

УДК: 341.176

Попко Є. В.*

РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ АСАМБЛЕЇ У ЗАХИСТІ ПРАВ ЛЮДИНИ В РАМКАХ РАДИ ЄВРОПИ

Статтю присвячено аналізу ролі Парламентської асамблеї у питанні захисту прав людини в рамках Ради Європи та взаємодії з Україною. Автором досліджено напрями роботи Парламентської асамблеї щодо захисту прав людини та види документів, які приймаються у цій сфері. Представлені висновки щодо роботи Асамблеї та її комітетів у напрямку захисту прав людини, їх перспективи та рівень співпраці з Україною.

Ключові слова: Рада Європи, право Ради Європи, Парламентська асамблея Ради Європи, захист прав людини, європейський правовий простір.

The article deals with role of the Parliamentary Assembly on the issue of human rights in the Council of Europe and cooperation with Ukraine. The author has examined the direction of work of the Parliamentary Assembly on Human Rights protection. He presented the conclusions on the Assembly and its committees' work in the direction of protection of human rights, their prospects and the level of cooperation with Ukraine.

Key words: Council of Europe, the right of the Council of Europe, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, human rights protection, the European legal space.

Стаття посвящена аналізу ролі Парламентської асамблеї в питанні захисту прав людини в рамках Ради Європи та взаємодії з Україною. Автором досліджено напрями роботи Парламентської асамблеї по захисту прав людини та види документів, які приймаються в цій сфері. Представлені висновки по роботі Асамблеї та її комітетів в напрямку захисту прав людини, перспективи та рівень їх співпраці з Україною.

Ключевые слова: Совет Европы, право Совета Европы, Парламентская ассамблея Совета Европы, защита прав человека, европейское правовое пространство.

Метою створення у повоєнний період такої європейської організації, як Рада Європи, було розв'язання однієї з основних проблем: припинити вчинення злочинів проти людської гідності. У фокусі Ради Європи опинилися питання захисту прав та свобод людини [1]. Питання захисту прав людини в рамках європейського політико-правового простору займає важливе місце, зокрема при визначенні напрямків європейської інтеграції. Його значення було урочисто підкреслено 1973 року Європейським Парламентом, а 5 квітня

* аспірант кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Науковий керівник: кандидат юридичних наук Федорова А. Л.

1977 року у спільній заяві Парламентської асамблеї, Ради міністрів і Комісії Європейської Співдружності було викладено урочисте зобов'язання дотримуватися Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Саме Парламентській асамблеї відведена чи не найголовніша роль у формуванні усієї роботи по захисту прав людини в рамках Ради Європи.

Актуальність обраної проблематики зумовлена тим, що такі питання, як зміцнення демократії, верховенство права та захист прав людини є ключовими постулатами діяльності Ради Європи. По суті, ціль щодо здійснення ефективного захисту прав людини у Європі, яку ставить перед собою Рада Європи, є головною для цієї організації. Рада Європи глибоко переконана в тому, що в кожному демократичному суспільстві права людини є універсальними, невід'ємними і основними. Її діяльність спрямована на захист цих прав через посилення європейської солідарності та гарантії поважання інтересів окремих осіб, дотримання їхніх громадянських та політичних свобод, а також соціальних, економічних та культурних прав, що має бути досягнуте завдяки ефективній системі контролю та захисту; визначення чинників, які становлять нові загрози для прав людини та людської гідності; ознайомлення громадськості з правами людини та підтримку викладання прав людини в школах, університетах та при підготовці фахівців.

Парламентська асамблея, як один з двох головних статутних органів Ради Європи, впроваджує в життя ці принципи та напрямки.

В українській науці проблемами висвітлення міжнародно-правових питань у сфері захисту прав людини займаються багато науковців, серед яких можна назвати М. М. Антонович, В. Г. Буткевича, В. Н. Денисова, В. В. Мицика, В. І. Муравйова, П. М. Рабіновича, О. В. Святун, А. Л. Федорову, С. В. Шевчука, О. М. Шпакович тощо. На сьогодні питання захисту прав людини Радою Європи викликають не лише теоретичний, а й практичний інтерес. У зв'язку з чим і постає необхідність визначення ролі основних інститутів Організації у цій сфері. Важливе значення мають документи, які приймаються Парламентською асамблеєю, що є форумом для обговорення всіх проблем, що постають перед європейцями.

Метою статті є визначення основних положень та напрямів діяльності Парламентської асамблеї Ради Європи у сфері захисту прав людини та співпраці з Україною та аналіз документів, які приймаються у цій сфері.

Історичні події в державах Центральної та Східної Європи на початку 90-х років поставили перед Асамблеєю унікальну задачу: зробити свій внесок у справу інтеграції цих країн в родину європейських демократій і сприяти співробітництву парламентаріїв усіх країн Європи. Таким чином, Асамблея здійснює конкретний внесок в розбудову Європи без розподільчих ліній.

В рамках Парламентської асамблеї Ради Європи здійснюють співробітництво представники парламентських структур 47 демократичних держав європейського континенту, що входять до складу Ради Європи. Асамблея стала першим європейським парламентським форумом в історії континенту. Маючи у своєму складі делегації національних парламентів країн-членів Ради Європи, вона є одним із найбільш представницьких парламентських форумів Європи.

Асамблея розглядає актуальні і перспективні питання, які торкаються проблем сучасного суспільства і різних аспектів міжнародної політики.

Результати роботи Асамблеї відіграють важливу роль у визначенні напрямків діяльності Комітету міністрів, а також міжурядового співробітництва в рамках Ради Європи. Крім того, члени Асамблеї доводять їх до відома своїх національних парламентів і тим самим здійснюють вплив на свої уряди.

До порядку денного кожної сесії вносяться актуальні європейські і міжнародні події, а також широкий спектр питань, рішення щодо яких приймаються на європейському рівні. Активну участь у обговоренні цих подій беруть відомі діячі всього світу. В обговоренні питань в Асамблеї також беруть участь представники різноманітних міжнародних організацій, наприклад, таких, як ЄС, ОБСЄ, Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРК), Європейське космічне агентство та деякі спеціалізовані установи Організації Об'єднаних Націй. Неурядові організації беруть участь у діяльності деяких комісій у якості міжнародних спостерігачів, забезпечуючи внесок у здійснення важливих заходів Асамблеї.

Відповідно до ст. 1 Статуту Ради Європи її метою 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 [2]. Також зазначається, що 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 в галузі захисту та подальшого здійснення прав і основних свобод людини [3].

Одразу слід відмітити те, що питання захисту прав людини визначено в якості одного з трьох принципів діяльності Ради Європи, звертаючи, таким чином, особливу увагу саме на цю проблему.

Парламентська асамблея Ради Європи працює з матеріалами, спеціально підготовленими для неї профільними комітетами з таких напрямків: політичні питання, юридичні питання і права людини, соціальні питання, питання охорони здоров'я та сім'ї, культури, науки й освіти, охорони довкілля та сільського господарства, регіонального планування і місцевого самоврядування, питання економіки й розвитку, міграції, біженців та демографії, рівних можливостей для чоловіків та жінок, а також дотримання державами-членами обов'язків і зобов'язань.

Обговорюючи широке коли питань, Асамблея може прийняти три різні типи документів: рекомендації, резолюції та консультативні висновки:

- рекомендації містять пропозиції на адресу Комітету міністрів, реалізація яких знаходиться в компетенції урядів,
- резолюції Асамблеї втілюють у життя рішення з питань, які вона має право ввести в дію чи з яких висловлювати свою точку зору,
- консультативні висновки виражаються Асамблеєю з питань, поставлених перед нею в Комітеті міністрів, таких як допуск нових держав-членів до Ради Європи, проектів конвенцій або бюджету Організації.

До 2004 року Асамблея також приймала також накази (інструкції від Асамблеї до одного або декількох з її комітетів), однак цей вид документів було скасовано [4].

Зокрема, в рамках останніх сесій Парламентської асамблеї було прийнято зокрема, Рекомендацію та резолюцію з питань насилля щодо жінок в Європі (2013 р.), Рекомендацію щодо моніторингу повернення нелегальних мігрантів та відмови у наданні притулку (2013р.), назустріч Конвенції Ради Європи про боротьбу з торгівлею органами, клітинами та тканинами людського походження (2013 р.), з питань захисту прав та гідності людини з урахуванням побажань пацієнтів, висловлених раніше (2012 р.); Резолюції щодо посилення інституту Омбудсмана в Європі (2013 р.), Резолюцію з питань боротьби з дискримінацією літніх людей на ринку праці (2013 р.). Важливі документи були прийняті з питань Європейської конвенції з прав людини, рівності між жінками та чоловіками, за-

хисту прав біженців, демократії, свободи ЗМІ тощо. У січня 2013 року було прийнято Резолюції 1920 (2013) щодо стану свободи медіа в Європі.

У резолюції Парламентська асамблея наголошує, що свобода вираження поглядів та інформації є наріжним каменем ефективного управління і процвітаючою демократії, а також одним з основних обов'язків кожної держави-члена ради Європи відповідно до статті 10 Європейської конвенції з прав людини, якою передбачено не тільки свободу висловлювання поглядів та свободу ЗМІ, але й обов'язок держав захищати журналістів від атак на їх життя та не допустити безкарності винних осіб. У Резолюції № 820 «Про стосунки національних парламентів і засобів масової інформації» викладено рекомендації стосовно організації роботи журналістів у парламентах: наявність галерей і робочих приміщень для преси, студій для електронних ЗМІ, про швидке розповсюдження документів і протоколів, за можливістю декількома мовами, про надання аудіо - і відеозаписів засідань та дебатів, про обов'язкове запрошення на брифінги й прес-конференції, що не мають фракційного характеру, всіх зацікавлених сторін.

Окрім зазначених документів, Парламентська асамблея приймає так звані робочі документи. До них можна віднести доповіді, пропозиції, письмові декларації, письмові запити, комунікаційні документи, порядки денні сесій Асамблеї, повідомлення про діяльність президента Парламентської асамблеї, звіти про повноваження членів Асамблеї, представлених національними парламентами та інші.

Основна робота Парламентської асамблеї здійснюється в рамках таких комітетів:

- розширений спільний комітет,
- постійний комітет,
- комітет з політичних питань та демократії,
- комітет з юридичних питань і прав людини,
- комітет з соціальних питань, охорони здоров'я та сталого розвитку,
- комітет з міграції, біженців і переміщених осіб,
- комітет з питань культури, науки, освіти та медіа,
- комітет з питань рівності та недискримінації,
- комітет з регламенту та імунітетів,
- комітет з виконання обов'язків державами – членами Ради Європи.

Комітет з юридичних питань та прав людини сприяє верховенству права і захищає права людини. Він також є відповідальним за цілу низку заходів, які роблять його, де-факто, юридичним консультантом Асамблеї. Зазначений Комітет має справу з широким спектром питань законодавства та прав людини, надаючи допомогу парламентським доповідачам готувати доповіді, засновані на дослідженнях Комітету, проводячи слухання та обміном думками з експертами. Ця робота завершується прийняттям резолюцій та рекомендацій Парламентською Асамблеєю державам-членам та іншим органам та структурам Ради Європи.

Сьогодні основна частина роботи Комітету зосереджується на таких напрямках як зміцнення системи захисту прав людини в Європі, повага до прав людини у боротьбі з тероризмом, боротьба з безкарністю та підтримання стандартів у галузі прав людини та верховенства закону.

Комітет видав велику кількість резолюцій та рекомендацій з ціллю посилення ефективності Європейської Конвенції з прав та основоположних свобод людини (ЄКПЛ) на Європейському континенті. В рамках Комітет проводиться й основна робота Ради Європи щодо приєднання ЄС до ЄКПЛ та проводяться дослідження, готуються доповіді, обговорюються питання, пов'язаних, зокрема, з обранням суддів у контексті приєднання ЄС.

Також до компетенції Комітету входять й питання співпраці європейських інституцій у сфері прав людини, приєднання держав – не членів до конвенцій Ради Європи, навчання суддів, співробітників правоохоронних органів та адвокатів з питань ЄКПЛ, що підсилюють ефективність Європейського Суду з прав людини і його незалежність. Комітет також готує коротку доповідь про виконання судових рішень Страсбурзького Суду.

Що стосується боротьби з тероризмом, то Комітет останнім часом приділяє увагу питанням національної безпеки та доступу до інформації, а також захисту свідків у боротьбі з організованою злочинністю і тероризмом у Європі.

У контексті боротьби з безкарністю в даний час Комітет готує доповіді, зокрема, про загрозу дотримання законності в державах-членах Ради Європи, про корупцію як загрозу верховенства права, відмежовуючи політичну та кримінальну відповідальності, та просуваючи альтернативу тюремному ув'язненню, про зловживання досудового утримання під вартою і з питання про безкарність убивць Сергія Магнітського в Росії. Крім того, Комітет представляє доповіді, на регулярній основі, про становище правозахисників в державах-членах Ради Європи.

Важливе значення для розвитку системи захисту прав людини в рамках Ради Європи мають доповіді, які розробляються Комітетом з питань підтримання стандартів у галузі прав людини та верховенства закону, зміцнення інституту омбудсмена в Європі, захист неповнолітніх від впливу сект, перегляд Європейської конвенції про транскордонне телебачення, підзвітність міжнародних інститутів з прав людини, заходи щодо запобігання зловмисного застосування Конвенції про передачу засуджених осіб, адміністративне затримання, що сприяють альтернативі тюремного ув'язнення, та додержання прав людини ув'язнених.

Не менш важливою є діяльність інших внутрішніх структур Парламентської асамблеї. Так, практично всі комітети присвячують увагу захисту прав людини, зокрема комітет з соціальних питань, охорони здоров'я та сталого розвитку, комітет з міграції, біженців і переміщених осіб, комітет з питань культури, науки, освіти та медіа, комітет з питань рівності та недискримінації. Моніторинг за виконанням окремими державами-членами своїх зобов'язань, в тому числі в сфері прав людини, здійснюється в рамках моніторингового комітету.

Парламентська асамблея за останні кілька років прийняла низку різноманітних рішень з питань прав людини, зокрема, щодо створення міжнародного суду для розгляду злочинів, скоєних у воєнний час; релігійних сект та нових релігійних течій; прав меншин; прав дітей; положення осіб з нетрадиційною сексуальною орієнтацією; захисту прав шукачів притулку та біженців, ВІЛ/СНІДу та прав людини, торгівлі дітьми та інших форм експлуатації дітей тощо.

Парламентська асамблея активно співпрацює з Комітетом міністрів з питань розробці європейських стандартів, в тому числі із захисту прав людини, розуміючи під цим визнані європейським співтовариством і закріплені в його документах юридичні норми, а також механізми їх гарантії, захисту та забезпечення на практиці [5]. Їхньою складовою є правові норми, зафіксовані у Конвенції про захист прав та основних свобод людини, Європейській соціальній хартії, Європейській хартії місцевого самоврядування та інших конвенціях та актах Ради Європи. Парламентська асамблея відіграє важливу роль у прийнятті Комітетом міністрів низки конвенцій, угод, резолюцій та рекомендацій. Її пропозиції щодо заборони смертної кари у мирний час, щодо Конвенції з попередження катування та нелюдського або такого, що принижує гідність ставлення чи покарання, Рамкова конвенція щодо захисту прав національних меншин були розглянуті Комітетом міністрів та перетворилися на юридичні інструменти Ради Європи.

Необхідно зазначити, що, на думку Л. Луць, правова система Ради Європи є різновидом міжнародно-правової системи, тому їй притаманні й типологічні ознаки останньої. Насамперед це деякі наднаціональні ознаки: наднаціональний юрисдикційний механізм, що забезпечує застосування норм Конвенції про захист прав та основні свободи людини; особливий характер системи права, основу якої становлять конвенційні (загальні) норми та норми, що фіксуються у рішеннях Європейського суду з прав людини; особливі способи об'єктивізації (в основному – багатосторонні міжнародно-правові угоди; судова практика – прецеденти); наявність спільного правового поля, в якому діють норми міжнародного (універсального та регіонального права), а також внутрішньодержавного права; створення правових стандартів Ради Європи, які забезпечують єдині вимоги до держав-учасниць (особливо ефективні серед них – стандарти Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини) [6].

Парламентська асамблея надає можливість державам – не членам Ради Європи залучатися до її роботи. Держави, які прагнули набути членства, отримували з кінця 1980-х років статус спеціально запрошеного гостя для запозичення демократичного досвіду, доробку Організації та можливості поступового реформування національного законодавства, створення умов для процесу вступу до Ради Європи. Цей статус наділяє їх багатьма правами в різних комітетах Парламентської асамблеї Ради Європи, але без права голосу. Завдяки заснованому Парламентською асамблеєю 1989 року статусу «спеціально запрошеного гостя», парламентські делегації Центральної та Східної Європи, які не є членами Організації, змогли приймати участь в пленарних засіданнях Асамблеї і в роботі її комісій без права голосу. Встановлені таким чином контакти й обміни сприяли процесу демократизації в цих країнах і прискорили їх вступ до Ради Європи.

Статус спеціально запрошеного гостя мали практично всі пострадянські держави після розпаду колишнього СРСР, в тому числі Україна, Росія, Грузія, Молдова та інші. На жаль, Білорусь ще у 90-х роках минулого століття була позбавлена цього статусу за неповагу прав людини і відсутність демократичних принципів так і не отримавши членство.

Сьогодні, окрім спеціально запрошеного гостя, передбачено можливість надання статусу партнера для демократії, який може надаватися неєвропейським державам, що прагнуть співпрацювати з Радою Європи та втілювати розроблені нею демократичні стандарти. Такий статус на початок грудня 2013 року мають Марокко та Палестина.

Виконуючі виборчі повноваження Парламентська асамблея також впливає на підтримку ефективності та розвитку системи захисту прав людини. Так, обрання Комісара з прав людини та Генерального Секретаря Ради Європи відбувається у Парламентській асамблеї, що підкреслює її відповідальність за політику, яку проводитимуть конкретні особи на зазначених посадах. Більшістю голосів Асамблея обирає й суддів Європейського суду з прав людини, незалежність, моральні якості та професіоналізм яких впливає не тільки на застосування положень Конвенції та її тлумачення, але й на розвиток національних правопорядків держав-членів.

Таким чином, значна увага в роботі Парламентської асамблеї присвячується питанням прав людини як прямо через прийняття відповідних документів, створення спеціальних внутрішніх структур, так і опосередковано, зокрема через виконання виборчих повноважень. Не володіючи правом виносити юридично обов'язкові рішення, Асамблея як загальноєвропейський парламентській форум виносить на обговорення всі гострі та проблемні питання в цій сфері, ініціює та допомагає у пошуку шляхів їх вирішення, пропонує розробку міжнародно-правових договорів та підтримуючи держави у їх демократичному розвитку.

Україна, отримав незалежність, також у 1992 році після подання заявки на вступ до Ради Європи розпочала співпрацю з Парламентською асамблеєю з метою вступу до Ради Європи та масштабного реформування українського законодавства відповідно до європейських стандартів. 26 вересня 1995 року ПАРЄ, зважаючи на втілені рекомендації та зобов'язання України з поліпшення становища з правами людини, захистом національних меншин та конституційну діяльність, проголосувала за Висновок № 190, в якому рекомендувала Комітетові міністрів запропонувати Україні стати членом Ради Європи з отриманням 12 місць у ПАРЄ (п. 13) [7]. 19 жовтня 1995 року Комітет міністрів РЄ ухвалив резолюцію про запрошення України стати 37-м членом організації. Слід відмітити, що зобов'язання з цього приводу були визначені у рекомендації Парламентської асамблеї, виконання деяких досі залишається відкритим.

Наразі постійна делегація Верховної Ради України в Парламентській асамблеї складається з 24 депутатів (12 основних членів та 12 їхніх заступників), що діють практично у всіх її комітетах.

Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства на основі норм та стандартів Ради Європи. Моніторинг за виконанням цих зобов'язань Асамблея здійснює вже більш як десять років. Її запровадили 1993 року, коли Парламентська асамблея своїми наказами зобов'язала комітети з юридичних питань і прав людини, а також з політичних питань робити доповіді стосовно проблем, що виникають у галузі прав людини у державах-членах, зокрема й виконання ними рішень Європейського суду з прав людини (№ 485-1993). Крім того, зазначені комітети повинні були кожні півроку інформувати Бюро асамблеї про дотримання новими державами-членами своїх зобов'язань перед Радою Європи (№ 488-1993).

Можна зробити висновок, що завдяки дієвій допомозі Асамблеї Україна прийняла нові цивільний, цивільно-процесуальний, кримінальний та кримінально-процесуальний кодекси, запровадила посаду Омбудсмана, та прийняла у 1996 році Конституцію України, розділ II якої «Права і свободи людини та їх гарантії» визначають зміст і спрямованість діяльності держави та відповідають в цілому основним стандартам Ради Європи з прав людини.

Усе це свідчить, що, навіть приймаючи документи, які не мають обов'язкової юридичної сили, Парламентська асамблея істотно впливає на молоді європейські демократії та ситуацію з правами людини у державах-членах, зокрема в Україні, змушуючи держави поступово підвищувати рівень захисту прав людини і соціальних гарантій. Крім того, Парламентська асамблея ради Європи залишається важливою трибуною для українських парламентаріїв та виступає безстороннім арбітром під час вирішення істотних питань української політики.

Список використаних джерел

1. Neuwahl Nanette A. Rosas Allan. The European Union and Human Rights. – The Hague / Boston / London: Kluwer Law International, 1995.
2. Статут Ради Європи від 5 травня 1949 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://coe.mfa.gov.ua/ua/documents/statute>.
3. Там само.
4. Документи, що приймаються Парламентською асамблеєю Ради Європи. Веб-сайт Парламентської Асамблеї Ради Європи. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://website-pace.net/en_GB/web/apce/documents.

5. Горшкова С. А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство. – М. : НИМП, 2001. – С. 15.
6. Луць Л. А. Сучасні правові системи світу: Навч. посіб. – Львів : Юрид. ф-т Львівського націон. ун-ту ім. Івана Франка, 2003. – С. 228.
7. Висновок № 190 – 1995. Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи від 26 вересня 1995 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_590.