



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
Парламентская ассамблея
<http://assembly.coe.int>



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE
СОВЕТ ЕВРОПЫ

ОЧЕРЕДНАЯ СЕССИЯ 2016 года

Третья часть

20-24 июня 2016 года

**ДОКУМЕНТЫ,
ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ**

Предварительное издание

Содержание

Рекомендации

- Рекомендация 2092 (2016) Борьба с чрезмерной сексуализацией детей (док. 14080)
- Рекомендация 2093 (2016) Культура и демократия (док. 14070)
- Рекомендация 2094 (2016) Транспарентность и открытость в европейских институтах (док. 14075)
- Рекомендация 2095 (2016) Парламентский иммунитет: оспаривание объема привилегий и иммунитетов, которыми пользуются члены Парламентской ассамблеи (док. 14076)

Резолюции

- Резолюция 2118 (2016) Беженцы в Греции: вызовы и риск – европейская ответственность (док. 14082)
- Резолюция 2119 (2016) Борьба с чрезмерной сексуализацией детей (док. 14080)
- Резолюция 2120 (2016) Женщины в вооруженных силах: достижение равенства, прекращение насилия на гендерной почве (док. 14073)
- Резолюция 2121 (2016) Функционирование демократических институтов в Турции (док. 14078)
- Резолюция 2122 (2016) Административное задержание (док. 14079)
- Резолюция 2123 (2016) Культура и демократия (док. 14070)
- Резолюция 2124 (2016) Образовательные и культурные сети мигрантов и диаспор (док. 14069)
- Резолюция 2125 (2016) Транспарентность и открытость в европейских институтах (док. 14075)
- Резолюция 2126 (2016) Характер мандата членов Парламентской ассамблеи (док. 14077)
- Резолюция 2127 (2016) Парламентский иммунитет: оспаривание объема привилегий и иммунитетов, которыми пользуются члены Парламентской ассамблеи (док. 14076)
- Резолюция 2128 (2016) Насилие в отношении мигрантов (док. 14066)
- Резолюция 2129 (2016) Безопасность дорожного движения в Европе как один из приоритетов здравоохранения (док. 14081)

**Рекомендации
2092 - 2095**



Рекомендация 2092 (2016)¹

Предварительное издание

Борьба с чрезмерной сексуализацией детей

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2119 (2016) "Борьба с чрезмерной сексуализацией детей", Парламентская ассамблея призывает Комитет министров обеспечить, чтобы этот вопрос был рассмотрен в рамках программы "Построение Европы для детей и вместе с ними" и, в частности, в новой Стратегии Совета Европы по обеспечению прав ребенка (2016-2021 годы), а также в рамках рабочих программ других органов Совета Европы.

2. В частности, Ассамблея предлагает Комитету министров:

2.1. довести указанную резолюцию до правительств государств-членов;

2.2. предложить вновь созданному специальному Комитету по правам ребенка (CAHENF) учитывать рекомендации, содержащиеся в указанной Резолюции 2119 (2016), и разработать конкретные мероприятия, направленные на борьбу с чрезмерной сексуализацией детей, а также на поддержку адресных мероприятий, проводимых другими органами Совета Европы в "горизонтальном" режиме;

2.3. в отношении мероприятий, проводимых другими органами Совета Европы:

2.3.1. поручить Комиссии по вопросам гендерного равенства (ГЕС) разработать новые стандарты, специально предназначенные для борьбы с чрезмерной сексуализацией детей;

2.3.2. поручить Руководящему комитету по СМИ и информационному обществу (CDMSI) уделять больше внимания защите детей в контексте своих мероприятий, касающихся прав человека пользователей Интернета.

¹ Обсуждение в Ассамблее 21 июня 2016 г. (22-е заседание) (см. док. 14080, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Валериу Гилецки). Текст, принятый Ассамблеей 21 июня 2016 г. (22-е заседание).



Рекомендация 2093 (2016)¹

Предварительное издание

Культура и демократия

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея, ссылаясь на свою резолюцию 2123 (2016) "Культура и демократия" подчеркивает, что культура является мощным инструментом предотвращения радикализации и расширения возможностей гражданского общества в плане формирования демократической гражданственности. Совет Европы обладает обширным опытом в области культуры и демократизации и обязан оставаться на переднем крае борьбы за то, чтобы культура была неотъемлемой частью демократического процесса.

2. В этом плане Ассамблея в полной мере поддерживает осуществляемую на межправительственном уровне разработку политики "мягкой силы" и информационных инструментов, призванных помочь государствам-членам сформировать новые культурные и межкультурные процессы и приветствует усилия по интеграции деятельности различных секторов в План действий по построению инклюзивных обществ (2016-2019 годы).

3. Исходя из этого, Ассамблея рекомендует Комитету министров:

3.1. поощрять сотрудничество между различными секторами Совета Европы с целью разработки инновационных подходов к политике в области культуры и поощрению многообразия, стремясь устанавливать стратегические ориентиры, позволяющие государствам-членам лучше интегрировать культурную деятельность в систему образования и облегчать доступ к культуре детям и молодежи из маргинализированных и малообеспеченных семей;

3.2. поддерживать проекты, направленные на интеграцию культурной деятельности в другие сферы, такие как здравоохранение и социальное обслуживание (в частности, для пожилых лиц и инвалидов), тюрьмы и пенитенциарные реабилитационные системы;

3.3. начать использовать Систему индикаторов состояния культуры и демократии (IFCD) как важного инструмента, призванного обеспечить

¹ Обсуждение в Ассамблее 23 июня 2016 г. (25-е заседание) (см. док. 14070, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-жа Весна Марьянович). Текст, принятый Ассамблеей 23 июня 2016 г. (25-е заседание).

политическую поддержку и инвестиции в культуру на всех уровнях (местном, региональном, национальном и европейском).

4. Ассамблея полагает, что недавно принятая Европейским союзом Стратегия международных культурных связей является важным шагом вперед и согласуется с тезисом, что культура должна быть центральным элементом при принятии политических решений, и в связи с этим предлагает Комитету министров и Европейскому союзу активизировать контакты и увеличить число своих проектов, имеющих целью пропаганду европейских культурных ценностей.



Неофициальный перевод

Рекомендация 2094 (2016)¹

Предварительное издание

Транспарентность и открытость в европейских институтах

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2125 (2016) "Транспарентность и открытость в европейских институтах", Парламентская ассамблея рекомендует Комитету министров:

1.1. незамедлительно завершить разработку правового документа по регламентации лоббистской деятельности;

1.2. отразить роль внеинституциональных структур в Совете Европы и необходимость принятия там, где это требуется, мер по регламентации их деятельности;

1.3. подготовить сравнительное исследование и анализ действенности регламентации лоббистской деятельности в государствах – членах Совета Европы;

1.4. настоятельно призвать государства, которые еще не сделали этого, подписать и/или ратифицировать Конвенцию о доступе к официальным документам (СДСЕ № 205);

1.5. активизировать сотрудничество с Европейским союзом, с тем чтобы способствовать его присоединению к Конвенции о доступе к официальным документам и к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД №173), а также участию в деятельности Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО).

¹ Обсуждение в Ассамблее 23 июня 2016 г. (26-е заседание) (см. док. 14075, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-жа Наташа Вучкович, и док. 14096, заключение Комиссии по правилам процедуры, иммунитетам институциональным вопросам, докладчик г-жа Чиора Тактакишвили). Текст, принятый Ассамблеей 23 июня 2016 г. (26-е заседание).



Рекомендация 2095 (2016)¹

Предварительное издание

Парламентский иммунитет: оспаривание объема привилегий и иммунитетов, которыми пользуются члены Парламентской ассамблеи

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея подчеркивает, что в отношении ее членов принимаются нормы, касающиеся иммунитетов и определяемые набором положений, содержащихся в Уставе Совета Европы (СЕД № 1), Генеральном соглашении о привилегиях и иммунитетах Совета Европы и Протоколе к нему (СЕД №№ 2 и 10), а также в Регламенте (Правилах процедуры) Ассамблеи.

2. В соответствии с Генеральным соглашением о привилегиях и иммунитетах Совета Европы, заключенным во исполнение статьи 40 Устава, члены Парламентской ассамблеи пользуются тремя видами защиты:

2.1. парламентское освобождение от ответственности, гарантируемое Статьей 14 Генерального соглашения, обеспечивает им иммунитет от любого судебного преследования – уголовного, гражданского и административного – за выражение мнения или поданные голоса при исполнении парламентских обязанностей и призвано защитить независимость членов Ассамблеи, а также обеспечить им свободу суждений, выражения мнения или принятия решений;

2.2. парламентская неприкосновенность (Статья 15 Генерального соглашения), которая защищает их от любого ареста, задержания или судебного преследования за пределами национальной территории на территории любого другого государства-члена помимо национального иммунитета, которым они обладают в своем государстве;

2.3. свободное передвижение (Статья 13 Генерального соглашения).

3. Как указывается в статье 67 Регламента (Правил процедуры) Ассамблеи и отмечается в ее резолюции 2127 (2016) "Парламентский иммунитет: оспаривание объема привилегий и иммунитетов, которыми пользуются члены Парламентской ассамблеи" такие иммунитеты предоставляются с тем, чтобы сохранить целостность

¹ Обсуждение в Ассамблее 23 июня 2016 г. (26-е заседание) (см. док. 14076, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам, докладчик: г-жа Лилиана Палиховичи). Текст, принятый Ассамблеей 23 июня 2016 г. (26-е заседание).

Ассамблеи и обеспечить независимость ее членов при осуществлении ими своего европейского мандата.

4. Ассамблея решительно осуждает нарушения некоторыми государствами – членами Совета Европы статуса привилегий и иммунитетов членов Ассамблеи, особенно принципа свободного передвижения, и ожидает, что Комитет министров обратится к государствам-членам с призывом действовать при строгом соблюдении своих обязательств, вытекающих из вышеупомянутых положений Устава Совета Европы и Генерального соглашения о привилегиях и иммунитетах и Протокола к нему, а также гарантировать их эффективное применение.

**Резолюции
2118 - 2129**



Резолюция 2118 (2016)¹
Предварительное издание

Беженцы в Греции: вызовы и риски – европейская ответственность

Парламентская ассамблея

1. Паническая реакция Европы на кризис с беженцами и мигрантами зажала Грецию между двумя суровыми реалиями: закрытием "бывшей Югославской Республикой Македония" своей границы с Грецией и необходимостью выполнения Соглашения между Европейским союзом и Турцией на Эгейских островах (Соглашение между ЕС и Турцией). В результате этого на материковой части Греции оказались заблокированными 46 тысяч беженцев и мигрантов и еще 8500 человек - на островах. Греция была вынуждена нести совершенно непосильное бремя лишь в силу своего местоположения на географической карте; впрочем, и с других точек зрения она, возможно, менее других стран Европейского союза способна нести такую ответственность.

2. Греческая система предоставления убежища в течение длительного времени страдает от целого ряда недостатков, которые, как установил Европейский суд по правам человека в 2011 году, становятся причиной нарушений Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5). Несмотря на усилия греческих властей и успехи, достигнутые в некоторых областях, глубинные структурные проблемы остаются в значительной степени нерешенными и по сегодняшний день – в период, когда система предоставления убежища испытывает как никогда сильную нагрузку, а правительство сталкивается с гигантскими политическими, административными и бюджетными проблемами еще и в других областях.

3. Значительная часть ответственности за нынешнюю ситуацию ложится на Европейский союз, который молчаливо поддержал закрытие границ вдоль западно-балканского маршрута и заключил 16 марта соглашение с Турцией. Тем не менее, вплоть до сего времени Европейский союз так и не оказал Греции достаточную поддержку и не обеспечил справедливое распределение обязанностей между своими государствами-членами. В частности, государства – члены Европейского союза сообща не смогли удовлетворить запросы о прикомандировании персонала, необходимого для обеспечения эффективного функционирования греческой системы предоставления убежища, особенно на Эгейских островах, где содержится большая часть лиц в поиске убежища; сообща они не смогли дать какого-либо вразумительного ответа на

¹ Обсуждение в Ассамблее 21 июня 2016 г. (21-е заседание) (см. док. 14082 и приложение, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Тинеке Стрик). Текст, принятый Ассамблеей 21 июня 2016 г. (21-е заседание).

соглашения 2015 года о переселении лиц, признанных беженцами. Хотя финансовая поддержка стала выделяться, деньги сами по себе ничего не решают без наличия в Греции административных возможностей и структур, необходимых для эффективного освоения этих средств.

4. Кризис с беженцами и мигрантами в восточном Средиземноморье должен быть в полной мере признан в качестве европейской и глобальной, а не только греческой проблемы. Единственным эффективным ответом может стать ответ, основанный на уважении прав человека беженцев и мигрантов в соответствии с основными ценностями, общими для Совета Европы, Европейского союза и их государств-членов, а также на основе подлинной солидарности и практического распределения ответственности. Однако возникают серьезные сомнения относительно устойчивости нынешней ситуации, когда десятки тысяч беженцев и мигрантов все еще проживают в лагерях, условия в которых не соответствуют международным стандартам, ситуация на Эгейских островах с момента заключения Соглашения между ЕС и Турцией продолжает ухудшаться, а система предоставления убежища на континентальной части страны по-прежнему не функционирует. Для стабилизации ситуации в Греции необходимо выполнить два основных условия: обеспечить оперативную регистрацию и обработку всех обращений о предоставлении убежища, что зависит в первую очередь от греческих властей, при наличии поддержки Европейского союза, а также оперативное выполнение государствами своих обязательств по переселению, что зависит главным образом от других стран. Если два этих условия не будут выполнены, существует серьезная опасность возникновения в Греции тяжелого гуманитарного кризиса.

5. Первыми жертвами ситуации в Греции стали беженцы и мигранты. Парламентская ассамблея особенно обеспокоена следующими аспектами:

5.1. на Эгейских островах лица в поиске убежища, которые не были осуждены за какие-либо преступления, содержатся на сомнительных правовых основаниях в центрах приема в условиях, которые совершенно не отвечают стандартам для тюрем, т.е. в некоем административном "чистилище", практически не получая никакой информации о своем положении и в полной неопределенности в отношении своего будущего;

5.2. уязвимые лица, включая детей и женщин, содержатся в центрах содержания вместе с недовольными, разочарованными молодыми мужчинами, подвергаясь опасности насилия, эксплуатации и издевательств;

5.3. лица в поиске убежища, находящиеся на Эгейских островах, подвергаются риску возвращения в Турцию на основании Соглашения между ЕС и Турцией от 18 марта 2016 года, несмотря на тот факт, что такое возвращение представляется несовместимым с законодательством Европейского союза и международным правом;

5.4. условия в большинстве центров приема на континенте, многие из которых не пригодны для такого использования, совершенно не отвечают приемлемым стандартам с точки зрения переполненности, крова, питания, санитарных условий и медицинской помощи. Такие условия вынуждены переносить и многие дети;

- 5.5. тысячи других людей, опять же включая детей, живут в неофициальных лагерях в еще более ужасных и опасных условиях, чем в центрах приема;
- 5.6. беженцев и мигрантов слишком часто лишают свободы, поскольку, несмотря на изменения в государственной политике, власти все еще не в состоянии оценить и проанализировать в каждом конкретном случае необходимость и соразмерность такой меры, как лишение свободы отдельных лиц, или же систематически применять меры, альтернативные лишению свободы. Условия содержания в иммиграционных центрах по-прежнему гораздо ниже соответствующих стандартов;
- 5.7. не обеспечивается эффективная защита прав и интересов несопровождаемых и разделенных с семьями детей в связи с проблемами в системе оценки возраста, системе опеки, наличием адекватных возможностей размещения и предоставлением информации. Многие несопровождаемые и разделенные с семьями дети содержатся, якобы для их собственной защиты, в унижительных условиях в полицейских участках, совершенно не приспособленных для этой цели;
- 5.8. до сих пор совершенно не ясно, позволят ли недавние масштабные преобразования в системе предоставления убежища обеспечить ранее отсутствовавшие базовые процессуальные гарантии при рассмотрении ходатайств о предоставлении убежища.
6. В связи с этим Ассамблея призывает греческие власти:
- 6.1. обеспечить, чтобы условия в центрах приема соответствовали международным стандартам, выполняя все технические рекомендации Европейского комитета по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (КПП), сформулированные в предварительных замечаниях, сделанных по итогам визита, состоявшегося в апреле 2016 года;
- 6.2. применять и регулярно рассматривать основания для содержания в центрах приема, обеспечивая, чтобы они полностью соответствовали положениям Европейской конвенции о правах человека, а также разделять на группы всех задержанных и вновь прибывающих лиц, с тем чтобы размещать в приемлемых условиях лиц, относящихся к уязвимым категориям;
- 6.3. незамедлительно освобождать тех, чье постоянное содержание в центрах приема больше не может быть оправдано и немедленно освободить всех детей и их родителей или сопровождающих взрослых;
- 6.4. обеспечить наличие достаточных по размеру открытых центров по приему соответствующего типа и качества, способных вместить всех лиц в поисках убежища, находящихся на островах на свободе;
- 6.5. обеспечить, чтобы процедура отклонения ходатайств о предоставлении убежища, подаваемых лицами, прибывающими из Турции, применялась в строгом соответствии с законодательством Европейского союза и международным правом;

- 6.6. обеспечить наличие в континентальной части страны достаточных по вместимости объектов соответствующего типа и качества для всех лиц в поиске убежища, включая тех, кто в настоящее время находится в неофициальных лагерях и обустроить существующие объекты, с тем чтобы они отвечали международным стандартам, действуя в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и профильными неправительственными организациями, в первую очередь удовлетворяя потребности уязвимых групп населения, таких как дети и женщины;
- 6.7. помещать мигрантов, и особенно лиц в поиске убежища, в места лишения свободы лишь в случае очевидной необходимости, действуя соразмерно, а также обеспечить, чтобы условия содержания иммигрантов соответствовали международным стандартам, в полном объеме выполняя рекомендации, содержащиеся в подготовленном в марте 2016 года докладе КПП;
- 6.8. гарантировать права и интересы несопровождаемых и разлученных с семьями детей, обеспечивая, в частности, надлежащее применение при любых обстоятельствах процедуры оценки возраста, укрепляя систему опеки с созданием механизма поддержки для прокуроров, предоставляя достаточные и пригодные места для размещения, всячески избегая лишения этих детей свободы и предоставляя им информацию и консультативную помощь в связи с их ситуацией и правами;
- 6.9. обеспечить, чтобы реформированная система предоставления убежища в кратчайшие сроки стала полностью работоспособной, чтобы предварительная регистрация осуществлялась быстро и эффективно, чтобы в сжатые сроки были рассмотрены накопившиеся ходатайства и апелляции, и чтобы новые ходатайства рассматривались оперативно и в полном соответствии со стандартами Европейского союза, а также стандартами Европейской конвенции о правах человека;
- 6.10. публиковать последовательную, логичную, ясную, полную и понятную информацию в отношении ситуации в связи с центрами приема, задержанием, возможностями приема, процедурами предоставления убежища и хода обработки поступивших обращений, а также в отношении оперативных возможностей и деятельности службы по предоставлению убежища.
7. Ассамблея также призывает Европейский союз, его государства-члены и государства, участвующие в схеме переселения, в соответствующих случаях:
- 7.1. оперативно и в полном объеме удовлетворять просьбы Европейского бюро поддержки предоставления убежища о прикомандировании национальных сотрудников в поддержку греческой службы предоставления убежища;
- 7.2. разрешить греческим властям набирать дополнительный персонал и выделить им достаточные ресурсы для удовлетворения насущных потребностей;

- 7.3. оперативно и в полном объеме выполнить соглашения от сентября 2015 года о переселении из Греции без ненужных бюрократических препон или дополнительных требований;
- 7.4. эффективно сотрудничать с греческими властями, обеспечивая соблюдение положений Дублинского регламента о воссоединении семей;
- 7.5. обеспечить эффективное и действенное предоставление финансовой помощи структурам, работающим на местах в Греции, с тем чтобы гарантировать реализацию долгосрочных проектов в интересах беженцев и мигрантов, избегая ненужных бюрократических осложнений и проволочек;
- 7.6. публиковать последовательную, логичную, ясную, полную и понятную информацию в отношении ситуации в связи с центрами приема, в т.ч. в отношении лиц, вернувшихся в Грецию, возможностей и деятельности персонала, прикомандированного при посредничестве Европейского союза для поддержки греческих властей, оказания финансовой поддержки греческим властям и другим профильным структурам в Греции, а также выполнения соглашений о переселении;
- 7.7. быть готовыми к тому, что нынешний подход может не сработать, и заранее разработать альтернативные решения, с тем чтобы избежать наблюдавшейся до настоящего времени неготовности и рефлексивности при урегулировании кризиса.
- 7.8. пересмотреть Соглашение между ЕС и Турцией в свете критических замечаний УВКБ ООН, а также организаций "Врачи без границ" и "Эмнести интернэшнл";
- 7.9. воздерживаться от перечисления средств в Грецию на основании Дублинского регламента, до тех пор пока Комитет министров не прекратит мониторинг выполнения Грецией постановления по делу "M.S.S. против Бельгии и Греции";
- 7.10. разработать комплексную, устойчивую политику в отношении беженцев на основе распределения обязанностей и соблюдения стандартов Европейского союза, а также стандартов Европейской конвенции о правах человека и Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев.



Резолюция 2119 (2016)¹
Предварительное издание

Борьба с чрезмерной сексуализацией детей

Парламентская ассамблея

1. СМИ, торговая реклама, телевизионные программы и товары повседневного пользования регулярно используются для "чрезмерной сексуализации" детей, особенно девочек, показывая изображения женщин и мужчин, а в некоторых случаях и детей, в виде сексуальных объектов. Легкий доступ к неподобающему, порнографическому и даже незаконному контенту в Интернете ставит под угрозу невинность и частную жизнь детей. Такое явление, как "секстинг" (обмен изображениями откровенно сексуального характера через мобильные устройства или другими способами через Интернет), захлестнуло европейские школы, зачастую приводя к серьезным психологическим травмам. Это лишь несколько примеров изощренного и не столь изощренного сексуального давления, которое ощущают на себе сегодня дети в излишне сексуализированной среде.

2. Парламентская ассамблея весьма обеспокоена чрезмерной сексуализацией детей, которая серьезно влияет на восприятие ими общества в целом, а также на их самовосприятие. Чрезмерная сексуализация детей может серьезно повлиять на их самоуважение, благополучие, связи, равные возможности и успеваемость в школе. В некоторых случаях она может приводить к сексуальному насилию и к причинению серьезного вреда их психическому и физическому здоровью.

3. Следует безотлагательно принять меры, прежде чем эти тенденции еще более укоренятся в обществе, увеличив число детей, страдающих от их пагубных последствий. Государственные власти должны разработать эффективное законодательство и осуществлять меры и программы по предотвращению чрезмерной сексуализации детей; родителей и учителей следует вооружить средствами, позволяющими доносить до детей идеи борьбы с этим явлением; СМИ и рекламную индустрию следует призвать изменить свои подходы к маркетингу и воздерживаться от непрерывного насаждения гендерных стереотипов, а при необходимости ввести юридические ограничения.

¹ Обсуждение в Ассамблее 21 июня 2016 г. (22-е заседание) (см. док. 14080, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Валериу Гилецки). Текст, принятый Ассамблеей 21 июня 2016 г. (22-е заседание).

См. также рекомендацию 2092 (2016).

4. В свете изложенного Парламентская ассамблея настоятельно призывает государства-члены:

4.1. собирать научные доказательства, проводя продольные исследования, посвященные последствиям неуместной чрезмерной сексуализации детей, особенно девочек, путем сбора данных с целью оказания помощи в разработке надлежащих законодательных и политических мер, а также анализируя существующую международную литературу по вопросу чрезмерной сексуализации детей для достижения более полного понимания серьезности этого явления и нынешнего уровня знаний в научном сообществе;

4.2. принять законодательные меры по ограничению неуместного сексуализированного изображения детей в СМИ и в рекламе, опираясь, в частности, на Конвенцию Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (СДСЕ № 201, "Лансаротская конвенция") и указания, содержащиеся в рекомендации Комитета министров CM/Rec2013(1) по вопросу гендерного равенства и СМИ, соблюдая при этом основное право на свободу выражения мнения, гарантируемое Статьей 10 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5);

4.3. принять политические и практические меры, направленные на то, чтобы информировать родителей, просвещать их и напоминать им об опасности, которой подвергаются их дети в чрезмерной сексуализированной среде (в частности, учить распознавать признаки, свидетельствующие о стрессе или травмах), а также готовить родителей к тому, чтобы конструктивно просвещать своих детей по этим весьма деликатным вопросам;

4.4. принять меры, обеспечивающие разработку программ сексуального образования и обучения основам взаимоотношений полов в школах, и обеспечить поддержку педагогического персонала, отвечающего за такое образование, с тем чтобы информировать детей о реалиях повседневного давления, которое они испытывают в СМИ, школах и другом социальном контексте, а также для защиты их от нежелательного сексуального внимания;

4.5. обеспечить специальную подготовку сотрудников учреждений в сфере воспитания детей и ухода за ними таким образом, чтобы они могли конструктивно общаться с детьми и вступать с ними в доверительный диалог;

4.6. призвать органы по надзору за СМИ и рекламной индустрией обеспечить гарантии человеческого достоинства и, в частности, прав детей; призвать создать такие надзорные органы там, где они отсутствуют, а также обеспечить наличие доступных и эффективных механизмов рассмотрения жалоб;

4.7. призвать СМИ и рекламную индустрию защищать достоинство и невинность детей при выпуске своей продукции, используя для этого механизмы саморегулирования, внутренние кодексы поведения и другие добровольные меры, а также просвещать сотрудников этих секторов о влиянии чрезмерно сексуального контента на детей;

4.8. продвигать и поддерживать меры государственной политики, учреждения, стратегии и инструменты, имеющие целью повышение уровня информированности детей и молодежи о неуместной сексуализации, и помогая им сопротивляться таким тенденциям, поддерживая подходы и структуры (такие как центры безопасного Интернета и линии помощи по телефону), а также привлекать детей к созданию и разработке инструментов и базовых постулатов;

4.9. поддержать воспитание, которое дети получают от родителей дома, расширяя программы для детей, показывающие опасности чрезмерного сексуализированного общества и которые:

4.9.1. осуществляются дома и в школах (начальных и средних), а также через социальные сети с учетом возрастных особенностей;

4.9.2. включают информацию относительно уважения частной жизни и уважения других людей;

4.9.3. прививают детям навыки критического отношения к контенту СМИ и повышают устойчивость детей к давлению со стороны сверстников, уменьшая таким образом пагубные последствия сексуализированных изображений.



Резолюция 2120 (2016)¹
Предварительное издание

Женщины в вооруженных силах: достижение равенства, прекращение насилия на гендерной почве

Парламентская ассамблея

1. Сегодня на вооруженные силы возлагается все более широкий круг задач, которые не ограничиваются национальной обороной и предполагают участие в операциях по поддержанию мира за рубежом, а также во внутренних операциях в контексте борьбы с терроризмом. В то же время, профессионализация армий и рост конкуренции с другими работодателями приводят к тому, что вооруженные силы все более заинтересованы в привлечении специалистов, обладающих различными профессиональными навыками и способностями.
2. В связи с этим набор и сохранение большего числа женщин в составе персонала становится важным вопросом для вооруженных сил. Однако, хотя в последние десятилетия армии в Европе все охотнее принимают на службу женщин, они по-прежнему составляют лишь очень незначительное меньшинство в военных структурах, особенно среди командного состава.
3. Женщины, которые идут на службу в вооруженные силы, сталкиваются со средой, которая была задумана мужчинами и для мужчин. Они подвергаются многочисленным видам дискриминации и сталкиваются с негибкими планами прохождения службы и мировоззрением, которое все еще определяется чисто мужским подходом к вооруженным силам.
4. Парламентская ассамблея осуждает тот факт, что сексуальные домогательства и посягательства в отношении женщин все еще являются распространенным явлением в вооруженных силах. Зачастую соблюдение существующих внутренних традиций рассматривается как фактор единства; при этом не признается, что многообразие расширяет оперативные возможности. Представляется жизненно важным изменить ментальность, активизировать усилия по недопущению такого насилия и создать механизмы для эффективного рассмотрения жалоб.
5. Ссылаясь на свою рекомендацию 1742 (2006) и рекомендацию CM/Rec(2010)4 Комитета министров "О правах человека военнослужащих", Ассамблея подчеркивает, что от военнослужащих можно ожидать соблюдения прав человека в ходе операций

¹ Обсуждение в Ассамблее 21 июня 2016 г. (22-е заседание) (см. док. 14073, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Маривон Блондэн). *Текст, принятый Ассамблеей* 21 июня 2016 г. (22-е заседание).

лишь в том случае, если соблюдение этих прав гарантировано внутри самих вооруженных сил. Ассамблея также отмечает, что Конвенция Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210) охватывает все типы насилия и применяется как в мирное время, так и в ходе вооруженных конфликтов.

6. В свете изложенного Ассамблея призывает государства – члены Совета Европы:

6.1. в связи с набором военнослужащих и организацией прохождения службы:

6.1.1. адаптировать стратегии набора таким образом, чтобы устранить стереотипы и привлекать в вооруженные силы больше женщин, в том числе для исполнения воинских обязанностей;

6.1.2. в процессе набора и принятия решений по организации прохождения службы делать акцент на определении навыков, необходимых для выполнения задач, которые стоят сегодня перед вооруженными силами;

6.1.3. открыть для женщин все должности во всех родах войск;

6.1.4. при наборе женщин делать акцент на инициативные меры, доверяя им функции, к которым они ранее не допускались; изучить физические критерии, применяемые при наборе таких специалистов, а также вопрос о целесообразности осуществления пилотных проектов, призванных стимулировать набор женщин для выполнения таких функций;

6.1.5. активно способствовать расширению участия женщин в операциях за рубежом, включая выполнение воинских обязанностей; привлекать консультантов по гендерным вопросам при проведении вооруженными силами любых операций за рубежом на всех этапах подготовки и развертывания;

6.1.6. создавать более гибкие возможности прохождения службы с целью расширения путей доступа к самым высоким должностям;

6.1.7. принять комплексные последовательные меры по обеспечению баланса между работой и личной жизнью для всех военнослужащих;

6.1.8. регулярно учитывать гендерные соображения при обсуждении любых вопросов, касающихся введения, продолжения или отмены воинской службы;

6.1.9. изучить причины трудностей, с которыми сталкиваются многие женщины при наборе на военные должности, причины, по которым военная карьера женщин зачастую оказывается короче, чем карьера служащих с ними мужчин, и причины, по которым женщины и мужчины покидают вооруженные силы до наступления пенсионного возраста или окончания их контрактов;

6.2. в отношении создания в вооруженных силах атмосферы, благоприятствующей гендерному равенству:

6.2.1. во всех звеньях военной иерархии взять твердое обязательство изменить ментальность и внутреннюю культуру в вооруженных силах, с тем чтобы любые различия воспринимались позитивно и приносили пользу;

6.2.2. включить гендерные вопросы в программы обучения на всех этапах военной подготовки и обеспечить, чтобы в военных учебных заведениях преподавали как женщины, так и мужчины;

6.2.3. создать должности консультантов по гендерным вопросам во всех органах, с тем чтобы гендерные вопросы регулярно принимались во внимание, а также были неотъемлемым элементом повседневной работы;

6.2.4. создать и поддерживать функционирование сетей женщин-военнослужащих;

6.2.5. обеспечить, чтобы снаряжение и форма разрабатывались с учетом особенностей анатомии женщин и чтобы казармы были приспособлены для размещения как мужчин, так и женщин;

6.3. в отношении борьбы с насилием на гендерной почве в вооруженных силах:

6.3.1. обеспечить, чтобы законодательство, применяемое в отношении военнослужащих, включая в соответствующих случаях уголовное законодательство, однозначно запрещало любые формы насилия на гендерной почве, а также эффективно и в полном объеме применялось; обеспечить также, чтобы внутренние кодексы поведения предусматривали в этой связи жесткие меры, которые были бы хорошо известны и применялись на всех уровнях;

6.3.2. разработать и обеспечить систематическое проведение политики абсолютной недопустимости насилия на гендерной почве и довести до всех военнослужащих, что такое поведение будет считаться недопустимым в вооруженных силах;

6.3.3. довести до всех эшелонов военной иерархии необходимость такой политики;

6.3.4. создать механизмы, например бесплатные "горячие линии" телефонной связи, с помощью которых жертвы могли бы конфиденциально и анонимно подавать неофициальные жалобы и получать беспристрастные советы по поводу их ситуации;

6.3.5. облегчить жертвам доступ к механизмам подачи официальных жалоб и создать механизмы уведомления, которые не зависели бы от военной иерархии, к которой относятся жертвы;

6.3.6. оказывать помощь и поддержку жертвам, когда они сообщают о злоупотреблениях;

6.3.7. определить эффективные меры наказания и применять их к лицам, виновным в насилии, поскольку простой перевод жертвы сексуальной агрессии в другое место службы не может считаться адекватной реакцией;

6.3.8. подписать и/или ратифицировать, если этого еще не сделано, Конвенцию Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия.

7. Принимая во внимание, что парламентарии могут сыграть важную роль в демократическом надзоре за вооруженными силами, Ассамблея призывает национальные парламенты государств-членов:

7.1. активно добиваться гендерного баланса в парламентских органах, занимающихся вооруженными силами;

7.2. активно отслеживать с помощью парламентских дебатов, запросов и докладов выполнение своими странами резолюции 1325 "Женщины, мир и безопасность" и других резолюций ООН по этому вопросу, касающихся, в частности, положения женщин в вооруженных силах, и выступать с законодательными инициативами по достижению соответствующих целей;

7.3. проводить парламентские расследования относительно положения женщин в вооруженных силах их стран, в частности, в том что касается рассмотрения вооруженными силами жалоб на домогательства и другие формы насилия на гендерной почве;

7.4. призвать независимые органы, в том числе парламентских комиссаров, омбудсменов и комитеты по вопросам равенства, которые обладают требуемыми полномочиями в отношении вооруженных сил, расследовать эти вопросы.



Резолюция 2121 (2016)¹
Предварительное издание

Функционирование демократических институтов в Турции

Парламентская ассамблея

1. С 2004 года Турция ведет с Парламентской ассамблеей постмониторинговый диалог. В своей резолюции 1925 (2013) Ассамблея призвала Турцию, которая является одним из основателей Совета Европы и стратегическим партнером Европы, продолжать усилия по согласованию своего законодательства и правоприменительной практики со стандартами Совета Европы и выполнить остающиеся требования, сформулированные в рамках постмониторингового диалога. Турция по-прежнему приходится сталкиваться со сложной и неблагоприятной геополитической ситуацией, возникшей в связи с войной в Сирии и в соседних странах, а также в связи с террористическими актами на ее территории. Продолжающийся конфликт в Сирии привел к дальнейшему увеличению массового притока беженцев в Турцию. Ассамблея еще раз выражает свою признательность Турции за предпринятые ею с 2011 года выдающиеся усилия по приему почти 3 миллионов беженцев (из которых 262 тысячи проживают в лагерях беженцев), нуждающихся в жилье, образовании, доступе к социальной и медицинской помощи. В течение более пяти лет Турция проводит "политику открытых дверей" в отношении сирийцев, которые бежали от войны в своей стране, и в соответствии со своими международными обязательствами соблюдает принцип невысылки. Ассамблея выражает турецким властям признательность за принятые ими меры по улучшению условий жизни сирийских беженцев, в частности, посредством выдачи разрешений на работу начиная с 15 января 2016 года. Ассамблея также высоко оценивает выдающиеся финансовые усилия государства по решению этого вопроса, несмотря на остающиеся проблемы, в частности, отсутствие возможности у 400 тысяч детей сирийских беженцев получить какое-либо образование.

2. В августе 2014 года страна провела первые прямые выборы Президента Республики. Парламентские выборы были организованы 7 июня 2015 года, а 1 ноября 2015 года состоялись досрочные парламентские выборы. Хотя в ноябре 2015 года Партия справедливости и развития (АКР) обеспечила себе большинство в парламенте, Партия демократии народов (НДР) – политическая партия прокурдской направленности, которая ранее прошла в парламент через выборы независимых кандидатов и впоследствии сформировала партийную группу, – впервые вошла в

¹ Обсуждение в Ассамблее 22 июня 2016 г. (23 и 24-е заседания) (см. док. 14078 и приложение, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами – членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), содокладчики: г-жа Ингебьёрг Годскесен и г-жа Наташа Вучкович). *Текст, принятый Ассамблеей 22 июня 2016 г. (24-е заседание).*

парламент в качестве политической партии, преодолев 10-процентный избирательный порог, который Ассамблея неоднократно призывала существенно снизить.

3. Интеграция с Европейским союзом остается стратегической целью Турции. В контексте соглашения 2016 года между ЕС и Турцией по вопросу миграционного кризиса и выполнения "дорожной карты", имеющей целью либерализацию визового режима, Ассамблея приветствует недавнюю ратификацию Протокола № 15 о внесении изменений в Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (СДСЕ №213); Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми (СДСЕ №197), Дополнительного протокола к Конвенции о передаче осужденных лиц (СЕД №167) и Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (СДСЕ №198). Ассамблея отмечает, что интеграция с Европейским союзом остается стратегической целью Турции. В связи с этим она надеется, что открытие новых глав, в частности главы 23 ("судебная система и основные права") и главы 24 ("правосудие, свобода и безопасность"), позволит консолидировать процесс реформ и активизировать проводимую Советом Европы для Турции работу по согласованию ее законодательства и правоприменительной практики со стандартами Совета Европы. Отношения между Турцией и Европейским союзом, которые должны укрепляться, будут иметь большое значение не только для стабильности и процветания обеих сторон, но и для всего региона.

4. Недавние события в Турции, связанные со свободой СМИ и свободой выражения мнения, эрозия верховенства права и нарушения прав человека в ходе проведения антитеррористических операций на юго-востоке Турции вызвали, однако, серьезные вопросы в отношении функционирования ее демократических институтов. К этим выводам пришли авторы нескольких докладов, принятых различными мониторинговыми механизмами Совета Европы, такими как Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) и Комиссар по правам человека, отметившие одни и те же серьезные проблемы, которые Турции следует незамедлительно решить.

5. Обнародование 17 и 25 декабря 2013 года коррупционных дел, в которых якобы замешаны четыре министра и сын тогдашнего премьер-министра г-на Реджепа Тайипа Эрдогана, стало отправной точкой изменений во внутривластных процессах, в частности, принятие ограничительного законодательства (внесение изменений в Уголовный и в Уголовно-процессуальный кодексы в 2014 году и в Закон о внутренней безопасности в марте 2015 года), а также ужесточение контроля исполнительной власти над судебной (внесение изменений в Закон о Высшем совете судей и прокуроров в 2014 году), создание в июне 2014 года специальных судов ("уголовные мировые суды") и принятие в марте 2015 года Закона № 5651 об Интернете, который расширяет права Управления по телекоммуникациям (ТІВ) по блокированию веб-сайтов.

6. Ассамблея сожалеет, что мирные переговоры по решению курдского вопроса завершились провалом летом 2015 года, что поставило под сомнение процесс расширения культурных и лингвистических прав курдской общины, который был начат и успешно продвигался в предыдущий период, включая достижение политического представительства курдской общины в парламенте после парламентских выборов 2015 года и досрочных парламентских выборов. Прекращение мирных переговоров в апреле 2015 года привело к июлю 2015 года к нарастанию насилия и террористическим,

актам с использованием взрывных устройств со стороны РКК и ответным репрессивным мерам со стороны турецких сил безопасности, включая введение с декабря 2015 года в некоторых районах на юго-востоке Турции комендантского часа с целью проведения операций по обеспечению безопасности.

7. В этом контексте Ассамблея весьма обеспокоена принятым 20 мая 2016 года Великим национальным собранием Турции решением лишить большое число парламентариев иммунитета от судебного преследования, для чего было временно приостановлено действие Статьи 83 (первая фраза) Конституции и, таким образом, отменена практика рассмотрения по существу каждого отдельного случая. И хотя это решение коснулось парламентариев, принадлежащих ко всем политическим группам, Ассамблея с обеспокоенностью отмечает, что данное решение непропорционально отразилось на оппозиционных партиях, в частности на Партии демократии народов, многие члены которой на основании Закона о борьбе с терроризмом (№ 3713) были обвинены за сделанные заявления. Ассамблея еще раз напоминает об обращении, содержащемся в ее резолюции 1925 (2013), настоятельно призывая турецкое правительство пересмотреть законодательство и правоприменительную практику в отношении терроризма в соответствии с европейскими стандартами, с тем чтобы сузить сферу применения определения и ввести критерий пропорциональности.

8. Ассамблея напоминает, что парламентский иммунитет в первую очередь призван дать избранным представителям возможность работать и самовыражаться, не опасаясь преследований со стороны исполнительной власти, судов или политических оппонентов. В связи с этим она обеспокоена возможными политическими последствиями этого решения, которое может неблагоприятно отразиться на парламентской жизни и создать угрозу для здоровой политической атмосферы, которая необходима Турции для решения сегодняшних проблем, включая террористические угрозы и настоятельную необходимость решения курдского вопроса мирными политическими средствами. Несмотря на поступающие сообщения об отсутствии независимости судебной системы, Ассамблея настоятельно призывает власти Турции обеспечить, чтобы дела, возбуждаемые против парламентариев, рассматривались в соответствии со стандартами Совета Европы, касающимися справедливого следствия и судебного разбирательства, а также соблюдения свободы выражения мнения, которую Турция обязалась отстаивать.

9. В последние годы Турции приходится сталкиваться с широкомасштабными и неоднократными террористическими актами, совершаемыми так называемым "Исламским государством Ирака и Леванта" (ИГИЛ/Даеш), Рабочей партией Курдистана (РКК) и аффилированной с РКК организацией "Ястребы свободы Курдистана" (ТАК). В результате этих террористических актов в Анкаре, Суруче, Стамбуле, Бурсе и Диярбакыре погибли сотни человек. Кроме того, пограничный город Килис подвергается обстрелу с сирийской территории. Ассамблея однозначно осуждает эти акты и любые террористические действия, а также насилие, совершаемые РКК, Даеш и любой другой организацией, что является абсолютно нетерпимым. Ассамблея подчеркивает право и обязанность Турции бороться с терроризмом и решать проблемы безопасности для защиты своих граждан. Однако она напоминает, что эти операции по обеспечению безопасности должны проводиться в соответствии с международным правом и с соблюдением принципа пропорциональности и необходимости. Турции необходимо обеспечить правильный баланс между безопасностью и личными свободами.

10. Операции по обеспечению безопасности резко активизировались на юго-востоке Турции, начиная с августа 2015 года. Несмотря на заверения турецких властей о готовности обеспечить баланс между свободой и безопасностью при проведении полицейских и военных операций на юго-востоке Турции, с тем чтобы защитить право граждан на жизнь, которое является важнейшим правом, а также обеспечить общественную безопасность. Ассамблея весьма обеспокоена гуманитарными последствиями беспрецедентно длительного, соблюдаемого в течение нескольких месяцев круглосуточного комендантского часа в 22 районах, включая Сур, Сильван (провинция Диярбакыр), Нусайбин, Даргечит (провинция Мардин), центр Ширнак, Джизре, Силопи, Идиль (провинция Ширнак) и Юксекова (провинция Хаккяри). Этот комендантский час затронул 1,6 млн человек и привел к перемещению не менее 355 тысяч человек, а также к ограничению доступа к воде, электроэнергии, образованию, медицинской помощи, включая неотложную медицинскую помощь, что оказалось фатальным для многих жителей этих городов. По сведениям Фонда прав человека Турции, по состоянию на 20 апреля погибло не менее 338 гражданских лиц. По данным Министерства внутренних дел, за период с июля 2015 года по 13 мая 2016 года в ходе операций погибли 458 сотрудников сил безопасности, а 3321 сотрудник был ранен, тогда как начальник Генерального штаба Турции объявил, что по состоянию на 23 мая 2016 года на турецкой территории уничтожено 2583 члена PKK и еще 2366 – в Ираке в результате воздушных ударов.

11. Как четко указывается в заключении Венецианской комиссии, подготовленном по поручению председателя Комиссии Ассамблеи по мониторингу, комендантский час, "введенный после августа 2015 года, не опирается на конституционные и законодательные положения, которые конкретно регламентируют применение исключительных мер в Турции, включая комендантский час. Для соблюдения этого законодательства любые меры, связанные с комендантским часом, должны быть увязаны с введением чрезвычайного положения, как это предусмотрено статьями 119-122 Конституции". В соответствии с этими статьями Конституции комендантский час может быть объявлен лишь в контексте военного или чрезвычайного положения, а введение и того, и другого требует решение парламента, который таких решений не принимал. Ассамблея ожидает, что Турция будет соблюдать собственное законодательство и внесет изменения в свою правовую базу в соответствии с заключением Венецианской комиссии по данному вопросу от 13 июня 2016 года.

12. Несмотря на предпринимаемые турецкими властями усилия по снабжению перемещенных лиц продовольствием и обеспечению их жильем, временной работой в государственных учреждениях, а также по оказанию социальной помощи, включая выплату компенсаций за потерянные доходы, будущее перемещенных лиц является неопределенным. Представляется, что значительная часть территорий, где действует комендантский час, подверглась разрушениям во время и после введения комендантского часа, а также в ходе последующих операций по разминированию территории. Особое сожаление вызывает ситуация в древней части Сура, которая в 2015 году была признана ЮНЕСКО объектом мирового культурного наследия.

13. Поступают сведения о грубых нарушениях прав человека, в частности в Джизре, которые требуют должного и эффективного расследования, включая сбор доказательств до разминирования территорий. Ассамблея полагает, что доступ к информации благодаря расширению присутствия СМИ и точному и неискаженному освещению

ситуации на юго-востоке Турции средствами массовой информации, транспарентность процедур, а также преследование лиц, совершивших преступления или нарушивших права человека, способствовали бы восстановлению доверия. Ассамблея отмечает, что Турция является одной из 116 стран, которые еще в 2001 году открыто предложили задействовать у себя специальные процедуры Организации Объединенных Наций. Ассамблея приветствует недавний визит Рабочей группы ООН по насильственным и недобровольным исчезновениям в марте 2016 года, визит г-на Нилса Муйжниека, Комиссара по правам человека Совета Европы, на юго-восток Турции в апреле 2016 года и объявленный визит представителей Верховного комиссара ООН по правам человека. Она предлагает Турции рассмотреть вопрос о создании группы по установлению фактов с участием независимых экспертов и лиц, пользующихся доверием всех сторон в турецком обществе, для наблюдения за ситуацией в области прав человека в пострадавших округах и публикации заслуживающих доверия докладов. Ассамблея также призывает Турцию укрепить независимые национальные правозащитные органы, с тем чтобы повысить уровень доверия к этим механизмам и расширить практику их использования.

14. Ассамблея также выражает серьезную обеспокоенность по поводу гибели четырех гражданских лиц (Хуссейин Паксой (16 лет), Серхат Алтун, Чихан Караман и Орхан Тунч), которые получили серьезные ранения во время комендантского часа в Чизре. Вопреки временным мерам, принятым Европейским судом по правам человека, правительство Турции отказало этим гражданским лицам в доступе к медицинской помощи. Ассамблея отмечает, что адвокат Рамазан Демир, который обратился в Суд по поводу введения временных мер с целью направления этих и многих других раненых гражданских лиц в больницы, был арестован 4 июня 2016 года.

15. Ассамблея отмечает, что в отношении 63 сотрудников сил безопасности в связи с их неправомерным поведением в ходе операций на юго-востоке Турции инициировано административное расследование. Она ожидает, что турецкие власти эффективно расследуют все другие сведения о неправомерном поведении сотрудников сил безопасности в ходе этих операций. Тем не менее, Ассамблея возмущена подготовкой Парламентской комиссией по национальной обороне нового ретроактивного законодательства, которое допускает юридическое преследование военнослужащих за нарушение прав человека лишь с разрешения вышестоящих начальников и наделяет армию полномочиями по проведению операций по обеспечению безопасности в обход юрисдикции судов под предлогом срочности. Ассамблея серьезно обеспокоена тем, что такие события могут стать еще одним посягательством на верховенство права.

16. Принятие правительством 21 марта 2016 года чрезвычайного постановления об экспроприации в отношении Сура (Диярбакыр) вызвало озабоченность перемещенных лиц. Отсутствие информации в отношении юридических процедур, будущих проектов городской застройки и права перемещенных лиц вернуться жить в свои кварталы вызывает много вопросов. Отсутствие транспарентной информации подпитывает страхи и неопределенность среди заинтересованных лиц. Ассамблея ожидает, что Турция будет должным образом учитывать потребности местного населения и обеспечит справедливую компенсацию за потери, понесенные гражданскими лицами при проведении процедур экспроприации, которые должны осуществляться в соответствии со стандартами Совета Европы и с учетом прав собственности и их гарантий, как это предусмотрено Европейской конвенцией о правах человека.

17. Ассамблея также обеспокоена тем, что напряженность и столкновения могут охватить и другие части Турции. Она настоятельно призывает РКК прекратить свою террористическую деятельность и сложить оружие. Ассамблея также призывает правительство Турции использовать политические средства для прекращения эскалации насилия. Турецкому парламенту, который мог бы стать политическим форумом для мирного разрешения этого конфликта, следует рассмотреть вопрос о создании механизмов возобновления мирного процесса, включая учреждение совместной межпартийной парламентской комиссии или комиссии "истины и примирения", что позволило бы дать новый импульс процессу и залечить старые раны. Политические решения следует обсудить в парламенте с участием всех заинтересованных политических сил. Таким образом, для обеспечения возможности обсуждения избранными представителями вопросов, представляющих общественный интерес, не опасаясь вмешательства со стороны исполнительной или судебной власти, следует создать надлежащую систему парламентской неприкосновенности, которая исключала бы неприкосновенность в случае высказываний, содержащих подстрекательства к ненависти, насилию или разрушению демократических прав и свобод.

18. Ассамблея также обеспокоена арестом на юго-востоке Турции 21 демократически избранного курдского мэра и отстранением от должности еще 31 мэра на основании противоречивых обвинений в "оказании помощи и пособничестве террористической организации", что лишь повредило и без того слабым местным властям в зоне конфликтов. Ассамблея призывает всех политических лидеров на центральном и местном уровне действовать более широко и терпимо с целью решения существующих проблем на основе диалога и распределения ответственности. Демократические политические партии должны осуждать и занимать твердую позицию в отношении терроризма при полном соблюдении прав человека, верховенства права и стандартов Совета Европы.

19. Объявленная подготовка закона, который предоставит губернаторам право назначать новых мэров, также вызывает вопросы с точки зрения соблюдения положений Европейской хартии местного самоуправления (СЕД № 122), которую Турция ратифицировала в 1992 году. Ассамблея еще раз призывает Турцию продолжить в соответствии с требованиями постмониторингового диалога работу по децентрализации при полном соблюдении территориальной целостности страны, а также ратифицировать Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств (СЕД № 148) и Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств (СЕД № 157), что также может способствовать восстановлению доверия между общинами.

20. В связи со свободой выражения мнения и свободой СМИ Ассамблея разделяет обеспокоенность Комиссара Совета Европы по правам человека относительно "вызывающего тревогу излишне широкого использования понятия терроризма для наказания за ненасильственные заявления, а также криминализации любых высказываний, которые лишь совпадают с предполагаемыми интересами какой-либо террористической организации". Ассамблея настоятельно призывает Турцию в полной мере выполнять свои обязательства по всем правозащитным договорам, которые она ратифицировала. Ассамблея по-прежнему обеспокоена расширительным толкованием Закона о борьбе с терроризмом, который противоречит стандартам Совета Европы. В связи с этим она еще раз напоминает, что еще в 2013 году она призвала Турцию пересмотреть состав преступлений, связанных с терроризмом и участием в преступной

организации, в соответствии с Планом действий по предотвращению нарушений Европейской конвенции о правах человека, принятым Турцией в феврале 2014 года.

21. Напоминая о своей резолюции 2035 (2015) "Обеспечение безопасности журналистов и свободы СМИ в Европе", Ассамблея выражает обеспокоенность по поводу последних событий, касающихся свободы выражения мнения и свободы СМИ, которые следует понимать в свете практики применения Европейским судом по правам человека Статьи 10 Конвенции. Есть основания для беспокойства по поводу того, что произошедшая в последние годы смена собственников медийных компаний, обслуживающих бизнес-интересы, была мотивирована существенным политическим влиянием на СМИ и привела к его усилению.

22. Ассамблея полагает, что злоупотребление статьей 299 ("Оскорбление Президента Республики"), выразившееся в возбуждении в течение двух лет около 2 тысяч дел в отношении журналистов и ученых, а также в отношении обычных граждан, ведет к необоснованному ограничению свободы выражения мнения, принимая во внимание практику применения Европейским судом по правам человека Статьи 10 Конвенции. Она напоминает в этой связи, что дела о клевете могут рассматриваться в рамках гражданского процесса или в соответствии с общими положениями Статьи 125 Уголовного кодекса об оскорблениях.

23. Ассамблея осуждает призыв Министерства иностранных дел Турции к своим гражданам, проживающим за границей, сообщать о случаях проявления неуважения к Президенту Турции с целью возбуждения дел в зарубежных странах.

24. Ассамблея серьезно обеспокоена преследованием журналистов после проведения ими расследований по вопросам, вызывающим всеобщий интерес. Следует обеспечить возможность проведения турецкими и иностранными журналистами расследований по всем вопросам и во всех регионах. Ассамблея потрясена вынесенными этим журналистам приговорами, предусматривающими длительное тюремное заключение. Она ожидает, что судебные учреждения в дальнейшем будут принимать решения в свете сложившейся практики Европейского суда по правам человека, а власти согласуют законодательство и его интерпретацию внутренними судами со стандартами Совета Европы. В этой связи Ассамблея особо отмечает важную роль Конституционного суда Турции в обеспечении свободы выражения мнения и свободы СМИ, а также возможность индивидуального обращения в Конституционный суд, которая остается одним из эффективных механизмов защиты прав, охватываемых Европейской конвенцией о правах человека.

25. Преследование представителей академических кругов, которые подписали мирное обращение, призывающее прекратить вооруженную кампанию на юго-востоке Турции, и обвиняющее правительство в нарушении международного законодательства ("Мы не будем участвовать в этом преступлении"), является еще одним примером, вызывающим серьезные вопросы по поводу сферы применения антитеррористического законодательства. В настоящее время ведется следствие в отношении 495 ученых из числа 1128 лиц, первоначально подписавших обращение. По имеющейся информации, 14 января 2016 года полиция на непродолжительный срок задержала 27 человек. 15 января 2016 года генеральный секретарь Совета Европы сделал заявление, в котором высказал свою обеспокоенность по поводу этих задержаний. Четверо подписавших обращение (Эсра Мунган, Музаффер Кайа, Киванч Эрсой и Мерал Камчи) были

арестованы и взяты под стражу 16 марта 2016 года по обвинению в "пропаганде терроризма" (Статья 7.2 Закона о борьбе с терроризмом). На первом слушании прокурор постановил отклонить обвинение в терроризме и счел целесообразным начать расследование на основании Статьи 301 Уголовного кодекса ("Оскорбление государства") при наличии соответствующей санкции министерства юстиции. Пока же четверо ученых были освобождены 22 апреля 2016 года. В отношении других лиц, подписавших обращение, дисциплинарное или уголовное расследование было начато за призыв положить конец насилию, который, по мнению Комиссара по правам человека, находится в рамках свободы слова, независимо от того, согласен кто-то с этим призывом или нет.

26. Ассамблея по-прежнему обеспокоена наличием большого числа заблокированных веб-сайтов (110 тысяч) и требований об удалении контента из Твиттера. Блокирование веб-сайтов представляет собой совершенно непропорциональную меру, которая препятствует осуществлению населением своего права на доступ к информации и ее распространение в Интернете, а также негативно влияет на плюрализм в СМИ и свободу выражения мнения. Она настоятельно призывает Турцию обновить свою правовую базу в соответствии с Европейской конвенцией о правах человека и, в частности, пересмотреть Закон № 5651 об Интернете в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии (которые будут приняты в июне 2016 года) по вопросу регламентации опубликования информации в Интернете и борьбы с преступлениями, совершаемыми с помощью таких публикаций.

27. Ассамблея напоминает, что журналисты и другие работники СМИ вносят важный вклад в общественную дискуссию и в процесс формирования мнений, необходимый в демократическом обществе. Государства-члены Совета Европы обязаны обеспечивать свободу выражения мнения, защиту журналистов и доступ к информации, а также создавать условия, позволяющие им стоять на страже общественных и социальных интересов, информируя общественность по вопросам, представляющим общий или публичный интерес. В настоящее время властями принимается слишком много мер, включая проведение расследований, следственных действий и интерпретацию Уголовного кодекса внутренними судами, оказывающих парализующее действие. Нападения на журналистов и органы СМИ, наложение арестов на СМИ (которое подрывает права собственности), давление на журналистов и наказание журналистов, делающих свою работу, приводят к самоцензуре. В связи с этим Ассамблея призывает Турцию обеспечить благоприятную атмосферу для свободы выражения мнения, которая гарантируется Статьей 10 Конвенции, и выполнить рекомендацию CM/Rec(2016)4 Комитета министров о защите журналистики и безопасности журналистов и других работников СМИ.

28. Ассамблея полагает, что дальнейшее совершенствование правовой базы поможет стране преодолеть существующие ограничения свободы выражения мнения. В свете заключения, принятого в марте 2016 года Венецианской комиссией, Ассамблея предлагает Турции:

28.1. отменить Статью 299 Уголовного кодекса ("Оскорбление Президента Республики");

28.2 отменить Статью 301 ("Унижение турецкой нации, государства Турецкой Республики, органов и институтов государства") или внести в нее изменения, с

тем чтобы все содержащиеся в ней понятия были ясными, конкретными и предсказуемыми, чтобы ее применение ограничивалось высказываниями, подстрекающими к насилию или ненависти, и чтобы она интерпретировалась внутренними судами в соответствии с прецедентным правом Европейского суда по правам человека;

28.3. ограничить применение Статьи 216 и обращаться к соразмерным уголовным мерам наказания лишь в случаях открытого подстрекательства к насилию, вооруженного сопротивления или беспорядков и не наказывать за жесткую критику принимаемых властями мер. Более того, ее следует применять лишь в крайних случаях религиозных оскорблений, которые преднамеренно и серьезно нарушают общественный порядок, или призывов к публичному насилию, а не за обычное святотатство;

28.4. обеспечить строгое толкование Статьи 314 ("Участие в вооруженной организации"), с тем чтобы применять ее лишь к делам, не связанным с осуществлением прав на свободное выражение мнения и свободу собраний в соответствии с установившимся в практике Кассационного суда, критерием, который заключается в том, что действия, вменяемые обвиняемому, должны "в своем постоянстве, многообразии и интенсивности" свидетельствовать о его или ее "органической связи" с вооруженной организацией, а также позволять считать, что он или она совершили свои действия осознанно и намеренно в рамках "иерархической структуры" данной организации.

29. Ассамблея призывает власти Турции рассмотреть эти предложения в рамках Рабочей группы по вопросам свободы выражения мнения, созданной в 2016 году министерством юстиции и Советом Европы в рамках Плана действий Турции по предотвращению нарушений Европейской конвенции о правах человека. Она ожидает, что по согласованию с Советом Европы будут подготовлены и приняты необходимые поправки к законодательству.

30. Она настоятельно призывает Турцию продолжать сотрудничество с Советом Европы и выполнить рекомендации Группы ГРЕКО в процессе реализации Стратегии судебной реформы, которая направлена на создание более надежной системы правосудия, независимое и беспристрастное выполнение судебных функций и проведение судебного разбирательства в разумные сроки. Она приветствует принятие 30 апреля 2016 года для решения этих вопросов в качестве первого шага "Плана действий по повышению транспарентности и усилению борьбы с коррупцией (2016-2019 годы)".

31. В связи с обеспечением верховенства права Ассамблея весьма обеспокоена недавними высказываниями Президента Республики и министров против выполнения решения Конституционного суда о незаконности досудебного содержания под стражей журналистов, проводящих расследования, которое было основано на прецедентном праве Европейского суда по правам человека. Ассамблея настоятельно призывает власти Турции воздерживаться от необоснованного вмешательства в деятельность судебной системы и не ставить под сомнение верховенство права. Ассамблея, однако, высоко ценит тот факт, что все решения Конституционного суда по индивидуальным обращениям были выполнены.

32. Независимость судебной системы гарантируется Конституцией. После проведения в 2010 году конституционного референдума в судебной системе было реализовано несколько пакетов мер. Они предусматривают активизацию работы избранных судей и прокуроров в Высшем совете судей и прокуроров, что представляет собой положительное явление. Однако недавние события и внесение в 2014 году изменений в Закон о Высшем совете судей и прокуроров породили вопрос об отсутствии независимости судебной системы и необоснованном вмешательстве исполнительной власти.

33. Группа ГРЕКО отметила в своем докладе, опубликованном в марте 2016 года, что назначение избранных представителей в Высший совет судей и прокуроров в 2014 году, применение дисциплинарных разбирательств, включая увольнение ряда представителей судебного корпуса, потенциальное влияние исполнительной власти в этом органе заставили возобновить дискуссию относительно роли и независимости Высшего совета судей и прокуроров, что серьезно подрывает доверие общественности к судебным институтам. Ассамблея разделяет эту озабоченность и призывает Турцию:

33.1. выполнить рекомендации Группы ГРЕКО, касающиеся, в частности, усиления гарантий пребывания судей в своей должности, и обеспечить, чтобы оценка эффективности судей и прокуроров, а также принятие в отношении них дисциплинарных мер осуществлялись свободно, без необоснованного влияния;

33.2. продолжить пересмотр Закона о Высшем совете судей и прокуроров с целью уменьшения влияния в Совете исполнительной ветви власти.

34. Ассамблея отмечает также, что в 2014 году борьба с терроризмом распространилась на движение Гюлена (так называемая "параллельная государственная структура"), бывшего союзника АКР. Чистка государственных институтов от предполагаемых последователей Гюлена порождает вопросы в отношении соблюдения процессуальных гарантий. Эта мера особенно сильно повлияла на судебную систему, в которой перевод, арест, задержание большого числа судей и прокуроров могли оказывать устрашающее воздействие на членов судебного корпуса.

35. И наконец, Ассамблея, приветствуя создание региональных судов, отмечает, что проект закона о реорганизации Кассационного суда и Государственного совета вызывает определенные вопросы. В связи с этим она поручает Венецианской комиссии подготовить заключение по данному законопроекту и конституционным аспектам назначения членов высших судебных органов. Кроме того, Ассамблея предлагает соответствующим властям получить заключение Конституционного суда Турции, а также обеспечить, чтобы в принимаемых законах учитывались рекомендации Венецианской комиссии.

36. Ассамблея приходит к выводу, что последние события, касающиеся свободы СМИ и свободы выражения мнения, эрозия верховенства права и сообщения о нарушениях прав человека в связи с операциями по борьбе с терроризмом на юго-востоке Турции, представляют собой угрозу функционированию демократических институтов и готовности страны выполнять свои обязательства перед Советом Европы. Ассамблея будет и далее внимательно следить за вопросами, затронутыми в настоящем докладе, в частности, за ситуацией на юго-востоке Турции, в том что касается прав человека, на основе информации, предоставляемой ее Комиссией по мониторингу. Ассамблея

напоминает, что турецким властям предлагается выполнить остающиеся требования в рамках постмониторингового диалога с Парламентской ассамблеей. Она еще раз заявляет о готовности Совета Европы, в частности Венецианской комиссии, поддержать усилия властей Турции в этом направлении. Ассамблея отмечает, что прогресс, достигнутый по всем 12 вопросам постмониторингового диалога, включая вопросы, обсуждаемые в настоящей резолюции, будет оценен в докладе по итогам мониторинга, который будет представлен в 2017 году.



Резолюция 2122 (2016)¹
Предварительное издание

Административное задержание

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея подчеркивает значение права на свободу и безопасность, гарантируемого Статьей 5 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5, "Конвенция"). Никто не может быть лишен свободы, иначе как в случаях, перечисленных в ограниченном перечне, приведенном в Статье 5.1.
2. Напоминая о своей резолюции 1707 (2010) "Содержание под стражей лиц в поиске убежища и нелегальных мигрантов в Европе", Ассамблея подчеркивает, что в пункте 1.f) Статьи 5 Конвенции подчеркивается, что административное задержание в ситуациях, связанных с иммиграцией, допускается лишь в том случае, если оно опирается на точную и доступную правовую базу, обеспечивающую, что такое задержание преследует конкретную процессуальную цель и осуществляется в соответствии с защитными стандартами, такими как определенность (включая максимальную продолжительность) и необходимость (являясь крайней мерой, применяемой для предотвращения въезда или обеспечения эффективной высылки), причем все это должно происходить под контролем суда.
3. Ассамблея обеспокоена злоупотреблением практикой административного задержания в некоторых государствах-членах для наказания политических оппонентов, получения признаний в отсутствие адвоката и/или под принуждением или, как представляется, для того чтобы задушить мирные протесты.
4. В отношении использования административного задержания как инструмента предотвращения терроризма и других угроз национальной безопасности Ассамблея:
 - 4.1. напоминает, что чисто профилактическое задержание лиц, подозреваемых в намерении совершить уголовное преступление, недопустимо в соответствии со Статьей 5 Европейской конвенции о правах человека в интерпретации Европейского суда по правам человека;
 - 4.2. отмечает, что сами по себе ограничения (в отличие от лишения) свободы допустимы в соответствии со Статьей 2 Протокола № 4 к Конвенции (СЕД № 46) в

¹ Обсуждение в Ассамблее 22 июня 2016 г. (24-е заседание) (см. док. 14079, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: лорд Ричард Балф). Текст, принятый Ассамблеей 22 июня 2016 г. (24-е заседание).

интересах национальной безопасности, безопасности населения и для предотвращения преступлений;

4.3. отмечает, что задержание лиц, подозреваемых в том, что они представляют собой угрозу национальной безопасности, может быть допустимо в форме досудебного задержания, когда имеются разумные основания полагать, что такое лицо уже совершило уголовное преступление, включая конкретные преступления в форме определенных противоправных действий по подготовке особо опасных преступлений, или же действий, направленных на поддержку террористической деятельности, например, финансирование террористической организации, пропаганда ее деятельности или вербовка членов для этой организации.

5. В связи с этим Ассамблея призывает все заинтересованные государства-члены воздерживаться от:

5.1. применения административного задержания как инструмента регулирования миграции и не выходить за узкие рамки целей, допустимых в соответствии со Статьей 5 Конвенции;

5.2. административного задержания политических оппонентов, правозащитников и журналистов с целью принудить или убедить их другими средствами признаться в совершении уголовного преступления;

5.3. административного задержания участников или потенциальных участников мирных протестов, с тем чтобы помешать им принять участие в данной протестной акции или же удержать их от участия в таких протестных акциях в будущем.

6. Ассамблея призывает все государства-члены использовать для защиты национальной безопасности или безопасности населения и для предотвращения преступлений, включая террористические акты, такие инструменты, которые обеспечивают соблюдение прав человека. В частности, Ассамблея рекомендует:

6.1. применять ограничения свободы, не связанные с задержанием, такие как запрещение лицам, подозреваемым в том, что они представляют угрозу для национальной безопасности, посещать некоторые места или даже обязывая их оставаться на определенной территории, с тем чтобы предотвратить потенциально опасные действия; при необходимости такие ограничения могут применяться с использованием электронных браслетов;

6.2. принять, в случае необходимости, и регулярно применять законы, позволяющие считать уголовным преступлением некоторые действия по подготовке особо тяжких преступлений или действий, направленных на поддержку террористической деятельности, таких как финансирование террористической организации, пропаганда ее деятельности или вербовка членов, как это предусмотрено в Конвенции Совета Европы о предотвращении терроризма и Дополнительном протоколе к ней (СДСЕ №№ 196 и 217).

7. Ассамблея настоятельно призывает все государства-члены проявлять максимальную сдержанность при применении мер, альтернативных административному задержанию, указанных выше в пункте 6.

8. В частности, Ассамблея подчеркивает, что любые ограничения свободы должны:

8.1. быть основаны на ясной, предсказуемой, законодательной санкции, обеспечивающей необходимость таких ограничений в демократическом обществе для законной цели;

8.2. применяться с соблюдением принципа недопущения дискриминации на каких-либо основаниях, указанных в Европейской конвенции о правах человека и протоколах к ней;

8.3. быть открыты для своевременного обжалования в судебном порядке, как это предусмотрено в Статье 5 Конвенции.

9. Положения уголовного права, имеющие целью применение уголовного наказания за подготовительные и иные вспомогательные действия по поддержке терроризма, должны соответствовать требованиям Статьи 7 Конвенции (Наказание исключительно на основании закона); так, они должны быть ясными и предсказуемыми. Любое досудебное задержание, осуществляемое во исполнение этих положений, должно происходить с соблюдением принципов, установленных Ассамблеей в резолюции 2077 (2015) "Злоупотребление практикой досудебного лишения свободы в государствах – участниках Европейской конвенции о правах человека".



Резолюция 2123 (2016)¹

Предварительное издание

Культура и демократия

Парламентская ассамблея

1. Экономические и социальные трудности, усугубляемые террористическими актами и последствиями политической нестабильности в соседних регионах, серьезно повлияли на жизнь людей в Европе. Страхи людей и отсутствие доверия сопровождаются эрозией гражданских связей и отказом от устоявшихся ценностей, становясь плодородной почвой для антидемократических движений и ксенофобии, еще более радикализируя и разделяя общество.
2. В этом контексте Парламентская ассамблея настоятельно призывает в полной мере признать ту роль, которую может играть культура в поддержании демократических принципов и ценностей и в построении инклюзивных обществ. Она подчеркивает, что демократические институты и демократические законы смогут работать эффективно лишь в том случае, если они опираются на демократическую культуру.
3. Культура является источником интеллектуального обновления и роста человеческой личности. Активное участие в культурных мероприятиях помогает людям сформировать критический склад ума, добиться более широкого понимания различных существующих в мире взглядов, взаимодействовать с другими людьми, иметь собственный голос и определять свою роль в обществе.
4. Образовательная политика как правило нацелена на формирование профессиональных навыков и знаний, ориентированных на экономические потребности, тогда как личностное развитие, хотя оно и является ключевым элементом благополучия личности и общества, оказалось в значительной степени вне поля зрения в последние десятилетия. Ассамблея полагает, что политику в сфере образования следует рассматривать и использовать как движущую силу в сегодняшнем, быстро изменяющемся и все более сложном мире. Культурное образование должно играть важную роль в этом процессе, в частности, способствуя диалогу и взаимопониманию, а также укреплению солидарности и соблюдению прав человека.

¹ Обсуждение в Ассамблее 23 июня 2016 г. (25-е заседание) (см. док. 14070, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-жа Весна Марьянович). Текст, принятый Ассамблеей 23 июня 2016 г. (25-е заседание).

См. также рекомендацию 2093 (2016).

5. Ассамблея подчеркивает, что стабильное вложение средств в культуру и образование должно быть не менее приоритетным, чем инвестиции в экономику, инфраструктуру, безопасность и в другие сферы, считающиеся ключевыми для обеспечения экономической конкурентоспособности и стабильности Европы в мире.

6. В связи с этим Ассамблея рекомендует парламентам и правительствам государств – членов Совета Европы:

6.1. защищать право каждого на участие в культурной жизни, считая это одним из основных прав человека, стремясь убрать препятствия, мешающие доступу к культуре женщин, молодежи, меньшинств, мигрантов, беженцев, лиц в поиске убежища и других уязвимых групп населения;

6.2. способствовать многообразию проявлений культуры и культурному плюрализму как позитивным факторам обновления и развития;

6.3. гарантировать стабильное финансирование культурной сферы и выработать стратегическое мышление на межведомственном уровне для того, чтобы инкорпорировать культуру в другие сферы, такие как занятость, наука и инновации, социальное обслуживание и социальное обеспечение, здравоохранение, тюрьмы и пенитенциарные реабилитационные системы;

6.4. укреплять партнерские связи между культурой (учреждениями и отдельными деятелями культуры) и системой образования, включая формальное образование и обучение в течение жизни, для того чтобы способствовать пониманию свободы самовыражения, уважению многообразия и формированию с самого раннего возраста навыков общения с представителями других культур;

6.5. укреплять роль местных властей в продвижении и осуществлении политики в области культуры и пилотных инициатив, рассмотрев существующие механизмы (распределение полномочий, юридическая структура, совместное финансирование и т.д.), для того чтобы максимально приблизить процессы принятия решений в сфере культуры к гражданам и обеспечить координацию между различными уровнями власти в процессе реализации политики в области культуры;

6.6. поддерживать инновационные меры в сфере градостроительства, вкладывая средства в культурную инфраструктуру городов, особенно в неблагополучных городских районах;

6.7. расширять участие общественности в выработке политики в области культуры и привлекать заинтересованных граждан и неправительственные организации, приверженных идеям инклюзивности, недопущению дискриминации и демократическим ценностям, к управлению учреждениями культуры;

6.8. измерять жизнеспособность культуры и оценивать ее влияние на демократизацию общества, а также понимание ценности прав человека как один из способов оценки политики, используя для этого Систему индикаторов состояния культуры и демократии Совета Европы (IFCD).

6.9. совместно с Советом Европы и Европейским союзом стремиться устанавливать партнерские отношения с целью разработки общих стратегий развития культуры и обеспечения многообразия, а также пилотных проектов, которые стимулируют культурные контакты;

6.10. активно поддерживать План действий Совета Европы по построению инклюзивных обществ (2016-2019 годы) и финансово способствовать его реализации.

7. Ассамблея рекомендует Руководящему комитету по Всемирному форуму за демократию посвятить один из следующих форумов теме "Культура и демократия" с целью продвижения инновационных мер и обмена передовым опытом в этой области.



Резолюция 2124 (2016)¹
Предварительное издание

Образовательные и культурные сети мигрантов и диаспор

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея считает, что диаспоры следует рассматривать как жизненно важные мосты между европейскими культурами, а также как достояние стран проживания и стран происхождения. Однако интеграция диаспор и мигрантов представляет собой сегодня серьезный вызов для европейских обществ.

2. Повсюду в Европе нарастают проблемы маргинализации и отчуждения. Тот факт, что диаспоры слабо ассоциируют себя как со стороной проживания, так и со стороной происхождения, может создать ощущение отчужденности, особенно среди молодежи второго и третьего поколений, которая находится в процессе самоидентификации и поиске принадлежности. Многие чувствуют, что их не воспринимают в качестве равноправных граждан, и могут увлечься идеями фундаментализма, экстремизма и расизма. Такое беспокойство может еще больше усилить раскол между общинами по языковому, культурному или религиозному признаку.

3. Ассамблея полагает, что роль образовательных и культурных сетей диаспор является исключительно важной для сплоченности обществ, поскольку помогает укреплять плюрализм и демократию в европейских обществах. Эти сети могут играть важную роль в оказании поддержки, проявлении солидарности и взаимопомощи; они могут служить связующим звеном с культурой страны происхождения и открывать путь к приобщению к нескольким культурам; они питают многоязычие, а также позволяют оказывать культурную и образовательную поддержку детям и молодежи второго и третьего поколений. Кроме того, они могут играть важную роль в качестве посредников между диаспорами и государственными властями.

4. Тем не менее, Ассамблея считает, что их роль недостаточно понята, признана и востребована, особенно в контексте разработки национальных и местных стратегий, направленных на укрепление социального единства и духа "общезития". Более того, на национальном и европейском уровне проводится очень мало исследований для оценки культурного и социального влияния диаспор на местные общества.

¹ Обсуждение в Ассамблее 23 июня 2016 г. (25-е заседание) (см. док. 14069, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Пьер-Ив Ле Борнь, и док. 14084, заключение Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Тьерри Мариани.). Текст, принятый Ассамблеей 23 июня 2016 г. (25-е заседание).

5. В связи с этим Ассамблея рекомендует правительствам и парламентам государств – членов и государств – наблюдателей Совета Европы, а также государств, чьи парламенты имеют статус наблюдателя или партнера в укреплении демократии при Ассамблее:

5.1. в том что касается стран проживания:

5.1.1. привлекать ассоциации диаспор к разработке и реализации мер, касающихся различных аспектов процесса интеграции, включая образовательную, культурную и социальную интеграцию;

5.1.2. рассмотреть вопрос о создании национальных платформ, которые позволяли бы различным министерствам и специализированным учреждениям работать "по горизонтали" и способствовали разработке и реализации национальных стратегий интеграции на основе постоянного диалога с организациями, отражающими интересы и мнения различных диаспор в стране проживания; стимулировать создание аналогичных платформ на местном уровне;

5.1.3. осуществить надлежащие программы финансовой поддержки ассоциаций диаспор, с тем чтобы помочь им поставить свою деятельность на профессиональную основу, развивать и укреплять свои сети и реализовывать совместные инициативы, включая платформы социальных СМИ, в частности те, которые были рекомендованы в резолюции 2043 (2015) Ассамблеи "Участие мигрантских диаспор в демократических процессах";

5.1.4. призвать СМИ освещать позитивную роль образовательных и культурных сетей общин, проживающих за рубежом;

5.2. в отношении стран происхождения:

5.2.1. укреплять партнерские отношения между различными государственными структурами, в частности, школами и университетами, посольствами, а также культурными и лингвистическими центрами и организациями диаспор, стремясь активизировать их деятельность посредством обмена знаниями и оказания конкретной поддержки (предоставление преподавателей, образовательных материалов и соответствующих помещений) для языковой подготовки и ее признания в рамках официальной системы образования;

5.2.2. рассмотреть вопрос о создании, если этого еще не сделано, авторитетного учреждения (возможно, на уровне правительства), отвечающего за вопросы диаспор и/или избрание представителей диаспор в национальные и, в соответствующих случаях, региональные парламенты;

5.3. в сотрудничестве с Советом Европы и Европейским союзом стремиться устанавливать партнерские отношения с целью:

5.3.1. создания европейской парламентской сети по вопросам политики в отношении диаспор;

5.3.2. поддержки создания диаспорами европейской платформы для сбора данных и оценки культурного и социального влияния диаспор на европейские общества, для стимулирования обмена передовым опытом и разработки совместных проектов.

6. Ассамблея, приветствуя План действий Совета Европы по построению инклюзивных обществ (2016-2019 годы), призывает генерального секретаря Совета Европы включить в него конкретные инициативы в области культуры и образования с привлечением диаспор.



Неофициальный перевод

Резолюция 2125 (2016)¹
Предварительное издание

Транспарентность и открытость в европейских институтах

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея напоминает о своей резолюции 1744 (2010) "Внеинституциональные участники демократической системы", рекомендации 1908 (2010) "Лоббирование в демократическом обществе (Европейский кодекс поведения при лоббировании)", а также о резолюции 1943 (2013) и рекомендации 2019 (2013) "Коррупция как угроза верховенству права".

2. Ассамблея напоминает, что внеинституциональные структуры, включая группы лиц, объединенных общими интересами, и группы давления, профсоюзы и организации потребителей, являются одним из элементов демократического общества. Их лоббистская деятельность сама по себе не является незаконной и может благотворно влиять на функционирование демократической политической системы. Однако нерегулируемое и нетранспарентное лоббирование может подорвать демократические принципы и надлежащее управление. Граждане должны знать, какие структуры влияют на принятие политических решений.

3. Ассамблея напоминает о наработках Совета Европы в области стимулирования надлежащего управления и транспарентности демократических институтов, в частности, о Конвенции о доступе к официальным документам (СДСЕ № 205) и приветствует работу в этой области Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) и Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО). Кроме того, принципы поведения при лоббировании включены в пункт 11 рекомендации 1908 (2010) Ассамблеи и могут служить ориентирами при разработке норм, регламентирующих лоббирование.

4. Ассамблея отмечает, что Европейский союз и его институты – Европейский парламент, Совет Европейского союза и Европейская комиссия – являются предметом особого внимания различных лоббистских групп, учитывая законодательные и директивные функции этих органов, связанные с функционированием внутреннего

¹ Обсуждение в Ассамблее 23 июня 2016 г. (26-е заседание) (см. док. 14075, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-жа Наташа Вучкович, и док. 14096, заключение Комиссии по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам, докладчик г-жа Чиора Тактакишвили). Текст, принятый Ассамблеей 23 июня 2016 г. (26-е заседание).

См. также рекомендацию 2094 (2016).

рынка Европейского союза. Это имеет последствия для граждан Европейского союза и для потребителей в Европе и во всем мире.

5. Ассамблея с обеспокоенностью отмечает факты тайного и несбалансированного лоббирования, сообщения о конфликтах интересов и практике ограничения доступа к официальным документам в некоторых институтах Европейского союза. Некоторые из этих случаев были расследованы европейским омбудсменом, который установил факты "недобросовестного управления", и впоследствии направил в эти структуры конкретные рекомендации.

6. Ассамблея приветствует принятые недавно институтами Европейского союза меры по повышению его транспарентности и недопущению конфликта интересов его должностных лиц, в частности, обновление "Совместного реестра прозрачности", созданного Европейским парламентом и Европейской комиссией, и принятие в 2011 году Кодекса поведения комиссаров. Она подчеркивает, что закрепленные в законодательстве Европейского союза ценности демократии и надлежащего управления, на которых зиждется Европейский союз, вдохновляют многие нации, граждан и демократические движения в Европе и по всему миру. Она отмечает, однако, что необходимо принять дополнительные меры для обеспечения справедливого и сбалансированного доступа к институтам Европейского союза всех заинтересованных структур, включая группы, объединенные неэкономическими интересами, а также полного и беспрепятственного доступа к их документам.

7. Ассамблея отмечает также, что очень немногие государства – члены Совета Европы создали инструменты нормативного регулирования лоббистской деятельности, включая "реестры прозрачности". В связи с этим она призывает национальные парламенты обеспечить создание таких механизмов и усилить правовые и институциональные гарантии для гражданского общества и СМИ, в том что касается мониторинга лоббистской деятельности, включая возможность проверки точности содержащихся в реестре данных.

8. Ассамблея призывает государства-члены сделать все возможное для продвижения принципов транспарентности, подотчетности, порядочности и примата общественных интересов, а также применять существующие международно-правовые инструменты в этой области, включая соответствующие конвенции и рекомендации Совета Европы, а также рекомендации Группы ГРЕКО.

9. Ассамблея также призывает Европейский союз и те государства – члены Совета Европы, которые еще не сделали этого, подписать и/или ратифицировать Конвенцию о доступе к официальным документам и учитывать рекомендацию 1908 (2010) Ассамблеи.

10. Ассамблея призывает Европейский союз активизировать сотрудничество с Советом Европы в борьбе с коррупцией и, в частности, ускорить переговоры об участии Европейского союза в деятельности Группы ГРЕКО. Она также призывает институты Европейского союза сделать максимально открытым процесс принятия своих решений. С этой целью Ассамблея рекомендует институтам Европейского союза:

- 10.1. выполнить рекомендации Европейского омбудсмена, касающиеся транспарентности, недопущения конфликта интересов и обеспечения доступа к документам;
 - 10.2. продолжать совершенствовать "Совместный реестр транспарентности", включив в него все институты Европейского союза, сделав регистрацию лоббистов обязательной и введя санкции за уклонение от регистрации или представление неточных данных;
 - 10.3. публиковать "сводки" лоббирования отдельных законопроектов, для того чтобы отслеживать любые материалы, получаемые от третьих сторон и имеющие целью повлиять на законодательство и политику Европейского союза;
 - 10.4. внести изменения в "Кодекс поведения членов Европейского парламента", установив для выбывающих членов срок, в течение которого они обязаны воздерживаться от лоббистской деятельности, с тем чтобы избежать конфликта интересов;
 - 10.5. пересмотреть Регламент (ЕС) № 1049/2001, касающийся публичного доступа к документам Европейского парламента, Совета и Комиссии, с тем чтобы распространить его на другие институты, органы, бюро и агентства Европейского союза.
11. Ассамблея высоко оценивает вклад (М)НПО в свою работу в этой области, а также в нормотворческую деятельность и в работу мониторинговых органов. (М)НПО располагают собственными экспертами, определяют новые вопросы, требующие рассмотрения, делятся информацией и отстаивают стандарты Совета Европы на европейском и национальном уровне. Ассамблея приветствует решение генерального секретаря Совета Европы пересмотреть по согласованию с Конференцией МНПО руководство о статусе МНПО, участвующих в деятельности Совета Европы. В рамках предстоящего пересмотра Ассамблея предлагает генеральному секретарю обеспечить, чтобы (М)НПО, участвующие в работе Совета Европы, были как можно более разнообразными, репрезентативными и профильными, а также обеспечить справедливое географическое представительство. Должны быть предприняты конкретные шаги, с тем чтобы у соответствующих секретариатов было достаточно времени и ресурсов для установления контактов с новыми профильными (М)НПО, включая молодежные организации, а также для создания новых партнерских отношений.
12. Ассамблея приветствует постепенное укрепление системы морально-нравственных требований, предъявляемых к сотрудникам Секретариата Совета Европы, а также аналогичные системы, созданные Парламентской ассамблеей для своих членов. Ассамблея обязуется предпринять дальнейшие шаги с целью повышения эффективности и действенности Ассамблеи при рассмотрении ситуаций, связанных с конфликтом интересов, в частности, организовав информационные семинары как для членов Ассамблеи, так и для сотрудников Совета Европы, с целью эффективного рассмотрения ситуаций, связанных с сообщениями о конфликте интересов, и отражая необходимость расширения определения конфликта интересов. Ассамблея поручает своему Бюро продумать оптимальные пути обеспечения транспарентности

Резолюция 2125 (2016)

взаимодействия между представителями групп, отражающих определенные интересы, и членами Ассамблеи.



Резолюция 2126 (2016)¹
Предварительное издание

Характер мандата членов Парламентской ассамблеи

Парламентская ассамблея

1. В Уставе Совета Европы (СЕД № 1) и в Регламенте (Правилах процедуры) Парламентской ассамблеи, которые определяют и регламентируют полномочия органов Ассамблеи и парламентские процедуры, ничего не говорится о статусе членов Ассамблеи и характере их мандата, а лишь указывается, что члены Ассамблеи избираются национальными или федеральными парламентами, или же назначаются из числа их членов (статья 25 Устава Совета Европы и статья 6 Регламента (Правил процедуры) Ассамблеи).
2. Поскольку международные организации являются инструментом сотрудничества между государствами, вполне естественно, что их уставы регламентируют отношения между организацией и ее государствами-членами. Поэтому ясно, что в силу фактического юридического характера документа, являющегося основой Совета Европы, члены Ассамблеи рассматриваются не в качестве индивидуальных "субъектов права", а с точки зрения их членства в одном из двух уставных органов Организации: в качестве "представителей в Ассамблее" они имеют право на защиту в рамках специальной европейской системы иммунитетов, определяемой Уставом и различными договорами.
3. Регламент (Правила процедуры) и дополнительные тексты к нему также содержат ряд положений, касающихся гарантий и прав, а также обязанностей, и регламентируют выполнение их европейского мандата.
4. Члены Ассамблеи участвуют в работе в качестве членов национальных делегаций, а также, по крайней мере их подавляющее большинство, в качестве членов той или иной политической группы, принадлежность к которой они декларировали. В качестве избранных национальных представителей парламентарии уполномочены своим электоратом действовать в общих интересах, но при соблюдении политических ценностей, за которые выступает их политическая партия. В качестве членов Ассамблеи они обязуются придерживаться основополагающих целей и принципов Совета Европы (статья 6.2 Регламента (Правил процедуры)) или, поскольку они принадлежат к одной из политических групп Ассамблеи, продвигать цели, ценности и принципы данной группы.

¹ Обсуждение в Ассамблее 23 июня 2016 г. (26-е заседание) (см. док. 14077, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам, докладчик: г-жа Наташа Вучкович). Текст, принятый Ассамблеей 23 июня 2016 г. (26-е заседание).

5. В соответствии с принципом представительной демократии в Европе национальные парламентарии обладают представительным мандатом, особенностью которого является то, что он является общим, свободным и безотзывным и предполагает свободу действий, мнений и самовыражения, а также личное право голоса. Конституционные или законодательные положения, регламентирующие функционирование парламентских систем в государствах-членах Совета Европы, в первую очередь обеспечивают необязательный или условный характер мандата, то есть, другими словами, с юридической точки зрения избранные представители пользуются абсолютной независимостью по отношению к своему электорату и своей партии. Считается, что парламентарии имеют возможность выполнять свой мандат свободно и не связаны какими-либо обязательствами, взятыми до избрания, или указаниями своих избирателей в течение срока своих полномочий: они не связаны указаниями своих избирателей и не обязаны следовать инструкциям своей партии.

6. Теоретически парламентарии могут свободно принимать свои решения, выражением чего является голосование, и не обязаны поддерживать позицию своей политической партии или группы в парламенте, выполнять взятые обещания или голосовать в соответствии с указаниями своей парламентской группы. В парламентской практике принцип независимости и безотзывности со всей очевидностью уступает место партийной дисциплине и соблюдению инструкций по голосованию, что является сегодня неизбежной особенностью функционирования парламентских институтов. Значение партийной системы зиждется, прежде всего, на доизбирательном этапе, на процессе выдвижения кандидатов, а после выборов – на праве партий и групп свободно исключать членов, которые ведут себя нелояльно или наносят вред соответствующей партии или группе.

7. В такой ситуации в парламентских институтах действует своего рода "императивный мандат", реализуемый с помощью угрозы приостановки членства или исключения парламентария из его политической партии или группы, в результате чего под давлением парламентарии вынуждены подавать в отставку или подвергаться дисциплинарным мерам.

8. Ассамблея отмечает, что, несмотря на положения статьи 6 Регламента (Правил процедуры), обеспечивающие соблюдение принципов справедливого политического представительства и гендерного равенства, состав национальных делегаций, назначение или замена их членов является прерогативой национальных парламентов и осуществляются в соответствии с их внутренними процедурами. То же касается участия членов в сессиях Ассамблеи или заседаниях ее комиссий.

9. Ассамблея отмечает, что в последние несколько лет нарушения, наблюдаемые в делегациях Ассамблеи, часто позволяют выявлять пробелы и недостатки в правилах процедуры соответствующих национальных парламентов, в частности:

9.1. правила процедуры национальных парламентов зачастую использовались в качестве юридического прикрытия скрытого применения дисциплинарных мер, основанных на политических мотивах, особенно в ситуациях, когда членов делегации заменяют под предлогом выхода из состава отдельных делегатов или общего обновления членского состава после выборов;

9.2. имеются сведения, что правила процедуры национальных парламентов недобросовестно использовались для ограничения поездок и недопущения участия одного из членов делегации в сессии Ассамблеи или в заседании ее комиссии.

10. Она также выражает серьезную обеспокоенность по поводу грубых посягательств на независимость и свободу выражения мнения некоторых ее членов или бывших членов, которые стали объектом скрытых дисциплинарных мер со стороны парламента или своей национальной политической партии.

11. В этой связи Ассамблея решительно заявляет, что Европейский суд по правам человека придает исключительно важное значение свободе выражения мнения в контексте политической дискуссии и обеспечивает ей усиленную защиту, закрепив в своем прецедентном праве принцип свободного выражения мнения парламентариями как обязательное условие их независимости при выполнении своих полномочий. Суд считает исключительно важным в демократическом обществе "защищать свободу политической дискуссии, которая является самой сутью демократического общества".

12. Кроме того, Ассамблея полагает, что хотя на национальном уровне партийная дисциплина является предварительным условием стабильности партий и партийных коалиций, а также эффективности их политики, такие соображения менее актуальны, когда речь идет о продвижении в Парламентской ассамблее целей и основных принципов Совета Европы, а также "искреннего и эффективного" сотрудничества при продвижении "идеалов и принципов, которые являются общим наследием [европейцев]".

13. Ассамблея полагает, что ее члены должны иметь такой статус, который предполагает признание минимальных гарантий при осуществлении ими европейского мандата, и что существует необходимость продвигать ряд принципов, основанных на точном балансе свободы мнений и парламентского голосования, а также выполнение политических обязательств, вытекающих из членства в той или иной политической партии или группе. Она призывает национальные парламенты и их делегации в Ассамблее признать и должным образом учитывать следующие принципы, которые должны регулировать условия осуществления мандата в Ассамблее:

13.1. в отношении гарантий и прав, которыми пользуются члены Ассамблеи:

13.1.1. члены Ассамблеи осуществляют свои полномочия свободно и независимо; в Ассамблее они не связаны какими-либо инструкциями своей делегации, своей политической национальной партии и своей политической группы;

13.1.2. члены Ассамблеи выражают свои мнения свободно посредством высказываний, выступлений или голосования в рамках всех видов своей деятельности в Ассамблее и в различных ее органах, соблюдая при этом статью 22 Регламента (Правил процедуры) и правила поведения в Ассамблее;

13.2. в отношении обязанностей членов Ассамблеи:

13.2.1. члены Ассамблеи действуют в соответствии с Регламентом (Правилами процедуры) и правилами поведения; они ответственно и конструктивно участвуют в работе Ассамблеи;

13.2.2. члены Ассамблеи обязаны отчитываться перед своей делегацией, своей национальной политической партией и своей политической группой в Ассамблее; они действуют в соответствии с принципами транспарентности, честности, добропорядочности и доверия.

14. Напоминая о резолюции 1640 (2008) "Использование членами Ассамблеи своих двойных парламентских полномочий – национальных и европейских", Ассамблея настоятельно призывает национальные парламенты пересмотреть свои правила процедуры и практику их применения в отношении участия делегаций в сессиях Ассамблеи и заседаниях комиссий Ассамблеи и других органов и призывает их пересмотреть любые положения, которые препятствуют эффективному участию членов в деятельности Ассамблеи, в частности заместителей, особенно, когда на них возложены конкретные функции в Ассамблее и в ее комиссиях.

15. В этой связи Ассамблея отмечает, что и в соответствии с Уставом Совета Европы (статья 25) и в соответствии с ее Регламентом (Правилами процедуры) (статья 11) после парламентских выборов члены Ассамблеи остаются полноправными членами до тех пор, пока соответствующий парламент не назначит новых членов делегации. Соответственно, парламенты обязаны разрешать им участвовать в деятельности Ассамблеи до тех пор, пока они реально не будут заменены. Ассамблея призывает соответствующие национальные парламенты изменить нормы, запрещающие участие членов делегации в тех случаях, когда парламент был распущен или после выборов в ожидании назначения нового состава делегации, а также участие тех членов, которые не участвовали в новых выборах или не были переизбраны.

16. И наконец, Ассамблея призывает Конгресс местных и региональных властей Совета Европы пересмотреть статус местных и региональных избранных представителей в Европе и, в частности, вопрос отзыва их мандата.



Резолюция 2127 (2016)¹
Предварительное издание

Парламентский иммунитет: оспаривание объема привилегий и иммунитетов, которыми пользуются члены Парламентской ассамблеи

Парламентская ассамблея

1. Ни один парламент государства – члена Совета Европы, даже если он опирается на давние демократические традиции и стабильные институты, не может считать себя полностью защищенным от возможных посягательств на свой суверенитет и целостность или на независимость и свободу выражения мнения его членами при осуществлении ими своих полномочий.
2. Парламентская ассамблея признает, что несмотря на наличие общей конституциональной традиции, системы парламентских иммунитетов в значительной степени определяется традициями и политической культурой каждой конкретной страны и существенно различаются в Европе как с точки зрения характера и объема иммунитета, так и с точки зрения сложившейся парламентской практики. Почти все государства-члены предоставляют своим избранным политикам парламентский иммунитет, обусловленный необходимостью защиты самого принципа представительной демократии.
3. Ассамблея подчеркивает, что главной целью парламентского иммунитета в двух его формах – освобождение от ответственности и неприкосновенность – является основополагающая защита института парламентаризма и столь же основополагающая гарантия независимости избранных представителей, которая необходима для того, чтобы они могли выполнять свои демократические функции эффективно, не опасаясь вмешательства со стороны исполнительных или судебных властей.
4. Система освобождения от ответственности, как правило, весьма стабильна в государствах-членах. Теоретически и в принципе освобождение от ответственности является по своей природе абсолютным, постоянным и не ограниченным по времени. Эта система освобождает членов парламента от судебного преследования за совершенные действия, сделанные заявления, поданные голоса или мнения, выраженные в парламенте или при исполнении своих парламентских обязанностей.

¹ Обсуждение в Ассамблее 23 июня 2016 г. (26-е заседание) (см. док. 14076, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам, докладчик: г-жа Лилиана Палиховичи). Текст, принятый Ассамблеей 23 июня 2016 г. (26-е заседание).
См. также рекомендацию 2095 (2016).

5. Неприкосновенность является особой формой правовой защиты членов парламента, в результате применения которой некоторые правовые меры, такие как арест, задержание или судебное преследование, не могут применяться в отношении них за действия, не связанные с выполнением их парламентских обязанностей, без согласия парламента, членами которого они являются, за исключением тех случаев, когда они были застигнуты за совершением преступления или когда им был вынесен окончательный приговор. Она является временной по своему характеру и применяется только в течение срока полномочий и поэтому ее всегда можно отменить. Существуют серьезные различия в отношении характера и степени защиты, предоставляемой законодательными нормами членам парламента государств-членов.

6. За время после принятия резолюции 1325 (2003) "Об иммунитетах членов Парламентской ассамблеи" политическая ситуация в Европе изменилась и в гражданском обществе раздается критика в том плане, что в свете обеспечения принципа равенства перед законом возникают вопросы по поводу легитимности некоторых форм иммунитета, которые осуждаются на том основании, что по сути они обеспечивают членам парламента безнаказанность.

7. Абсолютная защита действий или высказываний членов парламента, особенно в тех случаях, когда речь идет о разжигании ненависти, действительно создает проблему в нынешней ситуации, учитывая рост экстремизма и национализма на фоне всплесков терроризма и иммиграционного кризиса. Ассамблея отмечает и приветствует тот факт, что в ряде государств нормы, предусматривающие освобождение от ответственности, не распространяются на оскорбительные или клеветнические высказывания, подстрекательство к ненависти или насилию, и, в частности, на замечания расистского характера.

8. Аналогичным образом, парламентский иммунитет может быть использован не по назначению или стать препятствием для отправления правосудия, особенно в связи с борьбой с коррупцией, проводимой во многих государствах. Ассамблея, так же, как и Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), отмечает, что наличие такой системы иммунитетов может подорвать доверие общественности к парламентам и дискредитировать политиков.

9. Ассамблея приветствует развитие и становление верховенства права и демократических обществ в Европе, что позволило уменьшить необходимость в обеспечении неприкосновенности парламентариев, которая уже не считается обязательной формой защиты и ограничена по объему в некоторых государствах-членах. Создание общеевропейской системы защиты прав человека в сочетании с эффективностью судебной системы предполагает сегодня защиту члена парламента от любых притеснений, необоснованного давления или ложных обвинений.

10. Ассамблея обеспокоена возможной интерпретацией позиции, занятой Венецианской комиссией в 2014 году, когда она призвала государства, "в которых действуют нормы, касающиеся парламентской неприкосновенности", пересмотреть их, "с тем чтобы оценить, каким образом они функционируют, и являются ли они все еще обоснованными и уместными в сегодняшнем контексте и не следует ли их пересмотреть". Она хотела бы подчеркнуть, что становление повсюду на европейском континенте подлинной и стабильной культуры демократии предполагает укрепление культуры сменяемости политических деятелей, транспарентности политической жизни

и уважения прав политической оппозиции во всех государствах. Некоторые из самых молодых демократий в Европе еще не достигли этой ступени, поскольку "еще не полностью освободились от своего авторитарного прошлого", и поскольку там "существуют реальные причины опасаться, что власти будут стремиться использовать надуманные обвинения против политических оппонентов и что суды могут подвергаться политическому давлению". Более того, в таком контексте неоднократное внесение изменений в избирательное законодательство и принятие поправок к конституции, направленных на ослабление оппозиции, свидетельствуют о стремлении правительств, полномочия которых заканчиваются, остаться у власти.

11. Ассамблея отмечает, что парламентская неприкосновенность по-прежнему выполняет свою изначальную основополагающую роль в странах, которые не обеспечивают своим парламентариям достаточные средства правовой защиты, в частности, по той причине, что их судебная система и система уголовного правосудия не предоставляют достаточных гарантий. В целом, защита членов парламента от любых судебных действий, основанных на намерениях нанести вред их политической деятельности, представляет собой важную гарантию для политического меньшинства и средство защиты оппозиции. Поэтому Ассамблея осуждает методы оказания политического давления, которые принимают форму возбуждения (в том числе повторного) против членов парламента дел в связи с вопросами, которые не имеют отношения к их парламентским полномочиям, как например в связи с налоговыми вопросами, или возбуждения уголовных дел против членов их семей. Исходя из этого, она еще раз заявляет о необходимости сохранения системы неприкосновенности, которая, как указал Европейский суд по правам человека, позволяет предотвратить "любую возможность политически мотивированного уголовного преследования (*fumus persecutionis*) и защищает, таким образом, оппозицию от давления или злоупотреблений со стороны большинства".

12. Ассамблея призывает государства-члены, которые намерены пересмотреть систему иммунитетов, защищающих членов парламента, или которые уже приступили к ее пересмотру в ответ на критику, руководствоваться следующими основными принципами:

12.1. иммунитет представляет собой основополагающую демократическую гарантию, порожденную необходимостью сохранения целостности и независимости парламента, их функционирования и их действий в качестве институтов; это не личная привилегия, доступная для избранных представителей, и предоставляется она не для того, чтобы защищать их личные интересы;

12.2. парламентский иммунитет защищает свободное выполнение парламентских функций и независимо от того, распространяется он на действия, имеющие непосредственное отношение к выполнению парламентских обязанностей, или же на действия, не связанные с ними, он не должен быть предметом злоупотреблений или средством воспрепятствования отправлению правосудия; эффективное выполнение полномочий предполагает соблюдение норм этики и обязанность отчитываться за свои действия; иммунитет не является системой обеспечения безнаказанности;

12.3. базовые нормы парламентского иммунитета должны быть закреплены в законодательных положениях, имеющих конституционный статус, по крайней

мере в том, что касается наиболее важных аспектов, таких как его объем и характер, а также правила его лишения; признание иммунитета как самой иерархически высокой правовой нормы позволяет постоянно гарантировать целостность парламентов и независимость их членов в выполнении своих полномочий в случае политической нестабильности или при любых попытках вмешательства со стороны исполнительной власти;

12.4. пересмотр объема и характера парламентского иммунитета должен проводиться тщательно с учетом его целей, критериев и последствий на основе рационального подхода, без какой-либо демагогии и популизма, он должен быть предметом объективной и открытой широкой общественной дискуссии; такой пересмотр должен осуществляться без какого-либо подрыва системы иммунитетов, путем перехода, например, от набора норм, которые обеспечивают высокую степень защиты, к полной отмене парламентских гарантий;

12.5. в этом контексте следует учитывать жизненно важную необходимость сохранения прав и неприкосновенности членов политического меньшинства во время и по завершении срока их парламентских полномочий;

12.6. свобода слова является неотъемлемым элементом парламентской работы и избранные политики должны иметь возможность не опасаясь обсуждать самые разные вопросы, вызывающие интерес общественности, в том числе противоречивые и раскалывающие общество вопросы или предметы, относящиеся к функционированию исполнительной или судебной власти; однако принцип освобождения от ответственности может не распространяться на замечания и высказывания, подстрекающие к ненависти, насилию или разрушению демократических прав и свобод; члены парламентов, которые злоупотребляют общественным форумом, могут подвергаться внутренним дисциплинарным мерам в соответствии с транспарентной и беспристрастной, закреплённой в регламенте процедурой, более того в случае грубых нарушений или регулярного совершения нарушений они могут быть лишены своих парламентских мандатов;

12.7. процедура лишения парламентской неприкосновенности должна соответствовать принципам транспарентности, юридической определенности и предсказуемости с соблюдением процедурных гарантий в отношении прав на защиту, с тем чтобы исключить любую возможность избирательного или произвольного принятия решений.

13. И наконец, Ассамблея напоминает своим членам, что на них распространяются специальные нормы, касающиеся иммунитета, которые применяются в отношении членов Европейского парламента. Этот иммунитет является автономным по своему характеру, поскольку он предоставляется отдельно и независимо от национального парламентского иммунитета, которым члены парламента могут пользоваться на территории своих государств. Ассамблея признает обоснованность критериев, разработанных в последние несколько лет Европейским парламентом, при рассмотрении обращений о лишении членов иммунитета.

14. Ассамблея подчеркивает, что иммунитет, предусматриваемый для ее членов Уставом Советом Европы и статьями 13, 14 и 15 Генерального соглашения о привилегиях и иммунитетах, предоставляется члену Ассамблеи сразу же, как только он

становится членом Ассамблеи, и действует в течение всего периода его или ее деятельности в качестве члена соответствующей национальной делегации в Ассамблее во время сессий Ассамблеи.

15. Ассамблея предлагает государствам-членам принять все необходимые меры по обеспечению выполнения обязательств по Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы и Протоколу к нему, по которым они не сделали оговорки или интерпретирующего заявления. Она обеспокоена изменениями в национальных системах парламентского иммунитета, осуществляемыми, в частности, посредством изменения или приостановки конституционных положений, что на практике привело к отказу от соблюдения Статьи 15.а Генерального соглашения о привилегиях и иммунитетах и фактической отмене защиты, предоставляемой членам Ассамблеи на территории своего государства, как это указано Ассамблеей в ее резолюции 1490 (2006).

16. Ассамблея напоминает государствам-членам, что она должна принимать решения об отмене иммунитета своих членов в случаях, когда национальное законодательство требует разрешения национального парламента, прежде чем начинать уголовное преследование ее членов. Она полагает, что необходимость обеспечения соблюдения верховенства права и пресечения любых скрытых попыток причинить политический вред какому-либо члену (*fumus persecutionis*) требует рассмотрения Ассамблеей вопроса о снятии иммунитета, которым члены пользуются на основании Статьи 15.а Генерального соглашения о привилегиях и иммунитетах, независимо от процедуры, которая может существовать на национальном уровне.

17. В этой связи Ассамблея настоятельно призывает государства-члены действовать, строго соблюдая свои обязанности по статье 40 Устава Совета Европы (СЕД № 1) и статьям 13, 14 и 15 Генерального соглашения о привилегиях и иммунитетах Совета Европы и Протоколу к нему (СЕД №№ 2 и 10), а также гарантировать их эффективное применение. Она решительно осуждает нарушения некоторыми государствами статуса иммунитета членов Ассамблеи, в частности, принципа свободного передвижения, и подчеркивает, что нарушение этих уставных положений подпадает под действие Статьи 8 Регламента (Правил процедуры) Ассамблеи (оспаривание неутвержденных полномочий по существенным основаниям).

18. Ассамблея постановляет запросить заключение Венецианской комиссии по временной приостановке Статьи 83 Конституции Турции, которая гарантирует парламентскую неприкосновенность членов Великого национального собрания.



Резолюция 2128 (2016)¹
Предварительное издание

Насилие в отношении мигрантов

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея весьма обеспокоена нарастанием такого явления, как насилие в отношении мигрантов в Европе, которое проявляется в виде физического насилия, эксплуатации труда, торговли людьми, сексуальных домогательств и злоупотреблений, дискриминации и разжигания ненависти.
2. К сожалению, очень немногие европейские правительства принимают активные меры по борьбе с глубинными причинами насилия в отношении мигрантов. Более того, во время недавнего экономического кризиса антимигрантскую риторику широко использовали популистские партии и СМИ, провоцируя стигматизацию, нетерпимость и ксенофобию. Проведение все более ограничительной политики в отношении мигрантов и принятие все более жестких мер в отношении нерегулярной миграции лишь усугубляют ситуацию.
3. Ассамблея серьезно обеспокоена положением женщин и детей из числа мигрантов, которые особо уязвимы перед различными формами насилия и злоупотреблений, включая сексуальное насилие, особенно в центрах содержания или в местах с высокой концентрацией мигрантов. Эти группы должны получать специальную защиту в принимающих странах, в том числе посредством предоставления безопасных объектов по приему и использованию мер, альтернативных содержанию под стражей.
4. Ассамблея полагает, что открытие легальных каналов миграции, борьба с эксплуатацией мигрантов на рынке труда, содействие формированию положительного образа мигрантов в политических выступлениях и в СМИ, а также разработка программ социальной интеграции представляют собой наиболее эффективные меры по борьбе с насилием в отношении мигрантов в Европе.
5. В связи с этим Ассамблея призывает все государства-члены Совета Европы сделать защиту прав человека мигрантов наиболее приоритетной задачей при регулировании миграции, а также бороться с расизмом, дискриминацией, разжиганием ненависти, которые приводят к насилию в отношении мигрантов. В частности, она просит государства-члены, которые еще не сделали этого:

¹ Обсуждение в Ассамблее 24 июня 2016 г. (27-е заседание) (см. док. 14066, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Андреа Ригони). *Текст, принятый Ассамблеей 24 июня 2016 г. (27-е заседание).*

5.1. с помощью законодательных мер:

5.1.1. обеспечить, чтобы лица, совершившие насилие в отношении мигрантов, несли за ответственность независимо от статуса жертв;

5.1.2. рассмотреть возможность пересмотра и изменения национального законодательства с тем, чтобы нерегулярная миграция не считалась уголовным преступлением;

5.1.3. усилить национальное законодательство против разжигания ненависти, дискриминации и ксенофобии и обеспечить, в частности, чтобы подстрекательство к расовой дискриминации в любых формах считалось уголовным преступлением;

5.1.4. внести изменения в национальное законодательство, с тем чтобы позволить всем мигрантам, ставшим жертвами насилия, иметь равный доступ к правосудию;

5.1.5. внести изменения в национальное уголовное законодательство, для того чтобы обеспечить преследование за "преступления на почве ненависти" как за конкретное уголовное преступление;

5.1.6. включить в национальное трудовое законодательство специальные положения, позволяющие наказывать работодателей, которые совершают насильственные или незаконные действия в отношении мигрантов, включая невыплату заработной платы или незаконное увольнение;

5.1.7. ратифицировать Международную конвенцию ООН 1990 года о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей;

5.1.8. ратифицировать и в полном объеме применять Конвенцию Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210, "Стамбульская конвенция"), с тем чтобы обеспечить защиту женщин-мигрантов во всех государствах – членах Совета Европы;

5.1.9. ратифицировать и в полном объеме применять Конвенцию Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (СДСЕ № 201, "Лансаротская конвенция"), с тем чтобы обеспечить защиту детей-мигрантов от такого рода злоупотреблений;

5.2. посредством защиты жертв насилия и оказания им помощи:

5.2.1. принять меры по обеспечению безопасности мигрантов во время уголовно-процессуальных действий;

5.2.2. обеспечить необходимый уход за жертвами (медицинское лечение, психологическая и социальная помощь) без какой-либо дискриминации на основании миграционного статуса жертв, обращая особое внимание на

уязвимые группы (женщины, дети, а также лесбиянки, геи, бисексуалы и трансгендеры (ЛГБТ));

5.2.3. обеспечить, чтобы жертвы насилия в центрах содержания имели доступ к правовой помощи и могли подавать жалобы;

5.2.4. шире применять, в частности в отношении детей, меры, альтернативные содержанию иммигрантов под стражей;

5.2.5. информировать мигрантов, ставших жертвами насилия, об их правах и имеющихся средствах правовой защиты, а также обеспечивать их информацией о социальных службах, например, с помощью информационных бюро или печатных материалов, с тем чтобы они могли получать помощь;

5.3. путем профилактики насилия посредством информирования, информационно-просветительской работы и интеграции, для того чтобы:

5.3.1. в сотрудничестве с неправительственными организациями собирать, анализировать и систематизировать информацию о насилии в отношении мигрантов и предоставлять ее всем профильным учреждениям;

5.3.2. организовать обучение сотрудников правоохранительных, следственных и судебных органов действиям в случае совершения преступлений на почве ненависти, а также оказанию помощи пострадавшим;

5.3.3. поддерживать деятельность неправительственных организаций, работающих с жертвами насилия в отношении мигрантов и способствующих интеграции мигрантов;

5.3.4. повышать уровень информированности мигрантов и местного населения относительно культурных и религиозных традиций, способствуя таким образом формированию толерантности и социальной интеграции мигрантов.

6. Ассамблея полагает, что местное население играет важную роль в предотвращении насилия в отношении мигрантов. Государства – члены Совета Европы должны в связи с этим предоставлять местным властям полномочия по поддержке интеграции мигрантов с помощью программ по обеспечению жильем, программ социальной интеграции и программ по созданию рабочих мест.



Резолюция 2129 (2016)¹
Предварительное издание

Безопасность дорожного движения в Европе как один из приоритетов здравоохранения

Парламентская ассамблея

1. В последние десятилетия в Европе отмечается существенный прогресс в плане повышения уровня дорожной безопасности, а в некоторых европейских странах наблюдается самый низкий в мире уровень дорожно-транспортных происшествий. Тем не менее, Парламентская ассамблея обращает внимание на серьезные последствия дорожно-транспортных происшествий, в результате которых гибнут или становятся инвалидами множество людей. В ближайшие годы ситуация может ухудшиться.

2. Ассамблея напоминает о принципах, содержащихся в "Докладе о состоянии безопасности дорожного движения в мире – 2015", подготовленном Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), и в Глобальном плане осуществления Десятилетия действий по обеспечению безопасности дорожного движения Организации Объединенных Наций, которые служат платформой для политических действий. Ассамблея также напоминает о недавно принятых Целях в области устойчивого развития, которые предусматривают к 2020 году вдвое сократить во всем мире число смертей и травм в результате дорожно-транспортных происшествий, а также обеспечить всеобщий доступ к безопасным, недорогим и экологически устойчивым транспортным системам.

3. Ассамблея настоятельно призывает государства-члены разработать эффективные долгосрочные меры по повышению дорожной безопасности и по улучшению координации своей практической деятельности с учетом всего многообразия законодательства и правоприменительной практики в Европе.

4. В частности, Ассамблея рекомендует государствам-членам активизировать координацию и деятельность для того, чтобы:

4.1. осуществить законодательные и политические меры на международном, национальном и местном уровне, включая внедрение хорошо зарекомендовавших себя методов работы (например, политика абсолютного недопущения гибели на дорогах и планы действий по повышению дорожной безопасности) и получить от

¹ Обсуждение в Ассамблее 24 июня 2016 г. (27-е заседание) (см. док. 14081, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Наира Карапетян). Текст, принятый Ассамблеей 24 июня 2016 г. (27-е заседание).

основных директивных структур гарантии обеспечения эффективного применения таких мер;

4.2. провести комплексную оценку нынешнего состояния дорожной безопасности в своих странах, с тем чтобы позволить директивным органам принимать эффективные меры и устанавливать цели повышения дорожной безопасности на 2020 год;

4.3. назначить ведущие ведомства, которые реализовали бы комплексные программы сбора данных о состоянии дорожной безопасности, необходимых для поддержки реализации национальных стратегий, планов и целей в области дорожной безопасности, а также для мониторинга осуществления этих мер, поддержки пилотных проектов и перевода систем обеспечения дорожной безопасности на стандарты ИСО 39001;

4.4. стимулировать создание многоотраслевых партнерских объединений, в том числе с участием правительств и их учреждений, частных компаний, промышленности, академических кругов и некоммерческих организаций, для того чтобы доводить научно-технические знания и информацию до всех заинтересованных сторон, в том числе с использованием открытых информационных систем;

4.5. обеспечить достаточное финансирование программ повышения уровня дорожной безопасности и в обязательном порядке вкладывать 10% от средств, расходуемых на дорожную инфраструктуру, в обеспечение безопасности;

4.6. рассмотреть основные поведенческие факторы риска как важнейший элемент любого плана действий по повышению уровня дорожной безопасности, в том числе посредством проведения информационно-просветительских кампаний для водителей, велосипедистов и пешеходов, а также включать в школьные программы ознакомление учащихся с самого раннего возраста с принципами дорожной безопасности, прививать им соответствующие навыки и взгляды;

4.7. разработать и реализовать законодательные и политические меры в связи с такими вопросами, как влияние алкоголя, наркотиков, заболеваний и применения лекарственных препаратов на действия водителя, включая периодическое тестирование и медицинский контроль водителей, с целью оценки способности к управлению транспортным средством в течение длительного времени, действуя на основе координации между органами здравоохранения и транспортными властями;

4.8. учитывать в процессе принятия градостроительных решений меры по защите уязвимых пользователей дорог, в частности пешеходов и велосипедистов, включая расширение использования общественного транспорта, передвижения пешком и на велосипедах;

4.9. ввести обязательное использование шлемов для мотоциклистов, а также ремней безопасности и детских удерживающих устройств в автомобилях, осуществить другие меры безопасности (такие как специальные мостовые и "лежащие полицейские"), запретить использование мобильных телефонов при

вождении, ввести заслуживающие доверия ограничения скорости (например, не более 50 км в час в городах с еще более низкими ограничениями в жилых районах, а также вблизи школ и спортивных сооружений), адаптированные к окружающей среде и условиям вождения, отдавать приоритет пешеходам и стимулировать использование активного и пассивного оборудования безопасности и технических улучшений на всех дорогах и на всех транспортных средствах;

4.10. продолжить развитие систем оказания первой помощи и спасения на дорогах, медицинского транспорта, оказания качественной помощи после аварий, лечения в стационаре и реабилитации;

4.11. создать и расширять надлежащие системы подготовки новых водителей.