



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
Парламентская ассамблея

<http://assembly.coe.int>



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE
СОВЕТ ЕВРОПЫ

ПОСТОЯННАЯ КОМИССИЯ

Вена, 22 ноября 2013 года

ДОКУМЕНТЫ, ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ

Предварительное издание

Содержание

Заключение

Заключение 286 (2013) Проект конвенции Совета Европы о борьбе с незаконным оборотом человеческих органов (док. 13338)

Рекомендации

Рекомендация 2028 (2013) Мониторинг возвращения нелегальных мигрантов и лиц, которым было отказано в убежище, сухопутным, морским и воздушным транспортом (док. 13351)

Рекомендация 2029 (2013) Участие государств, не входящих в Совет Европы, в его конвенциях (док. 13291)

Рекомендация 2030 (2013) Насилие в отношении женщин в Европе (док. 13349)

Резолюции

Резолюция 1960 (2013) Наркотрафик из Афганистана – угроза европейской безопасности (док. 13309)

Резолюция 1961 (2013) Участие государств, не входящих в Совет Европы, в его конвенциях (док. 13291)

Резолюция 1962 (2013) Преследование (док. 13336)

Резолюция 1963 (2013) Насилие в отношении женщин в Европе (док. 13349)

Резолюция 1964 (2013) Организация надлежащего управления в крупных городах (док. 13350)

Резолюция 1965 (2013) Дисциплина членов Парламентской ассамблеи (док. 13339)

Заключение
286



Заключение 286 (2013)¹

Предварительное издание

Проект конвенции Совета Европы о борьбе с незаконным оборотом человеческих органов

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея приветствует проект конвенции Совета Европы о борьбе с незаконным оборотом человеческих органов. Она напоминает, что она активно участвует в разработке этого проекта конвенции, и в этой связи ссылается на свою рекомендацию 2009 (2013) "К принятию Конвенции Совета Европы о борьбе с незаконным оборотом человеческих органов, тканей и клеток", единогласно принятую 23 января 2013 года.

2. Учитывая международный аспект незаконного оборота органов, Ассамблея с удовлетворением отмечает, что сфера применения будущей конвенции выходит за пределы Совета Европы, предоставляя государствам, которые не являются членами Организации, возможность стать ее Сторонами. Она убеждена, что такой подход позволит сделать деятельность Совета Европы в области прав человека еще более актуальной и заметной.

3. Однако Ассамблея сожалеет, что в данном проекте конвенции акцент сделан на уголовные аспекты незаконного оборота органов и при этом не обращается достаточного внимания на такие вопросы, как профилактика и сотрудничество. В частности, она выражает сожаление по поводу того факта, что в Статье 21.1 – единственной статье проекта конвенции, в которой упоминаются национальные меры по профилактике вне контекста уголовного права – не упоминается вопрос о нехватке органов, хотя это одна из причин самого существования незаконного оборота органов.

4. Ассамблея отмечает, что проект конвенции предоставляет Сторонам право самим решать вопрос о том, наказывать или нет доноров и реципиентов, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков. Она полагает, что, учитывая уязвимый характер двух этих категорий людей, в будущей конвенции следует по крайней мере гарантировать, чтобы применяемые в отношении них наказания были справедливыми и соразмерными. Ассамблея также отмечает, что в проекте конвенции не содержится положения, предусматривающего отмену применения обычного правила двойного вменения, которое стимулирует "трансплантационный туризм".

5. Ассамблея приветствует тот факт, что в проекте конвенции предусмотрен механизм отслеживания ее выполнения, однако выражает сожаление, что в то же время не

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 ноября 2013 г. (см. док. 13338, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Мори Паскье, и док. 13354, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Гилецки).

предусмотрено никаких требований в отношении отчетности сторон. При таких обстоятельствах нормальное функционирование механизма отслеживания ее выполнения будет зависеть от доброй воли государств и в любом случае от выделенных для таких механизмов ресурсов.

6. Ассамблея отмечает, что нынешний текст проекта конвенции представляет собой компромисс, в котором сделана попытка сбалансировать позиции различных вовлеченных сторон. Тем не менее, она выражает сожаление по поводу того, что в попытке достижения достаточно широкого консенсуса в Статье 9.3, 10.3, 10.5 и 30.2 проекта конвенции пришлось включить "освобождающие положения", допускающие внесение оговорок, которые могут сузить сферу применения будущей конвенции.

7. В свете изложенного, Ассамблея рекомендует Комитету министров:

7.1. добавить в Статью 21.1 подпункт *d* следующего содержания:

"предпринять усилия с целью устранения, насколько это возможно, нехватки органов, которая является одной из основных причин незаконного оборота человеческих органов";

7.2. в случае принятия рекомендации, сформулированной в п. 7.1., добавить в текст проекта пояснительного доклада, относящийся к Статье 21, следующую фразу:

"Меры, принимаемые во исполнение статьи 21.1, должны соответствовать правовым и этическим принципам, на которых построены настоящая конвенция, Конвенция о защите прав и достоинства человека в связи с использованием достижений биологии и медицины и Дополнительный протокол к ней, касающийся трансплантации органов и тканей человека";

7.3. добавить в проект пояснительного доклада после второй фразы пункта 81, относящегося к Статье 12, касающейся санкций и мер, новую фразу следующего содержания:

"Используемый в настоящей Статье термин "соразмерный", там, где он применим, предполагает, что уязвимый характер доноров и реципиентов органов, описанный в пункте 94 настоящего пояснительного доклада, должен учитываться при принятии решения о возможном применении в отношении них наказаний";

7.4. добавить в Статью 10 после пункта 3 новый пункт следующего содержания:

"Для судебного преследования за нарушения, установленные в соответствии со Статьями 4-8 настоящей Конвенции, каждая Сторона принимает необходимые законодательные и иные меры для обеспечения того, чтобы ее юрисдикция, в том что касается пунктов 1.d и e, не обуславливалась необходимостью того, чтобы такие деяния влекли уголовную ответственность там, где они были совершены";

7.5. предусмотреть создание независимого, сильного и эффективного Комитета Сторон, на который будет возложена функция координации и мониторинга, в частности, на основе требований, касающихся отчетности Сторон;

7.6. только во французской редакции заменить слово "*application*", фигурирующее в Статье 25.1, термином "*mise en œuvre*" с целью согласования терминологии, используемой в данной статье;

7.7. исключить возможность внесения оговорок, предусмотренных Статьями 4.2, 9.3, 10.3, 10.5 и 30.2. Если эта рекомендация не будет выполнена, Ассамблея предлагает всем сторонам присоединяться к данной конвенции без оговорок и призывает парламенты соответствующих государств внимательно следить за тем, чтобы их правительства не сопровождали подписание или ратификацию, признание или одобрение будущей конвенции какими-либо оговорками.

8. По причинам, изложенным в пунктах 2 и 5 Рекомендации 2009 (2013), Ассамблея рекомендует Комитету министров:

8.1. настоятельно призвать государства-члены, которые на основании Статьи 4.2, если эта статья не будет исключена в соответствии с рекомендацией Ассамблеи, могут резервировать за собой право не применять положение, в соответствии с которым любое изъятие органов, проводимое без свободного, осознанного и конкретно выраженного согласия живого донора, считается незаконным, пересмотреть вместо этого свое законодательство, приведя его в соответствие с настоящим положением и с Конвенцией о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины (СЕД №: 164);

8.2. принять решение о разработке "дорожной карты" для подготовки дополнительного протокола о борьбе с незаконным оборотом человеческих тканей и клеток.

**Рекомендации
2028 - 2030**



Рекомендация 2028 (2013)¹

Предварительное издание

Мониторинг возвращения нелегальных мигрантов и лиц, которым было отказано в убежище, сухопутным, морским и воздушным транспортом

Парламентская ассамблея

1. Высылка нелегальных мигрантов и лиц, которым было отказано в убежище, является неотъемлемой частью управления миграционными процессами и пограничного контроля. По итогам ежегодного анализа рисков, проведенного в 2013 году Европейским агентством по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств - членов Европейского союза (Frontex), в Европе нелегально проживает примерно 300 тысяч граждан третьих стран, которым было предписано покинуть Европу, что на 17% больше, чем в предыдущем году.

2. Учитывая эту ситуацию, а также недостаточность положений, касающихся принудительного выдворения и, в частности, процедуры мониторинга как таковой, Парламентская ассамблея полагает, что в настоящее время следует безотлагательно укрепить правозащитное измерение возвращения нелегальных мигрантов и лиц, которым отказано в убежище.

3. Ассамблея отмечает, что принудительное выдворение в первую очередь регулируется правозащитными стандартами, предусмотренными Европейской конвенцией о правах человека (СЕД № 5), Европейской конвенцией по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (СЕД № 126), а также Конвенцией Организации Объединенных Наций против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания и Факультативным протоколом к ней (ФПКПП), а также Двадцатью руководящими принципами принудительного возвращения, принятыми Комитетом министров в мае 2005 года.

4. Ассамблея также ссылается на Директиву Европейского союза о возвращении (2008/115/ЕС), которая вступила в силу в 2010 году и предусматривает, в частности, что "эффективная политика возвращения, являющаяся необходимым элементом хорошо организованной миграционной политики, требует наличия ясных, транспарентных и справедливых норм".

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 ноября 2013 г. (см. док. 13351, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Виролайнен).

5. Ассамблея сознает, что несмотря на целый ряд конвенций и правовых документов, государствам-членам все еще не удалось разработать общие правила защиты людей, которых вывозят сухопутным, морским или воздушным транспортом, а также правил мониторинга соответствующих процедур.

6. Ассамблея обеспокоена тем, что люди, ожидающие возвращения, находятся в особо уязвимом положении и не всегда достаточно информированы, в том числе на понятном для них языке, относительно своих прав, юридической процедуры и системы принятия решений в стране, где они содержатся. Следует подчеркнуть, что наиболее важным этапом процесса выдворения является этап транзита. Именно в этот период возникает наибольшая опасность плохого обращения в связи с применением принудительных мер, связанных с ограничением свободы, которые иногда приводили к гибели людей.

7. В связи с изложенным Ассамблея рекомендует Комитету министров поручить профильному Комитету экспертов:

7.1. разработать применимые ко всем государствам общие правила, определяющие правозащитные стандарты, которые должны соблюдаться в процессе возвращения наземным, морским и сухопутным транспортом и которые, в частности, охватывали бы:

7.1.1. процедуры, которыми следует руководствоваться при подготовке людей к выдворению, информацию, которая должна быть им предоставлена, включая фиксированный промежуток времени для информирования лиц о предстоящем выдворении;

7.1.2. стандартизацию уровня рисков, с которыми сопряжено выдворение;

7.1.3. использование различных способов и принудительных мер ограничения свободы;

7.1.4. содержание программ подготовки различных вовлеченных в эти процессы лиц;

7.1.5. медицинский осмотр и роль медицинского персонала, сопровождающего процесс возвращения;

7.1.6. независимые, нейтральные, транспарентные и эффективные процедуры мониторинга, четко определенные полномочия по надзору за всей процедурой выдворения с начала до конца;

7.1.7. процедуры, которыми следует руководствоваться по завершении миссии возвращения, а также после случаев неудавшегося возвращения, включая представление обязательной отчетности;

7.2. разработать систему обязательного профессионального обучения сопровождающего персонала и независимых наблюдателей;

7.3. предложить минимальные гарантии для возвращаемых лиц по прибытии в страну, куда они возвращаются, и меры, необходимые для определения того, что произошло с мигрантами, которые исчезли по возвращении;

7.4. разработать специальные руководства по высылке детей и лиц, принадлежащих к уязвимым группам населения, в частности, беременных женщин и лиц, страдающих тяжелыми заболеваниями.

8. Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы:

8.1. соблюдать международные стандарты принудительного возвращения, в том числе обеспечив наличие права на апелляцию;

8.2. сформировать на национальном уровне эффективную, согласованную систему мониторинга принудительного возвращения воздушным, морским и сухопутным транспортом и в полном объеме сотрудничать с международными механизмами мониторинга;

8.3. принять все необходимые меры по обеспечению того, чтобы в рамках сотрудничества с агентством Frontex в полной мере учитывались правозащитные аспекты и были созданы эффективные системы мониторинга. Это особенно важно в контексте организации отдельных или совместных чартерных рейсов для перевозки лиц, выдворяемых из нескольких государств-членов.



Рекомендация 2029 (2013)¹

Предварительное издание

Участие государств, не входящих в Совет Европы, в его конвенциях

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 1961 (2013) "Участие государств, не входящих в Совет Европы, в его конвенциях" и еще раз напоминает о своей позиции, которая заключается в том, что особое внимание следует обратить на государства, которым уже было предложено присоединиться к документам Организации, но которые еще не сделали этого.

2. Помимо мер, упомянутых в резолюции 1961 (2013), Ассамблея предлагает Комитету министров:

2.1. рассмотреть вопрос о предоставлении государствам, не входящим в Совет Европы, статуса наблюдателя в межправительственных комитетах, которые отвечают за применение и отслеживание конвенций, к которым присоединились эти государства;

2.2. предусмотреть в качестве шага, который должен быть сделан до присоединения, проведение с государствами, не входящими в Совет Европы, переговоров о заключении двусторонних соглашений или меморандумов о взаимопонимании, в которых оговаривалось бы участие этих государств в финансировании мер по выполнению конвенций;

2.3. позволить государствам, не входящим в Совет Европы, которым было предложено присоединиться к той или иной конвенции, но которые еще не сделали этого, участвовать с согласия всех сторон Конвенции в межправительственной работе, связанной с внесением поправок в любой из таких документов.

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 ноября 2013 г. (см. док. 13291, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Хусейнов).



Рекомендация 2030 (2013) ¹

Предварительное издание

Насилие в отношении женщин в Европе

Парламентская ассамблея

1. Напоминая о своей резолюции 1963 (2013) "Насилие в отношении женщин в Европе", Парламентская ассамблея еще раз подчеркивает, что насилие в отношении женщин является одним из грубых нарушений прав человека, а также посягательством на достоинство человека, от которого страдают все государства-члены Совета Европы.

2. Позитивная реакция большинства государств-членов Совета Европы на инициативу Организации Объединенных Наций СОММИТ, призванную положить конец насилию в отношении женщин, а также их активное участие в 57-й сессии Комиссии по положению женщин свидетельствуют об их политической решимости бороться с этим бедствием.

3. Совету Европы следует стремиться помогать своим государствам-членам в этих усилиях, делая акцент на сбор данных, укрепление правовых и политических механизмов, а также сотрудничество.

4. Совет Европы зарекомендовал себя в качестве пионера в сфере нормотворчества в этой области, в частности, разработав Конвенцию о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210, "Стамбульская конвенция"). Ассамблея надеется на скорейшее вступление этой Конвенции в силу, что ощутимо повлияет на жизни миллионов людей.

5. Ассамблея приветствует роль национальных парламентов и самой Ассамблеи в мониторинге соблюдения Конвенции, как это предусмотрено положениями ее статьи 70, что должно стать серьезной гарантией независимости этого процесса.

6. В свете изложенного, Ассамблея рекомендует Комитету министров:

6.1. изучить возможности выполнения Советом Европы определенных функций в области сбора данных посредством:

6.1.1. разработки общих указаний по сбору данных, которые могли бы быть рекомендованы всем государствам-членам, с тем чтобы облегчить их согласование и сопоставимость;

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 ноября 2013 г. (см. док. 13349, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-н Мендес Бота).

6.1.2. сотрудничества с Европейским союзом, в частности с его Агентством по основным правам, с целью проведения опроса относительно ситуации с насилием в отношении женщин во всех государствах-членах Совета Европы;

6.2. способствовать укреплению национальных правовых и политических механизмов в сфере борьбы с насилием в отношении женщин, в частности:

6.2.1. оказывая правовую консультативную и экспертную помощь при разработке законодательства;

6.2.2. поддерживая организацию профессиональной подготовки в вопросах, касающихся насилия в отношении женщин, для сотрудников полиции, судей, прокуроров и других представителей юридических профессий;

6.2.3. более тщательно изучая решения Европейского суда по правам человека по делам, касающимся насилия в отношении женщин и бытового насилия;

6.2.4. активизируя проекты и сотрудничество в области борьбы с насилием в отношении женщин для государств-членов и государств-наблюдателей Совета Европы, а также стран, парламенты которых имеют статус "партнера в укреплении демократии" при Ассамблее.

7. В отношении Стамбульской конвенции Ассамблея рекомендует Комитету министров:

7.1. активизировать меры по дальнейшей пропаганде подписания и ратификации Стамбульской конвенции (или присоединения к ней), в том числе государствами, не входящими в Совет Европы, и Европейским союзом;

7.2. обеспечить, чтобы Ассамблея была представлена в Группе экспертов по противодействию насилию в отношении женщин и бытовому насилию (GREVIO) в качестве наблюдателя и приглашалась принимать участие в заседаниях Комитета Сторон.

**Резолюции
1960 - 1965**



Резолюция 1960 (2013)¹

Предварительное издание

Наркотрафик из Афганистана – угроза европейской безопасности

Парламентская ассамблея

1. Наркотики представляют собой одну из серьезнейших проблем для современных обществ. Злоупотребление наркотиками разрушает здоровье и достоинство человека, они уносят тысячи жизней в Европе и приносят горе и отчаяние многим людям и их семьям.
2. Незаконный оборот и продажа наркотиков подрывают общественный порядок, подпитывают насильственную преступность, подрывают экономику, порождают стремление коррумпировать государственные учреждения, проникнуть в них и взять под контроль, а также разрушить ткань социума. Поэтому проблема наркотиков представляет собой серьезнейшую угрозу безопасности, социальному единству и верховенству права.
3. Кроме того, выручка от незаконной торговли наркотиками используется для финансирования международных преступных и террористических сетей, а также вооруженных повстанческих движений. Таким образом, наркотики представляют серьезную угрозу и для международного мира, стабильности и безопасности.
4. Героин и другие опиаты относятся к числу наиболее вредных наркотиков, употребляемых в Европе, и именно они являются причиной трех четвертей связанных с наркотиками случаев гибели людей.
5. Афганистан является крупнейшим источником героина и других опиатов, употребляемых в государствах-членах Совета Европы. Европа, включая Россию, является главным целевым рынком опиатов, происходящих из Афганистана.
6. Несмотря на многочисленные торжественные заявления, звучавшие в последние годы, международное сообщество так и не смогло остановить поток героина из Афганистана. Европейские страны дорогой ценой расплачиваются за неспособность

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 ноября 2013 г. (см. док. 13309, доклад Комиссии политическим вопросам и демократии, докладчик: лорд Джон Томлинсон).

сделать это. Ежегодно в Европу попадают десятки тонн героина, от которого гибнут тысячи людей.

7. Парламентская ассамблея считает чрезвычайно важным мобилизовать политическую поддержку со стороны государств-членов, государств-наблюдателей и государств-партнеров Совета Европы с целью активизации и повышения эффективности международного сотрудничества в таких областях, как:

7.1. борьба с выращиванием мака и производством героина и других опиатов в Афганистане;

7.2. ликвидация сетей доставки опиатов из Афганистана в Европу, а также сетей распространения в Европе;

7.3. ликвидация каналов утечки и незаконного оборота химических прекурсоров;

7.4. борьба с отмыванием и использованием поступлений от незаконной торговли наркотиками для целей преступной и террористической деятельности.

8. Предстоящий вывод Международных сил по содействию безопасности (ISAF) из Афганистана к 2014 году делает эту задачу еще более насущной.

9. Учитывая это, Ассамблея призывает парламенты государств-членов, наблюдателей и партнеров Совета Европы настоятельно призвать свои правительства:

9.1. в отношении Афганистана:

9.1.1. сделать политику борьбы с наркотиками одним из приоритетов программ сотрудничества с правительством Афганистана и оказания ему помощи;

9.1.2. укреплять правоохранительные ведомства Афганистана с целью пресечения каналов незаконного оборота наркотиков у источника, сделав акцент на борьбу с коррупцией;

9.1.3. усиливать поддержку наращивания потенциала правоохранительных ведомств Афганистана и расширить программы подготовки сотрудников правоохранительных служб Афганистана;

9.1.4. активизировать совместные операции с соответствующими правоохранительными ведомствами Афганистана, нацеленные на борьбу с подпольными лабораториями по производству героина и организованными преступными группами, связанными с торговлей наркотиками, а также сочетать эти операции с наращиванием усилий по комплексному развитию сельских территорий, созданию инфраструктуры и поддержке фермеров, производящих альтернативную продукцию;

9.1.5. помогать Афганистану в развитии его экономики и диверсификации сельского хозяйства, с тем чтобы уменьшить зависимость от поступлений от незаконной торговли наркотиками в

соответствии с Лимской декларацией и Международными руководящими принципами альтернативного развития (ноябрь 2012 года);

9.1.6. оказать всяческую поддержку Инициативе "Парижский пакт", направленной на борьбу с опиатами, происходящими из Афганистана, и эффективно сотрудничать в рамках этой инициативы;

9.2. в отношении соседних стран:

9.2.1. усилить поддержку мер по наращиванию потенциала правоохранительных ведомств в странах Центральной Азии и активизировать программы подготовки персонала правоохранительных ведомств центральноазиатских стран;

9.2.2. продолжить активизацию сотрудничества в борьбе с наркотиками на региональном уровне с участием стран Центральной Азии, Ирана, Пакистана, Индии и Китая, а также укреплять существующие механизмы координации и сотрудничества;

9.3. путем заключения соответствующих специальных соглашений создать условия для активизации оперативного сотрудничества между правоохранительными ведомствами, включая обмен информацией и разведанными, обмен наиболее эффективными формами и методами работы и проведение совместных расследований;

9.4. активизировать международное сотрудничество по борьбе с утечкой прекурсоров наркотиков и изучить пути ужесточения мониторинга торговли уксусным ангидридом (АА) путем создания баз данных о законных производителях, торговцах и конечных пользователях уксусного ангидрида, а также путем обмена соответствующей информацией;

9.5. активизировать сотрудничество в области конфискации и изъятия активов, полученных в результате незаконной торговли наркотиками.

10. Ассамблея решительно призывает государства-члены Совета Европы подписать и ратифицировать, если этого еще не сделано, Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (СДСЕ № 198), а государства, не являющиеся членами Организации, присоединиться к ней.

11. Ассамблея призывает государства-члены активизировать сотрудничество в сфере противодействия незаконной поставке наркотиков из Афганистана и прекурсоров наркотиков в Афганистан, а также с отмыванием поступлений от незаконной торговли наркотиками в рамках соответствующих механизмов Совета Европы, таких как Группа по сотрудничеству в области борьбы с наркоманией и незаконным оборотом наркотических средств (Группа Помпиду), Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) и Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (MONEYVAL).

12. И наконец, Ассамблея подчеркивает важность того, чтобы полицейские меры по борьбе с нелегальным оборотом и распространением наркотических средств сочетались с усилиями, направленными на снижение спроса на наркотики, на социальную реабилитацию лиц, употребляющих наркотики, которые зачастую сами являются наркодилерами, а также на улучшение социальных условий, которые благоприятствуют употреблению наркотиков. В этом контексте Ассамблея полагает, что любые попытки легализации употребления наркотических веществ противоречат этим целям и, следовательно, должны быть отвергнуты.



Резолюция 1961 (2013)¹

Предварительное издание

Участие государств, не входящих в Совет Европы, в его конвенциях

Парламентская ассамблея

1. Совет Европы стал лидером в принятии конвенций, направленных на обеспечение соблюдения прав человека, демократии и верховенства права в своих государствах-членах. Некоторые конвенции Совета Европы посвящены вопросам, которые касаются и государств, не входящих в Совет Европы, таким как борьба с терроризмом, отмыванием денег, торговлей детьми и защита личных данных.
2. Для стран, не входящих в Организацию, открыты большинство конвенций Совета Европы, однако воспользовались этой возможностью очень немногие.
3. Учитывая необходимость сохранения и укрепления его стандартов и ценностей, Совет Европы должен поощрять присоединение не входящих в него государств к соответствующим конвенциям.
4. Совету Европы следует сосредоточиться на государствах, которым уже было предложено присоединиться к документам Совета Европы, но которые еще не сделали этого. Можно было бы предусмотреть следующие меры:
 - 4.1. организация конференций, семинаров и учебных практикумов по темам, охватываемым соответствующими документами Совета Европы;
 - 4.2. организация в рамках министерских сессий и конференций церемоний подписания и/или ратификации документов Совета Европы;
 - 4.3. обсуждение вопроса о присоединении к конвенциям Совета Европы в ходе визитов на высоком уровне в соответствующие государства, особенно в государства, имеющие статус наблюдателя при Совете Европы, и в государства, парламенты которых имеют статус наблюдателя или "партнера в укреплении демократии" при Парламентской ассамблее;

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 ноября 2013 г. (см. док. 13291, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Хусейнов). См. также рекомендацию 2029 (2013).

4.4. предоставление информации о соответствующих конвенциях через бюро Совета Европы, осуществляющие связь с международными организациями;

4.5. установление контактов на политическом и техническом уровне в рамках Политики соседства и новых программ сотрудничества Совета Европы со странами средиземноморского региона и Центральной Азии.

5. В связи с будущими документами Совета Европы бюро Организации, осуществляющие контакты с международными организациями, должны ввести "процедуру раннего предупреждения", позволяющую информировать соответствующие международные организации и государства, не входящие в Совет Европы, об открытии переговоров по новым конвенциям Совета Европы, которые, по-видимому, будут открыты для государств, не входящих в Совет Европы.



Резолюция 1962 (2013)¹

Предварительное издание

Преследование

Парламентская ассамблея

1. Преследование представляет собой неоднократные акты вмешательства в личную жизнь, интенсивность которых со временем возрастает. Существует множество форм такого вмешательства. Одна из них, так называемое "киберпреследование", представляет собой настойчивое и угрожающее вторжение в личную жизнь через Интернет. Преследование вызывает стресс, беспокойство и страх. Оно представляет само по себе одну из форм насилия, однако может приводить и к другим формам насилия, включая убийство.

2. Около 10 процентов населения в Европе подвергалось или подвергнется преследованию. Подавляющее большинство жертв составляют женщины. Зачастую они не могут распознать ранние признаки этой формы насилия. Зачастую они не сообщают об этом, поскольку не считают каждый такой акт сам по себе угрозой. Когда они сообщают о нем, они не всегда получают ответ по существу, поскольку власти не видят, что вторжение в личную жизнь происходит по некой схеме, или поскольку в национальном праве отсутствует понятие преследования.

3. В этой связи Парламентская ассамблея считает, что принятие Австрией, Бельгией, Данией, Германией, Ирландией, Италией, Люксембургом, Мальтой, Нидерландами, Польшей и Соединенным Королевством законодательства о преследовании представляет собой важный шаг вперед. Несмотря на такие позитивные изменения, большинство стран Совета Европы не считают преследование уголовным преступлением.

4. Ассамблея полагает, что Конвенция Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210, "Стамбульская конвенция") может быть полезной в укреплении правовой базы борьбы с преследованием, поскольку Статья 34 требует, чтобы государства-участники установили за него конкретную уголовную ответственность.

5. Для эффективной борьбы с преследованием необходимо демистифицировать некоторые ложные концепции путем проведения информационно-просветительских кампаний, профилактических мероприятий, адресованных как всему населению, так и

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 ноября 2013 г. (см. док. 13336, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Вурм).

конкретным группам: преследованию подвергаются не только публичные фигуры. Это явление всегда приводит к дальнейшему насилию и не следует преуменьшать его опасность.

6. В свете этих соображений Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы:

6.1. в отношении борьбы с преследованием:

6.1.1. включить понятие преследования в свое уголовное законодательство в качестве конкретного преступления и обеспечить применение этого понятия. Определение преследования должно соответствовать Стамбульской конвенции и включать неисчерпывающий перечень форм поведения с конкретными примерами, в частности, такими как неоднократное следование за другим лицом, вступление в нежелательное общение с другим лицом или ситуация, когда человеку дают понять, что за ним наблюдают;

6.1.2. научить сотрудников правоохранительных органов выявлять случаи преследования и правильно реагировать на них;

6.1.3. поручить полиции расследовать и регистрировать случаи преследования;

6.1.4. обеспечить применение судебного запрета и в случаях преследования;

6.2. в отношении оказания помощи жертвам преследования:

6.2.1. выделять достаточно средств для создания и функционирования служб поддержки жертв преследования, таких как телефоны доверия, приюты, консультативные службы;

6.2.2. оказывать адресную поддержку несовершеннолетним, которые стали жертвами преследования, включая киберпреследование;

6.2.3. организовать специальную подготовку сотрудников этих служб поддержки в области преследования, включая киберпреследование;

6.3. в отношении профилактики преследования:

6.3.1. организовать информационно-просветительские кампании по борьбе с насилием, которые включали бы конкретные разделы, посвященные преследованию и киберпреследованию;

6.3.2. разработать для СМИ руководства по освещению насилия в отношении женщин, включая преследование, с тем чтобы обеспечить защиту жертв;

6.3.3. разработать и реализовать на практике программы реабилитации для преследователей с целью профилактики рецидива;

6.4. изучить вопрос о распространенности в государствах-членах случаев насилия в отношении женщин, включая преследование;

6.5. определить наиболее эффективные формы и методы работы по профилактике и пресечению преследования и организовать обмен этими формами и методами работы.

7. Ассамблея убеждена, что парламентарии призваны сыграть решающую роль в повышении уровня информированности о таком явлении, как преследование, и обеспечить принятие и применение соответствующего законодательства. В связи с этим Ассамблея призывает парламенты государств-членов:

7.1. настоятельно призвать свои правительства подписать, ратифицировать и выполнять Стамбульскую конвенцию и воздерживаться от внесения оговорок;

7.2. организовать парламентские дебаты и слушания по вопросу о преследовании.

8. Кроме того, Ассамблея призывает неправительственные организации:

8.1. способствовать повышению уровня информированности населения в целом о таком явлении, как преследование, и включить раздел, посвященный преследованию, в общие кампании, посвященные борьбе с насилием в отношении женщин и бытовым насилием;

8.2. активно содействовать ратификации и применению Стамбульской конвенции.



Резолюция 1963 (2013)¹

Предварительное издание

Насилие в отношении женщин в Европе

Парламентская ассамблея

1. Каждая четвертая женщина в Европе подвергалась насилию. Оно представляет собой одно из широко распространенных нарушений прав человека, а также является серьезной проблемой для здоровья. К сожалению, оно настолько укоренилось в обществе, что большинство людей даже не понимают его масштабов, серьезности и характера.
2. В марте 2013 года 57-я сессия Комиссии Организации Объединенных Наций по положению женщин (CSW57), полностью посвященная насилию в отношении женщин и девочек, стала поворотным этапом в борьбе с этим злом. Сессия четко обозначила эту проблему, в результате чего были приняты жесткие выводы; кроме того сессия призвала все государства мира принять жесткие меры, в том числе в рамках начатой Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций инициативы СОММИТ, призванной положить конец насилию в отношении женщин.
3. Благодаря усилиям Совета Европы и Франции 57-я сессия КПЖ позволила познакомить мировую общественность с Конвенцией Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210, "Стамбульская конвенция"). Эта Конвенция была совершенно справедливо упомянута как "золотой стандарт", поскольку она является наиболее полным международным документом, специально предназначенным для борьбы с насилием в отношении женщин.
4. Парламентская ассамблея приветствует позитивную реакцию 25 государств-членов Совета Европы на инициативу СОММИТ. Она признает, что большинство государств-членов ужесточают свои правовые и политические механизмы, предназначенные для борьбы с насилием в отношении женщин, и надеется, что несмотря на бюджетные трудности, обусловленные экономическим кризисом, они и далее будут рассматривать этот вопрос в качестве приоритетного, выделяя на эти цели достаточные ресурсы.

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 ноября 2013 г. (см. док. 13349, доклад Комиссии вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-н Мендес Бота).

См. также рекомендацию 2030 (2013).

5. Ассамблея также приветствует усиление поддержки Стамбульской конвенции, которую к настоящему времени подписали 32 государства-члена. Входящие в это число Австрия, Албания, Босния и Герцеговина, Италия, Португалия, Сербия, Турция и Черногория уже передали на хранение документы о ратификации; Андорра, Испания и Франция в настоящее время изучают вопрос о ратификации.

6. В свете таких позитивных тенденций Ассамблея полагает необходимым приложить все усилия для того, чтобы к концу 2013 года получить 10 ратификаций, необходимых для вступления Стамбульской конвенции в силу. В этом контексте она напоминает о той важнейшей роли, которую играют парламентарии, в частности, через Парламентскую сеть "Женщины, свободные от насилия", в том что касается продвижения подписания Стамбульской конвенции и обеспечения оперативного и эффективного процесса ратификации.

7. В связи с изложенным Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы:

7.1. незамедлительно подписать и/или ратифицировать Стамбульскую конвенцию, если этого еще не сделано;

7.2. воздержаться от заявлений и оговорок к Стамбульской конвенции или в любом случае не продлевать их;

7.3. присоединиться к инициативе СОММИТ, призванной положить конец насилию в отношении женщин, и выполнять свои обязательства в заявленные сроки.

8. Ассамблее, в том что касается ее деятельности, следует:

8.1. продолжать пропагандировать подписание и ратификацию Стамбульской конвенции, осуществляя мероприятия, ориентированные в первую очередь на парламентариев;

8.2. активизировать меры, направленные на повышение уровня информированности о насилии в отношении женщин среди населения в целом, действуя в сотрудничестве со средствами массовой информации;

8.3. организовать мероприятия по наращиванию потенциала национальных парламентов, необходимого для мониторинга выполнения Стамбульской конвенции на национальном уровне после ее вступления в силу;

8.4. расширить целевую аудиторию Парламентской сети "Женщины, свободные от насилия", учредив статус "друг сети", который Парламентская сеть сможет присваивать членам Европейского парламента, а также членам других парламентов;

8.5. стимулировать создание ее членами в своих национальных парламентах неформальных групп или секций, с тем чтобы положить конец насилию в отношении женщин.



Резолюция 1964 (2013)¹

Предварительное издание

Организация надлежащего управления в крупных городах

Парламентская ассамблея

1. Надлежащее управление крупными городами включает все формы координации и регулирования, которые способствуют повышению эффективности и транспарентности политической и административной системы и которые эффективно повышают качество жизни в городах. В течение многих лет участие граждан признавалось особенно ценным элементом надлежащего демократического управления на местном уровне.
2. Тем не менее, Парламентская ассамблея обеспокоена необходимостью поддержания высоких стандартов демократии и сохранения социальной сплоченности в городах, особенно в нынешние времена бюджетных трудностей и программ жесткой экономии, осуществляемых на всех уровнях власти, которые делают еще более важным привлечение граждан и жителей к процессам принятия решений.
3. Сталкиваясь с многочисленными вызовами урбанистического роста и реконструкции, крупные города оказываются в особенно сложных ситуациях, когда речь заходит о демократическом управлении и участии граждан. Крупные города относятся к числу "маяков" местной демократии, где различные события и инновации, равно как и препятствия, мешающие участию граждан, оказываются более заметными, чем где бы то ни было.
4. Три исследования, проведенные в Берлине, Стамбуле и Лондоне, продемонстрировали, что государственные ресурсы, выделяемые для функционирования механизмов участия граждан, находятся под угрозой и что иногда мнение граждан не выясняют или даже пренебрегают им. Более того, многие граждане, оказавшиеся в неблагоприятной экономической ситуации или столкнувшиеся с социальным отторжением, уже не считают для себя приоритетным вникать в то, что происходит в окружающем их общественном пространстве.
5. В такой ситуации Ассамблея предлагает всем государствам-членам Совета Европы продолжать стимулировать надлежащее управление на всех уровнях власти, обращать особое внимание на крупные города как демократические "лаборатории" и создавать законодательные и институциональные условия, облегчающие и стимулирующие проведение консультаций с гражданами, их участие и вовлечение в

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 ноября 2013 г. (см. док. 13350, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Доналдсон).

общественную жизнь на местном уровне. В таком контексте Ассамблея приветствует усилия Армении на посту председателя Комитета министров, в частности, проведение 19 июня 2013 года в Ереване совместно с Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы конференции "Представительная демократия на местном уровне", на которой обсуждались вопросы участия граждан в процессах принятия решений на местном и региональном уровне.

6. Надлежащее управление на местном уровне должно осуществляться в соответствии с принципами, установленными в "Стратегии инноваций и надлежащего управления на местном уровне", принятой Комитетом министров Совета Европы в марте 2008 года. Стандарты, характеризующие участие граждан в общественной жизни на местном уровне, содержатся также в рекомендации Комитета министров Rec(2001)19, касающейся участия граждан в общественной жизни на местном уровне, а также в более поздних документах, призванных стимулировать участие различных социальных категорий (молодежь, инвалиды и т.д.).

7. Ассамблея со своей стороны в течение многих лет подчеркивает важность механизмов, обеспечивающих участие граждан, полагая это важнейшей составной частью демократических процессов. Совсем недавно Ассамблея особо подчеркнула важность свободы собраний и слова, приняв резолюцию 1947 (2013) "Массовые протесты, посягательство на свободу собраний, СМИ и слова".

8. С целью консолидации и развития надлежащего демократического управления, а также участия граждан в общественной жизни на местном уровне, в немалой степени за счет изучения опыта некоторых крупных городов, Ассамблея призывает государства-члены:

8.1. создать законодательные и институциональные механизмы для местных демократических структур и процессов таким образом, чтобы обеспечить эффективное местное самоуправление в крупных городах;

8.2. стимулировать и продвигать технологии надлежащего управления, применяемые в крупных городах, в частности, применяя существующие европейские стандарты и организуя обмен передовым опытом на национальном и международном уровне (в том числе через ассоциации местных властей);

8.3. всегда, когда на национальном уровне проявляется усиленный интерес к развитию крупных городов (как это часто бывает со столицами или городами, где сосредоточена экономическая деятельность), обеспечивать, чтобы эта заинтересованность была транспарентной и чтобы местные власти, а через них и местные граждане, которых затрагивают проводимые преобразования, были в полной мере признаны в качестве заинтересованных сторон в процессах развития;

8.4. считать приоритетной задачей поддержание и дальнейшее развитие механизмов участия граждан в общественной жизни на местном уровне посредством выделения достаточных ресурсов, разработки надлежащих процедур, повышения квалификации кадров и уровня информированности граждан относительно различных возможностей участия;

8.5. наряду с организацией транспарентного процесса консультаций с гражданами по вопросам развития городских территорий, по инициативе государственных властей или частных структур (подход "сверху-вниз") стимулировать и развивать механизмы участия, через которые сами граждане могут активно участвовать в развитии на местном уровне, выражать свою озабоченность, стимулировать развитие, которое соответствует их нуждам, и активно участвовать в общественной жизни на местном уровне (подход "снизу-вверх");

8.6. разрабатывать и реализовывать специальные программы повышения информированности и образовательные программы по вопросам демократической гражданственности с привлечением молодежи с самого раннего возраста, с тем чтобы помочь им стать заинтересованными активными гражданами там, где они живут, независимо от их уровня образования или социального положения;

8.7. способствовать, когда это целесообразно, использованию коммуникационных технологий и социальных СМИ для обеспечения участия граждан в общественной жизни на местном уровне (специализированные веб-сайты, социальные сети, электронная почта, местное телевидение).



Резолюция 1965 (2013)¹

Предварительное издание

Дисциплина членов Парламентской ассамблеи

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея еще раз подтверждает свою готовность отстаивать право на свободное выражение мнений, которое является одной из важнейших привилегий парламентариев и существенным предварительным условием независимости избранных народных представителей. Существуют различные способы выразить свою позицию в контексте политической дискуссии, в частности, демонстрируя символы или логотипы или надевая на себя какие-то особые предметы одежды или костюмы, которые защищены правом на свободу выражения мнения. Тем не менее, любой, кто пользуется свободным правом выражения мнений, имеет определенные "обязанности и обязательства", объем которых будет зависеть от конкретной ситуации и используемых средств.

2. Поэтому представляется настоятельно необходимым четко сбалансировать свободу выражения мнений в Ассамблее с защитой репутации и чести личности, а также принимать во внимание необходимость гарантировать нормальное функционирование Ассамблеи. Важным шагом в этом направлении стала резолюция Ассамблеи 1854 (2011) "Обеспечение защиты от посягательств на честь и репутацию личности".

3. В последние годы Ассамблее приходилось рассматривать ситуации, когда поведение ее членов подвергалось критике коллегами и неправительственными организациями (НПО), что прямо или косвенно подрывало честь и репутацию членов и организаций в целом. Более того, в зале заседаний Ассамблеи и на заседаниях комиссий происходили некоторые необычные происшествия, что позволяет предполагать, что они могут повторяться или стать более обычным или более серьезным явлением в будущем. Нарушение существующих норм этики или ненадлежащее поведение парламентариев на парламентских форумах, включая Ассамблею, подрывают представительную демократию в целом и создают неверное представление у граждан.

4. Поэтому, напоминая о Статье 12 Регламента (Правил процедуры) Ассамблеи и Кодекса поведения членов Ассамблеи, Ассамблея полагает необходимым дополнить существующие положения, касающиеся поведения членов, с тем чтобы помочь председателю Ассамблеи и председателям комиссий интерпретировать Регламент

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 ноября 2013 г. (см. док. 13339, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам, докладчик: г-н Чоуп).

(Правила процедуры), принимать надлежащие меры по поддержанию порядка и обеспечивать нормальное течение заседаний, делая это таким образом, чтобы соблюдалось право членов на свободное выражение мнений.

5. В соответствии со Статьей 28 Устава Совета Европы (СЕД № 1) Ассамблея имеет право разрабатывать свои правила и организовывать внутренний порядок работы, включая право принимать дисциплинарные меры в отношении своих членов за ненадлежащее поведение, а также право налагать санкции за любое вмешательство в ее правила.

6. Соответственно, Ассамблея постановляет внести изменения в дополнительные тексты своего Регламента (Правил процедуры):

6.1. добавив в "Дополнительные положения, относящиеся к дебатам Ассамблеи" новое положение, озаглавленное "Поведение членов Парламентской ассамблеи во время дебатов Ассамблеи (Статья 21 Регламента (Правил процедуры))":

6.1.1. во исполнение Статей 19.1 и 20.1 Регламента (Правил процедуры) председатель Ассамблеи поддерживает порядок и правила приличия, обеспечивая, чтобы дебаты проходили цивилизованно и упорядоченно, в соответствии с правилами и установившейся практикой. Члены Парламентской ассамблеи ведут себя учтиво, вежливо и уважительно по отношению друг к другу, а также по отношению к председателю Ассамблеи и другому председательствующему лицу. Они воздерживаются от любых действий, которые могут нарушить ход работы. Настоящее положение применяется *mutatis mutandis* к заседаниям Бюро и комиссий. В отношении дисциплины членов Ассамблеи и соблюдения правил поведения применяются пункты 17-[20] Кодекса поведения членов Парламентской ассамблеи";

6.2. добавив в конце пункта 19 Кодекса поведения членов Парламентской ассамблеи фразу следующего содержания: "и/или информирует председателя соответствующего национального парламента. В случае грубых или неоднократных нарушений правил поведения данным членом и в соответствии с полномочиями и обязанностями, возложенными на председателя Ассамблеи Регламентом (Правилами процедуры), председатель может принять одно или несколько следующих решений: временное лишение права выступать и записываться в список выступающих, временное лишение права подписывать поправки, ходатайства или письменные заявления. Председатель соответствующим образом информирует Ассамблею".