

Vatandaşların Anayasal Hak ve Özgürlüklerinin Korunmasında Belarus Anayasa Mahkemesi'nin Rolü

*Petr P. Miklashevich**

Çağdaş dünyada insan hak ve özgürlükleri özel bir konuma sahiptir. İnsan hak ve özgürlükleri demokratik hukuk devletinin değerler sisteminde kilit rol oynamaktadır.

Bugün, insan hak ve özgürlükleri devletçiliğin «insan ile ölçülmesini» göstermekte, devletin uygarlık seviyesine şahitlik etmekte, gelişme stratejisini belirlemektedir. Bir ülkede insan hak ve özgürlüklerine saygı gösterilmesi ve bu hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması o ülkedeki demokratik olgunluğun, ekonomik istikrarın, devletin sosyal sorumluluklarının gereğini yerine getirmesinin en objektif göstergeleri arasında yer almaktadır.

Egemen demokratik hukuk devleti olarak Belarus Cumhuriyeti'nin 1994 yılında kabul edilen Anayasasında birey, toplum ve devlet arasındaki ilişkilerin temelleri saptanmıştır. Vatandaşların anayasal düzeyde korunan siyasal, sosyo-ekonomik ve kültürel hakları İnsan Hakları Evrensel Beyanname ve insan hakları konusundaki diğer temel uluslararası hukuk belgeleri üzerine temellendirilmekte ve Birleşmiş Milletler Örgütü ve bölgesel örgütlerin geliştirdiği uluslararası standartlara uyum sağlamayı amaçlamaktadır.

Anayasada insan, insan hakları, özgürlükler, hak ve özgürlükler için tanınan güvenceler toplumun ve devletin en yüksek değerleri ve amaçları olarak kabul edilmektedir. Anayasal hükümlerden hareket edilirse devlet, Belarus Cumhuriyeti vatandaşlarının hak ve özgürlüklerinin tamamını

* Belarus Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi Başkanı

korumak için iç ve dış düzeni sağlamak adına tüm geçerli tedbirleri almak zorundadır.

Bu noktada insan haklarının korunması mekanizmasında anayasanın üstünlüğünü ve Belarus Cumhuriyeti sınırlarında yürürlüğünü sağlayan Anayasa Mahkemesi'ne özel bir sorumluluk düşmektedir. Anayasa Mahkemesi yasal normların anayasaya uygunluk denetimini gerçekleştirirken, yasama ve yürütme faaliyetinin anayasal meşrutiyetini onaylar, vatandaş hak ve özgürlüklerinin etkili biçimde korunmasını teşvik eder.

Anayasa Mahkemesi 2011 yılında Belarus Cumhuriyeti'ndeki anayasal yönetimin durumu Cumhurbaşkanına ve Parlamento'ya gönderdiği mesajda siyasal, sosyal ve ekonomik hayatta hukukun üstünlüğü olmadan hukuk devletine yer olmadığı hususuna dikkat çekmiştir. Demokratik bir devlette anayasa yargısının işlevi, anayasal bir değer olarak güvence altına alınmış bulunan insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerini korumaktır. Belarus Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi'nin de öncelikli işlevi budur.

Anayasa Mahkemesi insan haklarının ve özgürlüklerinin korunmasında anayasal değerlerden, hukukun üstünlüğü ilkesinden ve uluslararası topluluğun geliştirdiği normlardan yararlanmaktadır.

Hukuk Normlarının *a posteriori* Denetimi Vasıtasıyla Anayasal Hakların Korunması

Belarus Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi farklı düzeylerdeki hukuksal normlar için *a posteriori* denetim yetkisine sahiptir. Kanunların anayasaya uygunluğu ise zorunlu *a priori* denetime tabidir.

A posteriori denetim Anayasa ile başvuru yetkisi tanınan mercilerin önerisi üzerine gerçekleşmektedir. Anayasa Mahkemesi'ne başvuru hakkına sahip olan bu merciler Cumhurbaşkanı, Parlamento, Hükümet, Yüksek Mahkeme ve Yüksek İktisadi Mahkeme'dir.

Belarus Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi'nin 18 yıllık faaliyet döneminde yetkili mercilerin vatandaş hak ve özgürlüklerini kapsayan farklı düzeylerdeki hukuksal normların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi istemi ile yaptıkları başvuru sayısı 70'ten fazladır. Başvurularda yaşama hakkı,

çalışma hakkı, konut dokunulmazlığı, adil yargılanma hakkı, seyahat özgürlüğü, mülkiyetin korunması, sosyal güvenlik hakkı gibi hakların dava konusu düzenlemelerle ihlal edildiği iddiasına yer verilmekteydi.

Anayasa Mahkemesi bu başvurular üzerine verdiği 49 kararda dava konusu düzenlemelerin Anayasaya aykırı olduğunu kabul ederek, doğrudan veya dolaylı biçimde vatandaşların anayasal haklarının korunmasına engel olan bu düzenlemeleri iptal etmiştir.

Mesela, 2002 yılında Mahkeme Belarus Cumhuriyeti vatandaşlarının sınırlardan giriş-çıkış koşullarını düzenleyen bir yasa hükmünün Anayasaya uygunluğunu incelemiştir. Anayasa Mahkemesi bu incelemede, yurt dışına çıkma yasağı bulunmayan vatandaşların pasaportlarına da çıkış mührü vurulmasını öngören hükmün vatandaşlık haklarına zarar verdiği ve Anayasa tarafından korunan değerlerle orantılı olmadığı sonucuna varmıştır.

Anayasa Mahkemesi 1999 yılında, sokakların ve caddelerin temizlenmesine engel olan araçların zorunlu olarak çekilmesini öngören Minsk Belediye Meclisi kararını iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi, yerel yönetim makamlarının aldığı bu karar nedeniyle araçların çekilmesini vatandaş haklarının kısıtlanması olarak nitelendirmiş ve Anayasaya göre bu tür sınırlamaların ancak kanun ile getirilebileceğini belirtmiştir. Ancak kanunla getirilebilecek bir sınırlamayı idari işlem ile tesis eden yerel yönetim makamlarının yetkisini aştığı sonucuna varılmıştır.

Anayasa Mahkemesi yine 1999 yılında İdari Kabahatler Kanunu'nun anayasaya uygunluğunu inceleyerek, bu kanunun ikamet belgesi olmayan vatandaşların çalışma hakkını sınırladığı, yasa önünde vatandaşların eşitlik prensibini ihmal ettiği, sözleşme özgürlüğünü ihlal ettiği, bu bağlamda Anayasanın ve İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin bazı maddelerine, Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'ne, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün antlaşmalarına uygun olmadığı sonucuna varmıştır.

Anayasa Mahkemesi, evlat edinmede çocuğun anayasal haklarının korunmasını sağlamak amacıyla Evlilik ve Aile Kanunu'ndaki bir hükmün Anayasaya aykırı olduğunu saptamıştır. Bu hükme göre, velilerin veya yerine geçen kişilerin rızası olmadan yargı dışı yoldan (yerel idari makamın kararı ile) evlat edinme izni verilebiliyordu. Anayasa Mahkemesi 1998 yılında verdiği

kararda, velilerin iradesine başvurulmaksızın bir çocuğu ailesinden ayırmanın ancak yargı kararı ile mümkün olabileceğini öngören Anayasa normlarının uygulanması gerekliliğine işaret etmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda sayılan kararları sonucunda anayasaya aykırı ilan edilen yasal hükümler kaldırılmış, yasama organı bu hükümlerin yerine anayasal ilkelere ve değerlere uygun yeni düzenlemeler yapmıştır.

Vatandaşlık haklarının ihlallere karşı korunması ve ihlal durumunda bu hakların etkili biçimde iadesi devlet makamlarının anayasal görevidir. Bu görevin hakkıyla yerine getirilmesinde normatif düzenlemelerin anayasaya uygunluğunun denetlenmesi istemi ile Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuruların artmasında yarar vardır. Öte yandan, Anayasa Mahkemesi kararlarının ivedilikle icra edilmesi de yapılan denetimin etkinliği açısından önem taşımaktadır.

Kanunların *a priori* Denetimi Vasıtasıyla Anayasal Hakların Korunması

Anayasa Mahkemesi 2008 yıldan bu yana Cumhurbaşkanı ve Parlamento tarafından kabul edilen tüm kanunların zorunlu ön anayasallık denetimini yapmaktadır.

Belirtilen dönemde Anayasa Mahkemesi denetlenen kararların anayasaya uygunluğu ilan edilen 200'den fazla karar almıştır. Kanunların anayasaya uygunluğu yönündeki kararlar, yasama sürecinin gittikçe artan biçimde anayasal çerçevede işlediğini, yasa tasarılarının kaliteli biçimde hazırlanması amacıyla ilgili devlet makamları arasında sağlıklı bir işbirliği olduğunu ve yasama organının anayasal prensiplere gereken saygıyı gösterdiğini teyit eder niteliktedir.

Bununla beraber, Anayasa Mahkemesi denetlediği kanunların anayasaya uygun yorumunu da belirleyerek vatandaş hak ve özgürlüklerinin gerçekleşmesinde yasaların içeriğinin bozulmasını önlemeyi, hukuki belirsizliği ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır.

Anayasa Mahkemesi 7 Temmuz 2011 tarihli kararında vatandaşların ve tüzel kişilerin idari makamlara yaptıkları başvuruların onların mahkemelerde hak arama özgürlüğünü sınırlandırmayacağını belirtmiştir. İdari makamlara başvuru hakkını düzenleyen kanunla ilgili ön denetimde, hak arama özgürlüğünün anayasal bir hak olduğu hatırlatılarak mahkeme öncesi uyuşmazlığın giderilmesi prosedürünün mahkemelerde hak arama özgürlüğünü ikame edemeyeceği hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla, hukuki ilişkiler içinde olan her aktör haklarının, özgürlüklerinin ya da yasal çıkarlarının ihlali durumunda hak arama özgürlüğüne ilişkin olarak mahkemeye başvurma dâhil olmak üzere mevzuatta öngörülmüş her türlü yolu kullanabilir.

Anayasa Mahkemesi Sendikalar Hakkında Kanun'da değişiklik yapan kanunla ilgili 10 Mayıs 2011 tarihli kararında, bu Kanun'un sendikanın ön mutabakatı olmadan disiplin sorumluluğu yüklenemeyeceğini garanti altına aldığı, ancak böyle bir garantinin İş Kanunu'nda öngörülmediği belirtilerek bu durum hukukun üstünlüğü ilkesine aykırı bulunmuştur. Anayasa Mahkemesi hukuki belirsizliği ortadan kaldırmak amacıyla söz konusu kanun ile İş Kanunu' uyuşmalaştırılması gerektiğini ifade etmiştir.

Anayasa Mahkemesi Avukatlık Kanunu üzerine 23 Aralık 2011 tarihli kararında, savunma hakkının gerçekleşmesini sağlamak amacıyla adli yardım kurumunu ele almıştır. Avukatlık Kanunu'na göre, mahkeme önünde hukuki yardım avukatlar tarafından ücret karşılığında verilmektedir. Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesi, ihtiyaç duyan kişilerin hukuki yardıma erişebilmesinde hukuki yardım için adil bir ücret saptanmasının önemini vurgulamıştır. Mahkeme, pratikte kaliteli hukuki yardımın verilmesi garantisi ile hukuki yardım ücretinin anlaşılabilir olarak belirlenmesi özgürlüğü arasında dengenin sağlanması gereğine işaret etmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin yorumları mevzuatın ve uygulamanın iyileştirilmesi çalışmalarında yol gösterici olmaktadır.

Örnek olarak, Anayasa Mahkemesi'nin 24 Temmuz 2011 tarihli kararını verebiliriz. Mahkeme bu kararında, yasama organının dikkatini savcılık makamı üzerine çekerek, vatandaş hak ve özgürlüklerinin daha etkin şekilde korunabilmesi için savcılarının idari gözetim görevleri ve cezai soruşturma görevleri arasında net bir ayırım yapılması gerektiğini vurguladı. Anayasa

Mahkemesi'nin hukuk devletinin bir gereği olan hukuki belirlilik ilkesi çerçevesinde belirlediği bu duruş, Ceza Muhakemeleri Kanunu'nda yapılan değişiklikte ve soruşturma komitelerinin kurulmasıyla ilgili düzenlemede yasa koyucu tarafından dikkate alınmıştır.

Verilen örneklerdeki gibi, yasaların anayasaya uygunluğunun ön denetimi ile anayasaya aykırı normların yürürlüğe girmeden önce önlenmesi mümkün olmaktadır. Anayasaya aykırı yasal düzenlemelerin bu şekilde engellenmesi, ülkede yürürlükte olan yasaların anayasaya uygunluğu konusunda vatandaşların hukuk düzenine duyduğu güveni artırmaktadır.

Mevzuattaki Anayasal/Hukuksal Boşlukların Tespiti Aracılığıyla Anayasal Hakların Korunması

Anayasa Mahkemesi, vatandaş hak ve özgürlüklerini mevzuattaki anayasal/hukuksal boşlukların tespiti aracılığıyla da korumaktadır.

Anayasa Mahkemesi'ne, mevzuatta gereken değişikliklerin yapılması, yeni normatif düzenlemelerin kabul edilmesi amacıyla Cumhurbaşkanına, Parlamentaoya, Hükümete ve diğer devlet makamlarına öneride bulunma yetkisi verilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu önerilerini çoğunlukla vatandaşlarca yapılan başvurulardan hareketle şekillendirmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin anayasal/hukuksal boşlukların saptanması yönündeki kararlardan bir kısmı sosyal ve ekonomik hakların savunmasına yöneliktir. Mahkeme bu kararlarda, Belarus Cumhuriyeti'ni "sosyal devlet" olarak ilan eden anayasal normları esas almaktadır. Anayasada devlet tarafından ailenin, annelik ve babalık statüsünün ve çocukların özel olarak desteklenmesi, yaşlıların ve engellilerin korunması hükme bağlanmıştır. Devletçe uygulanan refah ekonomisi mevzuat değişikliklerini gündeme getirmektedir.

Mesela, Anayasa Mahkemesi 17 Temmuz 2009 tarihli kararında, iş başvurularında başvuru sahibinin yaşının ve oturma adresinin sorulmasının çalışma ilişkileri alanında ayrımcılık olarak kabul edilen uygulamalar listesinde yer almamasını Anayasadaki eşitlik ilkesine ve ayrımcılık yasağına aykırı bularak, bu anayasal/hukuksal boşluğun giderilmesini talep etmiştir.

İşbu boşluk 28 Aralık 2009 tarihinde uygun kanunun kabul edilmesi ile ortadan kaldırılmıştır. Anayasa Mahkemesi anayasadaki sosyal devlet ilkesinin en geniş şekilde gerçekleşmesi amacıyla 23 Mart 2010 tarihinde, vatandaşları işsizlikten korumak için eşit garantilerin belirlenmesine yönelik bir almıştır. Anayasa Mahkemesi mevzuattaki iş akdinin feshi sebeplerinin netleştirilmesini gerekli görmüştür, çünkü işten ayrılan kişiye işsizlik maaşı verilirken verilmemesi ya da verilecek işsizlik maaşının miktarı bu sebeplere bağlı olarak belirlenmektedir.

Anayasa Mahkemesi, anayasada güvence altına alınan çocuk hakları ile annelik ve babalık haklarının korunmasına büyük önem vermektedir. 4 Ekim 2011 tarihli bir kararında annenin bireysel girişimci olması halinde çocuğun bakımı için babasına çocuğun üç yaşını doldurmasına kadar izin verilmesi prosedürü ile ilgili boşluğun giderilmesini talep etmiştir. Mahkeme'ye göre, çalışan babanın çocuğun bakımı ile ilgili kendisine izin verilmesi hakkı annenin çocuğun bakımından dolayı aldığı iznin bir türevi değil, devlet tarafından garanti altına alınan bağımsız bir haktır. Anayasa Mahkemesi, annenin bireysel girişimci olması halinde çalışan babaya veya çocuğun diğer çalışan akrabalarına çocuğun bakımı için izin verilmesi gerekliliğini saptayarak bu anayasal/hukuksal boşluğu ortadan kaldırmıştır.

Mahkemenin bazı kararları diğer hak ve özgürlüklerin gerçekleşme garantisi ve şartı olarak kabul edilen yargısal koruma hakkını gerçekleştirilmeye yöneliktir. Anayasaya göre, herkese yasal olarak belirlenen süreç içinde hak ve özgürlüklerin yetkili, bağımsız ve tarafsız mahkeme tarafınca korunması garanti edilir. İşbu yargısal korumanın anayasal garantisinin gerçekleşmesi mahkemelerin temel görevi olmaktadır. Anayasa Mahkemesi 27 Mayıs 2010 tarihli bir kararda, gözaltına alınan kişilerin bu karara karşı itiraz hakkının bulunmamasını bir anayasal/hukuksal boşluk olarak nitelendirdi. Gözaltına alınan kişilerin mahkeme kararını temyiz prosedürüyle ilgili düzenleme bulunmaması bir anayasal hak olan yargıya erişim hakkını kısıtlamaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin kararı yasama organı tarafından dikkate alınarak, bu meselenin çözümü amacıyla 4 Ocak 2012 tarihinde kabul edilen bir kanun ile Hukuk Muhakemeleri Usulü Kanunu'nun 29. kısmına 61. paragraf eklenmiştir.

Anayasa Mahkemesi yargısal koruma hakkının etkinliğini sağlamak amacıyla idari yargıdaki dava usulüne ait giderler ve yargılama giderleri konusunda bir karar almıştır. Mevzuatta idari davalarda giderlerin miktarı ve

niteliği net olarak belirlenmediği için adli yardım talepleri ya da mahkeme masraflarının iadesi yönündeki talepleri mahkemelerce reddedilen vatandaşlar bu durumdan şikâyetçi olmaktadır. Anayasa Mahkemesi, 21 Ekim 2011 sayılı kararında işbu boşluğun ortadan kaldırılmasını isterken, idari yargıdaki dava usulüne ait giderlerin içeriğinin ve bunların tahsilât disiplininin açık şekilde düzenlenmesi gereğine işaret etmiştir.

Anayasa Mahkemesi hukukun üstünlüğü, kanun önünde eşitlik, adalet ve insan onuru gibi temel anayasal prensiplere uyulması amacıyla 16 Şubat 2012 tarihli kararı ile Ceza Kanunu'nun 92. maddesinin değiştirilmesini talep etmiştir. Bu değişikliğe uygun olarak, cezasını çekmesine engel hastalığın ortaya çıkış zamanına bağlı olmaksızın, ağır hasta olan kişinin cezadan muaf kınması veya kendisine daha hafif bir ceza verilmesi mümkün olmaktadır.

Anayasal/hukuksal boşluklar konusundaki kararlar, yetkili merciler tarafından boşlukların ortadan kaldırılması yoluyla kabul görmektedir. Kanunlarda boşluk saptayan 57 karar Parlamento tarafından yürütülerek ilgili kanunlarda gerekli değişiklikler yapılmıştır. Hükümet kararlarında boşluk saptayan 23 karar da Bakanlar Kurulu tarafından getirilme yürütülerek ilgili hükümet kararlarında gerekli değişiklikler yapılmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin aldığı kararların icrası adına anayasal/hukuksal boşlukların ortadan kaldırılması vatandaş hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesine büyük katkı sağlamaktadır.

Belarus Cumhuriyeti Vatandaşlarının Anayasa Yargısına Erişimi

Belarus Cumhuriyeti'nde vatandaşların anayasa yargısına erişimi *doğrudan* anayasa şikâyeti başvurusu ile değil, *dolaylı* şekilde yani Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yetkisi tanınmış merciler aracılığıyla gerçekleşmektedir.

Başvuru yetkisine sahip makamların bir kısım normların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi istemiyle Anayasa Mahkemesi'nde dava açmasını yönünde bu makamlara vatandaşlar tarafından her yıl ortalama 60 civarında talep sunulmaktadır. Vatandaşların anayasa yargısına yetkili merciler aracılığıyla *dolaylı* erişimini sağlamak amacıyla, Anayasa Mahkemesi bir dizi karar almıştır.

Anayasal Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'da hukuk normlarının anayasaya uygunluğunun denetlenmesi amacıyla mahkemelerce yapılacak müracaatların usulüne ilişkin ayrıntılara yer verilmiştir. Buna göre, bir mahkeme görülmekte olan bir davada uygulayacağı normu anayasaya aykırı bulursa davayı anayasa hükümleri çerçevesinde karara bağlar; ancak anayasaya aykırılık sorunu Yüksek Mahkeme ya da Yüksek Ekonomi Mahkemesi tarafından Anayasa Mahkemesi'ne taşınır.

Bu günlerde, Belarus'ta toplum ve devlet arasındaki kimi uyuşmazlıkların çözümü için ombudsman kurumunun getirilmesi tartışılmaktadır. Bize göre, ombudsman kurumunun getirilmesi ve vatandaşların müracaatları üzerine ombudsmana Anayasa Mahkemesi'nde dava açma hakkının tanınması, insan hak ve özgürlüklerinin daha etkin biçimde korunmasına katkı sağlayacaktır.

Belarus'ta Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru usulü bulunmadığı için vatandaşların anayasa yargısına dolaylı erişim mekanizmasının geliştirilmesi temel hakların korunması açısından büyük önem taşımaktadır.

Sonuç

Hâlihazırda yasaların anayasaya uygunluğunun Anayasa Mahkemesince zorunlu ön denetimi, vatandaş hak ve özgürlüklerini güvence altına almanın en etkin aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Ön denetim, vatandaş hak ve özgürlüklerine yönelik olarak anayasaya aykırı sınırlamaların getirilmesini önlemeye imkân verir. Aslında daha genel bir açıdan bakıldığında, ön denetim yasama faaliyetinin Belarus Cumhuriyeti Anayasası'nda kabul edilen amaçlar, değerler, prensipler ve normlara uygun olarak gerçekleşmesini sağlamaya yöneliktir.

Anayasa Mahkemesi'nin vatandaş hak ve özgürlüklerini koruma konusunda bir diğer önemli enstrümanı, mevzuattaki anayasal/hukuksal boşlukların ya da çelişkilerin giderilmesi için ilgili kurumlara teklifte bulunma yetkisidir.

Belarus'ta anayasa yargısına dolaylı erişim sistemi kabul edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nde dava açma yetkisi belirli makamlara tanınmıştır. Vatandaşlar bu makamlardan Anayasa Mahkemesi'nde dava açmalarını talep

edebilir. Orta vadeli perspektifte, doğrudan başvuru (anayasa şikâyeti) kurumunun objektif eksiklikleri ve üstünlükleri dikkate alınarak Belarus Cumhuriyeti'nde yürürlüğe sokulması pek muhtemeldir.

Sonuç olarak, şunu vurgulamak istiyorum; anayasanın üstünlüğü ve doğrudan etkililiği ilkelerini hayata geçiren Anayasa Mahkemesi'nin varlık nedeni, anayasanın özündeki amaca ulaşılmasını sağlamaktır. Bu amaç, Belarus Cumhuriyeti'nin en yüksek değer olarak insanı, insan hak ve özgürlüklerini kabul eden bir demokratik sosyal ve hukuk devleti haline gelmesidir.

Роль Конституционного Суда Республики Беларусь в защите конституционных прав и свобод граждан

П.П.Миклашевич,*

В современном мире права и свободы человека имеют особое значение, которое исходит из нового понимания самой природы данного института, его ключевого места в системе ценностей демократических правовых государств.

Сегодня права и свободы человека представляют собой «человеческое измерение» государственности, свидетельствуют о степени цивилизованности государства, определяют его стратегию развития. Соблюдение и гарантии прав и свобод человека, состояние их защищенности являются наиболее объективным отражением уровня зрелости демократии, экономической безопасности, социальной политики государства.

В принятой в 1994 году Конституции Республики Беларусь как суверенного демократического правового государства установлены основы взаимоотношений личности, общества и государства. Гражданские, политические, социально-экономические и культурные права, закрепленные на конституционном уровне, базируются на положениях Всеобщей декларации прав человека и других основополагающих международно-правовых актов в области прав человека и соответствуют международным стандартам, выработанным как Организацией Объединенных Наций, так и региональными международными организациями.

* Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь

В Конституции определено, что человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства. Исходя из конституционных положений, государство обязано принимать все доступные меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь.

При этом в правозащитном механизме особая роль принадлежит Конституционному Суду, который обеспечивает верховенство Конституции и ее непосредственное действие на территории Республики Беларусь. Осуществляя контроль конституционности нормативных правовых актов, Конституционный Суд утверждает конституционную законность в нормотворчестве и правоприменении, способствует полной реализации конституционных прав и свобод граждан.

В Послании о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2011 году, которое Конституционный Суд направил Президенту и Парламенту, подчеркнуто, что правовое государство не может состояться без верховенства права в политической, социальной и экономической жизни. В демократическом государстве посредством осуществления конституционного правосудия защищаются конституционные ценности, прежде всего гарантированные Конституцией права и свободы каждого человека и гражданина. В этом состоит важнейшая роль Конституционного Суда Республики Беларусь, обусловленная его общим функциональным предназначением.

Таким образом, в практике Конституционного Суда права и свободы человека рассматриваются через призму конституционных ценностей и верховенства права и того понимания их сущности, которое выработано международным сообществом.

Защита конституционных прав посредством последующего конституционного контроля нормативных правовых актов

Конституционный Суд Республики Беларусь наделен полномочиями по осуществлению как последующего конституционного контроля нормативных правовых актов разного уровня, так и обязательного предварительного контроля конституционности законов.

Последующий конституционный контроль осуществляется по предложению уполномоченных субъектов: Президента, Парламента, Правительства, Верховного Суда и Высшего Хозяйственного Суда.

За 18-летний период деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь уполномоченные субъекты более 70 раз обращались с предложениями о проверке конституционности нормативных правовых актов различного уровня, затрагивающих конституционные права и свободы граждан, в числе которых права на жизнь, труд, жилище, судебную защиту, свободу передвижения, защиту собственности, социальное обеспечение и др.

В 49 решениях Конституционный Суд признал положения законов и иных нормативных правовых актов не соответствующими Конституции, тем самым устранив из правового поля неконституционные нормы, прямо или опосредованно препятствующие полной реализации конституционных прав граждан.

Например, в 2002 году Суд рассмотрел дело о соответствии Конституции нормативных предписаний, регулирующих порядок выезда граждан из Республики Беларусь и въезда в нее. Конституционный Суд признал, что обязательность проставления отметки в паспорте для выезда из страны, установленная для всех граждан, абсолютное большинство которых не имеет ограничений на выезд, умаляет их права и несоразмерна защищаемым Конституцией ценностям.

Встав на защиту прав граждан – владельцев транспортных средств, Конституционный Суд в 1999 году вынес решение в отношении нормативных правовых актов Минского городского исполнительного комитета, которые предусматривали принудительную отбуксировку автотранспортных средств, мешающих уборке улиц и дорог. Конституционный Суд признал недопустимым ограничение прав граждан при принудительной отбуксировке транспортных средств на основе решений местного органа власти, превысившего свои полномочия при установлении мер административного принуждения. В соответствии с Конституцией подобного рода ограничения могут вводиться только законом.

По результатам анализа конституционности нормы Кодекса об административных правонарушениях Конституционный Суд в решении 1999 г. пришел к выводу о том, что установление ответственности за прием на работу граждан без прописки ограничивает их право на труд, нарушает принцип равенства граждан перед законом, препятствует гражданам реализовать право на свободное заключение трудового договора, что не соответствует ряду статей Конституции, а также Всеобщей декларации прав человека, Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, конвенциям Международной организации труда.

В целях обеспечения защиты конституционных прав ребенка при его усыновлении Конституционный Суд признал противоречащим Конституции положение Кодекса о браке и семье, на основании которого допускалось усыновление детей без согласия родителей или лиц, их заменяющих, во внесудебном порядке (по решению местного органа власти). Суд в решении 1998 года указал на необходимость применения нормы Конституции, определяющей исключительно судебный порядок отделения детей от своей семьи против воли родителей или лиц, их заменяющих.

Все указанные решения, как и большинство решений Суда, исполнены соответствующими нормотворческими государственными органами путем отмены актов, признанных неконституционными, или внесением соответствующих изменений и дополнений в кодексы, законы, иные акты, или посредством принятия новых нормативных правовых актов.

Обеспечение и защита прав граждан, эффективное восстановление их в случае нарушения являются конституционной обязанностью государственных органов, поэтому внесение предложений о проверке конституционности правовых актов, оперативное исполнение решений Конституционного Суда представляет собой важный способ выполнения данной конституционной обязанности.

Защита конституционных прав посредством предварительного конституционного контроля законов

Конституционный Суд с 2008 года осуществляет обязательный предварительный контроль конституционности всех законов, принятых Парламентом, до подписания их Президентом.

За указанный период Конституционным Судом принято более 200 решений, которыми проверенные законы признаны соответствующими Конституции. Это свидетельствует о конституционализации законотворческого процесса, обеспечении взаимодействия государственных органов по качественной подготовке законопроектов, проявлении законодателем должного уважения к конституционным принципам.

Вместе с тем Конституционный Суд сформулировал ряд правовых позиций по выявлению конституционно-правового смысла норм законов с целью недопущения искажения их содержания, устранения правовой неопределенности при реализации конституционных прав и свобод граждан.

Так, проверяя конституционность Закона об обращениях граждан и юридических лиц в решении от 7 июля 2011г. Конституционный Суд сформулировал правовую позицию, направленную на полную реализацию конституционного права на судебную защиту. Оценивая конституционность норм данного Закона, регламентирующих возможность обжалования ответов организации сначала в вышестоящую организацию, а затем – в суд, Конституционный Суд указал, что каждый субъект правоотношений в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов может использовать все средства правовой защиты, предусмотренные законодательством, в том числе обращение в суд, а возможность применения процедуры досудебного урегулирования спора служит дополнительным средством правовой защиты и не может рассматриваться как ограничение конституционного права на судебную защиту.

Руководствуясь принципом верховенства права, Конституционный Суд при проверке конституционности Закона, вносящего изменения в Закон о профессиональных союзах, в решении от 10 мая 2011г. отметил,

что этим Законом закрепляется гарантия, не допускающая без предварительного согласия профсоюзного органа привлечение к дисциплинарной ответственности представителей профсоюзов, в то время как в Трудовом кодексе такой гарантии не предусмотрено. В целях исключения выявленной правовой определенности и коллизий при реализации прав граждан на труд и на объединение в профессиональные союзы Суд высказался за закрепление соответствующих положений в Трудовом кодексе.

На защиту конституционного права граждан на юридическую помощь направлена правовая позиция Конституционного Суда, содержащаяся в решении от 23 декабря 2011 г. по проверке Закона об адвокатуре и адвокатской деятельности, согласно которому юридическая помощь оказывается адвокатами на возмездной основе.

В связи с этим Конституционный Суд указал, что одним из элементов доступности юридической помощи является возможность установления справедливого размера оплаты юридической помощи, который действительно позволял бы обратиться за юридической помощью каждому, кто в ней нуждается. Суд подчеркнул, что на практике должен быть соблюден баланс между гарантированностью предоставления квалифицированной юридической помощи и свободой договорного определения размера ее оплаты.

Данные правовые позиции реализуются как при совершенствовании законодательства, так и при выработке единой правоприменительной практики.

Например, в целях соблюдения принципа правовой определенности в решении от 24 июня 2011 г. Суд обратил внимание законодателя на то, что законодательное регулирование деятельности органов прокуратуры должно развиваться в направлении более четкого разграничения функций осуществления надзора и процессуального руководства расследованием уголовных дел, что будет способствовать более эффективному обеспечению конституционных прав и свобод граждан. Правовая позиция Конституционного Суда оперативно учтена законодателем при внесении соответствующих изменений и дополнений

в Уголовно-процессуальный кодекс и создании единого Следственного комитета.

Как следует из приведенных примеров, осуществление предварительного контроля конституционности законов направлено на упреждение действия неконституционных норм, исключение формирования неконституционной правоприменительной практики, укрепление уверенности граждан в конституционности действующих в стране законов.

Защита конституционных прав посредством выявления конституционно-правовых пробелов в законодательстве

Конституционный Суд защищает права и свободы граждан также путем выявления конституционно-правовых пробелов в законодательстве.

На уровне закона предусмотрено право Конституционного Суда вносить Президенту, Парламенту, Правительству, другим государственным органам в соответствии с их компетенцией предложения о необходимости внесения в акты законодательства изменений, дополнений и принятия новых нормативных правовых актов. В большинстве случаев такие решения выносятся на основании обращений граждан, поступающих в Конституционный Суд.

Ряд решений Конституционного Суда по выявлению конституционно-правовых пробелов направлен на обеспечение социально-экономических прав граждан. При этом Суд руководствуется нормой Конституции, согласно которой Республика Беларусь провозглашена социальным государством. В Конституции закреплена государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, защиты пожилых людей и инвалидов. Государство реализует модель социально ориентированной экономики, что требует нового качества законодательства.

Например, в целях обеспечения конституционного принципа равенства и отсутствия дискриминации в решении от 17 июля 2009 г. Конституционный Суд признал необходимость устранить конституционно-правовой пробел в сфере трудовых отношений,

заклучавшийся в том, что возраст и место жительства гражданина не были явным образом включены в перечень дискриминационных обстоятельств при приеме на работу. Данный пробел устранен путем принятия соответствующего Закона от 28 декабря 2009 года.

В целях наиболее полной реализации конституционного принципа социального государства принято решение Конституционного Суда от 23 марта 2010 г., направленное на установление равных гарантий для граждан по защите от безработицы. Конституционный Суд признал необходимым уточнить в законодательстве перечень оснований прекращения трудового договора, по которым стипендия безработным назначается в меньшем размере по сравнению с общеустановленным размером и на основании которых им может быть отказано в назначении пособия по безработице.

Обеспечивая развитие конституционной нормы по защите детства, материнства, отцовства, реализацию конституционного принципа равенства Суд в решении от 4 октября 2011 г. признал наличие конституционно-правового пробела в отношении порядка предоставления социального отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет отцу в случае, если мать является индивидуальным предпринимателем. Суд подчеркнул, что право работающего отца на предоставление ему социального отпуска по уходу за ребенком не является производным от права матери на этот отпуск, а выступает как самостоятельное право, реализация которого гарантируется государством. Конституционный Суд вынес решение о необходимости устранить конституционно-правовой пробел таким образом, чтобы работающему отцу или другому родственнику ребенка предоставлялся социальный отпуск по уходу за ним и в случае, если мать ребенка является индивидуальным предпринимателем.

Ряд решений Суда направлен на обеспечение права на судебную защиту, которое выступает гарантией и условием реализации других прав и свобод. Согласно Конституции каждому гарантируется защиты его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки. Реализация данной конституционной гарантии на судебную защиту является важнейшей задачей судов. В целях соблюдения указанных конституционных положений в решении от 27 мая

2010 г. Конституционный Суд констатировал наличие конституционно-правового пробела – отсутствовала регламентация порядка обжалования в суд лицами, содержащимися под стражей, примененных к ним мер взыскания, что не обеспечивало в полной мере реализацию конституционного права граждан на доступ к суду. Правовая позиция Конституционного Суда учтена в Законе от 4 января 2012 года, в соответствии с которым глава 29 Гражданского процессуального кодекса дополнена отдельным параграфом 6¹, урегулировавшим данный вопрос.

В целях обеспечения действенного механизма по реализации права на судебную защиту Конституционный Суд принял решение в отношении процессуальных издержек и судебных расходов в административном процессе. В законодательстве отсутствовали нормы, регламентирующие распределение процессуальных издержек и судебных расходов в административном процессе, и граждане жаловались, что суды отказывают им в удовлетворении требований о возмещении расходов по государственной пошлине и на получение юридической помощи. Суд в решении от 21 октября 2011 г. указал на необходимость устранения данного конституционно-правового пробела, четкой регламентации состава процессуальных издержек и судебных расходов в административной процессе и порядка их взыскания.

В целях соблюдения конституционных принципов верховенства права, равенства всех перед законом, справедливости и гуманизма Конституционным Судом 16 февраля 2012 г. принято решение о необходимости внесения в статью 92 Уголовного кодекса изменений в части установления возможности освобождения от наказания или замены наказания более мягким лицу, имеющему иное тяжелое заболевание, препятствующее отбыванию наказания, независимо от времени возникновения такого заболевания.

Решения в отношении конституционно-правовых пробелов исполняются – путем их устранения компетентными нормотворческими органами. Так, Парламентом исполнено 57 решений путем внесения изменений в законы, Советом Министров – 23 решения посредством внесения изменений в постановления Правительства.

Устранение конституционно-правовых пробелов в законодательстве во исполнение решений Конституционного Суда является важным фактором совершенствования правового механизма реализации конституционных прав и свобод граждан.

Доступ граждан к конституционному правосудию в Республике Беларусь

В Республике Беларусь доступ граждан к конституционному правосудию осуществляется не непосредственно путем подачи конституционной жалобы, а опосредованно – через уполномоченных субъектов, правомочных вносить предложения в Конституционный Суд.

Ежегодно в уполномоченные органы поступает около 60 обращений граждан, в которых иницируется внесение в Конституционный Суд предложений о проверке конституционности соответствующих положений нормативных правовых актов.

В целях обеспечения косвенного доступа граждан к конституционному правосудию – через уполномоченных субъектов – Конституционный Суд принял ряд решений, направленных на установление четкой правовой регламентации порядка рассмотрения инициативных обращений граждан. На основе наших решений уточнены регламенты Совета Министров и палат Парламента посредством включения в них норм, определяющих специальный порядок их рассмотрения.

Отмечу, что в подготовленном проекте Закона «Оконституционном судопроизводстве» урегулированы особенности процедуры рассмотрения инициативных обращений граждан о проверке конституционности нормативных правовых актов.

На конституционном уровне закреплена процедура преюдициального запроса суда, которая предусматривает, что если при рассмотрении конкретного дела суд придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции, он принимает решение в соответствии с Конституцией и ставит соответственно перед Верховным Судом, Высшим Хозяйственным Судом вопрос о внесении ими предложения в

Конституционный Суд о признании данного нормативного правового акта неконституционным.

В настоящее время в обществе и на государственном уровне изучается и обсуждается вопрос о введении института омбудсмана, или Уполномоченного по правам человека. По нашему мнению, учреждение института омбудсмана и наделение его правом вносить предложения в Конституционный Суд на основе обращений граждан будет способствовать более эффективной защите конституционных прав и свобод человека.

Таким образом, при отсутствии института конституционной жалобы выработка действенного механизма косвенного доступа граждан к конституционному правосудию способствует эффективной защите прав граждан.

Заключение

В настоящее время эффективным средством обеспечения прав и свобод граждан является такое полномочие Конституционного Суда, как обязательный предварительный контроль конституционности законов. Предварительный контроль позволяет упредить включение в правовую систему норм, необоснованно ограничивающих права и свободы граждан, либо определить такое направление правоприменительной практики, которое обеспечит их наиболее полную реализацию в соответствии с целями, ценностями, принципами и нормами Конституции Республики Беларусь.

Важным инструментом защиты прав и свобод граждан Конституционным Судом является его право вносить предложения по вопросам устранения конституционно-правовых пробелов и коллизий в актах законодательства.

Получает утверждение на практике система косвенного доступа к конституционному правосудию, включая ее особую форму, имеющуюся в Беларуси – посредством субъектов, уполномоченных вносить предложения о проверке конституционности актов в Конституционный Суд. В среднесрочной перспективе с учетом как преимуществ, так и

имеющихся объективных недостатков прямой конституционной жалобы мы полагаем возможным ее введение и в Республике Беларусь.

В заключение хочу подчеркнуть, что деятельность Конституционного Суда по обеспечению верховенства Конституции и ее прямого действия направлена на достижение главной конституционной цели – построение в Республике Беларусь демократического социального правового государства, высшей ценностью которого является человек, его права и свободы.