

Corneliu-Liviu POPESCU

Acordul asupra aplicării provizorii a anumitor dispoziții din Protocolul nr. 14 și Protocolul nr. 14bis la Convenția europeană a drepturilor omului

I. Protocolul nr. 14 la Convenția europeană a drepturilor omului

Protocolul nr. 14 la Convenția europeană a drepturilor omului, adoptat la Strasbourg, la 13 mai 2004, vizează o reformare a mecanismului instituțional și a sistemului procedural privind Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în special în vederea accelerării procedurii.

Ca natură juridică, el este un protocol de amendare (art. 19 condiționează intrarea sa în vigoare de exprimarea acordului tuturor statelor-părți la Convenție, iar după intrarea lui în vigoare un subiect de drept internațional va putea deveni parte la Convenție numai în forma sa amendată prin Protocolul nr. 14), iar nu un protocol adițional (care leagă doar un anumit număr de părți la Convenție, dar nu obligatoriu toate).

Până în prezent, Protocolul nr. 14 nu a putut intra în vigoare, ca urmare a poziției unui singur stat, care refuză să îl ratifice, accepte sau aprobe. Astfel, din cele 47 de state-părți la Convenție, 46 și-au exprimat consimțământul de a fi legate prin Protocolul nr. 14, în timp ce Rusia doar l-a semnat cu rezerva ratificării, acceptării sau aprobării (la 4 mai 2006), neurmată însă de depunerea instrumentului de ratificare, acceptare sau aprobare.

Două instituții juridice internaționale au fost utilizate pentru a permite aplicarea în mod interimar și provizoriu a anumitor dispoziții din Protocolul nr. 14: Acordul asupra aplicării provizorii a anumitor dispoziții din Protocolul nr. 14, pe de o parte, și Protocolul nr. 14bis la Convenție, pe de alta.

II. Avizul nr. 271(2009) al Adunării Parlamentare a Consiliului Europei

La 30 aprilie 2009, în cadrul celei de-a 16-a ședințe, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a discutat și adoptat Avizul nr. 271(2009) privind proiectul de Protocol nr. 14bis.

Adunarea Parlamentară s-a declarat favorabilă atât adoptării Protocolului nr. 14bis, cât și inițiativei paralele privind aplicarea provizorie a Protocolului nr. 14 (ediția provizorie a avizului face vorbire despre aplicarea provizorie a Protocolului nr. 14bis, ceea ce reprezintă o eroare materială). Ea subliniază faptul că Protocolul nr. 14bis este un protocol adițional, pentru care nu este indispensabilă ratificarea de toate statele-părți la Convenție.

În special, Adunarea Parlamentară deplânge refuzul corpului legiuitor al Rusiei de a ratifica Protocolul nr. 14, ceea ce agravează situația în care se află Curtea și îl invită cu cea mai mare fermitate să-și reconsidere refuzul de a ratifica Protocolul nr. 14.

III. Acordul asupra aplicării provizorii a anumitor dispoziții din Protocolul nr. 14 în așteptarea intrării sale în vigoare

Acordul asupra aplicării provizorii a anumitor dispoziții din Protocolul nr. 14 în așteptarea intrării sale în vigoare a fost convenit prin consens de Conferința părților la Convenție, la Madrid, la 12 mai 2009.

Astfel, s-a convenit ca dispozițiile referitoare la noua formațiune jurisdicțională a Curții, judecătorul unic (inclusiv raportorul din partea grefei Curții care îl asistă), precum și la noua competență și compunere a comitetului de 3 judecători să fie aplicate cu titlu provizoriu față de statele care și-au exprimat consimțământul în acest sens.

Aplicarea provizorie se face potrivit art. 25 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor, care prevede aplicarea cu titlu provizoriu a unui tratat sau a unei părți din tratat, în așteptarea intrării sale în vigoare, chiar dacă tratatul însuși nu dispune acest lucru, dacă statele care au participat la negocierea lui au convenit aceasta în orice mod.

Părțile pertinente din Protocolul nr. 14 asupra cărora s-a convenit aplicarea lor provizorie, sunt art. 4 (parag. 2 adăugat la art. 24 din Convenție), art. 6 (în măsura în care vizează formațiunea judecătorului unic), art. 7 (dispozițiile asupra competenței judecătorilor unici) și art. 8 (dispozițiile asupra competenței comitetelor). Aceste părți din Protocolul nr. 14, vizate de Acordul referitor la aplicarea lor provizorie, trebuie aplicate împreună, toate, iar nu separat.

Aplicarea provizorie a acestor părți din Protocolul nr. 14 se face față de orice stat parte la Convenție care a declarat că acceptă, în ceea ce îl privește, respectiva aplicare provizorie, printr-o notificare adresată Secretarului general al Consiliului European. Declarația de acceptare produce efecte din prima zi a lunii care urmează datei de primire a sa de Secretarul general. Ea este notificată de Secretarul general statelor-părți la Convenție și Curții.

Aplicarea provizorie parțială a Protocolului nr. 14, conform Acordului de la Madrid, se face (pentru statele care au notificat declarația de acceptare) fără a exista condiția unui număr minim de state care să fi depus respectiva notificare, deci odată cu efectele primei notificări. Primul stat care a acceptat Acordul este Elveția, notificarea fiind depusă la 12 mai 2009 (chiar data adoptării Acordului) și intrând în vigoare la 1 iunie 2009.

Aplicarea provizorie a respectivelor părți din Protocolul nr. 14 nu vizează decât statele care au notificat declarația de acceptare, iar nu și celelalte state-părți la Convenție. Dacă o plângere individuală este introdusă împotriva a două sau mai multe state, aplicarea provizorie a părților din Protocolul nr. 14 nu poate avea loc decât dacă toate statele interesate sunt legate de o declarație de acceptare a intrării în vigoare ori dacă față de ele Protocolul nr. 14bis la Convenție este în vigoare sau se aplică cu titlu provizoriu.

De la data intrării în vigoare a declarației de acceptare față de un stat, părțile în cauză din Protocolul nr. 14 se aplică tuturor plângerilor individuale introduse contra statului respectiv, inclusiv celor aflate deja pe rolul Curții la acea dată.

Declarația de acceptare formulată de un stat încetează să fie efectivă la momentul intrării în vigoare a Protocolului nr. 14bis față de statul respectiv. Aplicarea provizorie a părților din Protocolul nr. 14 încetează la data intrării în vigoare a Protocolului nr. 14 ori dacă statele părți la Convenție convin în acest sens într-un alt mod.

IV. Protocolul nr. 14bis la Convenția europeană a drepturilor omului

Protocolul nr. 14bis la Convenția europeană a drepturilor omului a fost adoptat la cea de-a 119-a sesiune ministerială a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei, desfășurată la Madrid, la 12 mai 2009, și a fost deschis spre semnare la Strasbourg, la 27 mai 2009.

Raportul explicativ arată că el a fost adoptat ca urmare a faptului că Protocolul nr. 14 nu a intrat încă în vigoare, ceea ce a deteriorat situația cu care se confruntă Curtea ca urmare a numărului mare de cauze, noul Protocol conținând măsuri interimare și provizorii, limitate la unele măsuri de ordin procedural din Protocolul nr. 14. Protocolul nr. 14bis este deci prevăzut numai ca o măsură provizorie și interimară, în așteptarea intrării în vigoare a Protocolului nr. 14 și se limitează în mod deliberat la introducerea a numai două elemente de procedură din Protocolul nr. 14, și anume judecătorul unic și competența sporită a comitetului de 3 judecători.

Pe fond, este vorba despre aceleași dispoziții din Protocolul nr. 14 pentru care s-a convenit aplicarea lor provizorie prin Acordul de la Madrid, și anume cele vizând crearea judecătorului unic ca formațiune jurisdicțională a Curții (inclusiv asistarea sa de raportori din cadrul grefei Curții) și cele relative la noua competență (adoptarea de hotărâri pe fond) și noua compunere (procedura invitării judecătorului național) ale comitetului de 3 judecători.

Protocolul nr. 14bis este deschis statelor-părți la Convenție, care își pot exprima consimțământul de a fi legate prin acest tratat fie prin semnare fără rezerva ratificării, acceptării sau aprobării, fie prin semnare sub rezerva ratificării, acceptării sau aprobării, urmată de ratificare, acceptare sau aprobare, instrumentul de ratificare, acceptare sau ratificare fiind deus la Secretarul general al Consiliului Europei.

Fiind vorba de măsuri provizorii și urgente, necesare ca urmare a neintrării în vigoare a Protocolului nr. 14 (protocol de amendare, necesitând manifestarea de voință a tuturor statelor-părți la Convenție), a fost aleasă tehnica unui protocol adițional (care necesită doar un anumit număr de manifestări de voință din partea statelor-părți la Convenție, dar nu unanimitate), iar nu aceea a unui protocol de amendare. Pentru protocoalele conținând norme instituționale și procedurale (iar nu de drept substanțial), situația a fost similară pentru Protocolul nr. 9. Mai mult, numărul statelor care determină intrarea în vigoare a Protocolului nr. 14bis este extrem de redus, de numai 3. Potrivit Raportului explicativ, numărul foarte mic urmează să permită intrarea în vigoare a protocolului cât de repede posibil.

Cu caracter general, Protocolul nr. 14bis va intra în vigoare în prima zi a lunii care va urma după expirarea unei perioade de 3 luni de la data când 3 state-părți la Convenție își vor fi exprimat consimțământul de a fi legate prin Protocol. Ulterior, pentru fiecare alt stat, tratatul va intra în vigoare în prima zi a lunii de după expirarea unei perioade de 3 luni de la data exprimării consimțământului său.

În afară de numărul foarte mic de state care determină intrarea sa în vigoare, pentru accelerarea aplicării dispozițiilor Protocolului nr. 14bis s-a prevăzut și faptul că el poate fi aplicat cu titlu provizoriu. Astfel, orice stat-parte la Convenție care a semnat sau ratificat Protocolul nr. 14bis , în așteptarea intrării sale în vigoare, poate declara în orice moment că dispozițiile lui vor fi aplicate cu titlu provizoriu, declarația dobândind efect din prima zi a lunii care urmează datei de primire a sa de Secretarul general al Consiliului Europei. Potrivit Raportului explicativ, mecanismul aplicării provizorii în așteptarea intrării în vigoare a Protocolului nr. 14bis față de un stat vizează facilitarea aplicării lui cât mai repede posibil față de un număr cât mai mare posibil de state, înainte ca acestea sa-și exprime consimțământul de a fi legate prin protocol, în măsura în care procedurile naționale în acest scop pot să dureze.

Secretarul general al Consiliului Europei notifică tuturor statelor-părți la Convenție orice semnare a Protocolului nr. 14bis , depunerea oricărui instrument de ratificare, acceptare sau aprobare, data intrării sale în vigoare, orice declarație privind aplicarea sa cu titlu provizoriu și orice alt act, comunicare sau notificare având legătură cu Protocolul nr. 14bis .

Raportul explicativ arată că, după modelul Protocolului nr. 14, și Protocolul nr. 14bis exclude posibilitatea formulării de rezerve.

Protocolul nr. 14bis nu leagă decât statele-părți la Convenție care și-au exprimat consimțământul de a fi legate juridic prin acesta, după intrarea sa în vigoare ori după nașterea efectelor declarației de aplicare cu titlu provizoriu.

De la data intrării în vigoare a Protocolului nr. 14bis ori a aplicării sale provizorii, prevederile sale se aplică tuturor plângerilor aflate pe rolul Curții la acel moment, pentru toate statele-părți la Convenție pentru care Protocolul nr. 14bis este în vigoare ori aplicabil cu titlu provizoriu. Conform Raportului explicativ, dispozițiile Protocolului nr. 14bis sunt de aplicare imediată, scopul fiind de a nu întârzia impactul eficacității sporite a noului sistem procedural.

Protocolul nr. 14bis se aplică plângerilor individuale introduse împotriva a două sau mai multe state numai dacă el este în vigoare sau aplicabil cu titlu provizoriu pentru toate statele pârâte ori dacă dispozițiile corespunzătoare pertinente din Protocolul nr. 14 le sunt aplicabile cu titlu provizoriu (potrivit Acordului de la Madrid).

Protocolul nr. 14bis va înceta să fie în vigoare ori să fie aplicat cu titlu provizoriu la data intrării în vigoare a Protocolului nr. 14. Intrarea în vigoare a Protocolului nr. 14 nu va afecta situația plângerilor deja analizate conform noilor dispoziții, în temeiul Protocolului nr. 14bis sau al aplicării provizorii a dispozițiilor Protocolului nr. 14, care vor continua după aceeași procedură.

V. Concluzii

În opinia noastră, blocarea reformării structurii instituționale a Curții și a mecanismului procedural privind plângerile individuale, cu consecința menținerii stării actuale a unor întâzieri excesive în soluționarea cauzelor și, după caz, în repararea violărilor drepturilor omului suferite de victime, exprimate sub forma unei poziții explicite și persistente, poate fi calificată ca o îndepărtare a statului în cauză – Rusia (care refuză să ratifice Protocolul nr. 14 la Convenție) – și drept o încălcare a

valorilor fundamentale ale Consiliului Europei înscrise în art. 3 din Statutul Consiliului Europei, și anume drepturile omului și preeminența dreptului. Dacă în dreptul internațional clasic un stat este liber să decidă dacă devine sau nu parte la un tratat internațional, acest lucru este valabil pentru statele membre ale Consiliului Europei numai sub condiția respectării valorilor fundamentale ale acestei organizații internaționale, consacrate în tratatul său constitutiv. În caz contrar, este posibilă și chiar obligatorie aplicarea sancțiunilor internaționale prevăzute de art. 8 din Statutul Consiliului Europei, mergând până la excluderea Rusiei din Consiliul Europei. Odată cu excluderea Rusiei din Consiliul Europei, aceasta ar înceta automat să fie parte la Convenția europeană a drepturilor omului, ceea ce ar determina automat intrarea în vigoare a Protocolului nr. 14 de amendare a Convenției.

O culme a absurdului ar putea fi atinsă dacă Rusia (statul care, izolat, împiedică intrarea în vigoare a Protocolului nr. 14, refuzând să îl ratifice) ar accepta aplicarea provizorie a Protocolului nr. 14 (potrivit Acordului de la Madrid) ori ar deveni parte la Protocolul nr. 14bis, niciuna dintre aceste două ipoteze nefiind interzise de normele internaționale în vigoare.