

Захист прав людини органами конституційної юрисдикції (на прикладі України і Республіки Польща).

Taras Cymbalystyj. Ochrona praw i wolności człowieka przez organy jurysdykcji konstytucyjnej (na przykładzie Ukrainy i Rzeczypospolitej Polski) // Problemy stosowania Konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce / Pod redakcją Mirosława Granata i Jacka Sobczaka. – Lublin: Webra. – 2004. – С. 208-218.

*Цимбалістий Т. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного і
адміністративного права Юридичного інституту
Тернопільської академії народного господарства*

Найвищою цінністю будь-якої демократичної, правової і соціальної держави сьогодні є людина, її життя, здоров'я, честь, гідність і безпека. Зміст і спрямованість діяльності держави визначається успішністю її діяльності щодо гарантування прав і свобод людини. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина є головним обов'язком держави.

Основною юридичною гарантією прав і свобод людини є їх судовий захист. Кожна держава на свій розсуд визначає модель такого захисту. Зазвичай, на будь-який суд покладається обов'язок захисту конституційних прав і свобод. Проте особлива роль тут відведена органам конституційної юрисдикції. Як справедливо зазначає Н. В. Вітрук, успішна реалізація даного виду конституційного контролю сприяє вихованню поваги до основних прав і свобод людини і громадянина зі сторони держави, такий захист є гарантією рівноправних відносин держави і особи, реального існування їх взаємних зобов'язань, додатковим засобом забезпечення виконання державою її обов'язку щодо захисту прав і свобод громадян та інших осіб¹.

Сьогодні в світі існує дві моделі захисту прав і свобод людини і громадянина. В країнах, де діє перша модель, органами конституційного правосуддя здійснюється лише непрямий, опосередкований захист прав і свобод. Тобто, така функція органами конституційної юстиції здійснюється при реалізації своїх повноважень щодо розгляду відповідних справ, наприклад, в процесі

¹ Вітрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. – М., 1998. С. 178.

перевірки конституційності законів та інших правових актів, офіційного тлумачення Конституції і законів держави тощо. Серед країн, де функціонує така модель, можна згадати Болгарію, Бельгію, Італію, Румунію. Діє вона і в Україні.

Друга модель передбачає безпосередній захист конституційними судами прав і свобод людини і громадянина. В законодавстві держав, де діє така модель, як правило, закріплено інститут конституційної скарги, а повноваження з захисту прав людини передбачено як складову частину компетенції органів конституційної юрисдикції. До таких держав належать Австрія, Угорщина, Німеччина, Чехія, Хорватія, а також Польща.

В Україні, відповідно до статті 147 Конституції, єдиним органом конституційної юрисдикції є Конституційний Суд України². Цікаво зауважити, що функція захисту прав і свобод людини і громадянина Конституційним Судом ні в Конституції України, ні в Законі “Про Конституційний Суд України” прямо не передбачена. Проте це не означає, що така функція для цього органу конституційної юрисдикції не передбачена взагалі. Навпаки – вона є провідною в його діяльності.

Здійснення захисту прав і свобод людини впливає з інших положень Закону, зокрема з тих, що регулюють завдання Конституційного Суду України: гарантувати верховенство Конституції України на всій території держави (стаття 2 Закону “Про Конституційний Суд України”³). Відомо, що норми про права і свободи людини і громадянина включені до Основного Закону. Таким чином, забезпечуючи верховенство Конституції, Конституційний Суд забезпечує реалізацію і тих її норм, що стосуються прав і свобод людини.

Такі повноваження впливають зі змісту присяги судді Конституційного Суду України, в якій судді зобов’язуються “захищати конституційний лад держави, конституційні права та свободи людини і громадянина” (стаття 17

² Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. - К., УПФ, 1996.

³ Закон України “Про Конституційний Суд України” від 16 жовтня 1996 р. – Відомості Верховної Ради. – 1996. -№ 49. – Ст. 272.

Закону), глави 12 “Особливості провадження в справах щодо відповідності положень чинних правових актів, зазначених у пункті 1 ст. 13 цього Закону, конституційним принципам і нормам стосовно прав та свобод людини і громадянина”, а також із глави 13 “Особливості провадження в справах щодо конституційності правових актів, якими суперечливо регулюється порядок реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина” Закону України “Про Конституційний Суд України”.

Реалізацію Конституційним Судом України функції захисту прав і свобод необхідно розглядати в декількох аспектах відповідно до його компетенції і проваджень.

Так, згідно зі статтями 157 і 159 Конституції України Конституційний Суд України здійснює перевірку законопроектів про внесення змін до Конституції на предмет того, чи не передбачають такі зміни скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина як однієї з основних цінностей Української держави. У випадку відсутності позитивного висновку Конституційного Суду законопроект відхиляється.

Відповідно до статей 147 і 150 Конституції України, а також пункту 1 статті 13 Закону “Про Конституційний Суд України”, останній вирішує питання відповідності Конституції (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, а також правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Оскільки права та свободи людини і громадянина закріплені в Конституції, то вони і є одним із критеріїв оцінки конституційності цих актів. Якщо за результатами перевірки Конституційний Суд визнає ці акти або окремі їх положення такими, що не відповідають Конституції, то вони втрачають юридичну силу з дня визнання їх неконституційними.

Суб'єктами права на конституційне подання з цього питання є Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України (підпис депутата не відкликається), Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки

Крим. Фізичні, як і юридичні, особи, конституційні права яких прийняттям відповідного акту порушені, не можуть безпосередньо звернутися до Конституційного Суду. Це право вони можуть реалізувати лише через вказані органи, які в такому разі будуть їх представляти.

Підставами для порушення питання про відкриття провадження у справі щодо відповідності норм чинного законодавства принципам і нормам Конституції України стосовно прав та свобод людини і громадянина є:

- 1) наявність спірних питань щодо конституційності прийнятих і оприлюднених у встановленому порядку законів, інших правових актів;
- 2) виникнення спірних питань щодо конституційності правових актів, виявлених у процесі загального судочинства;
- 3) виникнення спірних питань щодо конституційності правових актів, виявлених органами виконавчої влади в процесі їх застосування та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини у процесі його діяльності.

Предметом конституційного провадження у справах щодо конституційності норм законів, якими суперечливо регулюється порядок реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина, є вирішення спірних питань конституційності норм двох чи більше законів або актів міжнародного права, визнаних обов'язковими на території України, що встановлюють різний порядок реалізації одних й тих самих конституційних прав та свобод, чим суттєво обмежуються можливості їх використання.

Ще одним напрямом конституційного захисту прав і свобод є офіційне тлумачення Конституційним Судом України Конституції і законів України. Згідно зі статтею 42 Закону “Про Конституційний Суд України”, з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи, до Конституційного Суду України може бути подане конституційне звернення про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Суб'єктами такого звернення є громадяни України, іноземці, особи без громадянства, а також юридичні особи. Підставою для конституційного звернення цих осіб є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод (стаття 94 Закону “Про Конституційний Суд України”). Тобто, такі особи повинні бути особисто (безпосередньо) зацікавлені у рішенні Конституційного Суду, адже саме їхнім конституційним правам і свободам завдана певна шкода або створена небезпека її спричинення.

Окремо слід зауважити, що така вимога Закону як наявність неоднозначного застосування Конституції або законів України суттєво звужує можливості фізичних і юридичних осіб щодо захисту своїх прав в Конституційному Суді України, оскільки фактично їм доводиться або шукати фактичного застосування законодавства, або чекати, коли такі факти настануть. Однозначне, хоча й неправильне застосування Конституції або законів України, за буквою Закону, не є підставою звернення до Конституційного Суду за захистом своїх прав. Тому в цій частині Закон “Про Конституційний Суд України” потребує доопрацювання.

Якщо Конституційний Суд, розглядаючи справу про офіційне тлумачення Закону (окремих його положень), встановить його невідповідність Конституції України, то у цьому ж провадженні він вирішує питання щодо неконституційності цього Закону або окремих його положень (частина друга статті 94 Закону). Дане положення є надзвичайно важливим засобом захисту прав і свобод саме для громадян, які не є суб'єктами конституційного подання з питань відповідності законів та інших правових актів Конституції України.

Крім цього, важливість такого засобу захисту полягає у тому, що, розглядаючи індивідуальне звернення, Конституційний Суд здійснює вплив на всю право застосовну практику, спрямовуючи її в конституційне русло і за-

безпечуючи захист прав і свобод з питань, що були предметом офіційного тлумачення в системі виконавчої і судової влади, а також сприяє відповідальному ставленню цих органів до забезпечення прав і свобод у процесі застосування нормативно-правових актів⁴.

В Польщі судовий конституційний контроль (в польській юридичній літературі частіше вживається термін “контроль конституційності права”) здійснюється Конституційним Трибуналом, який діє на підставі відповідних положень Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року і Закону “Про Конституційний Трибунал” від 1 серпня 1997 року. Як і в Україні, захист прав і свобод людини і громадянина здійснюється тут органом конституційної юстиції - Конституційним Трибуналом - під час розгляду справ, віднесених до його компетенції, а саме:

- 1) відповідності Конституції законів і міжнародних договорів;
- 2) відповідності законів ратифікованим міжнародним договорам;
- 3) відповідності Конституції, ратифікованим міжнародним договорам правових актів центральних органів держави;
- 4) спорів про компетенцію між центральними конституційними органами влади;
- 5) відповідності Конституції цілей і діяльності політичних партій⁵.

Тобто в цих випадках Конституційний Трибунал здійснює непрямий, опосередкований захист прав і свобод, адже вирішуючи питання конституційності він виходить і з тих положень Конституції, які передбачають права і свободи людини і громадянина.

Проте особливістю правового статусу Конституційного Трибуналу порівняно з Конституційним Судом України є те, що до його компетенції законодавством Польщі віднесено розгляд і вирішення конституційних скарг. Тобто Конституційний Трибунал здійснює і безпосередній захист прав і свобод людини і громадянина.

⁴ Чубар Л. Захист прав і свобод людини і громадянина у конституційному судочинстві України // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. - № 1. – С. 88-89.

⁵ Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, z dnia 1 sierpnia 1997 r.

Інститут конституційної скарги сьогодні є досить поширеним в світі. Його суть зводиться до права громадян звертатися до органів судового конституційного контролю з проханням про перевірку конституційності владних актів, якими порушується, на їх думку, їхні права і свободи. На жаль, в законодавстві України цей інститут не знайшов свого відображення, що, мабуть, пояснюється прагненням законодавця запобігти перевантаженню Конституційного Суду України такими справами. Разом з цим це обмежує можливості громадян щодо захисту своїх прав національними правовими засобами, зокрема і в Конституційному Суді.

В тих країнах, де інститут конституційної скарги закріплений в законодавстві, її можуть подавати насамперед індивіди, права яких, на їх погляд, порушені. Крім цього, в інтересах індивіда її, як правило, можуть подавати громадські організації і державні органи (наприклад, уповноважений з прав людини), які здійснюють діяльність у сфері захисту прав людини. В деяких країнах поряд з конституційними скаргами індивідів допускаються так звані народні скарги, тобто скарги групи осіб в громадських інтересах.

В Польщі конституційна скарга може бути подана кожним, чий права і свободи були порушені через правовий акт, на підставі якого суд або орган адміністрації прийняв остаточне рішення про його права, свободи або обов'язки, визначені Конституцією. Вказівка, що скарга може бути подана "кожним" дозволяє зробити висновок, що про широке коло суб'єктів подання конституційної скарги. Її можуть подавати польські та іноземні громадяни, особи без громадянства, товариства, партії, юридичні особи.

Предмет конституційної скарги визначається в різних державах по-різному. Це залежить від моделі судової системи, правових традицій та ін. Загалом предметом конституційних скарг можуть бути нормативно-правові акти (акти парламенту, глави держави, уряду, інші підзаконні акти), правозастосовчі акти, а також правозастосовча практика.

Конституційною скаргою, що подається до Конституційного Трибуналу Польщі може бути поставлено під сумнів конституційність закону або ін-

шого нормативного акту, на підставі якого суд чи орган публічної адміністрації прийняв остаточне рішення про права чи свободи, передбачені Конституцією.

Цікавою і слушною видається сформульована в ст. 46 Закону “Про Конституційний Трибунал” норма, згідно з якою конституційна скарга може бути внесена після вичерпання всіх інстанційних можливостей оскарження. Це дозволяє запобігти непомірному завантаженню Конституційного Трибуналу. Закон формулює і інші обмеження надходження скарг з метою створення Трибуналу можливостей для нормальної і ефективної роботи. Серед таких обмежень:

- обмеження термінів подання скарги – два місяці з дня прийняття остаточного рішення відповідним органом;
- наявність встановленої форми скарги;
- наявність процедури попереднього розгляду скарги.

Крім цього, обмеженням по суті є вже згадані вище вимоги, що стосуються суб'єктів і предмету оскарження.

Польський варіант захисту прав і свобод людини і громадянина органом конституційної юстиції є досить цікавим і заслуговує на увагу в Україні. Особливо це стосується регулювання інституту конституційної скарги. У зв'язку з цим було б доцільно скористатися цим досвідом і надати громадянам право звертатися до Конституційного Суду України, але після використання всіх інших правових засобів.

Таким чином, органи конституційної юрисдикції займають досить важливе місце в механізмі захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні і Польщі. Більшість розглядуваних ними справ і прийнятих рішень так чи інакше стосуються забезпечення прав людини. Крім цього, є всі підстави стверджувати, що вже сам факт існування такого органу конституційного контролю значною мірою дисциплінує органи державної влади, змушує їх діяти відповідно до законодавства України, спрямовуючи свою діяльність на забезпечення та захист прав і свобод людини і громадянина.