



Страсбург, 16 Апреля 2020 г.

CDL-PI(2020)003

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ЗАКОН**  
**(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)**

**КОМПИЛЯЦИЯ**  
**ЗАКЛЮЧЕНИЙ И ДОКЛАДОВ**  
**ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ**  
**О ЧРЕЗВЫЧАЙНОМ ПОЛОЖЕНИИ**

## Оглавление

1. ВВЕДЕНИЕ .....	3
I. КРИТЕРИИ .....	3
II. Объявление чрезвычайного положения: определение и основные требования .....	5
III. Отступление от обязательств в области прав человека .....	11
IV. Конституционное закрепление чрезвычайного положения .....	12
V. Объявление чрезвычайного положения: компетенция .....	14
VI. Надзор за объявлением и продлением чрезвычайного положения .....	15
a. Парламентский контроль .....	15
b. Судебный контроль .....	20
VII. Продолжительность чрезвычайного положения .....	22
VIII. Срок действия чрезвычайных мер .....	23
IX. Сфера применения чрезвычайных мер .....	24
a. Принципы необходимости и соразмерности .....	24
b. Необратимые последствия .....	25
c. Особые вопросы .....	26
d. Толкование .....	26
e. Конституционная поправка .....	26
f. Полномочия в отношении органов местного самоуправления .....	27
g. Военные трибуналы, органы власти и вооруженные силы .....	28
X. Выборы во время чрезвычайного положения .....	29
a. Общие положения .....	29
b. Конституционные референдумы .....	30
c. Внеочередные президентские выборы в период военных и чрезвычайных ситуаций .....	30
d. Отсрочка выборов .....	31
e. Поправки к избирательному законодательству .....	33
XI. Роспуск парламента .....	33
XII. Деятельность политических партий .....	34
XII. Справочные документы .....	35

## 1. ВВЕДЕНИЕ

Настоящий документ представляет собой компиляцию выдержек из докладов / исследований, принятых Венецианской комиссией и касающихся чрезвычайных полномочий и чрезвычайных ситуаций, а также заключений по соответствующим конституционным положениям и/или законам (законопроектам) о чрезвычайном положении отдельных стран.

Компиляция предназначена для использования в качестве справочной информации для составителей конституций и законодательных актов о судебной системе, исследователей, а также членов Венецианской комиссии, которым поручено подготовить замечания и заключения по законодательству, касающемуся вопросов чрезвычайного положения. При упоминании отдельных частей, содержащихся в настоящем проекте компиляции, просьба ссылаться на конкретный документ, а не на компиляцию как таковую.

Компиляция составлена тематически, чтобы облегчить понимание позиции Венецианской комиссии по различным вопросам в этой области. Однако это не препятствует членам Венецианской комиссии выдвигать иные точки зрения или оспаривать прежние, если для этого есть веские основания. Компиляцию следует рассматривать лишь как систему ориентиров.

Читатель также должен знать, что большинство заключений, выдержки из которых цитируются в компиляции, относятся к отдельным странам и анализируют их конкретную ситуацию. Поэтому они не обязательно применимы в других странах. Это не означает, что содержащиеся в компиляции рекомендации не могут иметь отношения и к другим системам.

Доклады и исследования Венецианской комиссии, цитируемые в настоящей компиляции, преследуют цель представить общие стандарты для всех государств-членов и государств-наблюдателей Венецианской комиссии. Поэтому рекомендации, содержащиеся в докладах и исследованиях, будут иметь более широкое применение, хотя специфика национальных/местных ситуаций остаётся важным фактором и должна надлежащим образом учитываться.

Каждая цитата в компиляции имеет ссылку, которая определяет ее точное положение в заключении или докладе/исследовании (номер абзаца, номер страницы для более старых заключений), что позволяет читателю найти ее в заключении или докладе/исследовании, из которого она была взята. В целях сокращения текста большая часть дополнительных ссылок и сносок в тексте цитат опущена; воспроизводится только существенная часть соответствующего абзаца.

Эта компиляция не является статичным документом и будет регулярно обновляться выдержками из принимаемых заключений Венецианской комиссии. Секретариат будет признателен за предложения о том, как улучшить этот проект компиляции ([venice@coe.int](mailto:venice@coe.int)).

## I. КРИТЕРИИ

Принцип законности –

### 6. Исключения в чрезвычайных ситуациях

Предусмотрены ли законом исключения в чрезвычайных ситуациях?

- i. Существуют ли в национальном законодательстве конкретные положения, применимые к чрезвычайным ситуациям (война или другое чрезвычайное положение, угрожающее жизни нации)? Возможны ли в таких ситуациях отступления от прав человека в соответствии с национальным законодательством?

Каковы обстоятельства и критерии, необходимые для того, чтобы служить основанием для отступления?

- ii. Запрещает ли национальное законодательство отступление от определенных прав в чрезвычайных ситуациях? Являются ли отступления соразмерными, то есть ограниченными в той мере, в какой это строго требуется в силу остроты ситуации, по продолжительности, обстоятельствам и масштабу?
- iii. Ограничены ли также возможности исполнительной власти отступать от обычного разделения полномочий в чрезвычайных обстоятельствах по продолжительности, обстоятельствам и сфере охвата?
- iv. Каков порядок введения чрезвычайного положения? Есть ли парламентский и судебный контроль за наличием и длительностью чрезвычайной ситуации, а также за масштабом любого отступления в связи с чрезвычайной ситуацией?

51. Безопасность государства и его демократических институтов, а также безопасность его должностных лиц и населения являются жизненно важными общественными и частными интересами, которые заслуживают защиты и могут привести к временному отступлению от некоторых прав человека и к чрезвычайному перераспределению полномочий. Однако авторитарные правительства злоупотребляют чрезвычайными полномочиями, чтобы остаться у власти, заставить замолчать оппозицию и ограничить права человека в целом. Поэтому крайне важно строго ограничить продолжительность, обстоятельства и объем таких полномочий. Государственная безопасность и общественная безопасность могут быть эффективно обеспечены только в условиях демократии, полностью уважающей верховенство права. Это требует парламентского и судебного контроля наличия и продолжительности объявленного чрезвычайного положения во избежание злоупотреблений.

52. Соответствующие положения Международного пакта о гражданских и политических правах, Европейской Конвенции о правах человека и Американской конвенции о правах человека аналогичны. Они предусматривают возможность отступлений (в отличие от простого ограничения гарантированных прав) только в крайне исключительных обстоятельствах. Невозможны отступления от «так называемых абсолютных прав: права на жизнь, запрещение пыток и бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, а также рабства и принципа *nullum crimen, nulla poena*» и других. Пункт II.A.6.i обобщает требования этих договоров.

Контрольный список по вопросам верховенства права, CDL-AD (2016)007

Для того чтобы предложить определенные правовые стандарты в отношении чрезвычайных ситуаций общественного характера, можно выделить следующее:

- a. Чрезвычайные ситуации, способные привести к объявлению чрезвычайного положения, должны быть четко определены и ограничены Конституцией. Иными словами, существование реальной и неминуемой опасности должно быть четко оговорено. Это условие отражено в трех основных договорах по правам человека (ЕСПЧ, МПГПП, АКПЧ) как «исключительная угроза». Согласно принципу исключительной угрозы, отступление от норм в области прав человека в чрезвычайных ситуациях является законным только в случае «войны или чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации».
- b. Де-факто чрезвычайного положения следует избегать, а о режиме чрезвычайного положения должно быть официально объявлено. Соответствующим условием в трех основных договорах по правам человека является требование об уведомлении, в соответствии с которым другие государства-участники информируются о положениях, от которых государства отступили, и о причинах такого отступления.
- c. Конституция должна четко определять, какие права могут быть ограничены, а какие права не допускают отступлений и должны соблюдаться при любых обстоятельствах. Перечни не допускающих отступлений прав в трех основных

договорах по правам человека (ЕКПЧ, МПГПП, АКПЧ) содержат четыре таких права: право на жизнь, право не быть подвергнутым пыткам и другим бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания, право быть свободным от рабства или подневольного состояния и принцип отсутствия обратной силы уголовного законодательства. Эти четыре не допускающих отступлений права, которые составляют «неприкосновенное ядро» прав человека, должны быть четко сформулированы и санкционированы в Конституции. Включение минимальных гарантий против произвольного задержания и других гарантий, защищающих право на справедливое судебное разбирательство, также имеют важное значение; кроме того, следует разрешить обращение в суды против актов и действий органов в период чрезвычайного положения. Вышеуказанными правами и гарантиями должны пользоваться все без какой-либо дискриминации.

- d. Чрезвычайные меры и отступления от основных прав и свобод должны быть соразмерны опасности. Иными словами, отступления, ограничения и приостановления допустимы только в случае войны или чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации; кроме того, такие меры должны быть соразмерны чрезвычайному положению. Принцип соразмерности также включает в себя то, что АКПЧ назвала «принципом временности», который означает, что чрезвычайные меры не могут длиться дольше, чем сама чрезвычайная ситуация, и ограничения, следствием которой они являются, должны применяться только в тех географических районах, которые затронуты чрезвычайной ситуацией. С другой стороны, многие меры, принимаемые в рамках чрезвычайного положения, не предполагают какого-либо отступления от норм в области прав человека. Особенно это касается мер на более низком уровне чрезвычайной ситуации. Довольно часто такие меры регулируют только поведение людей или использование их собственности, или же исполнительная власть может быть уполномочена принимать меры, которые в противном случае потребовали бы принятия законодательных мер.
- e. Даже в условиях чрезвычайного положения основополагающий принцип верховенства права должен иметь преимущественную силу. Иными словами, никто не должен предстать перед судом, кроме того, который был определен законом ранее.

CDL-STD(1995)012, Чрезвычайные полномочия

## **II. Объявление чрезвычайного положения: определение и основные требования**

Чрезвычайные ситуации в государстве связаны как с отступлением от обычных норм в области прав человека, так и с изменением распределения функций и полномочий между различными органами государства. Отступления от основных прав человека являются особенно серьезной проблемой, поскольку опыт показывает, что наиболее серьезные нарушения прав, как правило, происходят в условиях чрезвычайного положения. Тем не менее основные современные международные документы по правам человека содержат положения об отступлении в случаях чрезвычайных ситуаций. Европейская Конвенция о правах человека и основных свободах (ЕСПЧ, статья 15) допускает отступление в случаях «войны или иного чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации». В Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП, статья 4) говорится о «чрезвычайном положении в государстве, угрожающем жизни нации», а в Американской конвенции о правах человека (АКПЧ, статья 27) - о «войне, общественной опасности или ином чрезвычайном положении в государстве, угрожающем независимости или безопасности государства-участника».

Большинство конституций содержат положения о чрезвычайных ситуациях. В меньшинстве стран нет чрезвычайного положения как такового, но есть положения, которые должны применяться в случае войны, угрозы войны или других чрезвычайных ситуаций (...)

В меньшем количестве стран (...) существует только один тип чрезвычайного правила (...) Однако в большинстве случаев существуют различные типы чрезвычайных правил для решения различных видов чрезвычайных ситуаций в зависимости от их серьезности (...)

CDL-STD(1995)012, Чрезвычайные полномочия

244. ... Чрезвычайное положение вытекает из объявления, сделанного в ответ на чрезвычайную ситуацию, создающую фундаментальную угрозу для страны. Примерами могут служить стихийные бедствия, гражданские беспорядки, эпидемия или экономический кризис. Объявление может приостанавливать некоторые обычные функции правительства или уполномочивать правительственные учреждения осуществлять чрезвычайные подготовительные меры, а также ограничивать или приостанавливать гражданские свободы и права человека. В некоторых ситуациях объявляется военное положение, что позволяет военным действовать с большими полномочиями. Министерство обороны приобретает особые полномочия путем объявления чрезвычайного положения, что позволяет министерству обороны обходить большинство парламентских процедур. По этой причине в законодательстве должны быть предусмотрены механизмы предотвращения злоупотребления чрезвычайными полномочиями национальными властями. Этот основополагающий принцип подтверждается в рекомендации 1713(2005) Парламентской Ассамблеи Совета Европы, в которой говорится, что «исключительные меры в любой области должны контролироваться парламентами и не должны серьезно препятствовать осуществлению основных конституционных прав».

245. Каждая страна имеет свое собственное определение обстоятельств, которые могут привести к введению чрезвычайного положения, процедур, которым следует следовать, пределов чрезвычайных полномочий или прав, которые могут быть приостановлены. Однако были разработаны международные нормы, которые могут служить полезным руководством.

CDL-AD(2008)004, Доклад о демократическом контроле над вооруженными силами, принятый Венецианской комиссией на 74-й пленарной сессии (Венеция, 14-15 марта 2008 г.)

36. В деле Лоулесс ЕСПЧ дал следующее определение «чрезвычайного положения государственного характера, угрожающего жизни нации»: «исключительная ситуация или чрезвычайный кризис, который затрагивает все население и представляет угрозу для организованной жизни общества, из которого состоит государство». Позднее Суд заявил в деле Брэннигана и Макбрайда, что «в силу их непосредственного и постоянного контакта с насущными потребностями текущего момента национальные власти в принципе находятся в лучшем положении, чем международный судья, чтобы принять решение как о наличии такой чрезвычайной ситуации, так и о характере и масштабах отступлений, необходимых для ее предотвращения. Соответственно, в этом вопросе национальным властям следует предоставить широкую свободу действий. Тем не менее Договаривающиеся Стороны не имеют неограниченных полномочий для определения таких отступлений. Именно суд должен вынести решение о том, вышли ли, в частности, государства за пределы «степени, строго требуемой неотложностью» кризиса. Таким образом, внутренний предел усмотрения сопровождается европейским надзором».

CDL-AD(2016)037. Турция – Заключение о чрезвычайных декретах-законах № s667-676, принятое после неудавшегося государственного переворота 15 июля 2016 г., принятое Венецианской комиссией на 109-й пленарной сессии 9-10 декабря 2016 г.

«27. Бывшая Европейская Комиссия по правам человека определила характеристики, которым должна соответствовать ситуация, квалифицируемая как чрезвычайное положение:

- опасность должна быть реальной или неминуемой;
- ее последствия должны затрагивать всю нацию;

- организованная жизнь общества должна быть под угрозой;
- кризис или опасность должны быть чрезвычайными, то есть обычные меры или ограничения, разрешенные ЕСПЧ для защиты безопасности, здоровья и общественного порядка, должны быть совершенно недостаточными. В 1961 году ЕСПЧ уже подчеркивал, что эта ситуация должна представлять собой «угрозу организованной жизни общества».

28. Аналогичные принципы закреплены в статье 4 Международного пакта о гражданских и политических правах. Специальный докладчик ООН по правам человека подтверждает, что государства должны соблюдать следующие принципы:

- временность, т. е. исключительный характер объявления чрезвычайного положения; исключительный характер угрозы, которая требует, чтобы кризис представлял реальную, текущую или, по крайней мере, неминуемую опасность для общества;
- объявление, т. е. необходимость публично объявить чрезвычайное положение; коммуникация, а именно обязательство информировать другие государства и наблюдательные органы соответствующих договоров о содержании принятых мер; соразмерность, которая требует, чтобы меры, принятые для преодоления кризиса, были соразмерны его серьезности;
- законность: ограничения прав человека и основных свобод во время чрезвычайного положения должны оставаться в пределах, установленных национальными и международными правовыми актами; кроме того, чрезвычайное положение не влечет за собой временного приостановления верховенства права и не позволяет власть имущим действовать таким образом, чтобы нарушался закон, поскольку они связаны этими принципами постоянно.
- неприкосновенность / нематериальность основных прав, которые не подлежат никакому отступлению даже во время чрезвычайного положения: право на жизнь, запрещение пыток, запрещение рабства, отсутствие обратной силы закона и других судебных гарантий, право на признание своей правосубъектности и свободу мысли, совести и религии.

29. Венецианская комиссия ссылается, в частности, на свой «Контрольный перечень вопросов по верховенству права», в котором она определила критерии исключений в чрезвычайных ситуациях (...)

CDL-AD(2016)006. Заключение по проекту конституционного закона Франции «О защите нации», принятое Венецианской комиссией на 106-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 марта 2016 г.).

CDL-AD(2006)015. Заключение о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях, пункт 10

18. Статья 1(1) законопроекта содержит определение чрезвычайного положения, которое гласит:

Чрезвычайное положение – это особый правовой режим, регулирующий деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, юридических лиц (независимо от их организационно-правовой формы) и их должностных лиц, который объявляется в соответствии с Конституцией Республики Армения на всей территории Республики Армения или на отдельных ее территориях.

19. По мнению Венецианской комиссии, это определение нуждается в дальнейшем уточнении. Понятие «деятельность органов государственной власти» является довольно расплывчатым. Из второго абзаца статьи 7 проекта следует, что это понятие не включает в себя законы и судебные акты. Распространяется ли последнее ограничение только на принятые законы и принятые судебные решения, а также на будущую законодательную и

судебную деятельность? Понятие «юридические лица (независимо от их характера и организационно-правовой формы)» также представляется недостаточно конкретным.

CDL-AD(2011)049. Заключение по проекту закона о правовом режиме чрезвычайного положения Армении, принятое Венецианской комиссией на 89-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 декабря 2011 г.).

58. Венецианская комиссия признает, что трудно точно предсказать и описать чрезвычайную ситуацию; таким образом, некоторая неточность в определении представляется неизбежной. Предварительные условия, устанавливаемые Конституцией для объявления чрезвычайного положения, должны в любом случае толковаться в свете определений, содержащихся в ЕКПЧ и МПГПП. Определение, содержащееся в статье 36-1, может быть истолковано с должным учетом европейских стандартов. Тем не менее текст можно было бы улучшить, чтобы четко указать, что как «непосредственная угроза, возникающая в результате серьезных нарушений общественного порядка», так и «события, равносильные общественному бедствию», должны быть «такими, которые потенциально угрожают жизни нации».

CDL-AD(2016)006. Заключение по проекту конституционного закона Франции «О защите нации», принятое Венецианской комиссией на 106-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 марта 2016 г.).

73. Только президент принимает решение о введении чрезвычайного положения, а также об издании указов «по вопросам, связанным с чрезвычайным положением», имеющих силу закона (ст. 119). Действующая Конституция Турции предусматривает три вида чрезвычайного положения: чрезвычайное положение, объявляемое Советом министров под председательством Президента (статья 119), чрезвычайное положение в случае массовых актов насилия и серьезного ухудшения общественного порядка, также провозглашается Советом министров под председательством Президента (статья 120), и военное положение, которое также провозглашается Советом министров под председательством Президента (статья 122). Эти положения турецкой Конституции о чрезвычайном положении соответствуют общим европейским стандартам, касающимся чрезвычайного положения. Дифференциация различных видов чрезвычайного положения является распространённым решением во многих странах. И еще один положительный момент – различные виды чрезвычайных ситуаций требуют использования различных средств.

74. В проекте поправок больше не проводится различие между чрезвычайными ситуациями; они отменяют статьи 120, 121 и 122 и дают возможность президенту объявлять чрезвычайное положение «в случае войны, возникновения ситуации, вынуждающей к началу войны, мобилизации, восстания, сильного и реального покушение на родину и Республику, широко распространенных актов насилия внутреннего или внешнего происхождения, угрожающих неделимости страны и нации, возникновения широко распространенных актов насилия, направленных на подрыв конституционного строя или основных прав и свобод, подрыва общественного порядка вследствие актов насилия и возникновение стихийного бедствия, опасных пандемических заболеваний или тяжелых экономических кризисов» (измененная статья 119).

CDL-AD (2017)005. Турция – Заключение по поправкам к Конституции, принятым Великим национальным собранием 21 января 2017 года и подлежащим вынесению на всенародный референдум 16 апреля 2017 года, принятое Венецианской комиссией на 110-й пленарной сессии (Венеция, 10-11 марта 2017 г.).

34. ... Отступления от прав и свобод человека могут иметь место только после «официального объявления» (см. статьи 121 и 122 проекта Конституции) военного или иного чрезвычайного положения, «угрожающего жизни нации». Они возможны лишь «в той мере, в какой этого требуют обстоятельства» (выражение «в необходимых пределах» недостаточно ясно).

35. Это положение должно также содержать ссылки на конкретные статьи Конституции, которые не затрагиваются в период войны или чрезвычайного положения.

CDL-AD(2007)017. Промежуточное заключение по проекту конституции Черногории, принятое Венецианской комиссией на 71-й пленарной сессии (Венеция, 1-2 июня 2007 г.).

68. ... По мнению Венецианской комиссии, было бы важно... упомянуть, прежде всего, о том, что существуют права, отступление от которых невозможно, и что любой закон о чрезвычайных полномочиях должен гарантировать эти права. Конституция должна также содержать требование, чтобы любое объявление чрезвычайного положения включало перечень прав, от которых возможно отступление.

69. По мнению Венецианской комиссии, важно, чтобы статья 36-1 также предусматривала, что гражданские власти могут принимать (административные полицейские) меры для предотвращения этой неминуемой опасности или заниматься этими событиями только «в той мере, в какой это строго требуется остротой ситуации».

CDL-AD(2016)006. Заключение по проекту конституционного закона Франции «О защите нации», принятое Венецианской комиссией на 106-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 марта 2016 г.).

95. Статьи 200 и 201 определяют чрезвычайное положение и военное положение. Регулирование военного положения не вызывает никаких сомнений. Состояние войны на территории данной страны, как правило, провозглашается как следствие военных действий, т. е. как следствие ситуации, существующей на международном уровне. Ситуация в отношении чрезвычайного положения является более дифференцированной. Конституционное право в целом знакомо с различными видами чрезвычайного положения. Чрезвычайное положение или лучше чрезвычайные меры могут быть введены в нескольких ситуациях: 1. В случае внешних угроз государству – акты вооруженной агрессии против территории; 2. Когда обязательство общей обороны от агрессии возникает в силу международного соглашения; 3. В случае возникновения угроз конституционному строю государства, безопасности граждан или общественному порядку; 4. В целях предотвращения или устранения последствий природной катастрофы или техногенной аварии, имеющих признаки стихийного бедствия.

96. Статья 200 устанавливает, что чрезвычайное положение объявляется «в тех случаях, когда выживанию государства или его граждан угрожает общественная опасность». Это ближе всего подходит к ситуации, описанной выше в разделе 3. Однако условия, при которых может быть объявлено чрезвычайное положение, описываются в самом общем виде. Безусловно, это относится и к другим конституциям. Однако было бы предпочтительнее, по крайней мере, добавить еще одну оговорку в конце статьи 200.1: «Если обычные конституционные меры не могут применяться».

97. Эта статья [202] регулирует отступление от прав человека и меньшинств в условиях чрезвычайного положения и войны. Было бы предпочтительнее сохранить различие между состоянием войны и чрезвычайным положением в отношении отступления от основных прав. Ситуация в обоих случаях различна, и по этой причине сфера действия отступлений должна быть дифференцирована, как это было сделано в предыдущем проекте Конституции. Используемая общая формулировка «разрешается только в той мере, в какой это считается необходимым» представляется слишком расплывчатой. Следует использовать более строгую формулировку, как в статье 15 ЕКПЧ: «в той мере, в какой это строго требуется в силу остроты ситуации».

98. Существуют также некоторые пробелы в перечне прав, не допускающих отступлений, содержащемся в разделе 4 настоящей статьи. В свете статьи 202.2 следовало бы включить статью 44 о церквях и религиозных общинах. Можно также усомниться в том, почему, например, статьи 33 и 65 не включены в этот перечень.

CDL-AD(2007)004. Заключение по Конституции Сербии, принятое Венецианской комиссией на 70-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 марта 2007 г.).

33. Перечень прав, которые могут быть ограничены в чрезвычайных ситуациях, чрезмерно велик. Условия, необходимые для объявления чрезвычайного или военного положения, нигде в проекте не определены.

CDL-AD (2009)024. Заключение по представленному президентом Украины проекту закона Украины «О внесении изменений в Конституцию», принятое Венецианской комиссией на 79-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 июня 2009 г.)

21. Следует подчеркнуть, что в той мере, в какой объявление чрезвычайного положения влечет за собой отступления от прав человека (...), обстоятельства, при которых может быть объявлено чрезвычайное положение, также должны соответствовать критериям условий «чрезвычайного положения государственного характера, угрожающего жизни нации», установленным статьей 15 ЕКПЧ и статьей 4 МККП...

CDL-AD(2011)049. Заключение по проекту закона о правовом режиме чрезвычайного положения Армении, принятое Венецианской комиссией на 89-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 декабря 2011 г.).

41. Пункт 2 статьи 10 законопроекта устанавливает, что «в условиях чрезвычайного положения меры и временные ограничения, предусмотренные настоящим законом, должны соответствовать международным обязательствам Республики Армения по отступлению от них в чрезвычайных ситуациях». Это положение также можно приветствовать. Вместе с тем следует рекомендовать, чтобы в текст была включена прямая ссылка на права и свободы, указанные в статье 15 ЕКПЧ и статье 4 МККП, от которых вообще нельзя отступать...

CDL-AD(2011)049. Заключение по проекту закона о правовом режиме чрезвычайного положения Армении, принятое Венецианской комиссией на 89-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 декабря 2011 г.).

44. Концепция чрезвычайного правления основана на предположении, что в определенных ситуациях политического, военного и экономического чрезвычайного положения система ограничений конституционного правления должна уступить место расширенным полномочиям исполнительной власти. Однако даже в условиях чрезвычайного положения основополагающий принцип верховенства права должен превалировать. Чрезвычайные меры и отступления, ограничения и приостановление действия основных прав допустимы только в случае возникновения чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации; кроме того, такие меры должны быть соразмерны чрезвычайной ситуации и действовать лишь до тех пор, пока сама чрезвычайная ситуация не прекратится. Верховенство права также означает, что государственные учреждения должны действовать в рамках закона, а их действия должны подлежать контролю независимыми судами. Правовая безопасность физических лиц должна быть гарантирована.

CDL-AD(2011)049. Заключение по проекту закона о правовом режиме чрезвычайного положения Армении, принятое Венецианской комиссией на 89-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 декабря 2011 г.).

34. Верховенство права состоит из нескольких аспектов, каждый из которых имеет исключительное значение и должен поддерживаться в целостном виде. К этим элементам относятся принцип законности, разделение властей, разделение полномочий, права человека, государственная монополия на применение силы, публичное и независимое отправление правосудия, защита частной жизни, право голоса, свобода доступа к политической власти, демократическое участие и надзор за принятием государственных решений, прозрачность правительства, свобода выражения мнений, ассоциаций и

собраний, права меньшинств, а также господство большинства в процессе принятия политических решений...

CDL-AD(2006)015. Заключение о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях

117. Вместе с тем в нем не упоминается о возможности и условиях исключения из прав и свобод, гарантированных в главе II, в ситуации, приравняваемой к «государственному чрезвычайному положению, угрожающему жизни нации» (см. статью 4 МПГПП).

CDL-AD(2013)032. Заключение по окончательному проекту Конституции Тунисской Республики, принятое Венецианской комиссией на 96-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 октября 2013 г.)

95. Эта статья [53] имеет ключевое значение для эффективной реализации всех основных права и свобод. Ее положения должны более четко указывать, какие права и свободы могут быть ограничены, и включать перечень прав, которые не могут быть ограничены. Ограничительные положения должны быть приведены в соответствие с положениями ЕКПЧ, в том числе в отношении допустимых отступлений во время чрезвычайного положения и правовых последствий чрезвычайного положения для осуществления основных прав и свобод.

CDL-AD(2014)010. Заключение по проекту закона о пересмотре Конституции Румынии, принятое Венецианской комиссией на 98-й пленарной сессии (Венеция, 21-22 марта 2014 г.)

### **III. Отступление от обязательств в области прав человека**

30. Отступление от договорных обязательств в области прав человека предусмотрено статьей 15 Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ) и статьей 4 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), которые выражаются очень схожими терминами – они допускают отступление во время чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации...

CDL-AD(2016)037. Турция – Заключение по чрезвычайным декретам-законам № s667-676, принятым после неудавшегося переворота 15 июля 2016 года, принятое Венецианской комиссией на 109-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 декабря 2016 г.)

33. Механизм отступления позволяет турецким властям временно сократить объем своих обязательств по договорам в области прав человека. Однако существуют определенные условия для реализации полномочий на отступление в соответствии с ЕКПЧ и МПГПП:

- право на отступление может быть использовано только в чрезвычайных ситуациях (время войны или другого чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации);
- государство, пользующееся этим правом на отступление, должно соблюдать определенные процессуальные условия (см. пункт 1 статьи 15; пункт 3 статьи 4 ЕКПЧ, 3 МПГПП), такие как объявление и уведомление, а также его национальное законодательство;
- государство может принимать меры в отступление от своих обязательств «только в той мере, в какой это строго требуется остротой ситуации», как в отношении объема и продолжительности, так и в отношении необходимости и соразмерности этих мер, которые подлежат надзору со стороны Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) и мониторингу со стороны Комитета по правам человека (КПЧ);
- некоторые права не допускают никаких отступлений;
- отступление не может быть дискриминационным или несовместимым с другими обязательствами государства по международному праву;
- главной целью должно быть восстановление нормального положения, при котором можно было бы вновь обеспечить полное уважение прав человека.

CDL-AD(2016)037. Турция – Заключение по чрезвычайным декретам-законам № s667-676, принятым после неудавшегося переворота 15 июля 2016 года, принятое Венецианской комиссией на 109-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 декабря 2016 г.)

67. Венецианская комиссия уже указывала в своих предыдущих заключениях, что в международном праве государства имеют определенную свободу усмотрения для оценки того, существует ли чрезвычайное положение и необходимы ли отступления. Именно национальные власти должны оценить, учитывая серьезность ситуации и принимая во внимание все соответствующие факторы, если и когда существует чрезвычайное положение, угрожающее существованию нации, и если для борьбы с ним необходимо объявить чрезвычайное положение. Точно так же именно государственные органы должны принимать решения о характере и масштабах отступлений, необходимых для преодоления чрезвычайной ситуации. Однако, не смотря на то, что государства имеют широкую свободу усмотрения в этой области, их полномочия не являются неограниченными, и Европейский Суд по правам человека осуществляет определенный надзор за этими полномочиями.

CDL-AD (2016)010. Турция – Заключение о правовой базе, регулирующей комендантский час, принятое Венецианской комиссией на 107-й пленарной сессии (Венеция, 10-11 июня 2016 г.).

29. (...) Наилучший способ борьбы с теми, кто угрожает государственной безопасности и общественной безопасности, заключается не в том, чтобы в первую очередь и во всех ситуациях давать больше полномочий исполнительной власти и ограничивать личные права и свободы, а в укреплении демократии и верховенства права, которые как раз и призваны защитить человека от произвольных и несоразмерных ограничений его прав и свобод со стороны властей.

CDL-AD(2006)015. Заключение о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях

11. Когда возникает чрезвычайная ситуация и Договаривающееся государство желает использовать свое право на отступление, то для данного государства крайне важно сделать официальное отступление в соответствии со статьей 15 ЕКПЧ с указанием прав и территории, на которую распространяется это отступление (...) Статья 15 требует, чтобы соответствующее государство полностью информировало Генерального секретаря Совета Европы о принятых им мерах и причинах их принятия.

CDL-AD(2006)015. Заключение о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях

39. Вне сферы действия статьи 15 ЕКПЧ и пункта 1 статьи 4 МПГПП квалифицированные права человека и основные свободы не могут подлежать подразумеваемым ограничениям (...)

CDL-AD(2006)015. Заключение о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях

Отступления [от статьи 4 (1) МПГПП] могут длиться лишь до тех пор, пока они имеют ту сферу применения, которая «требуется в силу остроты ситуации». Их необходимость и соразмерность должны подлежать внутреннему и международному контролю (...)

CDL-AD(2006)015. Заключение о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях

#### **IV. Конституционное закрепление чрезвычайного положения**

Можно рекомендовать, чтобы чрезвычайные ситуации, способные привести к объявлению чрезвычайного положения, были четко определены в Конституции. Во всех случаях должен существовать парламентский механизм контроля за объявлением и продлением (и прекращением) чрезвычайного положения. Почти все конституции содержат положения о механизме парламентского контроля, а в некоторых конституциях также предусмотрены специальные процедуры законодательного контроля.

## CDL-STD(1995)012. Чрезвычайные полномочия

35. Защита национальной безопасности и общественной безопасности может оправдывать ограничения полного осуществления некоторых прав человека и даже отступления от некоторых обязательств в области прав человека. Однако ограничения прав и свобод человека, а также отступления от них должны регулироваться законом и предпочтительно иметь основу в Конституции. Это является жизненно важной гарантией сохранения демократии и верховенства права. В законе должно быть указано, в каких случаях ограничения могут быть оправданы, и предпочтительно, чтобы было определено в каких чрезвычайных ситуациях, могут быть оправданы отступления от принятых норм (...)

## CDL-AD(2006)015. Заключение о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях

51. Венецианская комиссия отмечает, что чрезвычайное положение влечет за собой как отступление от обычных норм в области прав человека, так и изменение порядка распределения обязанностей и прерогатив между различными государственными органами. Вопрос об отступлениях от основных прав человека имеет особенно важное значение; опыт показывает, что наиболее серьезные нарушения прав человека, как правило, происходят в условиях чрезвычайного положения. Парламентская Ассамблея заявила, что «необходимость обеспечения безопасности часто вынуждает правительства принимать исключительные меры. Они должны быть действительно исключительными, поскольку ни одно государство не имеет права пренебрегать принципом верховенства права даже в экстремальных ситуациях. Во всяком случае, должны быть предусмотрены законодательные гарантии, предотвращающие любое злоупотребление исключительными мерами».

52. Многие конституции содержат правила, конкретно касающиеся чрезвычайного положения, в то время как в других этого нет. Особенно это касается Австрии, Бельгии, Италии, Дании, Люксембурга, Норвегии, Швеции и Швейцарии. Некоторые правовые режимы имеют традицию неписаного конституционного чрезвычайного права. Однако Венецианская комиссия, учитывая, что в конституциях обычно содержатся положения о защите основных прав и свобод, уже высказала мнение о том, что положение о чрезвычайном правлении должно быть сформулировано в форме четко выраженных конституционных норм. Соответственно, следует приветствовать французскую инициативу, направленную на конституционализацию чрезвычайного положения.

CDL-AD(2016)006, Заключение по проекту конституционного закона Франции «О защите нации», принятое Венецианской комиссией на 106-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 марта 2016 г.).

54. Венецианская комиссия подчеркивает, что конституционализация чрезвычайного положения должна быть направлена на укрепление гарантий против возможных злоупотреблений в форме объявления или продления чрезвычайного положения без подлинной цели защиты жизни нации или принятия полицейских мер, которые непосредственно не связаны с чрезвычайным положением и не оправданы им. Правила о чрезвычайном положении должны толковаться системно, в соответствии с другими конституционными положениями, в частности основными правами и свободами. Ни при каких обстоятельствах конституционализация не должна приводить к «карт бланш» в пользу законодателя, тем более в пользу большинства во власти, которое в противном случае имело бы право вводить весьма существенные отступления от охраняемых свобод, в том числе и после объявления чрезвычайного положения. По этой причине представляется необходимым предотвратить этот риск, закрепив в Конституции не только возможность объявления (и продления) любого исключительного режима, включая чрезвычайное положение, но и формальные, материальные и временные ограничения, которые должны регулировать такие режимы.

100. Конституционализация чрезвычайного положения должна быть направлена на укрепление гарантий против возможных злоупотреблений в форме объявления или продления чрезвычайного положения без подлинной цели защиты жизни нации или принятия полицейских мер, которые не являются оправданными чрезвычайным положением. Конституционализация ни в коем случае не должна приводить к тому, что законодатель получит свободу действий, которая даст право вводить весьма существенные отступления от охраняемых свобод, в том числе и после объявления чрезвычайного положения. По этой причине представляется необходимым предотвратить этот риск, закрепив в конституции не только возможность объявления (и продления) любого исключительного режима, включая чрезвычайное положение, но и формальные, материальные и временные ограничения, которые должны регулировать такие режимы.

CDL-AD(2016)006. Заключение по проекту конституционного закона Франции «О защите нации», принятое Венецианской комиссией на 106-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 марта 2016 г.).

35. Защита национальной и общественной безопасности может оправдывать ограничения полного осуществления некоторых прав человека и даже отступления от некоторых обязательств в области прав человека. Однако ограничения прав и свобод человека, а также отступления от них должны регулироваться законом и предпочтительно иметь основу в Конституции. Это является жизненно важной гарантией сохранения демократии и верховенства права. В законе должно быть указано, в каких случаях ограничения могут быть оправданы, и предпочтительно, чтобы было определено чрезвычайное положение, которое может оправдывать отступление от принятых норм (...)

CDL-AD(2006)015. Заключение о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях

38. Конституция в предложенном измененном виде содержит положения о введении чрезвычайного положения или военного положения, а также о применении военного права (...) Эти положения, по-видимому, адекватно закрепляют положение Жогорку Кенеша. Однако правовые последствия объявления чрезвычайного положения или военного положения, или введения военного права не регулируются всеобъемлющим образом.

CDL-AD(2002)033. Заключение по проекту поправок к Конституции Кыргызстана, принятое Венецианской комиссией на 53-й пленарной сессии (Венеция, 13-14 декабря 2002 г.)

## **V. Объявление чрезвычайного положения: компетенция**

248. Конституции некоторых государств, таких как Дания, не содержат положений о чрезвычайном положении. Однако в большинстве государств, в их конституциях, существуют правовые механизмы, регулирующие объявление чрезвычайного положения и применение отступлений. Что касается прерогативы объявлять чрезвычайное положение, то три наиболее распространенных подхода заключаются в следующем (...)

249. Исполнительная власть объявляет чрезвычайное положение без участия парламента (...)

250. Исполнительная власть объявляет чрезвычайное положение, но прежде чем приступить к применению чрезвычайных мер, она должна получить его ратификацию парламентом (...)

251. Парламент сам объявляет чрезвычайное положение...

CDL-AD(2008)004. Доклад о демократическом контроле над вооруженными силами, принятый Венецианской комиссией на 74-й пленарной сессии (Венеция, 14-15 марта 2008 г.)

Чрезвычайное положение может включать или не включать изменения в распределении полномочий между органами государства или изменения в компетенции этих органов. В

некоторых случаях (например, в Испании и Португалии) нормальное функционирование конституционных органов не зависит от чрезвычайного положения (...) Как правило, объявление чрезвычайного положения предполагает передачу дополнительных полномочий исполнительной власти.

CDL-STD(1995)012. Чрезвычайные полномочия

## **VI. Надзор за объявлением и продлением чрезвычайного положения**

13. Даже в реальных чрезвычайных ситуациях верховенство права должно превалировать (...) Внутренний надзорный механизм должен оставаться в рабочем состоянии, «при котором, с учетом присущих контексту ограничений, лицо может обеспечить соблюдение соответствующих законов».

CDL-AD(2006)015. Заключение о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях.

12. Отступления [от статьи 4 (1) МПГПП] могут длиться лишь до тех пор, пока они могут иметь лишь ту сферу применения, которая «строго требуется в силу остроты ситуации». Их необходимость и соразмерность должны подлежать внутреннему и международному контролю...

CDL-AD(2006)015. Заключение о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях.

22. Что касается чрезвычайного положения, то Венецианская комиссия напоминает, что крайне важно, чтобы Конституция и законодательство предусматривали механизмы – в частности, парламентский и судебный контроль за исполнительной властью – для предотвращения злоупотребления чрезвычайными полномочиями национальными властями. Этот основополагающий принцип подтверждается в рекомендации 1713(2005) Парламентской Ассамблеи Совета Европы, в которой говорится, что «исключительные меры в любой области должны контролироваться парламентами и не должны серьезно препятствовать осуществлению основных конституционных прав».

CDL-AD(2011)049. Заключение по проекту закона о правовом режиме чрезвычайного положения Армении, принятому Венецианской комиссией на 89-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 декабря 2011 г.).

### **а. Парламентский контроль**

В большинстве стран полномочия по объявлению чрезвычайного положения делятся между законодательной и исполнительной ветвями власти. Как правило, исполнительная власть предлагает, а законодательная утверждает объявление чрезвычайного положения (...) Некоторые Конституции требуют квалифицированного парламентского большинства для объявления чрезвычайного положения...

Законодательный контроль за актами и действиями органов чрезвычайного управления и специальные процедуры такого контроля имеют важное значение для реализации верховенства права и демократии. В большинстве демократических конституций исполнительная власть имеет право объявлять чрезвычайное положение при условии одобрения парламентом. Вопрос о том, кем, как и когда должно быть прекращено чрезвычайное правление, также не может быть оставлен на усмотрение исполнительной власти, пользующейся своими возросшими полномочиями. Это должно быть функцией парламента. Это предполагает непрерывность парламентской деятельности в период чрезвычайного положения. По этой причине в некоторых конституциях прямо говорится, что законодательный орган не может быть распущен при осуществлении чрезвычайных полномочий.

CDL-STD(1995)012. Чрезвычайные полномочия

252. Крайне важно, чтобы парламент и судебная власть осуществляли надзор за деятельностью правительства, с тем чтобы избежать злоупотреблений. Первым доступным механизмом контроля является обеспечение парламентской ратификации решения исполнительной власти об объявлении чрезвычайного положения. Как правило, правительства должны представить хорошо продуманное обоснование как своего решения об объявлении чрезвычайного положения, так и конкретных мер по урегулированию этой ситуации. Большинство парламентов также имеют право регулярно пересматривать чрезвычайное положение и приостанавливать его действие по мере необходимости. Кроме того, крайне важное значение для оценки поведения правительства имеют пост-специальные общие подотчетные полномочия парламента, т. е. право проводить опросы и расследования в связи с исполнением чрезвычайных полномочий.

CDL-AD(2008)004. Доклад о демократическом контроле над вооруженными силами, принятый Венецианской комиссией на 74-й пленарной сессии (Венеция, 14-15 марта 2008 г.)

62. Парламентский контроль за действиями властей в связи с чрезвычайным положением и специальные процедуры такого контроля являются важными гарантиями верховенства права и демократии. Большинство демократических конституций наделяют правом объявлять чрезвычайное положение исполнительную власть, но при условии согласия парламента. Вопрос о том, кто, когда и как должен прекратить чрезвычайное положение, не может быть оставлен на усмотрение исполнительной власти, имеющей расширенные полномочия. Это вопрос парламента. Следовательно, необходимо, чтобы парламентская деятельность продолжалась на протяжении всего чрезвычайного положения. Именно по этой причине в некоторых конституциях прямо говорится, что парламент не может быть распущен при осуществлении чрезвычайных полномочий.

CDL-AD(2016)006, Заключение по проекту конституционного закона Франции «О защите нации», принятое Венецианской комиссией на 106-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 марта 2016 г.).

23. (...) Законопроект повторяет(...), что президент консультируется с председателем Национального собрания и премьер-министром до объявления чрезвычайного положения и что после объявления чрезвычайного положения должно быть немедленно созвано специальное заседание Национального собрания. Слова «в консультации с» в английском переводе не совсем понятны: они могут означать «в согласии с», но также и «после консультации с». Если первоначальный текст создает такое же отсутствие ясности, то рекомендуется уточнить текст, поскольку эти слова чрезвычайно важны для демократической основы соответствующего объявления...

27. Венецианская комиссия напоминает, что парламентский контроль за решением исполнительной власти объявить чрезвычайное положение является первым доступным механизмом контроля. Как правило, исполнительная власть должна представить хорошо продуманное обоснование как своего решения об объявлении чрезвычайного положения, так и конкретных мер по урегулированию сложившейся ситуации. Большинство парламентов также имеют право регулярно пересматривать чрезвычайное положение и приостанавливать его действие по мере необходимости. Кроме того, крайне важное значение для оценки поведения правительства имеют пост-специальные общие подотчетные полномочия парламента, т. е. право проводить опросы и расследования в связи с исполнением чрезвычайных полномочий.

CDL-AD(2011)049. Заключение по проекту закона о правовом режиме чрезвычайного положения Армении, принятому Венецианской комиссией на 89-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 декабря 2011 г.).

28. (...) Законопроект предусматривает, что Национальное собрание может прекратить действие чрезвычайного положения. Он также предусматривает, что Национальное собрание может отменить отдельные меры, принятые в условиях чрезвычайного положения. Это приветствуется с точки зрения парламентского контроля за

использованием чрезвычайных полномочий. Так как (...) проект закона (как (...) Конституция) предусматривает, что в случае объявления чрезвычайного положения немедленно созывается специальное заседание Национального собрания, следует добавить положение, согласно которому указ президента об объявлении чрезвычайного положения или его продлении немедленно представляется Национальному собранию, которое принимает решение о том, останется ли указ в целом или его отдельные положения в силе.

CDL-AD(2011)049. Заключение по проекту закона о правовом режиме чрезвычайного положения Армении, принятому Венецианской комиссией на 89-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 декабря 2011 г.).

121. Многие Конституции предусматривают возможность исполнительной власти принимать законодательные акты в чрезвычайных ситуациях. Парламент должен быть вовлечен в этот процесс путем утверждения объявления чрезвычайного положения и/или путем проверки *ex post* декретов о чрезвычайном положении или любого продления периода чрезвычайного положения. Участие оппозиции в обсуждении этих вопросов может быть обеспечено путем требования квалифицированного большинства для продления чрезвычайного положения после первоначального периода (CDL-AD(2016)006, п. 63). Может быть также полезно ограничить законодательные полномочия исполнительной власти в чрезвычайных ситуациях определенными конкретными вопросами, с тем чтобы исполнительная власть не могла использовать свои законодательные функции для подавления прав оппозиции. Венецианская комиссия подчеркнула, что парламентская деятельность должна продолжаться в течение всего чрезвычайного положения, и указала, что парламент не должен быть распущен во время осуществления чрезвычайных полномочий (CDL-AD(2016)006, п. 62). Рекомендуются не принимать конституционных поправок во время чрезвычайных ситуаций (CDL-AD(2017)005, п. 29). Эти ограничения не позволяют исполнительной власти использовать чрезвычайное положение в качестве предлога для ограничения прав оппозиции.

CDL-AD(2019)015. Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список

93. В пункте 2 статьи 103 перечислены законы, которые должны быть приняты «по крайней мере тремя пятими от общего числа парламентариев». К этому перечню следует добавить законы о правовом режиме военного положения и чрезвычайного положения, особенно если предполагается, что эти законы носят общий характер (...)

CDL-AD(2015)037. Первое заключение по проекту изменений в Конституцию Республики Армения (главы 1-7 и 10), одобренное Венецианской комиссией на 104-й пленарной сессии (Венеция, 23-24 октября 2015 г.)

81. Комиссия полностью понимает, что на практике такое важное решение [о введении комендантского часа] не будет приниматься губернатором в одностороннем порядке. Как было подтверждено властями, губернаторы (как местные представители государства), как правило, консультируются с Министерством внутренних дел и другими государственными органами (особенно с Департаментом безопасности), прежде чем принимать какое-либо соответствующее решение. Их дискуссии, несомненно, касаются необходимости введения комендантского часа, его масштабов (по географическому району и времени) и мер, необходимых для осуществления соответствующих мероприятий. Власти рассматривают это как применение принципов субсидиарности и соразмерности, которые совершенно очевидно очень важны в случае исключительных мер. Однако, по мнению Комиссии, это отдельные обсуждения, которые не могут заменить общие условия их реализации, предписанные законом, или быть эквивалентны надзору, осуществляемому парламентом за исключительными мерами, что делает возможным, в частности, проведение парламентских дебатов по любым таким мерам, запланированным исполнительной властью до их утверждения.

CDL-AD(2016)010. Турция - Заключение о правовой базе, регулирующей комендантский час, принятое Венецианской комиссией на ее 107-й пленарной сессии (Венеция, 10-11 июня 2016 г.).

53. (...) Конституция Турции ставит чрезвычайные декреты-законы под контроль Великого национального собрания *ex post*. Такой контроль должен быть эффективным; длительная задержка между принятием чрезвычайных декретов-законов и их рассмотрением парламентом означает, что соответствующие меры в это время осуществлялись в одностороннем порядке без парламентского контроля. Кроме того, в рассматриваемом случае отсутствие своевременного контроля за чрезвычайными декретами-законами является тем более проблематичным, что в рассматриваемый период не было судебного контроля чрезвычайных декретов-законов, поскольку Конституционный суд может рассматривать чрезвычайные декреты-законы абстрактно только после их утверждения законом (...)

CDL-AD(2016)037. Турция – Заключение по чрезвычайным декретам-законам № s667-676, принятым после неудавшегося переворота 15 июля 2016 года, принятое Венецианской комиссией на 109-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 декабря 2016 г.).

191. (...) Конституционная ситуация, возникшая после объявления чрезвычайного положения, вызывает озабоченность Венецианской комиссии. В самом объявлении не был определен объем чрезвычайных полномочий правительства. Точно так же парламент, принимая решение о его объявлении, никоим образом не ограничивал мандат правительства. Конституция содержит определенные общие принципы, которые не должны нарушаться даже во время чрезвычайного положения, но поскольку парламент не давал общих указаний правительству и не осуществлял своих контрольных функций над конкретными декретами-законами вплоть до октября, правительство в этот период обладало неограниченной властью управлять страной без каких-либо сдержек и противовесов, кроме своей собственной доброй воли. Такая ситуация опасна для демократического правового порядка, особенно с учетом практически необратимого характера принимаемых правительством мер.

CDL-AD(2016)037. Турция – Заключение по чрезвычайным декретам-законам № s667-676, принятым после неудавшегося переворота 15 июля 2016 года, принятое Венецианской комиссией на 109-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 декабря 2016 г.).

72. Статья 118 № 5 оставляет некоторые вопросы открытыми. Непонятно, что произойдет, если Сенат не одобрит эти указы. Применение вооруженных сил возможно даже без какого-либо одобрения другого конституционного органа. В этом контексте следует напомнить предыдущие замечания Венецианской комиссии: «нет никаких возражений против определения роли президента в ситуациях войны и чрезвычайного положения как преобладающей. Тем не менее разделение ролей в пункте 6 не совсем ясно. Верховная Рада должна утвердить указы о введении военного положения или чрезвычайного положения. Но при этом не поясняется, каковы будут последствия, если Верховная Рада откажется их утвердить. Представляется целесообразным предоставить президенту только полномочия «первой реакции» и разъяснить, что такой указ теряет свою силу, если он не будет одобрен Верховной Радой. Согласно формулировке положения, применение вооруженных сил в случае военной агрессии не обязательно должно быть подтверждено Верховной Радой. Рекомендуется предоставить парламенту право одобрения и в этой области».

73. Ни статья 118 № 5, ни статья 100 № 7, предоставляющая Сенату право утверждать решение президента, не содержат какого-либо положения о ситуациях, когда может быть объявлено военное или чрезвычайное положение. Статья 68 (2), в свою очередь, предусматривает возможность ограничения перечисленных основных прав в условиях военного или чрезвычайного положения. Поэтому рекомендуется включить такое положение в текст.

CDL-AD(2009)024. Заключение по представленному президентом Украины проекту закона Украины «О внесении изменений в Конституцию», принятое Венецианской комиссией на 79-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 июня 2009 г.)

30. Президент по-прежнему имеет право на немедленное реагирование в случае чрезвычайных ситуаций и войны. Но во всех этих случаях необходимо «оперативно уведомлять Жогорку Кенеш», который имеет право утверждать или отменять указы президента (статья 74).

31. Все эти изменения очень позитивны, так как они значительно сокращают чрезмерные полномочия президента по Конституции 2007 года. Объем полномочий, которыми сейчас наделён президент для обеспечения стабильности в стране, все еще достаточно велик, особенно с учетом возможностей немедленного реагирования на чрезвычайные ситуации.

46. Изменения главы о компетенции Жогорку Кенеша дополняют изменения полномочий президента и наглядно показывают, что вновь созданная система является парламентской (...) Как уже говорилось выше, Жогорку Кенеш также имеет право утверждать или отменять указы президента в случае чрезвычайных ситуаций или войны.

CDL-AD(2010)015. Заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики (версия опубликована 21 мая 2010 г.), принятое Венецианской комиссией на 83-й пленарной сессии (Венеция, 4 июня 2010 г.)

116. Президент также имеет право принимать исключительные меры «в случае неминуемой опасности, угрожающей национальным институтам, безопасности или независимости и препятствующей надлежащему функционированию государственных органов» (статья 79). Это положение, как представляется, основывается на статье 16 Конституции Франции. Тем не менее эти исключительные полномочия хорошо ограничены текстом – политически через действия Ассамблеи и юридически через вмешательство Конституционного суда. Это положение следует приветствовать.

CDL-AD(2013)032. Заключение по окончательному проекту Конституции Тунисской Республики, принятое Венецианской комиссией на 96-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 октября 2013 г.)

114. Статья 119 предусматривает основания и порядок объявления военного положения и применения вооруженных сил. Эта процедура подробно описана, что делает возможным принятие целесообразных решений правительства или премьер-министра и включает необходимое последовательное одобрение мер парламентом. Однако она не предусматривает какого-либо контроля ex post Национальным Собранием за мерами, принимаемыми в условиях военного положения или чрезвычайного положения. Этот недостаток должен быть исправлен.

116. Статья 120 о чрезвычайном положении, по-видимому, имеет тот же недостаток, что и предыдущая статья. Пункт 2 гласит: «В случае объявления чрезвычайного положения в силу закона немедленно созывается специальное заседание Национального собрания. Национальное собрание может прекратить чрезвычайное положение или отменить осуществление мер большинством голосов от общего числа парламентариев». Эта немедленная консультация с Национальным собранием приветствуется, но полномочия Национального собрания по контролю за мерами, принимаемыми во время чрезвычайного положения, должны быть возможны и на более позднем этапе.

CDL-AD(2015)037, первое заключение по проекту изменений в Конституцию Республики Армения (главы 1-7 и 10), одобренное Венецианской комиссией на 104-й пленарной сессии (Венеция, 23-24 октября 2015 г.)

## **в. Судебный контроль**

Концепция чрезвычайного правления основана на предположении, что в определенных ситуациях политического, военного и экономического чрезвычайного положения система ограничений конституционного правления должна уступить место возросшим полномочиям исполнительной власти (в том числе военной власти в условиях военного положения). Однако чрезвычайное положение – это правовой режим, основанный на принципах законности управления, на верховенстве права. Верховенство права означает систему, в которой государственные органы должны действовать в рамках закона, а их действия подлежат контролю независимыми судами. Иными словами, должна быть гарантирована правовая безопасность физических лиц.

CDL-STD(1995)012. Чрезвычайные полномочия

Национальные суды должны обладать полной юрисдикцией для пересмотра мер ограничения и отступления на предмет их законности и обоснованности, а также на предмет их соответствия соответствующим положениям ЕКПЧ.

CDL-AD(2006)015. Заключение о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях, п. 36

253. Наряду с парламентом судебная система играет решающую роль в контроле за прерогативами исполнительной власти во время чрезвычайных ситуаций, принятии решений о законности объявления чрезвычайного положения, а также в контроле законности конкретных чрезвычайных мер. Кроме того, судебная система должна и впредь обеспечивать право на справедливое судебное разбирательство. Она также должна предоставлять отдельным лицам эффективные средства правовой защиты в том случае, если государственные должностные лица нарушают их права человека. В целях защиты от нарушения прав, не допускающих отступлений, право обращаться в суд по вопросам, касающимся законности чрезвычайных мер, должно быть обеспечено независимостью судебной власти.

CDL-AD(2008)004. Доклад о демократическом контроле над вооруженными силами, принятый Венецианской комиссией на 74-й пленарной сессии (Венеция, 14-15 марта 2008 г.)

185. (...) Венецианская комиссия согласна с тем, что «поскольку в парламентской демократии исполнительная власть обычно состоит из партийных лидеров и других ведущих партийных деятелей, (...) законодательный контроль на практике может оказаться недостаточно эффективным для пресечения злоупотреблений исполнительной властью. Поэтому в государстве, основанном на верховенстве права, законодательный контроль должен дополняться соответствующими и эффективными средствами судебного контроля».

CDL-AD(2016)037. Турция – Заключение по чрезвычайным декретам-законам № s667-676, принятым после неудавшегося переворота 15 июля 2016 года, принятое Венецианской комиссией на 109-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 декабря 2016 г.).

Статья 13, регламентирующая порядок задержания лиц, нарушающих правила комендантского часа, содержит положение, предусматривающее, что «физическое лицо может обжаловать решение об аресте в вышестоящих инстанциях или в судебном порядке». Особенно там, где речь идет о праве хабеас корпус, но и в более общем плане право доступа к суду должно быть гарантировано. Рекомендуется включить общее положение на этот счет(...) В этой связи Венецианская комиссия напоминает, что «наряду с парламентом судебная система играет решающую роль в контроле за прерогативами исполнительной власти во время чрезвычайных ситуаций, принимая решения о законности объявления чрезвычайного положения, а также рассматривая законность конкретных чрезвычайных мер. Кроме того, судебная система должна и впредь обеспечивать право на справедливое судебное разбирательство. Она также должна предоставлять отдельным

лицам эффективные средства правовой защиты в том случае, если государственные должностные лица нарушают их права человека. В целях защиты от нарушения прав, не допускающих отступлений, право обращаться в суд по вопросам, касающимся законности чрезвычайных мер, должно быть обеспечено независимостью судебной власти».

CDL-AD(2011)049. Заключение по проекту закона о правовом режиме чрезвычайного положения Армении, принятое Венецианской комиссией на 89-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 декабря 2011 г.), п. 41.

В свете этой информации неясно, может ли указ, направленный на введение комендантского часа, подлежать пересмотру на предмет законности. Комиссия ссылается на замечания, высказанные ею в своем заключении по проекту конституционного закона Франции «О защите нации», относительно первостепенной важности судебного надзора за отступающими мерами и решениями, принимаемыми властями во время чрезвычайного положения. Турецким властям рекомендуется создать надлежащую систему, позволяющую эффективно проверять законность, в том числе необходимость и соразмерность всех мер, принимаемых властями в условиях чрезвычайного положения.

CDL-AD(2016)010. Турция – Заключение о правовой базе, регулирующей комендантский час, принятое Венецианской комиссией на 107-й пленарной сессии (Венеция, 10-11 июня 2016 года), п. 49.

В своем докладе по вопросу о правах человека и чрезвычайном положении (1997 год) Специальный докладчик ООН представил следующие рекомендации (в отношении принципа соразмерности): «когда чрезвычайное положение затрагивает осуществление определенных отменяемых прав человека, административные или судебные меры принимаются, насколько это возможно, с целью смягчения или устранения негативных последствий, которые это влечет за собой для реализации указанных прав».

Примеры из других юрисдикций подтверждают, что некоторые процессуальные права могут рассматриваться как имплицитно не допускающие отступлений. Таким образом, Американская конвенция о правах человека прямо запрещает приостановление действия «судебных гарантий, необходимых для защиты таких прав», которые являются неотменяемыми (пункт 2 статьи 27 АКПЧ). Межамериканский суд по правам человека в своем консультативном заключении по делу «Хабеас корпус в чрезвычайных ситуациях» указал, что государства не могут приостанавливать действие права на судебную защиту для проверки законности содержания под стражей (пункт 6 статьи 7 АКПЧ) и право на судебную защиту (пункт 1 статьи 25 АКПЧ).

CDL-AD(2016)037, Турция – Заключение по чрезвычайным декретам-законам № s667-676, принятым после неудавшегося переворота 15 июля 2016 года, принятое Венецианской комиссией на ее 109-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 декабря 2016 г.), п. 159 и 160.

Венецианская комиссия не видит никаких оснований сомневаться в том, что контроль, осуществляемый французским административным судьей, в частности посредством временных мер (*référé*), над чрезвычайными мерами представляет собой эффективное средство правовой защиты. Комиссия считает, что включение в статью 36-1 положения о том, что гражданские власти могут принимать только строго необходимые меры, будет представлять собой дополнительную гарантию.

CDL-AD(2016)006. Заключение по проекту конституционного закона Франции «О защите нации», принятое Венецианской комиссией на 106-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 марта 2016 г.), п. 74.

86. Кроме того, в соответствии с разделом 23 могут предусматриваться лишь временные ограничения основных прав и свобод, совместимые с международными обязательствами Финляндии, если они считаются необходимыми в случае вооруженного нападения, или если акт объявляет чрезвычайное положение настолько серьезным, что

его можно сравнить с вооруженным нападением. Кроме того, это положение, по-видимому, подразумевает примат договоров в области прав человека над национальным (обычным) законодательством.

87. Как следствие, финские судебные органы могут осуществлять судебный контроль с целью обеспечения соблюдения международных обязательств в области основных прав и свобод.

CDL-AD(2008)010. Заключение по Конституции Финляндии, принятое Венецианской комиссией на 74-й пленарной сессии (Венеция, 14-15 марта 2008 г.).

115. Было бы разумно прямо поручить президенту передать в Конституционный суд законы, принятые в условиях военного положения.

118. Наконец, было бы разумно прямо поручить президенту передать в Конституционный суд законы, принятые в условиях чрезвычайного положения,

CDL-AD(2015)037. Первое заключение по проекту поправок в Конституцию Республики Армения (главы 1-7 и 10), одобренное Венецианской комиссией на 104-й пленарной сессии (Венеция, 23-24 октября 2015 г.).

## **VII. Продолжительность чрезвычайного положения**

Во многих конституциях предусмотрен срок для введения чрезвычайного положения (...) Эти периоды обычно возобновляемые.

CDL-STD(1995)012. Чрезвычайные полномочия

Чрезвычайное положение – это по определению состояние, которое должно быть исключительным и временным. Так что это положение тоже должно быть временным. Чрезвычайное право должно быть ограничено по времени. Оно не должно длиться дольше, чем сама чрезвычайная ситуация, и не может стать постоянным.

Как и Европейский Суд по правам человека Венецианская комиссия подчеркивает, что чрезвычайное положение может быть продлено только на основе «процесса непрерывного осмысления (...) что требует постоянного пересмотра необходимости принятия чрезвычайных мер». Парламент должен принять решение о продлении чрезвычайного положения, полностью учитывая факты, которые могут его оправдать. Венецианская комиссия отмечает, что Государственный совет Франции в своем обязательном для исполнения заключении по второму закону о продлении чрезвычайного положения заявил, что «чрезвычайное положение должно оставаться временным (...) Исключительные полномочия имеют последствия, которые в правовом государстве обязательно должны быть ограничены во времени и пространстве (...) Чрезвычайное положение остается «кризисным состоянием», которое по своей природе является временным. Поэтому оно не может продолжаться бесконечно (...) Когда, как представляется, «неминуемая опасность», порождающая чрезвычайное положение, основывается на постоянной угрозе, мы должны противостоять ей с помощью постоянных инструментов. Поэтому правительство должно начать подготовку к прекращению чрезвычайного положения». Поэтому Венецианская комиссия считает, что, несмотря на отсутствие конкретного положения о том, что чрезвычайное положение должно быть ограничено во времени, этот принцип закреплен в прецедентном праве Государственного совета. Кроме того, Венецианская комиссия рекомендует подумать о возможности предусмотреть, что после второго продления чрезвычайного положения парламент принимает решение квалифицированным большинством голосов.

CDL-AD(2016)006. Заключение по проекту конституционного закона Франции «О защите нации», принятое Венецианской комиссией на 106-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 марта 2016 г.), п. 65 и 67.

(...) Венецианская комиссия напоминает, что основной целью чрезвычайного положения является восстановление демократического правового порядка. Режим чрезвычайного положения не должен чрезмерно затягиваться; если правительство будет править с помощью чрезвычайных полномочий слишком долго, оно неизбежно потеряет демократическую легитимность. Кроме того, в период чрезвычайного положения не допускающие отступлений права не могут быть ограничены, и любые другие ограничения прав должны быть оправданы как строго необходимые в свете остроты заявленной чрезвычайной ситуации».

CDL-AD(2016)037. Турция – Заключение по чрезвычайным декретам-законам N°s667-676, принятым после неудавшегося переворота 15 июля 2016 года, принятое Венецианской комиссией на ее 109-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 декабря 2016 г.), п. 229.

### Статья 133 (Объявление чрезвычайного положения)

В соответствии с последним пунктом настоящей статьи чрезвычайное положение действует до тех пор, пока не исчезнут вызвавшие его обстоятельства. Вопрос о том, какой орган и в какой процедуре определяет, существуют ли по-прежнему эти обстоятельства, не рассматривается.

CDL-AD(2007)047. Заключение по Конституции Черногории, принятое Венецианской комиссией на 73-й пленарной сессии (Венеция, 14-15 декабря 2007 года), п. 102.

Статья 14 законопроекта правильно устанавливает обязанность органов власти, принявших меры в связи с чрезвычайным положением, немедленно отменить их после прекращения чрезвычайного положения. В этом положении следует указать, что «соответствующие акты» должны приниматься незамедлительно.

CDL-AD(2011)049. Заключение по проекту закона о правовом режиме чрезвычайного положения Армении, принятое Венецианской комиссией на 89-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 декабря 2011 г.), п. 42.

В более общем плане, по мнению Венецианской комиссии, продление чрезвычайного положения не всегда является наилучшим решением для восстановления общественной безопасности и верховенства права. Опыт некоторых других стран показывает, что чем дольше действует режим чрезвычайного положения, тем больше вероятность того, что государство отойдет от объективных критериев, которые могли бы, в первую очередь, оправдать применение чрезвычайных полномочий. Чем дольше сохраняется такая ситуация, тем меньше оснований считать ту или иную ситуацию исключительной по своему характеру, вследствие чего она не может быть урегулирована с помощью обычных правовых инструментов. В соответствии с МПГПП КПЧ подчеркивал, что отступления должны быть временными, и критиковал длительные чрезвычайные ситуации (см., например, заключительные замечания Комитета по Израилю (1998 год) и Египту (2002 год)).

CDL-AD(2016)037. Турция – Заключение по чрезвычайным декретам-законам N°s667-676, принятым после неудавшегося переворота 15 июля 2016 года, принятое Венецианской комиссией на ее 109-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 декабря 2016 г.), п. 41.

### **VIII. Срок действия чрезвычайных мер**

Что касается структурных (общих) мер, то положения чрезвычайных декретов-законов должны утратить свою юридическую силу с истечением срока действия чрезвычайного положения. Постоянные изменения в законодательстве не должны вноситься посредством таких декретов-законов, а должны быть оставлены на усмотрение обычного законодательства. Это особенно важно для существования эффективных средств правовой защиты: некоторые аспекты процедур предоставления средств правовой защиты могут быть изменены, но эффективные средства правовой защиты не могут быть

полностью отменены. Правительству не следует позволять исключать судебный контроль своих собственных действий или изменять процессуальные нормы, чтобы сделать этот контроль неэффективным. Точно так же правительство не должно иметь возможности принимать такие правила, которые ослабляют позиции других независимых государственных институтов, меняют их состав, принципы функционирования и т.д.

CDL-AD(2016)037. Турция – Заключение по чрезвычайным декретам-законам N°s667-676, принятым после неудавшегося переворота 15 июля 2016 года, принятое Венецианской комиссией на ее 109-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 декабря 2016 г.), п. 80.

Что касается критерия «времени», требующего, чтобы любая такая мера была ограниченной и временной, тогда как на местах действовал комендантский час различной продолжительности (длящийся от нескольких часов до, в крайнем случае, постоянного комендантского часа, длящегося несколько недель), то аналогичное отсутствие какого-либо положения по этому вопросу имеется и в законе об управлении провинциями. Кроме того, продолжительность комендантского часа не указывается в решениях губернаторов.

CDL-AD(2016)010. Турция – Заключение о правовой базе, регулирующей комендантский час, принятое Венецианской комиссией на с 107-й пленарной сессии (Венеция, 10-11 июня 2016 года), п. 79.

76. Однако следует приветствовать тот факт, что в отличие от действующей Конституции измененная статья 119 недвусмысленно предусматривает, что чрезвычайные президентские указы, которые «не обсуждаются и по которым не даются заключения» Великим национальным собранием Турции в течение трех месяцев, *ex officio* прекращают свое действие.

83. Во время чрезвычайного положения президент может издавать декреты, имеющие силу закона (проект статьи 119). Эти декреты не подпадают под ограничения, предусмотренные статьей 104(17), поэтому они могут касаться любого вопроса, включая права человека. Однако гарантии, закрепленные в статье 15, будут применяться и здесь. Указы, имеющие силу закона, должны быть представлены в Великое национальное собрание Турции в день их опубликования для утверждения. Великое национальное собрание должно обсудить и утвердить их в течение трех месяцев. Если этого не произойдет, указы *ex officio* перестанут действовать. Это положение яснее, чем положение о президентских декретах, принятых вне режима чрезвычайного положения.

CDL-AD(2017)005. Турция – Заключение по поправкам к Конституции, принятым Великим национальным собранием 21 января 2017 года и подлежащим вынесению на всенародный референдум 16 апреля 2017 года, принятое Венецианской комиссией на 110-й пленарной сессии (Венеция, 10-11 марта 2017 г.)

## **IX. Сфера применения чрезвычайных мер**

Основной эффект объявления чрезвычайного положения/отступления заключается в том, что правительство может принять определенные меры, которые были бы неприемлемы в обычных обстоятельствах. Что касается европейской системы прав человека, то этот режим значительно расширяет возможности правительства по оценке того, как справиться с чрезвычайной ситуацией...

CDL-AD(2016)037. Турция – Заключение по чрезвычайным декретам-законам N°s667-676, принятым после неудавшегося переворота 15 июля 2016 года, принятое Венецианской комиссией на ее 109-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 декабря 2016 г.), п. 59.

### **а. Принципы необходимости и соразмерности**

Анализ необходимости и соразмерности чрезвычайных мер и их соответствия верховенству права требует динамичного подхода. ЕСПЧ пришел к выводу, что пункт 3

статьи 15 подразумевает требование о постоянном пересмотре необходимости принятия чрезвычайных мер и о том, что толкование статьи 15 должно оставить место для постепенной адаптации. То же самое относится и к более конкретному анализу соразмерности и необходимости конкретных мер – то, что оправдано сразу после крупного государственного кризиса, может и не понадобиться через несколько месяцев.

CDL-AD(2016)037. Турция – Заключение по чрезвычайным декретам-законам №s667-676, принятым после неудавшегося переворота 15 июля 2016 года, принятое Венецианской комиссией на ее 109-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 декабря 2016 г.), п. 62.

Венецианская комиссия также указывает на важность принципа соразмерности. Это требование должно применяться как к решениям о введении комендантского часа, так и к их исполнению, а также к связанным с ними мерам, способным затронуть другие права и свободы, которые могут заключаться в дополнительных ограничениях, наложенных на население во время комендантского часа, таких как закрытие школ или предприятий, ограничения на предоставление государственных услуг или запреты на публичные мероприятия, а также в операциях по обеспечению безопасности, проводимых в этом контексте властями. Как и сам комендантский час, все эти меры должны быть соразмерны угрозе и ее непосредственности, они не должны длиться дольше самой угрозы и должны применяться только к регионам, затронутым ею. Важность принципа пропорциональности подтверждается (...) Конституцией.

CDL-AD(2016)010. Турция – Заключение о правовой базе, регулирующей комендантский час, принятое Венецианской комиссией на с 107-й пленарной сессии (Венеция, 10-11 июня 2016 года), п. 81.

## **в. Необратимые последствия**

Наиболее важной характеристикой любого чрезвычайного режима является его временный характер. Это подчеркивается в Парижских минимальных стандартах норм в области прав человека в условиях чрезвычайного положения, раздел А, п. 3 (а) 45, принятых Ассоциацией международного права в 1984 году. Это было также подчеркнуто Специальным докладчиком ООН по правам человека, упомянутым выше. Венецианская комиссия подтвердила это в своем заключении по проекту конституционного закона Франции «О защите нации». В том же духе Общее замечание № 29 в отношении статьи 4 МПГПП указывает, что меры, отступающие от положений Пакта, должны носить «исключительный и временный характер».

Трудность заключается в том, чтобы определить в какой степени отдельные меры, принимаемые в рамках чрезвычайного режима, могут иметь постоянный эффект (т. е. могут ли их последствия выходить за пределы чрезвычайного периода). Здесь следует проводить различие между отдельными мерами и структурными (общими) положениями. Отдельные меры иногда могут быть необратимыми, когда опасность может быть предотвращена только необратимым действием. При этом во время чрезвычайного режима правительство должно стараться в максимально возможной степени и всякий раз, когда опасность может быть предотвращена иным образом, принимать временные индивидуальные меры, т. е. те, которые имеют ограниченный срок действия или могут быть впоследствии отменены или изменены, поскольку конечной целью любого чрезвычайного положения должно быть возвращение государства к нормальной ситуации.

CDL-AD(2016)037. Турция – Заключение по чрезвычайным декретам-законам №s667-676, принятым после неудавшегося переворота 15 июля 2016 года, принятое Венецианской комиссией на ее 109-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 декабря 2016 г.), п. 78, 79.

В своих предыдущих заключениях Венецианская комиссия подчеркивала, ссылаясь на соответствующие международные нормы и принципы, что наиболее важной характеристикой любого чрезвычайного режима является его временный характер. То, что оправдано сразу же после крупного общественного кризиса, может не считаться

необходимым несколько месяцев спустя. Кроме того, постоянные изменения должны вноситься в национальное законодательство в рамках нормального демократического политического процесса посредством обычных законов, тщательно подготовленных и должным образом обсуждаемых в парламенте до их принятия.

CDL-AD(2017)021. Турция – Заключение о положениях чрезвычайного декрета-закона № 674 от 1 сентября 2016 года, касающихся осуществления местной демократии, принятого Венецианской комиссией на 112-й пленарной сессии (Венеция, 6-7 октября 2017 года), п. 58.

### **с. Особые вопросы**

121. (...) Кроме того, может оказаться полезным ограничить законодательные полномочия исполнительной власти в чрезвычайных ситуациях определенными конкретными вопросами, с тем чтобы исполнительная власть не могла использовать свои законодательные функции для подавления прав оппозиции (...) Эти ограничения не позволяют исполнительной власти использовать чрезвычайное положение в качестве предлога для ограничения прав оппозиции.

CDL-AD(2019)015. Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список

### **d. Толкование**

Кроме того, поскольку система комендантского часа по самой своей природе является исключительной мерой, влекущей за собой ограничения основных прав, регулирующие ее акты должны толковаться узко как с точки зрения сути, так и с точки зрения компетенции и сферы охвата.

CDL-AD(2016)010. Турция – Заключение о правовой базе, регулирующей комендантский час, принятое Венецианской комиссией на с 107-й пленарной сессии (Венеция, 10-11 июня 2016 года), п. 73.

### **e. Конституционная поправка**

Значительное число конституций содержат положения, ограничивающие внесение конституционных поправок во время войны, чрезвычайного положения или аналогичных ситуаций (см. выше, раздел III, п. 52-53). Хотя это и представляет собой ограничение на внесение конституционных поправок, оно носит временный характер, и его обоснование весьма отличается от обоснования сути неизменяемости. В этой связи Комиссия хотела бы подчеркнуть, что предпочтительно, чтобы решение о существовании такой чрезвычайной ситуации принималось самим конституционным законодателем. Может быть проблематично, если такие правила приведут к тому, что исполнительная власть получит возможность блокировать законно предложенную реформу путем объявления чрезвычайного положения. Так, например, понятие «война» следует понимать ограничительно, например, не включая национальное участие в международных военных конфликтах.

CDL-AD(2010)001. Доклад о конституционной поправке, п. 224

29. В международном праве нет никакой формальной нормы, которая препятствовала бы внесению изменений в Конституцию в чрезвычайных ситуациях, таких как военное положение, применение военного положения, осадное положение или чрезвычайные меры. Однако такой запрет содержится в нескольких конституциях (Албания, Эстония, Грузия, Литва, Молдова, Черногория, Польша, Португалия, Румыния, Сербия, Испания, Украина). Например, пункт 6 статьи 228 Конституции Польши четко устанавливает, что «в период введения чрезвычайных мер не подлежат изменению: Конституция, акты о выборах в Сейм, Сенат и органы местного самоуправления...». Аналогичным образом, статья 147(2) Конституции Литвы предусматривает, что «во время чрезвычайного или военного

положения изменения в Конституцию не могут вноситься», а статья 157 Конституции Украины предусматривает, что «Конституция Украины не может быть изменена в условиях военного или чрезвычайного положения». В Конституции Турции такого положения нет.

30. Этот запрет отражает важность защиты основ политической системы, в частности Конституции и избирательной системы. Она исходит из того, что чрезвычайное положение может повлечь за собой ограничения нормального функционирования парламента (особенно в отношении роли оппозиции), а также, очень часто, ограниченное функционирование средств массовой информации и ограничения на осуществление политических свобод, таких как свобода собраний. В этих условиях демократический процесс внесения изменений в Конституцию не может быть полностью гарантирован.

CDL-AD(2017)005. Турция – Заключение о поправках к Конституции, принятых Великим Национальным Собранием 21 января 2017 года и вынесенных на всенародный референдум 16 апреля 2017 года, п. 30-31

121. (...) Рекомендуется не принимать конституционных поправок во время чрезвычайных ситуаций (CDL-AD(2017)005, п. 29). Эти ограничения не позволяют исполнительной власти использовать чрезвычайное положение в качестве предлога для ограничения прав оппозиции.

CDL-AD(2019)015. Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список

#### **f. Полномочия в отношении органов местного самоуправления;**

В некоторых федеративных государствах объявление чрезвычайного положения может повлечь за собой передачу полномочий от субъектов и местных органов власти центральному правительству.

CDL-STD(1995)012. Чрезвычайные полномочия

Пункт 2 статьи 7 предусматривает полномочия президента во время чрезвычайного положения «приостановить действие правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, за исключением законов и судебных актов». Полномочия президента слишком широко определены. Кроме того, эти полномочия тоже должны реализовываться через президентские указы. Сфера охвата и последствия исключения, касающегося «законов и судебных актов», не очень ясны – некоторые меры, перечисленные в первом абзаце статьи 7 проекта, и некоторые полномочия, перечисленные в статье 9 проекта, предполагают временное отступление от закона, что фактически равносильно частичному приостановлению действия соответствующего закона. Рекомендуется пересмотреть или прояснить этот вопрос.

CDL-AD(2011)049. Заключение по проекту закона о правовом режиме чрезвычайного положения Армении, принятое Венецианской комиссией на 89-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 декабря 2011 г.), п. 34.

По мнению Венецианской комиссии, такой усиленный контроль со стороны губернаторства представляет собой далеко идущую дискреционную власть представителей государства над муниципалитетом, его выборными органами власти, персоналом и ресурсами. Кроме того, эта власть, хотя и учреждается только в связи с предполагаемой террористической деятельностью, не ограничивается исключительными ситуациями, характеризующими чрезвычайное положение. Таким образом, изменения, внесенные декретом-законом в закон о муниципалитетах, действительно могут рассматриваться, как отметил Конгресс, как отражение более общего смещения, выходящего за рамки требований чрезвычайного положения, к новому виду «недавней централизации» местной государственной администрации Турции. Это проблематично как с точки зрения международных и национальных норм о чрезвычайном положении, так и с точки зрения обязательств Турции

в отношении местного самоуправления в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления.

CDL-AD(2017)021. Турция – Заключение о положениях чрезвычайного декрета-закона № 674 от 1 сентября 2016 года, касающихся осуществления местной демократии, принятого Венецианской комиссией на 112-й пленарной сессии (Венеция, 6-7 октября 2017 года), п. 92.

#### **г. Военные трибуналы, органы власти и вооруженные силы**

116. Вооруженные силы могут оказывать поддержку гражданским властям, когда последние больше не могут поддерживать закон и порядок. Помощь вооруженных сил в правоохранительной деятельности является особенно спорной областью, и степень, в которой вооруженные силы могут оказывать поддержку, сильно варьируется между государствами-членами Совета Европы. Масштабы потенциальной роли вооруженных сил в этой области часто зависят от (отсутствия) военизированных полицейских сил. В государствах, где существуют вспомогательные силы, вооруженные силы, как правило, более ограничены в этой области. В большинстве государств использование вооруженных сил для поддержания общественного порядка регулируется строгими законами, и во многих случаях для развертывания войск требуется официальное введение «чрезвычайного положения» (...)

125. В случае проведения операций по оказанию помощи при стихийных бедствиях некоторые Конституции прямо регулируют использование вооруженных сил. В других государствах, таких как Дания, даже в отсутствие конкретных конституционных положений, определяющих роль вооруженных сил во внутренних кризисных ситуациях, министр обороны уполномочен дать распоряжение вооруженным силам оказывать «гуманитарную помощь внутри страны». «Другие правовые системы посредством закона разрешают вооруженным силам принимать участие в ликвидации последствий стихийных бедствий, чрезвычайных угроз окружающей среде и участвовать в поисково-спасательных миссиях. В Соединенном Королевстве вооруженные силы имеют те же полномочия и обязанности, что и любой гражданин, оказывать поддержку, когда гражданской власти нужна помощь в борьбе со стихийными бедствиями. Кроме того, правительство может ссылаться на полномочия в соответствии с законом о чрезвычайных полномочиях (а также более поздним законом о гражданских чрезвычайных ситуациях, см. выше) для объявления чрезвычайного положения. Наконец, некоторые государства имеют специальные подразделения в составе вооруженных сил для выполнения задач по оказанию помощи. Одним из примеров этого является Испания с ее чрезвычайным военным подразделением.

126. Вооруженные силы также могут быть использованы для оказания помощи государственным органам в случае биологических катастроф, т. е. вспышки патогенных микроорганизмов и токсинов. Биологические угрозы могут возникать в результате нападений государств, негосударственных субъектов или, что более вероятно, в результате естественного развития событий. Большинство государств имеют четкую правовую базу, которая определяет, когда и каким образом различные субъекты должны быть вовлечены в управление биологическими рисками, причем эти положения обычно включают правила о гражданско-военном сотрудничестве (...)

132. Парламенты в основном осуществляют контроль *ex ante*, принимая законы, определяющие и регулирующие деятельность служб безопасности и их полномочия, а также принимая соответствующие бюджетные ассигнования. Участие парламента в создании национальной правовой базы безопасности представляет собой активную функцию парламента, ориентированную на будущую политику и деятельность исполнительной власти. Контроль *ex ante* может включать предоставление предварительного разрешения, например, на отправку войск за границу или вмешательство армии в чрезвычайное или осадное положение, когда полиция и другие силы внутренней безопасности не имеют достаточного количества сотрудников. Предварительный контроль является, в первую очередь, прерогативой исполнительной

власти. Исполнительная власть отвечает за повседневное управление вооруженными силами (делегированное военному руководству), а также за политику и стратегии вооруженных сил (...)

CDL-AD(2008)004. Доклад о демократическом контроле вооруженных сил, принятый Венецианской комиссией на 74-й пленарной сессии (Венеция, 14-15 марта 2008 г.)

В некоторых случаях создание военных трибуналов прямо запрещено Конституцией (Россия). В других случаях могут быть учреждены военные трибуналы, особенно во время войны (...)

В некоторых странах (Португалия, Греция и Турция) осадное положение также предполагает передачу определенных полицейских полномочий военным властям. В других странах (Германия, Финляндия, Россия, Польша, Венгрия, Латвия и Мальта) это невозможно (...)

CDL-STD(1995)012. Чрезвычайные полномочия

## **X. Выборы во время чрезвычайного положения**

### **а. Общие положения**

31. В международном праве нет никакой формальной нормы, которая препятствовала бы государствам проводить выборы или референдумы и во время чрезвычайных ситуаций. Однако в соответствии с несколькими конституциями чрезвычайная ситуация может отсрочить или предоставить возможность отсрочить предстоящие выборы, например, продлив срок полномочий парламента (Хорватия, Италия, Германия, Греция, Польша, Литва, Словения, Испания, Венгрия и Канада). Точно так же чрезвычайная ситуация может привести к запрету роспуска парламента (Германия, Испания, Португалия, Польша, Венгрия, Россия). В Турции объявленное военное положение приводит к тому, что выборы откладываются (статья 78 Конституции).

32. Это правило вызывает озабоченность по поводу того, что во время чрезвычайных ситуаций государства могут идти вразрез конституционным и международным стандартам свободных и справедливых выборов, в том числе стандартам, которые были кодифицированы Венецианской комиссией в Кодексе надлежащей практики проведения референдумов. Согласно этим стандартам референдумы должны основываться на принципе всеобщего, равного, свободного и тайного избирательного права. Вопрос(ы), вынесенный на референдум, должен(ы) быть четко сформулирован. Референдум должен быть организован независимым органом. Власти должны предоставлять объективную информацию и не должны влиять на исход голосования односторонними кампаниями. Государственные средства массовой информации должны быть нейтральными, в частности в освещении новостей. Основные права человека, особенно свобода выражения мнений, свобода собраний, право на безопасность, должны полностью соблюдаться.

33. Венецианская комиссия ранее подчеркивала, что «проведение демократических выборов и, следовательно, само существование демократии невозможно без уважения прав человека, в частности свободы выражения мнений и печати, а также свободы собраний и ассоциаций в политических целях, включая создание политических партий. Уважение этих свобод имеет жизненно важное значение, особенно во время избирательных кампаний. Ограничения этих основных прав должны соответствовать Европейской Конвенции о правах человека и, в более общем плане, требованию о том, чтобы они имели правовую основу, отвечали общим интересам и уважали принцип соразмерности».

34. По мнению Венецианской комиссии, существует явная опасность того, что демократический процесс будет затруднен, когда будут введены ограничения на

«нормальные» правовые процессы. Существует также опасность того, что во время чрезвычайного положения будут подорваны основополагающие избирательные принципы, в частности принцип равенства возможностей. Точно так же аксиоматично, что отступление от гражданских и политических прав отдельных лиц создает риск того, что результаты не будут демократическими.

35. Действительно, Комиссия благосклонно отнеслась к конституционному положению в Грузии, которое предусматривало, что в период чрезвычайного положения или военного положения не может быть проведено никаких выборов и никакие выборы не могут быть проведены до истечения 60 дней с момента отмены чрезвычайного положения, поскольку «выборы требуют мирной политической атмосферы и полного осуществления всех свобод и прав человека, а также полной гарантии общественного порядка и безопасности».

CDL-AD(2017)005. Турция – Заключение по поправкам к Конституции, принятым Великим национальным собранием 21 января 2017 года и подлежащим вынесению на всенародный референдум 16 апреля 2017 года, принятое Венецианской комиссией на 110-й пленарной сессии (Венеция, 10-11 марта 2017 г.)

(...) Эта не очень ясная поправка даст парламенту возможность принять решение о проведении досрочных выборов даже во время чрезвычайного или военного положения. Представляется маловероятным, что условия для проведения свободных и справедливых выборов могут быть выполнены в условиях чрезвычайного или военного положения.

CDL-AD(2004)008. Заключение по проекту поправок к Конституции Грузии, принятое Венецианской комиссией на 58-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 марта 2004 г.), п. 9 и 10.

## **в. Конституционные референдумы**

36. Этот анализ применяется, по крайней мере, на равных условиях в отношении предлагаемых конституционных референдумов, и в частности в отношении референдумов об изменении политической системы, хотя, по общему признанию, полный крах существующего конституционного строя может потребовать проведения конституционного референдума в период чрезвычайного положения. Вопрос о том, произойдет ли постоянное конституционное изменение во время чрезвычайного положения, зависит от того, будут ли обстоятельства таковы, что демократические принципы восторжествуют. На этой основе строятся нижеследующие пункты.

42. Есть две возможности, соответствующие демократическим стандартам: если конституционный референдум абсолютно необходим во время чрезвычайного положения, то ограничения политических свобод должны быть сняты, или если ограничения не могут быть отменены, конституционный референдум должен быть отложен до окончания чрезвычайного положения или, по крайней мере, когда будут сняты ограничения.

CDL-AD(2017)005. Турция – Заключение по поправкам к Конституции, принятым Великим национальным собранием 21 января 2017 года и подлежащим вынесению на всенародный референдум 16 апреля 2017 года, принятое Венецианской комиссией на 110-й пленарной сессии (Венеция, 10-11 марта 2017 г.)

## **с. Внеочередные президентские выборы в период военных и чрезвычайных ситуаций**

Статья 72 проекта поправок вводит в статью 91 Кодекса пункт, запрещающий проведение внеочередных президентских выборов в период военных и чрезвычайных ситуаций. Внеочередные президентские выборы проводятся на 40-й день после окончания военной или чрезвычайной ситуации. Хотя можно считать целесообразным не проводить выборы в контексте военных «и чрезвычайных ситуаций, так как существует опасность того, что такие ситуации могут быть спровоцированы или введены в заблуждение с целью воспрепятствовать проведению внеочередных выборов конституционными средствами».

CDL-AD(2006)026. Совместное заключение по проекту поправок к Избирательному кодексу Республики Армения, п. 51

34. В случае введения чрезвычайного или военного положения внеочередные президентские выборы запрещаются, Они проводятся на 40-й день после отмены чрезвычайного или военного положения (статья 91 Кодекса с изменениями, внесенными статьей 80 поправок). В первом совместном заключении (п. 51) содержалось предостережение о том, что существует опасность провоцирования или злоупотребления этим положением с целью воспрепятствовать проведению внеочередных выборов. Точное время окончания чрезвычайной или военной ситуации также неясно, учитывая, что 40-дневный срок определяется исходя из этого времени.

CDL-AD(2007)013. Окончательное совместное заключение Венецианской комиссии и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) о внесении изменений в Избирательный кодекс Республики Армения, принятое Венецианской комиссией на 70-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 марта 2007 г.)

#### **d. Отсрочка выборов**

##### **D. Чрезвычайные полномочия**

51. Законная цель поддержания конституционного порядка может оправдать перенос выборов в исключительных ситуациях, таких как состояние войны или стихийные бедствия. Когда на страну обрушивается тяжелый кризис, выборы действительно могут обострить политические конфликты, и может возникнуть необходимость поиска выхода из этого кризиса. В очень исключительных условиях власти могут быть обязаны отложить выборы с целью ослабления напряженности и предоставления избирателям возможности выразить свою волю в безопасных и упорядоченных условиях.

54. Венецианская комиссия (...) может изучить вопрос о чрезвычайных ситуациях в юридическом плане, учитывая, что, не ссылаясь на этот вид конкретной опасности, обоснование декрета № 11199 действительно относится к «рisku гражданского конфликта», а также к опасности для «стабильности общественного порядка, которая также может представлять угрозу национальной безопасности». Допуская в качестве аргумента, что такая опасность могла существовать, возникает вопрос: кто же имеет право принимать такое решение в соответствии с национальной конституцией?

55. Согласно пункту 1 статьи 86 Конституции, президент «представляет единство народа». Чрезвычайные ситуации часто требуют специальных мер, и президент, главная миссия которого заключается в представлении единства народа, имеет конституционный мандат на содействие нормальному функционированию государства. Этот мандат, безусловно, включает призывы к диалогу с государственными субъектами и политическими партиями, и президент неоднократно призывал политических субъектов к участию в диалоге. С этой точки зрения необходимо рассмотреть вопрос о том, обладает ли президент конкретными полномочиями в отношении чрезвычайного положения, что в таком случае обеспечило бы конституционно-правовую основу для отсрочки выборов.

56. Доводы президента не относятся к статье 170 Конституции, тем не менее важно рассмотреть, могло ли это положение послужить основой для указа от 10 июня.

57. Согласно статье 170 (1) Конституции Албании: «чрезвычайные меры могут быть приняты в связи с состоянием войны, чрезвычайным положением или стихийным бедствием и продолжаться до тех пор, пока эти государства существуют».

58. В свою очередь, пункт 2 статьи 170 требует, чтобы «принципы деятельности государственных органов, а также степень ограничения прав и свобод человека в период существования ситуаций, требующих чрезвычайных мер, определялись законом». Это

означает, что даже в чрезвычайных ситуациях чрезвычайные меры должны основываться на законе.

59. Согласно статье 170 (6) Конституции Албании, «в период осуществления чрезвычайных мер не могут проводиться выборы в местные органы власти, не может проводиться референдум и не может быть избран новый президент Республики. Выборы в органы местного самоуправления могут проводиться только в тех местах, где не реализуются чрезвычайные меры». Это означает, что действительно выборы не должны проводиться во время чрезвычайного положения.

62. (...) Чрезвычайные полномочия, предусмотренные статьей 170, не могут служить юридическим основанием для переноса выборов президентом. Президент может ссылаться только на кризисную ситуацию, которая находится ниже уровня, требующего принятия мер в соответствии со статьей 170 Конституции. Однако Конституция прямо связывает непроведение выборов с чрезвычайным положением. Таким образом, «более низкий уровень» кризиса не может оправдать отмену или перенос выборов государственным органом, не уполномоченным на это.

CDL-AD(2019)019. Албания – Заключение о полномочиях президента устанавливать даты выборов, принятое Венецианской комиссией на 120-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 октября 2019 г.)

#### Сравнительный обзор относительно установления даты выборов

10. (...) В некоторых государствах парламент имеет право изменить дату выборов в случае введения чрезвычайного положения (Чешская Республика, Словения).

11. В некоторых странах выборы были отложены или для этого существует конкретная правовая основа: в случае наводнения, пожара или других бедствий (Канада, Коста-Рика в 2002 году для некоторых муниципальных выборов, Исландия, Словения<sup>1</sup>);

12. Зачастую нет никаких конкретных положений о переносе выборов. Конституционный закон № 110/1998 Coll. «О безопасности Чешской Республики» является скорее исключением, так как он устанавливает: «Если в период чрезвычайного положения, состояния угрозы государству или состояния войны условия в Чешской Республике не позволяют провести выборы в срок, установленный для обычных сроков проведения выборов, то этот срок может быть продлен законом, однако не более чем на шесть месяцев».

13. Аналогичным образом, в соответствии со статьей 196 Закона Республики Корея о выборах государственных должностных лиц президент может отложить выборы (президента или Национального собрания), а глава компетентной региональной избирательной комиссии (в случае местных выборов) может отложить выборы в случае стихийного бедствия, землетрясения или любых других (не)предотвратимых обстоятельств.

15. В настоящее время в Норвегии вносятся изменения в закон о выборах 2002 года, в частности с целью введения чрезвычайного положения в случае стихийных бедствий, террористических нападений или других чрезвычайных событий, препятствующих проведению выборов (пандемии или серьезные сбои в коммуникациях, например, из-за кибератаки или из-за сбоя в энергоснабжении), и которые требуют переноса или продления выборов. Похоже, что лишь немногие страны имеют такие чрезвычайные положения в своих избирательных законах, но с учетом риска кибератак или массовых кампаний дезинформации на выборах, возможно, было бы разумно иметь такую возможность.

<sup>1</sup> Парламент может отложить выборы во время чрезвычайного положения.

Подводя итог: только несколько государств-членов Венецианской комиссии предусматривают в своей Конституции или законодательстве возможность отсрочки выборов в случае чрезвычайного положения, а несколько других – в случае стихийного бедствия или других чрезвычайных событий. Сравнительное исследование показало, что такие отсрочки имели место лишь изредка.

CDL-AD(2019)019, Албания – Заключение о полномочиях президента устанавливать даты проведения выборов, принятое Венецианской комиссией на 120-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 октября 2019 г.)

#### **е. Поправки к избирательному законодательству**

28. В дополнение к обеспокоенности по поводу сроков внесения поправок весьма проблематично, что мартовские и апрельские поправки были приняты в спешном порядке без надлежащих консультаций с соответствующими заинтересованными сторонами, включая оппозиционные партии и гражданское общество. В многочисленных заключениях Венецианская комиссия и БДИПЧ подчеркивали важность проведения всеобъемлющих и инклюзивных общественных консультаций при принятии правовых рамок по вопросам, имеющим большое значение для общества, таким как крупные поправки к избирательному законодательству. Кроме того, в данном случае поправки были внесены в условиях чрезвычайного положения, ограничив пространство для демократических дебатов и свободного выражения различных мнений. Хотя некоторые поправки носят технический характер, отдельные поправки могут иметь значительные последствия для осуществления избирательных прав (пассивных и активных), результатов выборов или управления выборами. Как подчеркивали БДИПЧ и Венецианская комиссия в предыдущих случаях, учитывая важность этих поправок, а также влияние конституционной реформы 2017 года на существующую избирательную систему (см. 3 и 4 ниже), крайне важно, чтобы они были проведены после инклюзивного и тщательного процесса общественных консультаций. Поспешные и неинклюзивные поправки к основополагающим элементам избирательного законодательства, такие как поправки 2018 года, ставят под сомнение саму легитимность турецкой избирательной системы.

CDL-AD(2018)031. Турция – Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ по поправкам к избирательному законодательству и соответствующим «законам о гармонизации», принятым в марте и апреле 2018 года, принятое Советом по демократическим выборам на 64-м заседании (Венеция, 13 декабря 2018 г.) и Венецианской комиссией на 117-й пленарной сессии (Венеция, 14 - 15 декабря 2018 г.)

### **XI. Роспуск парламента**

В некоторых странах срок полномочий законодательных собраний продлевается в период чрезвычайного положения: Италия (в состоянии войны), Германия (в состоянии обороны), Турция (в состоянии войны), Польша, Литва (в состоянии войны), Словения, Венгрия и Канада (если более трети депутатов не выступают против этого). Во многих странах (Германия, Испания, Португалия, Греция, Польша, Венгрия, Россия и Хорватия) роспуск парламента в период чрезвычайного положения запрещен.

CDL-STD(1995)012. Чрезвычайные полномочия

121. (...) Венецианская комиссия подчеркнула, что парламентская деятельность должна продолжаться в течение всего чрезвычайного положения, и указала, что парламент не может быть распущен во время осуществления чрезвычайных полномочий (CDL-AD(2016)006, п. 62). (...) Эти ограничения не позволяют исполнительной власти использовать чрезвычайное положение в качестве предлога для ограничения прав оппозиции.

CDL-AD(2019)015, Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список

14. В большинстве государств парламент может быть распущен до истечения обычного срока полномочий законодательного органа. Лишь в нескольких государствах досрочный роспуск и внеочередные выборы вообще невозможны. Во многих государствах конституция прямо запрещает роспуск парламента во время военного или чрезвычайного положения.

CDL-AD(2007)037. Доклад об определении даты выборов, принятый Советом по демократическим выборам на 22-м заседании (Венеция, 18 октября 2007 г.) и Венецианской комиссией на 72-й пленарной сессии (Венеция, 19-20 октября 2007 г.)

42. Конвенция предусматривает возможность ограничения избирательных прав и свобод, включая отсрочку выборов, в экстремальных ситуациях, таких как чрезвычайное или военное положение (п. 5 статьи 6). Должны быть предусмотрены положения, гарантирующие защиту от необоснованного продления или отсрочки по причине чрезвычайных ситуаций.

CDL-AD(2007)007. Заключение по Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных правах и свободах в государствах-членах Содружества Независимых Государств, принятое Венецианской комиссией на 70-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 марта 2007 г.)

CDL-AD(2004)010. Заключение по проекту Конвенции Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы о стандартах выборов, избирательных правах и свободах, принятое Венецианской комиссией на 58-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 марта 2004 г.), п. 37

(...) Этот новый раздел позволяет вновь созвать ранее распущенный парламент, если будет объявлено чрезвычайное или военное положение. В тех случаях, когда новый парламент уже избран, было бы предпочтительнее заранее определить дату первой сессии нового парламента.

CDL-AD(2004)008. Заключение по проекту поправок к Конституции Грузии, принятое Венецианской комиссией на 58-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 марта 2004 г.), п. 9 и 10.

## **XII. Деятельность политических партий**

2. Любые ограничения реализации вышеуказанных основных прав человека посредством деятельности политических партий должны соответствовать положениям Европейской Конвенции о защите прав человека и других международных договоров как в обычное время, так и в случае чрезвычайных ситуаций общественного характера.

7. Ни одно государство не может вводить ограничения, основанные только на его внутреннем законодательстве, игнорируя свои международные обязательства. Это правило должно применяться как в обычное время, так и в случае чрезвычайных ситуаций общественного характера. Такой подход подтверждается практикой Европейского Суда по правам человека.

16. Очевидно, что общая ситуация в стране является важным фактором при такой оценке. В то же время необходимо также учитывать стандарты развивающейся европейской демократической практики, как это уже отмечалось в предыдущих пунктах. Даже в случае чрезвычайного положения международные обязательства государства должны соблюдаться, и любые меры исключительного характера должны иметь четко определенное временное действие в соответствии со статьей 15 Европейской Конвенции о правах человека.

CDL-INF(2000)001. Руководящие принципы запрещения и роспуска политических партий и аналогичные меры, принятые Венецианской комиссией на 41-й пленарной сессии (Венеция, 10-11 декабря 1999 г.)

Статья 7 (1.13) разрешает «приостановление или прекращение деятельности политических партий, препятствующих устранению обстоятельств, послуживших основанием для объявления чрезвычайного положения, в соответствии со статьей 80 Закона Республики Армения «О Конституционном суде». Это положение весьма проблематично. С самого начала следует подчеркнуть, что «запрещение или роспуск политических партий как особо далеко идущая мера должны применяться с предельной сдержанностью» и что «запрещение или принудительный роспуск политических партий могут быть оправданы только в том случае, если партии выступают за применение насилия или используют насилие в качестве политического средства для свержения демократического конституционного строя, подрывая тем самым гарантированные Конституцией права и свободы». Хотя по армянскому законодательству роспуск политической партии вообще возможен в соответствии со статьей 28 Конституции, ссылка в этом законе на такую возможность, по-видимому, предполагает, что чрезвычайное положение является дополнительным и конкретным основанием для прекращения деятельности политической партии. Это несовместимо с исключительным и временным характером чрезвычайного положения, которое требует временных мер, а не окончательных.

CDL-AD(2011)049. Заключение по проекту закона о правовом режиме чрезвычайного положения Армении, принятому Венецианской комиссией на 89-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 декабря 2011 г.), п. 30.

## **XII. Справочные документы**

### **Общие доклады**

- Чрезвычайные полномочия (1995) – CDL-STD(1995)012
- Доклад о демократическом контроле вооруженных сил – CDL-AD(2008)004
- Заключение о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях – CDL-AD(2006)015
- Заключение по Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных правах и свободах в государствах-членах Содружества Независимых Государств – CDL-AD(2007)007
- Доклад об определении даты проведения выборов – CDL-AD(2007)037
- Доклад о конституционных поправках – CDL-AD (2010)001
- Контрольный список по вопросам верховенства права – CDL-AD(2016)007
- Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список – CDL-AD(2019)015

### **Заключения по отдельным странам**

- Армения – Заключение по проекту закона о правовом режиме чрезвычайного положения Армении – CDL-AD(2011)049
- Армения – Первое заключение по проекту поправок в Конституцию Республики Армения (главы 1-7 и 10) – CDL-AD (2015)037
- Армения – Совместное заключение Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по проекту поправок к Избирательному кодексу Республики Армения – CDL-AD(2006)026

- Финляндия – Заключение по Конституции Финляндии – CDL-AD(2008)010
- Франция – Заключение по проекту конституционного закона Франции «О защите нации» – CDL-AD(2016)006
- Грузия – Заключение по проекту поправок к Конституции Грузии – CDL-AD(2004)008
- Кыргызстан – Заключение по проекту изменений в Конституцию Кыргызстана – CDL-AD(2002)033
- Кыргызстан – Заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики (версия, опубликованная 21 мая 2010 года) – CDL-AD(2010)015
- Черногория – Промежуточное заключение по проекту конституции Черногории – CDL-AD(2007)017
- Черногория – Заключение по Конституции Черногории – CDL-AD(2007)047
- Румыния – Заключение по проекту закона о пересмотре Конституции Румынии – CDL-AD(2014)010
- Сербия – Заключение по Конституции Сербии – CDL-AD(2007)004
- Тунис – Заключение по окончательному проекту Конституции Тунисской Республики – CDL-AD(2013)032
- Турция – Заключение о правовой базе, регулирующей комендантский час – CDL-AD(2016)010
- Турция – Заключение о чрезвычайных декретах-законах №s667-676, принятых после неудавшегося переворота 15 июля 2016 года – CDL-AD(2016)037
- Турция – Заключение по поправкам к Конституции, принятым Великим национальным собранием 21 января 2017 года и подлежащим вынесению на всенародный референдум 16 апреля 2017 года – CDL-AD (2017)005
- Турция – Заключение по положениям чрезвычайного декрета-закона № 674 от 1 сентября 2016 года, которые касаются осуществления местной демократии – CDL-AD(2017)021
- Украина – Заключение по проекту закона Украины «О внесении изменений в Конституцию», представленному президентом Украины – CDL-AD(2009)024