații care au dat naștere la constatarea unor violări în alte state, dacă în ordinea lor juridică internă există situații similare care ridică aceleași probleme de principiu. De altfel, posibilitatea Curții de a depăși cadrul pur individual al unei cauze, în măsura în care acum își recunoaște competența de a examina situații structurale referitoare la dreptul intern al statelor contractante, se adaugă la complexitatea acestui sistem de protecție.

### **1.2. A urmat apoi o serie de cursuri dedicate aspectelor concrete referitoare la procedura în fața Curții Europene a Drepturilor Omului<sup>5</sup>.**

În cadrul acestora, au fost detaliate condițiile de admisibilitate a plângerilor individuale adresate Curții de la Strasbourg, impuse de art. 34 din Convenție. De asemenea, au fost analizate problemele care apar în practică în ceea ce privește plângerile individuale, în special cele

<sup>3</sup> Hotărârea CEDO din 7 decembrie 1976, § 48.

<sup>4</sup> Hotărârea CEDO în Cauza Z. și alții împotriva Regatului Unit din 10 mai 2001, § 103.

<sup>5</sup> Cursuri susținute de domnul Marco Balboni, profesor la Universitatea din Bologna, și de domnul Federico Casolari, cercetător în domeniul dreptului internațional, Facoltă di Giurisprudenza dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

referitoare la forma pe care acestea trebuie să o îmbrace, termenele care trebuie respectate și regimul lingvistic aplicabil.

Au fost prezentate etapele procedurale pe care le poate traversa o plângere individuală în noua organizare stabilită prin Protocolul nr. 14. Astfel, evaluarea plângerii poate fi făcută de către judecătorul unic, de către Comitetele formate din trei judecători, de către Camerele constituite din șapte judecători sau de către Marea Cameră, alcătuită din 17 judecători. Procesul decizional vizează admisibilitatea plângerii, temeinicia acesteia, facilitarea încheierii unor înțelegeri amiabile între petent și statul împotriva căruia a fost îndreptată plângerea, precum și dispunerea anumitor măsuri intermediare, menite să protejeze împotriva riscului producerii unor pagube ireparabile.

Caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Europene a Drepturilor Omului a fost o altă problemă abordată<sup>6</sup>. În strânsă legătură cu acest subiect, a urmat o prezentare<sup>7</sup> a reglementării legale introduse în sistemul juridic francez în anul 2000, care permite persoanelor cărora Curtea Europeană a Drepturilor Omului le-a recunoscut printr-o hotărâre definitivă calitatea de victime ale unor violări ale drepturilor omului să solicite redeschiderea procedurii judiciare penale în vederea rejudecării procesului în conformitate cu cele decise de instanța de la Strasbourg.

## **2. Cea de-a doua secțiune a abordat aspecte concrete legate de protecția străinilor în viziunea Curții Europene a Drepturilor Omului.<sup>8</sup>**

În tratarea acestei problematici s-a pornit de la caracterul general al textului primului articol din Convenție, care impune statelor-părți să recunoască drepturile și libertățile definite prin acest document internațional oricărei persoane aflate sub jurisdicția lor, deci nu doar propriilor cetățeni. S-a observat că această prevedere convențională are caracter universalizant, întrucât nu distinge nici între cetățeni, străini sau apatrizi, nici între diverse categorii de persoane, cum ar fi fost în cazul în care ar fi vizat, de exemplu, doar femeile sau copiii, ori doar persoanele cu dizabilități, sau dacă ar fi realizat o delimitare în funcție de diferite alte criterii. Mai mult, chiar și acei străini care intră în mod ilegal pe teritoriul unui stat-parte la Convenție ori a căror ședere este sau a devenit ilegală se bucură de respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Au fost accentuate ideile degajate din jurisprudența Curții de la Strasbourg referitoare la garanțiile materiale și procedurale pe care statele membre trebuie să le ofere străinilor aflați pe teritoriul lor.

Instanța europeană a statuat, cu valoare de principiu, că statele contractante au dreptul suveran de a controla intrarea, șederea și îndepărtarea străinilor (*Chahal împotriva Marii Britanii*, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, § 73). Mai mult, Curtea de la Strasbourg a observat că nici Convenția, nici vreunul dintre Protocoalele adiționale la aceasta nu prevăd un drept de azil – politic ori diplomatic (*Vilvarajah și alții împotriva Marii Britanii*, Hotărârea din 30 octombrie 1991, § 102). Totuși, exercitarea dreptului de îndepărtare a străinilor trebuie realizată în acord cu prevederile Convenției, în respectul drepturilor și libertăților garantate de aceasta.

---

<sup>6</sup> Curs susținut de domnul Nicolas Haupais, profesor la Universitatea din Orléans, Franța.

<sup>7</sup> Realizată de doamna Hélène Tigroudja, profesor la Universitatea din Artois și la Universitatea Liberă din Bruxelles.

<sup>8</sup> **Hélène Tigroudja** – *Îndepărtarea străinilor și respectul vieții private și de familie, Interzicerea discriminării*; **Nicolas Haupais** – *Libertatea religiei și libertatea de expresie, Garanțiile procedurale în materia privării de libertate*; **Chiara Favilli** – *Protecția dreptului la viață și interzicerea torturii, Abolirea de jure și de facto a pedepsei cu moartea în Europa: efectele Protocolului nr. 6 și ale Protocolului nr. 13*; **Sébastien Touzé** – *Îndepărtarea străinilor: cazul migranților de a doua generație*.

Ca o ilustrare a acestui principiu, Curtea a accentuat necesitatea respectării stricte a art. 3 din Convenție, care oferă protecție absolută împotriva riscului de supunere la tortură sau tratamente inumane ori degradante (*Soering împotriva Marii Britanii*, Hotărârea din 7 iulie 1989). Curtea a precizat însă că, pentru ca o pedeapsă sau un tratament să fie apreciat ca situându-se în sfera de cuprindere a art. 3, este necesar să prezinte un anumit nivel de severitate, care depinde de toate circumstanțele cauzei (durata, efectele fizice sau mentale, sexul, vârsta, starea de sănătate etc.), aprecierea acestuia fiind relativă (*Labita împotriva Italiei*, Hotărârea din 6 aprilie 2000 sau *Tekin împotriva Turciei*, Hotărârea din 9 iunie 1998).

De altfel, s-a subliniat că instanța europeană se raportează întotdeauna la circumstanțele particulare ale cazului.

Totodată, în ceea ce privește privarea de libertate în vederea extrădării sau expulzării, prevăzută de art. 5 § 1 lit. f), care are în vedere perioada premergătoare punerii în executare a ordinului de îndepărtare a străinului de pe teritoriul statului, Curtea a statuat că legislațiile naționale ale statelor membre ale Consiliului Europei trebuie să protejeze persoana în cauză de riscul ca împotriva acesteia să fie luate măsuri în mod arbitrar. Conformitatea legislației interne cu prevederile Convenției este o obligație ce revine statelor-părți, iar Curtea este competentă să aprecieze măsura în care aceasta este îndeplinită (*Slivenko împotriva Letoniei*, Hotărârea din 9 octombrie 2003). De asemenea, Curtea a observat că este esențial ca dispozițiile interne referitoare la privarea de libertate să trebuiască, în mod special, să satisfacă exigențele principiului securității juridice, în sensul de a fi clar definite, de a fi previzibile și suficient de precise pentru a permite persoanei să prevadă, într-o măsură rezonabilă, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele ce pot deriva dintr-un anumit act determinat (*Steel și alții împotriva Marii Britanii*, Hotărârea din 23 septembrie 1998).

De asemenea, în cadrul prelegerilor, a fost analizat rolul Curții Europene a Drepturilor Omului în protecția dreptului la viață privată și de familie al străinilor. Din prezentarea jurisprudenței acesteia în materie, s-a desprins concluzia că nu se poate da o definiție generală și abstractă a vieții de familie sau a celei private, ci doar concretă și cazuistică. Instanța de la Strasbourg verifică de fiecare dată dacă aceasta este efectivă (*Beldjoudi împotriva Franței*, Hotărârea din 26 martie 1992) și analizează pretinsa ingerință în funcție de criteriile cuprinse în § 2 al art. 8 din Convenție, precum și cele rezultate din jurisprudența Curții (existența unei baze legale, urmărirea unui scop legitim, necesitatea într-o societate democratică și proporționalitatea între necesitatea măsurii și gradul ingerinței). S-a exemplificat cu mai multe hotărâri pronunțate de CEDO cu privire la încălcarea art. 8 din Convenție, printre care *Abdulaziz, Cabales și Balkandali împotriva Marii Britanii*, Hotărârea din 28 mai 1985, sau *Boultif împotriva Elveției*, Hotărârea din 8 februarie 2001.

3. Luminile și umbrele apărute de-a lungul existenței Curții Europene a Drepturilor Omului au format subiectul prelegerii finale<sup>9</sup>, în cadrul căreia s-a exprimat speranța că recente modificări aduse textului Convenției, referitoare la procedura în fața Curții, vor contribui la realizarea unui act de control jurisdicțional european mai prompt, mai riguros și mai eficace.

<sup>9</sup> Sébastien Touzé (profesor la Universitatea din Poitiers) – *Sistemul de protecție CEDO, după șazecei de ani – lumini și umbre*.