

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Νεοφύτου Βάρβα 6 (3^{ος} όρ.), 106 74 Αθήνα
Τηλ: 210-7233221, 210-7233216, fax:210-7233217, e-mail: info@nchr.gr

<p>Η εκτέλεση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου από την Ελλάδα*</p>
--

I. Εισαγωγικά σχόλια

Η εκτέλεση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (εφεξής ΕΔΔΑ) είναι εξαιρετικά σημαντική τόσο στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης όσο και στο πλαίσιο του συστήματος του Συμβουλίου της Ευρώπης. Η εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΔΔΑ –τόσο με τη λήψη ατομικών μέτρων, αλλά κυρίως με τη λήψη γενικών μέτρων, όπου αυτά είναι απαραίτητα- συνεπάγεται: α) την εναρμόνιση της ελληνικής έννομης τάξης με τις επιταγές της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (εφεξής ΕΣΔΑ), β) την αποτροπή νέων παραβιάσεων δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται από την ΕΣΔΑ, και γ) την αποτελεσματικότερη λειτουργία του ΕΔΔΑ μέσω της μείωσης του αριθμού των προσφυγών που καλείται να εξετάσει.

Η ΕΕΔΑ από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της έχει αποδώσει ιδιαίτερη σημασία στην εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΔΔΑ. Με σκοπό να συνδράμει το έργο της Πολιτείας αναφορικά με την εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΔΔΑ στο πλαίσιο λήψης γενικών μέτρων της έχει απευθύνει συστάσεις και προτάσεις:

α) εστιάζοντας αποκλειστικά και μόνο στο ζήτημα της εκτέλεσης των αποφάσεων με τις «Προτάσεις για θέματα θρησκευτικής ελευθερίας: Ιδίως ζητήματα συμμόρφωσης με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου

* Το παρακάτω κείμενο εγκρίθηκε ομοφώνως κατά τη συνεδρίαση της Ολομέλειας της ΕΕΔΑ της 19^{ης} Μαΐου 2011. *Εισηγητές: Αναπλ. Καθηγητής Λ.-Α. Σιουλιάνος, Αντιπρόεδρος ΕΕΔΑ και εκπρόσωπος ΙΜΔΑ και Λ.-Μ. Μπολάνη, επιστημονική συνεργάτιδα ΕΕΔΑ.*

Δικαιωμάτων του Ανθρώπου»,¹ και τις «Θέσεις-προτάσεις σχετικά με την βελτίωση της εφαρμογής της ΕΣΔΑ στην εσωτερική έννομη τάξη: πρακτικές αντιμετώπισης του ζητήματος της υπερβολικής διάρκειας των δικών»,²

β) συντάσσοντας εκθέσεις για προβλήματα, τα οποία αναδεικνύονται ως τέτοια και μέσα από καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ, όπως «Παρατηρήσεις σχετικά με τις συνθήκες κράτησης σε αστυνομικά κρατητήρια και χώρους κράτησης αλλοδαπών»,³ «Η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις εθνικές δικαστικές αποφάσεις»,⁴ «Απόφαση αναφορικά με την αντικατάσταση του θρησκευτικού όρκου από τον πολιτικό»,⁵ «Ζητήματα σχετικά με τα δικαιώματα των κρατουμένων και τις συνθήκες κράτησης στις ελληνικές φυλακές»,⁶ και

γ) υποβάλλοντας παρατηρήσεις επί σχεδίων νόμων που υιοθετούν μέτρα που μπορούν να ενταχθούν στο πλαίσιο εκτέλεσης των αποφάσεων του ΕΔΔΑ, όπως «Παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης 'Όπλοφορία, χρήση πυροβόλων όπλων και εκπαίδευση σε αυτά',⁷ «Παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη 'Σύσταση Γραφείου Αντιμετώπισης Περιστατικών Αυθαιρεσίας στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη και άλλες διατάξεις»,⁸ «Παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Δικαιοσύνης 'Εξορθολογισμός και βελτίωση στην απονομή της ποινικής δικαιοσύνης',⁹ «Παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Δικαιοσύνης 'εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και άλλες διατάξεις». ¹⁰

¹ ΕΕΔΑ, *Έκθεση 2001*, σελ. 93 επ.

² ΕΕΔΑ, *Έκθεση 2004*, σελ. 249 επ.

³ ΕΕΔΑ, *Ετήσια Έκθεση 2010* [υπό δημοσίευση].

⁴ ΕΕΔΑ, *Ετήσια Έκθεση 2009*, σελ. 80 επ.

⁵ ΕΕΔΑ, *Ετήσια Έκθεση 2008*, σελ. 37 επ.

⁶ ΕΕΔΑ, *Έκθεση 2007*, σελ. 209 επ.

⁷ ΕΕΔΑ, *Έκθεση 2002*, σελ. 223 επ.

⁸ ΕΕΔΑ, *Ετήσια Έκθεση 2010* [υπό δημοσίευση].

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

II. Η νέα διαδικασία εποπτείας εκτέλεσης των αποφάσεων του ΕΔΔΑ

Τον Μάιο του 2010 η Επιτροπή Υπουργών, στην 120^η Σύνοδό της, ζήτησε από τους Μόνιμους Αντιπρόσωπους (ΜΑ) να εντείνουν τις προσπάθειές τους ώστε η εποπτεία της εκτέλεσης των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (εφεξής ΕΔΔΑ) να γίνει πιο αποτελεσματική και διαφανής.

Κατά τις συζητήσεις τους οι ΜΑ τόνισαν την ανάγκη εκσυγχρονισμού της διαδικασίας εποπτείας λαμβάνοντας υπόψη τους της αρχή της επικουρικότητας, τη θέση σε ισχύ του 14^{ου} Πρωτοκόλλου στην ΕΣΔΑ και τον διαρκώς αυξανόμενο αριθμό περίπλοκων υποθέσεων (ειδικότερα των υποθέσεων «πλότος» και άλλων υποθέσεων που θέτουν σημαντικά συστημικά ή δομικά προβλήματα που μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα πολλές επαναλαμβανόμενες (repetitive) υποθέσεις. Υπήρξε ευρεία συμφωνία στο να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στη θεμελιώδη αρχή ότι η εκτέλεση των αποφάσεων συνιστά πρωταρχικά υποχρέωση των Κρατών.¹¹

Τους επόμενους μήνες οι ΜΑ επεξεργάστηκαν τις προτάσεις που τέθηκαν υπόψη τους από τη Γραμματεία του Τμήματος της Εκτέλεσης Αποφάσεων του ΕΔΔΑ για την αναθεώρηση του συστήματος εποπτείας της εκτέλεσης, οι οποίες εγκρίθηκαν στις 2 Δεκεμβρίου 2010 και αποφάσισαν την εφαρμογή του νέου συστήματος από την 1 Ιανουαρίου 2011.¹²

Το νέο σύστημα βασίζεται στην ιδέα της συνεχούς εποπτείας και υιοθετεί την εποπτεία εκτέλεσης δύο ταχυτήτων: τη *συνήθη εποπτεία* (standard supervision) και την *ενισχυμένη εποπτεία* (enhanced supervision). Υπό το νέο σύστημα όλες οι υποθέσεις θα εξετάζονται ως προς την εκτέλεσή τους κατά τη συνήθη διαδικασία εκτός εάν από τη φύση της υπόθεσης απαιτείται να εξεταστεί υπό την ενισχυμένη διαδικασία. Οι

¹¹ Ministers' Deputies, *Supervision of the execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action Plan-elements for a roadmap*, CM/Inf(2010)28 revised (24.06.2010) παρ. 1-4.

¹² Ministers' Deputies, *Decision on measures to improve the execution of judgments of the European Court of Human Rights-Proposals for the implementation of the Interlaken Declaration and Action Plan* (02.12.2010).

κατηγορίες των υποθέσεων που θα εξετάζονται κατά την ενισχυμένη διαδικασία είναι: α) υποθέσεις που απαιτούν επείγοντα ατομικά μέτρα, β) οι υποθέσεις «πιλότος», γ) οι υποθέσεις που αποκαλύπτουν σημαντικά δομικά και/ή σύνθετα προβλήματα όπως αυτά αποτυπώνονται από το Δικαστήριο και/ή την Επιτροπή των Υπουργών και δ) διακρατικές υποθέσεις. Επίσης, Η Επιτροπή Υπουργών μπορεί να αποφασίσει την εξέταση μίας υπόθεσης κατά την ενισχυμένη διαδικασία μετά από αίτημα του Κράτους Μέλους ή της Γραμματείας.

Όταν μία υπόθεση εξετάζεται κατά τη συνήθη διαδικασία, το Κράτος Μέλος πρέπει να υποβάλει στη Γραμματεία το αργότερο εντός έξι μηνών από τη στιγμή που η απόφαση του ΕΔΔΑ καταστεί οριστική ένα σχέδιο δράσης ή μία έκθεση δράσης. Το σχέδιο δράσης περιλαμβάνει τα μέτρα που το Κράτος σκοπεύει να λάβει για να εφαρμόσει την απόφαση του ΕΔΔΑ. Η έκθεση δράσης περιλαμβάνει τα μέτρα που έχει ήδη λάβει και τους λόγους για τους οποίους θεωρεί ότι δεν χρειάζονται καθόλου ή περαιτέρω μέτρα. Η Γραμματεία θα παρακολουθεί την εφαρμογή των μέτρων. Εάν το Κράτος και η Γραμματεία συμφωνούν στα μέτρα που υιοθετήθηκαν/εφαρμόστηκαν τότε η Γραμματεία θα προτείνει στην επιτροπή Υπουργών να κλείσει την υπόθεση. Εάν υπάρχει διαφωνία μεταξύ των δύο ως προς το περιεχόμενο ή την εφαρμογή του σχεδίου δράσης ή της έκθεσης δράσης, ή όταν το Κράτος δεν υποβάλλει σχέδιο ή έκθεση δράσης η υπόθεση μπορεί να μεταφερθεί με απόφαση της Επιτροπής Υπουργών στην ενισχυμένη διαδικασία.

Η εκτέλεση μίας απόφασης κατά την ενισχυμένη διαδικασία συνεπάγεται στην ουσία μία πιο στενή συνεργασία μεταξύ της Γραμματείας και του Κράτους Μέλους μέσω: συνδρομής κατά την προετοιμασία και/ή εφαρμογή των σχεδίων δράσης, εμπειρογνωμοσύνης σχετικά με τον τύπο των μέτρων που μελετώνται, διμερών/πολυμερών προγραμμάτων συνεργασίας (π.χ. σεμινάρια, στρογγυλές τράπεζες) στην περίπτωση πολύπλοκων και ουσιαστικών ζητημάτων. Σημειώνεται, μάλιστα, ότι τέτοιες δραστηριότητες συνεργασίας που στόχο έχουν τη διευκόλυνση της διαδικασίας εκτέλεσης είναι αποκλειστικής αρμοδιότητας του Κράτους με τη στήριξη της Γραμματείας.

Συνεπώς, η ενισχυμένη διαδικασία δεν πρέπει να ιδωθεί ως ένα είδος κύρωσης, αλλά αντίθετα ως μία ευκαιρία για στενότερη συνεργασία και διαβούλευση με τη Γραμματεία με στόχο την αποτελεσματικότερη επίλυση των δομικών προβλημάτων και μέσα σε χρονικά περιθώρια ευρύτερα από ό,τι αυτά στο πλαίσιο της συνήθους διαδικασίας.

Μία υπόθεση που έχει υπαχθεί στην ενισχυμένη διαδικασία μπορεί να μεταφερθεί στη συνήθη ιδίως όταν η Επιτροπή Υπουργών είναι ικανοποιημένη από το σχέδιο δράσης που υποβλήθηκε και/ή την εφαρμογή του, όταν τα εμπόδια προς την εκτέλεση έχουν αρθεί και όταν τα επείγοντα ατομικά μέτρα έχουν ληφθεί.¹³

Σημειώνουμε, δε ότι οι υποθέσεις που κατέστησαν οριστικές πριν την 1^η Ιανουαρίου 2011 θα υπαχθούν σε μία από τις δύο διαδικασίες μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2011 μετά από διαβουλεύσεις μεταξύ της Γραμματείας και της Ελλάδας.

III. Οι ανεκτέλεστες ελληνικές υποθέσεις

Σήμερα εκκρεμούν προς εκτέλεση 383 αποφάσεις του ΕΔΔΑ που έχουν εκδοθεί κατά της Ελλάδας. 7 αποφάσεις¹⁴ έχουν ήδη υπαχθεί στην ενισχυμένη διαδικασία εκτέλεσης, 5 στη συνήθη διαδικασία¹⁵, ενώ για τις υπόλοιπες αναμένεται η κατηγοριοποίησή τους.¹⁶ Σημειώνουμε ότι το ανεκτέλεστο των αποφάσεων δεν αφορά στη λήψη ατομικών μέτρων (π.χ. την καταβολή της επιδικασθείσας αποζημίωσης), αλλά στη λήψη γενικών

¹³ Για περισσότερες λεπτομέρειες επί της νέας διαδικασίας βλ. Ministers' Deputies, *Supervision of the execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action Plan-Modalities for a twin-track supervision system* CM/Inf/DH(2010)37 (06.09.2010) και *Supervision of the execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action Plan-outstanding issues concerning the practical modalities of implementation of the new twin track supervision system*, CM/Inf/DH(2010)45 final (07.12.2010).

¹⁴ *M.S.S., A.A., Bekir-Ousta and others, Emin and others, S.D., Tabesh, Tourkiki Enosi Xanthis and others.*

¹⁵ *Bliachou and others, Chatzigiannakou, Leonidou-Kritikou, Papageorgopoulou, Theodorakopoulou.*

¹⁶ Βλ. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp.

μέτρων προς συμμόρφωση της Ελλάδας με τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ, τα οποία όμως απαιτούνται στο πλαίσιο της διαδικασίας εκτέλεσης.

Τα κυριότερα ζητήματα που θέτουν οι εκκρεμείς προς εκτέλεση αποφάσεις είναι τα εξής: μακρά διάρκεια της δίκης και/ή έλλειψη αποτελεσματικής προσφυγής (272 αποφάσεις), μη πρόσβαση σε δικαστήριο (19), μη εκτέλεση εθνικών δικαστικών αποφάσεων (16), παραβίαση του δικαιώματος στην ιδιοκτησία (14), αστυνομική βία (10), συνθήκες κράτησης (10), προβληματικές διαδικασίες απαλλοτριώσης (10).¹⁷

Σύμφωνα, μάλιστα και με έκθεση του Συμβουλίου της Ευρώπης τα καίρια ζητήματα αναφορικά με την Ελλάδα είναι: η υπερβολική διάρκεια των δικών και η απουσία αποτελεσματικού προσφυγής, και η χρήση θανατηφόρας βίας και κακομεταχείρισης από υπηρετούντες σε σώματα ασφαλείας και η ανεπαρκής διερεύνηση τέτοιων περιστατικών.¹⁸

Είναι, μάλιστα, αξιοσημείωτο ότι η Ελλάδα κατατάσσεται στην 7^η θέση (από τα 47 κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης) σε ό,τι αφορά τις ανεκτέλεστες αποφάσεις.¹⁹

Ο σημαντικός αριθμός των ανεκτέλεστων αποφάσεων του ΕΔΔΑ και τα δομικά προβλήματα που υπάρχουν σε αρκετές περιπτώσεις πίσω από αυτές, κυρίως το ζήτημα της μακράς διάρκειας των δικών το οποίο πρέπει να αποτελέσει προτεραιότητα για την Πολιτεία, αναδεικνύει την ανάγκη λήψης γενικών μέτρων και προς αποτροπή μελλοντικών παραβιάσεων και νέων καταδικαστικών αποφάσεων.

IV. Προτάσεις

Στη βάση των ανωτέρω η ΕΕΔΑ προτείνει:

¹⁷ Οι υπόλοιπες αφορούν ζητήματα θρησκευτικής ελευθερίας, ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, παράνομης κράτησης, δίκαιης δίκης, ελευθερίας συνένωσης, δικαιώματος στην εκπαίδευση.

¹⁸ Parliamentary Assembly, *States with major structural/systemic problems before the European Court of Human Rights: statistics*, AS/Jur/Inf (2011) 05 rev (15.04.2011) σελ. 14.

¹⁹ Στις 6 πρώτες θέσεις είναι: η Ιταλία με 2.482 αποφάσεις, η Τουρκία με 1.570 αποφάσεις, η Ρωσία με 946 αποφάσεις, η Πολωνία με 759 αποφάσεις, η Ουκρανία με 714 αποφάσεις και η Ρουμανία με 584.

- 1) Την πλήρη συνεργασία της Ελλάδας με τη Γραμματεία του Τμήματος Εκτέλεσης Αποφάσεων.
- 2) Την θεσμοθέτηση ενός νέου συντονιστικού οργάνου για το ζήτημα της εκτέλεσης των αποφάσεων του ΕΔΔΑ με αρμοδιότητα την χάραξη πολιτικής και τον σχεδιασμό μέτρων που πρέπει να ληφθούν.
- 3) Τον καθορισμό από τα εμπλεκόμενα -στις αποφάσεις προς εκτέλεση- Υπουργεία ατόμων επαφής (1 άτομο επαφής ανά Υπουργείο) που θα χειρίζονται τα ζητήματα εκτέλεσης για τον καλύτερο συντονισμό.
- 4) Την πλήρη συνεργασία των εκάστοτε εμπλεκομένων Υπουργείων, κυρίως μέσω των ατόμων επαφής, με το συντονιστικό όργανο για τη σύνταξη των σχεδίων ή εκθέσεων δράσης προς υποβολή και καθ'ολη τη διάρκεια της διαδικασίας εκτέλεσης μέχρι την ολοκλήρωσή της με απόφαση της Επιτροπής Υπουργών.²⁰
- 5) Την υποβολή το συντομότερο δυνατό, και σε κάθε περίπτωση εντός 6 μηνών, σχεδίων ή εκθέσεων δράσης για την εκτέλεση των αποφάσεων που έχουν υπαχθεί στη συνήθη διαδικασία.
- 6) Την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων συνεργασίας και διαβούλευσης με τη Γραμματεία του Τμήματος Εκτέλεσης Αποφάσεων στο πλαίσιο της ενισχυμένης διαδικασίας.

Τέλος, η ΕΕΔΑ θέλει να θέσει και πάλι υπόψη της Πολιτείας τις προτάσεις (βλ. Ι) που έχει ήδη υποβάλει για ζητήματα που άπτονται της εκτέλεσης των αποφάσεων του ΕΔΔΑ και να δηλώσει τη διάθεση και την ετοιμότητά της να συνδράμει την Πολιτεία στο σχεδιασμό της λήψης αναγκαίων μέτρων όποτε αυτό της ζητηθεί.

Αθήνα, 20 Μαΐου 2011

²⁰ Βλ. και Committee of Ministers, *Recommendation to member states on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights*, CM/Rec(2008)2 (06.02.2008).