

Câteva aspecte privind protecția drepturilor refugiaților în Europa

Construcția sistemului de protecție a drepturilor refugiaților este fundamentată, după cum se știe, pe regimul global inițiat de Convenția privind statutul refugiaților din 1951 și Protocolul de la New York din 1967. Convenția definește termenul de refugiat¹, conține o „clauză de excludere”² pentru persoanele care nu au nevoie cu adevărat de protecție sau nu o merită și formulează principiul nereturnării³ (*non-refoulement*), enumeră principalele drepturi de care refugiații trebuie să se bucure și un anumit standard privind tratamentul aplicabil, prevede că, în timp pe măsura îmbunătățirii condițiilor socio-economice trebuie facilitată integrarea socială în țara de primire și, de asemenea, prevede condițiile în care statutul de refugiat poate înceta.

Statele europene au dezvoltat în timp, pornind de la această convenție, propriile direcții de acțiune în acest domeniu. Protecția refugiaților în Europa poate fi abordată atât din perspectiva statelor vest europene, membre ale Uniunii Europene, cât și din aceea a țărilor din Europa Centrală și de Est. Desigur, există foarte multe puncte comune acestor două grupuri și o tendință de uniformizare, dar există și anumite aspecte cu privire la care statele trebuie să se pună de acord.

Ceea ce se poate observa în noul context european este faptul că statele Europei Centrale și de Est au fost, după 1990, de două ori solicitate: odată, pentru că s-au transformat din țări „producătoare” de refugiați în țări „de primire” și ca urmare au fost nevoite ca, în scurt timp, să dezvolte instituții și proceduri legale, iar pe de altă parte, în calitatea lor de țări candidate sau membre (unele) ale UE să acționeze pentru armonizarea sistemului legislativ intern cu cel comunitar. Aceleași state au devenit membre ale Consiliului Europei.

¹ Orice persoană care în urma unei temeri justificate de a fi persecutată datorită rasei, religiei, naționalității, apartenenței la un anumit grup social sau opiniilor sale politice, se află în afara țării a cărei cetățenie o are și nu poate sau datorită acestei temeri, nu dorește protecția acestei țări; sau care, neavând nicio cetățenie și găsindu-se în afara țării în care avea reședința obișnuită ca urmare a unor astfel de evenimente, nu poate sau datorită respectivei temeri, nu dorește să se reîntoarcă.

² Articolul 1 lit. f) prevede că dispozițiile convenției nu vor fi aplicabile persoanelor despre care ar exista motive serioase să se creadă: că au comis o crimă contra păcii, o crimă de război sau o crimă contra umanității; că au comis o crimă gravă de drept comun în afara țării de primire, înainte de a fi admise în aceasta ca refugiați; că s-au făcut vinovate de acțiuni contrare scopurilor și principiilor Națiunilor Unite.

³ Articolul 33 prevede că „niciun stat nu va expulza sau returna, în niciun fel un refugiat peste frontierele teritoriilor unde viața sau libertatea sa ar fi amenințate pe motive de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinii politice”.

Chiar dacă Consiliul European nu a inclus niciodată dreptul de azil într-un document internațional cu forță juridică, Convenția Europeană a Drepturilor Omului are un rol important ca instrument (prin posibilitatea protecției prin „ricșeu” care permite extinderea drepturilor din convenție la unele drepturi ce nu sunt prevăzute în text). Ea este invocată cu precădere pentru protecția împotriva expulzării⁴ unor solicitanți de azil sau a extrădării. Cazul de referință, în care s-a pus problema aplicabilității dispozițiilor Convenției cu privire la extrădare a fost *Soering versus Regatul Unit* (1989)⁵ în care s-a reținut că „decizia de a extrăda poate să angajeze răspunderea unui stat contractant în numele convenției atunci când există motive serioase și dovedite de a crede că persoana în cauză va fi expusă unui risc real de a fi supusă torturii sau tratamentelor și pedepselor degradante și inumane dacă va fi predată statului solicitant”. Problema refuzului unui solicitant de azil a făcut obiectul analizei Curții Europene, pentru prima oară, în cazul *Cruz-Varas versus Suedia* (1991)⁶. În același context putem vorbi despre aplicarea (extrateritorială) și a prevederilor art. 2 (cazul *HLR versus Franța* din 1997), art. 4, 6, 8 din Protocolul nr. 7, art. 4 din Protocolul nr. 4 (în *A versus Olanda*, 1988 etc.).

Uniunea Europeană, pe de altă parte, oferă o protecție bazată pe documentele cu caracter global sau adoptate în cadrul comunitar (pe care o putem numi protecție „umanitară” întrucât asigură condiții pentru protecție imediată, permițând persoanelor aflate în situații limită să scape de persecuție). În acest cadru, putem aminti Planul de acțiune al Consiliului European și al Comisiei Europene în domeniile libertății (de circulație, imigrării și politicilor de azil) al securității și justiției (Tampere, 1999)⁷, care, de altfel, se înscrie pe direcția deschisă anterior de Tratatul de la Amsterdam⁸.

În practica statelor europene putem identifica însă câteva disfuncționalități care trebuie să fie remediate.

În primul rând, există dificultatea de a impune statelor o practică comună pentru calificarea ca refugiați a celor ce solicită acest lucru. În scopul (nedeclarat) de a reduce numărul refugiaților pe teritoriile lor, unele state procedează la o interpretare

⁴ Începând din anii '60 s-a pus problema interzicerii extrădării, expulzării sau deportării într-o țară în care persoana ar putea fi supusă la tortură sau tratamente și pedepse inumane, degradante sau umilitoare și care ar constitui încălcări ale art. 3 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

⁵ A se vedea *V. Berger*, *Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, 1998, p. 18-23.

⁶ *Idem*, p. 33-37.

⁷ La lucrările reuniunii de la Tampere din 15-16 octombrie 1999 se reafirmă faptul că acest sistem trebuie să fie bazat pe aplicarea Convenției privind statutul refugiaților și pe aplicarea principiului nereturnării.

⁸ Tratatul prevede (în art. 73K) obligația Consiliului de a adopta, în termen de cinci ani de la intrarea sa în vigoare, măsuri privind: criteriile și mecanismele determinării responsabilității statelor membre pentru soluționarea cererilor de azil provenind de la naționali din state terțe și standarde minime pentru: primirea solicitanților de azil pe teritoriul statelor membre, pentru primirea sau retragerea statutului de refugiat și pentru acordarea protecției temporare persoanelor strămutate.

restrictivă a definiției din art. 1 al Convenției de la Geneva. Astfel, de exemplu, nu primesc acest statut cei care invocă persecuții din partea altor entități decât autorități ale statului (în Germania, Franța), în timp ce alte țări recunosc că persecuțiile pot avea surse diferite (Spania, Belgia). Tot mai frecvent se vehiculează ideea că dacă persecuțiile invocate de solicitantul de azil nu sunt prezente pe întreg teritoriul statului de origine există alternativa „refugiului intern” și, ca urmare, cererea de azil este respinsă. Mai grav este faptul că respingerea se face în urma analizării cererii în cadrul procedurii accelerate (de exemplu, Elveția nu oferă statutul de refugiat, ci o formă de protecție subsidiară).

Alternativa internă de protecție este utilizată atunci când teama de persecuție (cerută prin definiție) nu „acoperă” întregul teritoriu al țării de origine a solicitantului. Pentru a determina dacă există cu adevărat o anumită „zonă sigură” într-o anumită țară este obligatoriu să cunoaștem dacă persecuția nu este rezultatul acțiunii unor autorități ale statului. Fiind vorba despre o cercetare amănunțită, *case by case*, conceptul de „relocare internă” nu ar trebui acceptat în cadrul procedurilor accelerate. Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei și-a manifestat îngrijorarea față de numărul mare de persoane strămutate în interior existente în statele în care se desfășoară conflicte și ale căror drepturi fundamentale sunt sistematic încălcate (Turcia, Azerbaidjan, Serbia, Muntenegru, Bosnia și Herțegovina). Această categorie de persoane nu se bucură de aceleași drepturi ca și refugiații (fiind conflicte interne în statele lor) și, pe de altă parte, guvernele, de multe ori, nu recunosc problema strămutării. Adunarea Parlamentară a adoptat la 25 noiembrie 2003 Recomandarea 1631(2003) asupra strămutării interne în Europa prin care cere statelor membre să se alinieze la principiile generale ale ONU în materie, să-și revizuiască legislațiile în conformitate cu acestea sau, după caz, să asigure aplicarea legilor deja existente⁹. Procedura accelerată se utilizează în cazurile în care cererea de azil este „evident nefondată”, adică, în conformitate cu concluziile Comitetului Executiv al UNHCR (din 1983) este abuzivă sau frauduloasă sau nu îndeplinește criteriile pentru statutul de refugiat. Cererile privind acordarea statutului de „refugiat intern” nu pot fi considerate însă ca fiind evident nefondate.

O altă discuție este legată de aplicarea principiului nereturnării, amintit anterior. Dacă trimiterea solicitantului de azil spre o țară „nesigură” din punctul de vedere al vieții și securității persoanei este interzisă, returnarea într-o „țară sigură” este, în principiu, posibilă. În timp, practica a consacrat conceptele „a treia țară sigură” (*safe third country*)¹⁰ și de „prima țară de azil” (*first asylum*)¹¹. „A treia țară sigură” vizează acel sau acele teritorii pe care le tranzitează solicitantul de azil până în țara în

⁹ A se vedea Council of Europe, Human Rights Information Bulletin nr. 61, Noiembrie 2003-Februarie 2004, H/INF (2004)2, p. 48.

¹⁰ A se vedea Convențiile de la Dublin și Schengen și European Parliament Working paper „Asylum in the EU Member States”, LIBE 108, ianuarie 2000.

¹¹ Înalțul Comisariat ONU pentru Refugiați definește țara primului azil ca fiind aceea în care persoana a găsit deja protecție (și nu unde a fost doar prezent). Conceptul de *safe third country* a început să fie folosit în anii '80, extinzându-se treptat și regăsindu-se apoi în legislațiile naționale ale statelor membre ale UE.

care efectiv solicită refugiul și în care se consideră că ar fi putut să rămână. Problema majoră care se ridică în legătură cu aceasta este faptul că inexistența unor criterii clare în vederea identificării unei țări ca fiind „sigură” duce la o practică neuniformă a statelor. Unele state folosesc criterii geografice, altele temporare sau chiar subiective (legate de intenția solicitantului). Astfel, de pildă, în timp ce Germania refuză accesul pe teritoriul său persoanelor care pur și simplu au tranzitat anterior o țară sigură¹², Elveția nu trimite spre o altă țară un solicitant de azil decât dacă acesta a locuit efectiv acolo mai mult de 20 de zile. Franța, pe de altă parte, utilizează la frontieră o procedură specială prin care încearcă să refuze intrarea pe teritoriul său pe criteriul cererii nefondate¹³.

Folosirea unor standarde și criterii diferite poate atrage riscul de a refuza dreptul de azil la un moment dat unei persoane. Se poate imagina astfel foarte ușor că cererea unui solicitant de azil din Bangladesh poate fi refuzată de autoritățile din Germania dacă acesta declară că a petrecut, de pildă, câteva ore pe aeroportul din Bruxelles și va trimite spre această ultimă destinație, unde i se va respinge cererea pe motiv că i-ar fi fost deja examinată.

Mai mult, se pare ca statele acționează în virtutea acestui concept fără să țină seama și de elementul subiectiv, esențial după părerea mea, pe care îl reprezintă voința unui solicitant de azil (și dorința acestuia de a se stabili în țara pe care autoritățile i-o impun în acest mod). Această retrimiteri succesivă (care a consacrat conceptual de refugiat „pe orbită”) dintr-o țară în alta poate, din păcate, să se finalizeze în propria țară de origine, pe care solicitantul a părăsit-o și fără ca să fi avut parte de o examinare serioasă a cererii de azil. Deși această practică nu contravine Convenției de la Geneva, ea cade sub incidența art. 3 din Convenția Europeană. Mai mult, unele state membre ale Consiliului Europei considerate a fi sigure, nu sunt pentru unele categorii de persoane (dezertori în Austria), motiv pentru care Curtea Europeană, în cazul *T.I. versus Marea Britanie* (2000)¹⁴ arată că obligația statelor părți la convenție nu este doar de a împiedica expulzarea în țări nesigure, ci și de a o interzice atunci când statele nu asigură garanții că nu există riscuri.

Înaltul Comisariat al ONU pentru Refugiați a încercat să impună criterii comune pentru identificarea țărilor sigure, sens în care a cerut statelor să verifice dacă sunt respectate drepturile omului și legile și dacă există o transparență în acest sens, prin accesul acordat organizațiilor internaționale specializate. În plus, cred că se impune verificarea, în fiecare caz, a circumstanțelor în care o persoană s-a aflat, la un moment dat, pe teritoriul unui stat pentru ca, în situația retrimiterii spre acel stat să existe o garanție a readmiterii și a nereturnării automate spre altă țară.

¹² În 1993 Germania a adoptat o lege privind azilul în care este prevăzut conceptul de „a treia țară sigură” în conformitate cu care refugiații care au traversat o țară care răspunde cerințelor Convenției Europene a Drepturilor Omului și Convenției de la Geneva privind Statutul Refugiaților pot fi trimiși spre acea țară sigură, fără o altă analiză a cererii.

¹³ A se vedea UNHCR Trainers' Tool Box on EU Matters, June, 2000.

¹⁴ A se vedea Council of Europe Information Note nr. 16 în the case-law of the Court, March, 2000, p. 7.

Desigur, chiar și o sumară analiză, ca aceasta, poate conduce spre concluzii care nu sunt foarte încurajatoare. Dorința unor state de a se proteja prin reducerea numărului de refugiați de pe teritoriul lor și dirijarea acestora spre alte destinații (acum posibile, cum sunt țările central și est europene) contravine imaginii și principiilor umanitare care trebuie să guverneze acest domeniu. Chiar dacă sunt respectate dispozițiile convenției din 1951 în sensul aplicării principiului nereturnării și a celorlalte standarde internaționale, astfel de limitări ale dreptului de azil trebuie evitate. Noua zonă de democrație creată în Europa Centrală și de Est constituie, se pare, „cordonul sanitar” al statelor membre ale Uniunii Europene, dar, pe măsură ce se va integra în politica generală, aceasta va determina regândirea noii construcții de protecție a refugiaților. De aceea, ideea unui Sistem European Comun privind Azilul, avansată la Tampere, ca și toate măsurile impuse anterior trebuie susținută prin coordonarea eforturilor în acest cadru. În plus, coordonarea se impune a fi făcută împreună cu Consiliul Europei, în conformitate cu dreptul internațional al refugiaților și cu principiile generale ce guvernează protecția refugiaților și dreptul de azil prezente în cele mai relevante documente internaționale.

Cazul *Broniowski versus Polonia* în contextul reformei mecanismului european de protecție a drepturilor omului

Aspecte ale reformei mecanismului european de control
(Protocolul nr. 14 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului)

Deși mecanismul Convenției europene a drepturilor omului (introdus de Protocolul nr. 11) este de dată foarte recentă, suntem acum în fața unui proiect de „reformă a reformei” inițiat de Consiliul Europei. Faptul nu este surprinzător dacă ne raportăm la volumul impresionant de cereri adresate Curții de la Strasbourg (peste 21.000 din 1998 și până la finele anului 2004) și la așteptările petenților, la dorința lor, firească, de a cunoaște rezultatul demersurilor și eforturilor depuse de-a lungul anilor. Numărul mare de cereri este, desigur, strâns legat de creșterea numărului statelor părți la Convenția europeană în ultimii ani (Armenia, Azerbaidjan, Bosnia și Herțegovina, Georgia, Serbia și Muntenegu sunt cei mai noi membri), dar, mai ales, de sporirea credibilității sistemului european de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Ideea reformării sistemului a constituit un obiectiv al Consiliului Europei încă din anul 2000¹⁵ și s-a materializat prin adoptarea, în 2004, a Protocolului nr. 14 la Convenția europeană privind amendarea sistemului de control al acesteia. Protocolul (neintrat în vigoare¹⁶) are ca obiectiv principal simplificarea

¹⁵ Cu ocazia aniversării a 50 de ani de la semnarea Convenției, în cadrul Conferinței Ministeriale Europene privind drepturile omului, la Roma, s-a cerut Comitetului de Miniștri să găsească soluții pentru „păstrarea efectivității sistemului instituit de convenție”.

¹⁶ În clauzele finale se precizează că va intra în vigoare după trei luni de la data când toate statele părți la Convenție și-au exprimat consimțământul. Până în prezent 28 de state au semnat Protocolul și 17 au ratificat, însă intrarea în vigoare s-a amânat cu doi ani. A se vedea <http://conventions.coe.int>.

activității și reducerea duratei proceselor în fața Curții. Citit împreună cu celelalte documente adoptate la aceeași dată¹⁷ de către Comitetul de Miniștri protocolul urmărește realizarea unui echilibru între sistemele de protecție naționale și cel internațional. Accentul pus pe educația în domeniul drepturilor omului, armonizarea legislației interne cu cea europeană în acest domeniu și respectarea standardelor create ar putea contribui la evitarea supraaglomerării instanței europene și la concentrarea sa asupra cazurilor complexe, în beneficiul tuturor.

Modificările propuse de Protocolul nr. 14 sunt orientate în trei mari direcții: îmbunătățirea activității de selectare a plângerilor, introducerea unui nou criteriu de admisibilitate a cererilor individuale și a unor măsuri pentru evitarea cazurilor repetitive.

Noul sistem de filtrare a cererilor individuale vizează introducerea judecătorului unic (sau a completului de un judecător). Articolul 6 al Protocolului (care devine art. 26 al Convenției) introduce, așadar, această nouă structură pe lângă comitete, camere și Marea cameră.

Competența judecătorului unic este (potrivit art. 7) aceea de a declara inadmisibilă sau de a scoate de pe rolul Curții o plângere formulată în temeiul art. 34 al Convenției, atunci când acest lucru este posibil fără o altă examinare. Decizia de inadmisibilitate este definitivă. Dacă judecătorul unic nu se poate pronunța în sensul de mai sus el va adresa cauza unui comitet sau unei camere pentru examinare.

Prin crearea completului unic se dorește asigurarea selecției cazurilor cu celeritate și reducerea numărului persoanelor implicate în această fază a procedurii.

Pe lângă judecătorul unic, art. 4 din Protocol, introduce funcția de raportor (ca asistent al judecătorului). Acesta trebuie să aibă pregătire juridică temeinică privind sistemul legislativ din statul pârât și să cunoască limba respectivă. Desigur, vor trebui asigurate condițiile de independență și imparțialitate. Curtea este cea care va stabili numărul raportorilor și modalitatea de alegere a acestora.

Aceste modificări atrag și unele schimbări în activitatea comitetelor, care vor avea o competență sporită de a decide cu privire la o cerere introdusă în baza art. 34. Prin vot unanim, comitetele pot:

- să declare o cerere inadmisibilă sau să o scoată de pe rol, când o asemenea decizie se poate lua fără o altă examinare;

- să declare cererea inadmisibilă și să pronunțe o hotărâre asupra fondului, dacă este vorba despre o problemă privind interpretarea sau aplicarea Convenției și a protocoalelor sale care este deja tranșată în jurisprudența Curții. Noua procedură este accelerată și simplificată și se aplică cu precădere cazurilor repetitive. Curtea va aduce un caz sau mai multe similare în atenția statului pârât subliniind că este vorba despre precedente. Dacă statul pârât este de acord cu această calificare, cauza se va

¹⁷ Rezoluția (2004)3 a Comitetului de Miniștri privind hotărârile ce relevă o problemă sistemică majoră, Recomandarea (2004)5 a Comitetului de Miniștri privind verificarea compatibilității proiectelor de legi, a legilor existente și a practicii administrative cu standardele impuse de Convenția Europeană, Recomandarea (2004)6 a Comitetului de Miniștri privind îmbunătățirea remediilor interne, Declarația Comitetului intitulată „Asigurarea efectivității implementării Convenției Europene a drepturilor omului la nivel național și European”.

judeca de îndată. În caz contrar, statul poate invoca aspecte ce diferă de cazul de referință dar nu poate bloca dreptul unui comitet de a recurge la această procedură.

Tot ca o noutate trebuie subliniat faptul că un comitet se va putea referi, în aceeași decizie, la toate aspectele unei cauze (admisibilitate, fond, reparație echitabilă). O asemenea decizie trebuie adoptată cu unanimitate privind fiecare aspect. Dacă nu se realizează unanimitatea urmează ca respectivul caz să fie preluat de către o Cameră. Noua procedură este menită să ajute Curtea, care va putea să delege câte 3 judecători pentru mai multe cauze și nu 7 judecători, ca înainte.

Tot în scopul soluționării cazurilor repetitive (dar și a altor cazuri în care nu apar noi probleme de principiu sau nu se invocă modificări ale legislației interne), protocolul la care ne referim încurajează părțile implicate să apeleze la procedura soluționării pe cale amiabilă a cazurilor în orice fază a procesului. Articolul 15 al Protocolului amendează actualul art. 39 și conferă Comitetului de Miniștri autoritatea de a supraveghea executarea deciziilor privind soluționarea amiabilă a cauzei. Astfel, acest organ va avea, pe lângă atribuția de supraveghere a executării hotărârilor definitive ale Curții (potrivit art. 46 paragraf. 2) și pe aceea a supravegherii deciziilor privind soluționarea amiabilă a cauzei

Actualul art. 35 al Convenției este modificat prin introducerea unui nou criteriu de admisibilitate. Paragraful 3 al art. 35, amendat, va avea următorul conținut:

„Curtea declară inadmisibilă orice cerere individuală introdusă în aplicarea art. 34 atunci când consideră că:

a) cererea este incompatibilă cu prevederile Convenției și ale Protocoalelor sale, în mod vădit nefondată sau abuzivă;

b) petentul nu a suferit un dezavantaj semnificativ, cu excepția cazului când respectul pentru drepturile omului prevăzute de Convenție și Protocoale reclamă examinarea fondului cauzei și cu condiția ca nici o cauză care nu a fost corespunzător examinată de o instanță internă să nu fie respinsă pe acest motiv”.

Desigur, simpla enunțare a noului criteriu și absența unor detalii referitoare la „dezavantajul semnificativ” ar putea ridica unele semne de întrebare sau chiar ar putea fi interpretată ca o încercare de descurajare a petenților de a adresa Curții plângeri individuale. Dar, câtă vreme Curtea este competentă să interpreteze noul criteriu de admisibilitate (conținutul său urmând a fi stabilit pe cale jurisprudențială, în termen de doi ani de la intrarea în vigoare a Protocolului) și să decidă asupra aplicării lui, tot Curtea trebuie să evite respingerea cazurilor ce reclamă o examinare a fondului. Articolul menționat conține o primă clauză de salvagardare: chiar în situația în care petentul nu a suferit un prejudiciu semnificativ, cauza nu va fi declarată inadmisibilă dacă respectul drepturilor omului cerut de Convenție și de protocoalele sale impune o examinare pe fond a cauzei.

Cea de-a doua clauză de salvagardare este adăugată imediat și asigură că niciodată Curtea nu va respinge o cauză pe motiv că este trivială dacă instanța națională a apreciat-o astfel. Aceasta este o expresie a principiului subsidiarității care asigură că fiecare caz va fi examinat la nivel național sau european.

În fine, trebuie să evidențiem modificările aduse de Protocolul nr. 14 legate de forța obligatorie și executarea hotărârilor. La art. 46 apar trei paragrafe noi. Astfel,

parag. 3 abilitază Comitetul de Miniștri să ceară Curții să interpreteze hotărârile definitive pentru a facilita supravegherea executării. Aceasta nu echivalează cu aprecieri asupra măsurilor luate de statele vizate în sensul cerut de hotărâre. Nu este prevăzut nici un termen în interiorul căruia Comitetul să ceară o interpretare pentru că o anumită problemă poate apărea oricând. Curtea urmează să-și modifice regulamentul pentru a detalia acest aspect.

Paragrafele 4 și 5 dau dreptul Comitetului de Miniștri să deschidă în fața Marii Camere o procedură privind neexecutarea hotărârilor de către state. Comitetul poate decide acest lucru cu un cvorum de două treimi din numărul membrilor săi. Măsura nou introdusă nu face decât să pună la dispoziția Comitetului de Miniștri încă o modalitate de exercitare a presiunii asupra statelor în vederea executării hotărârilor Curții (pe lângă cele existente: suspendarea dreptului de vot în cadrul Comitetului Miniștrilor sau chiar excluderea din Consiliul Europei).

Cazul Broniowski versus Polonia

Prin cererea nr. 31443/1996 adresată Curții Europene a Drepturilor Omului, petentul, Jerzy Broniowski, (resortisant polonez, născut în anul 1944) invocă faptul că nu a putut beneficia de dreptul de a fi despăgubit pentru bunurile imobile (o casă și un teren) situate în Lvov (Ucraina) care au aparținut bunicii sale atunci când regiunea era parte a Poloniei (înaintea celui de-al doilea război mondial) și pe care le-a moștenit în 1989. Așa cum s-a întâmplat în cazul multor persoane ce au locuit înainte de război în regiunile din estul Poloniei (care astăzi fac parte din Belarus și Ucraina sau Lituania), bunica reclamantului a fost repatriată după ce frontiera estică a Poloniei a fost stabilită de-a lungul râului Bug. Regiunea respectivă este cunoscută sub denumirea de zonă frontalieră sau de teritoriul „de dincolo de Bug”.

După conferințele de la Yalta și Postdam care stabilesc noile frontiere ale Poloniei de-a lungul liniei Cruzon (care, practic, se confundă cu partea centrală a cursului râului Bug) și conform acordurilor încheiate de Comitetul polonez de eliberare națională cu guvernele fostelor republici socialiste sovietice Lituania, Ucraina și Belarus, statul polonez se obliga să despăgubească toate persoanele repatriate „de dincolo de Bug” care și-au abandonat acolo bunurile imobile (aproximativ 1.240.000 de persoane între 1944 și 1953). După 1946, statul polonez a stabilit acestor persoane dreptul de a fi despăgubite în natură. Ele aveau prioritate în dobândirea unor terenuri proprietate de stat și puteau deduce valoarea bunurilor abandonate sau a dreptului de folosință perpetuă sau a prețului de cumpărare al bunurilor sau terenurilor achiziționate cu titlu compensatoriu.

Legile adoptate în 1990 în Polonia nu au permis însă îndeplinirea acestor angajamente și, mai mult, participarea persoanelor îndreptățite la vânzarea prin licitație a bunurilor de stat a fost exclusă sau, în cel mai bun caz, condiționată.

Jerzy Broniowski, nu a fost despăgubit pentru bunurile sale, care au fost evaluate la 390.000 zloți noi. El a primit doar 2% din suma datorată sub forma unui drept de folosință a unui teren pentru construcții.

În anul 2004 intră în vigoare Legea din 12 decembrie 2003 în virtutea căreia se consideră stinse toate obligațiile statului polonez față de toate persoanele de „dincolo de Bug” care au primit vreo compensație în baza legislației anterioare.

În aceste condiții, reclamantul invocă încălcarea dreptului de proprietate, prevăzut de art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană.

În hotărârea pronunțată la 22 iunie 2004, Curtea conchide că dreptul de proprietate al reclamantului a fost încălcat și, mai mult, că încălcarea dreptului pretins este generată de „o problemă de sistem constând în funcționarea deficitară a legislației și practicii naționale și imposibilitatea creării unui mecanism efectiv de implementare a dreptului «la credit» (...) având drept consecință faptul că nu doar reclamantului, domnul Broniowski, ci unei întregi categorii de persoane i s-a refuzat sau i se refuză dreptul de proprietate prevăzut de art. 1 al Protocolului nr. 1”.

Curtea insistă asupra faptului că odată ce o asemenea problemă a fost identificată, autoritățile naționale (sub supravegherea Comitetului de Miniștri) au obligația de a lua măsurile necesare remedierii sale. Având acest rol de evidențiere a unor tare de sistem, hotărârea pronunțată corespunde conceptului de „hotărâre pilot” avansat de Curtea Europeană încă din 2003¹⁸ și, în același timp, vizează cazurile repetitive la care se referă Protocolul nr. 14. Scopul procedurii pilot este, în principal, acela de a ajuta statele părți în îndeplinirea rolului pe care și l-au asumat în sistemul dezvoltat de Convenția europeană prin soluționarea, la nivel național a problemelor esențiale, dar și acela de a degreva Curtea de judecarea unui număr mare de cazuri având același obiect.

Ulterior pronunțării hotărârii, Curtea s-a pus la dispoziția părților în încercarea de soluționare pe cale amiabilă, cauza fiind finalizată în acest mod. În înțelegerea convenită s-a insistat asupra faptului că ideea de respect al drepturilor omului așa cum este definită de Convenție și Protocoalele sale trebuie extinsă dincolo de interesul individual al petentului, ceea ce face ca plângerea individuală Broniowski să fie abordată și din perspectiva măsurilor generale ce se impun. Statul polonez a avut posibilitatea de a decide anumite măsuri de interes general în conformitate cu hotărârea pilot pronunțată, dar și cu decizia de soluționare pe cale amiabilă. De altfel, termenii acesteia din urmă sunt edificatori atunci când se referă la scopul urmărit de părți care este „nu doar acela de a lua în considerare interesul individual al reclamantului (...) și prejudiciul suferit de el ca urmare a încălcării dreptului de proprietate, așa cum a constatat Curtea că s-a întâmplat, ci și interesele și prejudiciile sesizate în plângeri similare adresate deja Curții sau susceptibile de a fi adresate”.

Ne aflăm, așadar, în fața unui caz reper pentru jurisprudența Curții Europene care, în așteptarea intrării în vigoare a Protocolului nr. 14 a dat curs rezoluțiilor și recomandărilor Comitetului de Miniștri.

¹⁸ Report of Steering Committee for Human Rights, April 4, 2003 CDDH (2003)006 final.