

Recomandarea Rec(2004)5 a

Comitetului de Miniștri către statele membre privind verificarea compatibilității proiectelor de lege, a legilor în vigoare și a practicilor administrative cu standardele impuse de Convenția europeană a drepturilor omului

(adoptată de Comitetul de Miniștri la data de 12 mai 2004, la cea de-a 114-a sesiune)

Comitetul de Miniștri, în conformitate cu art. 15 (b) din Statutul Consiliului Europei,

Considerând că scopul Consiliului Europei este realizarea unei uniuni mai strânse între membrii săi și că unul dintre mijloacele cele mai importante pentru atingerea acestui scop este apărarea și dezvoltarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale;

Reafirmându-și convingerea potrivit căreia Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită, în continuare, „Convenția”) trebuie să rămână punctul de referință esențial în domeniul protecției drepturilor omului în Europa și amintindu-și angajamentul de a lua măsuri vizând garantarea eficacității pe termen lung a sistemului de control instituit de Convenție;

Reamintind caracterul subsidiar al mecanismului de control instituit prin Convenție, care presupune, în conformitate cu art. 1 al acesteia, ca drepturile și libertățile garantate prin Convenție să fie protejate în primul rând de dreptul intern și aplicate de autoritățile naționale;

Salutând, în acest context, faptul că Convenția face astăzi parte integrantă din ordinea juridică internă a tuturor statelor părți și remarcând, în acest sens, rolul important jucat de instanțele naționale;

Reamintind că, în conformitate cu art. 46 alin. 1 din Convenție, înaltele părți contractante se angajează să se conformeze hotărârilor definitive ale Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită, în continuare, „Curtea”) în litigiile în care sunt părți;

Considerând, totuși, că trebuie făcute eforturi suplimentare de statele membre pentru a da efect deplin Convenției, în special prin adaptarea constantă a normelor naționale la normele acesteia din urmă, în lumina jurisprudenței Curții;

Convins că verificarea compatibilității cu Convenția a proiectelor de lege, a legilor în vigoare și a practicilor administrative contribuie la prevenirea încălcării drepturilor omului și la limitarea numărului de cereri adresate Curții;

Subliniind importanța consultării diferitelor organisme competente și independente, inclusiv instituțiile naționale pentru promovarea și protejarea drepturilor omului și a organizațiilor neguvernamentale;
Având în vedere diversitatea practicilor din statele membre în materia verificării compatibilității;

Recomandă statelor membre, luând în considerare exemplele de bune practici menționate în anexă:

- I. să asigure existența mecanismelor adecvate și efective de verificare sistematică a compatibilității cu Convenția a proiectelor de lege, în lumina jurisprudenței Curții;
- II. să asigure existența mecanismelor adecvate de verificare, ori de câte ori este necesar, a compatibilității legilor în vigoare și a practicilor administrative, astfel cum se regăsesc în special în regulamente, decrete și circulare;
- III. să asigure adaptarea, cât de curând posibil, a legilor și practicilor lor administrative pentru a evita încălcările Convenției;

Mandatează Secretarul General al Consiliului Europei să ia măsurile necesare pentru acordarea asistenței corespunzătoare statelor membre care o solicită, pentru a le ajuta să pună în aplicare prezenta recomandare.

Anexa la Recomandarea Rec(2004)5

Introducere

1. În ciuda reformei, ce rezultă din Protocolul nr. 11, a mecanismului de control stabilit de Convenția europeană a drepturilor omului (denumită, în continuare, Convenția), numărul de cereri depuse la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (denumită, în continuare, Curtea) este în continuă creștere, ceea ce conduce la întâzieri considerabile în soluționarea cauzelor.

2. Această dezvoltare reflectă un acces mai facil la jurisdicția europeană, ca și o îmbunătățire constantă a protecției drepturilor omului în Europa, dar nu trebuie uitat că părțile la Convenție sunt cele care, în conformitate cu principiul subsidiarității, rămân garanții principali ai drepturilor enunțate de Convenție. Potrivit art. 1 din Convenție, „Înaltele Părți Contractante recunosc tuturor persoanelor aflate sub jurisdicția lor drepturile și libertățile definite în titlul I din prezenta convenție”. Prin urmare, cea mai eficientă și directă protecție a drepturilor și libertăților prevăzute de Convenție trebuie asigurată la nivel național. Această obligație privește toate organele de stat: în special instanțele, administrația și legislativul.

3. Condiția prealabilă pentru ca prin Convenție să fie garantate efectiv drepturile omului este aceea ca statele părți să confere efect Convenției în ordinea lor juridică, în lumina jurisprudenței Curții. Aceasta implică, în special, că ele trebuie să se asigure că legile și practica administrativă se conformează acesteia.

4. Prezenta recomandare încurajează statele să înființeze mecanisme care să permită verificarea compatibilității cu Convenția atât a proiectelor de lege cât și a legilor în vigoare și a practicilor administrative. Exemple de bune practici sunt descrise mai jos. Punerea în aplicare a recomandării ar trebui să contribuie astfel la prevenirea încălcării drepturilor omului în statele membre și să ajute, în consecință, la diminuarea influxului de cauze care ajung la Curte.

Verificarea compatibilității proiectelor de lege

5. Se recomandă ca statele membre să instituie verificarea sistematică a compatibilității proiectelor de lege, în special a acelor care pot afecta drepturile și libertățile protejate prin Convenție. Este un punct crucial: prin adoptarea unei legi a cărei conformitate a fost verificată, statul diminuează riscul ca o încălcare a Convenției să-și aibă originea în acea lege, iar Curtea să constate o astfel de încălcare. În plus, statul impune astfel administrației sale un cadru conform Convenției în acțiunile pe care le întreprinde față de toate persoanele aflate sub jurisdicția sa.

6. Asistența Consiliului Europei poate fi avută în vedere în unele cazuri pentru a proceda la această verificare. O astfel de asistență este disponibilă deja în ce privește, în special, proiectele de lege privind libertatea religioasă, obiectia de conștiință, libertatea de informare, libertatea de asociere etc. Cu toate acestea, este dreptul fiecărui stat să decidă dacă ține cont sau nu de concluziile expertizelor tehnice care le sunt transmise în acest cadru.

Verificarea compatibilității legilor în vigoare

7. Controlul de compatibilitate ar trebui efectuat, de asemenea, în măsura în care este necesar și cu privire la legile în vigoare. Într-adevăr, jurisprudența evolutivă a Curții poate avea incidență asupra unei legi care era inițial compatibilă cu Convenția sau care nu a făcut obiectul unui control de compatibilitate anterior adoptării.

8. Această verificare se dovedește, în mod special, importantă pentru legile care ating domenii în care experiența arată că există un risc special de încălcare a drepturilor omului, cum sunt activitățile de poliție, procedura penală, condițiile de detenție, drepturile străinilor etc.

Verificarea compatibilității practicilor administrative

9. Prezenta recomandare acoperă, de asemenea, în măsura în care este necesar, verificarea compatibilității cu Convenția a regulamentelor administrative și prin urmare, vizează să asigure respectarea drepturilor omului în practica de zi cu zi. Într-adevăr, este esențial ca organismele, în special cele cu atribuții care le permit să restrângă exercițiul drepturilor omului, să dispună de mijloace necesare pentru a asigura compatibilitatea activității lor cu Convenția.

10. Trebuie precizat că recomandarea vizează, de asemenea, practicile administrative care nu se întemeiază pe textul unui regulament. Este de cea

mai mare importanță ca statele să asigure verificarea compatibilității acestora cu Convenția.

Proceduri care să permită schimbări în urma verificărilor efectuate

11. Pentru ca verificarea să aibă efecte practice și să nu se limiteze la simpla constatare a unei incompatibilități între dispoziția vizată și Convenție, este esențial ca statele membre să asigure schimbări în urma acestui tip de verificare.

12. Recomandarea pune accentul pe necesitatea ca statele membre să acționeze pentru a atinge obiectivele pe care le vizează. Astfel, în măsura în care se dovedește necesar, statele membre ar trebui să întreprindă rapid, în urma verificării, demersurile de modificare a legilor în vigoare și a practicilor administrative, pentru a le face compatibile cu Convenția. Pentru aceasta, și dacă se dovedește necesar, ele ar trebui să amelioreze sau să înființeze mecanisme de revizuire adecvate care ar trebui utilizate sistematic și rapid ca urmare a constatării unei incompatibilități a unei prevederi interne. Ar trebui totuși subliniat că adesea, pentru asigurarea compatibilității, este suficient să se procedeze la schimbări de jurisprudență și de practică. În conformitate cu sistemul juridic al unor state membre, compatibilitatea ar putea fi asigurată prin simpla neaplicare a măsurilor legislative respective.

13. O astfel de capacitate de adaptare ar trebui facilitată și încurajată, în special prin difuzarea rapidă și eficientă a hotărârilor Curții către toate autoritățile vizate de încălcarea respectivă și printr-o instruire adecvată a factorilor de decizie. Comitetul de Miniștri a consacrat acestor aspecte două recomandări specifice importante, una privind publicarea și difuzarea în statele membre a textului Convenției și a jurisprudenței Curții (Rec(2002)13), iar cealaltă privind Convenția în învățământul universitar și formarea profesională (Rec(2004)4).

14. În cazul în care o instanță decide că nu este competentă să asigure adaptarea necesară datorită formulării legii în cauză, anumite state prevăd proceduri legislative accelerate.

15. În cadrul celor de mai sus, pot fi avute în vedere următoarele posibilități.

Exemple de bune practici

16. Fiecare stat membru este invitat să furnizeze informații despre practicile sale și evoluția acestora, în special prin informarea cu regularitate a Secretarului General al Consiliului Europei. La rândul său, acesta va informa periodic toate statele membre despre bunele practici existente.

I. Publicarea, traducerea, difuzarea și formarea în sistemul de protecție a drepturilor omului

17. Cu titlu preliminar, trebuie amintit că o verificare eficace impune mai întâi publicarea și difuzarea adecvată la nivel intern, în limba sau limbile țării și în special prin mijloace electronice, a textului Convenției și a

jurisprudenței pertinente a Curții, precum și dezvoltarea programelor de învățământ universitar și de formare profesională privind drepturile omului.

II. Verificarea proiectelor de lege

18. Controlul sistematic al proiectelor de lege este realizat, în general, atât la nivelul executivului cât și la cel al legislativului, organismele independente fiind, de asemenea, consultate.

De către executiv

19. În general, verificarea compatibilității cu Convenția și protocoalele sale începe în cadrul ministerului care a inițiat proiectul de lege. În plus, în unele state membre, o responsabilitate specială revine anumitor ministere sau departamente, de exemplu Cancelaria, ministerul justiției și/sau ministerul afacerilor externe pentru verificarea unei astfel de compatibilități. Unele state membre atribuie agentului guvernamental pentru Curtea de la Strasbourg, printre alte atribuții, și pe aceea de a se pronunța asupra compatibilității cu Convenția a legilor naționale. Pe această bază, agentul este abilitat să facă propuneri de amendare a legilor existente sau a noii legislații preconizate.

20. Dreptul intern din numeroase state membre prevede că proiectul de lege trimis la parlament trebuie însoțit de un raport explicativ detaliat care trebuie, de asemenea, să indice și să ridice eventuale întrebări pe teren constituțional și/sau pe acela al Convenției. În unele state membre, el trebuie însoțit de o declarație formală privind conformitatea sa cu Convenția. Într-un stat membru, ministrul care răspunde de proiectul de lege trebuie să certifice formal în fața parlamentului că, după știința sa, dispozițiile acestuia sunt compatibile cu Convenția sau că nu este în măsură să facă o astfel de declarație dar că totuși dorește ca parlamentul să examineze proiectul.

De către parlament

21. În plus față de controlul exercitat de guvern, un examen are loc prin intermediul serviciilor juridice ale parlamentului și/sau ale diferitelor sale comisii parlamentare.

Alte consultări

22. Consultări în vederea asigurării compatibilității cu normele în materia drepturilor omului sunt prevăzute în diverse stadii ale procesului legislativ. În unele domenii, consultarea este facultativă. În altele, în special dacă proiectul de lege este susceptibil să afecteze drepturile fundamentale, consultarea unei anumite instituții, de exemplu Consiliul de Stat în unele state membre, este obligatorie, în condițiile legii. Dacă Guvernul nu a procedat la o consultare obligatorie, actul adoptat va fi lovit de o iregularitate procedurală. Dacă, după consultare, se decide să nu țină seama de avizul primit, își asumă consecințele juridice sau politice care pot decurge dintr-o asemenea decizie.

23. Consultări facultative sau obligatorii ale altor organisme non-jurisdicționale cu competențe în materia drepturilor omului sunt, de asemenea, prevăzute adesea. Poate fi vorba de instituții naționale independente pentru promovarea și protejarea drepturilor omului, de ombudsman sau de organizații neguvernamentale locale sau internaționale, institute sau centre pentru drepturile omului, sau de Barou etc.

24. Experți sau organe ale Consiliului Europei, în special Comisia europeană pentru democrație prin drept („Comisia de la Veneția”) pot fi invitați să-și dea avizul privind compatibilitatea cu Convenția a anumitor proiecte de lege referitoare la drepturile omului. Această solicitare de aviz nu înlocuiește examinarea internă a compatibilității cu Convenția.

III. *Verificarea legilor în vigoare și a practicilor administrative*

25. Dacă nu se poate cere statelor membre să verifice sistematic ansamblul legislației lor, regulamentele și practica administrativă, poate fi necesar să se procedeze la un astfel de exercițiu, de exemplu ca rezultat al experienței naționale în aplicarea unei legi sau a unui regulament sau în urma unei noi hotărâri a Curții împotriva unui alt stat membru. În cazul unei hotărâri care îl privește direct, în temeiul art. 46, statul are obligația de a lua măsurile necesare pentru a se conforma acesteia.

De către executiv

26. În unele state membre, ministrul care inițiază legislația răspunde, de asemenea, de verificarea compatibilității reglementărilor și practicilor existente, ceea ce implică cunoașterea evoluțiilor jurisprudențiale recente ale Curții. În alte state membre, agenții guvernamentale sunt cei care atrag atenția organismelor independente și în special instanțelor cu privire la anumite evoluții ale jurisprudenței. Acest aspect subliniază importanța educației inițiale și a instruirii continue cu privire la sistemul Convenției. Organele competente ale statului trebuie să se asigure că persoanele responsabile din cadrul autorităților locale și centrale țin cont de Convenție și de jurisprudența Curții pentru a evita încălcările.

De către parlament

27. Solicitățile de verificare a compatibilității pot interveni în cadrul dezbaterilor parlamentare.

De instituțiile judiciare

28. Verificarea poate avea loc în cadrul procedurilor judiciare inițiate de persoane care au calitate procesuală activă sau chiar de organe ale statului, persoane sau organisme care nu sunt afectate direct (de exemplu, la Curtea Constituțională).

De către instituții nejurisdicționale independente

29. Pe lângă celelalte funcții pe care îndeplinesc când sunt sesizate de guvern sau de parlament, instituțiile nejurisdicționale independente și în special instituțiile naționale pentru promovarea și protejarea drepturilor omului, ca și ombudsman-ii, joacă un rol activ în verificarea modului de aplicare a legii și în special a Convenției, care face parte din dreptul intern. În unele state membre, aceste instituții pot, de asemenea, în anumite condiții, să examineze plângeri individuale și să efectueze anchete din proprie inițiativă. Ele încearcă să asigure corectarea deficiențelor din legislația existentă și în acest scop, pot să trimită comunicări oficiale parlamentului sau guvernului.