

Рекомендація Rec (2004) 5
Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам
щодо перевірки законопроектів, існуючих законів
та адміністративної практики на відповідність стандартам,
викладеним в Європейській конвенції з прав людини

*Ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи
на 114 засіданні заступників міністрів 12 травня 2004 року*

(неофіційний переклад)

Комітет Міністрів згідно зі статтею 15(b) Статуту Ради Європи,
вважаючи, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами і що одним із найважливіших засобів досягнення цієї мети є забезпечення і подальше здійснення прав людини та основних свобод;

знову підтверджуючи своє переконання, що Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (далі — Конвенція) має залишатися головним орієнтиром у справі захисту прав людини в Європі, та пам'ятаючи про своє зобов'язання вживати заходів для гарантування довгострокової ефективності системи контролю, встановленої Конвенцією;

нагадуючи про субсидіарний характер встановленого Конвенцією механізму контролю, який згідно зі статтею 1 означає, що права та свободи, гарантовані Конвенцією, мають захищатися передусім на національному рівні та застосовуватися національними органами;

вітаючи у цьому контексті те, що Конвенція стала невід'ємною складовою національного правопорядку всіх держав-учасниць, і відзначаючи важливу роль національних судів у цьому процесі;

нагадуючи, що, відповідно до пункту 1 статті 46 Конвенції Високі Договірні Сторони зобов'язуються виконувати остаточні рішення Європейського суду з прав людини (далі — Суд) у будь-якій справі, в якій вони є сторонами;

вважаючи, що державам-членам потрібно докласти подальших зусиль для забезпечення цілковитої дієвості Конвенції, зокрема шляхом тривалої адаптації національних стандартів до стандартів Конвенції у світлі прецедентної практики Суду;

будучи переконаним, що перевірка законопроектів, існуючих законів та адміністративної практики на відповідність Конвенції є необхідною для запобігання порушенням прав людини та зменшення кількості заяв, що подаються до Суду;

наголошуючи на важливості консультацій з різноманітними компетентними та незалежними органами, у тому числі національними інституціями з підтримки і захисту прав людини та неурядовими організаціями;

враховуючи різноманітність практики в державах-членах щодо перевірки на відповідність;

беручи до уваги приклади позитивної практики, наведені в Додатку,
рекомендує державам-членам:

I. Забезпечити наявність належних та ефективних механізмів для систематичної перевірки законопроектів на відповідність Конвенції у світлі прецедентної практики Суду.

II. Забезпечити наявність таких механізмів для перевірки на відповідність у разі необхідності існуючих законів та адміністративної практики, включаючи викладене у постановах, наказах та циркулярах.

III. Забезпечити якомога швидшу адаптацію законів та адміністративної практики з метою запобігання порушенням Конвенції. Доручає Генеральному секретареві Ради

Європи забезпечити всі необхідні ресурси для належного сприяння державам-членам, які звертаються з проханням про допомогу у виконанні цієї Рекомендації.

Додаток до Рекомендації Rec (2004) 5

Вступ

1. Незважаючи на реформу системи контролю, встановлену відповідно до Європейської конвенції з прав людини (далі — Конвенція), що проводиться на підставі Протоколу № 11, кількість заяв, поданих до Європейського суду з прав людини (далі — Суд) постійно зростає, що призводить до значних затримок у розгляді справ.

2. Така ситуація стала наслідком спрощеного доступу до Європейського суду, а також постійного вдосконалення системи захисту прав людини в Європі, проте не слід забувати, що саме сторони Конвенції згідно з принципом субсидіарності залишаються основними гарантами прав, викладених у Конвенції. Відповідно до статті 1 Конвенції "Високі Договірні Сторони гарантують кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в розділі I цієї Конвенції". Таким чином, найефективніший та безпосередній захист прав і свобод, гарантованих Конвенцією, слід забезпечувати на національному рівні. Така вимога стосується всіх державних органів, зокрема судів, адміністративних та законодавчих органів.

3. Головною передумовою ефективного захисту Конвенцією прав людини в Європі є застосування Конвенції державами в їхньому правопорядку у світлі прецедентної практики Суду. Це передусім передбачає приведення державами законів та адміністративної практики у відповідність з Конвенцією.

4. Ця рекомендація заохочує держави до створення механізмів, які дають змогу перевірити як законопроекти, так і існуюче законодавство, а також адміністративну практику на відповідність Конвенції. Приклади позитивної практики викладено нижче. Таким чином, виконання рекомендації має сприяти запобіганню порушень прав людини в державах-членах і, як наслідок — допомогти у зменшенні потоку справ, що надходять до Суду.

Перевірка на відповідність законопроектів

5. Державам-членам рекомендується впровадити систематичну перевірку на відповідність Конвенції законопроектів, особливо тих, що можуть вплинути на права та свободи, які вона захищає. Це — ключовий момент: ухвалюючи закон, що успішно пройшов перевірку на відповідність Конвенції, держава зменшує ризик того, що в цьому законі закладено порушення Конвенції і що Суд виявить таке порушення. Більше того, у такий спосіб держава встановлює для своїх адміністративних органів узгоджені з Конвенцією рамки діяльності стосовно всіх, хто перебуває під її юрисдикцією.

6. У деяких випадках для проведення перевірки може передбачатися допомога Ради Європи. Така допомога вже доступна, зокрема стосовно законопроектів щодо свободи віросповідання, відмови від проходження військової служби з релігійних чи інших міркувань, свободи інформації, свободи об'єднання тощо. Проте кожна держава сама вирішує, чи враховувати висновки, зроблені в рамках цієї допомоги.

Перевірка на відповідність чинних законів

7. Коли це необхідно, слід також перевіряти на відповідність і чинні закони. Розвиток прецедентного права Суду може істотно впливати на закон, який початково відповідав Конвенції або який перед прийняттям не підлягав перевірці на відповідність.

8. Така перевірка виявляється надзвичайно важливою для законів, які стосуються тих сфер, де, як показує досвід, існує особливий ризик порушення прав людини,

наприклад, діяльність правоохоронних органів, кримінальні провадження, умови тримання під вартою, права іноземців тощо.

Перевірка на відповідність адміністративної практики

9. Ця рекомендація, у разі потреби, стосується й відповідності Конвенції адміністративних положень, а отже, має на меті забезпечення поваги до прав людини у щоденній практиці. Надзвичайно важливо, щоб органи, передусім ті, що мають повноваження обмежувати здійснення прав людини, мали всі необхідні ресурси для забезпечення того, щоб їхня діяльність відповідала Конвенції.

10. Слід зазначити, що ця рекомендація також поширюється на адміністративну практику, яка не є предметом регулювання. Забезпечення державами її перевірки на відповідність Конвенції є надзвичайно важливим.

Процедури на підтримку подальших заходів після проведення перевірки

11. Для того, щоб перевірка мала практичні результати, а не обмежувалась лише констатацією того, що певне положення несумісне з Конвенцією, необхідно, щоб держави-члени забезпечили вжиття подальших заходів після такої перевірки.

12. В рекомендації наголошується на необхідності державам-членам вживати заходів для досягнення викладених у ній цілей. Отже, після перевірки держави-члени повинні, коли це необхідно, негайно вжити необхідних заходів, щоб змінити закони та адміністративну практику з метою їх узгодження з Конвенцією. Для цього вони повинні покращити або створити відповідні механізми перегляду, які слід систематично і невідкладно застосовувати, якщо положення національного права визнано несумісним з Конвенцією. Однак варто зазначити, що для забезпечення такої узгодженості зазвичай достатньо вдатися до змін у судочинстві та практичній діяльності. В деяких державах-членах узгодженості можна досягти просто шляхом незастосування положень законодавства, які суперечать Конвенції.

13. Таку здатність до адаптації потрібно підсилювати й заохочувати, особливо шляхом швидкого та ефективного розповсюдження рішень Суду серед усіх органів влади, які мають стосунок до даного порушення, та відповідної підготовки тих, хто приймає рішення. Комітет Міністрів присвятив дві окремі рекомендації цим важливим аспектам: перша стосується опублікування і розповсюдження тексту Конвенції та практики Суду в державах-членах (Rec (2002) 13), друга — ролі Конвенції в університетській освіті та професійній підготовці (Rec (2004) 4).

14. Коли Суд визнає, що він не має повноважень для забезпечення необхідної адаптації через формулювання певного закону, деякі держави застосовують прискорену законодавчу процедуру.

15. У світлі викладеного вище можна розглянути такі можливі варіанти.

Приклади позитивної практики

16. Кожній державі-члену пропонується надавати інформацію щодо своєї практики та її розвитку, передусім шляхом повідомлення Генерального секретаря Ради Європи. Він, у свою чергу, періодично інформує всі держави-члени про існуючі приклади позитивної практики.

I. Опублікування, переклад, розповсюдження матеріалів та підготовка у сфері захисту прав людини

17. Передусім варто нагадати, що умовою ефективної перевірки насамперед є належне опублікування і розповсюдження на національному рівні тексту Конвенції та відповідної практики Суду, зокрема за допомогою електронних засобів мовою (мовами) відповідної держави, а також розробка програм університетської освіти та професійної підготовки в галузі прав людини.

II. Перевірка законопроектів

18. Систематичний контроль за законопроектами зазвичай здійснюється на виконавчому та парламентському рівнях, але мають місце й консультації з незалежними органами.

На виконавчому рівні

19. Як правило, перевірка на відповідність Конвенції та її протоколам розпочинається в міністерстві, яке виступило ініціатором законопроекту. Крім того, в деяких державах-членах особлива відповідальність за перевірку на відповідність покладається на певні міністерства чи департаменти, наприклад, на Канцелярію, Міністерство юстиції та/або Міністерство закордонних справ. Деякі держави-члени наділяють уповноважених осіб своїх урядів у Суді в Страсбурзі, окрім інших функцій, ще й функціями забезпечення відповідності положенням Конвенції національних законів. З огляду на це уповноважені особи мають право подавати пропозиції про зміни до існуючого законодавства чи будь-яких нових законопроектів, що розглядаються.

20. У національному законодавстві багатьох держав-членів зазначається, що коли текст законопроекту подається до парламенту, він має супроводжуватись розлогою пояснювальною запискою, в якій мають бути зазначені та викладені можливі питання на підставі Конституції та/або Конвенції. У деяких державах-членах він має супроводжуватись офіційною заявою про відповідність Конвенції. В одній з держав-членів міністр, відповідальний за текст законопроекту, повинен засвідчити, що, на його/її думку, положення законопроекту сумісні з Конвенцією, або зазначити, що він/ вона не має змоги зробити таку заяву, але, попри це, висловлює побажання, щоб Парламент розглянув цей законопроект.

На парламентському рівні

21. Окрім перевірки з боку виконавчих органів, вивчення також здійснюють юридичні відділи парламентів та/або різноманітні парламентські комітети.

Інші консультації

22. З метою забезпечення відповідності стандартам у галузі прав людини можна проводити інші консультації на різних етапах законодавчого процесу. В деяких випадках такі консультації не є обов'язковими. В інших випадках, передусім якщо законопроект вочевидь вплине на фундаментальні права, консультації зі спеціальними інституціями, наприклад з Державною радою (Conseil d'Etat), у деяких державах-членах є обов'язковими, як це встановлює закон. Якщо уряд не провів консультації, як того вимагалось, законопроект буде пов'язуватися з процедурними порушеннями. Якщо після консультацій уряд вирішить не дослухатися до отриманого висновку, він бере на себе всю відповідальність за політичні та юридичні наслідки такого рішення.

23. Часто також передбачаються необов'язкові та обов'язкові консультації з несудовими органами, які діють у сфері прав людини. Зокрема, це можуть бути незалежні національні інституції з підтримки та захисту прав людини, омбудсмени або місцеві чи міжнародні неурядові організації, інститути або центри з прав людини, об'єднання адвокатів тощо.

24. Можливе звернення до експертів Ради Європи або її органів, передусім Європейської комісії "За демократію — через право" (Венеціанська комісія), із запитом про надання висновку щодо відповідності Конвенції законопроектів стосовно прав людини. Такий запит не заміняє перевірку на відповідність Конвенції на національному рівні.

III. Перевірка існуючих законів та адміністративної практики

25. Тим часом як від держав-членів не можна вимагати систематичної перевірки всіх існуючих законів, підзаконних актів та адміністративної практики, такий процес може бути необхідним у певних випадках, наприклад, з огляду на національний досвід

застосування закону або підзаконного акта чи після нового рішення Суду проти іншої держави-члена. У випадку рішення Суду, що безпосередньо стосується держави, вона зобов'язана на підставі статті 46 взяти необхідних заходів для його виконання.

На виконавчому рівні

26. У деяких державах-членах міністерство, яке виступає ініціатором законопроекту, також відповідає за перевірку існуючих підзаконних актів та практики, а це потребує обізнаності з останніми напрацюваннями у прецедентній практиці Суду. В інших державах-членах урядові структури звертають увагу незалежних органів, передусім судів, на певні напрацювання у прецедентній практиці. Цей аспект підкреслює важливість первісної освіти і підвищення кваліфікації стосовно конвенційної системи. Компетентні державні органи повинні забезпечити, щоб відповідальні особи в місцевих та центральних органах влади брали до уваги Конвенцію та практику Суду для уникнення порушень.

На парламентському рівні

27. Запити про перевірку на відповідність можуть бути зроблені в рамках парламентських дебатів.

На рівні судових установ

28. Перевірку можна також здійснювати в рамках судових проваджень, ініційованих особами з процесуальною правоздатністю або навіть державними органами, особами чи установами, що не мають прямого відношення до справи (наприклад в Конституційному Суді).

На рівні незалежних несудових установ

29. На додаток до інших функцій незалежні несудові установи і особливо національні інституції з підтримки та захисту прав людини, а також омбудсмени відіграють важливу роль у перевірці на прохання уряду або Парламенту застосування законів і передусім Конвенції, яка є частиною національного законодавства. У деяких країнах ці установи за певних обставин можуть також розглядати окремі скарги та розпочинати розслідування з власної ініціативи. Вони докладають зусиль до усунення недоліків в існуючому законодавстві й з цією метою можуть надсилати офіційні повідомлення до Парламенту або уряду.