

Н. Б. МУШАК

Наталія Богданівна Мушак, кандидат юридичних наук, доцент Київського університету права НАН України

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ТА ВЗАЄМОДІЇ ПРАВОВИХ СИСТЕМ РАДИ ЄВРОПИ, ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ З БЕЗПЕКИ І СПІВРОБІТНИЦТВА У ЄВРОПІ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Актуальність обраної проблематики зумовлена тим, що такі питання, як зміцнення демократії, верховенство права та захист прав людини є ключовими постулатами діяльності Ради Європи, ЄС та ОБСЄ. По суті, мета щодо здійснення ефективного захисту прав людини у Європі об'єднує ці організації, спонукаючи їх, у свою чергу, до побудови спільного вектора співпраці у згаданій сфері. Взаємодоповнює співробітництво та координація між Радою Європи, ОБСЄ і ЄС базуються на принципах рівноправності, практичної доцільності та орієнтації на кінцевий результат – захист прав людини та основних свобод з уникненням при цьому конкуренції та змагальності між собою.

В українській науці проблемами висвітлення міжнародно-правових питань співробітництва європейських міжнародних організацій 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 взаємодії ОБСЄ, ЄС та Ради Європи викликають не лише теоретичний, а й практичний інтерес. У зв'язку з чим і постає необхідність визначення напрямів співпраці даних організацій з урахуванням сучасного рівня розвитку правової доктрини.

Метою статті є визначення основних повноважень Ради Європи, Європейського Союзу та Організації з безпеки і співробітництва в Європі у сфері захисту прав людини та дослідження пріоритетних напрямів їх співпраці у зазначеній сфері.

Вперше декларативні наміри щодо об'єднання організацій було проголошено на спільному саміті ЄС і США у Вашингтоні 1995 року. У Декларації, ухваленій на саміті, йшлося про «взаємне доповнення та спільне посилення» різних міжнародних організацій. Те саме формулювання застосовувалось і на Лісабонському саміті ОБСЄ 1998 року¹. З огляду на це, стає зрозумілим, що міжнародні організації мають не лише утриматися від конкуренції та змагальності між собою, а й, навпаки, координувати свою діяльність для посилення її ефективності та уникнення дублювання. Тобто, їх метою має стати взаємне доповнення, що є ключем для посилення їх впливу.

Утім, незважаючи на задекларовані принципи, на практиці відбувається по-іншому. Насправді кожна міжнародна організація має тенденцію до розвитку власної динаміки, щодо якої елементи конкуренції ніколи не будуть повністю відсутніми². Раду Європи досить часто порівнюють з Організацією з безпеки і співробітництва у Європі. З одного боку, обом організаціям притаманні такі спільні риси, як повага до демократії, прав людини та верховенства права, тобто цілі, на яких ґрунтується діяльність кожної з них, а з іншого – ці організації відрізняються одна від одної як методами роботи, так і організаційною структурою та членським складом. До того ж, фундаментальна різниця між згаданими організаціями, на думку Генерального директора з питань політичної діяльності Ради Європи Жан-Луї Лорана, полягає у правових та політичних зобов'язаннях³. Держави-члени перебувають в ОБСЄ для захисту національних інтересів, тоді як держави – учасниці РЄ об'єднують насамперед захист цінностей та норм. Цієї самої позиції дотримуються й українські фахівці в галузі прав людини, які наголошують, що саме в рамках Ради Європи, а не ОБСЄ, держави визнають, що існують понаднорми, наприклад – права людини, які стоять вище за національний рівень.

Актуальною залишається також проблема ефективного розмежування повноважень і комплементарності в діяльності Ради Європи та ОБСЄ. Повноваження, якими ОБСЄ наділена в питаннях превентивної дипломатії, раннього запобігання, безпеки, управління кризовими ситуаціями та постконфліктного оздоровлення, частково збігаються зі сферами діяльності РЄ. Певною мірою збігається з діяльністю Ради Європи у сферах спостереження за виборами, захисту прав людини та зміцнення демократичних інститутів діяльності органів ОБСЄ: Бюро у справах демократичних інститутів і прав людини; інститутів Верховного уповноваженого у справах національних меншин; Представника з питань свободи ЗМІ. Водночас певний паралелізм у діяльності Ради Європи та ОБСЄ, якщо взаємонакладення функцій чітко координується, а діяльність обох інституцій має характер взаємної підтримки, не можна розглядати як суто негативне явище. Протягом останніх років між Радою Європи й ОБСЄ значною мірою відбувся розподіл повноважень. Переважною спеціалізацією ОБСЄ визнано оперативне врегулювання конфліктних ситуацій за допомогою власного антикризово-

го механізму та порівняно ширшого членства (США та Канада). Рада Європи має очевидні переваги у сфері довгострокової профілактики та усунення базових причин конфліктів шляхом інтеграції держав, де має місце конфлікт або загроза конфлікту, до європейського «співтовариства цінностей» на засадах демократії, верховенства права та захисту прав людини⁴.

Відносини між Радою Європи і ОБСЄ регулює Угода про співпрацю від 23 вересня 1999 року. Вона передбачає, що голови (спікери) Парламентських Асамблей обох організацій обмінюватимуться порядками денними пленарних засідань і запрошуватимуться на всі частини сесій цих асамблей чи надсилатимуть своїх представників як спостерігачів або гостей, якщо розглядатимуться питання спільного інтересу. В угоді також зазначається, що Секретаріат ПАРЄ та Секретаріат Парламентської Асамблеї ОБСЄ здійснюватимуть регулярний обмін інформацією, документами, доповідями та ухваленими текстами. Приміром, «Єдиний каталог форм співпраці», підписаний 12 квітня 2000 р. генеральними секретарями двох організацій, створює прецедентну основу для реального, наповненого новим життям партнерства⁵.

Зокрема, 22 вересня 2011 р. в рамках 66-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН відбулася зустріч у форматі «2 + 2» за участі Діючого голови ОБСЄ, міністра закордонних справ Литви Аудронюса Ажубаліса, Генерального секретаря РЄ Торнбйорна Ягланда та Генерального секретаря ОБСЄ Ламберто Дзанньєра, під час якої детально обговорювалися шляхи взаємодії Ради двох організацій у боротьбі з тероризмом, просуванні толерантності та протидії дискримінації, торгівлі людьми та захисті прав національних меншин. При цьому учасники наголошували на необхідності продовження зусиль зі зміцнення координації діяльності організацій з метою уникнення дублювання їх функцій та забезпечення ефективності.

На сьогодні до співпраці Ради Європи й ОБСЄ дедалі частіше залучається Євросоюз. Правовою основою співробітництва, наприклад, ЄС з Радою Європи та ОБСЄ, слугує ч. 2 ст. 21 Договору про Європейський Союз (згідно з якою, «Союз прагне розвивати стосунки та встановлювати партнерство з третіми країнами і міжнародними, регіональними та світовими організаціями...»⁶) і ст. 220 Договору про функціонування Європейського Союзу (відповідно до якої, «Союз встановлює всі належні форми співпраці з органами Організації Об'єднаних Націй та її спеціалізованими агенціями, Радою Європи, Організацією безпеки і співробітництва у Європі...»).

Щодо встановлення співпраці між Радою Європи і Євросоюзом, то сама ідея виникла одразу ж після створення останніх. Про це свідчить положення ст. 220 (колишня – 303) ДФЄС, згідно з яким «Союз встановлює будь-яку корисну співпрацю... з Радою Європи». Незважаючи на перші посилання стосовно встановлення відповідних форм співпраці Співтовариства з РЄ, що містилися в ст. 303 Римського договору 1957 р. про заснування Європейського економічного співтовариства, активізація співробітництва між двома європейськими організаціями розпочалася тільки з кінця 1980-х років. Так, перший широкий офіційний документ про співпрацю між Радою Європи і Європейським Співтовариством, який надав Європейській Комісії постійне запрошення на відвідання всіх засідань комітетів, заснованих Комітетом міністрів, був підписаний 16 червня 1987 р. На сьогодні Євросоюз дедалі більше долучається до діяльності Ради Європи (причому, Європейська Комісія на запрошення інституцій РЄ бере участь у низці заходів та форумів, що проводяться під егідою цієї організації).

П'ятого листопада 1996 р. відбувся обмін листами між Генеральним секретарем Ради Європи і Головою Європейської Комісії, який доповнив угоду 1987 року. У листах зазначено, що Єврокомісія, представляючи Євросоюз, запрошується до участі в роботі Комітету міністрів, однак не має права голосу та участі в процесі ухвалення рішень Ради Європи. Співтовариства беруть участь у попередніх дискусіях, що ведуть до ухвалення рішень (а отже, можуть впливати на їх зміст), однак не наділені повноваженнями виступати від імені їх держав-членів, що мають привілеї членства в Раді Європи виключно на індивідуальних засадах (зокрема, і право голосу). У свою чергу, Комітет міністрів бере участь у засіданнях Єврокомісії, у тому числі з питань прав людини, соціальної та культурної політики, діяльності ЗМІ. Активізується співпраця ПАРЄ і Європарламенту на різних рівнях (у політичних групах, бюро, комісіях). Висуваються пропозиції щодо створення об'єднаного комітету, а також співпраці у здійсненні процедури моніторингу у вигляді спільних семінарів та ознайомчих поїздок, спільного спостереження за виборами. За своєю суттю згаданий обмін листами вважається міжнародним договором і становить юридичну основу співпраці між Страсбургом і Брюсселем, відповідно до ст. 302–303 Римського договору⁷.

Рада Європи і Євросоюз не лише задекларували взаємну зацікавленість у розвитку співробітництва, а й зробили численні практичні кроки для реалізації такої співпраці. Так, ПАРЄ у січні 1999 р. прийняла Резолюцію 1177 – «Будівництво Великої Європи без розподільчих ліній», Резолюцію 1178 – «Про європейський політичний проект» і Рекомендацію 1394 – «Європа: задум континентального масштабу», у яких визначалася роль Ради Європи у нових геополітичних умовах, а Євросоюз розглядався як партнер РЄ. Практично дані документи підтвердили, що співпраця цих організацій має базуватися не на розподілі компетенцій, а на принципах взаємодії та взаємодоповнення.

Так, лише у 2009–2010 рр. Європейська Комісія і Рада Європи реалізовували шість проектів у галузі верховенства права та захисту прав людини. Таким, наприклад, є проект «Боротьба з проявами жорстокого поводження і безкарністю в країнах Південного Кавказу, Молдови та Україні», розрахований на реалізацію протягом 2009–2011 років. Надалі, а саме – у 2011 р., ЄС та РЄ погодили продовження проекту «Сприяння європейським стандартам в українському медійному середовищі» до кінця 2012 року. Метою цієї спільної програми є підвищення стандартів журналістської діяльності в Україні з метою забезпечення через медіа

більш об'єктивної, збалансованої та повної інформації для громадськості. Окрім цього, Рада Європи і Євросоюз брали участь у таких кампаніях, як «Європа – спільна спадщина», «2001 – Європейський рік мов» з метою зміцнення європейської ідентичності шляхом взаєморозуміння, терпимості, міжкультурного діалогу. По суті, спільні проекти двох організацій сприяють встановленню європейських норм і стандартів у галузі демократії, прав людини та верховенства права.

Зв'язок і співпрацю між офіційними особами організацій забезпечують керівник Головного управління Ради Європи з політичних питань та директор з питань багатосторонніх відносин і прав людини Головного управління зовнішніх зв'язків Єврокомісії. Робочі контакти забезпечують Офіс зв'язку Ради Європи в Брюсселі та спеціальний підрозділ Єврокомісії з питань співробітництва з РЄ та ОБСЄ.

У 2002 р. ПАРЄ схвалила Рекомендацію 1568 «Про майбутнє співробітництва між європейськими інституціями», де наголошувалося на спільності цілей Ради Європи та Євросоюзу – розбудови мирної, стабільної та процвітаючої Європи, що було підґрунтям розвитку тіснішої співпраці та інституційних зв'язків. Для підтримки тісніших контактів з Радою Європи пропонувалося відкрити в Страсбурзі офіс ЄС й активніше використовувати можливості співпраці в рамках існуючих домовленостей. У рекомендації пропонувалося також розглянути питання щодо створення «трійки» у складі представників високого рівня з РЄ, ЄС та ОБСЄ, що дало б цим трьом організаціям змогу заздалегідь та спільно аналізувати майбутній внесок кожної з них у розв'язання конкретних питань загального значення відповідно до своїх мандатів.

Зокрема, з 1994 р. Євросоюз – активний член Європейської фармакопеї (керівний документ, що його використовують при виробництві фармацевтичних продуктів у країнах Європейського Союзу), а з 2000 р. – член Європейської аудіовізуальної обсерваторії в Страсбурзі. Обговорюється питання вступу ЄС до Банку розвитку Ради Європи. Європейське Співтовариство приєдналося до Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування у Європі; Європейська Комісія разом із Радою Європи брала участь у створенні Всесвітнього антидопінгового агентства. У 1999 р. було підписано Меморандум взаєморозуміння і співпраці між Групою з питань співробітництва в боротьбі зі зловживаннями наркотиками та їх контрабандою (Група Помпиду) і Європейським моніторинговим центром з проблем наркотиків та наркоманії, який започаткував співпрацю цих органів. Дві організації співпрацюють також у сферах освіти й культури.

Суттєвим вкладом у формування в рамках Євросоюзу ефективної системи захисту прав і свобод людини стало відкриття 1 березня 2007 р. спеціального органу – Агенції основоположних прав Європейського Союзу, ксенофобії. По суті, ЄС запровадив інституцію з боротьби проти расизму та антисемітизму, за функціями аналогічну Європейській Комісії проти расизму та нетерпимості, що діє в рамках Ради Європи. Це стало можливим завдяки набранню чинності 1 березня 2007 р. Регламентом, прийнятим Радою ЄС у грудні 2003 року. Згідно з Регламентом, Агенція поважатиме головну роль, що її відіграє РЄ, зокрема – ЄСПЛ, у справі захисту прав людини у Європі. Регламент містить також детальні положення щодо сприяння взаємодії та забезпечення взаємодоповнюваності організацій у цій сфері. Раді Європи було запропоновано взяти участь в управлінні новою Агенцією. Зокрема, основною метою останньої є допомога Євросоюзу і його державам-членам у вирішенні будь-яких питань, пов'язаних із забезпеченням прав та свобод людини. Агенція, спільно з Європейським омбудсменом та Європейським спостерігачем з питань захисту особистої інформації (функціонує із січня 2004 р.) є ефективним інструментом контролю і сприяє формуванню в рамках ЄС самостійної регіональної системи захисту прав та свобод людини. До керівних органів Агенції входять провідні активісти, відомі діячі у сфері захисту прав людини, які мають незалежний статус у своїх країнах.

Окрім цього, і надалі тривають дискусії стосовно інституційних гарантій забезпечення прав людини в судовому порядку. Це пов'язано, зокрема, з тим, що судовий механізм захисту прав і свобод на території ЄС тісно пов'язаний з діяльністю ЄСПЛ, що функціонує в рамках Ради Європи. До того ж, у науковій літературі можна зустріти точку зору, відповідно до якої діяльність Суду ЄС тісно переплітається (а в деяких випадках і збігається) з діяльністю Європейського суду з прав людини. На наш погляд, ця точка зору не відповідає дійсності, оскільки підвідомчість справ між ними розподіляється залежно від того, хто порушив суб'єктивне право людини і громадянина. Наприклад, якщо порушником виступає інша фізична, юридична особа чи держава-член, слід звертатися до національного суду, який за потреби може (а суд вищої інстанції – зобов'язаний) направити запит до Суду ЄС. І навпаки, у разі, коли фізична чи юридична особа вважає себе «жертвою порушення» основних прав, закріплених у ЄКПЛ, процедура оскарження також передбачає два можливі способи. Індивід, який вважає себе «жертвою порушення» з боку держав, має звернутися спочатку до національних судів з правом на майбутнє оскарження до Європейського Суду з прав людини. І, відповідно, індивід, який вважає себе «жертвою порушення» з боку наднаціональних інститутів ЄС, може одразу ж звертатися з відповідними позовними вимогами до судів Євросоюзу.

Таким чином, попри те, що європейські міжнародні організації відрізняються одна від одної як методами роботи, членським складом, так і організаційною структурою, діяльність РЄ, ОБСЄ та ЄС має характер взаємної підтримки. Зокрема, ОБСЄ наділена повноваженнями в питаннях превентивної дипломатії, раннього запобігання, управління кризовими ситуаціями на місцях, тоді як Рада Європи, завдяки наявності у неї значного експертного потенціалу, посідає передові позиції у сфері довгострокового співробітництва та післякризового врегулювання. До співпраці Ради Європи і ОБСЄ активно приєднався ЄС. Серед основних складових процесу такого залучення є, зокрема, участь ЄС в угодах, ухвалених у рамках РЄ та ОБСЄ та міжінституційне співробітництво між ЄС, РЄ та ОБСЄ.

¹ Klein D. A Theory for the Application of the Customary International Law of Human Rights by Domestic Courts / D. Klein // Yale J. Int'l L. – 1988. – V. 13. – 643 p.

² Флоренц Бенуа-Ромер. Право Ради Європи. Прямуючи до загальноєвропейського простору / Флоренц Бенуа-Ромер, Гайнріх Клебес ; [пер. з англ.]. – К. : К. І. С., 2007. – 232 с.

³ Лоран Жан-Луї. Роль Ради Європи у процесах демократизації та забезпеченні верховенства права [Електронний ресурс] / Жан-Луї Лоран // Перша сесія Української школи політичних студій (17–19 лютого 2006 р.). – Режим доступу : http://usps.parliament.org.ua/index.php?mid=32&art_id=92

⁴ Заблоцька Л. Г. Політико-правові аспекти діяльності Ради Європи : навч. посібник / Заблоцька Л. Г., Федорова А. Л., Шинкаренко Т. І. – К. : Фенікс, 2007. – 224 с.

⁵ Швиммер Вальтер. «2001–2005. Совет Европы, Семь дорог в будущее» [Електронний ресурс] / Вальтер Швиммер. – Режим доступу : <http://www.echr.ru/coe/activity/sevenways.htm>

⁶ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Union, 2007/C 306/01, vol. 50. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>

⁷ Флоренц Бенуа-Ромер. Право Ради Європи. Прямуючи до загальноєвропейського простору / Флоренц Бенуа-Ромер, Гайнріх Клебес ; [пер. з англ.]. – К. : К. І. С., 2007. – 232 с.

Резюме

Мушак Н. Б. Міжнародно-правові питання співробітництва та взаємодії правових систем ради Європи, Європейського союзу та організації з безпеки і співробітництва у Європі у сфері захисту прав людини.

У статті аналізуються міжнародно-правові питання співробітництва та взаємодії правових систем Ради Європи, Європейського Союзу та Організації з безпеки і співробітництва у Європі у сфері захисту прав людини. Відповідно кожна із міжнародних організацій на сьогодні має тенденцію до розвитку власної динаміки розвитку. Раді Європи, Європейському Союзу та Організації з безпеки і співробітництва у Європі притаманні спільні риси (повага до демократії, прав людини та верховенства права), тобто цілі, на яких ґрунтується діяльність кожної з них. При цьому організації відрізняються одна від одної як методами роботи, так і організаційною структурою та членським складом. Так, в ОБСЄ держави-члени перебувають для захисту національних інтересів, а держав-учасниць Ради Європи та Європейського Союзу об'єднує насамперед захист цінностей та норм.

Ключові слова: захист прав людини, європейські цінності, захист прав національних меншин, компетенція міжнародних організацій, співробітництво у сфері прав людини.

Резюме

Мушак Н. Б. Международно-правовые вопросы сотрудничества и взаимодействия правовых систем Совета Европы, Европейского Союза и Организации по обеспечению безопасности и сотрудничества в Европе в сфере защиты прав человека.

В статье анализируются международно-правовые вопросы сотрудничества и взаимодействия правовых систем Совета Европы, Европейского Союза и Организации по обеспечению безопасности и сотрудничества в Европе в сфере защиты прав человека. Соответственно, каждая из международных организаций на сегодня имеет тенденцию к развитию собственной динамики развития. Совет Европы, Европейский Союз и Организация по обеспечению безопасности и сотрудничества в Европе имеют общие цели и приоритеты (уважение прав человека, демократии и верховенства права), иными словами, цели, которые являются ключевыми в деятельности каждой из организаций. При этом организации отличаются как методами работы, так и организационной структурой и членским составом. Так, в ОБСЕ государства-члены объединяет защита национальных интересов, в то время, как государств-членов Совета Европы и Европейского Союза объединяет прежде всего защита ценностей и норм.

Ключевые слова: защита прав человека, европейские ценности, защита прав национальных меньшинств, компетенция международных организаций, сотрудничество в сфере защиты прав человека.

Summary

Mushak N. B. International and legal issues of the cooperation and interaction of the legal systems of the Council of Europe, the European Union and the Organization for Security and Cooperation in Europe concerning the protection of human rights.

The article analyses the international and legal issues of the cooperation and interaction of the legal systems of the Council of Europe, the European Union and the Organization for Security and Cooperation in Europe concerning the protection of human rights. Accordingly up today, each of the abovementioned international organizations tends to the development of its own dynamic development. The Council of Europe, the European Union and the Organization for Security and Cooperation in Europe are combined by mutual and reciprocal features, such as respect to democracy, human rights and rule of law. Another words, these purposes are the fundamental targets of every organization activity. Nevertheless, international organizations differ both the methods of activity and the organizational structure and its membership. Thus, the member states of the OSCE are combined by the purpose of the protection of national interests while the Council of Europe and the European Union member states observe first of all a set of significant values and rules.

Key words: protection of human rights, European values, protection of the national minorities' rights, authority of international organizations, cooperation concerning the protection of human rights.

Отримано 20.03.2013