

ПРАВОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В РАМКАХ СОВЕТА ЕВРОПЫ

Лариса Лукина

Совет Европы, созданный в 1949 г., является одной из наиболее авторитетных региональных международных организаций, объединяющей в настоящее время практически все европейские государства. Целью создания данной организации стало стремление государств-членов обеспечить "соблюдение принципа свободы личности, политической свободы и верховенства права, лежащих в основе любой истинной демократии"¹. На осуществление уставных целей Совета Европы направлен правотворческий механизм, сущность которого закреплена в статье 15 Устава организации. Так, в данной статье предусмотрено, что "Комитет министров по рекомендации Парламентской Ассамблеи или по собственной инициативе рассматривает меры, направленные на достижение цели Совета Европы, включая заключение конвенций и соглашений, и проведение правительствами единой политики в отношении конкретных вопросов". В рамках Совета Европы принято более 170 международных договоров², регулирующих практически все сферы межгосударственного сотрудничества, исключая вопросы обороны. Для наиболее эффективного выполнения уставных задач Совет Европы поддерживает тесные связи с ООН, со всеми специализированными учреждениями системы ООН (например, МОТ, ВОЗ и др.), а также осуществляет сотрудничество с Европейским союзом. Результатом осуществления подобных контактов стало заключение большого количества международных договоров, призванных усовершенствовать механизм защиты прав человека и основных свобод. В рамках Совета Европы действует тщательно разработанный контрольный механизм за соблюдением государствами-членами своих обязательств. Неоднократно Комитет министров применял соответствующие санкции к государствам-членам, нарушающим свои обязательства.

Именно поэтому Совет Европы рассматривается европейскими государствами как наиболее эффективный механизм принятия, совершенствования и дополнения правил, регулирующих межгосударственное сотрудничество в области защиты прав человека и обеспечения торжества демократических принципов.

Правотворческий процесс в рамках Совета Европы характеризуется значительной гибкостью. Он базируется на практике данной организации, а также регулируется такими документами, как Устав Совета Европы 1949 г., Правила процедуры Комитета министров 1951 г.³, Правила процедуры для заседаний заместителей министров 1959 г.⁴, уставная резолюция (93) 27 о большинстве голосов, необходимых для принятия решений в Комитете министров⁵, резолюция Комитета министров (76) 3 о структуре, компетенции и методах работы комитетов⁶ и некоторые другие акты. Кроме того, процесс разработки договоров в рамках Совета Европы регулируется также Правилами процедуры Парламентской Ассамблеи 1949 г.⁷

Правотворческий процесс в рамках Совета Европы можно условно разбить на следующие стадии:

1) выступление с инициативой заключения договора;

2) разработка текста договора компетентным руководящим комитетом, комитетом экспертов или комитетом *ad hoc*, созданным в рамках Комитета министров;

3) проведение консультаций с Парламентской Ассамблеей Совета Европы и в исключительных случаях с Европейским судом по правам человека;

4) одобрение проекта текста договора на заседании Комитета министров и открытие его к подписанию государствами — членами Совета Европы.

Рассмотрим более подробно стадии правотворческого процесса в рамках Совета Европы.

Инициатива заключения договора

С инициативой начать правотворческий процесс могут выступить:

— государства — члены Совета Европы через своих представителей в Комитете министров либо через руководящий комитет, т. е. через орган, одной из функций которого является составление годовых программ деятельности;

— Парламентская Ассамблея, которая обращается к Комитету министров с соответствующей рекомендацией;

— Конгресс местных и региональных властей Европы;

— Конференция специализированных министров либо руководящие комитеты, функционирующие в рамках Совета Европы.

Выступить с соответствующим предложением может и Секретариат Совета Европы. Он выступает с такой инициативой на заседаниях различных руководящих комитетов, ответственных за составление годовой программы деятельности, либо через Генерального секретаря организации, либо принимая участие в заседаниях Комитета министров.

Наиболее часто инициатива разработки текста договора исходит от Парламентской Ассамблеи либо от Конференции специализированных министров, работа которой основана на резолюции (71) 44 о Конференции специализированных министров, принятой Комитетом министров 16 декабря 1971 г.⁸ Так, например, благодаря инициативе Конференции были приняты такие конвенции, как Европейская конвенция о предоставлении информации об иностранном праве (ETS № 62, 1968 г.), Европейская конвенция о государственном иммунитете (ETS № 74, 1972 г.) и некоторые другие. Что касается участия Парламентской Ассамблеи в правотворческом процессе, то именно благодаря усилиям данного органа была принята Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS № 5, 1950 г.). Роль различных руководящих комитетов в правотворческом процессе также велика. Объединяя в своем составе видных специалистов-экспертов в области международного права, данные комитеты активно участвуют в процессе разработки конвенций, принимаемых в рамках Совета Европы.

Лукина Лариса Сергеевна — аспирантка кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Зачастую в процесс правотворчества в рамках Совета Европы вовлекается большое количество органов. Так, например, Конвенция о правах человека и биомедицине (ETS № 164 1997 г.) была принята благодаря инициативе Генерального секретаря Совета Европы г-жи Катрин Лалюмьер, которая на 17-й Конференции специализированных министров (г. Стамбул, 5—7 июня 1990 г.) обратилась к министрам юстиции европейских стран с инициативой принять резолюцию, адресованную Комитету министров Совета Европы, в которой содержалось предложение подготовить рамочную конвенцию, "устанавливающую общие стандарты защиты человека в контексте развития биомедицинских наук"⁹. Впоследствии Комитет министров на своем заседании поручил разработку данной Конвенции Руководящему комитету по правам человека, Европейскому комитету по вопросам здравоохранения и Специальному комитету по биоэтике, который позже был переименован в Руководящий комитет по биоэтике.

Разработка текста договора

Комитет министров вносит предложение о разработке проекта договора в ежегодную программу деятельности. Данная программа создается на основе межгосударственной программы деятельности. Последняя представляет собой совокупность методов и механизмов, позволяющих государствам — членам Совета Европы коллективно осуществлять те действия, которые организация уполномочена предпринимать или осуществлять в соответствии с ее Уставом. Межгосударственная программа деятельности обычно составляется сроком на пять лет. Каждые два года данный документ пересматривается с тем, чтобы изучить, насколько успешно идет реализация программы с точки зрения достижения прогресса в различных областях сотрудничества. В межгосударственной программе деятельности определяются общие цели организации, которые условно делятся на восемь областей, представляющих интерес для межгосударственного сотрудничества:

- 1) защита и развитие прав человека и основных свобод;
- 2) социальные и социально-экономические проблемы, а также вопросы, связанные с регулированием трудовой миграции;
- 3) сотрудничество в области образования и культуры;
- 4) вопросы, связанные с проведением молодежной политики на территории государств-членов;
- 5) защита и развитие здравоохранения;
- 6) защита природы и управление природными ресурсами, окружающая среда человека и освоение территорий;
- 7) местные власти, вопросы, касающиеся регионального и муниципального сотрудничества;
- 8) сотрудничество в области права, включая вопросы гармонизации законодательства и правоприменения государств — членов Совета Европы, предотвращение преступности и стандарты обращения с преступниками¹⁰.

Отбор вопросов, которые будут входить в программу межгосударственной деятельности, осуществляется на основании критериев, предложенных резолюцией Комитета министров (74) 33. В качестве критериев предусматриваются такие, как соответствие выбранных целей и задач положениям статьи 1 Устава Совета Ев-

ропы, заинтересованность всех или почти всех государств — членов организации в осуществлении предусмотренных мероприятий, достижение практического, а не теоретического эффекта от предпринимаемых действий и некоторые другие¹¹.

С целью обеспечения наиболее эффективного выполнения программы межгосударственной деятельности Комитет министров по предложению Генерального секретаря принимает ежегодную программу деятельности, обращая особое внимание на проблему финансирования предусмотренных программ. Решения Комитета министров относительно принятия программы деятельности принимаются, в соответствии с пунктом d статьи 20 Устава Совета Европы, "большинством в две трети от числа представителей, участвующих в голосовании, и большинством представителей, имеющих право участвовать в работе Комитета".

После того как Комитет министров внес решение о разработке текста договора в ежегодную программу деятельности, он на своем заседании дает задание разработать проект договора одному из руководящих комитетов (обычно Руководящему комитету по правам человека либо Руководящему комитету по вопросам развития международного права) либо иному комитету, непосредственно подотчетному Комитету министров. Так, Комитет по проблемам преступности и Европейский комитет по правовому сотрудничеству принимали участие в разработке Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания 1987 г.¹² На практике руководящий комитет, отвечающий за одну из восьми областей межгосударственного сотрудничества, создает из представителей государств комитет экспертов, обладающий особым мандатом, на основании которого комитет экспертов изучает поставленную перед ним проблему, разрабатывает текст конвенции, принимает рекомендации, обменивается мнениями и т. д. Кроме того, нередки ситуации, когда комитету, принимающему участие в разработке проекта договора, предоставляется так называемый исследовательский мандат, который поручает ему провести исследования проблемы и предложить Комитету министров принять соответствующий правовой инструмент регулирования. Так, комитет экспертов может посоветовать разработать конвенцию, которая после ее ратификации будет иметь обязательную силу для государств-участников, или же ограничиться принятием соответствующей резолюции, носящей рекомендательный характер. После того как комитет экспертов подготовит проект конвенции, он передает его на рассмотрение соответствующему руководящему комитету, который изучает представленный проект, принимая во внимание замечания государств-членов. В случае, если проект договора удовлетворяет представителей всех государств-членов, руководящий комитет или комитет экспертов, который разрабатывал проект конвенции, принимают решение о передаче проекта на рассмотрение Комитету министров. Такое решение, согласно статье 14 Приложения II к резолюции Комитета министров (76) 3 о структуре, компетенции и методах работы комитетов, принимается "в виде единогласной рекомендации, или, если это невозможно, члены комитета принимают рекомендацию на основе большинства и указывают особое мнение". После этого проект договора передается на рассмотрение Комитету министров.

В исключительных случаях проект договора может быть разработан комитетом экспертов *ad hoc* (временным комитетом), который подотчетен непосредственно Комитету министров. Так, например, специальный Комитет по защите национальных меньшинств, созданный Комитетом министров на основании решений, принятых в ходе проведения встречи на высшем уровне глав государств и правительств стран — членов Совета Европы в Вене 8 октября 1993 г., был уполномочен разработать Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств (ETS № 157, 1995 г.)¹³.

Международные неправительственные организации, а также государства, не являющиеся членами Совета Европы, могут принимать участие в качестве наблюдателей в процессе разработки проекта договора. Такое право предоставляется на основании резолюции (93) 38, касающейся отношений между Советом Европы и неправительственными организациями. В данной резолюции определены правила предоставления и лишения консультативного статуса международных неправительственных организаций¹⁴. Кроме того, в документе, определяющем компетенцию комитета экспертов, могут содержаться положения по вопросу предоставления статуса наблюдателя государству, не являющемуся членом Совета Европы, международной межправительственной или неправительственной организации. Комитет может принять также единогласное решение о приглашении на свои заседания наблюдателей (параграф 5 резолюции (76) 3). По общему правилу наблюдатели не имеют права голоса, однако с разрешения председателя комитета они могут сделать письменное или устное заявление. Практика приглашения наблюдателей из числа представителей государств, не являющихся членами Совета Европы, или неправительственных или межправительственных организаций способствует более плодотворной работе членов комитета.

Консультации с Парламентской Ассамблеей

В соответствии со статьей 23 Устава Совета Европы, а также резолюцией Комитета министров (52) 26 о консультации с Парламентской Ассамблеей Комитет министров может запрашивать заключение Парламентской Ассамблеи относительно любого проекта договора. Так, например, Парламентская Ассамблея предоставляла для рассмотрения в Комитет министров свое консультативное заключение по проекту Европейской конвенции о правах человека и биомедицине (ETS № 164, 1997 г.), Европейской конвенции об осуществлении прав ребенка (ETS № 160, 1996 г.), Протоколам № 11 и № 12 к Европейской конвенции 1950 г.¹⁵ Однако Комитет министров чаще всего обращается за консультацией к Парламентской Ассамблее либо в случае принятия поправок к договорам, либо относительно проектов договоров, носящих технический характер. Следует добавить, что Парламентская Ассамблея практически постоянно участвует в работе ряда руководящих комитетов, обладая консультативным статусом, например, в Европейском комитете по вопросам правового сотрудничества и в Совете по вопросам культурного сотрудничества.

Комитет министров обращается за консультативным заключением к Парламентской Ассамблее в основном с тем, чтобы учесть мнение представителей национальных парламентов государств-членов, поскольку впоследствии

именно они будут представлять в законодательных органах своих государств конвенцию, разработанную в рамках Совета Европы, а впоследствии и ратифицировать ее. Такая практика, несомненно, приносит свои положительные результаты, содействуя ратификации конвенций и, следовательно, приобретению ими статуса обязательных для исполнения государствами-членами. Кроме того, она предотвращает принятие конвенций, которые заведомо не будут ратифицированы в национальных парламентах государств — членов Совета Европы. Необходимо учитывать и тот факт, что в консультативном заключении, представляемом Парламентской Ассамблеей относительно проекта конвенции, зачастую содержатся ценные замечания, которые в обязательном порядке принимаются во внимание Комитетом министров при составлении окончательного текста договора.

Разумеется, Парламентская Ассамблея недовольна своим пассивным участием в правотворческом процессе. С целью усиления своего влияния в 1998 г. Парламентская Ассамблея обратилась к Комитету министров с просьбой принять резолюцию, на основании которой последний будет обязан передавать на рассмотрение Ассамблее все договоры и соглашения до их окончательного одобрения в Комитете министров. В случае возникновения разногласий по тексту договора Ассамблея предлагает обращаться в объединенный рабочий комитет, состоящий из представителей Комитета министров или комитета, разрабатывающего проект договора, и представителей Ассамблеи. Предложения Парламентской Ассамблеи были рассмотрены на заседании Компетентных лиц (*Wise persons*), которые одобрили рекомендацию Ассамблеи и дали ответ, содержащий согласие Комитета министров передавать в будущем Парламентской Ассамблее на рассмотрение все проекты договоров. Что касается проектов договоров, носящих технический характер, то Комитет министров оставил за собой право не обращаться за консультативным заключением к Ассамблее. В своем ответе Комитет министров еще раз подчеркнул важность активного участия Ассамблеи в работе тех руководящих комитетов, в которых она имеет своих представителей.

Следует отметить, что в исключительных случаях Комитет министров может обратиться за консультативным заключением не только к Парламентской Ассамблее, но и к Европейскому суду по правам человека. Такая консультация имела место в связи с принятием Протокола № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Комитет министров обратился к Европейскому суду по правам человека ввиду особой важности предмета нового Протокола¹⁶. Как известно, Протокол № 12 в значительной степени расширил по сравнению со статьей 14 Конвенции 1950 г. понятие дискриминации. Комитет министров не мог не понимать, что в случае вступления в силу Протокола № 12 число обращений в Европейский суд по правам человека значительно увеличится. Тем не менее, в своем консультативном заключении судьи приветствовали решение Комитета министров расширить сферу применения статьи 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

Одобрение текста договора и открытие его к подписанию

После получения консультативного заключения Парламентской Ассамблеи, а в исключительных случа-

ях и Европейского суда по правам человека вопрос о принятии проекта договора включается в повестку сессии Комитета министров. Однако еще до включения проекта договора в повестку дня Комитета министров он обсуждается в рамках компетентной группы докладчиков, которая учреждается Комитетом министров с целью подготовки обсуждений по вопросам, имеющим особо важное значение (например, по проблемам защиты прав человека, правового сотрудничества, образования, культуры, вопросов здравоохранения и т. д.).

Обсуждения проекта договора на заседаниях Комитета министров не ставят своей целью внести какие-либо поправки в текст договора, поскольку последний обсуждался неоднократно в рамках компетентного руководящего комитета, а также на заседаниях комитета экспертов, члены которого непосредственно готовили проект договора, учитывая пожелания и мнения всех государств — членов Совета Европы. Вместе с тем имели место такие ситуации, когда только благодаря активной роли Комитета министров становилось возможным урегулировать в значительной степени расходящиеся мнения государств-членов и добиться принятия соответствующей конвенции. Так, например, только на заседании Комитета министров стало возможным найти компромисс относительно части IV Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (ETS № 157, 1995 г.), которая предусматривает создание контрольного механизма за имплементацией положений Рамочной конвенции в национальные законодательства государств-участников. Временный комитет по защите национальных меньшинств, которому было поручено разработать проект Конвенции, предложил передать контрольную функцию Комитету министров, специально учрежденному комитету, или же созданному комитету независимых правительственных экспертов. Найденный компромисс заключался в передаче функции контроля за исполнением государствами — участниками Конвенции своих обязательств Комитету министров. В то же время учреждался Консультативный комитет, состоящий из специалистов в области защиты национальных меньшинств (стст. 24—26 Рамочной конвенции) ¹⁷.

Комитет министров располагает полномочиями по окончательному утверждению текста договора. В соответствии со статьей 20 Устава Совета Европы Комитету министров для принятия текста договора требуется "большинство в две трети голосов от числа представителей, участвующих в голосовании, и большинство представителей, имеющих право участвовать в работе Комитета". После принятия текста договора последний открывается для подписания государствами-членами.

До 1993 г. решение об открытии договора к подписанию принималось на основании правила единогласия. Считалось, что если договор был утвержден двумя третями голосов, то такой договор автоматически получает единогласное согласие на открытие его к подписанию, при условии, что какое-либо государство явно не выступит против этого. Предусмотренная процедура единогласного решения кажется весьма гибкой. Однако она таит в себе опасность быть заблокированной в силу политических разногласий между государствами-членами. С целью предотвращения ситуации, когда одно или несколько государств высказываются против открытия договора к подписанию исключительно по политическим причинам, в 1993 г. на заседании Комитета

министров была принята уставная резолюция (93) 27 о большинстве голосов, необходимых для принятия решений в Комитете министров. В соответствии с положениями данной резолюции, "для принятия решения касательно открытия конвенции или соглашения, заключенного в рамках Совета Европы, требуется две трети от числа представителей, участвующих в голосовании, и большинство представителей, имеющих право участвовать в работе комитета, как это установлено в пункте d статьи 20 Устава Совета Европы". После открытия конвенции или соглашения к подписанию государства-члены могут совершать надлежащие действия, направленные на придание конвенции или соглашению обязательной силы.

Как видно из вышеизложенного, роль и влияние Совета Европы в региональном правотворческом процессе весьма значительны. Это во многом объясняется тем, что именно в рамках международных организаций наиболее успешно происходит процесс согласования позиций всех государств-членов по важнейшим вопросам их деятельности. Нахождение компромисса, несомненно, служит залогом того, что впоследствии решения, принятые в рамках организации, получают должное воплощение в практике государств-членов. Подчеркивая специфику процесса разработки договоров в рамках Совета Европы, следует отметить, что он представляет собой весьма гибкий механизм, который позволяет учитывать в наиболее полной мере мнения всех или почти всех заинтересованных государств-членов. Участие государств в правотворческом процессе на самом разном уровне, начиная от Комитета министров и заканчивая комитетом экспертов, состоящим из представителей государств — членов, организации, несомненно, способствует выработке таких конвенций, в которых государства действительно заинтересованы и положения которых они будут добросовестно выполнять.

Вместе с тем хотелось бы отметить место Парламентской Ассамблеи в правотворческом процессе в рамках Совета Европы. Участие парламентариев в работе ряда комитетов, разрабатывающих проекты договоров, фактически сводится к статусу наблюдателей. Это означает, что представители Ассамблеи могут лишь высказывать свое мнение относительно проекта статей, но они не могут повлиять на принятие окончательного текста договора, поскольку не участвуют в голосовании. Обращение же Комитета министров к Ассамблее за консультативным заключением также не предполагает внесение последней каких-либо коренных изменений в текст договора. Таким образом, правотворческий процесс в Совете Европы по-прежнему полностью сосредоточен в рамках Комитета министров, несмотря на неоднократные предложения Парламентской Ассамблеи предоставить ей более широкие полномочия. Непреклонная позиция членов Комитета министров относительно данного вопроса на первый взгляд кажется ошибочной, однако необходимо отметить тот факт, что в процесс разработки договора вовлекаются видные ученые, юристы и специалисты, обладающие глубокими знаниями в области международного права, которые не ограничены в своей работе какими-либо политическими предпочтениями. Это позволяет разрабатывать такие договоры, которые впоследствии будут эффективно выполняться на территории государств — членов Совета Европы.

- ¹ Устав Совета Европы // Права человека: Сборник международно-правовых документов. Мн.: Белфранс, 1999 С. 751.
- ² См.: Polakiewicz J. Treaty-making in the Council of Europe. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999. P. 195—203.
- ³ <<http://www.coe.int/intro/rulesproced.html>>. 11.09.01.
- ⁴ <<http://www.cm.coe.int/intro/rulesdeputies.html>>. 11.09.01.
- ⁵ <<http://www.cm.coe.int/ta/res/1993/93X27.HTML>>. 11.09.01.
- ⁶ <<http://cm.coe.int/ta/res/1976/76x3.html>>. 10.19.01.
- ⁷ <<http://stars.coe.int/RulesofProcedure/RulesAD1.HTML>>. 09.07.01.
- ⁸ <<http://cm.coe.int/ta/res/1971/71x44.html>>. 10.19.01.
- ⁹ См. подробнее: Пояснительный доклад к Европейской конвенции по правам человека и биомедицине // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 844—845.
- ¹⁰ Albanese F. Le processus législatif au conseil de l'Europe // Revue trimestrielle de droit européenne. 1986. P. 394.
- ¹¹ Ibid. P. 394.
- ¹² Пояснительный доклад к Конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания // Human rights today. European legal texts. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999. P. 137—153.
- ¹³ См.: Пояснительный доклад к Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 993.
- ¹⁴ <http://www.ngo.coe.int/English%20Site/Consultative_status/resolution_93.html>. 09.19.01.
- ¹⁵ <<http://stars.coe.fr/doc/doc00/EDOC8614.HTML>>. 09.27.01.
- ¹⁶ Мнение Европейского суда по правам человека относительно принятия Протокола № 12 к Европейской конвенции 1950 г. можно найти на сайте Совета Европы: <<http://stars.coe.fr/doc/doc00.edoc8608.htm>>. 09.27.01.
- ¹⁷ Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 990—991; см. также: Polakiewicz J. Treaty-making in the Council of Europe. P. 24—25.

SUMMARY

"The Treaty-making Process in the Council of Europe" (Larisa Lukina)

The article deals with the treaty-making process in the Council of Europe, which is one of the most respected international regional organizations. The treaty-making process is based on the practice of the Council of Europe as well as on the following documents: the Statute of the Organization (particularly Article 15), the 1951 Rules of Procedure of the Committee of Ministers, the 1959 Rules of Procedure for the Meetings of the Ministers' Deputies, Statutory Resolution (93) 27 on Majority Required for Decisions of the Committee of Ministers, Resolution (76) 3 on Committee Structures, Terms of Reference and Working Methods and Rules of Procedure of the Parliamentary Assembly.

The treaty-making process consists of the following stages:

1. *Initiative to draft a treaty* which may come from the Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly, the Congress of Local and Regional Authorities in Europe, a Conference of Specialized Ministers or a Steering Committee. The initiative to draft a treaty is approved by the Committee of Ministers and is put on the annual program of activities.

2. *Drafting a treaty*. The Committee of Ministers entrusts one of the steering committees (usually it is the steering committee on human rights or the steering committee on international law) with the task of drafting a new treaty. In practice the steering committee sets up a committee of experts composed of the representatives of the member-states. This committee is given specific terms of reference on the base of which the committee studies a certain problem, drafts a treaty, proposes an appropriate instrument of regulation (a recommendation or a convention) for adoption by the Committee of Ministers. The committee states its "conclusion in the form of unanimous, or, if this proves impossible, they shall make a majority recommendation and indicate the dissenting opinion" (Article 14 of Appendix II to Resolution (76) 3).

3. *Consultation of the Parliamentary Assembly*. In accordance with Article 23 of the Statute of the Council of Europe and Resolution (52) 26 on consultation with the Parliamentary Assembly, the Committee of Ministers may ask the Parliamentary Assembly for an opinion on any draft treaty. Thus, the Parliamentary Assembly gave its opinion on such conventions as the Convention on Human Rights and Biomedicine (ETS 164, 1997), European Convention on the Exercise of Children's Rights (ETS 160, 1996), Additional Protocol 11 (ETS 155, 1994) and Protocol 12 (04.11.2000) to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The Committee of Ministers always takes into account censorious remarks of the Assembly. However, the Parliamentary Assembly is not satisfied with its role in the treaty-making process in the Council of Europe. For that reason it asked the Committee of Ministers to submit all draft conventions to the Assembly for approval before their adoption.

4. *Adoption of the convention and opening the signature*. In accordance with Article 20 of the Statute, the adoption of a treaty requires a two-thirds majority of the representatives casting a vote and a majority of the representatives entitled to sit on the Committee of Ministers. The procedure of the opening a treaty for signature is based on the Statutory Resolution (93) 27 on Majorities Required for Decisions of the Committee of Ministers. It states that "decisions on the opening for signature of conventions concluded within the Council of Europe shall be taken by a required two-thirds majority of the representatives casting a vote and a majority of the representatives entitled to sit on the Committee (of Ministers)".

Thus, the treaty-making process within the Council of Europe is rather flexible as positions of all interested member states are taken into consideration. Participation of the representatives of the member states in the treaty-making process at different levels (i.e. on the level of the Committee of Ministers, steering committees and committees of experts etc.) promotes the adoption of conventions which will be implemented by the member-states. However, we should stress that the role of the Parliamentary Assembly in the treaty-making process is still not very high. This can be explained by the fact that the Committee of Ministers considers that the treaties, which regulate a very specific sphere of interstate activity should be drafted with the help of experts in international law, famous scientists, who are not under influence of any political party. Keeping its position as the only norm-making organ in the Council of Europe, the Committee of Ministers is able to influence the member states in the problem of drafting, adoption, opening for signature and fulfillment of a treaty.