

REKOMANDIMI REC(2004)5

I KOMITETIT TË MINISTRAVE PËR SHTETET ANËTARE MBI KONTROLLIN E PAJTUESHMËRISË SË PROJEKTLIGJEVE, AKTEVE LIGJORE EKZISTUESE DHE PRAKTIKËS ADMINISTRATIVE ME STANDARDET E PËRCAKTUARA NË KONVENTËN EUROPIANE PËR TË DREJTAT E NJERIUT

(Miratuar më 12 maj 2004, gjatë sesionit të 114 të Komitetit të Ministrave (12-13 maj 2004))

Komiteti i Ministrave, në përputhje me nenin 15.b të Statutit të Këshillit të Europës, Duke pasur parasysh se qëllimi i Këshillit të Europës është arritja e një bashkimi më të ngushtë ndërmjet anëtarëve të tij, dhe se një nga mjetet më të rëndësishme për arritjen e këtij qëllimi është mbrojtja dhe zhvillimi i mëtejshëm i të drejtave të njeriut dhe lirive themelore;

Duke përsëritur bindjen e tij se Konventa për mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore (këtej e më tutje referuar si "Konventa") duhet të mbetet pikë referimi esenciale për mbrojtjen e të drejtave të njeriut në Europë, dhe duke kujtuar angazhimin e tij për të marrë masat që synojnë të garantojë efektshmërinë afatgjatë të sistemit kontrollues, të krijuar nga Konventa;

Duke sjellë në mëndje se në zbatim të nenit 1, karakteri ndihmës i mekanizmit të mbikëqyrjes, të themeluar nga Konventa, nënkupton që të drejtat dhe liritë e garantuara nga Konventa mbrohen në radhë të parë në nivel kombëtar dhe zbatohen nga autoritetet kombëtare;

Duke mirëpritur, në këtë kuadër se Konventa është bërë tashmë një pjesë përbërëse e legjislacionit të brendshëm të të gjitha shteteve palë dhe duke pasur në vëmendje rolin e rëndësishëm që luajnë në këtë drejtim gjykatat kombëtare;

Duke ditur se sipas nenit 46, paragrafi 1 i Konventës palët e larta kontraktuese kanë pranuar detyrimin për t'iu bindur vendimeve përfundimtare të Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut (këtej e më tutje referuar si "Gjykata") për secilën çështje, ku ato janë palë;

Duke pasur në konsideratë, se në çdo rast shtetet anëtare duhet të bëjnë përpjekje të mëtejshme për të zbatuar plotësisht Konventën, veçanërisht nëpërmjet përshtatjes së vazhdueshme të standardeve kombëtare në përputhje me standardet e Konventës, në dritën e jurisprudencës së Gjykatës;

Të bindur se kontrolli i pajtueshmërisë së projektligjeve, akteve ligjore ekzistuese dhe praktikës administrative me Konventën është i nevojshëm për të ndihmuar në drejtim të parandalimit të shkeljeve të të drejtave të njeriut, duke kufizuar numrin e kërkesave përpara Gjykatës;

Duke theksuar rëndësinë e konsultimit me institucione të ndryshme kompetente dhe të pavarura, përfshirë institucionet kombëtare për nxitjen dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe organizatave joqeveritare;

Duke marrë në konsideratë diversitetin e eksperiencave në shtetet anëtare në drejtim të kontrollit të pajtueshmërisë:

Rekomandon që shtetet anëtare, duke pasur parasysh shembujt e praktikës së mirë, të parashtrojnë në shtojcë:

të sigurojnë se ekzistojnë mekanizma të përshtatshëm dhe efektivë për kontrollin sistematik të pajtueshmërisë së projektligjeve me Konventën, në dritën e jurisprudencës së Gjykatës;

të sigurojnë se ekzistojnë mekanizma të tillë për të kontrolluar, sa herë që është e nevojshme, pajtueshmërinë e akteve ligjore ekzistuese dhe praktikës administrative, duke përfshirë sikurse shprehet në rregullore, urdhrat dhe udhëzimet;

të sigurojnë përshtatshmërinë e akteve ligjore dhe praktikës administrative sa më shpejt të jetë e mundur, me qëllim që të parandalohen shkeljet e Konventës.

Udhëzon Sekretarin e Përgjithshëm të Këshillit të Europës të garantojë vënien në dispozicion të burimeve të nevojshme, për ato shtete anëtare që kërkojnë ndihmë në

procesin e zbatimit të këtij rekomandimi.

SHTOJCË E REKOMANDIMIT REC(2004)5

Hyrje

1. Pavarësisht nga reforma, që rezultoi nga protokollin nr.11, e sistemit të kontrollit të themeluar nga Konventa Europiane për të drejtat e njeriut (këtej e më tutje referuar si “Konventa”), numri i kërkesave të paraqitura përpara Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut (këtej e më tutje referuar si “Gjykata”) është rritur vazhdimisht, duke u bërë shkak për vonesa të konsiderueshme në shqyrtimin e çështjeve.

2. Ky fakt reflekton një lehtësim në rritje të aksesit në Gjykatën Europiane, si edhe një përmirësim të vazhdueshëm të mbrojtjes së të drejtave të njeriut në Europë, por nuk duhet harruar se janë palët në Konventë, të cilat në përputhje me parimin ndihmës, mbeten garantuesit e parë të të drejtave të parashtruara në Konventë. Në përputhje me nenin 1 të Konventës, “palët e larta kontraktuese¹¹ i njohin çdonjërit të përfshirë në juridiksionin e tyre të drejtat dhe liritë e përcaktuara në titullin 1 të kësaj Konvente”. Për rrjedhojë, mbrojtja më efektive dhe direkte e të drejtave dhe lirive të garantuara nga Konventa sigurohet në nivel kombëtar. Kjo kërkesë lidhet me të gjitha autoritetet shtetërore, në veçanti me gjykatat, administratën dhe legjislativin.

3. Kushti paraprak i Konventës për të mbrojtur efektivisht të drejtat e njeriut në Europë është që shtetet t'i japin efekt Konventës në sistemet e tyre ligjore, në dritën e jurisprudencës së Gjykatës. Kjo nënkupton në mënyrë të veçantë, se ato duhet të garantojnë që aktet ligjore dhe praktika administrative janë konform saj.

4. Ky rekomandim inkurajon shtetet anëtare të krijojnë mekanizma që lejojnë kontrollin e pajtueshmërisë me Konventën, jo vetëm të projektligjeve dhe akteve ligjore ekzistuese, por edhe të praktikës administrative. Shembujt e praktikës së mirë janë renditur më poshtë. Zbatimi i rekomandimit do të kontribuojë në parandalimin e shkeljeve të të drejtave të njeriut në shtetet anëtare dhe për rrjedhojë, do të ndihmojë në frenimin e fluksit të çështjeve që mbërrijnë para Gjykatës.

Kontrolli i pajtueshmërisë së projektligjeve

5. U rekomandohet shteteve anëtare të krijojnë kontrollin sistematik të pajtueshmërisë me Konventën të projektligjeve, veçanërisht të atyre që mund të ndikojnë në të drejtat dhe liritë e mbrojtura prej saj. Është një pikë vendimtare: duke miratuar ligje të kontrolluara që ato të jenë në pajtueshmëri me Konventën, shtetet zvogëlojnë rrezikun se një shkelje e Konventës e ka origjinën në atë ligj, dhe se Gjykata do ta konsiderojë atë shkelje. Për më tepër, shteti në këtë mënyrë imponon mbi administratën e tij një kuadër në linjë me Konventën, për veprimet që ai ndërmerret vis-à-vis secili brenda juridiksionit të tij.

6. Asistenca e Këshillit të Europës në kryerjen e këtij kontrolli mund të merret parasysh në disa raste. Kjo asistencë tashmë është e mundshme, veçanërisht në drejtim të projektligjeve mbi lirinë e fesë, kundërshtimin e vetëdijshëm, lirinë e informimit, lirinë e mbledhjes etj. Megjithatë, i takon çdo shteti të vendosë nëse do të marrë apo jo në konsideratë konkluzionet e arritura brenda këtij kuadri.

Kontrolli i pajtueshmërisë së akteve ligjore në fuqi

7. Kontrolli i pajtueshmërisë duhet të kryhet gjithashtu, kur është e përshtatshme, në lidhje me aktet ligjore në fuqi. Evoluimi i jurisprudencës së Gjykatës mundet në të vërtetë të ketë efekt për një akt ligjor, që fillimisht ishte në pajtim me Konventën, ose që nuk ka qenë objekt i verifikimit të pajtueshmërisë përpara miratimit.

8. Ky kontroll ka treguar se është veçanërisht i rëndësishëm në lidhje me aktet ligjore që prekin fusha, në të cilat eksperiencia ka treguar se ka një rrezik të veçantë për shkeljet e të drejtave të njeriut, të tilla si veprimtaria e policisë, procedimet penale, kushtet e ndalimit, të

¹¹ shtetet

drejtat e të huajve etj.

Kontrolli i pajtueshmërisë së praktikës administrative

9. Ky rekomadim, përfshin gjithashtu, kur është e nevojshme, pajtueshmërisë e rregullave administrative me Konventën, dhe për rrjedhojë synon të garantojë se të drejtat e njeriut respektohen në jetën e përditshme. Në të vërtetë, është thelbësore që institucionet, veçanërisht ato që me autoritetin që kanë mund të kufizojnë ushtrimin e të drejtave të njeriut, të kenë të gjitha burimet e nevojshme për të garantuar që veprimtaria e tyre është në pajtim me Konventën.

10. Duhet të bëhet e qartë se rekomandimi mbulon gjithashtu praktikën administrative që nuk është e lidhur me tekstin e një rregulloreje. Është jashtëzakonisht e rëndësishme që shtetet të garantojnë kontrollin e pajtueshmërisë së tyre me Konventën.

Procedurat që mundësojnë ndjekjen në vijimësi të kontrollit të kryer

11. Me qëllim që kontrolli të ketë efekte praktike dhe jo thjesht të çojë në deklarime se dispozita përkatëse është e papajtueshme me Konventën, është thelbësore që shtetet anëtare të garantojnë ndjekjen në vijimësi të këtij kontrolli.

12. Ky rekomandim thekson domosdoshmërinë për shtetet anëtare të veprojnë për të arritur objektivat që ai përcakton. Kështu, pas kontrollit, shtetet anëtare duhet, kur është e nevojshme, menjëherë të marrin hapat e kërkuar për të ndryshuar aktet e tyre ligjore dhe praktikën administrative, me qëllim që t'i bëjë ato të pajtueshme me Konventën. Me qëllim që të përmbushet ky objektiv, dhe kur rezulton të jetë i nevojshëm, ai duhet të përmirësojë ose të krijojë mekanizma rishikimi të përshtatshëm, të cilat sistematikisht dhe menjëherë, do të përdoren kur një dispozitë konsiderohet se është e papajtueshme. Megjithatë, duhet të mbahet në vëmendje se shpesh është e mjaftueshme të procedohet me ndryshimet në jurisprudencë dhe praktikë, me synimin që të garantohet pajtueshmëria e tyre. Në disa shtete anëtare pajtueshmëria mund të sigurohet nëpërmjet moszbatimit të masave legislative të papajtueshme me Konventën.

13. Aftësia për përshtatje duhet të lehtësohet dhe inkurajohet, veçanërisht nëpërmjet shpërndarjes së shpejtë dhe efikase të vendimeve të Gjykatës në të gjitha autoritetet, e lidhura me shkeljen në fjalë, dhe kualifikimit të përshtatshme të vendimmarrësve. Komiteti i Ministrave u ka kushtuar dy rekomandime specifike këtyre aspekteve të rëndësishme: njëri mbi publikimin dhe shpërndarjen në shtetet anëtare të tekstit të Konventës dhe të jurisprudencës së Gjykatës (Rek. (2002) 13) dhe tjetri mbi Konventën në arsimin universitar dhe kualifikimin profesional (Rek. (2004) 4).

14. Kur një gjykatë konstaton se nuk ka të drejtë të sigurojë përshtatjen e nevojshme për shkak të formulimit të aktit ligjor në fjalë, disa shtete kanë parashikuar një procedurë të shpejtuar legislative.

15. Brenda kuadrit të mësipërm, mundësitë e mëposhtme mund të merren në konsideratë.

Shembuj të praktikës së mirë

16. Çdo shtet anëtar ftohet të japë informacion lidhur me praktikën e tij dhe evoluimin e kësaj praktike, veçanërisht duke informuar sekretariatit e përgjithshëm të Këshillit të Europës. Ky i fundit, do t'i njoftojë periodikisht të gjitha shtetet anëtare mbi ekzistencën e praktikës së mirë.

I. Publikimi, përkthimi dhe shpërndarja e, dhe kualifikimi në, sistemin e mbrojtjes së të drejtave të njeriut

17. Në një nënvizim paraprak, secili duhet të kujtojë se kontrolli efektiv së pari kërkon publikimin dhe shpërndarje në nivel kombëtar të Konventës dhe jurisprudencës përkatëse të Gjykatës, në veçanti nëpërmjet mjeteve elektronike dhe në gjuhën (t) e vendit të interesuar, dhe zhvillimin e arsimit universitar dhe programve kualifikuese profesionale në të drejtat e njeriut.

II. Kontrolli i projektligjeve

18. Mbikëqyrja sistematike e projektligjeve kryhet përgjithësisht në nivelin ekzekutiv dhe në atë parlamentar, si edhe gjithashtu nëpërmjet konsultimit të institucioneve të pavarura.

Nga ekzekutivi

19. Në përgjithësi, kontrolli i pajtueshmërisë me Konventën dhe protokollet e saj fillon brenda ministrisë që inicion projektligjin. Veç kësaj, në disa shtete anëtare, përgjegjësi e veçantë u është njohur disa ministrive ose departamenteve, për shembull, Kryeministria, Ministria e Drejtësisë dhe/ose Ministria e Punëve të Jashtme, për të kontrolluar një pajtueshmëri të tillë. Disa shtete anëtare i besojnë agjentit qeveritar përpara gjykatës në Strasburg, ndërmjet funksioneve të tjera, me kërkesën e sigurimit se aktet ligjore kombëtare janë të pajtueshme me dispozitat e Konventës. Agjenti për rrjedhojë ka pushtetin, mbi këtë bazë, të paraqesë propozime për amendimin e akteve ligjore ekzistuese ose të çdo akti legjislativ që shqyrtohet.

20. E drejta e brendshme e një numri të madh shtetesh anëtare parashikon që kur një projekttekst i përcillet parlamentit, ai duhet të shoqërohet nga një memorandum shpjegues gjithëpërfshirës, i cili duhet gjithashtu të tregojë dhe të shpjegojë çështje të mundshme sipas kushtetutës dhe/ose Konventës. Në disa shtete anëtare, duhet të shoqërohet nga një deklaram formale për pajtueshmërinë me Konventën. Në një shtet anëtar, ministri përgjegjës për projektin, duhet të certifikojë se, sipas këndvështrimit të saj/tij, dispozitat e projektaktit janë në pajtueshmëri me Konventën, ose të deklarojë se ai ose ajo nuk është në gjendje të bëjë një deklaram të tillë, por se ai ose ajo megjithatë dëshirojnë që parlamenti të procedojë me miratimin e projektaktit.

Nga parlamenti

21. Përveç kontrollit nga ekzekutivi, shqyrtimi ndërmerret gjithashtu edhe nga shërbimi ligjor i parlamentit dhe/ose komitetet e ndryshme parlamentare.

Konsultime të tjera.

22. Konsultime të tjera për garantimin e pajtueshmërisë me standardet e të drejtave të njeriut mund të kryhen në stadi të ndryshme të procesit ligjvënës. Në disa raste, konsultimi është fakultativ. Në të tjera, veçanërisht nëse projektligji ka shumë mundësi të ndikojë mbi të drejtat themelore, konsultimi me një institucion specifik, për shembull, Këshilli Shtetëror (Conseil d'Etat) në disa shtete anëtare, është i detyrueshëm sikurse parashikohet nga ligji. Nëse qeveria nuk është konsultuar sikurse kërkohet, teksti i projektaktit do të mbetet pa kaluar për parregullsi procedurale. Nëse, pas konsultimit, ajo vendos të mos ndjekë opinionin e marrë, ajo pranon përgjegjësinë për pasojat politike dhe ligjore që mund të rezultojnë nga një vendim i tillë.

23. Shpesh parashikohet gjithashtu konsultimi i detyruar ose fakultativ i institucioneve kompetente jogjyqësore në fushën e të drejtave të njeriut. Në veçanti, këto mund të jenë institucione vendase të pavarura për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, Avokati i Popullit ose organizata joqeveritare lokale ose ndërkombëtare, institute ose qendra për të drejtat e njeriut, ose dhomat e avokatëve etj.

24. Ekspertëve ose organeve të Këshillit të Europës, veçanërisht Komisionit European për Demokraci nëpërmjet Ligjit ("Komisioni i Venecias"), mund t'u kërkohet të japin opinione mbi pajtueshmërinë me Konventën të projektligjeve në për të drejtat e njeriut. Kërkesa për opinion nuk zëvendëson shqyrtimin e brendshëm të pajtueshmërisë me Konventën.

III. Kontrolli i ligjeve ekzistuese dhe praktikës administrative

25. ndërsa shteteve anëtare nuk mund t'u kërkohet të kontrollojnë në mënyrë sistematike të gjitha ligjet ekzistuese, rregulloret dhe praktikën administrative, kryerja e një procesi të tillë mund të jetë e nevojshme p.sh. si rezultat i eksperiencës kombëtare në zbatimin e një akti ligjor ose rregulloreje ose mbështetur në një vendim të ri të Gjykatës kundër një shteti tjetër anëtar. Në rastin e një vendimi që ka lidhje direkte me shtetin, sipas nenit 46 të Konventës, shteti është i detyruar të marrë masat e nevojshme për t'iu nënshtruar këtij vendimi.

Nga ekzekutivi

26. në disa shtete anëtare, ministria që propozon akte ligjore është gjithashtu përgjegjëse për kontrollin e rregulloreve ekzistuese dhe të praktikave, që nënkupton të paturit njohuri mbi zhvillimet më të reja në jurisprudencën e gjykatës. Në shtetet e tjera anëtare, agjencitë qeveritare u tërheqin vëmendjen organeve të pavarura dhe veçanërisht

gjykatave në lidhje me zhvillime të caktuara në jurisprudencë. Ky aspekt nënvizon rëndësinë e arsimit fillestar dhe trajnimit të vazhdueshëm në lidhje me sistemin e konventës. Organet kompetente të shtetit duhet të sigurojnë që autoritetet lokale apo qendrore përgjegjëse duhet të marrin parasysh konventën dhe jurisprudencën e gjykatës në mënyrë që të shmangen shkeljet.

Nga parlamenti

27. Kërkesat për kontrollin e pajtueshmërisë mund të bëhen në kuadër të debateve parlamentare.

Nga institucionet gjyqësore

28. Kontrolli mund të zërë vend gjithashtu në kuadrin e procedurave gjyqësore të iniciuara nga individë me tagër ligjor përfaqësimi ose madje nga organet shtetërore, persona ose organe të cilat nuk ndikohen direkt (p.sh. përpara Gjykatës Kushtetuese).

Nga institucione të pavarura jogjyqësore

29. Kur qeveria apo parlamenti e vlerëson të arsyeshme, institucionet e pavarura jo gjyqësore, në veçanti institucionet vendase për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, si edhe Avokati i Popullit, krahas përmbushjes së funksioneve të tjera, luajnë një rol të rëndësishëm në kontrollin e mënyrës së zbatimit të ligjeve, dhe veçanërisht Konventës, e cila është pjesë përbërëse e legjislacionit vendas. Në disa vende, këto institucione mundet gjithashtu, në kushte të caktuara, të shqyrtojnë ankesa individuale dhe të propozojnë pyetësorë me nismën e tyre. Ato përpiqen të garantojnë që mangësitë në legjislacionin ekzistues të korrigjohen dhe për këtë qëllim, mund të dërgojnë komunikime zyrtare në parlament ose në qeveri.