



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Парламентская Ассамблея

Отдел поддержки парламентских проектов

PPSD (2014) 22 rev.
9 сентября 2015 года

Роль парламентов в соблюдении стандартов ЕКПЧ: обзор существующих структур и механизмов

Информационная записка

подготовлена Секретариатом*

* Выражаем признательность д-ру Алисе Дональд, Школа права, Университета Миддлсекс, Лондон, за помощь в подготовке данной информационной записки. Д-р Дональд, соавтор с профессором Филипом Личем, книги о роли национальных парламентов в исполнении постановлений ЕСПЧ, которая выйдет в 2016 году в издательстве Oxford University Press.

Введение

1. Данный документ содержит обзор того, как ряд национальных парламентов наблюдает за соблюдением стандартов Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ), а также исполнением постановлений Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ). Документ исходит из того, что в Государствах-Сторонах в ЕКПЧ приоритетом должно быть укрепление национальных механизмов соблюдения Конвенции. Это необходимо для укрепления системы Конвенции - как для сдерживания потока жалоб в Суд, так и обеспечения полного, быстрого и эффективного исполнения постановлений ЕСПЧ, особенно по тем делам, в которых выявляются систематические или структурные проблемы.

2. В случае неисполнения, задержек или (что бывает редко) отказа исполнять постановление или же когда требуется законодательная реформа, роль парламентов является незаменимой. Парламенты занимают особое место для оказания давления на исполнительные органы, с тем чтобы они обосновывали свои действия или бездействие в ходе исполнения. Национальные парламенты, как ветвь государства, несут ответственность за обеспечение соблюдения Конвенции, в том числе и постановлений ЕСПЧ. Тем не менее, многие парламенты в Государствах-Сторонах в Конвенции, как представляется, не имеют адекватных механизмов для выполнения этих задач или же такие механизмы вообще отсутствуют. Можно исходить из того, что члены Парламентской Ассамблеи занимают идеальное место для выполнения двойного мандата, которым они обладают в силу принадлежности одновременно к ПАСЕ и к своему национальному парламенту, например, в том, чтобы продвигать понимание и соблюдение стандартов Конвенции внутри своих стран.

3. Исходя из этого, в Резолюции 1823 (2011) Парламентской Ассамблеи (см. Приложение) содержится призыв к национальным парламентам создать соответствующие процедуры для проверки совместимости законопроектов со стандартами ЕКПЧ и осуществлять мониторинг исполнения постановлений Страсбургского суда.

4. Роль парламентов была также признана на межправительственном уровне, как это было отражено в Брайтонской декларации, принятой в апреле 2012 года¹, а также в Брюссельской декларации, принятой в марте 2015², в которых к государствам обращен призыв содействовать роли национальных парламентов.

5. Исходя из этого, в данной справке рассматриваются следующие аспекты:

- многообразии **существующих парламентских структур** для оценки соблюдения прав человека;
- **механизмы отчетности**, которые систематизируют диалог между исполнительной властью и парламентом;
- **принципы**, лежащие в основе роли национальных парламентов в проверке стандартов Конвенции и соблюдении постановлений ЕСПЧ;
- **законы о соблюдении**, в которых предусматривается роль различных национальных участников процесса соблюдения прав человека, в том числе парламентов;
- **возможности**, которые существуют для укрепления потенциала и результативности парламентской деятельности.

1. Парламентские структуры

6. Парламентская Ассамблея рекомендовала, чтобы:

“Национальным парламентам следует создавать надлежащие парламентские структуры для обеспечения тщательного и постоянного мониторинга соблюдения и контроля за выполнением соответствующих международных правозащитных обязательств, например, в виде специализированных комитетов по защите прав человека или соответствующих аналогичных структур, чей круг ведения должен быть четко определен и зафиксирован в законодательстве” (выделение добавлено)³.

¹ О парламентском измерении, см. Конференцию высокого уровня о будущем Европейского суда по правам человека, Брайтонскую декларацию от 20 апреля 2012 г., пункты 9.c.ii; 29.a.iii; и 29.e.

² Конференция высокого уровня «Имплементация Европейской конвенции по правам человека, наша общая ответственность», Брюссельская декларация от 27 марта 2015, пункты В 1.b; В.2.a; В.2.f; В.2.h; и В.2.j.

³ Резолюция ПАСЕ 1823 (2011), Национальные парламенты - гаранты прав человека в Европе: Приложение – Основные принципы парламентского надзора за международными стандартами в области прав человека, пункт 1 (см. Приложение к настоящей справке).

1.1. Специализированный комитет по правам человека

7. В такой модели существует единый постоянный парламентский комитет, у которого имеются полномочия, связанные в основном или исключительно с правами человека. Эти полномочия комитета могут конкретно включать (или по толкованию самого комитета включают) конкретные функции, такие как проверка законодательства на соблюдение национальных, региональных или международных обязательств и надзор за исполнением постановлений ЕСПЧ.

➤ ПРИМЕР: Соединенное Королевство

Совместный комитет по правам человека (JCHR) отражает модель специализированного комитета по правам человека⁴. Комитет начал свою работу в 2001 году и в его состав входят 12 членов, которые представляют на равной основе Палату представителей и Палату лордов. В настоящее время Комитет имеет двух прикрепленных к нему юридических советников, имеющих опыт работы в сфере прав человека и которые предоставляют многочисленные услуги членам Комитета. Официальные полномочия Комитета весьма широки: от "вопросов, связанных с правами человека" в Соединенном Королевстве, и до отдельных дел. Сам Комитет толкует свои полномочия в широком смысле. Помимо прочего, Комитет:

- выборочно анализирует правительственные законы (и когда возможно, законопроекты) в отношении их совместимости с правами человека и предлагает поправки к законам для того, чтобы устранить любую несовместимость, выявленную в его докладах⁵. Законодательный (и предварительный) анализ Комитета опирается на "меморандум по правам человека", подготовленный соответствующим государственным учреждением, в котором уточняется совместимость закона с ЕКПЧ и другими международными обязательствами в области прав человека;
- осуществляет надзор за реагированием исполнительных властей на обвинительные постановления ЕСПЧ на основе критериев, установленных Комитетом (например, в соответствии с требованием о том, что правительство должно представлять подробные планы того, как оно будет реагировать в течение четырех месяцев, и принимает окончательное решение в отношении того, как устранить несовместимость в течение шести месяцев)⁶;
- проводит тематическое исследование вопросов, которые вызывают озабоченность в связи с защитой прав человека в Соединенном Королевстве;
- осуществляет выборочный мониторинг соблюдения Соединенным Королевством международных обязательств в области прав человека на основании договоров ООН о правах человека как на этапе до ратификации, так и после ратификации.

➤ ПРИМЕР: Албания

В парламенте Албании Комитет по юридическим вопросам, государственной администрации и правам человека (имеющий также Подкомитет по правам человека) играет законодательную, аналитическую роль, не имея, однако, специального механизма мониторинга выполнения решений ЕСПЧ, что является там делом исполнительной власти⁷.

➤ ПРИМЕР: Финляндия

В финском парламенте имеется Комитет по конституционным и юридическим вопросам, основная функция которого состоит в принятии заключений по направляемым на его рассмотрение законопроектам (или иным вопросам) относительно их соответствия Конституции и международным документам по правам человека, в том числе документам ЕСПЧ. По получении законопроекта, перед принятием мотивированного заключения или доклада по нему, Комитет выясняет на формальных слушаниях мнения государственных и внешних экспертов. При обнаружении несообразностей, Комитет, для снятия проблемы, предлагает поправки к законопроекту. По конституционной традиции, заключения Комитета рассматриваются парламентом как обязательные. Комитет часто ссылается на

⁴ См.: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee/>.

⁵ О законодательном контроле со стороны Комитета на текущей парламентской сессии, см.: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee/legislative-scrutiny-2014-15/>.

⁶ С 2007 по 2010 год Совместный комитет (JCHR) публиковал ежегодные отчетные доклады с подробным изложением его оценки исполнения со стороны правительства постановлений по правам человека (как в стране, так и со стороны ЕСПЧ). В 2010-15 парламентские доклады были менее частыми. Из последних докладов, см. Совместный комитет, Седьмой доклад сессии 2014-15 *Решения прав человека*, HL бумаги 130, HC 1088 (2015), доступны на <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201415/jtselect/jtrights/130/130.pdf>

⁷ Информация, представленная в Парламентской ассамблее Совета Европы на семинаре по укреплению потенциала по ЕКПЧ (исполнения судебных решений), Страсбург, 4-5 сентября 2014 года.

постановления ЕСПЧ⁸. При необходимости, Министерство иностранных дел направляет для информации в секретариат Комитета постановления ЕСПЧ по делам против Финляндии. Ежегодный доклад парламентского омбудсмена парламенту содержит, среди прочего, краткий раздел о рассмотренных в Страсбурге финских и всех прочих делах, имеющих отношение к Финляндии, о новых делах и о выплатах компенсаций. Доклад внимательно изучается Комитетом по конституционным и юридическим вопросам; однако по данному его разделу Комитет никогда не высказывал возражений.

ПРИМЕР: Греция

В конце 2013 года парламент Греции учредил Постоянный специальный комитет по мониторингу решений ЕСПЧ⁹. В обязанности Комитета входит анализ законодательства на соответствие Конвенции и надзор за исполнением решений ЕСПЧ. По состоянию на октябрь 2014 года Комитет свою работу не начал, но, как сообщается, регулярно собирается в парламенте, избранном в январе 2015 года.

ПРИМЕР: Венгрия

В Национальном собрании Венгрии права человека относятся к полномочиям Комитета по правосудию, в который входят 12 членов. Он был создан в результате слияния двух предыдущих комитетов, которые существовали с 1990 года: Комитета по конституционным, судебным и нормативным вопросам и Комитета по правам человека, меньшинствам, гражданским и религиозным делам (который ранее нес основную ответственность за обеспечение соблюдения Венгрией международных обязательств в области прав человека). Комитет по правосудию получает ежегодный доклад от Правительственного агента в ЕСПЧ о судебных постановлениях против Венгрии и о состоянии исполнения постановлений (см. также 2.1).

➤ ПРИМЕР: Латвия

В парламенте Латвии Комитет по правам человека и связям с общественностью формально ответствен за контроль над имплементацией международных норм в области прав человека. Институциональных механизмов надзора за осуществлением постановлений ЕСПЧ не существует. Тем не менее, примерно раз в год представитель правительства Латвии сообщает Комитету о состоянии их исполнения¹⁰.

➤ ПРИМЕР: Черногория

В парламенте Черногории вопросами прав человека занимается Комитет по правам человека и свободам. У него нет систематического механизма для отслеживания исполнения постановлений ЕСПЧ. Однако он подготовил информационный доклад председателю парламента о рассмотрении судебных дел против Черногории в Европейском суде по правам человека с предложениями по последующим шагам.

➤ ПРИМЕР: Турция

Вопросами прав человека в турецком парламенте занимается Комитет по расследованиям в области прав человека, созданный в 1991 году, рассматривая как национальные, так и международные аспекты¹¹. Его обязанности установлены законом¹². Они включают:

- рассмотрение индивидуальных заявлений о предполагаемых нарушениях прав человека;
- рассмотрение совместимости национального законодательства и практики с международными нормами в области прав человека;
- анализ законопроектов о правах человека, представляемых председателем парламента.

Комитет может также создавать подкомитеты для проведения тематического анализа. Доклады о таком анализе представляются в Бюро председателя парламента и могут вноситься в повестку дня пленарных заседаний и/или передаваться из бюро председателя премьер-министру или в соответствующие министерства. Так же как и тематические доклады, Комитет публикует ежегодный

⁸ Информация Киммо Саси, председателя Комитета по конституционным и юридическим вопросам (2003-11), члена ПАСЕ (2011-15).

⁹ Информация Вулы Сиригоса, руководителя Управления международных отношений и организаций парламента Греции.

¹⁰ Информация Бориса Чилевича, члена парламента, заместителя председателя Комитета по правам человека и связям с общественностью

¹¹ См.: <http://global.tbmm.gov.tr/index.php/EN/yd/komisyonlar>.

¹² Закон о Комитете по расследованиям в области прав человека (Закон № 3686), 5 декабря 1990 года; дополнительные обязанности были возложены на Комитет на основании Закона № 6253, 1 декабря 2011 года.

доклад по вопросам, входящим в его круг ведения. Комитет имеет специально выделенных юридических советников.

В 2014 году Комитет по расследованиям в области прав человека добавил к своей компетенции функцию контроля над осуществлением решений ЕСПЧ, однако по состоянию на август 2015 года к этой работе не приступил, ибо после выборов в июне 2015 года еще не был восстановлен.

1.2 Специализированный подкомитет с полномочиями в области прав человека

8. Вариантом модели специализированного комитета является создание специализированного **подкомитета** с полномочиями в области прав человека, который создается в составе постоянного комитета с более широким кругом полномочий.

➤ ПРИМЕР: Чешская Республика

Комитет по конституционным и юридическим вопросам в Палате депутатов (нижняя палата) чешского парламента создал Подкомитет по исполнению постановлений ЕСПЧ и по законодательным предложениям от омбудсмена¹³. Омбудсмен, известный также как общественный защитник прав, осуществляет посредничество между заявителями и государственными органами. В Комитете по обращениям имеется, кроме того, Подкомитет по правам человека¹⁴. По сути, Подкомитеты являются рабочими группами соответствующих Комитетов и собираются в частном порядке. Подкомитет по законодательным инициативам омбудсмена и по вопросам ЕСПЧ рассматривает годовой доклад правительства о судебных решениях в отношении Чешской Республики и о состоянии их исполнения. Конституционный и Правовой комитеты и Комитет по обращениям играют основную роль в контроле соответствия правительственных и неправительственных мероприятий международным договорам в области прав человека, в том числе постановлениям ЕСПЧ¹⁵.

➤ ПРИМЕР: Ирландия

В декабре 2014 года Комитет по вопросам юстиции, обороны и равенства (совместный Комитет обеих палат парламента Ирландии) учредил Подкомитет по правам человека, вопросам юстиции и равенства¹⁶. В ведении Подкомитета находится «изучение вопросов, проблем и предложений — юридических и иных — соблюдения в стране прав человека»¹⁷. Эти вопросы не обязательно напрямую касаются мониторинга исполнения решений в сфере защиты прав человека

➤ ПРИМЕР: Польша

В феврале 2014 года Комитет по правосудию и правам человека и Комитет по иностранным делам сейма (нижняя палата) совместно создали Постоянный подкомитет по исполнению постановлений ЕСПЧ¹⁸. Это было сделано по результатам обсуждений, в которых участвовали Комитет по правам человека, верховенству права и обращениям в Сенате (верхняя палата), исходя из необходимости систематизировать процедуры парламентского надзора за процессом исполнения.

Данный новый Подкомитет состоит из 11 членов парламента и в его полномочия входят: подробное рассмотрение информации, представляемой Советом министров о состоянии исполнения постановлений ЕСПЧ, а также подготовка проектов заключений для Комитета сейма по правосудию и правам человека и Комитета по иностранным делам.

Представители польского сейма и Сената приглашаются также на заседания Межведомственного комитета по ЕСПЧ. Представители правительства и Правительственный агент Польши также участвуют в заседаниях, организуемых в сейме Комитетом по правосудию и правам человека и Комитетом Сената по правам человека, верховенству права и обращениям, посвященных данным вопросам. Помимо этого, с 2013 года Совет министров публикует ежегодные доклады о состоянии исполнения постановлений со стороны Польши (см. раздел 2.1).

¹³ См.: <http://www.psp.cz/en/sqw/hp.sqw?k=4024>.

¹⁴ См.: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=3920>.

¹⁵ Информация Парламентского института, август 2015 г.

¹⁶ См Подкомитет по правам человека, вопросам юстиции и равенства, области введения (без даты).

¹⁷ Области ведения описаны на веб-сайте <http://www.oireachtas.ie/parliament/media/sub-Committee-on-HRRJEM-Orders-of-Reference.pdf>

¹⁸ Дополнительная информация: Адам Боднар и Доминика Бычавска-Синиарска, "Польский парламента – страж прав человека?", Открытая демократия, 3 марта 2014 года; см.: <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/adam-bodnar-dominika-bychawska-siniarska/polish-parliament-guarding-human-rights>; Министерство иностранных дел, "Создан парламентаский подкомитет по исполнению постановлений Европейского суда по правам человека", 6 февраля 2014 года; см.:

http://www.mfa.gov.pl/en/c/MOBILE/foreign_policy/human_rights/european_court_of_human_rights/news/parliamentary_subcommittee_for_the_execution_of_the_european_court_of_human_rights_judgments_established.

➤ ПРИМЕР: Румыния

В 2009 году Комитет по юридическим вопросам, дисциплине и иммунитетам ("Юридический комитет") в Палате депутатов (нижняя палата) создал Подкомитет по мониторингу исполнения постановлений ЕСПЧ. Данный Подкомитет состоит из семи членов парламента, представляющих все парламентские группы, и имеет в своем составе юридических советников. Помимо другой деятельности, Подкомитет встречается и поддерживает связь с представителями правительства по конкретным делам, вызывающим проблемы исполнения постановлений, проводит публичные слушания и получает регулярные отчеты от бюро Правительственного агента.

Учитывая большое количество заявлений и постановлений в отношении Румынии, Подкомитет предложил создать совместный парламентский постоянный комитет Палаты депутатов и Сената для осуществления усиленного надзора за правительством в отношении исполнения постановлений и соответствия стандартам Конвенции¹⁹.

1.2.1 Меж-секторальная или полностью "скоординированная" модель

9. В рамках скоординированной модели нет единого комитета или подкомитета с полномочиями, охватывающими права человека, вместо этого данными вопросами занимаются разные парламентские комитеты, поскольку они относятся к их соответствующим мандатам. Термин «скоординированная модель» применяется потому, что на практике наблюдение за защитой прав человека встроено в работу всех комитетов, что присуще не всем парламентам, имеющим скоординированную структуру комитетов. В этом смысле во многих парламентах координация может пониматься скорее как намерение, а не каждодневная практика.

➤ ПРИМЕР: Дания

В датском парламенте все комитеты рассматривают вопросы прав человека в рамках своей компетенции. Комитет по правовым вопросам поддерживает контакты с Датским институтом прав человека и омбудсменом и рассматривает их ежегодные доклады. Парламент не имеет формальных процедур надзора за осуществлением постановлений ЕСПЧ. В системе исполнительной власти не существует никакой подотчетной парламенту системы их реализации²⁰.

➤ ПРИМЕР: Нидерланды

В Нидерландах ни у одного из парламентских комитетов нет конкретных полномочий следить за соответствием законодательства Конвенции или же проводить надзор за исполнением постановлений ЕСПЧ. В распоряжении членов парламента нет и специализированного органа по правам человека. При этом каждая палата парламента (Палата представителей и Сенат) имеют Постоянный комитет по вопросам правосудия и Юридическую службу, которые уделяют главное внимание проверке законодательства на его совместимость с ЕКПЧ.

Правительственные законопроекты сопровождаются пояснительными меморандумами, в которых говорится о любых вопросах совместимости с ЕКПЧ и другими международными стандартами в области прав человека. Помимо этого, каждый законопроект, перед тем как он представляется парламента, должен пройти через Государственный совет (созданный в соответствии с Конституцией правительственный орган при правительстве) за заключением по вопросам, включая соблюдение прав человека, на которые правительство в свою очередь отвечает. Этот материал служит информацией для последующего законодательного надзора со стороны соответствующего парламентского комитета (комитетов). Парламентарии могут также запрашивать консультации от Государственного совета или от госслужащих в Министерстве юстиции, которые получают подготовку по правам человека. Правительство также ежегодно отчитывается перед парламентом об исполнении судебных постановлений (см. раздел 2.1).

➤ ПРИМЕР: Россия

В Государственной Думе имеется 30 Комитетов, ни один из которых не рассматривает исключительно вопросы прав человека. Вопросы соблюдения Конвенции и постановлений ЕСПЧ относятся, прежде всего — хотя и не исключительно — к ведению трех Комитетов: по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству, по конституционному законодательству и государственному строительству и по международным делам. В Думе нет специального парламентского механизма надзора за осуществлением решений. С 2011 года, в соответствии с указом Президента, ежегодные доклады министерства юстиции Президенту включают в себя, среди

¹⁹ См.: http://www.cdep.ro/pdfs/prezentare_subcomisie_cedo_engleza.pdf на стр. 3.

²⁰ Информация Метте Вестергаард, члена секретариата делегации Дании в Парламентской Ассамблее.

прочего, перечень законов, которые должны быть приняты или изменены парламентом, чтобы соответствовать постановлениям ЕСПЧ²¹.

➤ **ПРИМЕР: Швеция**

В парламенте Швеции законодательные предложения сначала рассматриваются специальной комиссией, состоящей из депутатов от всех партий, представленных в парламенте, а также экспертов из государственных учреждений, а иногда и судебных деятелей или ученых²². Доклады Комиссии затем открываются для публичного обсуждения. Если предложение принимается, законопроект представляется в парламент для изучения Постоянным комитетом по соответствующей тематике. Постоянные комитеты отражают структуру государственных ведомств, а это означает, что на правах человека не специализируется никто. Парламент не имеет конкретного механизма надзора за осуществлением решений Суда, и только если правительство находит, что для устранения нарушения необходимо изменить закон, то через специальные комиссии выходит с законопроектом. Перед парламентом также могут быть поставлены вопросы о том, какие действия должна предпринять исполнительная власть, реагируя на судебные решения.

1.2.2 Гибридные модели

10. Гибридные модели, которые сочетают аспекты как специализации, так и координации, широко распространены среди Государств-Сторон в ЕКПЧ. В таких моделях более чем один парламентский комитет или подкомитет имеют в рамках своих полномочий вопросы прав человека, и это может включать или не включать конкретные задачи, такие как мониторинг исполнения постановлений ЕСПЧ.

➤ **ПРИМЕР: Армения**

В Национальном собрании Армении вопросы прав человека находятся в ведении и Комитета по правам человека и общественным вопросам, и Комитета по государственным и правовым вопросам (хотя законодательное вето налагается скоординированно)²³. Механизма надзора за осуществлением решений ЕСПЧ не существует, как и требований к правительству регулярно отчитываться перед парламентом.

➤ **ПРИМЕР: Кипр**

В Палате представителей парламента Кипра два комитета — Постоянный комитет по правам человека и равным возможностям для мужчин и женщин и Комитет по правовым вопросам — могут участвовать в ветоировании законов и надзоре за исполнением решений ЕСПЧ. Оба комитета были, например, вовлечены в процесс надзора за осуществлением постановления по делу «*Ранцев против Кипра и России*» об отказе (Кипра) в защите жертвы торговли людьми Оксаны Ранцевой и отказе (обоих государств) в адекватном расследовании ее смерти²⁴.

➤ **ПРИМЕР: Грузия**

Комитет по правам человека и гражданской интеграции (Комитет по правам человека) парламента Грузии имеет «широкие полномочия мониторинга и оценки положения в области прав человека в стране и соблюдения правительством национальных законов и международных соглашений в этой сфере»²⁵. Принять участие в этой работе может и Комитет по правовым вопросам, если разработанный в ответ на какое-либо судебное постановление законопроект требует познаний в области уголовного права. Однако системы мониторинга исполнения судебных решений, как и обязательств правительства регулярно отчитываться перед парламентом по этому вопросу не существует. Комитет по правам человека разработал план работы на 2015-16 гг., в котором не содержится ссылок на Конвенцию или постановления Суда²⁶.

²¹ Указ Президента «О мониторинге исполнения законодательства Российской Федерации», № 657, 20 мая 2011 г.

²² Томас Булл и Иэн Камерон, "Обзор совместимости законодательства по правам человека: взгляд из Швеции" в Мюррей Хант, Хэйли Хупер и Павла Yowell (ред) Парламенты и права человека: Устранение дефицита демократии (публикации Харт, 2015): 279

²³ Информация Арпине Ованисян, члена Комитета по государственным и правовым вопросам

²⁴ № 25965/04, 7 января 2010 г. Информация Елены Георгиу, ответственной за международные связи Палаты представителей парламента Республики Кипр.

²⁵ См. <http://www.parliament.ge/en/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/adamianis-uflebata-dacvisa-da-samoqalaqo-integraciis-komiteti/komitetis-shehexeb>

²⁶ Комитет по правам человека и гражданской интеграции парламента Грузии, план действий 2015-2016 (2014).

➤ ПРИМЕР: Германия

Два комитета бундестага (нижняя палата), которые в основном занимаются вопросами прав человека – это Комитет по правам человека и гуманитарной помощи, в состав которого входят 18 членов, и Комитет по юридическим вопросам, в состав которого входят 37 членов. Комитет по петициям также может рассматривать вопросы прав человека в ходе своего обзора индивидуальных жалоб, касающихся влияния законодательства на общество.

Комитет по юридическим вопросам играет первоочередную роль по всем темам, связанным с Министерством юстиции. Комитет по правам человека и гуманитарной помощи редко является ведущим комитетом по конкретным вопросам, поскольку он не связан с конкретным Министерством. С другой стороны, он обсуждает вопросы прав человека в широком контексте – как на международной основе, так и в отношении Германии. Ни один из комитетов не имеет конкретных согласованных полномочия по рассмотрению исполнения постановлений Европейского суда; их участие (или же участие других парламентских комитетов) зависит от конкретного вопроса права или политики, поднимаемого в постановлении. Независимые экспертные консультации предоставляются членам парламента службой исследований в парламенте, в том числе и по вопросам международного права в области прав человека.

В тех случаях, когда новое или пересмотренное законодательство призвано исполнять судебное постановление, то вопрос рассматривается Комитетом по юридическим вопросам. В таких случаях Комитет, как правило, вызывает представителей Министерства юстиции для разъяснения того, почему они считают это необходимым, и почему законопроект рассматривается как достаточный для исполнения постановления. Министерство юстиции ежегодно докладывает парламенту о постановлениях ЕСПЧ и состоянии их исполнения (см. раздел 2.1).

➤ ПРИМЕР: Италия

В двухпалатном парламенте Италии и Палата депутатов, и Сенат имеют Комитеты по конституционным вопросам, а в Сенате есть еще и Чрезвычайная комиссия по защите и продвижению прав человека²⁷. Три этих института изучают постановления ЕСПЧ для оценки и проведения необходимых законодательных реформ. Они также получают от канцелярии премьер-министра ежегодный доклад о судебных постановлениях (см. также п. 2.1). Однако они не несут ответственности за ветирование законов, не соответствующих ЕСПЧ, являющейся основой для деятельности.

➤ ПРИМЕР: Литва

Литовский парламент имеет два комитета, связанных с правами человека: Комитет по правам человека²⁸ и Комитет по юридическим вопросам²⁹. Оба комитета играют надзорную роль в отношении исполнения постановлений ЕСПЧ. Раз или два раза в год Комитет рассматривает доклад Правительственного агента Литвы о постановлениях против Литвы и вновь коммуницированных дел (см. также раздел 2.1).

1.3 Преимущества и недостатки специализации и координации

11. Очевидно не существует какой-либо схемы для идеальной конфигурации парламентских структур и механизмов для обеспечения соответствия стандартам ЕСПЧ и исполнения постановлений ЕСПЧ.

12. Правовая инициатива "Открытого общества" (OSJI) высказала мнение, что в слабой парламентской системе, характеризующейся сильной партийной дисциплиной и доминированием одной партии, "координация прав человека может давать мало результатов"³⁰. Аналогичным образом, добавляется в этом документе, "передача прав человека в рамках полномочий других постоянных комитетов создает риск слабых обязательств, а также недостаточного времени и ресурсов для исполнения". В государствах, где исполнение постановлений и проверка законодательства на совместимость правам человека координируются с исполнительными органами власти на низком уровне, могут быть преимущества в том, чтобы иметь специализированный комитет или подкомитет по правам человека, который независим от исполнительной власти и со временем может разработать систематизированные механизмы надзора и экспертизу в области прав человека среди своих членов и сотрудников.

²⁷ См. https://www.senato.it/3723?shadow_organo=1170075

²⁸ См.: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6150&p_k=2.

²⁹ http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6147&p_k=2.

³⁰ Правовая инициатива "Открытого общества", *От прав к средствам правовой защиты: структуры и стратегии по выполнению международных решений по правам человека* (Нью-Йорк, Фонд "Открытое общество", 2013), стр. 68; см.: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/from-rights-to-remedies-20130708.pdf>.

13. В двухпалатных парламентах, если принимается решение о том, чтобы иметь специализированный комитет по правам человека, то, как представляется, имеются преимущества в том, чтобы создать совместный комитет обеих палат, для того чтобы в максимальной степени использовать этот потенциал как для подробного надзора, так и политического влияния.

14. Несмотря на потенциальные преимущества наличия специализированного комитета или подкомитета по правам человека, существует риск того, что передача надзора за правами человека единому специализированному органу может создать своего рода "бункер" в парламенте и препятствовать включению прав человека и связанных с этим вопросов верховенства права в работу других комитетов. Более того, само наличие специализированного комитета не гарантирует эффективной реализации; эффективность таких структур скорее зависит от таких факторов, как политическая воля и наличие экспертных юридических рекомендаций. Например, в парламенте Азербайджана есть Постоянный комитет по правам человека, но при этом имеются лишь скудные свидетельства эффективности надзора с его стороны за соблюдением стандартов Конвенции или постановлений ЕСПЧ.³¹

15. Какой бы ни была конкретная структура комитета, часто подчеркивается, что для парламентариев важно иметь специализированную поддержку со стороны секретариата и проводить политические независимые консультации по законодательству в области прав человека. Постановления ЕСПЧ зачастую не представляются приоритетными для парламентариев, которые уделяют внимание многим другим запросам и могут рассматривать постановления Суда как политически невыигрышные. Можно исходить из того, что мало кто из парламентариев имеет специализированные знания в сфере прав человека – или же время для накопления таких знаний. Наличие профессиональных парламентских сотрудников обеспечивает преемственность в парламентах, а также благоприятно для накопления "институциональной памяти", связанной с работой парламентских комитетов как в отношении вопросов по существу, так и рабочих методов. Этого в меньшей степени удастся добиться, если советники являются временными политическими назначенцами либо отдельных парламентариев, либо партийных групп.

2. Механизмы отчетности

2.1 Ежегодные доклады

16. Когда имеет место систематическая отчетность исполнительной власти перед парламентом, то, как правило, это осуществляется в форме ежегодного доклада, который готовится либо ответственным министерством (как правило, министерством юстиции или иностранных дел), или же правительственным агентом по соответствующим постановлениям ЕСПЧ против данной страны, а также доклада о шагах, предпринимаемых исполнительной властью, по их исполнению.

17. Ежегодные доклады могут быть слишком редкими, для того чтобы позволить парламенту оказывать влияние на реагирование со стороны исполнительных властей на судебные постановления в "реальном времени"; однако такие механизмы отчетности, как представляется, имеют ряд значительных преимуществ:

i) Перспектива надзора может сама по себе являться стимулом для органов исполнительной власти, которые могут действовать для того, чтобы предупредить критику со стороны парламента или широкой общественности.

ii) Механизмы регулярной отчетности могут заставить правительства координировать и систематизировать взаимодействие с исполнительными органами, тем самым повышая эффективность процесса исполнения. Такие процессы могут также выявлять проблемы, которые возникают, например, когда правительственный агент (в суде), как представляется, не имеет "политического статуса", требуемого для того, чтобы оказывать влияние или получать информацию от других ветвей исполнительной власти.

iii) В среднесрочном и долгосрочном плане регулярная отчетность от органов исполнительной власти может благоприятно влиять на процесс исполнения и предупреждать его излишнюю политизацию.

18. Как отмечалось выше, некоторые формы отчетности существуют, помимо прочих государств, в Чехии, Финляндии, Италии, Литве, Латвии, Польше и Румынии. Другие примеры приводятся ниже:

³¹ Информация Департамента законодательства о защите прав человека парламента для Отдела поддержки проектов Парламентской Ассамблеи о том, что предложения по внесению исправлений или изменений, или об отзыве существующих законов в ответ на постановления ЕСПЧ передаются непосредственно руководителю канцелярии парламента.

некоторые из них – это недавние инновации (Хорватия, Венгрия), тогда как другие, давно установившиеся правила (Германия, Нидерланды и Соединенное Королевство).

➤ **ПРИМЕР: Хорватия**

В 2013 году к Правительственному агенту обратился парламент Хорватии с запросом о том, чтобы он представил доклад, касающийся вопроса информирования в Республике Хорватия о процедурах ЕСПЧ и об исполнении постановлений ЕСПЧ. Парламент Хорватии получил такой доклад, первый в своем роде, 18 октября 2013 года и в соответствии с новыми положениями Правительственный агент должен отчитываться по крайней мере ежегодно перед правительством и парламентом Хорватии.

➤ **ПРИМЕР: Германия**

Министерство юстиции Германии сообщает о постановлениях ЕСПЧ ежегодно с 2004 года, как в Комитет по правам человека и гуманитарной помощи, так и Комитет по юридическим вопросам (см. также раздел 1.3)³². Первоначально в докладе рассматривались постановления и решения против Германии. С 2007 года в нем рассматривается также исполнение постановлений. С 2010 года готовится также отдельный ежегодный доклад о постановлениях против других государств, которые могут иметь потенциальные последствия для Германии. Для реагирования на эти доклады какой-либо официальной парламентской процедуры не существует. Парламентские комитеты могут ставить эти вопросы в свою повестку дня на обсуждениях (хотя регулярно это не делается), и они могут вызывать представителей правительства для обсуждения.

➤ **ПРИМЕР: Венгрия**

Правительственный агент ежегодно представляет доклад о венгерских делах и статусе их реализации Комитету по правосудию (см. также раздел 1.1). Эти доклады обсуждаются на заседаниях Комитета с государственным секретарем Министерства юстиции, в присутствии прессы и представителей неправительственных организаций.

➤ **ПРИМЕР: Нидерланды**

В Нидерландах доклады правительства по постановлениям против Нидерландов стали готовиться в 1996 году по запросу Палаты представителей³³. С 2006 года в них включается информация об исполнении постановлений, а с 2009 года – информация о постановлениях против третьих стран, которые имеют непосредственное значение для права или политики Нидерландов. С 2010 года включаются также обновленные данные об обоснованных решениях о неприемлемости ЕСПЧ по делам в отношении Нидерландов. Доклад 2013 года имеет более широкую сферу действия, охватывая все международные примеры рассмотрения дел по правам человека в отношении Нидерландов, в том числе Европейском комитете по социальным правам и в договорных органах ООН.

➤ **ПРИМЕР: Соединенное Королевство**

В 2011 году правительство стало готовить ежегодный доклад о реагировании на постановления по правам человека, как об этом просил Совместный комитет по правам человека с 2008 года³⁴. В отношении ЕСПЧ, доклад включает разделы по общему подходу Соединенного Королевства к исполнению страсбургских решений и к обновленным данным об исполнении конкретных постановлений.

2.2 Планы работы и отчетные доклады

19. В плане действий излагаются те меры, которые государство намерено осуществить для исполнения постановлений Суда. В докладе о действиях описываются те меры, которые были приняты государством для исполнения постановления, и/или объясняется, почему государство считает, что нет необходимости в каких-либо мерах (или в дальнейших мерах). Планы

³² См. на пример Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, *Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2013*, 6 June 2014; см.:

[http://www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/20140814_EGMR-Rechtssprechungsbericht%202013%20\(gegen%20Deutschland\).pdf?__blob=publicationFile](http://www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/20140814_EGMR-Rechtssprechungsbericht%202013%20(gegen%20Deutschland).pdf?__blob=publicationFile).

³³ Министерство иностранных дел (Отдел международного права), *Rapportage 2013: Internationale Menschenrechtenprocedures* (2014); см.:

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/04/24/rapportage-2013-internationale-mensenrechtenprocedures.html>.

³⁴ В отношении последнего см. Министерство юстиции, Ответ на правозащитное постановление: Доклад Объединенного комитета по правам человека по правительственному ответу на правозащитные постановления 2013-14, CM 8962 (2014); доступно на:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/389272/responding-to-human-rights-judgments-2013-2014.pdf

действий/доклады были внедрены Комитетом министров в 2004 году и закреплены в процессе надзора с 2009 года. В соответствии как со стандартными, так и усиленными процедурами надзора со стороны Комитета министров от государств требуется представлять план действий или доклад по делу не позднее чем через шесть месяцев после даты вступления постановления в окончательную силу.

20. После того как планы действий/доклады представляются Комитету министров, они становятся публичными. Более того, они должны рассматриваться как рабочие документы, которые, в случае необходимости, может понадобиться пересмотреть или обновить.

21. Высказывалось мнение, что регулярный парламентский надзор за планами действий/докладами не только будет способствовать ретроспективному мониторингу за действиями исполнительной власти, но также представляет собой дополнительные преимущества в том, чтобы придать импульс исполнительной власти для улучшения качества и обеспечения своевременности в планах действий/докладах с самого начала. И хотя Комитет министров с 2011 года публикует все планы действий/доклады на своем веб-сайте, это не всегда происходит сразу же или таким образом, который позволяет легко получить доступ к плану действий. Интересно отметить в этой связи идею о том, что парламентским комитетам необходимо оказывать давление на исполнительные органы для того, чтобы они направляли планы действий или доклады этим комитетам одновременно с тем, как они представляются в Комитет министров, для того чтобы сотрудники парламентов могли их анализировать и в отдельных случаях привлекать внимание парламентариев к тем планам действий или докладам, которые заслуживают дополнительного внимания, как это происходит в Соединенном Королевстве.

3. Принципы, лежащие в основе роли парламентов в обеспечении соблюдения прав человека

22. Какими бы ни были конкретные структуры комитетов, принимаемые национальными парламентами, некоторые принципы лежат в основе их роли обеспечения соблюдения международных (а также национальных) стандартов в области прав человека. Эти принципы относятся к статусу, функциям и полномочиям парламентских органов. В этой связи можно сослаться на вопросы и приоритеты, на которые обратила внимание Парламентская Ассамблея (см., прежде всего, Резолюцию 1823 (2011), прилагаемую к данному меморандуму), а также международные организации, такие как Межпарламентский союз³⁵.

23. В интересах краткости термин "комитет" в данном разделе относится к любому комитету или подкомитету, который на регулярной основе рассматривает вопросы права человека как в качестве специализированных функций, так и в рамках более широких полномочий.

- Имеет ли комитет постоянный статус?
- Четко ли определены и закреплены ли в уставе парламента (или в аналогичном документе) полномочия комитета?
- Достаточно ли широки полномочия комитета и отражают ли они необходимость для парламента как защищать, так и реализовывать права человека в соответствующем государстве?
- Включаются ли полномочия комитета конкретно или же они могут толковаться его членами как включающие следующие вопросы:
 - систематическую проверку соответствия законопроектов международным обязательствам в области прав человека;
 - систематический мониторинг исполнения постановлений Европейского суда по правам человека, в том числе требование к государствам регулярно представлять доклады о постановлениях в области прав человека и их исполнении;
 - полномочия и инициативы, законодательные предложения и поправки к законам; и
 - полномочия по вызову свидетелей и запросы документов, относящихся к этим полномочиям?
- Имеется ли у комитета доступ к независимым консультантам, обладающим экспертизой в области законов о правах человека?

³⁵ Межпарламентский союз и Бюро Верховного комиссара по правам человека, *Пособие по правам человека для парламентариев* (IPU и ОНЧР: Женева, 2005).

- Имеет ли комитет достаточные ресурсы для выполнения своих задач, в том числе поддержку специально выделенного секретариата?
- Обеспечивает ли метод назначения членов комитета его независимость от исполнительной власти?
- Отражает ли членство в комитете принцип политического плюрализма, то есть отражает ли это равновесие власти между политическими группами в парламенте?
- Поддерживает ли комитет регулярный диалог с другими органами на национальном уровне (например, с правозащитными организациями или омбудсменами)³⁶ и на международном уровне (например, с Парламентской Ассамблеей, Комиссаром Совета Европы по правам человека, европейскими и иными международными мониторинговыми органами в области прав человека)?
- Приглашает ли комитет на регулярной основе неправительственные организации для того, чтобы они могли внести свой вклад в его работу, например, представляя свидетельства по тематическим запросам, оказывая комитету содействие в определении приоритетов исследований или предоставляя факты о влиянии законодательства на соблюдение прав человека?

4. Национальные законы о соблюдении

24. Парламенты могут вносить свой вклад в реализацию стандартов в области прав человека, принимая законодательство, которое отражает обязанности властей и всех национальных участников по соблюдению прав человека. В таком законодательстве может также уточняться, как необходимо соблюдать региональные и международные конвенции в области прав человека в национальном правовом порядке.

25. Само наличие законодательных основ не обязательно гарантирует гладкое соблюдение постановлений Страсбургского суда: см. в этом отношении, ситуацию в Италии и Украине³⁷.

26. Однако, как отмечает Правовая инициатива "Открытого общества", официальное регулирование процесса соблюдения может иметь ряд преимуществ³⁸. Например, такое регулирование может:

- закрепить роль парламента в процессе исполнения, благодаря, например, обеспечению своевременной и систематической отчетности об исполнении постановлений со стороны исполнительных органов парламенту (см. раздел 3);
- предусматривать сроки исполнения постановлений;
- упрощать сложные или противоречивые административные процедуры;
- обеспечивать, чтобы правительственный агент имел необходимые полномочия и власть для получения соответствующей информации; связь с теми, кто на национальном уровне несет ответственность за принятие мер, требуемых для исполнения постановлений; и, если требуется, принимать необходимые меры по ускорению процесса исполнения³⁹; и
- обеспечивать, чтобы процессы соблюдения конвенций в стране не страдали при переходе власти от одной администрации к другой.

➤ ПРИМЕР: Италия

Италия приняла закон об исполнении постановлений в 2006 году (далее 'Закон Аззолини'), в котором определяются взаимоотношения между основными представителями страны, участвующими в исполнении постановлений ЕСПЧ⁴⁰. Помимо прочего, в законе перечисляются обязанности премьер-министра по ежегодной отчетности перед парламентом о состоянии исполнения постановлений

³⁶ См. Белградские принципы о взаимоотношениях между национальными правозащитными органами и парламентами, февраль 2012 года:

<http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/Portuguese/DocumentsPage/Belgrade%20Principles%20Final.pdf>.

³⁷ На конец 2014 года на рассмотрении Комитета министров находилось около 11 000 постановлений. Из них 2 622 приходилось на долю Италии, а 1009 – на Украину. См. 8-й ежегодный доклад Комитета министров 2014 года, стр. 36-37; см.: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2014_en.pdf. *A leading case is one that reveals a new structural or systemic problem in a respondent State, and which therefore requires the adoption of general measures to remedy the violation.*

³⁸ Правовая инициатива "Открытого общества", *Права на средство правовой защиты*, стр. 59-61.

³⁹ Как это требуется на основании пункта 1 Рекомендации Комитета министров CM/Rec(2008)2.

⁴⁰ Закон № 12/2006 (Официальный бюллетень Италии № 15, 10 января 2006 года).

➤ ПРИМЕР: "бывшая Югославская Республика Македония"

В "бывшей Югославской Республике Македония" полномочия, связанные с правами человека, имеют два парламентских комитета: Комитет по политической системе и межэтническим отношениям, а также Постоянный комитет по расследованиям в области защиты гражданских свобод и прав. В 2009 году был принят Закон об исполнении постановлений ЕСПЧ (в 2014 году в него были внесены поправки). На основании этого был проведен обзор, который выявил, что в государстве отсутствует четко определенный процесс по исполнению постановлений Суда. На основании закона была создана Межведомственная комиссия (в составе высоких должностных лиц всех соответствующих министерств; председателей Судебного совета и Совета прокуроров; омбудсмена; а также Правительственного агента). В проектах комиссии анализируются постановления ЕСПЧ; рекомендуются индивидуальные и общие меры по исправлению нарушения (нарушений); предлагаются законодательные реформы; а также осуществляется мониторинг исполнения постановлений Суда. Комиссия обязана ежегодно представлять отчетный доклад в парламентский Постоянный комитет по расследованиям в области защиты гражданских свобод и прав.

➤ ПРИМЕР: Украина

В 2006 году Украина приняла закон, предусматривающий конкретные обязательства в отношении государственных органов после того, как постановление ЕСПЧ в отношении Украины вступает в окончательную силу⁴¹. Помимо других положений от Правительственного агента в течение 10 дней требуется представить резюме постановления для публикации в официальной газете. Агент должен также направить переведенное резюме постановления против Украины омбудсмену (парламентскому уполномоченному по правам человека) и государственным органам, должностным лицам и иным лицам, которые им непосредственно затронуты. Агент должен направлять ежеквартальный обзор общих мер Кабинету министров. Закон требует, чтобы готовящиеся административные акты и соответствующие законопроекты представлялись Кабинету министров однопалатного парламента Украины в течение трех месяцев после указаний премьер-министра соответствующим министерствам.

5. Возможности для укрепления роли парламентов

27. В качестве резюме: в данной справке содержится обзор тех различных способов, благодаря которым парламенты могут – а в ряде случаев уже смогли – укрепить свою роль в оказании помощи государствам по соблюдению стандартов Конвенции и, когда возникает необходимость, постановлений Страсбургского суда. Вопросы, которые заслуживают дальнейшего анализа, включают следующие возможные шаги:

- обеспечение того, чтобы имелись парламентские структуры с соответствующими полномочиями и сферой действия для проверки законодательства на предмет его соответствия ЕКПЧ и для проведения эффективного надзора за соблюдением постановлений ЕСПЧ; это может включать конкретный закон об исполнении;
- оказание давления на исполнительные органы для представления регулярных докладов (по крайней мере ежегодных) о постановлениях ЕСПЧ против соответствующего государства и о состоянии исполнения;
- оказание давления на исполнительные органы для того, чтобы они направляли планы действий или доклады одновременно с их направлением в Комитет министров; сотрудники парламентов могли бы, в свою очередь, изучать эти планы действий и выявлять недостатки для парламентариев;
- использование существующих полномочий для осуществления контроля за соблюдением прав человека; например, полномочия по направлению парламентских запросов министрам, проведению слушаний или инициированию поправок к проектам законов;
- поддержание регулярного диалога с другими правозащитными органами, такими как национальные правозащитные учреждения и омбудсмены, а также с организациями гражданского общества; и
- обеспечение того, чтобы к членам делегаций в Парламентской ассамблее был обращен призыва содействовать распространению информации и соблюдению стандартов Конвенции и чтобы их работа координировалась с соответствующим парламентским комитетом (комитетами).

⁴¹ Закон об исполнении постановлений и применении прецедентной практики Европейского суда по правам человека, постановления 2006 года, Закон № 3477-IV от 23 февраля 2006 года. Некоторые, в основном технические правки, были внесены на основании Закона № 3135-VI (2011). Неофициальный перевод на английский язык Закона 2006 года, см. Правовая инициатива "Открытого общества", *Права на средства правовой защиты*, Приложение II, стр. 171-179. Приложение II содержит также неофициальные переводы аналогичных законов Перу и Колумбии.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Резолюция 1823 (2011)⁴²

Принята Парламентской Ассамблеей Совета Европы 23 июня 2011 года

Национальные парламенты - гаранты прав человека в Европе

1. Парламентская ассамблея напоминает государствам-членам Совета Европы об ответственности, которую они несут за выполнение на деле международных норм по защите прав человека, которые они обязались соблюдать, в частности, в отношении Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5) (далее - "Конвенция"). Эти обязательства касаются всех ветвей власти: исполнительной, судебной и законодательной.

2. Роли национальных парламентов в данных вопросах часто уделяется недостаточное внимание. Их возможности требуют более глубокого изучения. Они играют ключевую роль в успешной реализации международных правозащитных норм на национальном уровне и выполняют свой долг по защите прав человека посредством законотворческой деятельности (включая проверку законопроектов), участия в ратификации международных договоров о правах человека, постоянного контроля за исполнительной властью, взаимодействия с национальными правозащитными организациями и повсеместного формирования культуры прав человека.

3. Члены Ассамблеи, выполняющие двойной мандат - как члены Ассамблеи и как члены парламентов своих стран - обязаны вносить особый вклад в эту деятельность.

4. Ассамблея отмечает, что "Парижские принципы" Организации Объединенных Наций 1993 года стали общепринятым в международной практике эталоном минимальных стандартов деятельности и функций независимых национальных правозащитных организаций; аналогичный эталон должен быть разработан и для парламентских органов.

5. В связи с исполнением решений Европейского суда по правам человека (далее - "Суд"), Ассамблея:

5.1. считает, что национальные парламенты находятся в уникальном положении, позволяющем им требовать от правительств отчета в том, насколько быстро и эффективно исполняются решения Суда, а также своевременно вносить необходимые изменения в законодательство;

5.2. сожалеет о том, что в обсуждении после Интерлакена будущего системы Конвенции не полностью учитывается потенциально важная роль парламентов, и выражает сожаление, что данный аспект не получил отражения в Измирской декларации;

5.3. указывает на примеры положительного опыта ряда государств-членов, в частности Германии, Нидерландов, Румынии, Соединенного Королевства и Финляндии, которые сформировали парламентские структуры для мониторинга исполнения решений Суда.

6. Кроме того Ассамблея:

6.1. призывает парламентариев отслеживать работу по определению и проведению в жизнь правозащитных стандартов национальными судебными и административными органами;

6.2. призывает парламентариев выполнять свои обязанности по тщательному надзору за исполнительной ветвью власти своих стран в вопросах соблюдения международных правозащитных стандартов;

6.3. предлагает правительствам вовлекать национальные парламенты в процесс переговоров по международным правозащитным соглашениям и в процесс исполнения решений Европейского суда по правам человека;

6.4. предлагает всем государствам-членам предусмотреть надлежащие парламентские процедуры для систематической проверки законопроектов на соответствие стандартам Конвенции и предотвращения будущих нарушений Конвенции, включая регулярный мониторинг всех решений Суда, которые потенциально могут затрагивать соответствующий правовой порядок;

⁴² Обсуждение в Ассамблее 23 июня 2011 г. (25-е заседание) (см. док. 12636. доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Пургуридес). Текст, принятый Ассамблеей 23 июня 2011 г. (25-е заседание).

6.5. настоятельно призывает парламенты активизировать усилия по содействию надзору за исполнением решений Суда, отслеживая меры, предпринимаемые компетентными властями по исполнению судебных решений, вынесенных против их государств, включая проверку фактически принятых мер;

6.6. предлагает парламентам создать и/или укрепить структуры, позволяющие учитывать в законодательстве и строго контролировать выполнение международных правозащитных обязательств на основе нижеизложенных принципов.

7. Исходя из этого, Ассамблея призывает парламенты ввести в действие следующие основные принципы парламентского надзора за соблюдением международных правозащитных стандартов.

Приложение - Основные принципы парламентского надзора за соблюдением международных правозащитных стандартов

1. Надлежащие механизмы и обязанности

Национальным парламентам следует создавать надлежащие парламентские структуры для обеспечения тщательного и постоянного мониторинга соблюдения и контроля за выполнением соответствующих международных правозащитных обязательств, например, в виде специализированных комитетов по защите прав человека или соответствующих аналогичных структур, чей круг ведения должен быть четко определен и зафиксирован в законодательстве.

Их круг ведения должен, в частности, включать:

- систематическую проверку законопроектов на соответствие международным обязательствам по защите прав человека;
- право требовать от правительства регулярного представления отчетов о соответствующих решениях Европейского суда по правам человека и их исполнении;
- инициирование законопроектов и поправок в законодательство;
- право вызова свидетелей и истребования документов в пределах своего круга полномочий.

Такие комитеты обязаны надлежащим образом осведомлять и информировать парламенты о проблемах защиты прав человека. Следует также организовать подготовку парламентариев и сотрудников аппарата по правозащитным вопросам.

2. Независимое консультирование:

Такие комитеты или соответствующие аналогичные структуры должны иметь возможность обращаться к независимым экспертам по вопросам правозащитного законодательства.

Должны выделяться соответствующие ресурсы на специализированное секретариатское обеспечение.

3. Сотрудничество с другими организациями и гражданским обществом:

По мере необходимости следует поддерживать сотрудничество и регулярный диалог с соответствующими национальными (например, с национальными правозащитными организациями, с членами парламентских комиссий) или международными органами (например, с Парламентской ассамблеей, Комиссаром Совета Европы по правам человека, европейскими и прочими международными органами по мониторингу прав человека), а также с представителями авторитетных неправительственных организаций, обладающих обширным опытом в данной сфере.