

32-я СЕССИЯ

Доклад
CG32(2017)13prov
21 марта 2017 г.

Миссия по установлению фактов в отношении ситуации с местными выборными представителями в Турции

Комитет по мониторингу

Докладчики:¹ Андерс КНАПЕ, Швеция (М, ЕНП/КСЕ)
Леенерт ВЕРБЕЕК, Нидерланды (Р, СОЦ)

Проект резолюции (для голосования).....	2
Проект рекомендации (для голосования).....	4
Пояснительный доклад (для информации) ²	

Резюме

В феврале 2016 г. Бюро Конгресса поручило своим докладчикам по Турции провести миссию по установлению фактов в связи с задержанием и отстранением от должностей все возрастающего числа избранных мэров и членов муниципальных советов. В результате новых мер, предпринятых в рамках чрезвычайного положения после совершенной 15 июля 2016 г. попытки государственного переворота, десятки новых местных выборных представителей были помещены в предварительное заключение и заменены людьми, назначенными из центра.

В настоящем докладе отражены результаты визитов в Турцию для установления фактов, проведенных докладчиками в октябре и декабре 2016 г. В частности, в докладе подчеркивается тот факт, что большинство арестов местных выборных представителей были произведены на основании обвинений в терроризме, определение которого не отвечает практике, сложившейся в большинстве стран-членов Совета Европы. В докладе также подчеркивается, что задержание избранных мэров и их замена «мэрами, назначенными центральными органами власти», в более чем пятидесяти городах на юго-востоке Турции, явилось препятствием для практического осуществления местной демократии в этих муниципалитетах. В докладе также отмечается, что это стало причиной сокращения объема государственных услуг, включая закрытие приютов для женщин и прекращение предоставления прочих услуг нуждающимся женщинам, детям и семьям.

В проекте рекомендации выражается просьба к Комитету министров предложить властям Турции гарантировать, в частности, чтобы арест любого местного выборного должностного лица производился исключительно в качестве меры, должным образом обоснованной законодательством страны в соответствии со стандартами Совета Европы; рассмотреть ситуацию с местными выборными представителями, находящимися в предварительном заключении, в свете Европейской конвенции о правах человека с тем, чтобы, в надлежащих случаях, освободить их из-под ареста; а также пересмотреть турецкое законодательство с целью приведения содержащегося в нем определения терроризма в соответствие с европейскими стандартами.

1 М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии в Конгрессе
СОЦ: Группа социалистов
ГНЛД: Группа независимых либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НР: Делегаты, не принадлежащие к политическим группам Конгресса

2 Пояснительный доклад доступен только на английском и французском языках

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ³

1. На своем заседании 8 февраля 2016 г. Бюро Конгресса поручило докладчикам по Турции провести миссию по установлению фактов для расследования задержания и отстранения от должностей все возрастающего числа избранных мэров и членов муниципальных советов в юго-восточной Турции в свете обязательств Турции по Европейской хартии местного самоуправления.

2. Конгресс осознает угрозы, с которыми сталкивается Турция, в числе которых рост числа террористических актов, попытка государственного переворота 15 июля 2016 г., несколько миллионов беженцев на ее территории и война на границах. Он категорически осуждает все формы терроризма и насильственного экстремизма. Никто не может отрицать, что Турции необходимо принять соответствующие адекватные меры для защиты себя и своих институтов.

3. Конгресс определил борьбу с насильственным экстремизмом как приоритетное направление деятельности и убежден, что местные органы власти играют в этом уникальную и ключевую роль и что здоровое функционирование местной демократии является важным инструментом борьбы с этими угрозами.

4. Однако он считает, что задержания и аресты местных выборных представителей и широкое применение длительного содержания под стражей в рамках борьбы с терроризмом контрпродуктивны и ослабляют способность Турции бороться с террористическими угрозами, с которыми она сталкивается.

5. Конгресс обеспокоен тем, что замена избранных мэров «мэрами, назначенными центральными органами власти», сопровождается сокращением числа оказываемых местных государственных услуг и, в частности, закрытием приютов для женщин и прекращением предоставления прочих услуг нуждающимся женщинам, детям и семьям.

6. Таким образом, Конгресс

a. подтверждает свою готовность сотрудничать с турецкими властями в целях укрепления местной демократии и борьбы со всеми формами терроризма и насильственного экстремизма;

b. предлагает, чтобы во время визитов в Турцию Комиссар по правам человека уделял особое внимание положению избранных мэров, особенно в юго-восточной Турции, включая бывших мэров, которые в настоящее время находятся в заключении;

c. просит Венецианскую комиссию подготовить заключение о конституционности мер, содержащихся в декрете-законе № 674 и касающихся осуществления местной демократии в Турции;

d. призывает Группу экспертов по борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (GREVIO) уделять особое внимание сообщениям о закрытии приютов для женщин «мэрами, назначенными центральными властями»;

e. просит Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (CPT) изучить сообщения о бесчеловечном обращении с

³ Предварительные проекты резолюции и рекомендации, утвержденные Комитетом по мониторингу 16 февраля 2017 г.

Члены Комитета:

Л. Вербеек (Председатель), *А. Афтанасова*, *Х. Акгун*, *Т. Акюрек*, *М. Ангелопулос*, *Д. Аничич*, *Л. Ансала* (заместитель: *Р. Эрвела*), *П. Авалиани*, *Г. А. Аксельсон*, *Д. Азаров*, *Т. Бадан* (заместитель: *В. Круду*), *Н. Барбу*, *Г. Бардели*, *В. Беликов*, *Б. Белин* (заместитель: *Ж.-М. Бельяр*), *М. Беспалова*, *Р. Бидрон*, *П. Билли*, *А. Богданович*, *Е. Болин* (заместитель: *Х. Хаммар*), *З. Броз*, *М. Буфи*, *К. Кадоре*, *М. Кавара*, *Г. Чацимаркос* (заместитель: *П. Филиппу*), *Д. Чиртоака*, *М. Колс*, *Х. Даемс*, *С. Диксон*, *Н. Диргинчене*, *А. Дисмор*, *Р. Додд*, *Г. Доганоглу*, *Д. Ирэй* (заместитель: *М. Холлинггер*), *Р. Фейстамер*, *М. Гаучи*, *Г. Геузинскас*, *А. Г. Джорджеску*, *К. Германова*, *Л. В. Гидеи*, *Б. А. Грэм* (заместитель: *Дж. Фоллинг*), *Р. Гренга*, *Н. Грозев*, *И. Ганзек*, *Л. Харриби* (заместитель: *Ж.-П. Луивиль*), *С. Арутюнян*, *З. Хассай*, *Г. М. Хельгесен*, *Б. Хирс*, *Я. Хлинка*, *Б. Хордеюк*, *А. Ибрагимов*, *Г. Иллес*, *А. Яунслеинис*, *Д. Джикия*, *Х. Б. Йохансен*, *А. Йозич*, *О. Касури*, *Б. Керимоглу*, *Ж.-П. Кляйн*, *А. Кнобова*, *Б. Крнч*, *Л. Крун*, *С. Ламмерскиттен*, *А. Лидбеттер* (заместитель: *Л. Гиллхэм*), *Ф. Лек*, *А. Любавински*, *П. Манжан*, *К. Марченко*, *Т. Маргарян* (заместитель: *Е. Ерицян*), *Г. Марсан*, *П. Макгоуэн*, *С. Митровски*, *Р. Мондорф*, *С. Мошаров*, *Д. Нармания*, *Р. О'Грэйди*, *Д. Пантана*, *В. Паскуа*, *Г. Паук*, *С. Паунович*, *З. Пава* (заместитель: *А. Мадыар*), *М.-Л. Паншар*, *Х. Пихляясаари*, *В. Прокопиев*, *А. Прушковски*, *П. Прихара*, *Г. Райлеану* (заместитель: *В. Казуан*), *Р. Раутава*, *Г. Рибас Касаль*, *Р. Рио*, *Дж Роклинд*, *Р. Рор*, *В. Сантарсьеро*, *Р. Шафер*, *Б. Шлейхер-Ротмунд*, *С. Шумахер* (заместитель: *С. Вашке*), *Л. Сфирлоага*, *А. М. Сотуриаду*, *И. Светлична*, *Т. Тагиев*, *П. Торнтон*, *К. Толкачев*, *И. Томич*, *А. Торрес Перейра*, *М. М. Т. Турель*, *А. Угес*, *С. Вааг*, *К. Ван Овермейр*, *В. Варнавский*, *Р. Вергили*, *Б. Верингер*, *Х. Венингер*, *Дж. Вайнен*, *Д. Вробель*, *С. Еролацитес*, *Л. Заяя*, *ZZ REP CPL* (заместитель: *Х. Карр*).

N.B.: Имена участников, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат комитета: С. Пуарель

задержанными местными выборными представителями в Турции, в частности, об их одиночном заключении и систематическом переводе в тюрьмы вдали от дома;

f. соглашается внести вопрос о положении члена турецкой делегации в Конгрессе Нурхаята Алтуна в повестку дня Бюро до окончания судебного разбирательства.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ⁴

1. 8 февраля 2016 г. Бюро Конгресса поручило своим докладчикам по Турции провести миссию по установлению фактов для расследования ситуации с местным выборными представителями в юго-восточной Турции в связи с увеличением числа арестов, задержаний и отстранений от должностей избранных мэров и членов муниципальных советов.

2. Докладчики были особенно обеспокоены оценкой того, повлияли ли эти события на обязательства Турции по Европейской хартии местного самоуправления (CETS №122, далее «Хартия»), которую она ратифицировала 9 декабря 1992 г. и которая вступила в силу 1 апреля 1993 г.

3. В связи с событиями в Турции, в том числе из-за попытки государственного переворота 15 июля 2016 г., докладчики не завершили свою миссию вплоть до декабря 2016 года, проведя серию заседаний в Анкаре, Стамбуле и Диярбакыре. На всех этапах процесса им оказывалось всестороннее содействие и поддержка со стороны турецких властей, и они благодарны им за эту помощь и поддержку, а также за готовность вступить в диалог с Конгрессом.

4. Конгресс прекрасно понимает трудности, которые испытывает Турция, в числе которых угрозы ее стабильности, рост числа террористических актов, попытка государственного переворота, несколько миллионов беженцев в пределах на ее территории и война на границах.

5. Конгресс категорически осуждает все формы терроризма и насильственного экстремизма. Никто не может отрицать, что Турции необходимо принимать соответствующие адекватные меры для защиты себя и своих институтов.

6. Конгресс определил борьбу с насильственным экстремизмом как приоритетное направление деятельности и убежден, что местные органы власти играют в этом уникальную и ключевую роль и что здоровое функционирование местной демократии является важным инструментом борьбы с этими угрозами.

7. Конгресс:

a. обеспокоен тем, что арест и отстранение от должностей многих местных выборных представителей могут серьезным образом повредить плюралистической демократии на местном уровне и значительно ослабить политические партии и гражданское общество;

b. считает, что задержания и аресты местных выборных представителей и широкое применение длительного содержания под стражей при борьбе с терроризмом контрпродуктивны и ослабляют способность Турции бороться с террористическими угрозами, с которыми она сталкивается;

c. отмечает, что большая часть арестов местных выборных представителей проводилась на основании обвинений в терроризме, определение которого подверглось критике со стороны органов Совета Европы, Европейского Союза и других международных организаций и не соответствует практике большинства государств-членов Совета Европы;

d. отмечает, что применение турецкого Закона о борьбе с терроризмом № 3713 от 12 апреля 1991 г., главным образом в отношении высказанных заявлений и мнений, оказывает негативное воздействие на политический плюрализм и практическую реализацию местной демократии в Турции;

e. считает, что практика в большинстве европейских стран, включая Турцию до сентября 2016 года, когда избранные мэры, законно отстраненные от должности и замененные новыми мэрами, избранными муниципальным советом, является достаточной защитой от незаконной деятельности и заслуживает сохранения;

f. считает, что Декрет о чрезвычайном положении № 674, принятый 1 сентября 2016 г. в рамках чрезвычайного положения в соответствии со статьей 121, пункт 3 Конституции Турции, разрешающий центральным органам власти назначать «неизбранных мэров» и помещать избранных мэров под следствие, несовместим с обязательствами Турции как участницы Хартии, в

⁴ См. сноску 3

частности, ее статьи 3, согласно которой местное самоуправление должно осуществляться под эгидой советов или ассамблей, свободно избранных тайным голосованием;

g. отмечает, что задержание избранных мэров и замена их «мэрами, назначенными центральными органами власти» в более чем пятидесяти городах на юго-востоке Турции фактически приостановило практическое осуществление местной демократии в этом регионе, при этом большинство муниципальных советов этих городов перестали функционировать, и почти шесть миллионов граждан Турции были лишены политического представительства на местном уровне, что является нарушением статьи 7, пункт 1 Хартии (свободное осуществление функций местных выборных представителей);

h. считает, что передача полномочий и обязанностей этих муниципальных советов «мэрам, назначенным центральными органами власти», представляет собой непропорциональную форму административного надзора, отменяющую статью 8, пункт 3 Хартии;

i. встревожен сообщениями о том, что совместительство обязанностей мэров и само по себе назначение мэров-совместителей, в соответствии с письмом от 11 ноября 2016 г. министра внутренних дел губернаторам, рассматривается как незаконное деяние;

j. встревожен постоянным сокращением местных государственных услуг, в частности, закрытием приютов для женщин и прекращением предоставления прочих услуг нуждающимся женщинам, детям и семьям. Такое сокращение количества услуг, оказываемых гражданам, представляет собой отмену статей 4, пункт 4 (полные и исключительные полномочия для местных властей) и 9, пункт 1 Хартии (предоставление местным органам власти достаточных финансовых ресурсов, которыми они могут свободно распоряжаться).

8. Исходя из вышесказанного, Конгресс просит Комитет министров предложить турецким властям:

a. отменить законодательные меры в отношении «мэров, назначенных центральными органами власти» и восстановить способность муниципальных советов выбирать замену мэру, если мэр снимается с должности;

b. обеспечить условия для того, чтобы арест местного выборного представителя был решением, должным образом обоснованным внутренним законодательством, принятым в соответствии со стандартами Совета Европы;

c. в целях их освобождения, изучить положение местных выборных представителей, в настоящее время находящихся в предварительном заключении, с тем чтобы обеспечить его соответствие положениям Европейской конвенции о правах человека и, при необходимости, немедленно их освободить;

d. пересмотреть инструкции министерства от 11 ноября 2016 г. с целью декриминализации назначения мэров-совместителей;

e. пересмотреть турецкое законодательство с тем, чтобы привести определение терроризма в соответствие с европейскими стандартами, в частности, с юриспруденцией Европейского суда по правам человека;

f. принять надлежащие меры, направленные на то, чтобы турецкие члены Группы независимых экспертов по Европейской Хартии местного самоуправления Конгресса могли свободно выполнять свою работу и для этого свободно перемещаться.