

## AVROPA ŞURASI NAZİRLƏR KOMİTƏSİ

### **Qanun layihələrinin, mövcud qanunların və inzibati praktikanın İnsan hüquqları haqqında Avropa Konvensiyasında müəyyən edilmiş standartlara uyğunluğunun yoxlanılmasına dair Nazirlər Komitəsinin üzv dövlətlərə [Rec\(2004\)5](#) sayılı Tövsiyəsi**

*(Nazirlər Komitəsi tərəfindən 12 may 2004-cü ildə onun 114-cü sessiyasında qəbul edilmişdir)*

Nazirlər Komitəsi, Avropa Şurası Nizamnaməsinin 15-ci maddəsinin “b” bəndinin müddəalarına uyğun olaraq,

Avropa Şurasının məqsədinin onun üzvləri arasında daha böyük birliyə nail olmaq olduğunu və bu məqsədin həyata keçirilməsinin ən mühüm üsullarından birinin insan hüquqlarının və əsas azadlıqların qorunmasından və bundan sonra da həyata keçirilməsindən ibarət olduğunu nəzərə alaraq;

İnsan hüquqlarının və əsas azadlıqların müdafiəsi haqqında Konvensiyanın (bundan sonra “Konvensiya” adlandırılacaq) Avropada insan hüquqlarının müdafiəsi üçün əsas istinadedici sənəd olaraq qalacağına əminliyini təkrarən bildirərək və Konvensiyanın müəyyən etdiyi nəzarət sisteminin uzunmüddətli səmərəliliyini təmin etmək üçün tədbirlər görməyi öhdəsinə götürdüyünü xatırladaraq;

Konvensiyanın 1-ci maddəsinə uyğun olaraq, Konvensiyanın bərqərar etdiyi nəzarət mexanizminin yardımçı xarakter daşdığını, yəni Konvensiya ilə təmin edilən hüquq və azadlıqların ilk növbədə milli səviyyədə qorunmasını və bunun milli hakimiyyət orqanları tərəfindən həyata keçirilməsini nəzərdə tutduğunu xatırladaraq;

Bu kontekstdə Konvensiyanın indi bütün iştirakçı dövlətlərin daxili hüquq sisteminin ayrılmaz hissəsinə çevrildiyini təqdir edərək və bu baxımdan milli məhkəmələrin oynadığı mühüm rolunu qeyd edərək;

Konvensiyanın 46-cı maddəsinin 1-ci bəndinə uyğun olaraq, Razılığa Gələn Yüksək Tərəflərin İnsan Hüquqlarına dair Avropa Məhkəməsidəki (bundan sonra “Məhkəmə” adlandırılacaq) onların tərəf olduğu istənilən iş üzrə yekun qərarlarına riayət etməyi öhdələrinə götürdüklerini xatırladaraq;

Eyni zamanda, üzv dövlətlərin əlavə səylər göstərərək xüsusən Məhkəmənin presedent hüququnun işığında milli standartları daim Konvensiya standartlarına uyğunlaşdırmalı olduğunu nəzərə alaraq;

Qanun layihələrinin, mövcud qanunların və inzibati praktikanın Konvensiyaya uyğunluğunun yoxlanılmasının insan hüquqlarının pozulmasının qarşısının alınmasına və Məhkəməyə müraciətlərin sayının azaldılmasına şərait yaratmaq üçün zəruri olduğuna əmin olaraq;

Müxtəlif səlahiyyətli və müstəqil qurumlarla, o cümlədən insan hüquqlarının təşviqi və müdafiəsi üzrə milli institutlarla və qeyri-hökumət təşkilatları ilə məsləhətləşmələrin vacibliyini vurğulayaraq;

Uyğunluğun yoxlanılması ilə bağlı üzv dövlətlərdəki praktikaların müxtəlifliyini nəzərə alaraq,

Üzv dövlətlərə tövsiyə edir ki, Əlavədə göstərilən müsbət təcrübə nümunələrini nəzərə alaraq;

\* Azərbaycan dilinə qeyri-rəsmi tərcümə ingilis dilindəki orijinal mətnin əsasında icra olunmuşdur. Mətn Avropa Şurasının icazəsi ilə tərtib və istifadə edilmişdir. Bu sənəd Avropa Şurası ilə razılaşma əsasında, lakin yalnız tərcüməçinin(lərin)/naşirlərin məsuliyyət daşması ilə dərc olunur. Mətnin tərcüməsi Avropa Şurasının “Avropa Məhkəməsi qərarlarının Azərbaycan tərəfindən icrasının gücləndirilməsinə dəstək” layihəsi çərçivəsində həyata keçirilmişdir.

I. Məhkəmənin presedent hüququnun işığında qanun layihələrinin Konvensiyaya uyğunluğunun sistemativ olaraq yoxlanılması üçün lazımi və səmərəli mexanizmlərin mövcudluğunu təmin etsinlər;

II. zəruri hallarda mövcud qanunların və inzibati praktikanın, o cümlədən qaydalarda, əmr və sərəncamlarda qeyd edilən praktikaların uyğunluğunu yoxlamaq üçün bu cür mexanizmlərin olmasını təmin etsinlər;

III. Konvensiyanın pozulmasının qarşısını almaq üçün qanunların və inzibati praktikanın mümkün qədər tez uyğunlaşdırılmasını təmin etsinlər;

Avropa Şurasının Baş katibinə bu Təvsiyənin həyata keçirilməsində yardım istəyən üzv dövlətlərə lazımi yardım üçün zəruri resursların ayrılmasını təmin etməyi tapşırır.

### **Rec(2004)5 sayılı Təvsiyəyə Əlavə**

#### **Giriş**

1. İnsan hüquqları haqqında Avropa Konvensiyası (bundan sonra "Konvensiya" adlandırılacaq) əsasında yaradılmış nəzarət sistemində 11 sayılı Protokoldan irəli gələn islahata baxmayaraq, Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsinə (bundan sonra "Məhkəmə" adlandırılacaq) verilən şikayət ərizələrinin sayı durmadan artır ki, bu da işlərə baxılmasında xeyli gecikmələrə səbəb olur.

2. Bu gedişat Avropa Məhkəməsinə çıxışın asanlaşdığını, eləcə də Avropada insan hüquqlarının müdafiəsinin daim təkmilləşdirildiyini əks etdirir, lakin unutmamaq olmas ki, məhz Konvensiyanın tərəfləri subsidiarlıq prinsipinə uyğun olaraq Konvensiyada təsbit olunmuş hüquqların əsas təminatçısı olaraq qalırlar. Konvensiyanın 1-ci maddəsinə əsasən, "Razılığa gələn Yüksək Tərəflər onların yurisdiksiyasında olan hər kəs üçün bu Konvensiyanın I bölməsində müəyyən olunmuş hüquq və azadlıqları təmin edirlər". Beləliklə, Konvensiya ilə təmin edilən hüquq və azadlıqların ən səmərəli və birbaşa müdafiəsi milli səviyyədə təmin edilməlidir. Bu tələb bütün dövlət orqanlarına, xüsusən də məhkəmələrə, idarəetmə orqanlarına və qanunverici orqana aiddir.

3. Avropada insan hüquqlarının səmərəli şəkildə qorunması üçün Konvensiyanın ilkin şərti ondan ibarətdir ki, dövlətlər Məhkəmənin presedent hüququnun işığında Konvensiyanın həyata keçirilməsini öz hüquq sistemlərində nəzərdə tutmalıdırlar. Bu, konkret olaraq o deməkdir ki, onlar qanunların və inzibati praktikanın Konvensiyaya uyğun olmasını təmin etməlidirlər.

4. Bu Təvsiyədə dövlətlər həm qanun layihələrinin, həm də mövcud qanunvericiliyin, eləcə də inzibati praktikanın Konvensiyaya uyğunluğunu yoxlamağa imkan verən mexanizmlər yaratmağa təşviq edilir. Müsbət təcrübə nümunələri aşağıda verilmişdir. Beləliklə, Təvsiyənin icrası üzv dövlətlərdə insan hüquqlarının pozulmasının qarşısının alınmasına töhfə verməli və nəticədə Məhkəməyə daxil olan iş axınıni məhdudlaşdırmağa kömək etməlidir.

#### **Qanun layihələrinin uyğunluğunun yoxlanılması**

5. Üzv dövlətlərə təvsiyə olunur ki, qanun layihələrinin, xüsusən də Konvensiya ilə qorunan hüquq və azadlıqlara təsir göstərə bilən qanun layihələrinin Konvensiyaya uyğunluğunun sistemativ olaraq yoxlanılmasını həyata keçirsinlər. Bu, mühüm məqamdır: Konvensiyaya uyğunluğu təsdiqlənmiş qanunu qəbul etməklə dövlət Konvensiyanın pozulmasının həmin qanundan qaynaqlanması və Məhkəmənin belə bir pozuntunu təsbit etməsi riskini azaldır. Bundan əlavə, dövlət bununla öz yurisdiksiyasında olan hər kəsə münasibətdə idarəetmə orqanlarının gördüyü tədbirlər üçün Konvensiyaya uyğun çərçivə müəyyən etmiş olur.

6. Bu yoxlamanın aparılmasında müəyyən hallarda Avropa Şurasının yardımı nəzərdə tutula bilər. Belə yardım xüsusən din azadlığı, əqidəyə görə hərbi xidmətdən imtina, məlumat azadlığı, birləşmək azadlığı və s. haqqında qanun layihələri ilə bağlı artıq mövcuddur. Bu yardım nəticəsində gəlinmiş qənaətləri nəzərə alıb-almamaq məsələsi hər bir dövlətin özü tərəfindən həll edilir.

### **Qüvvədə olan qanunların uyğunluğunun yoxlanılması**

7. Lazımi hallarda həmçinin qüvvədə olan qanunların uyğunluğunun yoxlanılması həyata keçirilməlidir. Həqiqətən də, Məhkəmənin presedent hüququnun təkamülə uğraması Konvensiyaya ilkin olaraq uyğun gələn və ya qəbul olunmazdan əvvəl uyğunluğu yoxlanılmayan qanuna təsir göstərə bilər.

8. Təcrübənin göstərdiyi kimi, polis fəaliyyəti, cinayət mühakimə icraatı, həbsdə saxlanma şəraiti, əcnəbilərin hüquqları və s. kimi insan hüquqlarının pozulması ilə bağlı xüsusi riskin mövcud olduğu sahələrə aidiyyəti olan qanunlara münasibətdə belə yoxlama xüsusilə vacibdir.

### **İnzibati praktikanın uyğunluğunun yoxlanılması**

9. Bu Təvsiyə həm də zəruri hallarda inzibati qaydaların Konvensiyaya uyğunluğunu əhatə edir və beləliklə gündəlik təcrübədə insan hüquqlarına riayət olunmasını təmin etmək məqsədi daşıyır. Müvafiq orqanların, xüsusən də insan hüquqlarının həyata keçirilməsini məhdudlaşdırmaq səlahiyyəti verilmiş qurumların öz fəaliyyətlərinin Konvensiyaya uyğun olmasını təmin etmələri üçün bütün lazımi resurslara malik olmaları həqiqətən də vacibdir.

10. Aydınlıq üçün qeyd etmək lazımdır ki, Təvsiyə normativ hüquqi aktın mətnində əks olunmayan inzibati praktikanı da əhatə edir. Dövlətlərin həmin praktikanın Konvensiyaya uyğunluğunun yoxlanılmasını təmin etmələri son dərəcə vacibdir.

### **Aparılmış yoxlamadan sonrakı addımlara imkan verən prosedurlar**

11. Yoxlamanın sadəcə olaraq müvafiq müddəanın Konvensiyaya uyğun olmadığına bəyan edilməsi ilə nəticələnməməsi və praktiki təsire malik olması üçün üzv dövlətlərin bu cür yoxlamadan sonrakı addımların atılmasını təmin etmələri çox vacibdir.

12. Təvsiyədə üzv dövlətlərin qarşıya qoyduğu məqsədlərə nail olmaq üçün hərəkətə keçməsinin zəruriliyi vurğulanır. Beləliklə, yoxlanışdan sonra üzv dövlətlər zərurət olduqda onları Konvensiyaya uyğunlaşdırmaq üçün qanunvericiliklərində və inzibati praktikalarında dəyişiklik etməkdən ötrü lazım olan addımları yubanmadan atmalıdırlar. Bunun üçün onlar, əgər zərurət olarsa, milli hüquq normalarının uyğunsuzluğu aşkar edildikdə sistemativ və operativ şəkildə istifadə edilməli olan müvafiq yenidən baxma mexanizmlərini təkmilləşdirməli və ya yaratmalıdırlar. Bununla belə, qeyd etmək lazımdır ki, uyğunluğu təmin etmək üçün çox vaxt presedent hüququnda və hüquq praktikasında dəyişikliklər etmək kifayətdir. Bəzi üzv dövlətlərdə uyğunluq Konvensiyaya uyğun olmayan qanunvericilik tədbirlərinin tətbiq edilməməsi yolu ilə təmin edilə bilər.

13. Bu uyğunlaşdırma imkanı xüsusən Məhkəmənin qərarlarının sözügedən pozuntuya aidiyyəti olan bütün səlahiyyətli orqanlar arasında operativ və effektiv şəkildə yayılması və qərar qəbul edən şəxslərin müvafiq təlim keçməsi vasitəsilə asanlaşdırılmalı və təşviq edilməlidir. Nazirlər Komitəsi bu mühüm aspektlərə iki xüsusi Təvsiyə həsr etmişdir: onlardan biri Konvensiyanın mətninin və Məhkəmənin presedent hüququnun üzv dövlətlərdə dərc olunması və yayılması haqqında ([Rec\(2002\)13](#)), digəri isə universitet təhsilində və peşə hazırlığında Konvensiyanın tədrisi haqqındadır ([Rec\(2004\)4](#)).

14. Bəzi dövlətlərdə məhkəmə uyğunlaşdırıcı tədbiri təmin etmək üçün müvafiq qanunun mətninin ona lazımi səlahiyyət vermədiyini müəyyən etdiyi halda, sürətləndirilmiş qanunvericilik prosedurunun tətbiqi nəzərdə tutulur.

15. Yuxarıda qeyd edilənlərlə əlaqədar olaraq, aşağıdakı imkanlar nəzərdən keçirilə bilər.

## **Müsbət təcrübə nümunələri**

16. Hər bir üzv dövlət öz praktikası və praktikasının təkamülü barədə konkret olaraq Avropa Şurasının Baş katibinə məlumat verməyə dəvət olunur. Sonuncu isə, öz növbəsində, vaxtaşırı bütün üzv dövlətləri mövcud müsbət təcrübələr haqqında məlumatlandıracaqdır.

### *I. İnsan hüquqlarının müdafiəsi sistemine aid materialların nəşri, tərcüməsi və yayılması və sistemin tədrisi*

17. İlk növbədə xatırlatmaq lazımdır ki, uyğunluğun effektiv şəkildə yoxlanılması ilk növbədə Konvensiyanın və Məhkəmənin müvafiq presedent hüququnun milli səviyyədə, xüsusən də elektron vasitələrdən istifadə edilməklə və müvafiq ölkənin dil(lər)ində müvafiq dərcini və yayılmasını və universitet təhsili və peşə hazırlığı proqramlarına insan hüquqlarının tədrisinin daxil edilməsini tələb edir.

### *II. Qanun layihələrinin yoxlanılması*

18. Qanun layihələrinə sisteməlik nəzarət, bir qayda olaraq, həm icra hakimiyyəti, həm də parlament səviyyəsində həyata keçirilir və müstəqil qurumlarla da məsləhətləşmələr aparılır.

### *İcra hakimiyyəti tərəfindən yoxlama*

19. Bir qayda olaraq, qanun layihəsinin Konvensiyaya və onun Protokollarına uyğunluğunun yoxlanılması həmin layihənin təşəbbüskarı olan nazirlikdən başlanır. Bundan əlavə, bəzi üzv dövlətlərdə bu cür uyğunluğun yoxlanılması müəyyən nazirlik və ya idarələrin, məsələn, Kansler Aparatının, Ədliyyə Nazirliyinin və/və ya Xarici İşlər Nazirliyinin üzərinə xüsusi vəzifə kimi qoyulur. Bəzi üzv dövlətlər Hökumətin Strasburq Məhkəməsindəki Nümayəndəsinə, digər funksiyalarla yanaşı, milli qanunların Konvensiyanın müddəalarına uyğunluğunu təmin etmək funksiyasını da həvalə edirlər. Beləliklə, Nümayəndəyə bu funksiya əsasında mövcud qanunlara və ya nəzərdə tutulan hər hansı yeni qanunvericiliyə dəyişiklik edilməsi üçün təkliflər vermək səlahiyyəti verilir.

20. Bir çox üzv dövlətlərin milli qanunvericiliyində nəzərdə tutulur ki, layihənin mətni parlamente göndərilərkən ona geniş izahedici memorandum əlavə edilməli, orada həmçinin konstitusiyaya və/yaxud Konvensiya ilə əlaqədar yarana biləcək mümkün suallar göstərməli və təqdim edilməlidir. Bəzi üzv dövlətlərdə bu, Konvensiyaya uyğunluq haqqında rəsmi bəyanatla müşayiət olunmalıdır. Bir üzv dövlətdə layihənin mətninə görə cavabdeh olan nazir qanun layihəsinin müddəalarının Konvensiyaya uyğun olduğunu hesab etdiyini təsdiqləməli və ya belə qərar vermək imkanında olmadığını, amma buna baxmayaraq, parlament tərəfindən qanun layihəsinin nəzərdən keçirilməsinin davam etdirilməsini istədiyini bildirməlidir.

### *Parlament tərəfindən yoxlama*

21. İcra hakimiyyəti tərəfindən yoxlamanın aparılması ilə yanaşı, layihənin tədqiqi parlamentin hüquq xidmətləri və/və ya müxtəlif parlament komitələri tərəfindən də həyata keçirilir.

### *Digər qurumlarla məsləhətləşmələr*

22. Qanunvericilik prosesinin müxtəlif mərhələlərində insan hüquqları standartlarına uyğunluğu təmin etmək üçün digər qurumlarla məsləhətləşmələr də nəzərdə tutula bilər. Bəzi hallarda məsləhətləşmələr könüllü xarakter daşıyır. Digər hallarda, xüsusən də qanun layihəsinin fundamental hüquqlara təsir göstərməsi ehtimalı olduqda, qanunla müəyyən edildiyi kimi, konkret qurum ilə, məsələn, bəzi üzv dövlətlərdə İnzibati Şura ilə məsləhətləşmək məcburidir. Hökumət tələb olunan qaydada məsləhətləşmə aparmazsa, layihənin üzərinə prosedur pozuntuları səbəbindən kölgə düşürülmüş olacaq. Əgər o, məsləhətləşmədən sonra alınmış rəyə əməl etməmək qərarına gələrsə, belə qərarın nəticəsində yarana biləcək siyasi və hüquqi nəticələrə görə məsuliyyəti öz üzərinə götürür.

23. Çox zaman insan hüquqları sahəsində səlahiyyətli qeyri-məhkəmə orqanları ilə könüllü və ya məcburi məsləhətləşmələr də nəzərdə tutulur. Xüsusilə bunlar insan hüquqlarının təşviqi və müdafiəsi üzrə müstəqil milli təsisatlar, ombudsman, yerli və ya beynəlxalq qeyri-hökumət təşkilatları, insan hüquqları üzrə institutlar və ya mərkəzlər və yaxud Vəkillər Assosiasiyası və s.-dən ibarət ola bilər.

24. Avropa Şurasının ekspertlərindən və ya orqanlarından, xüsusilə Hüquq Vasitəsilə Demokratiya Uğrunda Avropa Komissiyasından ("Venetsiya Komissiyası") insan hüquqlarına aid qanun layihələrinin Konvensiyaya uyğunluğu barədə rəy vermələri xahiş edilə bilər. Rəy üçün bu cür müraciət Konvensiyaya uyğunluğun ölkədaxili yoxlanılmasını əvəz etmir.

### *III. Mövcud qanunların və inzibati praktikanın yoxlanılması*

25. Baxmayaraq ki üzv dövlətlərdən bütün mövcud qanunları, normativ aktları və inzibati praktikanı sistemə şəkildə yoxlamaq tələb oluna bilməz, belə yoxlama müəyyən hallarda, məsələn, qanunun və ya normativ aktın milli tətbiqi praktikasının və ya Məhkəmənin başqa bir üzv dövlətə qarşı çıxardığı yeni qərarın nəticəsində zəruri ola bilər. Qərar bilavasitə ona aiddirsə, dövlət 46-cı maddəyə uyğun olaraq ona əməl etmək üçün zəruri tədbirlər görməyə borcludur.

#### *İcra hakimiyyəti tərəfindən yoxlama*

26. Bəzi üzv dövlətlərdə qanunvericilik təşəbbüsü ilə çıxış edən nazirlik həmçinin mövcud normativ aktların və praktikanın uyğunluğunun yoxlanmasına görə cavabdehlik daşıyır ki, bu da onun həm də Məhkəmənin presedent hüququndakı ən son inkişaf prosesləri haqqında bilgilərə malik olmasını nəzərdə tutur. Digər üzv dövlətlərdə hökumət qurumları müstəqil orqanların, xüsusən də məhkəmələrin diqqətini presedent hüququndakı müəyyən dəyişikliklərə cəlb edir. Bu aspekt Konvensiya sistemi ilə bağlı ilkin təhsilin və davamlı təlimin vacibliyini önə çəkir. Dövlətin səlahiyyətli orqanları pozuntuların qarşısını almaq üçün yerli və mərkəzi orqanlarda məsul şəxslərin Konvensiyanı və Məhkəmənin presedent hüququnu nəzərə almasını təmin etməlidirlər.

#### *Parlament tərəfindən yoxlama*

27. Uyğunluğun yoxlanılması ilə bağlı müraciətlər parlament müzakirələri çərçivəsində edilə bilər.

#### *Məhkəmə orqanları tərəfindən yoxlama*

28. Yoxlama həmçinin məhkəmə prosesində tərəf olan şəxslərin və ya hətta məsələyə birbaşa aidiyyəti olmayan dövlət orqanlarının, şəxslərin və ya qurumların təşəbbüsü ilə başlatılan məhkəmə icraatları (məsələn, Konstitusiya Məhkəməsində) çərçivəsində də aparıla bilər.

#### *Müstəqil qeyri-məhkəmə qurumları tərəfindən yoxlama*

29. Hökumətə və ya parlamente həvalə edilən digər rollarla yanaşı, müstəqil qeyri-məhkəmə təsisatları, xüsusən də insan hüquqlarının təşviqi və müdafiəsi üzrə milli institutlar, eləcə də ombudsmanlar qanunların, həmçinin xüsusən milli hüququn bir hissəsi olan Konvensiyanın necə tətbiq edildiyinin yoxlanılmasında mühüm rol oynayırlar. Bəzi ölkələrdə bu qurumlar həmçinin müəyyən şərtlər daxilində fərdi şikayətlərə baxa və öz təşəbbüsləri ilə araşdırma apara bilərlər. Onlar mövcud qanunvericilikdəki çatışmazlıqların aradan qaldırılmasını təmin etməyə çalışırlar və bu məqsədlə parlamente və ya hökumətə rəsmi müraciətlər göndərə bilərlər.