



**Pactul internațional
cu privire la
drepturile civile și
politice**

Distrib.
GENERALĂ

CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13
26 mai 2004

Originalul: LIMBA ENGLEZĂ

Tradus și revizuit de IER
(<http://ier.gov.ro/>)

COMITETUL DREPTURILOR OMULUI
Cea de-a optsprezecea sesiune

Comentariul general nr. 31 [80]

Natura obligației legale generale impuse statelor părți la pact

Adoptat la 29 martie 2004 (cea de-a 2187-a sesiune)

1. Prezentul comentariu general înlocuiește Comentariul general nr. 3 ale cărui principii le reflectă și le dezvoltă. Întrucât dispozițiile generale de la articolul 2 alineatul (1), referitoare la nediscriminare, au fost abordate în Comentariul general nr. 18 și în Comentariul general nr. 28, prezentul comentariu general ar trebui citit în lumina acestora.
2. Deși articolul 2 enunță obligațiile statelor părți față de indivizi în calitate de titulari de drepturi în temeiul pactului, fiecare stat parte are un interes juridic în ceea ce privește îndeplinirea de către fiecare dintre celelalte state părți a obligațiilor sale. Acest lucru rezultă din faptul că „normele privind drepturile fundamentale ale omului” sunt obligații *erga omnes* și (din faptul) că, astfel cum se precizează în al patrulea paragraf al preambulului pactului, potrivit Cartei Națiunilor Unite, statele au obligația de a promova respectarea universală și efectivă a drepturilor omului și a libertăților fundamentale ale omului. În plus, caracterul contractual al tratatului presupune că orice stat parte la un tratat are obligația, față de fiecare dintre toate celelalte state părți, să își respecte angajamentele asumate în temeiul tratatului respectiv. În acest sens, Comitetul reamintește statelor părți că este de dorit ca acestea să facă declarația menționată la articolul 41.

În plus, acesta reamintește statelor părți care au făcut deja această declarație potențialul interes al recurgerii de către acestea la procedura prevăzută la articolul respectiv. Cu toate acestea, simplul fapt că există, în privința statelor părți care au făcut declarația în temeiul articolului 41, un mecanism interstatual formal, care prevede că plângerile trebuie adresate Comitetului drepturilor omului, nu înseamnă că această procedură este singura metodă prin care statele părți își pot susține interesul în ceea ce privește îndeplinirea de către celelalte state părți a obligațiilor ce le revin. Dimpotrivă, ar trebui să se considere că procedura prevăzută la articolul 41 este complementară interesului statelor părți în privința îndeplinirii de către fiecare dintre acestea a obligațiilor pe care le au, și nu diminuează acest interes. În consecință, Comitetul recomandă statelor părți să ia în considerare opinia conform căreia încălcarea de către orice stat parte a drepturilor prevăzute de pact necesită atenția lor. Atragerea atenției asupra unor posibile încălcări de către alte state părți ale obligațiilor prevăzute de pact și solicitarea statelor în cauză să își respecte obligațiile ce le revin în temeiul pactului nu ar trebui considerate, în niciun caz, drept acte neamicale, ci o reflectare a interesului legitim al comunității.

3. Articolul 2 definește domeniul de aplicare al obligațiilor legale asumate de statele părți la pact. Acesta impune statelor părți obligația generală de a respecta și de a garanta drepturile recunoscute în pact tuturor persoanelor care se găsesc pe teritoriul lor și țin de jurisdicția lor (a se vedea infra, punctul 10). În conformitate cu principiul enunțat la articolul 26 din Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor, statele părți sunt obligate să pună în aplicare cu bunăcredință obligațiile care decurg din pact.

4. Obligațiile prevăzute de pact, în general, și de articolul 2, în special, incumbă fiecărui stat parte în ansamblu. Toate ramurile guvernului (puterea executivă, cea legislativă și cea judecătorească), precum și alte autorități publice sau guvernamentale, de la orice nivel – național, regional sau local – sunt în măsură să angajeze răspunderea statului parte. Puterea executivă, care, de regulă, reprezintă statul parte la nivel internațional, inclusiv în fața Comitetului, nu poate invoca faptul că o acțiune incompatibilă cu dispozițiile pactului a fost realizată de o altă autoritate a statului, pentru a încerca să exonereze statul parte de răspunderea pentru acțiunea în cauză și incompatibilitatea care decurge din aceasta. Această interpretare decurge direct din principiul enunțat la articolul 27 din Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor, potrivit căruia un stat parte „nu poate invoca dispozițiile dreptului său intern pentru a justifica neexecutarea unui tratat”. Deși articolul 2 alineatul (2) permite statelor părți să pună în aplicare drepturile

recunoscute în pact în conformitate cu procedura lor constituțională, același principiu operează astfel încât să împiedice statele părți să invoce dispoziții ale dreptului constituțional sau alte aspecte ale dreptului intern pentru a justifica neîndeplinirea sau nepunerea în aplicare a obligațiilor care decurg din tratat. În acest sens, Comitetul reamintește statelor părți, care au o structură federală, de termenii articolului 50, conform căruia dispozițiile pactului „se aplică fără nici o limitare sau excepție tuturor unităților constitutive ale statelor federale”.

5. Articolul 2 alineatul (1), care prevede obligația de a respecta și de a garanta drepturile recunoscute de pact, are efect imediat pentru toate statele părți. Articolul 2 alineatul (2) prevede cadrul general în care trebuie să fie promovate și protejate drepturile specificate în pact. În consecință, Comitetul a precizat anterior, în Comentariul general nr. 24, că rezervele cu privire la articolul 2 ar fi incompatibile cu pactul atunci când acestea sunt analizate în lumina obiectelor și scopurilor sale.

6. Obligația legală prevăzută la articolul 2 alineatul (1) este atât negativă, cât și pozitivă. Statele părți trebuie să se abțină de la încălcarea drepturilor recunoscute de pact, iar orice restrângere a oricăruia dintre aceste drepturi trebuie să fie permisă în temeiul dispozițiilor relevante ale pactului. În cazul în care sunt impuse astfel de restrângeri, statele trebuie să demonstreze necesitatea lor și să ia numai acele măsuri care sunt proporționale cu îndeplinirea obiectivelor legitime, pentru a asigura o protecție continuă și efectivă a drepturilor prevăzute de pact. În niciun caz, restrângerile nu pot fi aplicate sau invocate într-o manieră care ar aduce atingere esenței unui drept prevăzut de pact.

7. Articolul 2 impune ca statele părți să adopte măsuri legislative, judiciare, administrative, educative și alte măsuri adecvate pentru a-și îndeplini obligațiile legale. Comitetul consideră că este importantă creșterea gradului de conștientizare cu privire la pact nu doar în rândul funcționarilor publici și (al) agenților de stat, ci și în rândul populației în general.

8. Întrucât obligațiile enunțate la articolul 2 alineatul (1) leagă statele [părți], acestea nu au, ca atare, un efect orizontal direct în dreptul internațional. Pactul nu poate fi considerat un substitut al dreptului intern penal sau civil. Cu toate acestea, obligațiile pozitive ale statelor părți, de a garanta drepturile recunoscute de pact, vor fi îndeplinite pe deplin numai dacă indivizii sunt protejați de stat, nu doar împotriva încălcării de către agenții săi a drepturilor prevăzute de pact,

ci și împotriva actelor săvârșite de persoane (private) sau entități private care ar afecta exercitarea drepturilor enunțate în pact, în măsura în care acestea pot să fie aplicate între persoane private sau entități private. Pot exista situații în care neîndeplinirea obligației de a garanta drepturile recunoscute în pact, astfel cum se prevede la articolul 2, ar conduce la încălcarea acestor drepturi de către statele părți, ca urmare a faptului că acestea permit săvârșirea unor astfel de acte sau nu iau măsuri corespunzătoare ori nu exercită diligența necesară pentru prevenirea, pedepsirea și anchetarea unor astfel de acte sau pentru repararea prejudiciului cauzat prin astfel de acte de către persoane sau entități private. Statelor li se reamintește că există o legătură între obligațiile pozitive impuse în temeiul articolului 2 și necesitatea de a pune la dispoziție căi de recurs efective în cazul unor încălcări, în conformitate cu articolul 2 alineatul (3). Pactul însuși vizează, la unele articole, anumite domenii în care statele părți au obligația pozitivă de a reglementa activitățile persoanelor sau entităților private. De exemplu, garanțiile privind respectarea vieții particulare, prevăzute la articolul 17, trebuie protejate prin lege. De asemenea, din articolul 7 reiese implicit faptul că statele părți trebuie să ia măsuri pozitive pentru a se asigura că persoanele sau entitățile private nu supun alte persoane aflate sub autoritatea lor nici torturii și nici unor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante. În domeniile care privesc aspecte fundamentale ale vieții obișnuite, cum ar fi munca sau locuința, indivizii trebuie să fie protejați împotriva discriminării în sensul articolului 26.

9. Beneficiarii drepturilor recunoscute de pact sunt persoanele particulare. Deși, cu excepția articolului 1, pactul nu menționează drepturile persoanelor juridice sau ale altor entități sau colectivități similare, multe dintre drepturile recunoscute de pact, cum ar fi libertatea de a-și manifesta religia sau convingerea (articolul 18), libertatea de asociere (articolul 22) sau drepturile membrilor minorităților (articolul 27), pot fi exercitate în solidar cu alte persoane. Faptul că există o competență a Comitetului de a primi și de a examina comunicările, limitată la cele transmise de către sau în numele persoanelor particulare (articolul 1 din Protocolul opțional) nu împiedică aceste persoane să susțină că acțiunile sau omisiunile care privesc persoane juridice și entități similare constituie o încălcare a propriilor drepturi.

10. Statele părți sunt obligate, în temeiul articolului 2 alineatul (1), să respecte și să garanteze tuturor indivizilor care se găsesc pe teritoriul lor și țin de competența lor drepturile recunoscute în pact. Aceasta înseamnă că un stat parte trebuie să respecte și să garanteze drepturile prevăzute în pact oricărei persoane aflate sub autoritatea sau sub controlul efectiv al acestui stat parte, chiar

dacă nu se află pe teritoriul statului respectiv. Astfel cum s-a precizat în Comentariul general nr. 15, adoptat în cadrul celei de-a douăzeci și șaptea sesiuni (1986), exercitarea drepturilor prevăzute de pact nu se limitează la cetățenii statelor părți, ci trebuie să fie asigurată tuturor persoanelor, indiferent de naționalitatea lor sau dacă sunt apatride, cum ar fi solicitanții de azil, refugiații, lucrătorii migranți și alte persoane care se pot afla pe teritoriul statului parte sau care țin de competența acestuia. Acest principiu se aplică și persoanelor aflate sub autoritatea sau sub controlul efectiv al forțelor unui stat parte care acționează în afara teritoriului său, indiferent de circumstanțele în care s-a obținut o astfel de autoritate sau un astfel de control efectiv, cum ar fi forțele care constituie un contingent național al unui stat parte, desemnat pentru desfășurarea unei operațiuni internaționale de menținere a păcii sau de impunere a păcii.

11. Astfel cum reiese din Comentariul general nr. 29¹, pactul se aplică și în situațiile de conflict armat, cărora li se aplică normele dreptului internațional umanitar. Deși, în privința anumitor drepturi recunoscute în pact, normele mai specifice ale dreptului internațional umanitar pot fi deosebit de relevante pentru interpretarea drepturilor prevăzute de pact, cele două domenii de drept sunt complementare și nu se exclud reciproc.

12. În plus, obligația de la articolul 2, care impune statelor părți să respecte și să garanteze drepturile recunoscute în pact tuturor persoanelor aflate pe teritoriul lor și tuturor persoanelor aflate sub controlul lor, implică obligația statelor de a nu extrăda, deporta, expulza sau îndepărta în alt fel o persoană aflată pe teritoriul lor, în cazul în care există motive întemeiate pentru a crede că persoana în cauză este expusă unui risc real de vătămare ireparabilă, precum cea avută în vedere la articolele 6 și 7 din pact, fie în țara în care aceasta urmează să fie îndepărtată, fie în orice țară în care aceasta poate fi îndepărtată ulterior. Autoritățile judiciare și administrative competente ar trebui să fie informate cu privire la necesitatea de a asigura respectarea obligațiilor care decurg din pact în astfel de situații.

¹ Comentariul general nr.29 privind starea de urgență, adoptat la 24 iulie 2001, reprodus în Raportul anual pentru 2001, A/56/40, anexa VI, punctul 3.

13. Articolul 2 alineatul (2) impune ca statele părți să ia măsurile necesare pentru a pune în aplicare, în ordinea lor internă, drepturile recunoscute în pact. Rezultă că, exceptând cazul în care drepturile prevăzute de pact sunt protejate deja prin legislația sau practicile lor naționale, statele părți sunt obligate ca, după ratificarea pactului, să aducă modificările necesare legilor și practicilor naționale, pentru a asigura conformitatea acestora cu pactul. În cazul în care există neconcordanțe între dreptul intern și pact, articolul 2 prevede ca legislația sau practicile interne să fie modificate pentru a îndeplini standardele impuse de garanțiile materiale ale pactului în privința drepturilor garantate de pact. Articolul 2 permite unui stat parte să procedeze la aceste modificări în conformitate cu propria structură constituțională internă și, prin urmare, nu impune ca pactul să fie direct aplicabil de instanțe, prin încorporarea dispozițiilor acestuia în dreptul intern. Cu toate acestea, Comitetul consideră că drepturile garantate de pact pot beneficia de o protecție sporită în statele în care pactul face parte automat din ordinea juridică internă sau este încorporat în mod specific în aceasta. Comitetul solicită statelor părți în care pactul nu face parte din ordinea lor juridică internă să ia în considerare încorporarea pactului în aceasta, pentru ca, astfel, să devină parte din dreptul intern, cu scopul de a facilita realizarea deplină a drepturilor recunoscute de pact, în conformitate cu articolul 2.

14. Obligația enunțată la articolul 2 alineatul (2), de a lua măsuri pentru a asigura punerea în aplicare a drepturilor prevăzute de pact, are un caracter absolut și un efect imediat. Nerespectarea acestei obligații nu poate fi justificată prin referire la considerente politice, sociale, culturale sau economice interne.

15. Articolul 2 alineatul (3) prevede că, pe lângă asigurarea unei protecții efective a drepturilor recunoscute de pact, statele părți trebuie să se asigure că indivizii dispun, de asemenea, de căi de recurs accesibile și efective pentru a-și apăra aceste drepturi. Astfel de căi de recurs ar trebui adaptate în mod corespunzător, astfel încât să se țină seama de vulnerabilitatea deosebită a anumitor categorii de persoane, în special a copiilor. Comitetul acordă importanță instituirii de către statele părți a unor mecanisme judiciare și administrative adecvate pentru soluționarea plângerilor referitoare la încălcarea unor drepturi, formulate în temeiul dreptului intern. Comitetul constată că exercitarea drepturilor recunoscute de pact poate fi asigurată efectiv de către sistemul judiciar în diverse feluri, fie prin aplicarea directă a pactului, prin aplicarea unor dispoziții constituționale sau a altor dispoziții legale comparabile, fie prin interpretarea implicațiilor pe care le au dispozițiile pactului în aplicarea dreptului național. Mecanismele

administrative sunt deosebit de necesare pentru a pune în aplicare obligația generală de a efectua anchete prompte, temeinice și eficiente cu privire la acuzațiile de încălcări, prin intermediul unor organe independente și imparțiale. Instituțiile naționale pentru drepturile omului, care dispun de competențe adecvate, pot avea un rol în acest scop. Neanchetarea de către un stat parte a acuzațiilor de încălcări ar putea constitui, în sine, o încălcare separată a pactului. Încetarea unei încălcări continue este un element esențial al dreptului la o cale de recurs efectivă.

16. Articolul 2 alineatul (3) impune ca statele părți să acorde reparații persoanelor ale căror drepturi prevăzute de pact au fost încălcate. Dacă nu sunt acordate reparații persoanelor ale căror drepturi prevăzute de pact au fost încălcate, nu este îndeplinită obligația de a pune la dispoziție o cale de recurs efectivă, care este esențială pentru eficacitatea articolului 2 alineatul (3). Pe lângă despăgubirile prevăzute în mod expres la articolul 9 alineatul (5) și articolul 14 alineatul (6), Comitetul consideră că pactul implică, în general, obligația acordării unor reparații adecvate. Comitetul observă că, după caz, reparațiile pot lua forma unei restituiri, a unei reabilitări și a unor măsuri reparatorii cum ar fi prezentarea de scuze publice, declarațiile oficiale, garanțiile privind nerepetarea încălcării și modificările aduse legislației și practicilor relevante, precum și aducerea în fața justiției a autorilor încălcărilor drepturilor omului.

17. În general, nerecunoașterea existenței unei obligații de a lua măsuri pentru a preveni repetarea unei încălcări a pactului ar fi contrară scopurilor pactului. În consecință, în cauzele cu care a fost sesizat în temeiul protocolului opțional, Comitetul a menționat în mod frecvent în cadrul constatărilor sale necesitatea de a adopta măsuri care să asigure, dincolo de repararea prejudiciului suferit de victime, evitarea repetării tipului de încălcare examinată în cauză. Astfel de măsuri pot necesita modificarea legislației sau a practicilor statului parte.

18. În cazul în care anchetele menționate la punctul 15 evidențiază existența unor încălcări ale anumitor drepturi prevăzute de pact, statele părți trebuie să se asigure că cei responsabili sunt aduși în fața justiției. La fel ca în cazul în care statul nu realizează o anchetă, neaducerea în fața justiției a autorilor unor astfel de încălcări ar putea, în sine, să conducă la o încălcare separată a pactului. Aceste obligații se raportează în special la încălcările recunoscute ca fiind infracțiuni în temeiul dreptului intern sau internațional, cum ar fi tortura și tratamente crude, inumane și degradante similare (articolul 7), execuțiile sumare și arbitrare (articolul 6) și dispariția forțată (articolele 7 și 9 și, adesea, articolul 6). Într-adevăr, problema impunității autorilor aceste

încălări, care preocupă Comitetul în mod constant, poate constitui un factor important ce contribuie la repetarea încălcărilor. Atunci când sunt comise în cadrul unui atac generalizat sau sistematic lansat împotriva unei populații civile, aceste încălcări ale pactului constituie crime împotriva umanității (a se vedea Statutul de la Roma al Curții Penale Internaționale, articolul 7).

În consecință, în cazul în care funcționari publici sau agenți ai statului au săvârșit încălcări ale drepturilor recunoscute de pact menționate în prezentul punct, statele părți în cauză nu pot scuti autorii infracțiunilor de răspunderea personală, așa cum s-a întâmplat în cazul anumitor amnistieri [a se vedea Comentariul general nr. 20 (44)], imunități legale și exonerări de răspundere anterioare. În plus, niciun statut oficial nu justifică exonerarea de răspundere juridică a persoanelor care pot fi acuzate că sunt responsabile pentru astfel de încălcări. De asemenea, ar trebui eliminate și alte obstacole în calea stabilirii răspunderii juridice, cum ar fi apărarea întemeiată pe respectarea ordinelor superiorilor sau termenele de prescripție nejustificat de scurte, în cazurile în care sunt aplicabile astfel de limitări. Statele părți ar trebui, de asemenea, să se asiste reciproc pentru a aduce în fața justiției persoanele suspectate de comiterea unor acte care constituie încălcări ale pactului și care se pedepsesc în temeiul dreptului intern sau internațional.

19. În plus, Comitetul consideră că dreptul la o cale de recurs efectivă poate impune statelor părți, în anumite circumstanțe, să prevadă și să pună în aplicare măsuri provizorii sau asiguratorii pentru a evita continuarea încălcărilor și pentru a încerca să repare cât mai repede posibil orice prejudiciu care ar fi putut fi cauzat de astfel de încălcări.

20. Chiar și atunci când sistemele juridice ale statelor părți prevăd în mod oficial o cale de atac adecvată, tot au loc încălcări ale drepturilor prevăzute de pact. Acest lucru se datorează probabil nefuncționării eficiente a căilor de atac. În consecință, statelor părți li se solicită să furnizeze, în rapoartele lor periodice, informații cu privire la obstacolele din calea eficacității căilor de atac existente.
