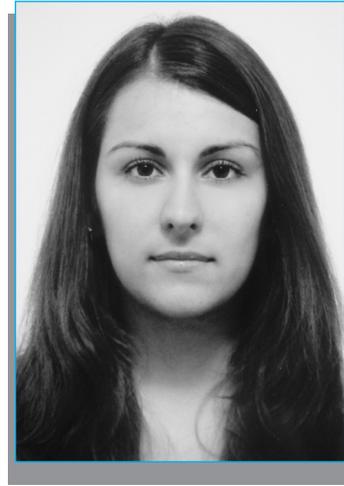

Д. АББАКУМОВА

аспірантка кафедри міжнародного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого



УДК 341.176(4)

Еволюція конвенційних повноважень Комітету міністрів Ради Європи

Статтю присвячено дослідженню повноважень Комітету міністрів Ради Європи відповідно до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у різні історичні етапи його функціонування. Проаналізовано зміни, які вносилися до цієї Конвенції.

Ключові слова: Конвенція, політичний орган, Комітет міністрів, Рада Європи.

Постановка проблеми. Комітет міністрів є керівним і виконавчим органом Ради Європи, який передбачений Статутом цієї міжнародної організації. До його складу входять міністри закордонних справ усіх держав-членів або їх постійні дипломатичні представники у Страсбурзі. Разом із Парламентською Асамблеєю Комітет міністрів діє від імені Ради Європи і контролює дотримання державами-членами своїх зобов'язань.

Особливої уваги заслуговують повноваження Комітету міністрів, які надані йому Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція). Проте з моменту

підписання Конвенції пройшло більше 60 років, і деякі положення було змінено або ж взагалі вони втратили свою чинність. Питанню еволюції конвенційних повноважень Комітету міністрів не було приділено достатньої уваги науковцями, що робить це питання актуальним і потребує детального дослідження.

Стан дослідження. Багато вчених вивчали особливості європейської системи захисту прав людини, впровадженої Конвенцією. Так, деякі європейські вчені, серед яких П. Лепрехт, А. Кассе, К. Зангі, Р. Макдональд, Ф. Матшек, Х. Петзольд, А. Джемшевські досліджували питання діяльності Комітету міні-

стрів, а також проблему виконання цим органом квазісудових функцій. Однак із плином часу повноваження Комітету міністрів за Конвенцією змінювалися, але їх системного дослідження так і не проводилося.

Метою статті є дослідження конвенційних повноважень Комітету міністрів на різних етапах його становлення та аналіз відповідних змін, які вносилися до Конвенції.

Виклад основного матеріалу. Коли навесні 1949 р. на конференції у палаці Святого Джеймса в Лондоні був підписаний Статут Ради Європи, він, як і більшість політичних документів, був компромісом. У той час існував значний тиск із боку неурядових, але впливових кіл, які наполягали на створенні чогось подібного до Європейського парламенту, і уряди деяких країн були готові прийняти цю ідею. Інші ж віддавали перевагу органу міждержавного співробітництва традиційного спрямування, який, однак, мав бути новим за своїм змістом, оскільки планувалося, що це буде європейська регіональна організація політичного характеру. Кінцевий компроміс полягав у включенні як урядових, так і парламентських елементів, надаючи Комітету міністрів повноваження щодо прийняття рішень, а Парламентській Асамблеї тільки дорадчі повноваження [1, с. 235–255].

У преамбулі Статуту висловлюється переконання урядів, які його підписали, у тому, що «є потреба більш тісного єднання між усіма європейськими країнами, які сповнені одними й тими ж ідеалами», і впевненість у тому, що «віднині необхідно створити організацію, яка об'єднає європейські

держави в більш тісний союз». Далі декларується намір створити Раду Європи, метою якої є «досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу». Стаття 1 наголошує: «Ця мета досягається за допомогою органів Ради шляхом розгляду питань, що становлять спільний інтерес, шляхом укладання угод та здійснення спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, юридичній та адміністративній галузях, а також у галузі захисту та подальшого здійснення прав і основних свобод людини» [2].

Зазначаючи про досягнення більшого єднання між країнами шляхом укладання угод і здійснення спільних дій у різних сферах, Статут не дає відповіді стосовно того, яким саме чином це буде виконуватися. Він тільки вказує на те, що ці дії повинні здійснюватися через органи Ради Європи. Саме на Комітет міністрів і Парламентську Асамблею Статут покладає усю роботу з реалізації основних цілей Ради Європи.

Оскільки основною метою Ради Європи є захист прав людини і нагляд за їх додержанням на Європейському континенті, то і діяльність та роль її основного органу – Комітету міністрів буде доцільно розглянути у світлі повноважень, наданих йому Конвенцією в різні історичні етапи його функціонування. Адже Статутні повноваження Комітету міністрів залишалися сталими і майже не змінилися з часу підписання Статуту організації, а конвенційні змінювалися декілька разів.

Залежно від функцій, покладених на нього Конвенцією, Комітет міністрів відіграв різну роль у Раді Європи і в забезпеченні її основних цілей. Тому вважаємо за доцільне виділити у діяльності Комітету міністрів три етапи розвитку.

Перший етап варто обмежити 1949–1998 рр. Його можна вважати періодом становлення Комітету міністрів, який проходив в умовах невизначеності та певної недоцільності тих повноважень, які були надані йому Конвенцією як політичному, а не судовому органу.

З моменту підписання Конвенції у 1950 р. Комітет міністрів здійснює нагляд за виконанням рішень Європейського суду з прав людини. Хоча Комітет міністрів Ради Європи є політичним органом, утім під час розробки Конвенції її автори вирішили, що треба його наділити рядом функцій, пов'язаних з роботою контрольного механізму, що, втім, далеко не завжди сприяло поліпшенню захисту прав людини в межах Конвенції.

Комітет міністрів так само, як і сьогодні, виконував у зазначений вище період широке коло завдань у Раді Європи, і тому тільки частина його повноважень була прямо пов'язана з виконанням функцій за Конвенцією. Так, відповідно до Конвенції, Комітет міністрів виконував три основні функції:

- обирав членів Європейської комісії з прав людини (стаття 21 Конвенції);
- вирішував, чи було порушення Конвенції у тих справах, які не були передані до Суду (стаття 32 Конвенції);
- здійснював нагляд за виконанням рішень Суду (стаття 54 Конвенції) [3, с. 647].

Під час створення контрольного механізму в межах Конвенції, його засновники пішли на компроміс, наділивши Комітет міністрів, який є політичним органом, функціями квазісудового характеру. Ухвалення такого рішення, як зазначає М. Л. Ентін, було «політико-правовою реальністю функціонування регіонального механізму контролю за дотриманням державами-членами прав людини» [4, с. 102]. Основні функції Комітету міністрів, безпосередньо пов'язані з контрольным механізмом Конвенції, містилися в колишніх статтях 32 і 54 Конвенції. У своїй сукупності ці дві статті наділяли Комітет міністрів досить важливими повноваженнями.

Комітет міністрів здійснював декілька функцій для забезпечення того, щоб Високі Договірні Сторони виконували свої зобов'язання за цим документом. Стаття 2 Регламенту, прийнятого Комітетом міністрів для застосування колишньої ст. 32 Конвенції, передбачала, що всі члени Комітету мають повноваження брати участь в обговореннях та ухваленні рішень у зв'язку зі справами, які розглядаються в межах Конвенції, незалежно від того, ратифікувала ця держава Конвенцію чи ні.

У тих випадках, коли Висока Договірна Сторона не визнала юрисдикцію Європейського суду відповідно до колишньої ст. 46 Конвенції, Комітет міністрів приймав остаточне рішення щодо будь-якого питання, яке офіційно розглядалося Комісією. У пункті 4 ст. 32 передбачалося, що держави-члени погоджуються автоматично розглядати ці рішення як обов'язкові при ратифікації Конвенції.

Коли ж одна зі сторін, яка відповідає встановленим умовам, не зверталася до Суду протягом тримісячного терміну, встановленого в ст. 32 Конвенції, Комітет міністрів вивчав справу зважаючи на доповідь Комісії. У тому разі, коли Комітет констатував порушення Конвенції, він залишав за собою право висловлювати зацікавленій державі свою думку, робити пропозиції або давати рекомендації за умови, що вони безпосередньо пов'язані з порушенням. Однак такі коментарі не мали юридично обов'язкового характеру для зацікавленої держави. Комітет міністрів рідко відіграв активну роль під час розгляду справ. У більшості випадків він виконував рекомендації, що містилися в доповіді Комісії.

Відповідно до ст. 32 Конвенції рішення про порушення Конвенції Комітет міністрів ухвалював більшістю у дві третини голосів. У зв'язку з цією вимогою час від часу виникали проблеми. Якщо в Комітеті міністрів була відсутня необхідна більшість у дві третини голосів, то він, зазвичай, ухвалював резолюцію, у якій зазначалося, що в цьому випадку не передбачається прийняття додаткових дій. У таких резолюціях нічого не говорилося про те, що держава-відповідач дійсно порушила Конвенцію, і разом з тим Комітет міністрів не знімає з неї підозри в тому, що вона ці порушення допустила. Існувала й низка інших резолюцій Комітету міністрів, що мали інший характер, у яких він радше ухилявся від винесення, аніж виносив рішення про те, чи мало місце порушення Конвенції. Як зазначав Петер Лепрехт, говорячи про колишню ст. 32 Конвенції, мова йде про найбільш кри-

тизоване положення Конвенції, оскільки політичному органу було доручено юридичне за своєю природою завдання [5, с. 699]. Проте з набранням чинності Протоколу № 11 ця стаття Конвенції перестала існувати, залишивши Суду тільки прерогативу вирішення питання про те, було чи не було порушення Конвенції, що посилює юридичний характер контрольного механізму.

Варто відзначити, що саме від Європейської Комісії залежало рішення про те, чи потрапить конкретна справа до Суду або до Комітету міністрів. У Конвенції з цього приводу нічого не говорилося і навіть не потрібно було, щоб Комісія хоча б якимось чином вмотивувала своє рішення з цього питання. Петер Лепрехт підкреслював: «Комісія, здається, залишає деякі делікатні справи, в яких вона, однак, вбачає порушення, на розгляд Комітету міністрів із причини політичних наслідків і перешкод, які вони можуть принести уряду» [5, с. 702].

У наукових колах існували палкі суперечки з приводу того, чи були функції, які здійснювалися Комітетом міністрів на підставі Конвенції в її попередній редакції, за своєю природою правовими чи політичними. У правовій доктрині щодо цього було багато різних думок. Зокрема, професор А. Кассесе підкреслював, що Комітет міністрів діє як судовий орган, а рішення, прийняті ним на підставі ст. 32 Конвенції, мають ту ж природу, що і рішення міжнародного судового органу [6, с. 398–403]. Інші ж, навпаки, стверджували, що рішення, прийняті політичним органом, не можуть мати правову природу. Так, професор К. Зангі підкреслював, що для того, щоб мати судовий характер, рі-

шення повинні прийматися судовим органом із дотриманням процедури, яка надає достатньо гарантій. Проте Комітет міністрів не відповідає ні тій, ні іншій умові. Звідси, на думку К. Зангі, можна говорити про квазісудовий характер рішень [7, с. 920–960].

Діяльність Комітету міністрів відповідно до ст. 32 Конвенції важко було назвати ідеальною. Політичні елементи іноді мали свої переваги навіть за процедурою, встановленою Конвенцією, що ставало зрозумілим під час обговорення питань дружнього врегулювання спору. Однак, коли починала діяти квазісудова функція, то задіяні політичні елементи, зазвичай, спричиняли значні перешкоди та суперечності. У всіх випадках наявні переваги не могли переважити тієї недовіри, яка була серед заявників, коли політичний орган мав виносити судові рішення [8, с. 204].

Політичний характер Комітету міністрів мав значний вплив на процедуру розгляду справ за ст. 32 Конвенції, адже ця процедура не була публічною, не була змагальною і проводилася перед органом, який не був незалежним. Таким чином, це зовсім не відповідало вимогам ст. 6 Конвенції щодо справедливого судового розгляду справи.

Незважаючи на те, що Комітет міністрів був погано забезпечений для виконання своїх завдань, на практиці він все ж таки виносив остаточне рішення щодо того, чи було порушення Конвенції, майже у тій же кількості, що і Суд.

Це було спричинено політикою Комісії та відповідної держави з приводу того, чи передавати справу до Суду, чи ні. Держави не бажали залишати за Судом винесення остаточного рішення. За-

галом вони віддавали перевагу, зокрема, якщо були у позиції відповідача, розгляду справи Комітетом міністрів. Дійсно, у цьому органі вони могли не тільки брати участь у голосуванні за ухвалення рішення, а й дуже сильно впливати на це рішення під час обговорення питань, які передували голосуванню.

Комітету міністрів як політичному органу не вистачало характерної риси, яка необхідна для виконання судових функцій, а саме незалежності. Незважаючи на те, хто саме представляв державу у Комітеті міністрів: міністри закордонних справ, міністри юстиції, їх заступники, або ж навіть спеціальні експерти – вони всі слідували вказівкам своїх урядів [8, с. 205].

Із прийняттям Протоколу № 11 та набранням ним чинності всі розбіжності, які породжувалися процедурним дуалізмом функціонування контрольного механізму Конвенції та стосувалися діяльності Комітету міністрів, повинні були зійти нанівець. Адже в цьому разі з'являлося чітке розмежування повноважень між Європейським судом, який виносить рішення, і Комітетом міністрів, що мав стежити за його виконанням і не втручатися в юрисдикційну сферу.

Основними причинами проведення реформи контрольного механізму Конвенції було різке збільшення кількості скарг, їх зростаюча складність, а також географічне розширення Ради Європи. Окрім того, серед причин реформування варто відзначити і той факт, що Комісія та Суд дублювали один одного, тобто спостерігався паралелізм функцій, що вело до затягування процедури розгляду, а також зайвих витрат. Крім цього дуже багато критикувалося по-

ложення Конвенції, яке поклало на політичний орган, тобто на Комітет міністрів, функції судового характеру. В той же час у Комітеті міністрів неабияку роль відіграв факт політичної доцільності [9, с. 108].

В Європейському суді забезпечувався більш високий рівень правового захисту, оскільки в Комітеті міністрів зацікавлена особа повністю усувалася від розгляду справи, не кажучи вже про те, що сам характер розгляду справ у Суді та Комітеті міністрів значно відрізнявся. Таким чином, залежно від того, де розглядалася справа – у Суді або в Комітеті міністрів, заявник міг її виграти або програти. Тому термінова і радикальна реформа даного механізму обумовлювалася, головним чином, необхідністю створення ефективного і постійно діючого судового контрольного механізму.

Так, у 1998 р. набрав сили Протокол № 11, і розпочався наступний етап діяльності Комітету міністрів Ради Європи. Діючі не на постійній основі Європейська комісія і Суд були замінені єдиним, постійно діючим Судом, до якого приватні особи отримали право безпосередньо звертатися зі скаргами на порушення Конвенції [10]. На **другому етапі**, згідно із внесеними змінами, Комітету міністрів залишилася лише одна функція – нагляд за виконанням рішень Європейського суду. Стаття 46 Конвенції передбачає, що остаточне рішення Суду передається до Комітету міністрів Ради Європи, який стежить за його виконанням. Таким чином, Комітет міністрів упродовж кількох десятиліть існування Конвенції стежить за тим, щоб при виконанні рішення Суду захо-

ди, яких вживають держави, окрім виплати встановленої Судом компенсації, дозволили б досягти необхідного результату, а саме: 1) покласти край порушенню і усунути по можливості всі його негативні наслідки для заявника; 2) дієво запобігти подібним порушенням у майбутньому.

Комітет міністрів починає розгляд кожного судового рішення з вимоги до держави-відповідача поінформувати його про заходи, вжиті для виконання цього рішення.

На підставі поданої державою-відповідачем інформації Комітет міністрів проводить контроль виплати встановленої Судом грошової компенсації, а також там, де це необхідно, контролює прийняття заходів індивідуального та загального характеру з метою усунення наслідків порушень Конвенції та запобігання новим подібним порушенням у майбутньому.

У результаті проведеної Протоколом № 11 реформи контрольного механізму Комітет міністрів втратив своє право ухвалювати рішення по конкретних справах у випадках, передбачених колишньою ст. 32 Конвенції. Було зроблено, безумовно, правильний крок, унаслідок якого політичний орган, по суті, був позбавлений судової функції. Збереження ж за Комітетом міністрів функцій із нагляду за виконанням рішень Європейського суду було вкрай важливим з огляду, по-перше, на положення Комітету як головного політиковстановлюючого органу Ради Європи, який має право, відповідно до Статуту організації, ухвалювати рішення про призупинення членства держав у Раді; по-друге, на необхідність скрупульозного дотри-

мання державами-учасницями положень Конвенції для створення єдиного європейського правового поля. Крім того, у наш час навряд чи хтось піддасть сумніву той факт, що участь у Конвенції і відданість її основним принципам є найважливішими умовами членства держав у Раді Європи [11, с. 71].

Третій етап у розвитку Комітету міністрів можна окреслити періодом з 2010 р. і дотепер. Початком третього періоду обрано 2010 р., тому що саме з цього моменту одна із функцій, наданих Комітету міністрів Конвенцією, а саме нагляд за виконанням рішень Європейського суду, знову зазнає деяких доповнень. Відповідні зміни були внесені Протоколом № 14, який виступив черговим рівнем комплексної реформи контрольного механізму Конвенції. Отож, проаналізуємо ці доповнення.

До Конвенції було внесено нові положення, зумовлені практичною необхідністю зробити систему нагляду за виконанням рішень Суду більш ефективною. Виконання рішення Суду часто передбачає не тільки індивідуальні заходи, спрямовані на відновлення прав заявника та виплату йому справедливої компенсації, а й заходи загального характеру, покликані запобігти схожим порушенням у майбутньому шляхом зміни законодавства чи практики на національному рівні.

Однак, на відміну від індивідуальних заходів, заходи загального характеру, яких треба вжити на виконання рішення Суду, не завжди є очевидними. Тому, аби запобігти ситуації, коли завершенню процедури виконання рішення заважають розбіжності між державою та Комітетом міністрів у розумінні

ними рішення Суду і шляхів його виконання, ст. 46 Конвенції була доповнена новими пунктами 3, 4 та 5, які передбачають можливість залучення Суду до процедури виконання.

Відповідно до п. 3 ст. 46 Конвенції у випадку, коли виконання рішення Суду ускладнюється проблемою його тлумачення, Комітет міністрів може просити Суд дати відповідне роз'яснення. Досвід Комітету міністрів показує, що непорозуміння у тлумаченні рішень іноді викликають труднощі у здійсненні наглядової функції, тому роз'яснення Суду врегульовує будь-які питання щодо точного значення рішення.

Пункти 4 та 5 ст. 46 Конвенції надають можливість Комітету міністрів двома третинами голосів передати на розгляд Суду питання про невиконання державою остаточного рішення Суду. Вони також наділяють Суд компетенцією остаточно встановлювати, чи можна вважати рішення виконаним [12].

Таким чином, можна зробити висновок, що Комітет міністрів, хоча і є статутним органом Ради Європи, але у різні часи йому доводилося одночасно виконувати функції, покладені на нього Конвенцією. Не завжди конвенційні повноваження були виправданими і допомагали забезпечити належну роботу механізму захисту прав людини, встановленого Конвенцією. Від самого початку створення контрольний механізм, а разом з ним і діяльність Комітету міністрів не давали того результату, на який очікували його засновники. Однак із плином часу Комітету міністрів вдалося впорядкувати свої повноваження і стати провідним форумом для обговорення та вирішення європейських проблем.

Список використаної літератури

1. Robertson A. H. The Council of Europe, 1949–1953 / A. H. Robertson // International and Comparative Law Quarterly. – Vol. 3. – Issue 02. – April 1954. – P. 235–255.
2. Статут Ради Європи від 5 травня 1949 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_001.
3. Macdonald R. St. J. The European System for the Protection of Human Rights / ed. by R. St. J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold. – Dordrecht : Martinus Nijhoff publishers, 1993. – 940 p.
4. Энтин М. Л. Международные гарантии прав человека (практика Совета Европы) / М. Л. Энтин. – М. : Междунар. отношения, 1992. – 237 с.
5. Pettiti L.-E. La Convention Europeenne des Droits de l'Homme: Commentaire article par article / L.-E. Pettiti, E. Decaux, P.-H. Imbert. – Paris, 1995. – 1230 p.
6. Cassese A. L'esercizio di funzioni giurisdizionali da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa / A. Cassese // Rivista del Diritto internazionale. – 1962. – P. 398–403.
7. Zanghi C. Responsibilities resulting for the Committee of Ministers and the Secretary General of the Council of Europe from the implementation of the European Convention on human rights / Proceedings of the Sixth International Colloquy about the European Convention on Human Rights: organised by the Secretariat General of the Council of Europe in collaboration with the Universities of the autonomous Community of Andalusia, Seville, 13–16 November 1985. – Dordrecht : Martinus Nijhoff publishers, 1988. – 1152 p.
8. Van Hoof G. J. H. Theory and practice of the European Convention on human rights / G. J. H. van Hoof, P. van Dijk. – 2nd ed. – Deventer : Kluwer Law and Taxation Publishers, 1990. – 657 p.
9. Дженис М. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии) : пер. с англ. / М. Дженис, Р. Кэй, Э. Бредли. – М. : Права человека, 1997. – 640 с.
10. Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby (ETS No. 155) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/155.htm>.
11. Лукьянцев Г. Е. Европейские стандарты в области прав человека. Теория и практика функционирования Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод / Г. Е. Лукьянцев. – М. : Звенья, 2000. – 280 с.
12. Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention (CETS No. 194) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/194.htm>.

Стаття надійшла до редколегії 23.10.2013.

Аббакумова Д. Эволюция конвенционных полномочий Комитета министров Совета Европы

Статья посвящена исследованию полномочий Комитета министров Совета Европы в соответствии с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод в различные исторические этапы его функционирования. Проанализированы изменения, которые вносились в Конвенцию.

Ключевые слова: Конвенция, политический орган, Комитет министров, Совет Европы.

Abbakumova D. Evolution of conventional powers of the Committee of Ministers of the Council of Europe

This article is devoted to research the powers of the Committee of Ministers of the Council of Europe in accordance with the European Convention on Human Rights in different historical stages of its functioning. More than 60 years have been passed since the Convention was signed. Some provisions have changed or even lost their validity. Scientists did not pay sufficient attention to the question of the evolution of conventional powers of the Committee of Ministers that makes this issue topical and requires detailed investigation.

The author considers it appropriate to divide the activities of the Committee of Ministers into three stages of development, because depending on the functions assigned to it by the Convention, the Committee of Ministers played a different role in the Council of Europe and in ensuring its basic goals.

The first stage is limited to the period from 1949 to 1998. At this stage special attention is paid to the quasi-judicial functions of the Committee of Ministers. It is concluded that these functions had more political nature rather than judicial and legal. The views of scientists on this issue are analyzed and the relevant articles of the Convention were scrutinized.

The second stage is limited to the period from 1998 to 2010. It is noted that at this stage the Protocol № 11 entered into force. It carried out radical reform of the control mechanism of the Convention. The author pays attention to the fact that after conducting the reform and making the appropriate changes, the Committee of Ministers remained only one function under the Convention – to supervise the execution of judgments of the European Court of Human Rights.

The beginning of the third period was chosen 2010 because from that moment one of the functions entrusted on the Committee of Ministers by the Convention, namely the supervision of execution of judgments of the European Court, again experiencing some amendments. Have been analyzed the provisions of the Protocol № 14, which became another level of the comprehensive reform of the control mechanism of the European Convention.

It is concluded that although the Committee of Ministers is the Council of Europe's statutory body, but at different times he had to perform at the same time the functions entrusted on it by the Convention. It is ascertained that since its creation the control mechanism and together with it the work of the Committee of Ministers did not give those results on which its founders were expected. However over the years, the Committee of Ministers managed to become a leading forum for discussing and resolving European problems.

Keywords: European Convention on Human Rights, political body, Committee of Ministers, Council of Europe.