

Съвет на Европа
Комитет на министрите

Препоръка Rec(2004)5
на Комитета на министрите на страните-членки
относно установяване съвместимостта на проектозаконите, действащите закони и
административната практика с нормите на Европейската конвенция за правата
на човека

(приет на 114-та сесия на Комитета на министрите на 12 май 2004 г.)

Комитетът на министрите, в съответствие с Член 15 b от Статута на Съвета на Европа, считайки, че целта на Съвета на Европа е постигането на по-голямо единство на членовете му, и че едно от най-важните средства за постигането на тази цел е защитата на правата на човека и основните свободи;

препотвърждавайки убеждението си, че Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (по-нататък в текста “Конвенцията”) е отправната точка в областта на защитата на правата на човека в Европа и припомняйки ангажимента си за предприемането на мерки за гарантиране дългосрочната ефективност на установения от Конвенцията контролен механизъм;

припомняйки субсидиарния характер на контролния механизъм на Конвенцията, който във връзка с Член 1, презюмира, че гарантираните от Конвенцията права са защитени най – напред от вътрешното право и са прилагани от националните власти;

приветствувайки обстоятелството, че понастоящем Конвенцията се е превърнала в неразделна част от вътрешната правна уредба на всички страни-членки и отбелязвайки важната роля на националните съдилища,

припомняйки, че на основание чл. 46 параграф 1 от Конвенцията, договарящите се страни се ангажират да изпълняват окончателните решения на Европейския съд по правата на човека (наричан по-долу “Съд”) в рамките на договореното,

считайки, че страните – членки следва да положат в по – голяма или по – малка степен допълнителни усилия, за да бъде постигнат максималния ефект на Конвенцията, в частност хармонизирането на нормите на националното право с тези на Конвенцията и с оглед на юриспруденцията на Съда,

изразявайки увереност, че проверката за съвместимост на проектозаконите, на действащите закони и административните практики с Конвенцията е необходима за да бъде избегнато нарушаването на правата на човека, както и да бъде ограничен броят на жалбите до Съда,

подчертавайки значението на обстоятелството да бъдат консултирани различни, компетентни и независими инстанции в т.ч. и национални институции за защита на правата на човека и неправителствени организации,

отчитайки съществуването на различни практики в страните – членки за проверка на съвместимостта,

препоръчва на страните-членки, като имат предвид практиките, съдържащи се в анекса по – долу:

- I. да следят за съществуването на подходящи и ефективни механизми за системна проверка на съвместимостта на проектозаконите с Конвенцията и юриспруденцията на Съда;
- II. да следят за съществуването на механизми за проверка там, където това е необходимо за установяване съвместимостта на действащите закони и административните практики, включително и тази, залегнала в правилата, разпоредбите и инструкциите;
- III. да следят за хармонизирането в най – кратки срокове на законите и административните си практики, с оглед да бъде избегнато нарушаване на Конвенцията.

Възлага на Генералния секретар на Съвета на Европа да предостави нужните ресурси за подпомагане на страните-членки, които търсят за съдействие при прилагането на настоящата препоръка.

Анекс към Препоръка Rec(2004)5

Въведение

1. Въпреки реформата, осъществена с Протокол № 11 на контролния механизъм на Европейската конвенция за правата на човека (по-нататък в текста “Конвенция”), броят на жалбите пред Европейския съд по правата на човека (по-нататък в текста “Съд”) се увеличава прогресивно, което причинява съществено забавяне на разглеждането на делата.
2. Това води до по-улеснен достъп до европейската юрисдикция, както и до по-добра защита на правата на човека в Европа, но не бива да се забравя, че в съответствие с принципа на субсидиарността страните по Конвенцията носят първостепенната отговорност за спазването на правата, залегнали в Конвенцията. Съгласно Член 1 на Конвенцията, “високодоговарящите страни” гарантират на всяко лице под тяхна юрисдикция, правата и свободите, дефинирани в Част 1 на тази Конвенция”. Така, най-ефикасната и пряка защита на правата и свободите, гарантирани в Конвенцията, би следвало да се осъществява на национално равнище. Това изискване се отнася до всички държавни органи, в частност - съдилищата, администрацията и законодателя.

3. Условието, за да може Конвенцията да защитава ефикасно правата на човека в Европа, е държавите да прилагат Конвенцията в техния правов ред и в съответствие с юриспруденцията на Съда. Това означава преди всичко, че техните закони и административна практика трябва да съответствуват на Конвенцията.

4. Настоящата препоръка насърчава държавите да създадат механизми за проверка на съвместимостта с Конвенцията, както на проектозаконите и действащите закони, така и на административната практика. По-долу са приведени примери за успешни практики. Прилагането на препоръката би следвало допринесе за предотвратяването на нарушенията на правата на човека в страните-членки и респективно да ограничи изпращаните до Съда дела.

Проверка на съвместимостта на проектозаконите с Конвенцията

5. Препоръчва се на страните-членки да осъществяват системна проверка на съвместимостта на проектозаконите с Конвенцията, в частност на онези проектозакони, които могат да засегнат защитаваните от нея права и свободи. Това е от ключова важност – чрез приемането на закон, за който е установено, че е в съответствие с Конвенцията, държавата намалява риска самият нормативен акт да бъде източник на нарушение на Конвенцията, респ. Съдът да констатира подобно нарушение. Освен това, по такъв начин държавата налага на своята администрация съответстваща на Конвенцията рамка за действията, които предприема спрямо индивидите в нейната юрисдикция.

6. В някои случаи може да се потърси съдействие от страна на Съвета на Европа за създаването на подобна система за проверка. Подобно съдействие вече е оказвано по отношение установяването на съвместимост на проектозаконите за свободата на религията, правото на алтернативна военна служба, свободата на информацията, свободата на асоцииране и др. Все пак, всяка държава ще решава дали да вземе предвид заключенията, постигнати в този контекст.

Проверка на съвместимостта на действащи закони

7. Установяването на съвместимостта трябва да се извършва и по отношение на действащите закони, в случаите, когато това е подходящо. Разширяващата се практика на Съда естествено може да има последствия за закон, който първоначално е бил в унисон с Конвенцията или който не е бил обект на подобна оценка преди приемането му.

8. Подобна проверка е особено важна, по отношение на законите, отнасящи се до онези области, в които досегашният опит е показал, че съществува особен риск от нарушение на правата на човека, като например полицейските дейности, наказателното производство, условията в местата за лишени от свобода, правата на чужденците и др.

Проверка на съвместимостта на административната практика

9. Тази препоръка засяга въпроса за установяване при необходимост на съвместимостта на административните правила с Конвенцията и, следователно, цели гарантирането на правата на човека в рамките на ежедневната практика. От основно значение е

институциите, особено онези в чиито правомощия е включено ограничаването на правата на човека, да разполагат с нужните средства за проверка на съвместимостта на действията им с Конвенцията.

10. Препоръката визира също и неписаната административна практика. От изключително значение е държавите да осигурят проверката на тази практика с Конвенцията.

Процедури позволяващи последващ контрол на предприетата проверка

11. За да може проверката да има практически резултат, а не да се ограничи единствено с оценката, че разглежданата норма е несъвместима с Конвенцията, важно е страните-членки да осигурят последващ контрол на тази проверка.

12. Препоръката подчертава необходимостта страните-членки да постигнат набелязаните цели. Така например, след проверката, страните-членки би следвало, при нужда, да предприемат бързо конкретни действия за промяна на своите закони и административна практика, с цел, адаптирането им към Конвенцията. За да постигнат това, при нужда те би следвало да подобрят или да създадат съответни механизми за преразглеждане на нормите, които да се ползват системно и бързо тогава, когато бъде констатирана несъвместимост на някаква национална норма. Същевременно трябва да се отбележи, че често съвместимостта може да се постигне чрез промяна в съдебната и административна практика. В някои страни-членки съвместимостта може да бъде постигната чрез неприлагането на съответните несъвместими мерки.

13. Способността към адаптиране би следвало да бъде улеснена и насърчена, в частност чрез бързото и ефикасно разпространение на актовете на Съда сред всички власти, занимаващи се с определено нарушение, както и чрез подобаващо обучение на политици. Комитетът на министрите посвети две специални препоръки на тези аспекти – една, посветена на публикуването и разпространението в страните-членки на текста на Конвенцията и юриспруденцията на Съда (Rec(2002)13) и друга, посветена на изучаването на Конвенцията в рамките на университетското образование и професионалното обучение (Rec(2004)4).

14. Някои държави предвиждат ускорена законодателна процедура, когато даден съд реши, че няма правомощия да осигури нужната адаптация, поради формулировките на съответния закон.

15. В съответствие с горекazanото могат да се разгледат следните възможности.

Примери за успешни практики

16. Всяка страна-членка се приканва да предостави сведения относно своята практика и развитието ѝ, като информира Генералния секретариат на Съвета на Европа. Последният, на свой ред, информира периодично всички страни-членки за съществуващите успешни практики.

I. Публикуване, превод и разпространение на информация за защитната система в сферата на правата на човека, както и съответното обучение

17. В качеството на предварителна бележка би следвало да припомним, че ефикасната проверка, преди всичко, изисква съответното публикуване и разпространение на национално равнище на Конвенцията и релевантната юриспруденция на Съда, в частност, чрез електронните средства и на езика (езиците) на съответната държава, както и развитието на програми по права на човека в рамките на университетското образование и професионалното обучение.

II. Проверка на проектозаконите

18. Системен надзор на проектозаконите обикновено се извършва както в рамките на изпълнителната, така и на законодателната власт. Консултират се също така и независими организации.

От изпълнителната власт

19. Като цяло проверката на съвместимостта с Конвенцията и нейните протоколи започва от министерството, което стои зад определен проектозакон. Освен това, в някои страни-членки е възложена специална отговорност за проверка на съвместимостта от определени министерства или управления (например Канцеларията, министерството на правосъдието и/или министерството на външните работи). Някои страни-членки са натоварили правителствения агент за представителство пред Съда в Страсбург, наред с другите му функции да следи за съвместимостта на националните закони с разпоредбите на Конвенцията. В тази връзка нему е вменено задължението да представя предложения за промяна на действащи закони или на съответното ново законодателство.

20. Националните закони на редица страни-членки предвиждат тогава, когато в парламента бъде внесен проектозакон, той да бъде придружен от пространен обяснителен меморандум, който да посочва и да поставя възможните въпроси във връзка с конституцията и/или Конвенцията. В някои страни-членки проектозаконите трябва да бъдат придружавани от формална декларация за съвместимост с Конвенцията. В една от страните-членки министърът, който отговаря за проектозакона, трябва лично да заяви, че според него/нея, разпоредбите на съответния проектозакон са съвместими с Конвенцията или да заяви, че той или тя не е в състояние да направи подобно изявление, но че въпреки това желае парламентът да обсъди въпросния документ.

От страна на парламента

21. В допълнение към правителствения контрол се добавя този на юридическите служби на парламента и /или на отделни парламентарни комисии.

22. Могат да се предвидят и други консултации за съвместимост със стандартите по правата на човека на различните стадии на законодателния процес. В някои случаи консултациите са факултативни. В други, напр., когато законопроектът се очаква да повлияе върху основни права, законът задължава да бъде извършена консултация с определена институция – например, Държавен съвет в някои страни-членки. Ако правителството не е изпълнило условието за предварителна консултация, текстът би бил обременен с процедурно нарушение. Ако след провеждането на консултация то

реши да не следва направената препоръка, правителството поема отговорността за политическите и правни последици, които подобно решение може да има.

23. Често се предвижда консултация - задължителна или факултативна - с неюридическа организация в сферата на правата на човека. Става дума за независими национални институции за насърчаване и защита правата на човека, омбудсмани, местни или международни неправителствени организации, институции или центрове по права на човека, адвокатски сдружения и др.

24. Експертите или структурите на Съвета на Европа, в частност Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия), могат да бъдат сезирани с въпрос относно съвместимостта с Конвенцията със законопроекти, свързани с правата на човека. Това не подменя вътрешния преглед на съвместимостта с Конвенцията.

III. Проверка на действащи закони и административна практика

25. Въпреки, че от страните-членки не може да бъде изисквано да извършват системна проверка на цялото съществуващо законодателство, правила и административна практика, може би ще е необходимо подобно усилие да бъде направено, например, в рамките на националния опит при прилагането на закон или правило или вследствие на нов акт на Съда, насочен срещу друга страна-член. При присъда от Съда, която пряко я засяга по силата на Член 46, държавата е длъжна да предприеме нужните мерки в съответствие с този акт.

От изпълнителната власт

26. В някои страни-членки, министерството, инициращо съответния закон, е също така отговорно за установяване съвместимостта на съществуващите правила и практики, което изисква познаване на последното развитие на юриспруденцията на Съда. В други страни-членки, правителствени агенции информират независимите институции и в частност съдилищата за някои промени в тази практика. Този аспект показва важността на първоначалното образование и продължаващото обучение за системата на Конвенцията. Компетентните органи на държавата трябва да направят така, че отговорните лица в рамките на местните и централните органи да отчитат Конвенцията и практиката на Съда с оглед избягването на нарушения.

От парламента

27. Искания за проверка на съвместимост могат да бъдат правени и в рамките на парламентарните дебати.

От правни институции

28. Проверка може също да се извърши и в рамките на съдебни заседания по искане на лица в юридическото им качество или дори от държавни органи, личности или организации, които не са пряко засегнати (например пред Конституционен съд).

От независими институции

29. Освен когато бъдат сезирани от правителството или парламента, независимите неюридически институции, в частност националните институции за насърчаване и защита на правата на човека, както и омбудсманите, играят важна роля в проверката на това, как се прилагат законите и, особено, как се прилага Конвенцията, която е част от вътрешното законодателство. В някои държави тези институции също така могат при определени условия да разглеждат индивидуални жалби и да инициират разследвания. Техните усилия са насочени към коригиране недостатъците на съществуващото законодателство и могат с тази цел да изпращат сигнали до парламента или до правителството.

Източник: <http://www.justice.government.bg>