

Թարգմանությունը տրամադրել է ՀՀ Արտաքին գործերի նախարարությունը:

ԵՎՐՈՊԱՅԻ ԽՈՐՀՈՒՐԴ ՆԱԽԱՐԱՐՆԵՐԻ ԿՈՄԻՏԵ

**Նախարարների կոմիտեի Rec(2004) 5 հանձնարարական-առաջարկությունը
անդամ պետություններին**

**«Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիայով ամրագրված չափանիշների հետ օրենքի
նախագծերի, գործող օրենքների և վարչական գործելակերպի համապատասխանության ստուգման
մասին»**

*(ընդունված է Նախարարների կոմիտեի կողմից 2004 թվականի մայիսի 12-ին, իր 114-րդ
նստաշրջանի ընթացքում)*

Նախարարների կոմիտեն, Եվրոպայի խորհրդի կանոնադրության 15-րդ հոդվածի «բ» կետի
համաձայն,

Հաշվի առնելով, որ Եվրոպայի խորհրդի նպատակն է իր անդամների միջև առավել սերտ
միասնության հասնել և որ այդ նպատակին հասնելու համար ամենակարևոր միջոցներից է մարդու
իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանությունը և հետագա զարգացումը,

Վերահաստատելով իր համոզմունքը, որ Մարդու իրավունքների և հիմնարար
ազատությունների պաշտպանության մասին Կոնվենցիան (այսուհետ՝ Կոնվենցիա) պետք է մնա
Եվրոպայում մարդու իրավունքների պաշտպանության ոլորտում էական վկայակոչման կետը և
հիշեցնելով իր հանձնառությունը միջոցնոր ձեռնարկել՝ Կոնվենցիայով հիմնված վերահսկողության
համակարգի երկարաժամկետ արդյունավետությունն ապահովելու նպատակով,

Հիշեցնելով Կոնվենցիայով հիմնված վերահսկողության համակարգի օժանդակ
(սուբսիդիար) բնույթը, որը, վերջինիս 1-ին հոդվածին համապատասխան, ենթադրում է, որ
Կոնվենցիայով երաշխավորված իրավունքները և ազատությունները առաջին հերթին պետք է
պաշտպանվեն ազգային մակարդակում և կիրառվեն ազգային մարմինների կողմից,

Ողջունելով այս կապակցությամբ, որ Կոնվենցիան բոլոր անդամ պետությունների
ներպետական իրավական համակարգի մաս է կազմում,

Հիշեցնելով, որ, Կոնվենցիայի 46-րդ հոդվածի 1-ին կետի համաձայն, Բարձր
պայմանավորվող կողմերը պարտավորվում են կատարել Մարդու իրավունքների եվրոպական
դատարանի («Դատարան») վերջնական վճիռները իրենց մասնակցությամբ վեճերով,

Համարելով այնուամենայնիվ, որ լրացուցիչ ջանքեր պետք է իրականացվեն անդամ
պետություններում Կոնվենցիային ամբողջական ընթացք տալու համար, մասնավորապես, վերջինիս
ստանդարտներին՝ Դատարանի դատական նախադեպի լույսի ներքո, ազգային նորմերը մշտապես
համապատասխանեցնելու միջոցով,

Հանդգնված լինելով, որ կոնվենցիայի հետ օրենքների նախագծերի, գործող օրենքների և
վարչական գործելակերպի համապատասխանության ստուգման անհրաժեշտ է մարդու
իրավունքների խախտումների կանխարգելմանը և Դատարան ներկայացվող գանգատների
քանակի սահմանափակմանը նպաստելու նպատակով,

Ընդգծելով տարբեր իրավասու և անկախ ատյանների, այդ թվում մարդու իրավունքների
խթանման և պաշտպանության ազգային հաստատությունների և ոչ կառավարական
կազմակերպությունների հետ խորհրդակցելու անհրաժեշտությունը,

գիտակցելով համապատասխանության ստուգման առումով անդամ պետությունների
գործելակերպերի բազմազանությունը.

առաջարկում է անդամ պետություններին, հաշվի առնելով հավելվածում նշված լավ
գործելակերպերը.

I. ապահովել, որ գոյություն ունեցող Կոնվենցիայի հետ Դատարանի դատական նախադեպի
լույսի ներքո, օրենքների նախագծերի համապատասխանության կանոնավոր ստուգման համար
համարժեք և արդյունավետ մեխանիզմներ,

II. ապահովել, որ գոյություն ունեցող ման մեխանիզմներ, երբ դա անհրաժեշտ համարվի,
գործող օրենքների և վարչական գործելակերպի, որը դրսևորվում է հատկապես կանոնակարգերի,
որոշումների և շրջաբերականների ձևով, համապատասխանությունը ստուգելու համար.

III. ապահովել հնարավորին սեղմ ժամկետներում իրենց օրենքների և վարչական
գործելակերպի հարմարեցումը Կոնվենցիային՝ Կոնվենցիայի խախտումներից խուսափելու
նպատակով:

Հանձնարարում է Եվրոպայի խորհրդի Գլխավոր քարտուղարին անհրաժեշտ միջոցներ հատկացնել անդամ պետություններին համապատասխան աջակցություն տրամադրելու համար, որոնք սույն հանձնարարական-առաջարկությունը իրականացնելու համար նման աջակցություն կխնդրեն:

Հավելված
Rec(2004) 5 հանձնարարական-առաջարկության

Ներածություն

1. Չնայած 11-րդ արձանագրությանը Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիայով («Կոնվենցիա») հիմնված վերահսկողության մեխանիզմի բարեփոխմանը, Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարան («Դատարան») ներկայացվող զանգատների քանակը մշտապես աճում է, ինչը բերում է գործերի քննարկման զգալի ուշացումների:

2. Այս զարգացումն արտացոլում է եվրոպական դատարանի առավել դյուրին մատչելիությունը և եվրոպայում մարդու իրավունքների մշտապես կատարելագործվող պաշտպանությունը, բայց չպետք է մոռանալ, որ Կոնվենցիայի կողմերն են առաջին հերթին մնում դրանում ամրագրված իրավունքների երաշխավորները, համաձայն սուբսիդիարության սկզբունքի: Կոնվենցիայի առաջին հոդվածի համաձայն, բարձր պայմանավորվող կողմերը ճանաչում են իրենց իրավագործության ներքո գտնվող յուրաքանչյուր անձի՝ Կոնվենցիայի 1-ին բաժնում սահմանված իրավունքները և ազատությունները: Ուստի, ազգային մակարդակով է, որ պետք է ապահովվի Կոնվենցիայով նախատեսված իրավունքների և ազատությունների արդյունավետ և ուղղակի պաշտպանությունը: Այս պարտավորությունը վերաբերում է պետության բոլոր մարմիններին, մասնավորապես, դատարաններին, վարչական մարմիններին և օրենսդրին:

3. Կոնվենցիայով մարդու իրավունքների արդյունավետ ապահովման նախնական պայմանն այն է, որ անդամ պետություններն իրենց իրավական համակարգում կոնվենցիան կյանքի կոչեն՝ Դատարանի դատական նախադեպի լույսի ներքո: Սա հատկապես պահանջում է, որ նրանք պետք է ապահովեն, որ իրենց օրենքները և վարչական գործելակերպը համապատասխանեն կոնվենցիային:

4. Սույն հանձնարարական-առաջարկությունը խրախուսում է անդամ պետություններին ներդնել մեխանիզմներ, որոնք թույլ են տալիս ստուգել Կոնվենցիայի հետ օրենքների նախագծերի, ինչպես նաև գործող օրենքների և վարչական գործելակերպի համատեղելիությունը (համապատասխանությունը): Լավագույն գործելակերպի օրինակներ բերվում են ստորև: Հանձնարարական-առաջարկության իրականացումը այսպիսով պետք է նպաստի անդամ պետություններում մարդու իրավունքների խախտումների կանխարգելմանը և հետևապես պետք է օգնի պահել դատարան հասնող գործերի հոսքը:

Օրենքի նախագծերի համապատասխանության ստուգումը

5. Առաջարկվում է, որ անդամ պետությունները հիմնեն օրենքի նախագծերի համապատասխանության ստուգման մեխանիզմ, հատկապես այն օրենքների, որոնք կարող են ազդել Կոնվենցիայով պաշտպանվող իրավունքների և ազատությունների վրա: Սա շատ կարևոր կետ է. ընդունելով մի օրենք, որի համապատասխանությունը ստուգված է, Պետությունը նվազեցնում է այն ռիսկը, որ Կոնվենցիայի խախտման աղբյուրը գտնվի հենց օրենքի մեջ և Դատարանը հաստատի կոնվենցիայի նման խախտում: Ավելին, Պետությունն այսպիսով իր վարչական մարմինների համար ստեղծում է Կոնվենցիային համապատասխանող պարտադիր շրջանակ՝ նրանց իրավագործության ներքո գտնվող յուրաքանչյուր անձի նկատմամբ իրականացվող գործողությունների համար:

6. Որոշ դեպքերում այդ ստուգումը իրականացնելու համար կարող է նախատեսվել եվրոպայի խորհրդի աջակցությունը: Նման աջակցություն արդեն իսկ առկա է կրոնական ազատության, համոզմունքի պատճառով զինժառանգության մերժման, տեղեկատվության ազատության, միավորման ազատության և այլնի մասին օրենքների նախագծերին վերաբերող դեպքերում: Սակայն, պետություններին է միայն պատկանում այս շրջանակներում նրանց տրված տեխնիկական փորձաքննության եզրակացությունները հաշվի առնելու կամ չառնելու իրավունքը:

Գործող օրենքների համապատասխանության ստուգումը

7. Համապատասխանության ստուգումը պետք է իրականացվի նաև, եթե դա անհրաժեշտ է դառնում, գործող օրենքների առումով: Փաստորեն, Դատարանի զարգացող դատական նախադեպը

կարող է ազդեցություն ունենալ Կոնվենցիային սկզբնապես համապատասխանող օրենքի վրա կամ այն օրենքի վրա, որն իր ընդունումից առաջ համապատասխանության տեսակետից չի ստուգվել:

8. Այս ստուգումը հատկապես կարևոր է դառնում այն օրենքների համար, որոնք վերաբերում են այնպիսի ոլորտների, որոնցում, ինչպես փորձն է ցույց տալիս, գոյություն ունի մարդու իրավունքների խախտման հատուկ վտանգ, ինչպիսիք են ոստիկանությունը, քրեական դատավարությունը, կալանքի պայմանները, օտարերկրացիների իրավունքը և այլն:

Վարչական գործելակերպի համապատասխանության ստուգումը

9. Սույն Հանձնարարական-առաջարկությունը տարածվում է նաև, երբ դա անհրաժեշտ է դառնում, կանոնակարգային (ենթաօրենսդրական) ակտերի՝ Կոնվենցիային համապատասխանության ստուգման վրա և նպատակ ունի, դրանով իսկ ապահովել մարդու իրավունքների պահպանումը առօրեական պրակտիկայում: Եական է, որ պետական մարմինները, հատկապես նրանք, որոնք մարդու իրավունքները սահմանափակելու լիազորություններ ունեն, անհրաժեշտ միջոցների տիրապետեն իրենց գործունեության՝ Կոնվենցիային համապատասխանությունը ապահովելու համար:

10. Պետք է հստակեցնել, որ հանձնարարական-առաջարկությունը վերաբերում է նաև վարչական գործելակերպին, որն իր հիմքում կանոնակարգային տեքստեր չունի: Կարևոր է հատկապես, որ պետությունները ապահովեն նաև դրանց՝ Կոնվենցիային համապատասխանությունը:

Իրականացված ստուգմանն ընթացք տալու համար ընթացակարգեր

11. Որպեսզի ստուգումն ունենա կոնկրետ և գործնական հետևանքներ և չսահմանափակվի Կոնվենցիայով նախատեսված դրույթի հետ անհամապատասխանության արձանագրմամբ, կարևոր է, որ անդամ պետությունները այդպիսի ստուգման հետագա ընթացքն ապահովեն:

12. Հանձնարարական-առաջարկությունը շեշտը դնում է անդամ պետությունների անհրաժեշտ ռեակտիվության վրա, որպեսզի հասնի իր նպատակին: Այսպես, երբ դա անհրաժեշտ է, անդամ պետությունները պետք է ստուգումից հետո արագ քայլեր ձեռնարկեն գործող օրենքները և վարչական գործելակերպը փոփոխելու համար, որպեսզի դրանք համապատասխանեն Կոնվենցիային: Դա անելու համար, անհրաժեշտության դեպքում, նրանք պետք է բարելավեն կամ ներդնեն վերանայման համարժեք մեխանիզմներ, որոնք անհամապատասխանություն հայտնաբերումից հետո պետք է իրականացվեն պարբերաբար և արագորեն: Այնուամենայնիվ պետք է նշել, որ հաճախ, համապատասխանությունը ապահովելու համար, բավարար է փոփոխություններ կատարել դատական պրակտիկայում կամ գործելակերպում: Որոշ անդամ պետությունների իրավական համակարգին համապատասխան, համապատասխանությունը կարող է ապահովվել պարզապես վիճարկելի օրենսդրական դրույթները չկիրառելով:

13. Հարմարակաման նման կարողությունը կարող է դյուրացվել և խրախուսվել, հատկապես խնդրո առարկա խախտմանն առնչվող շահագրգիռ մարմինների շրջանում Դատարանի վճիռների արագ և արդյունավետ տարածման միջոցով և որոշում կայացնողների վերապատրաստման միջոցով: Նախարարների կոմիտեն նվիրել է այս կարևոր ասպեկտներին երկու հատուկ հանձնարարական-առաջարկություններ, կոնվենցիայի և դատարանի դատական նախադեպի հրապարակման և տարածման մասին թիվ (Rec(2002)13) և մյուսը «Կոնվենցիան համալսարանական ուսուցման և մասնագիտական պատրաստման մեջ» թիվ (Rec(2004) 4):

14. Այն դեպքում, երբ որևէ դատարան եզրակացնի, որ հնարավոր չէ անհրաժեշտ հարմարեցում ապահովել խնդրո առարկա օրենքի բովանդակության պատճառով, որոշ պետություններ նախատեսում են արագացված օրենսդրական ընթացակարգեր:

15. Ելնելով վերոհիշյալից, ներքոշարադրյալ նկատառումները կարող են հաշվի առնվել :

Լավ գործելակերպի օրինակներ

16. Յուրաքանչյուր պետություն հրավիրվում է ներկայացնել իր գործելակերպը և դրա զարգացումները, հատկապես այդ մասին տեղեկացնելով Եվրոպայի խորհրդի Գլխավոր քարտուղարին: Վերջինս իր հերթին պարբերաբար կտեղեկացնի բոլոր անդամ պետություններին գոյություն ունեցող լավ գործելակերպերի մասին:

1. Մարդու իրավունքների պաշտպանության համակարգի վերաբերյալ հրապարակումը, քարոզանությունները, տարածումը և վերապատրաստումը

17. Որպես սկիզբ, պետք է հիշեցնել, որ արդյունավետ ստուգումը նախապես պահանջում է ներպետական մակարդակում Կոնվենցիայի և դատարանի համապատասխան նախադեպի՝ երկրի լեզվով կամ լեզուներով հրապարակում և համաժժեք տարածում, մասնավորապես էլեկտրոնային միջոցներով, ինչպես նաև մարդու իրավունքներին վերաբերող համալսարանական ուսուցման և մասնագիտական պատրաստման ծրագրերի մշակում:

II. Օրենքների նախագծերի ստուգումը

18. Օրենքների նախագծերի կանոնավոր ստուգումն ընդհանուր առմամբ իրականացվում է ինչպես գործադիր իշխանության մակարդակով, այնպես էլ խորհրդարանական, դիմելով նաև անկախ ատյանների խորհրդատվությանը:

- Գործադիր կողմից

19. Ընդհանրապես, Կոնվենցիայի և նրա Արձանագրությունների հետ համապատասխանության ստուգումը սկսվում է այն նախարարությունում, որն օրենքի նախագծի հեղինակն է: Ավելին, որոշ անդամ պետություններում հատուկ պարտականություն և պատասխանատվություն ունեն որոշ նախարարություններ կամ դեպարտամենտներ, օրինակ Կառավարության Գրասենյակը, արդարադատության նախարարությունը և/կամ արտաքին գործերի նախարարությունը: Որոշ անդամ պետություններ Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանում կառավարության լիազոր ներկայացուցչին օժտում են, ի թիվս այլ լիազորությունների, նաև Կոնվենցիայի հետ օրենքի նախագծերի համապատասխանության վերաբերյալ կարծիք հայտնելու լիազորությամբ: Այս հիմքով, լիազոր ներկայացուցիչը իրավասու է գոյություն ունեցող օրենքներում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու կամ նոր օրենքների նախագծերի վերաբերյալ առաջարկություններ ներկայացնել:

20. Բազմաթիվ պետությունների ազգային իրավունքը նախատեսում է, որ խորհրդարան ուղարկվող օրենքի նախագիծը պետք է ուղեկցվի մանրամասն բացատրական զեկույցով, որը նաև պետք է մշի և ներկայացնի Սահմանադրության և/կամ Կոնվենցիայի հետ կապված հնարավոր հարցերը: Որոշ անդամ պետություններում օրենքի նախագիծը պետք է ուղեկցվի Կոնվենցիային համապատասխանության մասին պաշտոնական հայտարարությամբ: Անդամ պետություններից մեկում օրենքի նախագծի համար պատասխանատու նախարարը խորհրդարանում պետք է պաշտոնապես հավաստի, որ նախագծի դրույթները, իր կարծիքով, համապատասխանում են Կոնվենցիային, կամ նա չի կարող նման հայտարարություն անել, բայց, այնուամենայնիվ, նա ցանկանում է, որ խորհրդարանը քննարկի նախագիծը :

- խորհրդարանի կողմից

21. Բացի կառավարության կողմից ստուգման, քննարկում տեղի է ունենում նաև խորհրդարանի իրավաբանական ծառայությունների և/կամ տարբեր մշտական հանձնաժողովների միջոցներով:

- Այլ խորհրդատվություններ

22. Մարդու իրավունքների ոլորտում չափանիշներին համապատասխանությունն ապահովելու համար նախատեսված են խորհրդատվություններ օրենդրական գործընթացի տարբեր փուլերում: Որոշ ոլորտներում խորհրդատվությունը կամընտիր է: Որոշներում, մասնավորապես, եթե օրենքի նախագիծը կարող է ազդել հիմնարար իրավունքների վրա, խորհրդատվությունը օրենքով նախատեսված կարգով պարտադիր է սահմանված ատյանում, օրինակ Պետական խորհրդում որոշ անդամ պետություններում: Երբ կառավարությունը չի իրականացրել պարտադիր խորհրդատվություն, ընդունված ակտը կհամարվի ձևականորեն ապօրինի: Եթե խորհրդատվությունից հետո կառավարությունը որոշում է հաշվի չառնել ստացված կարծիքը, նա ստանձնում է բոլոր իրավական և քաղաքական հետևանքների պատասխանատվությունը, որոնք կարող են բխել այդպիսի որոշումից:

23. Կամընտիր կամ պարտադիր խորհրդատվություններ կարող են նախատեսվել նաև մարդու իրավունքների ոլորտի ոչ դատական ատյաններում: Խոսքը վերաբերում է հատկապես մարդու իրավունքների խթանման և պաշտպանության ազգային անկախ հաստատություններին, Մարդու իրավունքների պաշտպանին, տեղական և միջազգային ոչ կառավարական կազմակերպություններին, ինստիտուտներին, մարդու իրավունքների կենտրոններին, փաստաբանական կազմակերպություններին և այլն :

24. Եվրոպայի խորհրդի փորձագետները կամ մարմինները, մասնավորապես «Ժողովրդավարություն իրավունքի միջոցով» եվրոպական հանձնաժողովը («Վենետիկի հանձնաժողով») կարող են հրավիրվել իրենց կարծիքը տալ մարդու իրավունքներին առնչվող օրենքների նախագծերի՝ Կոնվենցիային համապատասխանության մասին: Սակայն նման կարծիքի խնդրանքը չպետք է փոխարինի Կոնվենցիային համապատասխանության ներպետական քննարկմանը:

III. Գործող օրենքների և վարչական գործելակերպի ստուգումը

25. Եթե հնարավոր չէ պահանջել անդամ պետություններին՝ կանոնավորապես ստուգել ամբողջ գործող օրենսդրությունը, կանոնակարգերը և վարչական գործելակերպը, կարող է անհրաժեշտ դառնալ նման վարժության (ուսումնասիրության) կատարումը, օրինակ, ի հետևանք որևէ օրենքի կամ կանոնակարգի կիրառման ազգային փորձի կամ այլ պետությանը վերաբերող Դատարանի նոր վճռի: Այն դեպքում, երբ վճիռը վերաբերում է ուղղակիորեն տվյալ պետությանը, վերջինս պարտավոր է, Կոնվենցիայի 46-րդ հոդվածի ուժով, միջոցներ ձեռնարկել այդ վճիռը կատարելու համար:

- Գործադրի կողմից

26. Որոշ պետություններում նախարարությունը, որը տվյալ օրենսդրության նախաձեռնողն է, պատասխանատու է գործող կանոնակարգերի և վարչական գործելակերպի ստուգման համար, որը պարտադրում է իմանալ դատարանի նախադեպի վերջին զարգացումները: Որոշ պետություններում, կառավարական մարմիններն են անկախ ատյանների և հատկապես դատարանների ուշադրությունը հրավիրում դատական նախադեպի որոշ զարգացումների վրա: Այս ասպեկտը կարևորում է Կոնվենցիայի համակարգի վերաբերյալ սկզբնական ուսուցումը և վերապատրաստումը: Պետության իրավասու մարմինները պետք է ստուգեն, որ տեղական և կենտրոնական մարմինների պատասխանատուները հաշվի առնեն Կոնվենցիան և դատարանի դատական նախադեպը՝ խախտումներից խուսափելու համար :

- Խորհրդարանի կողմից

27. Համապատասխանության ստուգման պահանջներ կարող են արվել խորհրդարանական քննարկումների շրջանակում:

- Դատական հաստատությունների կողմից

28. Խոսքը վերաբերում է իրավական շահ ունեցող անձանց կողմից հարուցված դատական ընթացակարգերի շրջանակներում ստուգմանը, այսինքն պետական մարմինների, դրան ուղղակիորեն չառնչվող անձանց կամ ատյանների կողմից (օրինակ, սահմանադրական դատարանում):

- Ոչ դատական անկախ հաստատությունների կողմից

29. Բացի իրենց այլ գործառնություններից, երբ նրանց դիմում են կառավարությունը կամ խորհրդարանը, ոչ դատական անկախ հաստատությունները, հատկապես մարդու իրավունքների խթանման և պաշտպանության ազգային անկախ հաստատությունները, Մարդու իրավունքների պաշտպանը, եռանդուն դեր են կատարում ստուգելու համար, թե ինչպես են օրենքները և հատկապես ներպետական իրավունքի մաս կազմող Կոնվենցիան կիրառվում: Որոշ անդամ պետություններում այս հաստատությունները կարող են նաև որոշ պայմաններով քննարկել անհատական բողոքներ և ուսումնասիրություններ սկսել իրենց նախաձեռնությամբ: Այդ ուսումնասիրությունների նպատակն է հավաստիանալ, որ օրենսդրության արձանագրված թերությունները ուղղվեն, և այդ նպատակով կարող են պաշտոնական հաղորդումներ ուղարկել խորհրդարանին և կառավարությանը: