

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVIII LEGISLATURA —————

Doc. XII-bis
n. 240

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

—————

Risoluzione n. 2358

L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei Diritti dell'Uomo

—————
Trasmessa il 26 febbraio 2021
—————

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2358 (2021) ⁽¹⁾

Provisional version

The implementation of judgments of the European Court of Human Rights

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. Although primary responsibility for supervision of the implementation of judgments of the European Court of Human Rights (« the Court »), signed nearly 70 years ago, lies with the Committee of Ministers in accordance with Article 46.2 of the European Convention on Human Rights (ETS No 5, « the Convention »), since its Resolution 1226 (2000), the Parliamentary Assembly has significantly contributed to this process, as stressed in its recent Resolution 2277 (2019) on the « Role and mission of the Parliamentary Assembly: main challenges for the future ».

2. The Assembly recalls in particular its Resolutions 2178 (2017), 2075 (2015), 1787 (2011), 1516 (2006) and Recommendations 2110 (2017) and 2079 (2015) on the « Implementation of judgments of the European Court of Human Rights », in which it promoted national parliaments' involvement in this process. It also recalls that the implementation of a Court judgment, required by Article 46.2 of the Convention, may relate not only to the payment of just satisfaction awarded by the Court, but also

to the adoption of other individual measures (aimed at *restitutio in integrum* for applicants) and/or general measures (aimed at preventing fresh violations of the Convention).

3. Since last examining this question in 2017, the Assembly notes further progress in the implementation of Court judgments, notably a constant reduction in the number of judgments pending before the Committee of Ministers (5 231 at the end of 2019) and the adoption of individual and general measures in many complex cases, which are still pending. This shows the efficiency of the reform of the Convention system started in 2010 after the high-level conference in Interlaken and the impact of Protocol No. 14 to the Convention, which entered into force in June 2010, in response to the extremely critical situation of the Court and over 10 000 judgments pending before the Committee of Ministers at that time. The Assembly welcomes the measures taken by the Committee of Ministers to make its supervision of the implementation of Court judgments more efficient and the synergies that have been developed in this context within the Council of Europe as well as between its bodies and national authorities.

4. However, the Assembly remains deeply concerned over the number of cases revealing structural problems pending before the Committee of Ministers for more

(1) *Assembly debate* on 26 January 2021 (3rd Sitting) (see Doc. 15123 and addendum, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Constantinos Efstathiou). *Text adopted by the Assembly* on 26 January 2021 (3rd Sitting). See also Recommendation 2193 (2021)

than five years. The number of such cases has only slightly decreased over the last three years. The Assembly also notes that the Russian Federation (including illegally annexed Crimea and temporarily occupied territories of Donetsk and Luhansk regions), Turkey, Ukraine, Romania, Hungary, Italy, Greece, the Republic of Moldova, Azerbaijan and Bulgaria have the highest number of non-implemented Court judgments and still face serious structural or complex problems, some of which have not been resolved for over ten years. This might be due to deeply rooted problems such as persistent prejudice against certain groups in society, inadequate management at national level, lack of necessary resources or political will or even open disagreement with the Court's judgment.

5. The Assembly is particularly concerned with the increasing legal and political difficulties surrounding the implementation of the Court's judgments and notes that any national legislative or administrative measure cannot add further obstacle to this process. The Assembly stresses the inadmissibility of member States to legitimise the possibility of non-implementation of the Court's decisions.

6. The Assembly further expresses its concern for the obstacles to the implementation of the Court's judgments delivered in inter-States cases or showing inter-State features. It calls on all States Parties to the Convention involved in the process of implementation of such judgments not to hinder this process and to fully co-operate with the Committee of Ministers.

7. The Assembly once again condemns the delays in implementing the Court's judgments and recalls that the legal obligation for the States Parties to the Convention to implement the Court's judgments is binding on all branches of State authority and cannot be avoided through the invocation of technical problems or obstacles which are due, in particular, to the lack of political will, lack of resources or changes in national legislation, including the Constitution.

8. Thus, almost 70 years after the signing of the Convention, the Assembly in-

vites all States Parties to the Convention to reaffirm their primordial commitment to the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms, in particular though full, effective and swift implementation of the judgments and the terms of friendly settlements handed down by the Court. For this purpose, it strongly calls on States Parties to the Convention to:

8.1. co-operate, to that end, with the Committee of Ministers, the Court and the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights as well as with other relevant Council of Europe bodies;

8.2. submit action plans, action reports and information on the payment of just satisfaction to the Committee of Ministers in a timely manner; and to provide replies to submissions made by applicants, national institutions for the promotion and protection of human rights (NHRIs) and NGOs under Rule 9 of the Rules of the Committee of Ministers' for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements;

8.3. provide for effective domestic remedies to address violations of the Convention;

8.4. pay particular attention to cases raising structural or complex problems identified by the Court or the Committee of Ministers, especially those pending for over ten years;

8.5. not to adopt laws or other measures that would hinder the process of implementation of the Court's judgments;

8.6. take into account the relevant opinions of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) when taking measures aimed at implementing the Court's judgments;

8.7. provide sufficient resources to relevant Council of Europe bodies and national stakeholders responsible for implementing Court judgments, including government agents' offices, and encourage them to co-ordinate their work in this area;

8.8. strengthen the role of civil society and NHRIs in the process of implementing the Court's judgments;

8.9. condemn statements discrediting the Court's authority and attacks against government agents working for the implementation of the Court' and NGOs working for the promotion and the protection of human rights.

9. In light of the Venice Commission's opinion 981/2020 of 18 June 2020, the Assembly calls on the Russian Federation to change the recent amendments to Articles 79 and 125.5.b of the constitution.

10. Referring to its Resolution 1823 (2011) «National parliaments: guarantors of human rights in Europe », the Assembly calls on the national parliaments of Council

of Europe member States to implement the « Basic principles for parliamentary supervision of international human rights standards », included in the appendix to the latter resolution. In this context, it stresses once again the need to establish parliamentary structures to monitor compliance with international human rights obligations, and in particular those stemming from the Convention and the Court's case law.

11. The Assembly calls on Council of Europe member States which have not yet ratified Protocols Nos. 15 and 16 to the Convention to do so rapidly.

12. In view of the urgent need to speed up implementation of the Court's judgments, the Assembly resolves to remain seized of this matter and to continue to give it priority.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2358 (2021) ⁽¹⁾

Version provisoire

Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. Bien que, en vertu de l'article 46.2, de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, « la Convention ») signée il y a près de 70 ans, la responsabilité première de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») incombe avant tout au Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire contribue largement, depuis sa Résolution 1226 (2000), à ce processus, comme le précise sa récente Résolution 2277 (2019) intitulée « Rôle et mission de l'Assemblée parlementaire: principaux défis pour l'avenir ».

2. L'Assemblée rappelle en particulier ses Résolutions 2178 (2017), 2075 (2015), 1787 (2011), 1516 (2006) et ses Recommandations 2110 (2017) et 2079 (2015) sur « La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme » dans lesquelles elle encourage les parlements nationaux à s'engager dans ce processus. Elle rappelle par ailleurs que l'exécution des arrêts de la Cour, imposée à l'article 46.2, de la Convention, ne recouvre pas uniquement le paiement de la satisfaction

équitable octroyée par la Cour, mais également l'adoption d'autres mesures individuelles (visant à assurer la *restitutio in integrum* aux requérants) et/ou générales (visant à prévenir de nouvelles violations de la Convention).

3. Depuis le dernier examen de cette question en 2017, l'Assemblée constate de nouveaux progrès dans l'exécution des arrêts de la Cour, notamment une diminution régulière du nombre d'arrêts pendants devant le Comité des Ministres (5 231 à la fin de 2019) et l'adoption de mesures individuelles et générales dans de nombreuses affaires complexes toujours pendantes. Cela montre l'efficacité de la réforme du système de la Convention, entamée en 2010 à la suite de la conférence de haut niveau d'Interlaken, et l'impact du Protocole no 14 à la Convention, entré en vigueur en juin 2010, pour faire face à la situation extrêmement critique de la Cour et aux quelque 10 000 affaires pendantes devant le Comité des Ministres à cette époque. L'Assemblée se félicite des mesures prises par le Comité des Ministres en vue d'améliorer sa surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, ainsi que des synergies qui se sont développées dans ce cadre, tant au sein du Conseil de l'Europe qu'entre ses organes et les autorités nationales.

4. L'Assemblée reste toutefois profondément préoccupée par le nombre des affaires – révélant des problèmes structu-

(1) Discussion par l'Assemblée le 26 janvier 2021 (3e séance) (voir Doc. 15123 et addendum, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Constantinos Efstathiou). Texte adopté par l'Assemblée le 26 janvier 2021 (3e séance). Voir également la Recommandation 2193 (2021).

rels — pendantes devant le Comité des Ministres depuis plus de cinq ans. Le nombre de ces affaires n'a que très légèrement baissé au cours des trois dernières années. L'Assemblée observe par ailleurs que la Fédération de Russie (y compris la Crimée, annexée illégalement, et les territoires temporairement occupés des régions de Donetsk et de Lougansk), la Turquie, l'Ukraine, la Roumanie, la Hongrie, l'Italie, la Grèce, la République de Moldova, l'Azerbaïdjan et la Bulgarie comptent le plus grand nombre d'arrêts de la Cour non exécutés et sont toujours confrontés à de graves problèmes structurels ou complexes, dont certains durent depuis plus de dix ans. Cette situation est probablement due à des problèmes fortement enracinés, tels que les préjugés persistants à l'encontre de certains groupes de la société, une organisation nationale inadéquate, l'absence de ressources nécessaires ou de volonté politique, voire l'existence d'un désaccord manifeste avec un arrêt de la Cour.

5. L'Assemblée est particulièrement préoccupée par les difficultés juridiques et politiques croissantes qui entourent l'exécution des arrêts de la Cour et relève qu'aucune mesure législative ou administrative nationale ne peut ajouter de nouveaux obstacles à ce processus. Elle souligne que les États membres ne sont pas fondés à légitimer la possibilité de ne pas mettre en œuvre les décisions de la Cour.

6. L'Assemblée exprime en outre son inquiétude quant aux obstacles à l'exécution des arrêts rendus par la Cour dans des affaires interétatiques ou présentant des caractéristiques interétatiques. Elle appelle tous les États parties à la Convention impliqués dans l'exécution de tels arrêts à ne pas entraver ce processus et à coopérer pleinement avec le Comité des Ministres.

7. L'Assemblée condamne une fois de plus les retards pris dans l'exécution des arrêts de la Cour et rappelle que l'obligation juridique faite aux États parties à la Convention d'exécuter les arrêts de la Cour lie toutes les branches du pouvoir étatique et que celles-ci ne sauraient s'en exonérer en invoquant des problèmes ou obstacles techniques dus, en particulier, au manque

de volonté politique, à l'insuffisance des ressources ou à l'évolution du droit interne, y compris de la Constitution.

8. Ainsi, près de 70 ans après la signature de la Convention, l'Assemblée invite tous les États parties à réaffirmer leur engagement primordial envers la protection et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment par l'exécution pleine, effective et rapide des arrêts et des termes des règlements amiables rendus par la Cour. À cet égard, elle appelle fermement les États parties à la Convention:

8.1. à coopérer, à cette fin, avec le Comité des Ministres, la Cour et le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi qu'avec les autres organes concernés du Conseil de l'Europe;

8.2. à soumettre, en temps utile, au Comité des Ministres, des plans d'action, des bilans d'action et des informations sur le paiement de la satisfaction équitable; et à répondre aux communications présentées par les requérants, les institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme et les ONG au titre de la règle 9 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables;

8.3. à mettre en place des recours internes effectifs pour remédier aux violations de la Convention;

8.4. à accorder une attention particulière aux affaires soulevant des problèmes structurels ou complexes identifiés par la Cour ou le Comité des Ministres, notamment celles qui sont pendantes depuis plus de dix ans;

8.5. à ne pas adopter de lois ni prendre de mesures susceptibles d'entraver le processus d'exécution des arrêts de la Cour;

8.6. à tenir compte des avis pertinents de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) lors de l'adoption de mesures visant à exécuter les arrêts de la Cour;

8.7. à consacrer suffisamment de ressources aux organes du Conseil de l'Europe

et aux parties prenantes nationales chargées de l'exécution des arrêts de la Cour, y compris les bureaux des agents du gouvernement, et les encourager à coordonner leurs travaux dans ce domaine;

8.8. à renforcer le rôle de la société civile et des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme dans le processus d'exécution des arrêts de la Cour;

8.9. à condamner les déclarations qui discréditent l'autorité de la Cour et les attaques contre les agents du gouvernement qui œuvrent pour la mise en œuvre des arrêts de la Cour et les ONG qui œuvrent à la promotion et à la protection des droits de l'homme.

9. À la lumière de l'avis de la Commission de Venise 981/2020 du 18 juin 2020, l'Assemblée appelle la Fédération de Russie à modifier les récents amendements apportés aux articles 79 et 125.5.b de la constitution.

10. Se référant à sa Résolution 1823 (2011) sur « Les parlements nationaux: garants des droits de l'homme en Europe », l'Assemblée invite les parlements nationaux des États membres du Conseil de l'Europe à mettre en œuvre les « Principes fondamentaux du contrôle parlementaire des normes internationales relatives aux droits de l'homme », annexés à ladite résolution. A ce propos, elle souligne une fois de plus la nécessité de mettre en place des structures parlementaires pour contrôler le respect des obligations internationales relatives aux droits de l'homme, notamment celles qui découlent de la Convention et de la jurisprudence de la Cour.

11. L'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe qui n'ont pas encore ratifié les Protocoles no 15 et 16 à la Convention à le faire rapidement.

12. Étant donné le besoin urgent d'accélérer l'exécution des arrêts de la Cour, l'Assemblée décide de rester saisie de la question et de continuer à lui donner la priorité.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2358 (2021) ⁽¹⁾

Versione provvisoria

L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei Diritti dell'Uomo

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. Anche se, ai sensi dell'articolo 46.2 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (STE n° 5, « la Convenzione »), la principale responsabilità del controllo sull'esecuzione delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (« la Corte »), firmata quasi 70 anni fa, spetta sul Comitato dei Ministri, dalla Risoluzione 1226 (2000) l'Assemblea Parlamentare ha contribuito in maniera significativa a questo processo, come sottolineato nella recente Risoluzione 2277 (2019) su « Ruolo e missione dell'Assemblea Parlamentare: le principali sfide per il futuro ».

2. L'Assemblea richiama, in particolare, le Risoluzioni 2178 (2017), 2075 (2015), 1787 (2011), 1516 (2006) e le Raccomandazioni 2110 (2017) e 2079 (2015) su: « Esecuzione delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo », in cui promuove il coinvolgimento dei parlamenti nazionali in questo processo. Ricorda altresì che l'esecuzione di una sentenza della Corte, come disposto dall'articolo 46.2 della Convenzione, può implicare non soltanto il versamento di un equo indennizzo, come con-

cesso dalla Corte, ma anche l'adozione di altre specifiche misure (tese alla *restitutio in integrum* per i richiedenti) e/o misure generali (volte a prevenire nuove violazioni della Convenzione).

3. Dopo l'ultimo esame della questione nel 2017, l'Assemblea prende nota di ulteriori progressi compiuti nell'esecuzione delle sentenze della Corte, in particolare una costante riduzione nel numero di sentenze pendenti dinanzi al Comitato dei Ministri (5.231 alla fine del 2019) e l'adozione di misure specifiche o generali in molti casi complessi, che sono ancora pendenti. Ciò dimostra l'efficacia della riforma del sistema della Convenzione avviata nel 2010, dopo la conferenza ad alto livello tenutasi a Interlaken, e l'impatto del Protocollo n° 14 alla Convenzione, entrato in vigore a giugno 2010, in risposta alla situazione estremamente critica della Corte e alle oltre 10.000 sentenze pendenti all'epoca dinanzi al Comitato dei Ministri. L'Assemblea accoglie con favore le misure adottate dal Comitato dei Ministri per rendere più efficiente il controllo sull'esecuzione delle sentenze della Corte e le sinergie sviluppate in questo contesto in seno al Consiglio d'Europa, nonché tra i suoi organi e le autorità nazionali.

4. Tuttavia, l'Assemblea resta profondamente preoccupata per le numerose sentenze e decisioni che rivelano problemi strutturali, pendenti dinanzi al Comitato

(1) Dibattito in Assemblea del 26 gennaio 2021 (3° seduta) (V. Doc. 15123 e addendum, relazione della Commissione affari giuridici e diritti umani, relatore: On. Constantinos Efstathiou). Testo adottato dall'Assemblea il 26 gennaio 2021 (3° seduta). V. anche Raccomandazione 2193 (2021).

dei Ministri da oltre cinque anni. Il numero di questi casi è diminuito solo in minima parte negli ultimi anni. L'Assemblea ha anche notato che la Federazione Russa, (compresa la Crimea illegalmente annessa e i territori temporaneamente occupati delle regioni Donetsk e Lugansk), la Turchia, l'Ucraina, la Romania, l'Ungheria, l'Italia, la Grecia, la Repubblica di Moldova, l'Azərbaycan e la Bulgaria hanno il maggior numero di sentenze della Corte non attuate e affrontano tuttora gravi problemi strutturali o problemi complessi, alcuni dei quali perdurano da oltre dieci anni. Ciò può essere dovuto a problemi profondamente radicati, quali i persistenti pregiudizi nei confronti di alcuni gruppi della società, un'organizzazione inadeguata a livello nazionale, la mancanza delle risorse necessarie o della volontà politica o anche un aperto dissenso con le sentenze della Corte.

5. L'Assemblea è particolarmente preoccupata per le crescenti difficoltà legali e politiche che attorniano l'esecuzione delle sentenze della Corte e osserva che nessuna misura nazionale, di natura legislativa o amministrativa, deve ostacolare ulteriormente questo processo. L'Assemblea sottolinea l'inammissibilità per gli Stati membri di legittimare la possibilità di non attuare le decisioni della Corte.

6. L'Assemblea esprime inoltre la propria preoccupazione per gli ostacoli all'esecuzione delle sentenze della Corte emesse nei casi inter-statali o che presentano caratteristiche inter-statali. Chiede agli Stati Parte alla Convenzione, coinvolti nel processo di attuazione di queste sentenze, di non ostacolare il processo e di collaborare pienamente con il Comitato dei Ministri.

7. L'Assemblea condanna ancora una volta i ritardi nell'esecuzione delle sentenze della Corte e ricorda che l'obbligo legale degli Stati Parte alla Convenzione di attuarle è vincolante per tutti i poteri dello Stato e non può essere eluso invocando problemi tecnici o ostacoli dovuti, segnatamente, a mancanza di volontà politica, scarsità di risorse o modifiche della legislazione nazionale, compresa la Costituzione.

8. In tal modo, quasi 70 anni dopo la firma della Convenzione, l'Assemblea invita

tutti gli Stati Parte alla Convenzione a riaffermare il loro prioritario impegno in favore della protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, in particolare attraverso l'attuazione completa, effettiva e rapida delle sentenze e dei termini per una composizione amichevole proposta dalla Corte. A tale scopo, esorta gli Stati Parte alla Convenzione a:

8.1. cooperare, in tal senso, con il Comitato dei Ministri, la Corte e il Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nonché con altri competenti organi del Consiglio d'Europa;

8.2. presentare tempestivamente al Comitato dei Ministri piani di azione, relazioni e informazioni sul versamento di un equo indennizzo; dare risposte alle comunicazioni dei richiedenti, delle istituzioni nazionali competenti in materia di promozione e protezione dei diritti umani e delle ONG, ai sensi dell'articolo 9 del Regolamento del Comitato dei Ministri, in merito alla supervisione sull'esecuzione delle sentenze e dei termini per una composizione amichevole;

8.3. fornire ricorsi interni effettivi per affrontare le violazioni della Convenzione;

8.4. attribuire particolare attenzione ai casi che sollevano problemi strutturali o complessi individuati dalla Corte o dal Comitato dei Ministri, in particolare quelli pendenti da oltre dieci anni;

8.5. non adottare leggi o altre misure che potrebbero impedire il processo di attuazione delle sentenze della Corte;

8.6. tener conto dei pertinenti pareri della Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) quando si adottano misure volte ad attuare le sentenze della Corte;

8.7. fornire risorse sufficienti ai competenti organi del Consiglio d'Europa e alle parti nazionali interessate responsabili dell'esecuzione delle sentenze della Corte, ivi comprese le amministrazioni statali, incoraggiandoli a coordinare il loro lavoro in questo settore;

8.8. rafforzare il ruolo della società civile e delle istituzioni nazionali competenti in materia di promozione e protezione dei diritti umani nel processo di esecuzione delle sentenze della Corte;

8.9. condannare affermazioni che screditano l'autorità della Corte e attacchi contro le amministrazioni governative che operano per attuare le sentenze della Corte e le ONG che lavorano per la promozione e la tutela dei diritti umani.

9. Alla luce del parere della Commissione di Venezia 981/2020 del 18 giugno 2020, l'Assemblea chiede alla Federazione Russa di modificare i recenti emendamenti agli articoli 79 e 125.5.b della costituzione.

10. In riferimento alla Risoluzione 1823 (2011) « I parlamenti nazionali: garanti dei diritti umani in Europa », l'Assemblea esorta i parlamenti nazionali degli Stati membri

del Consiglio d'Europa ad attuare i « Principi fondamentali per il controllo parlamentare sulle norme internazionali in materia di diritti umani », in appendice alla risoluzione citata. In tale contesto, sottolinea ancora una volta la necessità di stabilire strutture parlamentari per monitorare il rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani e, in particolare, di quelli derivanti dalla Convenzione e dalla giurisprudenza della Corte.

11. L'Assemblea chiede agli Stati membri del Consiglio d'Europa che non hanno ancora ratificato i Protocolli n° 15 e 16 alla Convenzione di farlo prontamente.

12. In vista dell'urgente necessità di accelerare l'esecuzione delle sentenze della Corte, l'Assemblea decide di continuare a occuparsi della questione e continuare ad attribuirvi priorità.

PAGINA BIANCA



180122189020