

**Recomandarea Rec(2004)6  
a Comitetului de Miniștri către statele membre  
privind îmbunătățirea recursurilor interne**

*(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 Statul 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;

Subliniind că, potrivit art. 13 din Convenție, statele membre s-au angajat să asigure faptul că orice persoană care are o plângere credibilă privind încălcarea drepturilor și libertăților sale garantate de Convenție are dreptul la un recurs efectiv în fața unei autorități naționale;

Reamintind că, pe lângă obligația de a asigura existența unor astfel de recursuri efective în sensul jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită, în continuare „Curtea”), statele au obligația generală de a soluționa problemele subiacente încălcărilor constatate;

Subliniind că este datoria statelor membre să se asigure că recursurile interne sunt efective în drept și în practică și că pot conduce la o decizie pe fondul plângerii și la un remediu adecvat pentru orice încălcare constatată;

Luând notă de faptul că natura și numărul cererilor transmise Curții și al hotărârilor pe care aceasta le pronunță arată că este necesar, mai mult ca oricând, ca statele membre să se asigure, de manieră eficace și în mod

regulat că astfel de recursuri există în toate împrejurările, în special în cazul duratei excesive a procedurilor judiciare;

Estimând că disponibilitatea recursurilor interne efective pentru toate acuzațiile credibile privind încălcări ale Convenției ar trebui să permită reducerea volumului de muncă al Curții ca rezultat, pe de o parte, al descreșterii numărului de cauze cu care este sesizată, iar pe de altă parte, al faptului că tratamentul circumstanțiat al cauzelor la nivel național este de natură să faciliteze examinarea lor ulterioară de către Curte;

Subliniind că îmbunătățirea recursurilor la nivel național, în special în ce privește cauzele repetitive, ar trebui să contribuie, de asemenea, la reducerea volumului de muncă al Curții;

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

- I. să se asigure, printr-o revizuire constantă, în lumina jurisprudenței Curții, că există recursuri interne pentru orice persoană care reclamă, într-o manieră credibilă, o încălcare a Convenției și că aceste recursuri sunt efective, în măsura în care pot conduce la o decizie pe fondul plângerii și la un remediu adecvat pentru fiecare încălcare constatată;
- II. să reexamineze, ca urmare a hotărârilor Curții care relevă deficiențe structurale sau generale în dreptul sau practica statului, eficiența remediilor interne existente și, în măsura în care este necesar, să creeze remedii efective pentru a evita prezentarea la Curte a cauzelor repetitive;
- III. să acorde o atenție particulară, în legătură cu punctele I și II de mai sus, existenței recursurilor efective în caz de reclamație credibilă privind durata excesivă a procedurilor jurisdicționale;

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

## **Anexă la Recomandarea Rec(2004)6**

### **Introducere**

1. Conferința ministerială<sup>1</sup> ținută la Roma la 3 și 4 noiembrie 2000 pentru comemorarea celei de a 50-a aniversări a Convenției europene a drepturilor omului (denumită, în continuare, „Convenția”) a subliniat că responsabilitatea principală pentru asigurarea respectării drepturilor și libertăților proclamate de aceasta incumbă statelor părți, care trebuie să creeze instrumentele juridice necesare pentru prevenirea încălcărilor și, în măsura în care este necesar, pentru a le remedia. Aceasta necesită, în

---

<sup>1</sup> Conferința ministerială europeană privind drepturile omului, paragraful 14.i din Rezoluția nr. 1 („Punerea în aplicare instituțională și funcțională a protecției drepturilor omului la nivel național și european”), Secțiunea A („Îmbunătățirea punerii în aplicare a Convenției în statele membre”)

special, crearea unor recursuri interne efective pentru toate încălcările Convenției, în conformitate cu art. 13 al acesteia<sup>2</sup>. Jurisprudența<sup>3</sup> Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită, în continuare, „Curtea”) a clarificat conținutul acestei obligații care incumbă statelor părți la Convenție, indicând, în special:

- că art. 13 garantează existența în dreptul intern a unui recurs care să garanteze drepturile și libertățile consacrate de Convenție;
- că acest articol are drept efect necesitatea creării unui recurs intern care să analizeze fondul oricărei „plângeri credibile” întemeiate pe Convenție și să ofere remediul adecvat. Conținutul acestei obligații variază în funcție de natura plângerii reclamantului. Totuși, remediul cerut trebuie să fie „efectiv” în drept ca și în practică;
- că aceasta presupune, în special, că este capabil să împiedice executarea măsurilor contrare Convenției și ale căror consecințe sunt potențial ireversibile;
- că „autoritatea” la care se face referire în art. 13 nu trebuie să fie neapărat o autoritatea judiciară, dar atribuțiile sale și garanțiile pe care oferă sunt avute în vedere pentru aprecierea efectivității recursului exercitat în fața acestora;
- că „efectivitatea” unui „recurs” în sensul art. 13 nu depinde de certitudinea unui rezultat favorabil pentru reclamant; totuși ea implică o anumită exigență minimă de rapiditate.

2. În trecutul apropiat, importanța unor astfel de remedii cu privire la durata excesivă a procedurilor judiciare a fost subliniată în mod special<sup>4</sup>, având în vedere că această problemă se află la originea unui număr mare de cereri la Curte, chiar dacă nu este singura.

3. Curtea se confruntă cu un număr din ce în ce mai mare de cereri. Această stare de fapt compromise, pe termen lung, eficacitatea sistemului și reclamă, prin urmare, o reacție viguroasă din partea statelor membre<sup>5</sup>. Disponibilitatea recursurilor efective dobândește o importanță deosebită tocmai în acest context. Îmbunătățirea recursurilor interne disponibile va avea, cel mai probabil, efecte atât cantitative cât și calitative asupra volumului de muncă al Curții:

- pe de o parte, volumul cererilor de examinat trebuie să se reducă: mai puțini reclamânți se vor simți obligați să-și prezinte cauza la Curte dacă examinarea plângerilor lor de către autoritățile interne este suficient de aprofundată;

---

<sup>2</sup> Art. 13 prevede: „Orice persoană, ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de prezenta convenție au fost încălcate, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanțe naționale”. Trebuie menționat că prezenta anexă nu cuprinde referiri particulare la garanțiile procedurale care decurg din drepturile materiale, cum sunt art. 2 și 3

<sup>3</sup> A se vedea, de exemplu, hotărârea Conka împotriva Belgiei din 5 februarie 2002 (paragrafele 64 și urm.)

<sup>4</sup> Hotărârea Kudla împotriva Poloniei din 26 octombrie 2000

<sup>5</sup> A se vedea Declarația Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei din 14 mai 2003 „Garantarea eficacității pe termen lung a Curții Europene a Drepturilor Omului”.

- pe de altă parte, examinarea cererilor de către Curte va fi facilitată dacă examinarea fondului cauzelor este făcută anterior de o autoritate internă, mulțumită îmbunătățirilor remediilor naționale.
4. Prezenta recomandare încurajează, prin urmare, statele membre să-și examineze sistemele juridice în lumina jurisprudenței Curții și să ia, în măsura în care este necesar, măsurile necesare și adecvate pentru garantarea, prin intermediul legislației sau al dezvoltărilor jurisprudențiale, recursurilor efective impuse de art. 13. Această examinare trebuie, în principiu, să aibă loc în mod regulat, dar poate interveni și în urma unei hotărâri a Curții.
5. La început, guvernele statelor membre ar putea solicita experților să realizeze un studiu de eficacitate a recursurilor interne existente în domenii specifice, în scopul de a propune îmbunătățirea lor. Instituțiile naționale pentru promovarea și protecția drepturilor omului și organizațiile neguvernamentale ar putea, de asemenea, să ia parte la această activitate. Disponibilitatea și efectivitatea remediilor interne ar trebuie reexaminată constant și ar trebui, în special, examinate cu ocazia redactării proiectelor de lege care au incidență asupra drepturilor și libertăților protejate de Convenție. Există o legătură evidentă între prezenta recomandare și cea referitoare la verificarea compatibilității proiectelor de lege, a legilor în vigoare și a practicilor administrative cu normele stabilite de Convenție.
6. În cadrul celor de mai sus, următoarele considerații pot fi avute în vedere.

### **Convenția ca parte integrantă a ordinii juridice interne**

7. O primă cerință pentru existența unui remediu efectiv este garantarea drepturilor din Convenție în ordinea juridică internă. În acest context, faptul că Convenția a devenit parte integrantă din ordinea juridică internă în toate statele părți reprezintă o dezvoltare salutară. Această evoluție a favorizat disponibilitatea recursurilor efective. Este însoțită de faptul că instanțele și autoritățile executive respectă din ce în ce mai bine jurisprudența Curții în aplicarea dreptului intern și sunt conștiente de obligația lor de a se conforma hotărârilor Curții în cauze care privesc direct statul lor (a se vedea, art. 46 din Convenție). Această tendință a fost întărită de îmbunătățirea posibilităților de a obține, în conformitate cu Recomandarea Rec(2002)2<sup>6</sup>, reexaminarea sau redeschiderea, de către autoritățile naționale competente, a anumitor proceduri care au stat la baza încălcărilor constatate de Curte.
8. Îmbunătățirea recursurilor interne impune, de asemenea, desfășurarea unor acțiuni suplimentare astfel încât autoritățile naționale, în aplicarea dreptului intern, să poată ține seama de cerințele Convenției și în special de cele care decurg din hotărârile Curții privitoare la statul lor. Aceasta înseamnă, în special, îmbunătățirea publicării și difuzării jurisprudenței Curții (în măsura în care este necesar, prin traducerea ei în limba națională a statului respectiv) și formarea judecătorilor și a altor funcționari ai statului

---

<sup>6</sup> Recomandarea Rec(2002)2 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind reexaminarea sau redeschiderea anumitor cauze la nivel național ca urmare a hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului, adoptată la 19 ianuarie 2000 la cea de-a 694-a reuniune a delegaților miniștrilor

privitor la aceste cerințe. Prezenta recomandare este astfel strâns legată și de alte două recomandări adoptate de Comitetul de Miniștri în aceste domenii<sup>7</sup>.

### **Recursuri specifice și recursuri generale**

9. Cele mai multe recursuri interne pentru încălcările Convenției au fost create cu un câmp de aplicare țintit. Experiența arată că aceste sisteme de „recursuri specifice” (de exemplu, în materia termenelor nerezonabile) pot fi foarte eficiente dacă sunt concepute și puse în aplicare într-o manieră corespunzătoare. Ele pot limita, de asemenea, numărul de cereri în fața Curții și numărul cauzelor care necesită o examinare de durată din partea sa.

10. Mai multe state membre au introdus, de asemenea, un recurs general (de exemplu, în fața Curții Constituționale) susceptibil de a fi utilizat pentru plângerile care nu pot fi examinate în cadrul unui recurs specific. În unele state membre, acest recurs general poate fi exercitat, de asemenea, în paralel cu sau chiar înaintea epuizării altor recursuri juridice. Unele state membre adaugă cerința ca măsura să fie contestată pe motiv că încalcă grav drepturile constituționale și că refuzul de a examina apelul ar avea consecințe grave și ireparabile pentru recurent. Trebuie subliniat că statele care dispun de un astfel de recurs general au tendința să aibă mai puține cazuri la Curte.

11. Acestea fiind spuse, revine statelor membre să decidă ce sistem este cel mai adecvat pentru asigurarea protecției necesare a drepturilor din Convenție, luând în considerare tradițiile lor constituționale și circumstanțele particulare.

12. Oricare ar fi sistemul ales, experiența actuală arată că există încă unele curențe în numeroase state membre în ce privește disponibilitatea și/sau efectivitatea recursurilor interne, având drept consecință un volum de muncă suplimentar pentru Curte.

### **Recursuri în urma unei hotărâri „pilot”**

13. După ce o hotărâre a Curții care relevă deficiențe structurale sau generale în dreptul sau practica statului („hotărâre pilot”) a fost adoptată, iar un număr mare de cereri la Curte privitoare la aceeași problemă („cauze repetitive”) sunt pe rol sau susceptibile de a fi introduse la Curte, statul pârât trebuie să se asigure că potențialii reclamanți dispun de un recurs efectiv care să le permită să se adreseze unei autorități naționale competente, recurs care ar putea fi, în egală măsură, utilizat de reclamanții actuali. Un astfel de recurs rapid și eficient le-ar permite să obțină o

---

<sup>7</sup> Recomandarea Rec(2002)13 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind publicarea și difuzarea în statele membre a textului Convenției europene a drepturilor omului și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, adoptată la 18 decembrie 2002 la cea de-a 822-a reuniune a delegaților miniștrilor. Recomandarea Rec(2004)4 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind Convenția europeană a drepturilor omului în învățământul universitar și formarea profesională, adoptată la 12 mai 2004 la cea de-a 114-a sesiune a Comitetului de Miniștri

reparație la nivel intern, în conformitate cu principiul subsidiarității sistemului Convenției.

14. Introducerea unui astfel de recurs intern ar putea contribui, în egală măsură, în mod semnificativ, la reducerea volumului de muncă al Curții. În vreme ce executarea rapidă a hotărârii pilot rămâne esențială pentru soluționarea problemei structurale și prevenirea în acest fel a cererilor viitoare privind aceeași problemă, poate exista o categorie de persoane care au fost deja afectate de această problemă înainte de rezolvarea sa. Pentru aceste persoane, existența unui recurs menit să garanteze o reparație la nivel intern ar permite Curții să le invite să utilizeze noul recurs și, dacă este cazul, să declare inadmisibile cererile lor.

15. Pot exista mai multe opțiuni pentru a atinge acest obiectiv, în funcție, printre altele, de natura problemei structurale în cauză și după cum persoana afectată de această problemă a introdus deja o cerere la Curte sau nu.

16. În special, în urma unei hotărâri pilot care a relevat o problemă structurală specifică, ar putea fi, de exemplu, adoptată o abordare ad hoc, prin care statul în cauză să examineze oportunitatea introducerii unui recurs specific sau a extinderii unui recurs existent pe cale legislativă sau jurisprudențială.

17. În cadrul acestei examinări de la caz la caz, statele ar putea prevedea, dacă acest lucru apare ca fiind oportun, posibilitatea redeschiderii procedurilor similare celor dintr-o cauză pilot care a stabilit o încălcare a Convenției, în vederea degrevării Curții de aceste cauze și, în măsura în care este necesar, a punerii la dispoziție a unui remediu mai rapid pentru persoana în cauză. Criteriile enumerate în Recomandarea Rec(2000)2 a Comitetului de Miniștri pot servi drept sursă de inspirație în acest sens.

18. În cazul în care recursurile specifice au fost create ca urmare a unei cauze pilot, guvernele ar trebui să informeze rapid Curtea, pentru ca aceasta să le poate lua în considerare în examinarea cauzelor repetitive subsecvente.

19. Cu toate acestea, nu ar fi necesar sau adecvat să se creeze recursuri noi sau să se acorde celor existente un anumit efect retroactiv, în urma fiecărei cauze în care o hotărâre a Curții a identificat o problemă structurală. În anumite cazuri, ar putea fi preferabil să se lase cauzele în examinarea Curții, în special pentru a evita obligarea reclamantului să suporte sarcina suplimentară a epuizării din nou a recursurilor interne care, în plus, nu ar fi înființate decât după adoptarea modificărilor legislative.

### **Recursuri în caz de reclamație credibilă privind durata excesivă a procedurilor judiciare**

20. Problema recursurilor efective este astăzi deosebit de actuală în cazul reclamațiilor privind durata nerezonabilă a procedurilor, care fac obiectul unui mare număr de cereri depuse la Curte. Astfel, în hotărârea Kudla împotriva Poloniei din 26 octombrie 2000, Curtea a subliniat importanța

existenței unui recurs efectiv pentru aceste plângeri, potrivit art. 13 din Convenție. Ca urmare a impulsului dat de Curte în această hotărâre, statele membre au propus mai multe soluții, care să ofere recursuri efective care să permită constatarea încălcărilor și acordarea remediilor adecvate în acest domeniu.

#### *Durata rezonabilă a procedurilor*

21. Numeroase state membre prevăd în dreptul lor intern, prin diferite mijloace (durate maxime, posibilitatea solicitării accelerării procedurii), că durata procedurii trebuie să fie rezonabilă. În materie penală, civilă și administrativă, unele state membre prevăd termene maxime pentru fiecare fază a procedurii. Integrarea Convenției în sistemele juridice ale statelor membre, în special condiția procesului într-un termen rezonabil, prevăzută în art. 6, a revigorat și completat aceste exigențe ale dreptului intern.

#### *Prevenirea întârzierilor și accelerarea procedurilor*

22. Dacă termenele legale – în special în materie penală – nu sunt respectate sau dacă durata procedurii este considerată nerezonabilă, dreptul intern din numeroase state membre prevede că persoana în cauză poate introduce o cerere de accelerare a procedurii. Dacă această cerere este admisă, ea poate conduce la o decizie care să impună o limită de timp în interiorul căreia instanța – sau procurorul, după caz – trebuie să ia anumite măsuri procedurale, cum sunt terminarea anchetei sau stabilirea datei procesului. În unele state membre, instanțele pot decide că procedura trebuie terminată înainte de o anumită dată. În cazul în care există un recurs general la Curtea Constituțională, plângerea trebuie depusă, în anumite împrejurări, chiar înainte de epuizarea altor remedii interne.

#### *Diferite forme de reparație*

23. În cea mai mare parte a statelor membre, există proceduri care oferă reparație pentru durata nerezonabilă a procedurilor, indiferent că sunt în curs sau sunt încheiate. O formă de reparație des practică, în special în cauzele deja terminate, este compensația pecuniară. În unele cazuri, depășirea de către o autoritate publică a termenelor prescrise pentru luarea unei decizii face să opereze din oficiu prezumția unei decizii favorabile reclamantului. În altele, în materie penală, sancțiunea poate fi mai blândă pentru a compensa faptul că procedura penală a depășit un termen rezonabil.

#### *Asistența facultativă pentru crearea unor recursuri efective*

24. Recomandarea mandatează Secretarul General al Consiliului Europei să se asigure că sunt disponibile resursele necesare în vederea acordării asistenței adecvate statelor membre care o solicită, pentru a le ajuta să creeze recursurile efective impuse de Convenție. Poate lua forma, de exemplu, a studiilor făcute de experți consultanți asupra recursurilor interne disponibile pentru a îmbunătăți eficacitatea acestora.