



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



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE
СОВЕТ ЕВРОПЫ

ПОСТОЯННАЯ КОМИССИЯ

Париж, 9 марта 2012 года

**ДОКУМЕНТЫ,
ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ**

Предварительное издание

Содержание

Рекомендации

- Рекомендация 1994 (2012) Дополнительный протокол к Европейской конвенции о правах человека в отношении национальных меньшинств (док. 12879)
- Рекомендация 1995 (2012) Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственного исчезновения (док. 12880)

Резолюции

- Резолюция 1865 (2012) Совет Европы и Восточное партнерство Европейского союза (док. 12871)
- Резолюция 1866 (2012) Дополнительный протокол к Европейской конвенции о правах человека в отношении национальных меньшинств (док. 12879)
- Резолюция 1867 (2012) Положение граждан Греции турецкого происхождения на островах Родос и Кос (док. 12526)
- Резолюция 1868 (2012) Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственного исчезновения (док. 12880)
- Резолюция 1869 (2012) Воздействие затонувших судов на окружающую среду (док. 12872)
- Резолюция 1870 (2012) Необходимость получения независимых и заслуживающих доверия экспертных оценок (док. 12873)
- Резолюция 1871 (2012) Проведение самооценки национальными парламентами Европы: процедурные рекомендации по повышению качества парламентской работы (док. 12875)

**Рекомендации
1994 - 1995**



Дополнительный протокол к Европейской конвенции о правах человека в отношении национальных меньшинств

Рекомендация 1994 (2012)¹

1. Ссылаясь на свою резолюцию 1866 (2012) "Дополнительный протокол к Европейской конвенции о правах человека в отношении национальных меньшинств", Парламентская ассамблея рекомендует Комитету министров:

1.1 рассмотреть вопрос о подготовке дополнительного протокола к Европейской конвенции о правах человека, где были бы закреплены минимальные права национальных меньшинств; в такой протокол могли бы войти минимальные права, перечисленные в п. [б] резолюции 1866 (2012);

1.2 продолжать сотрудничество с другими международными организациями, в частности, с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и ООН, с целью поддержки единых стандартов защиты национальных меньшинств.

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 9 марта 2012 г. (см. док. 12879, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Фрунда).



Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственного исчезновения

Рекомендация 1995 (2012)¹

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 1868 (2012) и благодарит, в частности, Комитет министров за принятие рекомендаций по искоренению безнаказанности серьезных нарушений прав человека.
2. Ассамблея вновь выражает поддержку Международной конвенции ООН для защиты всех лиц от насильственных исчезновений и предлагает Комитету министров настоятельно призвать все государства-члены, которые еще этого не сделали, ратифицировать и выполнять данную Конвенцию.
3. При этом Ассамблея напоминает, что в данной Конвенции ООН, в частности:
 - 3.1. не полностью учтена в определении насильственного исчезновения ответственность негосударственных субъектов;
 - 3.2. по-прежнему игнорируется необходимость установления наличия субъективного элемента (намерения) как признака состава преступления насильственного исчезновения;
 - 3.3. не устанавливаются ограничения на амнистию, а также юрисдикционные и иные иммунитеты;
 - 3.4. жестко ограничивается срок полномочий Комитета по насильственным исчезновениям.
4. В связи с изложенным Ассамблея призывает Комитет министров рассмотреть вопрос о подготовке в рамках Совета Европы переговоров по разработке европейской конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений.

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 9 марта 2012 г. (см. док. 12880, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Пургуридес).

**Резолюции
1865 - 1871**



Совет Европы и Восточное партнерство Европейского союза

Резолюция 1865 (2012)¹

1. Парламентская ассамблея принимает к сведению последние события, связанные с Восточным партнерством, которое представляет собой политическую инициативу Европейского союза, направленную на установление полномасштабных партнерских отношений с шестью постсоветскими государствами (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Республика Молдова и Украина) на основе взаимных интересов и общей приверженности основополагающим ценностям демократии, верховенства права, прав человека и основных свобод, а также принципам рыночной экономики, устойчивого развития и надлежащего управления.
2. Ассамблея ссылается на свою резолюцию 1812 (2011) и рекомендацию 1971 (2011) "Влияние Восточного партнерства Европейского союза на качество управления и экономическое развитие в Восточной Европе" и подчеркивает, что пять из шести стран-партнеров являются полноправными членами Совета Европы и как таковые связаны общими обязанностями и конкретными обязательствами в отношении основополагающих принципов демократии, соблюдения прав человека и верховенства права, взятыми при вступлении в Совет Европы.
3. Поскольку уровень отношений Европейского союза со странами-партнерами обусловлен продвижением этих стран по пути демократических реформ, Ассамблея полагает, что Восточное партнерство в настоящее время представляет собой весьма полезную базу сотрудничества, т.к. позволяет стимулировать политические и институциональные реформы в странах-партнерах и способствовать их проведению, помогая, таким образом, этим странам выполнять на благо своих народов уставные обязанности и обязательства, вытекающие из членства в Совете Европы.
4. Ассамблея разделяет мнение Комитета министров, выраженное в его ответе на рекомендацию 1971 (2011), что "роль Совета Европы в реализации Восточного партнерства следует рассматривать в более широких рамках продолжающегося укрепления партнерских отношений между Советом Европы и Европейским союзом, в основу которых положены Меморандум о взаимопонимании 2007 года между двумя организациями и соответствующие положения Лиссабонского договора Европейского союза".

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 9 марта 2012 г. (см. док. 12871, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н фон Сюдов).

5. Напоминая о своей резолюции 1836 (2011) "О последствиях Лиссабонского договора для Совет Европы", Ассамблея еще раз подчеркивает, что роль Совета Европы, сформулированная в Меморандуме о взаимопонимании 2007 года как "эталон прав человека, верховенства права и демократии в Европе", должна быть еще более активизирована, полностью подтверждена и эффективно признана всеми институтами Европейского союза, включая механизм Восточного партнерства. В этой связи Ассамблея:

5.1. твердо убеждена, что для стран, участвующих в Восточном партнерстве, лучшим способом добиться прогресса в области демократии, соблюдения прав человека и верховенства права и достичь таким образом политических целей Восточного партнерства является выполнение в полном объеме своих уставных обязанностей и конкретных обязательств, взятых при вступлении в Совет Европы;

5.2. приветствует превалирующее, как представляется, на рабочем уровне процесса Восточного партнерства понимание того, что прогресс, достигнутый странами-партнерами в этих областях, следует измерять по меркам Совета Европы, и что нет необходимости использовать какие-либо дополнительные критерии;

5.3. считает исключительно важным, чтобы выводы и рекомендации механизмов мониторинга Совета Европы, включая процедуру мониторинга, проводимую Ассамблеей, служили основой для оценки прогресса, достигнутого странами-партнерами в области реформ, связанных с демократией, соблюдением прав человека и верховенством права;

5.4. напоминает в этой связи, что Стокгольмская программа Европейского союза "Открытая и безопасная Европа на службе и защите своих граждан" предусматривает "необходимость избегать дублирования с другими механизмами оценки и стремиться к взаимодействию и сотрудничеству, в частности, в рамках деятельности Совета Европы".

6. В такой ситуации Ассамблея может лишь выразить сожаление по поводу того, что нормоустанавливающая, консультативная и мониторинговая роль Совета Европы не отражена должным образом в основных политических документах Восточного партнерства и в публичных заявлениях по поводу Партнерства. Она полагает необходимым сделать вклад Совета Европы в Восточное партнерство более заметным и обеспечить его должное признание. Она выражает далее сожаление по поводу того, что Совет Европы не был в той или иной форме привлечен к участию в Варшавском саммите Восточного партнерства.

7. В связи с созданием Восточного партнерства Ассамблея приветствует вклад Совета Европы в деятельность, проводимую на двустороннем и многостороннем уровне, в частности, в рамках Платформы 1 "Демократия, надлежащее управление и стабильность", где были определены четыре приоритетные области сотрудничества (избирательные стандарты, поддержка судебной системы, борьба с коррупцией и борьба с киберпреступностью). Она приветствует также соглашение между Советом Европы и Европейской комиссией о создании механизма финансирования в объеме 4 млн. евро, который призван позволить Совету Европы осуществлять конкретные мероприятия в этих приоритетных областях.

8. Ассамблея приветствует тот факт, что Восточное партнерство направлено на развитие широких связей между обществами и народами, в том числе на парламентском, местном уровне, на уровне гражданского общества, а также на достижение синергетического взаимодействия между этими инициативами и аналогичными мероприятиями, проводимыми в Совете Европы. Она приветствует продолжающееся сотрудничество между Конференцией международных неправительственных организаций (МНПО) Совета Европы и Форумом гражданского общества, созданного в рамках Восточного партнерства.

9. В частности, Ассамблея отмечает создание Парламентской ассамблеи "ЕС – восточные соседи" (Евронест), деятельность которой направлена на поддержку, продвижение и консолидацию процесса Восточного партнерства на парламентском уровне. Она готова развивать контакты с Евронест для достижения синергетического взаимодействия и взаимодополняемости, а также недопущения дублирования и противоречивых посылов.

10. Ассамблея отмечает, что Беларусь принимает ограниченное участие в процессе Восточного партнерства, и что ее парламент не имеет права участвовать в заседаниях Парламентской ассамблеи. Она ссылается на свои предыдущие резолюции по Беларуси и еще раз обращается к властям этой страны с требованием начать процесс демократизации и обеспечить соблюдение прав человека и верховенства права в соответствии с политическими обязательствами Беларуси как государства-участника Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

11. Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы, участвующие в Восточном партнерстве:

11.1. в полной мере использовать в рамках Восточного партнерства и других двусторонних и многосторонних проектов сотрудничества свои возможности как членов Совета Европы, а также все механизмы и инструменты, предоставляемые в их распоряжение нашей Организацией, для дальнейшего продвижения по пути реформ;

11.2. считать, что сотрудничество с Европейским союзом в рамках Восточного партнерства является еще одним дополнительным инструментом, призванным обеспечить выполнение их обязательств и обязанностей, взятых при вступлении в Совет Европы.

12. Ассамблея призывает парламенты государств-членов Совета Европы, участвующих в Восточном партнерстве, работая в Евронест обеспечить синергетическое воздействие, координацию и преемственность с работой, проводимой в Ассамблее, включая назначение в состав своих делегаций членов парламента, работающих в ПАСЕ, или тех, кто ранее был ее членами.

13. Ассамблея призывает Европейский союз, его государства-члены и органы Восточного партнерства:

13.1. регулярно и конкретно упоминать о членстве пяти из шести стран-партнеров в Совете Европы, а также о вытекающих из него обязательствах;

13.2. признать и сделать более наглядной в политических документах и публичных выступлениях, касающихся Восточного партнерства, нормоустанавливающую, консультативную и мониторинговую роль Совета Европы, а также его оперативные возможности, задействованные для реализации Партнерства;

13.3. конкретно упоминать и в полном объеме учитывать выводы механизмов мониторинга Совета Европы, включая процедуру мониторинга, проводимую Ассамблеей.

14. Ассамблея преисполнена решимости активизировать свои контакты с Европейским парламентом в соответствии с резолюцией 1836 (2011) "О последствиях Лиссабонского договора для Совета Европы ", а также в перспективе ее возможного участия в деятельности Евронест.



Дополнительный протокол к Европейской конвенции о правах человека в отношении национальных меньшинств

Резолюция 1866 (2011)¹

1. Парламентская ассамблея подчеркивает значение защиты лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, как составной части международной защиты прав человека в интересах обеспечения равенства, справедливости, стабильности, демократической безопасности и мира в Европе.
2. Ассамблея выражает сожаление, что основные инструменты Совета Европы по защите прав национальных меньшинств, такие как Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (СЕД № 157) и Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств (СЕД № 148), ратифицированы не всеми государствами-членами. Кроме того, в своих предыдущих резолюциях (в т.ч. резолюции 1713 (2010) "Защита меньшинств в Европе: наиболее эффективная практика и недостатки применения общих стандартов" и рекомендации 1944 (2010) "Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств"), Ассамблея отметила многочисленные недостатки в выполнении этих конвенций.
3. Ассамблея также сожалеет об ограниченном числе ратификаций Протокола № 12 к Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 177), значительно расширяющего охват запрещения дискриминации, прописанной в Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5, далее "Конвенция"), и могущего стать важным средством борьбы с дискриминацией по признаку "причисления к национальному меньшинству".
4. Ассамблея неоднократно поддерживала принятие протокола к Конвенции с тем, чтобы укрепить защиту прав национальных меньшинств в Европе. В частности, в рекомендации 1201 (1993) о дополнительном протоколе в отношении прав национальных меньшинств к Европейской конвенции о правах человека содержался проект такого протокола. Но, к огорчению Ассамблеи, в 1996 году Комитет министров принял решение не выполнять эту рекомендацию.
5. Учитывая уязвимое положение многих национальных меньшинств в Европе, настало время заново рассмотреть предыдущие предложения Ассамблеи в отношении

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 9 марта 2012 г. (см. док. 12879, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Фрунда). См. также рекомендацию 1994 (2012).

принятия протокола к Европейской конвенции о правах человека, который укрепил бы статус национальных меньшинств как в коллективном, так и в индивидуальном плане, в практике Европейского суда по правам человека и обеспечил бы им существенные и юридически гарантированные права.

6. Ассамблея полагает, что такой протокол мог бы содержать ссылку на международно признанные критерии, закрепленные в Копенгагенском документе, принятом в 1990 году Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), и на соответствующие документы Совета Европы, частности, на Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств, Европейскую хартию региональных языков и языков меньшинств и рекомендации Ассамблеи 1134 (1990), 1201 (1993), 1255 (1995), 1492 (2001) и 1623 (2003) и резолюцию 1713 (2010). В нем могли бы содержаться гарантии следующих минимальных стандартов для национальных меньшинств и их представителей:

6.1. право каждого свободно выражать свою принадлежность к национальному меньшинству;

6.2. политические права (такие, как свобода объединений, создания политических партий, участия в выборах, представительства в государственных органах на национальном и региональном уровне);

6.3. культурные права, в том числе право на культурную автономию в целях сохранения национальной самобытности

6.4. право на принятие решений о различных формах автономии в соответствии с европейской практикой и национальными или региональными традициями

6.5. право свободно пользоваться языками меньшинств в частном и публичном обиходе, особенно во взаимоотношениях с административными и судебными органами в районах традиционного проживания национальных меньшинств или там, где они составляют значительную долю населения региона или местности.

7. Кроме того, Ассамблея призывает те государства-члены, которые еще этого не сделали, подписать и/или ратифицировать без оговорок и ограничительных заявлений Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств, Европейскую хартию региональных языков и языков меньшинств и Протокол № 12 к Европейской конвенции о правах человека.

8. Ассамблея призывает национальные парламенты и их членов активно продвигать в самих парламентах и во взаимоотношениях с правительствами идею принятия в данном контексте протокола к Европейской конвенции о правах человека.



Положение граждан Греции турецкого происхождения на островах Родос и Кос

Резолюция 1867 (2012)¹

1. Парламентская ассамблея отмечает, что жители островов Родос и Кос, принадлежащие к турецкой культурной традиции, в целом хорошо интегрированы в многокультурные общества обоих островов. Они горды быть полноправными гражданами Греции и способствовать экономическому развитию островов.
2. Ассамблея высоко оценивает искреннее стремление правительства Греции сохранять и развивать космополитический характер обоих островов, в частности, без какой-либо дискриминации защищая их исторические памятники. Многокультурный характер островов является плодом их богатой истории, которая включает четыре века в целом толерантного правления оттоманской Турции.
3. Хорошее взаимопонимание между большинством населения и различными группами меньшинств, включая лиц, относящихся к турецкой культурной традиции, является важным фактором привлекательности и экономического развития обоих островов и, в частности, их привлекательности для туризма, который является основным источником их доходов.
4. Ассамблея отмечает, что поддержка турецкого языка, наследия и культуры, а также их пропаганда пошли бы на пользу не только жителям, относящимся к турецкой культурной традиции, но и их соседям, относящимся к греческой и иным культурным традициям, учитывая близость этих городов к основным туристическим зонам турецкого побережья и далеко не исчерпанный потенциал регионального сотрудничества в области туризма и торговли.
5. В связи с этим она приветствует выраженную греческими властями готовность разрешить проведение по просьбе родителей после основных занятий уроков турецкого языка и культуры, которые будут вести квалифицированные учителя, под контролем властей острова и министерства образования при участии и (при необходимости) финансовой поддержке турецкоязычных граждан. Кроме того, греческим властям предлагается рассмотреть вопрос об открытии ранее закрытых общинных школ с преподаванием на турецком языке.

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 9 марта 2012 г. (см. док. 12526, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Гросс).

6. Внимания властей требуют еще три вопроса: очевидное отсутствие прозрачности и подотчетности администрации мусульманских религиозных фондов (вакфов), неясный статус мусульманских религиозных лидеров на этих островах и восстановление памятников богатого мусульманского наследия османской эпохи как неотъемлемой части исторического наследия двух островов.

7. В связи с этим Ассамблея призывает власти Греции:

7.1. провести среди родителей всех школьников на обоих островах информационную кампанию, рассказывающую им о возможности организации органами образования по согласованию с турецкоязычными гражданами занятий на турецком языке;

7.2. обеспечить полную прозрачность и подотчетность администрации обоих публичных мусульманских вакфов на Родосе и Косе, которые являются юридическими лицами публичного права как для греческого государства, так и для членов местных мусульманских общин, включая открытое и прозрачное обновление состава их советов путем проведения регулярных выборов и предоставление каждому члену указанных общин права на получение полного доступа к их финансовой информации;

7.3. обеспечить, чтобы проживающие на островах Родос и Кос граждане-мусульмане имели возможность свободно выбирать своих религиозных проповедников и лидеров, права и обязанности которых должны быть прояснены;

7.4. продолжить в сотрудничестве с мусульманскими ассоциациями программу восстановления исламских и османских памятников, которые являются неотъемлемой составной частью наследия обоих островов, должным образом обеспечивая целостность этих памятников истории;

7.5. активизировать диалог с представителями проживающих на островах граждан Греции турецкого происхождения, с тем чтобы разрешать перечисленные и любые другие вопросы (например, права собственности и проблемы гражданства) в духе взаимного уважения и взаимопонимания, которые характеризуют уникальный космополитический характер островов Родос и Кос.

8. Ассамблея еще раз напоминает о своем предложении греческим властям ратифицировать Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств (СЕД № 157).



Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственного исчезновения

Резолюция 1868 (2012)¹

1. Парламентская ассамблея напоминает, что проблема насильственных исчезновений и лиц, пропавших без вести, далека от разрешения, в том числе в Европе. Только на Западных Балканах числятся без вести пропавшими 14 тыс. человек, 2 300 человек в Северокавказском регионе Российской Федерации и около 2 тыс. человек на Кипре. Число людей, числящихся пропавшими без вести после конфликтов в регионе Южного Кавказа, не поддается подсчету.
2. Продолжающиеся страдания родных и друзей пропавших без вести, признанные Европейским судом по правам человека равносильными пыткам и негуманному и унижающему достоинство обращению, по-прежнему представляют трудно преодолимое препятствие на пути к прочному миру и примирению.
3. В связи с этим Ассамблея приветствует значительные усилия, уже предпринятые международным сообществом для выяснения судьбы пропавших без вести, в частности в регионе Западных Балкан, где Международная комиссия по лицам, пропавшим без вести (МКПВ) смогла выяснить судьбу 26 тысяч из 40 тысяч человек, пропавших без вести после конфликтов в этом регионе, а на Кипре, где межобщинная Комиссия по лицам, пропавшим без вести, действующая под эгидой ООН, в 2006 году возобновила работу и на данный момент опознала и вернула родным останки 300 человек.
4. Ассамблея подчеркивает значение проявления всеми сторонами конфликта подлинной политической воли к установлению истины вне зависимости от национальной, религиозной и политической принадлежности жертв и предполагаемых виновных. В частности, при наличии достаточных оснований поиск мест захоронения должным образом уполномоченными специалистами должен разрешаться всюду, даже на территориях воинских частей и иных закрытых объектов.
5. Международное сообщество в целом должно проявить политическую волю, выделив достаточные ресурсы на поиски и опознание останков, учитывая

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 9 марта 2012 г. (см. док. 12880, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Пургуридес). См. также рекомендацию 1995 (2012).

долговременную природу проблемы, выработав надлежащие международные правовые нормы защиты людей от насильственного исчезновения.

6. Исходя из вышеизложенного Ассамблея горячо приветствует вступление в силу в декабре 2010 года Международной конвенции ООН для защиты всех лиц от насильственного исчезновения ("Конвенция ООН"), к чему призывала Ассамблея в своей резолюции 1463 (2005) "О насильственных исчезновениях".

6.1. В частности, Ассамблея приветствует то, что в Конвенции ООН:

6.1.1. позитивно признается новое право человека не подвергаться насильственному исчезновению;

6.1.2. на государства накладываются конкретные обязательства по предотвращению насильственных исчезновений и борьбе с безнаказанностью;

6.1.3. дается широкое определение термина "жертва" насильственного исчезновения;

6.1.4. закрепляются новые права, такие как право знать правду и право на надлежащие меры по розыску, установлению местонахождения и освобождению исчезнувших лиц;

6.1.5. учрежден международный мониторинговый механизм нового типа: Комитет по насильственным исчезновениям;

6.2. Ассамблея, признавая неизбежно компромиссный характер Конвенции ООН, тем не менее сожалеет, что некоторые из ее рекомендаций, высказанные в резолюции 1463 (2005), не были учтены в Конвенции ООН; в частности, в Конвенции:

6.2.1. не полностью учтена в определении насильственного исчезновения ответственность негосударственных субъектов;

6.2.2. по-прежнему игнорируется необходимость установления наличия субъективного элемента (намерения) как признака состава преступления насильственного исчезновения;

6.2.3. не устанавливаются ограничения на амнистию, а также юрисдикционные и иные иммунитеты;

6.2.4. жестко ограничивается срок полномочий Комитета по насильственным исчезновениям;

6.3. Ассамблея также с сожалением отмечает, что на данный момент Конвенцию ООН подписали лишь 35 государств-членов Совета Европы, а ратифицировали – всего девять.

7. Ассамблея приветствует недавние события в Совете Европы, способствующие борьбе с насильственными исчезновениями, в частности:

7.1. прецедентные решения Европейского суда по правам, продлевающие срок его полномочий при расследовании дел, связанных насильственными исчезновениями, в которых подчеркивается непрерывный характер процессуальной обязанности расследовать дела об исчезновении;

7.2. принятие Комитетом министров рекомендаций по искоренению безнаказанности серьезных нарушений прав человека.

8. Ассамблея напоминает о своей резолюции 1371 (2004) "О пропавших без вести в Беларуси", по которой властями Беларуси до сих пор не принято никаких мер, и отмечает, что недавние изменения в правовой ситуации могут позволить властям других стран осуществлять преследование подозреваемых, поименованных в ее докладе.

9. Исходя из вышеуказанных соображений Ассамблея призывает:

9.1. компетентные органы государств-членов Совета Европы безотлагательно и исчерпывающим образом расследовать ситуации, дающие достаточные основания подозревать, что на территории, находящейся под их юрисдикцией, имело место насильственное исчезновение, и использовать все имеющиеся у них правовые средства для распространения своей юрисдикции на такие случаи, имевшие место в других странах, властями которых не было принято необходимых мер;

9.2. государства-члены Совета Европы, еще не сделавшие этого, подписать и ратифицировать Конвенцию ООН для защиты всех лиц от насильственного исчезновения и призывает те государства-члены, которые ратифицировали Конвенцию ООН, активно содействовать выполнению этого документа, в частности, посредством заявлений по статьям 31 и 32 Конвенции с признанием компетенции Комитета по насильственным исчезновениям в отношении рассмотрения сообщений от отдельных лиц о том, что они являются жертвами нарушения Конвенции, по примеру Бельгии, Испании, Нидерландов, Сербии, Франции и Черногории;

9.3. государства-члены Совета Европы:

9.3.1. рассмотреть вопрос о начале разработки европейской конвенции для защиты всех лиц от насильственного исчезновения, базирующейся на достижениях Конвенции ООН;

9.3.2. оказывать неослабевающую политическую поддержку и выделять необходимые людские, технические и финансовые ресурсы для начала новых и продолжения уже предпринимаемых на национальном и международном уровне усилий по разрешению серьезных гуманитарных кризисов, вызванных многочисленными неразрешенными ситуациями пропажи без вести людей в Европе.

10. Ассамблея призывает Комитет по насильственным исчезновениям, избранный в мае 2011 года, в полной мере использовать полномочия, имеющиеся у него в соответствии с Конвенцией ООН, для активного участия в работе по предотвращению исчезновения людей и выяснению судьбы пропавших без вести в тесном взаимодействии и координации с Советом ООН по правам человека и его Рабочей группой по насильственным или недобровольным исчезновениям, чья неограниченная по географии деятельность заслуживает всяческой поддержки.

11. В заключение Ассамблея призывает Европейский суд по правам человека и государства-члены продолжать целенаправленно использовать весь инструментарий Европейской конвенции о правах человека для защиты людей от насильственных исчезновений и обеспечить привлечение виновных к ответственности.



Воздействие затонувших судов на окружающую среду

Резолюция 1869 (2012)¹

1. Затонувшие суда, окисление океана и затопление в океанах отходов относятся к числу основных источников загрязнения океанов. Около 75% затонувших судов относятся к периоду Второй мировой войны; старение их металлических конструкций и ухудшение состояния листового металла создают угрозу выброса содержимого в океан в результате коррозии.
2. В северной части Атлантического океана находится 25% всех несущих угрозу загрязнения затонувших судов, и эти суда, по оценкам, содержат около 38% нефти, оставшейся в затонувших судах. В Средиземноморье находится 4% затонувших в мире судов и, по оценкам, около 5% нефти, что очень много, учитывая размер и хрупкую морскую среду внутриконтинентального моря.
3. Нефть является не единственной угрозой морскому биоразнообразию. Суда, использовавшиеся во время Второй мировой войны, перевозили также боеприпасы, которые с годами корродировали до такой степени, что возникала угроза утечки значительных количеств ядовитых веществ. Некоторые из этих ядовитых веществ, такие как ртуть, не являются биоразлагающимися и могут стать причиной химического загрязнения пищевой цепочки.
4. Ссылаясь на исследования, проведенные Всемирным фондом дикой природы (WWF), Италия, и неправительственной организацией "Легамбьенте", а также на доклад Парламентской ассамблеи Средиземноморья "Затопление ядовитых и радиоактивных отходов и торговля людьми в Средиземноморье", Парламентская ассамблея Совета Европы выражает серьезную озабоченность по поводу незаконной утилизации ядовитых и радиоактивных отходов посредством сознательного затопления в Средиземноморье старых судов, на которых эти отходы перевозились.
5. В связи с этим Парламентская ассамблея подчеркивает, что без карт, на которые нанесены эти угрозы, не представляется возможным оценить их точно. Перечень потенциально загрязняющих затонувших судов был составлен в 2004 году компанией "Энвйронментал рисеч консалтинг". В Международной базе данных морских кораблекрушений фигурирует 8 569 потенциально загрязняющих затонувших судов в

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 9 марта 2012 г. (см. док. 12872, доклад по Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Пападимитриу).

всем мире, включая 1 583 танкера. Однако точной информации и данных по судам, находящимся на глубинах более 600 метров, мало.

6. Ассамблея полагает, что решения по рекуперации нефти и других опасных веществ с затонувших судов должны опираться на здравую оценку рисков и тщательный анализ затрат и выгод, поскольку любые операции по подъему обычно являются дорогостоящими, требуют много времени и сопряжены с рисками.

7. Необходимость выработки единой политики в отношении обращения с затонувшими судами и их удаления долгое время была темой дискуссий в Международной морской организации. Найробийская международная конвенция об удалении затонувших судов, открытая для подписания в 2007 году, представляет собой, таким образом, согласованную международную основу для решения вопросов, касающихся затонувших судов. Эта Конвенция содержит набор норм, призванных обеспечить оперативное удаление любых затонувших судов, которые могут создать препятствия для судоходства или угрозу для окружающей среды и которые расположены в исключительных экономических зонах государств-сторон, в их зонах защиты окружающей среды или на их континентальном шельфе.

8. Ассамблея приветствует тот факт, что Найробийская конвенция предусматривает наличие режима финансовой безопасности, призванного обеспечить, чтобы именно владельцы затонувших судов несли первоочередную ответственность, в том числе финансовую, за обозначение и удаление затонувших судов, которые создают угрозу окружающей среде.

9. Однако Ассамблея весьма сожалеет, что Найробийскую конвенцию пока что подписали лишь четыре страны, – Италия, Нидерланды, Франция и Эстония, – что препятствует ее вступлению в силу.

10. В свете изложенных соображений Парламентская ассамблея рекомендует государствам-членам Совета Европы:

10.1. подписать и ратифицировать Найробийскую международную конвенцию об удалении затонувших судов 2007 года;

10.2. создать европейскую базу данных по затонувшим судам с указанием их местонахождения, характера груза и возможности загрязнения, по согласованию с национальными органами по предотвращению загрязнения морей или в рамках региональных морских конвенций (Конвенция о защите морской среды Северо-Восточной Атлантики ("Конвенция OSPAR") (1992 года, вступила в силу 25 марта 1998 года); Конвенция о защите морской среды и прибрежных районов Средиземного моря" (Барселонская конвенция) (1976 года с поправками, внесенными в 1995 году), Конвенция по защите природной морской среды района Балтийского моря (Хельсинкская конвенция) (1974 года, пересмотрена в 1992 году));

10.3. систематически проводить оценку состояния затонувших судов для выявления любых угроз, которые они могут создавать для окружающей среды, и регулярно обновлять эти оценки;

10.4. проводить исследования с целью:

10.4.1. более точного прогнозирования степени коррозии и деградации затонувших судов в различных условиях (температура воды, течение и т.д.);

10.4.2. лучшего понимания физических свойств нефти, ядовитых и радиоактивных отходов на глубоководье, в холодной воде и в условиях высокого давления;

10.4.3. совершенствования технологий, используемых в подводных аппаратах с дистанционным управлением, для сокращения затрат, связанных с выявлением и определением местонахождения затонувших судов, а также затрат, связанных с рекуперацией нефти или нейтрализацией ядовитых и ядерных отходов, и/или удалением затонувших судов;

10.5. рассмотреть возможность создания европейского фонда для старых затонувших судов, у которых либо нет владельцев, либо владельцы являются неплатежеспособными, для покрытия расходов, связанных с изучением затонувших судов, которые создают угрозу для окружающей среды, и обращением с такими судами.



Необходимость получения независимых и заслуживающих доверия экспертных оценок

Резолюция 1870 (2011)¹

1. Недавние события наглядно обозначили жизненную потребность в независимых, беспристрастных экспертных оценках в таких областях, как окружающая среда, здравоохранение, энергетика, финансы и гражданская защита.
2. Слишком много экспертных оценок основываются на причинных гипотезах, некоторые отзвуки которых хорошо известны. Поэтому прошло еще слишком мало времени, для того чтобы эксперты имели возможность измерить среднесрочное и долгосрочное воздействие на окружающую среду и здоровье людей.
3. В этой связи Парламентская ассамблея отмечает, что выводы по итогам этих оценок существенно различаются в зависимости от источников финансирования, и что такой подход может быть иным, когда оценка производится после происшествий и когда последствия носят экономический, финансовый и, возможно, политический характер.
4. Ассамблея выражает сожаление по поводу того, что экономическая заинтересованность и отсутствие полной прозрачной информации привели к многочисленным скандалам в сфере здравоохранения (зараженная кровь, гормоны роста, асбест и т.д.), которые имели серьезные последствия для здоровья человека.
5. Ассамблея полагает, что наличие юридического механизма могло бы помочь повысить доверие к экспертным оценкам, позволив избежать давления извне.
6. Ассамблея полагает, что для того чтобы экспертные оценки были прозрачными и независимыми, они должны быть предметом дискуссии, в ходе которой могут быть выражены различные точки зрения, и настоятельно рекомендует привлекать в качестве экспертов или наблюдателей представителей университетов, научных и технологических исследовательских кругов и неправительственных организаций.

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 9 марта 2012 г. (см. док. 12873, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Преда).

7. Ассамблея также подчеркивает необходимость обеспечить прослеживаемость экспертных оценок как средство обеспечения их независимости.

8. Исходя из этого, Ассамблея предлагает правительствам государств-членов Совета Европы и государств, не являющихся его членами:

8.1. обращаться к услугам независимых экспертов, особенно в областях, требующих углубленных научных и технических знаний;

8.2. создать общественный фонд для финансирования "деликатных" экспертных оценок;

8.3. разработать пособие с изложением хорошо зарекомендовавших себя методов работы и создать многодисциплинарный комитет высокого уровня, отвечающий за обеспечение соблюдения этических норм;

8.4. создать систему консультаций с представителями гражданского общества;

8.5. не допускать конфликта интересов, особенно в отношении так называемых "деликатных" экспертных оценок, используя для этого заявления;

8.6. создать систему прослеживания оценок с целью повышения их транспарентности и независимости;

8.7. обеспечить надлежащее отслеживание последствий выводов, содержащихся в экспертных оценках;

8.8. регулярно распространять выводы, содержащиеся в экспертных оценках;

8.9. создавать совместные комитеты для подготовки экспертных оценок по трансграничным вопросам;

8.10. установить процедуры обеспечения транспарентности и информирования общественности.



Проведение самооценки национальными парламентами Европы: процедурные рекомендации по повышению качества парламентской работы

Резолюция 1871 (2012)¹

1. В ходе прений на тему "Демократия в Европе: кризис и перспективы" в июне 2010 года, по итогам которых была принята резолюция 1746 (2010), Парламентская ассамблея констатировала наличие кризиса представительной демократии и призвала к формированию новой культуры политической ответственности, которой была бы свойственна восприимчивость к запросам общества и подотчетность ему, а также прозрачность.
2. В резолюции 1547 (2007) "О состоянии прав человека и демократии в Европе" Ассамблея уже выражала озабоченность растущим числом проявлений дефицита демократии и дисфункции политических институтов, наблюдаемых в государствах-членах Совета Европы. Ассамблея также отмечала, что снижение интереса к основным политическим партиям и парламенту стал результатом критической оценки работы этих институтов.
3. Экономический, финансовый и общественный кризис, с которым сталкиваются многие государства в Европе с 2008 года, не только обнажил потребность в прозрачности механизма принятия государственных решений и повышении подотчетности участников политического процесса, но и радикально поставил под вопрос место представительной системы как основы нашего демократического общества: граждане хотят получать полноценную информацию, а также требуют для себя права активного участия в процессе принятия решений и ведении общественных дел. Одновременно на этом кризисном фоне, когда представительные институты оказались под огнем общественной критики, парламенты требуют более пристального контроля за решениями правительства. При этом парламенты многих европейских стран не имеют прочных конституционных или институциональных основ или политически находятся в подчинении исполнительной власти.
4. Эффективность работы парламента является одним из главных показателей состояния демократии в стране. Поэтому в вышеописанном контексте может быть полезно оценить демократическую эффективность парламентов государств-членов Совета Европы. Проведение парламентами самооценки в соответствии с

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 9 марта 2012 г. (см. док. 12875, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам, докладчик: г-н Гросс).

согласованными критериями и четко установленными процедурными нормами может стать одним из возможных ответов на вышеозначенные проблемы в качестве инструмента поиска решений для исправления отмеченных недостатков представительной демократии. Самооценка должна быть направлена на повышение качества парламентской работы, нежели чем эффективности парламента в узком смысле слова, и должна лечь в основу продвижения передовых стандартов, которых должен придерживаться "хороший" парламент. Использование самооценки для демонстрации качества парламентов и их способности эффективно решать экономические и социальные проблемы может помочь им остановить процесс утраты веры в силу и легитимность демократических институтов.

5. Ряд специализированных организаций, таких как Межпарламентский союз (МПС), Парламентская ассамблея франкофонии, Парламентская ассоциация Содружества, Программа развития ООН (ПРООН), разработали методики, инструментарии и системы ориентиров, при помощи которых парламенты могут повысить демократическое качество своего функционирования. Хотя между различными системами ориентиров существуют различия, формируется консенсус в отношении ключевых элементов таких стандартов.

6. Ассамблея приветствует то, что некоторые парламенты в Европе уже провели самооценку качества своей работы. Ассамблеей уже подобран ряд процедур и практических методов, которые могут быть рекомендованы национальным парламентам, подготовившим или приступившим к подготовке стандартов парламентской самооценки.

7. Как видно из примеров проведенной парламентами оценки, в них практически не ставится вопрос об основах парламентской процедуры. Поэтому Ассамблея подготовила прилагаемые к настоящей резолюции процедурные рекомендации и предлагает национальным парламентам государств-членов Совета Европы руководствоваться ими при подготовке правил проведения самооценки.

8. Ассамблея полагает, что парламентам также следует определить рамки для обсуждения последующих шагов по выполнению рекомендаций по итогам самооценки и призывает их рассмотреть возможность создания руководящихся групп, групп самоанализа и парламентских аналитических центров.

9. Ассамблея также полагает, что инструменты самооценки, которые она намерена распространять среди национальных парламентов, могут оказаться полезными в связи с реализацией итогов реформ, предпринятых ею в 2011 году для повышения эффективности ее функционирования, упорядочения ее структуры, укрепления доверия к ее деятельности и ее популяризации.

10. В завершение Ассамблея отмечает, что парламентам некоторых государств-членов Совета Европы присущи подчас весьма серьезные недостатки и изъяны в их демократическом устройстве. Она полагает необходимым более пристально изучить демократическое функционирование национальных парламентов и подготовить систему образцов и стандартов в этой области в качестве свода передового опыта парламентской работы, в частности, в том, что касается восстановления надзорных полномочий парламента и роли оппозиционных партий, в интересах укрепления представительной демократии как основы наших политических институтов.

Процедурные рекомендации по проведению самооценки национальными парламентами Европы

При составлении процедурных рекомендаций предлагается учитывать следующие вопросы и положения:

1. Основанием для проведения самооценки является наличие у большинства членов парламента желания предпринять конкретные шаги к повышению качества парламентских предложений и решений с тем, чтобы сделать функционирование парламента более эффективным и действенным.
2. Кто должен обладать полномочиями делать запрос на проведение оценки (кворум членов парламента, политические группы в парламенте, парламентские органы (бюро, совещание председателей и т.д.)?
3. Какой парламентский орган должен принимать решение о проведении самооценки?
4. Должна ли такая оценка эффективности работы парламента проводиться действующим парламентским органом или специально для этого созданным (специальным комитетом, руководящим комитетом, аттестационной комиссией), независимым экспертным органом или специализированной общественной организацией (НПО)? Или же в процессе оценки должны участвовать все члены парламента?
5. Каков должен быть принцип формирования специально созданного парламентского органа (пропорциональное представительство парламентских групп, возможность включения приглашенных специалистов, возможность назначения председателя от оппозиции и т.д.)?
6. В двухпалатных парламентах может быть целесообразно обеспечить одновременное участие в самооценке обеих палат.
7. Каков должен быть предмет ведения и план работы органа (комиссии) по проведению самооценки (описание предмета ведения, в том числе в части представления предложений на будущее)? Возможность установления ориентиров и применения различных инструментов, адаптации имеющихся инструментов к специфике парламента, проходящего самооценку.
8. Указания по форме отчета по результатам оценки функционирования парламента.
9. Кому (какому парламентскому органу) должен представляться отчет по результатам самооценки (председателю парламента, бюро, совещанию председателей и т.д.)?
10. Формат рассмотрения отчета (все парламентские органы и члены парламента, чьи мнения приводятся в отчете, должны иметь возможность высказаться);

Резолюция 1871

консультации с другими парламентскими органами (политическими группами, специализированными комитетами).

11. Орган, рассматривающий отчет по результатам оценки, должен быть уполномочен на утверждение выводов (или рекомендаций) по нему с возможностью дальнейшего вынесения их на рассмотрение парламента в полном составе.

12. Принятие дальнейших шагов по материалам отчета и вышеуказанным рекомендациям, т.к. самооценка представляет собой непрерывный процесс.