

Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire  
Парламентская ассамблея

<http://assembly.coe.int>



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE  
СОВЕТ ЕВРОПЫ

**СЕССИЯ 2010 г.**

**Первая часть**

**25-29 января 2010 г.**

**ДОКУМЕНТЫ,  
ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ**

**Предварительное издание**



## **Содержание**

### **Рекомендации**

- Рекомендация 1894 (2010) – Функционирование демократических институтов в Боснии и Герцеговине (док. 12112)
- Рекомендация 1895 (2010) – Противодействие торговле людьми: продвижение Конвенции Совета Европы (док. 12096)
- Рекомендация 1896 (2010) – Коррупция в судебной системе (док. 12058)
- Рекомендация 1897 (2010) – Соблюдение свободы СМИ (док. 12102)
- Рекомендация 1898 (2010) – Пороги и другие элементы избирательных систем, влияющие на репрезентативность парламентов в государствах-членах Совета Европы (док. 12107)
- Рекомендация 1899 (2010) – Избирательная система как инструмент повышения представительства женщин в политической жизни (док. 12097)
- Рекомендация 1900 (2010) – Содержание под стражей лиц в поисках убежища и нелегальных мигрантов в Европе (док. 12105)
- Рекомендация 1901 (2010) – Решение вопросов, касающихся имущества беженцев и перемещенных лиц (док. 12106)
- Рекомендация 1902 (2010) – Функционирование демократических институтов в Албании (док. 12113)
- Рекомендация 1903 (2010) – Пятнадцатилетие Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию (док. 11992)

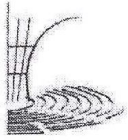
### **Резолюции**

- Резолюция 1700 (2010) – Положение на Ближнем Востоке (док. 12117)
- Резолюция 1701 (2010) – Функционирование демократических институтов в Боснии и Герцеговине (док. 12112)
- Резолюция 1702 (2010) – Противодействие торговле людьми: продвижение Конвенции Совета Европы (док. 12096)
- Резолюция 1703 (2010) – Коррупция в судебной системе (док. 12058)
- Резолюция 1704 (2010) – Свобода религии и другие права человека немусульманских меньшинств в Турции и мусульманского меньшинства во Фракии (Восточная Греция) (док. 11860)
- Резолюция 1705 (2010) – Пороги и другие элементы избирательных систем, влияющие на репрезентативность парламентов в государствах-членах Совета Европы (док. 12107)
- Резолюция 1706 (2010) – Избирательная система как инструмент повышения представительства женщин в политической жизни (док. 12097)
- Резолюция 1707 (2010) – Содержание под стражей лиц в поисках убежища и нелегальных мигрантов в Европе (док. 12105)
- Резолюция 1708 (2010) – Решение вопросов, касающихся имущества беженцев и перемещенных лиц (док. 12106)
- Резолюция 1709 (2010) – Функционирование демократических институтов в Албании (док. 12113)



**Рекомендации  
1894-1903**





Предварительное издание

## Функционирование демократических институтов в Боснии и Герцеговине

Рекомендация 1894 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 1701 (2010) "Функционирование демократических институтов в Боснии и Герцеговине", в которой она призывает власти Боснии и Герцеговины и основные политические структуры незамедлительно согласовать и своевременно в тесном сотрудничестве с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) осуществить конституционную реформу, для того чтобы провести предстоящие парламентские выборы 2010 года в соответствии с новыми правилами, отвечающими требованиям Европейской конвенции о правах человека.

2. Ассамблея рекомендует Комитету министров:

2.1. учитывать резолюцию Ассамблеи 1701 (2010) при подготовке периодических докладов Группы докладчиков по вопросам демократии (GR-DEM);

2.2. активизировать программы сотрудничества с Боснией и Герцеговиной, направленные на содействие проведению конституционной реформы и согласование внутреннего законодательства с конституционными поправками, которые следует принять, в частности, в сфере избирательного законодательства, а также на завершение выполнения остающихся обязательств страны;

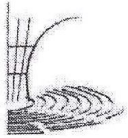
2.3. рассмотреть возможность проведения с участием основных национальных и международных структур, включая членов Совета по выполнению мирного соглашения и, в частности, институтов Европейского союза и соседей Боснии и Герцеговины, широкой дискуссии о проблемах, стоящих в настоящее время перед Боснией и Герцеговиной на пути евро-атлантической интеграции, и путей их преодоления;

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 26 января 2010 г. (4-е заседание) (см. док. 12112, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), докладчики: г-н Чавушоглу и г-н Саси). Текст, принятый Ассамблеей 26 января 2010 г. (4-е заседание).*







Предварительное издание

## Противодействие торговле людьми: продвижение Конвенции Совета Европы

Рекомендация 1895 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 1702 (2010) "Противодействие торговле людьми: продвижение Конвенции Совета Европы", отмечая приоритет и актуальность Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми (СДСЕ № 197), представляющей собой механизм, направленный на обеспечение эффективного предотвращения торговли людьми, наказания виновных и защиты пострадавших. Она особо отмечает важную роль механизмов мониторинга, предусмотренных в конвенции, в частности Группы экспертов по противодействию торговле людьми (GRETA).

2. Ассамблея просит Комитет министров:

2.1 активизировать сотрудничество с Европейским союзом, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе и Организацией Объединенных Наций, обеспечивая при этом сохранение приоритета Конвенции Совета Европы в этой области.

2.2 обеспечить единообразное применение во всех европейских странах стандартов Совета Европы, касающихся борьбы с торговлей людьми, и использование этих стандартов в качестве отправной точки во всех международно-правовых документах, разрабатываемых в настоящее время в области противодействия торговле людьми;

2.3 обеспечить эффективное сотрудничество между этими организациями в области противодействия торговле людьми:

2.3.1. посредством активизации диалога между ними;

2.3.2. путем принятия мер по исключению любых рисков дублирования функций различных механизмов мониторинга, должным образом учитывая при этом приоритет GRETA;

2.3.3. эффективно сотрудничая с GRETA.

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 26 января 2010 г. (4-е заседание) (см. док. 12096, доклад Комиссии по равенству возможностей женщин и мужчин, докладчик: г-жа Вурм, и заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Прескотт). Текст, принятый Ассамблеей 26 января 2010 г. (4-е заседание).

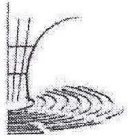
3. Она предлагает Комитету министров:

3.1. принять меры по обеспечению максимально широкого подписания и ратификации Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, в том числе Европейским союзом, и конкретно предложить государствам-членам Совета Европы, которые еще не сделали этого, подписать и/или ратифицировать Конвенцию;

3.2. регулярно проводить обмен мнениями с Комитетом Сторон Конвенции и GRETA.

3.3. предоставлять в распоряжение группы GRETA людские и финансовые ресурсы, необходимые для обеспечения ее эффективного функционирования;

3.4. призвать государства-члены подписать и ратифицировать, если этого еще не сделано, Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН о борьбе с международной организованной преступностью.



Предварительное издание

## Коррупция в судебной системе

Рекомендация 1896 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея, напоминая о своей резолюции 1703 (2009) "Коррупция в судебной системе", считает искоренение коррупции в судебной системе приоритетной задачей Совета Европы, поскольку она угрожает верховенству права, являющемуся краеугольным камнем плюралистической демократии, и порождает безнаказанность.
2. Она выражает признательность Комитету министров за утверждение круга ведения группы специалистов по судебной системе (CJ-S-JID), созданной для пересмотра рекомендации № R (94) 12 Комитета министров о независимости, эффективности и роли судей, в которой делается акцент на национальные суды. Она предлагает этой группе специалистов учитывать выводы, содержащиеся в резолюциях 1703 (2010) и 1685 (2009) Ассамблеи, посвященных, соответственно, коррупции в судебной системе и политически мотивированным злоупотреблениям в системе уголовного правосудия в государствах-членах Совета Европы, и конкретно упомянуть о борьбе с коррупцией судей в пояснительном докладе к пересмотренному проекту рекомендации.
3. Она призывает Консультативный комитет европейских прокуроров (ССРЕ) строже отслеживать надлежащее соблюдение рекомендации Rec(2000)19 Комитета министров о роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия, имея в частности, в виду независимость прокуроров и принимая во внимание реформы, проведенные в государствах-членах после принятия данной рекомендации. Она призывает ССРЕ пересмотреть это рекомендацию аналогично тому, как проводится в настоящее время пересмотр рекомендации № R (94)12.
4. Ассамблея предлагает Комитету министров подготовить для работников судебной системы типовой кодекс поведения, аналогичный типовому кодексу поведения государственных служащих, прилагаемому к рекомендации № R (2000)10 Комитета министров о кодексах поведения государственных служащих. В этом контексте было бы целесообразно воспользоваться заключением № 3 Консультативного совета европейских судей (ССЈЕ) о принципах и нормах профессионального поведения судей, касающихся, в частности, таких вопросов, как этика, поведение, несовместимое со статусом судей, и беспристрастность.

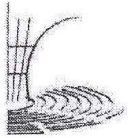
---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 27 января 2010 г. (5-е заседание) (см. док. 12058, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Саси). Текст, принятый Ассамблеей 27 января 2010 г. (5-е заседание).*

5. Отмечая, что Сообщение Европейской комиссии Европейскому парламенту и Совету Европейского союза от 10 июня 2009 года в отношении Стокгольмской программы содержит призыв периодически проводить оценку усилий, предпринимаемых Европейским союзом и государствами-членами с целью борьбы с коррупцией, и полагая, что такая инициатива может привести к дублированию работы Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), Ассамблея предлагает Комитету министров установить более тесное сотрудничество между ГРЕКО и соответствующими институтами Европейского союза, в частности, посредством участия Европейского союза в деятельности ГРЕКО как это предусматривается Уставом ГРЕКО, с тем, чтобы избежать дублирования работы и обеспечить синергетический эффект.

6. Ассамблея предлагает Комитету министров собрать информацию о случаях судебного преследования и осуждения судебных работников в государствах-членах Совета Европы. Для того чтобы такая информация оставалась полезной, исследования такого рода следует регулярно обновлять.

7. И, наконец, Ассамблея предлагает Комитету министров придать большей гласности Европейскую хартию судей, которая, несмотря на ее чисто декларативный характер, должна на деле стать точкой отсчета для государств-членов.



Предварительное издание

## Соблюдение свободы СМИ

Рекомендация 1897 (2010)<sup>1</sup>

1. Напоминая о резолюции 1535 (2007) "Угрозы жизни и свободе выражения мнения журналистов", Парламентская ассамблея с большой обеспокоенностью отмечает рост числа нападений на средства массовой информации и отдельных журналистов и других серьезных посягательств на свободу СМИ, а также то, что начиная с 2007 года в Европе были убиты, по меньшей мере, 20 журналистов. Эти тревожные факты заставляют еще раз решительно заявить, что свобода средств массовой информации является непреложным условием существования демократии и следовательно, членства в Совете Европы. Государства-члены и Совет Европы в целом должны прилагать больше усилий, чтобы гарантировать свободу СМИ и безопасность журналистов.
2. В своей резолюции 1535 (2007) Ассамблея предложила создать специальный механизм мониторинга для выявления и изучения фактов покушений на жизнь и свободу выражения мнений журналистов в Европе, а также прогресса, достигнутого национальными правоохранительными органами и парламентами в расследовании таких покушений. Поддерживая эту резолюцию, Ассамблея приветствует и одобряет назначение докладчика по вопросам свободы СМИ в Комиссии по культуре, науке и образованию.
3. Ассамблея высоко оценивает деятельность Представителя по вопросам свободы СМИ Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и надеется на продолжение и расширение сотрудничества. Она также приветствует плодотворный вклад таких организаций, как Международная федерация журналистов, Ассоциация европейских журналистов, Европейская ассоциация издателей газет, "Статья 19", Международный институт прессы и "Репортеры без границ", в выявление нарушений свободы средств массовой информации.
4. Ассамблея выражает сожаление, что и после принятия резолюции 1535 (2007) Российской Федерации не удалось должным образом завершить расследование и добиться судебного приговора по делу об убийстве Анны Политковской, совершенного в Москве 7 октября 2006 года, и обеспечить журналистам возможность свободно работать, не опасаясь за свою безопасность. Начиная с 2007 года в России погибли еще тринадцать журналистов: Иван Сафронов, Вячеслав Ифанов, Ильяс Шурпаев, Гаджи Абашилов, Сергей Протазанов, Магомед Евлоев, Тельман Алишаев, Шафик Амрахов,

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 27 января 2010 года (6-е заседание) (см. док. 12102, доклад Комиссии по культуре, науке и образованию, докладчик: г-н Макинтош). Текст, принятый Ассамблеей 27 января 2010 года (6-е заседание).

Анастасия Бабурова, Вячеслав Ярошенко, Наталья Эстемирова, Абдулмалик Ахмедиллов и Ольга Котовская.

5. Ассамблея также сожалеет о том, что в ряде государств-членов журналисты подвергаются угрозам со стороны представителей организованной преступности, а правоохранительные органы оказываются не в состоянии обеспечить им эффективную защиту. Ассамблея скорбит в связи с убийствами Георгия Стоева в Болгарии 7 апреля 2008 года, Иво Пуканича и Нико Франича в Хорватии 23 октября 2008 года, а также Джихана Хайирсэвенера в Турции 18 декабря 2009 года. Критические выступления в прессе играют важную роль в раскрытии и прояснении фактов, связанных с коррупцией и организованной преступностью. Общество имеет право получать из СМИ информацию о подобных фактах. Государства должны поддерживать такие СМИ.

6. Напоминая о своей резолюции 1438 (2005) "Свобода печати и условия работы журналистов в зонах конфликтов", Ассамблея сожалеет о том, что произошедшая в 2008 году война между Россией и Грузией унесла жизни Александра Климчука, Григола Чихладзе, Стэна Сториманса и Георгия Рамишвили.

7. Ассамблея приветствует внесение изменений в Статью 301 Уголовного кодекса Турции, сожалея при этом, что власти Турции не отменили эту Статью и не завершили расследование убийства Гранта Динка в Стамбуле 19 января 2007 года, особенно учитывая возможные просчеты полиции и сил безопасности. Многим журналистам были предъявлены обвинения в совершении уголовного преступления на основании незначительно измененной Статьи 301, которая все еще нарушает Статью 10 Европейской конвенции о правах человека.

8. Ссылаясь на свою резолюцию 1577 (2007) "На пути к отмене уголовной ответственности за диффамацию", Ассамблея вновь подтверждает, что законы о диффамации и оскорблении достоинства не должны применяться с целью замалчивания критических или сатирических выступлений в СМИ. Законы о диффамации и оскорблении достоинства не могут и не должны применяться для защиты репутации государства, его вооруженных сил, исторических деятелей или религии. Правительствам и парламентам следует твердо и открыто отказаться от ложно трактуемых представлений о национальных интересах, приводимых в качестве оснований для ограничения профессиональной деятельности журналистов. Патриотизм больше никогда не должен служить оправданием гибели журналистов или лишения их прав или свободы.

9. Ассамблея с беспокойством отмечает случаи применения в отношении СМИ излишне строгих санкций. Члены правительства и парламентарии должны не использовать свое политическое влияние для замалчивания критики в СМИ, а вести конструктивную дискуссию через все СМИ.

10. Ассамблея вновь подтверждает, что введение цифрового вещания не должно использоваться для дискриминации отдельных вещателей по партийным и политическим мотивам.

11. Исходя из вышеизложенного Ассамблея рекомендует Комитету министров:

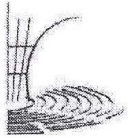
- 11.1. пересмотреть национальное законодательство и правоприменительную практику с целью гарантировать, чтобы при осуществлении мер по борьбе с терроризмом в полной мере обеспечивалась свобода СМИ в соответствии с рекомендацией 1706 (2005) "СМИ и терроризм";
- 11.2. оказывать государствам-членам помощь в обучении судейского корпуса, сотрудников правоохранительных органов и полиции уважительному отношению к свободе средств массовой информации, особенно в том, что касается защиты журналистов и СМИ от угроз применения насилия;
- 11.3. оказать полную поддержку механизму, предложенному Руководящим комитетом по СМИ и новым коммуникационным услугам, с целью содействия выполнению статьи 10 Европейской конвенции о правах человека и других стандартов Совета Европы, касающихся свободы СМИ;
- 11.4. призвать правительства всех государств-членов и, в частности, Азербайджана, Российской Федерации и Турции, пересмотреть законы о диффамации и оскорблении достоинства, а также практику их применения в соответствии с резолюцией Ассамблеи 1577 (2007);
- 11.5. призвать правительства всех государств-членов и, в частности, Азербайджана, Армении, Молдовы, Российской Федерации и Украины, а также Беларуси обеспечить в предвыборный период справедливый и равный доступ к средствам массовой информации всем политическим партиям и кандидатам, уделив особое внимание этому вопросу при оценке будущих выборов;
- 11.6. призвать правительство Российской Федерации обеспечить расследование многочисленных убийств журналистов, публиковавших критические материалы, и добиться вынесения судебных приговоров;
- 11.7. призвать правительство Армении пересмотреть закон о лицензировании телерадиовещания, который был принят в качестве меры противодействия решению Европейского суда по правам человека по делу *"ООО "Мелтекс" и Месроп Мовсесян против Армении"* от 17 июня 2008 года.
12. Ссылаясь на резолюцию 1636 (2008) и основные принципы оценки состояния свободы СМИ, Ассамблея обращается к генеральному секретарю Совета Европы с просьбой выделить средства, необходимые для:
- 12.1. сбора на постоянной основе информации от организаций, отстаивающих свободу СМИ и выявляющих случаи ее нарушения, в том числе от Международной федерации журналистов, Ассоциации европейских журналистов, Европейской ассоциации издателей газет, Международного института прессы, организаций "Статья 19" и "Репортеры без границ";
- 12.2. систематического анализа этой информации по каждой стране с использованием индикаторов положения СМИ, упомянутых в резолюции 1636 (2008);

- 12.3. обнародования этой информации путем размещения ее в электронном виде на веб-сайте Совета Европы, а также распространения в печатной версии;
- 12.4. как минимум ежеквартального выпуска в электронном и печатном виде докладов, составленных на основе поступающей информации и ее анализа, и отражающих наиболее важные события, произошедшие в каждой стране за истекший период, и предназначенных для передачи их в правительства и парламенты государств-членов, а также в СМИ для принятия в случае необходимости соответствующих мер.
13. Ссылаясь на резолюцию 1387 (2004) о монополизации электронных и печатных средств массовой информации и возможных злоупотреблениях властью в Италии и учитывая очень быстрое развитие итальянского рынка аудиовизуальных услуг в период после 2004 года, Ассамблея просит Венецианскую комиссию подготовить заключение о том, были ли и в какой объеме внесены изменения в законодательство Италии с учетом заключения о соответствии итальянских законов Гаспарри и Фраттини стандартам Совета Европы в области свободы слова и плюрализма в СМИ, принятого Венецианской комиссией на ее 63-м пленарном заседании (Венеция, 10-11 июня 2005 года).
14. Ассамблея с озабоченностью отмечает, что министерство юстиции Беларуси вынесло Белорусской ассоциации журналистов официальное предупреждение, в котором ставится под сомнение ее международно-признанная деятельность в интересах журналистов, СМИ и свободы СМИ. Напоминая о своей резолюции 1372 (2004) "О преследовании прессы в Республике Беларусь", Ассамблея вновь заявляет, что свобода СМИ является важнейшим условием демократии и требованием, предъявляемым при вступлении в Совет Европы. Ассамблея призывает власти Беларуси не злоупотреблять арбитражно-административными нормами для необоснованного ограничения права на свободное выражение мнения и свободы ассоциации, предусмотренных статьями 19 и 22 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьями 10 и 11 Европейской конвенции о правах человека. Поскольку Беларусь является ассоциированным членом Венецианской комиссии, Ассамблея поручает Комиссии проанализировать соответствие такого предупреждения, вынесенного министерством юстиции, универсальным стандартам прав человека.
15. Ассамблея призывает участников частичного соглашения "Группа государств по борьбе с коррупцией" (ГРЕКО) в своей деятельности уделять особое внимание свободе СМИ и той роли, которую журналистские расследования играют в борьбе с коррупцией, а также предложить Европейскому союзу присоединиться к ГРЕКО.
16. Ассамблея призывает Агентство Европейского союза по основным правам, а также национальные правозащитные организации, действующие в государствах-членах, сотрудничать с Советом Европы, оказывая правительствам, судебным органам и средствам массовой информации содействие в борьбе с грубыми нарушениями свободы СМИ.
17. В целях подготовки публикаций, предлагаемых в пункте 12, Ассамблея призывает Международную федерацию журналистов, Ассоциацию европейских журналистов, Европейскую ассоциацию издателей газет, Международный институт прессы, а также организации "Статья 19" и "Репортеры без границ" и другие организации,



отстаивающие свободу средств массовой информации, продолжить регулярное информирование Ассамблеи и докладчика по вопросам свободы СМИ в Комиссии по культуре, науке и образованию о серьезных нарушениях свободы СМИ в Европе, которые могут требовать внимания и последующих шагов на межпарламентском уровне.





Предварительное издание

## **Пороги и другие элементы избирательных систем, влияющие на репрезентативность парламентов в государствах-членах Совета Европы**

Рекомендация 1898 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 1705 (2010) "Пороги и другие элементы избирательных систем, влияющие на репрезентативность парламентов в государствах-членах Совета Европы". Она также напоминает о своих ранее принятых резолюциях и рекомендациях, в которых рассматриваются различные аспекты избирательного процесса.
2. Ассамблея рекомендует Комитету министров призвать правительства государств-членов принять адекватные меры в связи с вопросами, поднятыми в резолюции 1705 (2010).
3. Ассамблея рекомендует Комитету министров воспользоваться своим уникальным положением как форума общеевропейского сотрудничества и внести вклад в формирование общего понимания принципов, в соответствии с которыми выборы можно признавать справедливыми, свободными и отвечающими демократическим стандартам, независимо от типа избирательной системы, а также обеспечить их соблюдение при проведении всех выборов на пространстве Совета Европы, создав таким образом крупнейшую в мире "зону свободных и справедливых выборов".
4. Кроме того, Ассамблея предлагает Комитету министров:
  - 4.1. продолжить анализ и разработку нормативной базы и конкретных правил, регулирующих избирательный процесс в государствах-членах Совета Европы, в частности в отношении:
    - 4.1.1. избирательных комиссий;
    - 4.1.2. порогов и любых вопросов, которые могли бы поставить в неблагоприятное положение малые партии и независимых кандидатов при формировании избираемых органов;
    - 4.1.3. влияния избирательной системы на доступ женщин к избираемым органам;

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 27 января 2010 г. (6-е заседание) (см. док. 12107, доклад Комиссии по политическим вопросам, докладчик: г-н Даме). Текст, принятый Ассамблеей 27 января 2010 г. (6-е заседание).*

*Рекомендация 1898*

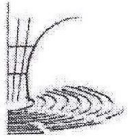
4.1.4. равного доступа к избираемым органам лиц, принадлежащих к меньшинствам и уязвимым категориям населения;

4.1.5. финансирования избирательных кампаний;

4.1.6. процедур голосования;

4.1.7. наблюдения за выборами.

4.2. Рассмотреть вопрос о разработке сводной версии принципов, регулирующих избирательный процесс.



Предварительное издание

## **Избирательная система как инструмент повышения представительства женщин в политической жизни**

Рекомендация 1899 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея, ссылаясь на свою резолюцию 1706 (2010) "Избирательная система как инструмент повышения представительства женщин в политической жизни", приветствует стремление Комитета министров добиваться равного участия женщин и мужчин в политической жизни и процессах принятия решений по всем жизненным вопросам, о чем свидетельствует его рекомендация Res(2003)3 о сбалансированном участии женщин и мужчин в процессе принятия политических и общественно значимых решений, а также Декларация от 12 мая 2009 года, озаглавленная "Воплощение равноправия полов в жизнь".

2. Ассамблея призывает Комитет министров и продолжать работу в этой области, а также обратиться к государствам-членам с предложением предпринять необходимые шаги, чтобы повысить представительство женщин в политике посредством:

2.1. реформирования избирательной системы с целью создания более благоприятных условий для повышения представительства женщин:

2.1.1. в странах с пропорциональной избирательной системой рассмотреть вопрос о введении обязательной квоты, предусматривающей не только высокий процент кандидатов-женщин (в идеале, не менее 40%), но и строгое соблюдение очередности в списке кандидатов (например, посредством чередования мужчин и женщин), а также вопрос о применении эффективных санкций (предпочтительно не в виде денежных штрафов, а в форме отклонения списков кандидатов), в идеале, в сочетании с закрытыми списками в крупных и/или общенациональных избирательных округах;

2.1.2. в странах с мажоритарной или плюральной системами рассмотреть вопрос о введении принципа, согласно которому каждая партия выбирает кандидата в партийном округе из, по меньшей мере, одного претендента женского пола и одного – мужского, либо ищет другие пути повышения представительства женщин в политической жизни, такие как, например, введение такого новшества, как обязательные гендерные квоты внутри политических партий, или формирование "чисто женских коротких

---

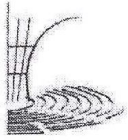
<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 27 января 2010 г. (6-е заседание) (см. док. 12097, доклад Комиссии по равенству возможностей женщин и мужчин, докладчик: г-жа Эрр). Текст, принятый Ассамблеей 27 января 2010 г. (6-е заседание).*

списков", или создание "спаренных" избирательных округов, что также должно сопровождаться эффективной системой санкций;

2.2. увязки положений о равноправии полов и недопустимости дискриминации в своих конституциях и законодательстве о выборах с необходимыми исключениями, допускающими применение мер позитивной дискриминации в пользу недопредставленного пола, если этого до сих пор не сделано;

2.3. сопровождения этих изменений рядом мер, таких, как гражданское просвещение, учитывающее специфику полов, устранение гендерных стереотипов и "врожденного" предубеждения против кандидатов-женщин, особенно внутри политических партий, а также со стороны средств массовой информации;

3. Ассамблея рекомендует Комитету министров дать соответствующему комитету указание рассмотреть вопрос о разработке проекта дополнительного протокола к Европейской конвенции о правах человека, закрепляющего равноправие женщин и мужчин, а также предусмотреть необходимые исключения, допускающие меры позитивной дискриминации в пользу недопредставленного пола.



Предварительное издание

## **Содержание под стражей лиц в поисках убежища и нелегальных мигрантов в Европе**

Рекомендация 1900 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 1706 (2009) "Содержание под стражей лиц в поисках убежища и нелегальных мигрантов в Европе".
2. Практика содержания под стражей лиц в поисках убежища и нелегальных мигрантов в государствах-членах Совета Европы в последние годы существенно расширилась.
3. Совету Европы принадлежит важная роль в обеспечении того, чтобы любое лишение свободы тщательно контролировалось и в первую очередь рассматривалось и применялись менее ограничительные альтернативы содержанию под стражей, а само содержание под стражей применялось лишь при отсутствии альтернатив, эффективных с точки зрения достижения законных целей. Совету Европы также принадлежит важная роль в обеспечении того, чтобы альтернативы содержанию под стражей имелись и были доступны в национальном законодательстве и практике и применялись неизбирательно.
4. Совет Европы должен принять все меры к тому, чтобы при оценке законности содержания под стражей лиц в поисках убежища и нелегальных мигрантов применялись четкие принципы, а в отношении условий содержания – минимальные стандарты содержания таких лиц под стражей. Совет Европы должен сыграть свою роль и побудить государства-члены реализовать такие принципы в национальном законодательстве и практике, таким образом чтобы они были ясными, доступными и точными, а также обеспечить, чтобы условия содержания под стражей ни в коем случае нельзя было охарактеризовать как произвол.
5. Исходя из вышеизложенного, Ассамблея рекомендует Комитету министров:
  - 5.1. поручить соответствующему комитету экспертов в структуре Совета Европы подготовить по поручению Комитета министров европейские правила в отношении минимальных стандартов условий содержания под стражей лиц в поисках убежища и нелегальных мигрантов. Цель таких минимальных стандартов состоит в том, чтобы в контексте содержания под стражей иммигрантов действовать параллельно с Европейскими пенитенциарными

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 28 января 2010 г. (7-е заседание) (см. док. 12105, доклад Комиссии по миграции, беженцам и народонаселению, докладчик: г-жа Мендонса). Текст, принятый Ассамблеей 28 января 2010 г. (7-е заседание).*

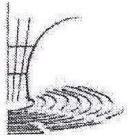
правилами, действие которых распространяется только на места заключения уголовных преступников, а не на центры содержания лиц в поисках убежища и нелегальных мигрантов. Минимальные стандарты должны опираться на Европейские пенитенциарные правила, но при этом следует четко указать, что они применяются к лицам, содержащимся под стражей не в связи с совершением уголовных преступлений;

5.2. поручить соответствующему комитету экспертов в структуре Совета Европы учредить консультативный орган для дальнейшего рассмотрения 10 руководящих принципов, определяющих условия юридической допустимости помещения под стражу лиц в поисках убежища и нелегальных мигрантов. Этот консультативный орган должен состоять из правительственных экспертов, представителей гражданского общества, УВКБ ООН и других международных организаций, Международного комитета Красного Креста, представителей Европейского суда по правам человека, Европейского комитета по предупреждению пыток, аппарата Комиссара Совета Европы по правам человека и Европейской комиссии. Данный консультативный орган должен не только рассмотреть указанные принципы, но и дать рекомендации в отношении того, что именно следует подготовить Комитету министров под данному вопросу: рекомендацию, принципы или правила;

5.3. поручить соответствующему комитету экспертов в структуре Совета Европы дополнительно рассмотреть вопрос об альтернативах помещению под стражу мигрантов и лиц в поисках убежища и обобщить передовой опыт по данному вопросу с целью подготовки Комитетом министров соответствующей рекомендации для государств-членов.

6. Ассамблея вновь призывает Комитет министров создать в структуре Совета Европы новый постоянный комитет, уполномоченный рассматривать вопросы, касающиеся убежища и лиц, перемещенных внутри страны, взамен Специального комитета экспертов по правовым аспектам территориального убежища, беженцев и лиц без гражданства (CAHAR).





Предварительное издание

## Решение вопросов, касающихся имущества беженцев и перемещенных лиц

Рекомендация 1901 (2010)<sup>1</sup>

1. Ссылаясь на свою резолюцию 1708 (2009) "Решение вопросов, касающихся имущества беженцев и перемещенных лиц", Парламентская ассамблея полагает, что и для беженцев, и для внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), потеря жилища и земли является серьезным препятствием как для достижения долговременных решений в постконфликтных ситуациях, так и для восстановления справедливости. Правовая защита от таких потерь является важной составляющей обеспечения принципа верховенства права в постконфликтных ситуациях. Такие средства правовой защиты, как адекватное возмещение вреда, механизмы и процедуры, используемые для определения такого ущерба и его возмещения, непосредственно связаны с достижением стабильности и примирения, а также отправлением правосудия в переходный период, и как таковые являются необходимыми элементами конструктивной стратегии миростроительства.

2. Восстановление имущественных прав и фактического владения имуществом посредством реституции или предоставление имущества, равноценного утраченному, или выплата соответствующей денежной компенсации являются основными видами возмещения вреда. Отсутствие такого возмещения придает постоянный характер перемещению более 2,5 миллионов человек в Европе, в частности на Северном и Южном Кавказе, на Балканах и в Восточном Средиземноморье, нарушая права этих людей.

3. Исходя из вышеизложенного, Ассамблея рекомендует Комитету министров дать указание соответствующему органу Совета Европы:

3.1. проанализировать существующие стандарты и практические меры, касающиеся возмещения беженцам и ВПЛ вреда, связанного с утратой ими жилища, земли и иного имущества или прав на них в тех регионах Европы, где ранее происходили конфликты, а также процедур и механизмов предъявления претензий и получения возмещения. ВПЛ и беженцев следует в полной мере привлекать к участию в этой аналитической работе. Результаты исследования должны лечь в основу подробных руководящих указаний и охватывать следующие вопросы, имеющих особое значение в европейском контексте:

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 28 января 2010 г. (8-е заседание) (см. док. 12106, доклад Комиссии по миграции, беженцам и народонаселению, докладчик: г-н Поульсен). Текст, принятый Ассамблеей 28 января 2010 г. (8-е заседание).

3.1.1. характер обязательств по реституции, особые обстоятельства, при которых реституция может признаваться невозможной, и критерии определения размера адекватной компенсации для таких случаев;

3.1.2. механизмы возмещения вреда от утраты имущества лицу, до перемещения владевшего им де-факто, но без юридического оформления прав на него;

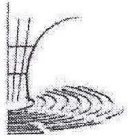
3.1.3. механизмы возмещения вреда от утраты права на проживание в жилище или его аренду;

3.1.4. критерии обеспечения быстрой доступной и эффективной процедуры предъявления претензий по возмещению вреда;

3.1.5. дополнительные меры по исправлению ситуации, предоставлению помощи и возмещению вреда, необходимые для того, чтобы процедуры реституции были действенными и обеспечивали возмещение вреда;

3.2. основываясь на результатах вышеупомянутого аналитического исследования и принимая во внимание Принципы Организации Объединенных Наций, касающиеся реституции жилья и имущества беженцам и перемещенным лицам ("Принципы Пиньейру") и документы Совета Европы, а также международные стандарты в области прав человека и положения гуманитарного права, разработать подробные руководящие указания по возмещению в европейском контексте вреда, связанного с утратой жилища, земли и иного имущества или прав на них в связи с конфликтами.

4. Ассамблея напоминает о своей рекомендации Комитету министров учредить в рамках Совета Европы взамен ныне существующего Специального комитета экспертов по правовым аспектам территориального убежища, беженцев и лиц без гражданства (САНАР) новый постоянный комитет, поручив ему изучение вопросов убежища и статуса ВПЛ.



Предварительное издание

## Функционирование демократических институтов в Албании

Рекомендация 1902 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 1709 (2010) "Функционирование демократических институтов в Албании", в которой она выражает сожаление по напряженной ситуации, сложившейся после парламентских выборов, состоявшихся в июне 2009 года, когда оппозиция во главе с социалистической партией бойкотировала парламент и оспорила политическую легитимность правительства, возглавляемого Демократической партией

2. Напоминая, что Совет Европы по Уставу обязан помогать государствам-членам преодолевать такого рода ситуации конституционными демократическими средствами, Ассамблея рекомендует Комитету министров:

2.1. в тесном сотрудничестве с профильными международными организациями и дипломатическими представителями государств-членов Совета Европы, занимающимися этими вопросами, принять активное участие в поиске политического решения кризиса и поддержать усилия, призванные собрать за дискуссионным столом все политические партии;

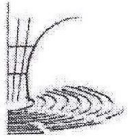
2.2. рассмотреть результаты мониторинга в Албании, возможно, включив данный пункт в повестку дня своей Группы докладчиков по вопросам демократии (GR-DEM), с тем чтобы предложить Комитету министров дополнительные меры, которые могут потребоваться в такой ситуации;

2.3. начать с Ассамблеей диалог в отношении того, каким образом Организация могла бы способствовать разрешению нынешнего кризиса.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 28 января 2010 г. (8-е заседание) (см. док. 12113, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), докладчики: г-н Лааксо и г-н Уилшир.). Текст, принятый Ассамблеей 28 января 2010 г. (8-е заседание).*





Предварительное издание

## **Пятнадцатилетие Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию**

Рекомендация 1903 (2010)<sup>1</sup>

1. На состоявшейся в 1994 году в Каире Международной конференции по народонаселению и развитию (МКНР) 179 стран пришли к мнению, что народонаселение и развитие неразрывно связаны между собой, и что наделение женщин более широкими полномочиями, а также удовлетворение потребностей отдельных лиц и пар в том, что касается здравоохранения и образования, включая репродуктивное здоровье, необходимы как для развития личности, так и для международного развития. Конференция приняла двадцатилетнюю Программу действий, которая ориентирована скорее на потребности и права отдельных лиц, нежели на достижение неких демографических целей. Данная Программа действий содержит 15 базовых принципов, уже признанных международным сообществом в качестве важнейшей составляющей недискриминационного, опирающегося на соблюдение прав человека подхода к вопросам развития.

2. Содействие равноправию мужчин и женщин и наделение женщин более широкими правами, а также искоренение всех форм насилия в отношении женщин и признание за женщинами права самостоятельно регулировать деторождение, были признаны важнейшими элементами политики в области народонаселения и развития. На МКНР были сформулированы цели по достижению всеобщего образования, снижению младенческой, детской и материнской смертности на основе обеспечения к 2015 году всеобщего доступа к репродуктивной медицине, включая планирование семьи, родовспоможение и профилактику заболеваний, передающихся половым путем (ЗППП), в частности ВИЧ/СПИД.

3. Парламентская ассамблея отмечает, что, несмотря на определенный прогресс, результаты в плане охвата школьным образованием, достижения гендерного равенства и равноправия, снижения материнской и детской смертности и заболеваемости, а также обеспечения всеобщего доступа к медицинской помощи с целью поддержания сексуального и репродуктивного здоровья, включая планирование семьи и проведение безопасных аборт, по-прежнему носят смешанный характер. 113 стран еще не достигли целей по обеспечению гендерного равенства и равноправия в сфере начального и среднего образования. По оценкам, в 2007 году 137 млн. женщин не

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 29 января 2010 г. (9-е заседание) (см. док. 11992, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и делам семьи, докладчик: г-жа МакКаферти, и док. 12053, заключение Комиссии по миграции, беженцам и народонаселению, докладчик: г-н Агиус). Текст, принятый Ассамблеей 29 января 2010 г. (9-е заседание).*

смогли получить помощь в планировании семьи, а более 500 тыс. женщин ежегодно умирает по причинам, связанным с беременностью, в том числе 99% - в развивающихся странах.

4. Кроме того, распространенным явлением стало насилие в отношении женщин, особенно бытовое насилие и изнасилования; растет число женщин, которые подвергаются опасности заражения СПИД и другими ЗППП в результате беспорядочной половой жизни их партнеров. В ряде стран к ужасным страданиям приводят пагубные действия, цель которых – снижение женской сексуальности. К ним относится увечие женских половых органов, которое представляет собой нарушение основных прав человека и сопряжено с серьезными пожизненными угрозами для здоровья женщин.

5. Ассамблея обращает внимание на тот факт, что Европа является крупнейшим мировым донором официальной помощи в целях развития (ОПР). На европейские государства приходится почти 70% общемировой помощи населению. Вызывает озабоченность тот факт, что в 2007 году глобальная ОПР продолжала сокращаться второй год подряд.

6. Ассамблея также с озабоченностью отмечает, что даже в государствах-членах Совета Европы значительная часть граждан и пар, особенно в странах Центральной и Восточной Европы, не имеют доступа к полной информации, просвещению и услугам по поддержанию сексуального и репродуктивного здоровья. Государствам-членам следует подготовить и/или пересмотреть и обновить национальную, а также международную политику и стратегию в области народонаселения и развития с целью обеспечения всеобщего доступа к комплексным услугам по поддержанию сексуального и репродуктивного здоровья, обращая особое внимание на наличие доступных приемлемых и адекватных методов планирования семьи, услуг квалифицированных акушеров и неотложной гинекологической помощи, необходимых для предотвращения нежелательной беременности, аборт, ЗППП и материнской заболеваемости и смертности.

7. Ассамблея настоятельно призывает государства-члены Совета Европы сопоставить результаты, достигнутые в популяризации и финансировании мер по поддержанию сексуального и репродуктивного здоровья накануне 15-ой годовщины Программы действий МКНР и согласовать приоритетные меры по обеспечению ее полного выполнения к 2010 году.

8. Ассамблея призывает Комитет министров:

8.1 пересмотреть, обновить и сопоставить национальные и международные стратегии государств-членов Совета Европы, касающиеся народонаселения, а также сексуального и репродуктивного здоровья и прав;

8.2 пересмотреть и сопоставить порядок финансирования с целью обеспечения полного выполнения Программы действий МКНР к 2015 году;

9. В частности, Ассамблея просит Комитет министров конкретно заняться такими вопросами, как:

9.1 материнская смертность и заболеваемость, сделав особый акцент на сокращение практики опасных абортос посредством:

9.1.1 обеспечения всеобщего доступа к информации, просвещению и услугам по поддержанию сексуального и репродуктивного здоровья и прав, сделав акцент на предоставление разнообразных современных услуг и консультативной помощи по планированию семьи, квалифицированной акушерской помощи при рождении и доступа к неотложной гинекологической и акушерской помощи;

9.1.2 обеспечения особых потребностей уязвимых категорий населения, включая мигрантов, меньшинства и сельское население, обращая внимание на предоставление бесплатных услуг по поддержанию сексуального и репродуктивного здоровья и прав;

9.2 разработка с учетом возрастных особенностей учащихся школьников информационно-просветительских мероприятий, рассказывающих об особенностях полового развития мальчиков и девочек и взаимоотношениях полов, посредством:

9.2.1 проведения такой информационно-просветительской работы со всеми школьниками, с тем чтобы не допустить принуждения к половым отношениям, ЗППП, незапланированной беременности и последующих абортос;

9.3 демографическая ситуация, посредством:

9.3.1 облегчения доступа к средствам поддержания репродуктивного здоровья, делая особый акцент на использование разнообразных методов планирования семьи, пригодных для различных групп населения;

9.3.2 совершенствования практики предоставления оплачиваемых декретных отпусков, обеспечения доступности детских дошкольных учреждений, предоставления гибкого графика родителям, возвращающимся на работу, рассматривая это как факторы развития страны;

9.3.3 облегчения доступа к лечению бесплодия, считая этот вопрос важным для народонаселения и развития страны;

9.4 миграция, посредством:

9.4.1. включения вопросов миграции (и ее позитивных аспектов) в политику развития и внутреннее законодательство, обеспечивая при этом выделение бюджетных ассигнований, необходимых для того, чтобы гарантировать женщинам-мигранткам право на образование, занятость, доступ к медицинским и социальным услугам;

9.4.2. совершенствование медицинского обследования нелегальных мигрантов по их прибытии для выявления потребностей в оказании

медицинской помощи, в частности беременным женщинам, подросткам и пожилым лицам;

9.5. ВИЧ/СПИД и вспышки ЗППП посредством:

9.5.1 разработки и совершенствования мер по борьбе с ЗППП, включая ВИЧ/СПИД. Разрабатываемые меры должны включать комплексные стратегии профилактики, содержащие такие компоненты, как общее половое воспитание и информирование об отношениях полов, общенациональные информационные кампании, доступ к недорогим средствам поддержания репродуктивного здоровья и объективное добровольное консультирование, а также тестирование, лечение инфицированных лиц и уход за ними;

9.5.2 более эффективного выявления раковых заболеваний репродуктивных органов, чтобы облегчить страдания, обращая особое внимание на профилактику раковых заболеваний шейки матки, посредством обеспечения адекватного доступа к вакцинам для лечения вируса папилломы человека (HPV);

9.5.3. обеспечения бесплатного недискриминационного доступа к услугам по поддержанию сексуального и репродуктивного здоровья и прав и другим медицинским услугам и создание здоровых условий для незаконных мигрантов, содержащихся по стражей, а также внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), особенно размещенных в центрах коллективного содержания, представителей народности рома и родственные группы населения, в т.в. в местах их проживания;

9.5.4 гарантирования успешной интеграции мигрантов и их семей, а также разработки комплексных мер по интеграции, призванных предоставить мигрантам все возможности участвовать в жизни принимающей страны и вносить свой вклад в достижение общих результатов.

9.6 гендерное равенство и гендерные отношения, посредством

9.6.1 принятия разработанных с учетом возрастных особенности мер, обеспечивающих доступ мужчин и женщин к информации, просвещению и услугам, необходимым для достижения хорошего сексуального здоровья и равенства, а также осуществления своих репродуктивных прав и обязанностей;

9.6.2 проведения открытых дискуссий в отношении необходимости защиты женщин, молодежи и детей от надругательств, включая надругательства, эксплуатацию, незаконную переправку, торговлю и насилие сексуального характера, через просветительские программы на национальном и местном уровне. Пострадавшие должны сообщать о нарушениях, а властям следует создать необходимые условия и процедуры для того, чтобы пострадавшие сообщали о нарушениях своих прав. При отсутствии законов, позволяющих решать эти проблемы, их следует принять; существующие законы следует прояснить, усилить и укрепить, а также обеспечить предоставление соответствующих реабилитационных услуг;



9.6.3. обеспечения увеличения пожертвований странам на лечение и профилактику ВИЧ/СРИД;

9.7. финансирование Программы действий МКНР посредством:

*в европейских странах-донорах:*

9.7.1. выполнения, несмотря на глобальный экономический кризис, правительствами стран-доноров своих обязательств по выделению 0,7% валового национального дохода на ОПР;

9.7.2. выделения правительствами стран-доноров 10% ОПР на решение проблем, связанных с народонаселением/поддержанием сексуального и репродуктивного здоровья и прав, в соответствии с обязательствами, зафиксированными в заявлениях парламентов, сделанных в Оттаве в 2002 году, Страсбурге в 2004 году и в Бангкоке в 2007 году;

9.7.3 предоставления ОПР на долгосрочной предсказуемой основе для более эффективной поддержки мер по укреплению систем планирования медицинского обслуживания и здравоохранения, обращая особое внимание на национальные планы и на создание институциональных механизмов для ее надлежащего и эффективного распределения;

*в странах – получателях помощи:*

9.7.4 обеспечения того, чтобы объем средств, выделяемых на нужды здравоохранения в странах-получателях помощи, соответствовал согласованным обязательствам, а именно 15% годового национального бюджета, о чем договорились лидеры африканских стран на саммите в Абудже в 2001 году;

9.7.5 обеспечения того, чтобы в странах-получателях помощи две трети бюджета, предназначенного для поддержки народонаселения/сексуального и репродуктивного здоровья, покрывалось за счет собственных средств, а в общей сложности одна треть – за счет зарубежных доноров с учетом потребностей и возможностей страны;

9.7.6 создания системы "сдержек и противовесов", поскольку правительства стран-получателей ОПР постоянно расширяют свои полномочия по распоряжению ОПР. Гражданское общество и парламенты должны занять свое законное место в процессе принятия решений;

9.7.7 стимулирования стран к включению в национальные планы развития здравоохранения новой Цели 5 Целей развития тысячелетия: "Обеспечить к 2015 году всеобщий доступ к услугам в сфере охраны репродуктивного здоровья";

9.7.8 стимулирования заинтересованности каждой из стран, привлекая к работе правительственных чиновников, парламентариев, представителей гражданского общества, представителей гражданского сектора и доноров.

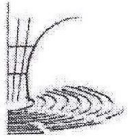
10. Парламентская ассамблея призывает Комитет министров, опираясь на достигнутые в вышеуказанных областях результаты:

10.1 приступить к разработке европейской конвенции о сексуальном и репродуктивном здоровье;

10.2 в полном объеме рассмотреть ход выполнения Программы действий МКНР и согласовать приоритетные меры по достижению всеобщего доступа к услугам по охране сексуального и репродуктивного здоровья и прав к 2015 году.

**Резолюции  
1700-1709**





Предварительное издание

## Положение на Ближнем Востоке

Резолюция 1700 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея ссылается на свои резолюции 1420 (2005), 1452 (2005), 1493 (2006), 1520 (2006) и 1550 (2007) и еще раз подтверждает свое намерение участвовать в пределах своей компетенции в усилиях международного сообщества по достижению и укреплению мира на Ближнем Востоке.
2. Ассамблея подчеркивает, что с течением времени достижение мира не облегчается, Напротив: именно неоправданная затянутость мирного процесса ослабляет его, вызывая чувство разочарования и горечи.
3. Ассамблея призывает стороны не оставаться в плену и прошлого и преодолеть подозрительность, недоверие, отказаться от взаимных упреков, для того чтобы решительно встать на путь достижения на основе переговорного процесса мира для всех сторон.
4. Ассамблея подтверждает, что мира не удастся достигнуть без решительной и конкретной борьбы со всеми формами запугивания, насилия и терроризма, особенно в отношении гражданских лиц, и настоятельно призывает все стороны действовать, исходя именно из этого.
5. Она еще раз подтверждает, что мир может быть достигнут лишь на основе переговорного решения, разделяемого всеми сторонами, а отнюдь не на основе военных решений.
6. Она осуждает все формы антисемитизма, антисионизма и антиизраильские предрассудки, а также любые формы подстрекательства к насилию, и требует от всех своих членов бороться с ними.
7. Аналогичным образом она осуждает также антиарабские и антиисламские предрассудки и требует от всех членов бороться с исламофобией.
8. Ассамблея еще раз подтверждает, что право на самозащиту никогда не должно идти вразрез с принципом пропорциональности, и должно реализовываться с учетом серьезности агрессии и средств самообороны, а также неприемлемость любых вооружений и технологий, запрещенных международными соглашениями.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 26 января 2010 г. (3-е заседание) (см. док. 12117, доклад Комиссии по политическим вопросам, докладчик: г-н Фассино). Текст, принятый Ассамблеей 26 января 2010 г. (4-е заседание).*

9. Ассамблея высоко ценит тот факт, что новая администрация США немедленно предприняла шаги, подтверждающие решимость США продолжать поиск мирного решения между израильтянами и палестинцами и, приветствуя прямое личное участие в этом процессе президента Обамы, выражает свою полную поддержку его инициативам по возобновлению переговоров между сторонами конфликта.

10. Она также подчеркивает важность выступления президента Соединенных Штатов Америки в Каире 4 июня 2009 года, в ходе которого он сделал попытку сформировать новую атмосферу доверия между Соединенными Штатами Америки и мусульманским миром. Она подчеркивает, что посещение президентом Обамой Бухенвальда еще раз продемонстрировало дружбу и солидарность с еврейским народом и твердое намерение поддерживать право Израиля на существование. Она также надеется, что будущий визит президента Обамы в Израиль будет встречен положительно и окажется весьма полезным.

11. Ассамблея еще раз подчеркивает, что конфликт на Ближнем Востоке, прежде всего, касается двух равно легитимных устремлений: права Израиля на признание и на безопасное существование и права палестинцев иметь независимое жизнеспособное сопредельное государство, и что прочный мир может быть достигнут лишь в том случае, если будут реализованы устремления и права обоих народов.

12. Ассамблея подчеркивает, что резолюции ООН, переговоры в Осло, Вашингтоне и в Табе, документ Моратиноса 2001 года, дорожная карта, предложенная "квartetом" в составе ООН, Европейский союз, США и Россия, и заключительные декларации Конференции в Аннаполисе задают направление к миру, основанному на принципе земли мира, призванном гарантировать существование палестинского государства рядом с Государством Израиль.

13. Ассамблея подчеркивает, что вплоть до Конференции в Аннаполисе все предварительные контакты и переговоры были направлены на поиск взаимоприемлемых решений по четырем стратегическим вопросам: создание палестинского государства на основе границ 1967 года, которые могут быть изменены за счет обмена территориями по согласованию заинтересованных сторон; справедливое и взаимное решение проблемы палестинских беженцев, которое не должно подрывать особенности Государства Израиль; эвакуация израильских поселений, расположенных на территориях, оккупированных в 1967 году, и согласование статуса Иерусалима с учетом исторического и религиозного значения этого города, который и израильтяне, и палестинцы считают своей столицей. По каждому из этих вопросов было отмечено сближение позиций, которое, хотя и не было закреплено формально, тем не менее, не должно ставиться под угрозу.

14. Ассамблея отмечает, что нынешнее правительство Израиля предложило новый подход к мирному решению, который, признавая право на существование палестинского государства, требует признания еврейского характера Государства Израиль.

15. Ассамблея выражает сожаление по поводу того, что предложения премьер-министра Нетаньяху, сформулированные в его выступлении в университете Бар-Илан 14 июня 2009 года - создание демилитаризованного палестинского государства,

воздушное пространство и границы которого будут находиться под контролем Израиля, Иерусалим как единственная исключительная столица Государства Израиль, право палестинских беженцев на возвращение за пределами Государства Израиль, определение границ между Израилем и палестинским государством на основе существующего в настоящее время разделения населения - отходят от подхода, которому следовали стороны и международное сообщество до настоящего времени.

16. Ассамблея отмечает, что вопрос об израильских поселениях на палестинских территориях все больше обостряет конфликт, и что администрация США и международное сообщество обратились к правительству Израиля с просьбой остановить процесс создания поселений.

17. Ассамблея высоко ценит тот факт, что 25 ноября 2009 года правительство Израиля согласилось на десять месяцев приостановить создание новых поселений и строительство на Западном берегу, отметив, что такая приостановка не касается новых зданий, строительство которых уже начато или разрешено, общественных работ и строительства Восточном Иерусалиме. Тем не менее, Ассамблея надеется, что частичная приостановка может стать первым шагом, способствующим восстановлению отношений между сторонами конфликта, несмотря на ту озабоченность, которую вызывают указанные ограничения. Ассамблея особо обращает внимание на необходимость воздерживаться от любых шагов, которые предопределяли бы лицо этой части Иерусалима.

18. Ассамблея приветствует шаги правительства Израиля по сокращению количества пропускных пунктов и постов на въезде на Западный берег и надеется, что будут предприняты и другие меры такого рода. В то же время она отмечает, что большая часть разделительной стены проходит по Западному берегу, и хотя она позволила сократить число жертв террористических актов, она остается серьезным поводом для напряженности, представляя собой нарушение международного права. Ассамблея призывает Израиль прислушаться к консультативному заключению Международного суда и изменить маршрут стены таким образом, чтобы она проходила только по суверенной территории Израиля, а также выплатить компенсацию пострадавшим палестинцам.

19. Ассамблея еще раз подтверждает свою поддержку президенту Махмуду Аббасу и надеется, что он изменит свое решение не выдвигать повторно свою кандидатуру на президентских выборах.

20. Ассамблея приветствует существенные шаги по улучшению экономической ситуации и укреплению безопасности на Западном берегу, предпринятые правительством Файяда, и настоятельно призывает его продолжать работу в этом направлении.

21. Ассамблея приветствует тот факт, что конгресс Фатх подтвердил руководящую роль президента Махмуда Аббаса, и надеется, что новые лидеры, избранные конгрессом, по-прежнему будут стремиться к достижению мира на основе переговоров и совместных усилий.

22. Ассамблея хотела бы, чтобы переговоры между президентом Махмудом Аббасом и движением Хамас дали положительные результаты, что позволило бы сформировать

правительство национального единства и согласовать приемлемые сроки проведения парламентских и президентских выборов.

23. Ассамблея решительно призывает Израиль и Хамас возобновить переговоры с целью достижения прочного долгосрочного перемирия, открыть пункты въезда в сектор Газа и провести обмен пленными, дав возможность военнослужащему Гиладу Шалиту и палестинским пленным вернуться к своим семьям.

24. В частности, Ассамблея напоминает сторонам конфликта, что для достижения мира исключительно важно восстановить атмосферу взаимного доверия, которое сейчас практически отсутствует и, соответственно, просит стороны конфликта быть последовательными в своих действиях, отказаться от эгоизма и учитывать ожидания другой стороны.

25. В связи с этим Ассамблея настоятельно призывает правительство Израиля:

25.1. подтвердить цель установления такого мира, при котором рядом с Государством Израиль родится палестинское государство на основе границ 1967 года, которые могут быть изменены за счет ограниченного обмена территориями по согласованию заинтересованных сторон;

25.2. добиваться этой цели путем переговоров с Палестинской национальной администрацией на основе общих согласованных критериев и целей;

25.3. наделить Палестинскую национальную администрацию всеми полномочиями, зафиксированными в заключенных к настоящему времени соглашениях;

25.4. провести тщательное расследование, с тем чтобы установить ответственность израильских вооруженных сил в случаях нарушений прав человека, неспровоцированного и необоснованного применения силы, а также в случаях применения химического оружия, о чем сообщает Ричард Голдстоун;

25.5. освободить находящихся в тюрьмах членов Палестинского законодательного совета и также многих других заключенных, как это предусмотрено договоренностями, достигнутыми в Аннаполисе;

25.6. не разрешать строительства новых или расширения существующих поселений вдоль границ Государства Израиль, а также убрать те поселения, которые упоминаются в качестве "незаконных внешних постов";

25.7. снять осаду сектора Газа, разрешить доступ гуманитарной помощи и гарантировать стабильное возобновление работы пунктов въезда на территорию сектора Газа;

25.8. далее смягчать ограничения на передвижение и повседневную жизнь населения Западного берега, сокращать количество блокпостов, ослабляя контроль в пунктах въезда на Западный берег; при этом населению следует сохранять чувство ответственности в отношении населения Израиля;



- 25.9. выполнить свои обязательства по международному праву, включая выполнение резолюций Совета безопасности ООН, а также своих обязательств по четвертой Женевской конвенции 1949 года, незамедлительно прекратить разрушение домов на оккупированной территории, конфискацию земли и хищение имущества.
- 25.10. обеспечить равные права для граждан Израиля, не являющихся евреями.
26. Ассамблея настоятельно призывает все палестинские силы:
- 26.1. признать власть президента Махмуда Аббаса;
- 26.2. предпринять конкретные существенные шаги по выполнению трех призывов "квартета": воздерживаться от насилия, признать право Государства Израиль на существование и выполнять все соглашения, подписанные палестинскими представителями в последние годы;
- 26.3. оперативно завершить переговоры по формированию правительства национального единства и установить общеприемлемые сроки проведения парламентских и президентских выборов;
- 26.4. избегать любого национального по форме подстрекательства, в частности подстрекательства детей, и любого прославления мученической смерти.
27. В частности, Ассамблея настоятельно призывает движение Хамас:
- 27.1. отвергнуть терроризм и конкретно бороться с ним, отказавшись от своей Хартии ("Хартия Аллаха: платформа исламского движения сопротивления (Хамас)" 1988);
- 27.2. прекратить обстрелы ракетами и любые акты агрессии в отношении Израиля;
- 27.3. освободить военнослужащего Гилада Шалита;
- 27.4. полностью прекратить контрабанду оружия на территорию сектора Газа и на Западный берег;
- 27.5. прекратить все виды преследования оппозиционных фракций;
28. Ассамблея настоятельно призывает Израиль Организацию освобождения Палестина соблюдать ранее подписанные соглашения.
29. Ассамблея призывает Организацию Объединенных Наций, Европейский союз, Российскую Федерацию и Соединенные Штаты Америки активизировать совместную деятельность "квартета", преодолев период застоя, наблюдавшегося в 2008 году, и скорректировав его подход с учетом последних событий.

30. Ассамблея подчеркивает ту важную роль, которую призван сыграть Европейский союз в поддержке действий "квартета", помогая соответствующим сторонам возобновить переговоры, и расширить двусторонние отношения со странами региона, а также превратив недавно созданный Союз для Средиземноморья в инструмент проведения политики сотрудничества, прогресса и безопасности.

31. Ассамблея напоминает о выводах заседания Совета Министров Европейского союза, состоявшегося 8 декабря 2009 года, в ходе которого Европейский союз выразил свою глубокую озабоченность по поводу того, что мирный процесс оказался в тупике, подтвердил свое искреннее стремление к тому, чтобы окончательное решение предусматривало существование двух государств, заявил, что готов согласиться с изменениями границ 1967 года лишь в том случае, если они будут согласованы обеими сторонами, подчеркнул, что незаконные поселения являются препятствием к достижению мира и обратился с просьбой прекратить их строительство, потребовал восстановить доступ в Сектор Газа, предупредил о недопустимости попыток аннексирования Восточного Иерусалима, что поставит под угрозу достижение соглашения между сторонами по Иерусалиму как столице обоих государств.

32. Ассамблея тепло приветствует тот факт, что Лига арабских государств и ее члены еще раз подтвердили свою приверженность делу мира, и рассматривает "арабскую инициативу", разработанную в Бейруте и Рияде и недавно еще раз подтвержденную в Дохе, в качестве важнейшего вклада в достижение взаимоприемлемой мирной договоренности.

33. Она выражает свою поддержку арабским лидерам, и в первую очередь президенту Мубараку, которые активно участвуют в формировании атмосферы доверия и достижении такого мирного урегулирования, с которым были бы готовы согласиться все стороны.

34. Ассамблея обращает внимание на тот вклад, который вносит Королевство Иордания в укрепление стабильности в регионе, а также в усилия по достижению взаимоприемлемой мирной договоренности.

35. Ассамблея выражает удовлетворение по поводу формирования нового правительства Ливана после многих месяцев переговоров между партиями, а также новые отношения между Сирией и Ливаном, которые сложились после визита президента Харири в Дамаск, подчеркивает важную роль миротворческого контингента УНИФИЛ/ООН, приветствует начало работы специального трибунала по Ливану и призывает всех представителей ливанского общества продолжать движение по пути восстановления национальной экономики и институтов, укрепления его единства и преодоления ранее образовавшегося раскола между противоборствующими фракциями и вооруженными группами. В то же время Ассамблея обращает внимание на вопрос разоружения военизированных формирований, без решения которого страна постоянно подвергается опасности вспышек насилия; остается нерешенным и вопрос о роле Хезболла, главной исламистской партии Ливана.

36. Ассамблея считает, что положительное разрешение международного спора с Ираном в рамках нового подхода, предложенного президентом Обамой, стало решающим фактором, и призывает иранские власти проявить такую же готовность к

достижению такого соглашения, которое обеспечило бы конкретные гарантии в отношении исключительно гражданского использования ядерных технологий на основе предложений, выдвинутых Организацией Объединенных Наций. Для недопущения саботирования этих усилий Ирану следует выполнить международные требования о приостановке своей деятельности по обогащению и переработке ядерных материалов, сотрудничать с Международным агентством по атомной энергии в расследовании открытых вопросов и немедленно прекратить строительство объекта по обогащению в Коме. И Ирану, и Израилю следует сотрудничать с Организацией Объединенных Наций в ядерной сфере.

37. Ассамблея осуждает репрессии и непрекращающиеся акты насилия со стороны иранских властей в отношении мирных демонстрантов и представителей оппозиции, и призывает освободить лиц, арестованных после демонстраций. В то же время Ассамблея считает недопустимыми грубые анти-израильские заявления иранских лидеров, равно как и заявления против западных стран;

38. Ассамблея приветствует позитивные сдвиги, достигнутые в процессе демократических преобразований в Ираке, и просит международное сообщество поддержать все усилия иракских властей, направленные на дальнейшее развитие страны и укрепление ее стабильности на основе соблюдения универсальных ценностей.

39. Ассамблея отмечает новую более конструктивную позицию, занятую правительством Сирии, и призывает его придерживаться такого курса.

40. Ассамблея приветствует важную роль, которую играет Турция и выражает в связи с этим надежду, что дружеские отношения этой страны с Израилем, в которых недавно возникла напряженность, удастся восстановить до прежнего уровня.

41. Ассамблея отмечает, что Российская Федерация может внести важный вклад в укрепление стабильности в регионе, в частности, призвав Сирию и Иран проводить более открытую политику.

42. Ассамблея подчеркивает, насколько важной является поддержка мирного процесса через меры по содействию социально-экономическому развитию региона и отмечает в этой связи деятельность специального представителя "квартета" г-на Тони Блэйра, а также приветствует финансовые обязательства, взятые на Конференции доноров в Шарм-эль-Шейхе.

43. Женевская инициатива, озвученная в декабре 2003 года, хотя и не отражает позицию официальных институтов, тем не менее, продвигается видными израильскими и палестинскими деятелями и представляет собой весьма важный вклад, насыщая процесс переговоров по окончательному статусу полезной конкретной информацией.

44. Она подчеркивает, что провозглашение и соблюдение в полном объеме прав человека, личных свобод и демократии во всех странах региона является жизненно важным для стабильного и прочного мира, и что Совет Европы призван сыграть в этой связи важную роль.

45. Ассамблея подчеркивает, что Совет Европы может внести полезный и конкретный вклад в укрепление мира на Ближнем Востоке. Она полагает, что Комитету министров и соответствующим секторам Организации следует:

45.1. расширять техническую и юридическую помощь с целью достижения полного соответствия законодательства Всеобщей декларации прав человека и Европейской конвенции о правах человека;

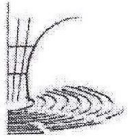
45.2. активизировать усилия по расширению межинституционального, межкультурного и межконфессионального диалога.

46. Ассамблея удовлетворена началом работы Трехстороннего форума с участием Ассамблеи Совета Европы, Кнессета и Палестинского законодательного совета и настоятельно призывает стороны активизировать свои усилия.

47. Ассамблея призывает Палестинский законодательный совет направить заявку на предоставление статуса "Партнер в укреплении демократии" при Ассамблее;

48. Со своей стороны Ассамблея преисполнена решимости продолжать усилия по установлению отношений с парламентскими институтами стран региона и укреплять контакты между ними.

49. Ассамблея постановляет и далее отслеживать развитие ситуации на Ближнем Востоке.



Предварительное издание

## Функционирование демократических институтов в Боснии и Герцеговине

Резолюция 1701 (2010)<sup>1</sup>

1. С момента вступления Боснии и Герцеговины в Совет Европы в 2002 году Парламентская ассамблея неоднократно призвала провести конституционную реформу с целью совершенствования функционирования ее демократических институтов, обеспечения соблюдения Европейской конвенции о правах человека и ускорения реформ, необходимых для выполнения остающихся обязательств. В своей резолюции 1626 (2006) "Выполнение обязательств Боснией и Герцеговиной" Ассамблея призвала все политические структуры "возобновить диалог по поводу различных предлагаемых реформ сразу же после местных выборов, намеченных на октябрь 2008 года, в тесном сотрудничестве с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) с целью разработки и принятия новой конституции до октября 2010 года, "

2. Ассамблея сожалеет по поводу того, что отсутствие конституционной реформы зачастую приводило к тупиковой ситуации в государственных институтах, поскольку программы отдельных образований и партий блокируют процесс принятия решений. Постоянная конфронтация и обструкционизм негативно влияют на выполнение Боснией и Герцеговиной своих обязательств перед Советом Европы. Более того, Босния и Герцеговина отстает от своих соседей в процессе евро-атлантической интеграции, и отставание это увеличивается с каждым днем. Все это препятствует завершению таких необходимых реформ, как:

2.1. реализация Национальной стратегии в отношении военных преступлений, а также Национальной стратегии судебной реформы;

2.2. принятие пересмотренной стратегии выполнения Приложения VII к Дейтонскому мирному соглашению;

2.3. реформы по децентрализации и эффективная передача отраслевых полномочий и финансовых ресурсов муниципальным образованиям в Федерации Боснии и Герцеговины и в Республике Сербской.

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 26 января 2010 г. (4-е заседание) (см. док. 12112, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), докладчики: г-н Чавушоглу и г-н Саси). Текст, принятый Ассамблеей 26 января 2010 г. (4-е заседание). См. также рекомендацию 1894 (2010).

3. Ассамблея отмечает тот факт, что после принятия резолюции 1626 (2008) были начаты две инициативы по проведению конституционной реформы:

3.1. так называемый "Прудский процесс", который объединил лидеров основных политических партий, образующих правящее большинство на государственном уровне, и помог разрешить некоторые остающиеся вопросы, такие как принятие первой конституционной поправки, касающейся статуса округа Брчко и достижение договоренности в отношении проведения переписи населения в 2011 году;

3.2. так называемый "Бутмирский процесс", который представляет собой совместную инициативу США и Европейского союза по достижению договоренности основных внутренних политических структур в отношении пакета конкретных предложений по конституционной реформе, а также по вопросам распределения государственного и военного имущества. При поддержке министра иностранных дел Швеции Карла Бильдта, действовавшего от имени Европейского союза, и заместителя государственного секретаря Джима Стейнберга, действовавшего от имени Соединенных Штатов, был подготовлен "Бутмирский пакет", призванный привести внутренний конституционный порядок в соответствие с Европейской конвенцией о правах человека и улучшить функционирование демократических институтов страны. Неофициально в разработке этого пакета участвовала Венецианская комиссия.

4. К сожалению, до сих пор ни одна из этих инициатив не дала конкретных результатов. "Прудский процесс" закончился еще до начала обсуждения каких-либо конкретных предложений по реформе, а "Бутмирский процесс" не позволил прийти к договоренности между основными внутренними политическими структурами.

5. Ассамблея серьезно озабочена отсутствием прогресса на фронте конституционных реформ. Она отмечает решение Европейского суда по правам человека по делу *"Сейдич и Финци против Боснии и Герцеговины"*, в котором Суд указал, что длительное отсутствие у истцов права участвовать в выборах в состав Палаты народов на том основании, что они не ассоциируют себя ни с одним из трех "государствообразующих народов", представляет собой нарушение Статьи 14 в совокупности со Статьей 3 Протокола 1 к Европейской конвенции о правах человека и Статьей 1 Протокола 12 к Конвенции. Для выполнения этого решения Суда Боснии и Герцеговине следует провести конституционную реформу. Если конституционная реформа не будет проведена в ближайшие месяцы, в октябре 2010 года не удастся провести предстоящие парламентские выборы на основе новых правил, поскольку не удастся своевременно внести изменения в избирательное законодательство. Поэтому существует серьезная опасность, что институты страны, созданные по итогам парламентских выборов октября 2010 года, вновь будут сформированы с нарушением Европейской конвенции о правах человека.

6. Ассамблея полагает, что все еще существует возможность достижения в последнюю минуту договоренности по конституционной реформе. Однако она отмечает, что переговоры следует сосредоточить на комплексном наборе предложений по реформе, одобренных Венецианской комиссией и соответствующих стандартам Европейской конвенции о правах человека. Бессистемный подход, опирающийся на

краткосрочные компромиссы и расплывчатые формулы, не решит, а лишь закамуфлирует проблемы, которые приходится решать Боснии и Герцеговине.

7. Ассамблея серьезно озабочена заявлениями и, возможно, действиями самых высокопоставленных политиков Республики Сербской, которые подрывают государственные институты, а также ставят под сомнение власть и полномочия Высокого представителя. До тех пор, пока власти государства и образований выполняют свои конституционные и юридические обязанности, у Высокого представителя нет оснований использовать так называемые "боннские полномочия", для того чтобы навязать законодательство. До тех пор, пока будет продолжаться обструкционизм, а важные реформы будут блокироваться программами отдельных образований и этнических групп, Высокий представитель должен оставаться высшей инстанцией, в том что касается обеспечения выполнения Дейтонского мирного соглашения, действуя под политическим руководством и при поддержке Совета по выполнению мирного соглашения.

8. Ассамблея полагает, что спустя четырнадцать лет после подписания Дейтонского мирного соглашения появились новые вызовы стабильности институтов Боснии и Герцеговины, и следует изыскивать новые подходы и решения. Поэтому она полагает, что пришло время открыть широкую дискуссию с участием основных местных и международных структур, включая членов Совета по выполнению мирного соглашения и, в частности, институтов Европейского союза и соседей Боснии и Герцеговины, в отношении проблем, которые стоят в настоящее время перед Боснией и Герцеговиной, и путей их преодоления. Такая дискуссия могла бы способствовать ускорению продвижения страны по пути евро-атлантической интеграции. Ведущую роль в этом процессе мог бы играть Совет Европы.

9. В свете вышеизложенных соображений Ассамблея настоятельно призывает все внутренние политические структуры полностью включиться в полноценный конструктивный диалог в отношении конкретных предложений о внесении поправок в Конституцию в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии 2005 года с целью своевременного принятия пакета реформ, с тем чтобы провести парламентские выборы 2010 года в соответствии с пересмотренной Конституцией.

10. Кроме того, Ассамблея призывает власти Боснии и Герцеговины:

10.1. положить конец обструкционизму и конструктивно работать на уровне государственных институтов для скорейшего принятия основного законодательства, необходимого для продвижения по пути евро-атлантической интеграции;

10.2. ускорить проведение основных реформ, касающихся выполнения остающихся обязательств перед Советом Европы, и, в частности, Национальной стратегии в отношении военных преступлений и Национальной стратегии судебной реформы;

10.3. выполнить решение Высокого представителя в отношении продления мандата международных судей и прокуроров, работающих в палатах военных преступлений Государственного суда и Генеральной прокуратуры, и обеспечить необходимое финансирование, а также подготовку соответствующего персонала,

для того чтобы в 2013 году заменить зарубежных специалистов местными судьями и прокурорами;

10.4. завершить реформирование института государственного омбудсмана, эффективно ликвидировав институты омбудсманов на уровне образований;

10.5. провести комплексную реформу местного самоуправления с целью согласования законодательства о местном самоуправлении на уровне образований и в Федерации Боснии и Герцеговины между различными кантонами для эффективной передачи отраслевых полномочий местным органам власти, усиления процесса налоговой децентрализации, укрепления потенциала местных властей и расширения сотрудничества между муниципалитетами различных образований;

10.6. обеспечить плюрализм СМИ и представить равный доступ в СМИ всем политическим партиям, с тем чтобы гарантировать справедливое и беспристрастное освещение избирательной кампании, предшествующей парламентским выборам в октябре 2010 года.

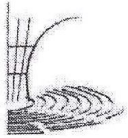
10.7. незамедлительно принять Пересмотренную стратегию выполнения Приложения VII к Дейтонскому мирному соглашению; средства для реализации данной пересмотренной стратегии должны быть получены в соответствии с решением Парламентской ассамблеи Боснии и Герцеговины, принятым в феврале 2009 года;

10.8. незамедлительно принять законодательство, необходимое для проведения общенациональной переписи населения в 2011 году в соответствии с договоренностью, ранее достигнутой между основными структурами;

10.9. выполнить предусмотренные законом обязанности с целью завершения исполнения окончательного решения по Брчко и создать возможности для завершения международного надзора.

11. Ассамблея преисполнена решимости внимательно следить за ситуацией в Боснии и Герцеговине и поручает своей Комиссии по мониторингу на своем следующем заседании до апрельской части сессии 2010 года рассмотреть прогресс, достигнутый властями Боснии и Герцеговины в выполнении настоящей резолюции, а также предыдущих резолюций Ассамблей, и предложить дополнительно любые меры, которые может потребовать ситуация.





Предварительное издание

## Противодействие торговле людьми: продвижение Конвенции Совета Европы

Резолюция 1702 (2010)<sup>1</sup>

1. Торговля людьми стала подлинным бедствием в наших обществах. Она представляет собой современную форму рабства и является одним из грубейших нарушений прав человека, достоинства и неприкосновенности личности.
2. Парламентская ассамблея, преисполненная решимости бороться с торговлей людьми, намерена и далее оказывать давление на государства-члены Совета Европы и другие государства для того, чтобы противодействие торговле стало политическим приоритетом и сопровождалось эффективными практическими шагами на местах.
3. Ассамблея отмечает приоритет и актуальность Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми (СДСЕ № 197), представляющей собой эффективный механизм предотвращения торговли людьми, наказания виновных и защиты пострадавших. Она намерена продвигать данную Конвенцию и ее механизм мониторинга, основным элементом которого является Группа экспертов по противодействию торговле людьми (GRETA).
4. Ассамблея с удовлетворением отмечает, что противодействие торговле является одним из приоритетов других международных организаций, таких как Европейский союз, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организация Объединенный Наций. Она выступает за сотрудничество между этими организациями с целью обеспечения принятия эффективных согласованных мер по борьбе с торговлей людьми, ставя в борьбе с этим злом во главу угла правозащитный подход.
5. С учетом этого Ассамблея настоятельно призывает:
  - 5.1. Азербайджан, Лихтенштейн, Монако, Россию, Чешскую Республику и Эстонию подписать и ратифицировать Конвенцию Совета Европы о противодействии торговле людьми;

---

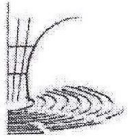
<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 26 января 2010 г. (4-е заседание) (см. док. 12096, доклад Комиссии по равенству возможностей женщин и мужчин, докладчик: г-жа Вурм, и заключение Комиссии юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Прескотт). Текст, принятый Ассамблеей 26 января 2010 г. (4-е заседание).*

См. также рекомендацию 1895 (1895).

- 5.2. Андорру, Венгрию, Германию, Грецию, Ирландию, Италию, Исландию, Литву, Нидерланды, Сан-Марино, Турцию, Украину Финляндию, Швецию и Швейцарию ратифицировать Конвенцию;
- 5.3. Государства, парламенты которых имеют статус наблюдателей при Парламентской ассамблее, государства-наблюдатели Совета Европы и другие третьи страны подписать и ратифицировать Конвенцию.
6. Ассамблея просит депутатов национальных парламентов государств-членов, которые еще не подписали и/или не ратифицировали Конвенцию, призвать соответствующего министра и парламент ускорить процесс подписания и/или ратификации Конвенции.
7. Она просит депутатов национальных парламентов государств-членов, которые ратифицировали Конвенцию, отслеживать ее имплементацию через внутреннее законодательство и ежегодно представлять Парламентской ассамблее Совета Европы письменный отчет о положении дел.
8. Она настоятельно рекомендует Европейскому союзу как можно скорее присоединиться к Конвенции для того чтобы обеспечить повсюду в Европе, в том числе в Европейском союзе, применение одинаковых стандартов в борьбе с торговлей людьми.
9. Она просит государства-члены Совета Европы предоставлять в распоряжение группы GRETA финансовые и людские ресурсы, необходимые ей для деятельности, чтобы не только гарантировать ее независимость, но и обеспечить эффективную работу по мониторингу, а также обращается к национальным парламентам с просьбой предусмотреть для этой цели соответствующие бюджетные ассигнования.
10. Ассамблея предлагает организовать в 2010 году конференцию по противодействию торговле людьми с участием всех заинтересованных структур, сделав акцент на усиление сотрудничества между ними, включая рассмотрение механизмов взаимодействия с GRETA при условии наличия соответствующих финансовых средств.
11. Напоминая о своей резолюции 1494 (2006) "Прекратить торговлю женщинами в преддверии проведения соревнований на Кубок мира ФИФА", Ассамблея предлагает государствам-членам Совета Европы, которые еще не подписали и/или не ратифицировали Конвенцию, не дожидаясь подписания и/или ратификации:
- 11.1 незамедлительно начать применять основные положения конвенции, касающиеся, в частности, процесса установления личности пострадавших и предоставления пострадавшим тридцати дней на отдых и размышление, особенно внимательно относясь к предполагаемым жертвам, личность которых находится в процессе установления;
- 11.2 помогать жертвам, в частности создавая укомплектованные персоналом, владеющим несколькими языками, подразделения по информированию, приему и оказанию помощи, обеспечивая при этом, чтобы полиция обращалась с женщинами, ставшими жертвами торговли, как с пострадавшими, а не как с незаконными иммигрантами, придавая им особый юридический статус;

11.3. изучить законодательство Швеции и Соединенного Королевства, которое перекладывает ответственность с женщин, ставших жертвами торговли, на мужчин, пользующихся их сексуальными услугами, предусматривая уголовное наказание за оплату половых отношений с публичной женщиной, которая стала жертвой торговли или принуждена к этому мужчинами.





Предварительное издание

## Коррупция в судебной системе

Резолюция 1703 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея отмечает, что коррумпированность судебной системы подрывает верховенство права, которое является краеугольным камнем плюралистической демократии; она ставит под сомнение равенство перед законом и право на справедливое судебное разбирательство, подрывает легитимность всех органов государственной власти.
2. Коррупция в судебной системе способствует безнаказанности, искоренения которой Ассамблея требовала в качестве приоритетной задачи в своей резолюции 1675 (2009) "Состояние прав человека в Европе: необходимость искоренения безнаказанности".
3. Коррупция в судебной системе и других государственных институтах и коррупция в частном секторе подпитывают и усиливают друг друга. Искоренить коррупцию после того, как она стала укоренившимся явлением значительно сложнее, чем предотвратить ее, и поэтому важно бороться с первыми же признаками коррупции, особенно в странах, не подверженных этому бедствию.
4. С коррупцией как явлением следует бороться, искореняя ее, особенно в судах. Именно на них лежит ответственность за одинаковое и эффективное наказание всех коррумпированных лиц и за защиту тех, кто поднимает тревогу, поскольку именно они необходимы для эффективного устранения всех форм коррупции.
5. Ассамблея подчеркивает важность реальной политической решимости, которая должна найти свое выражение в конкретных энергичных мерах, а не просто в речах и в законах, носящих в значительной степени символический характер. Наличие незапятнанной независимой системы правосудия способствует формированию такого политического климата, в котором коррупция и кумовство встречаются реже, поскольку это небезопасно для всех, кто в них замешан.
6. Ассамблея осуждает тот факт, что коррупция в судебной системе глубоко укоренилась во многих государствах-членах Совета Европы, зачастую сочетаясь с серьезными проблемами коррупции в других государственных и частных институтах. По данным издания "Глобальный барометр коррупции", опубликованного в 2009 году

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 27 января 2010 г. (5-е заседание) (см. док. 12058, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Саси). Текст, принятый Ассамблеей 27 января 2010 г. (5-е заседание).

См. также рекомендацию 1896 (2010).

"Трансперенси интернэшнл" некоторые из этих стран, – Армению, Болгарию, Грузию, Хорватию и бывшую Югославскую Республику Македония, - характеризует такой вызывающий серьезную озабоченность факт, что сама система правосудия воспринимается населением этих стран как наиболее коррумпированный институт. Это же касается и Косово<sup>2</sup>, которое не является государством-членом Совета Европы.

7. Ассамблея настоятельно призывает власти всех упомянутых выше государств принять максимально энергичные меры по восстановлению доверия общественности к судебной системе.

8. Ассамблея озабочена тем, что в некоторых странах наблюдается тенденция полностью отрицать, что у них существует какая-либо коррупция судебной системы. Поскольку ни одно из государств не защищено полностью от коррупции, особенно сейчас, во время экономического кризиса, Ассамблея предлагает всем государствам-членам Совета Европы относиться к себе самокритично и детально проанализировать, как это сделано в Германии, уровень коррупции в своих судебных системах и принять профилактические и исправительные меры при первых же признаках опасности.

9. В плане профилактики Ассамблея призывает все государства-члены создать механизм, минимизирующий риск коррупции судебной системы, и в частности:

9.1. обеспечить, чтобы судьи, прокуроры и все лица, участвующие в отправлении правосудия, особенно представители правоохранительных органов, сознавали, насколько важна и благородна их роль, гарантировать им соразмерное вознаграждение и предоставить в их распоряжение достаточные людские и материальные ресурсы;

9.2. разработать профессиональные и этические стандарты для судей и прокуроров и создать эффективный механизм мониторинга;

9.3. поставить материальное положение судей и прокуроров в зависимость от механизма аттестации, приспособленного к ситуации в каждой стране и обеспечивающего независимость и достоинство работников системы правосудия;

9.4. обеспечить, чтобы порядок набора, продвижения по службе и увольнения судей и прокуроров был ясным и прозрачным, основанным исключительно на квалификации и личных качествах, и устанавливался с учетом Европейской хартии о статусе судей и рекомендации Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) всем государствам-членам иметь независимые судебные советы, члены которого избираются главным образом судебским корпусом;

9.5. обеспечить, чтобы сроки полномочий судей и прокуроров были достаточно продолжительными и не увязывались с внешней оценкой принимаемых ими решений;

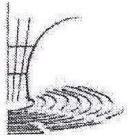
---

<sup>2</sup> Эту ссылку следует воспринимать в полном соответствии с Резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН.

- 9.6. организовать для судей и прокуроров специальную подготовку по вопросам коррупции и этики;
- 9.7. проводить публичные кампании и/или программы, призванные привить уважение к судебной системе и разъяснить гражданам важность и последствия независимости судебной системы и разделения властей.
10. Для того чтобы борьба с коррупцией была эффективной, она должна включать проведение расследований, судебное преследование и, в конечном итоге, осуждение. Соответственно, Ассамблея призывает государства-члены:
- 10.1. разработать конкретный механизм обеспечения подотчетности судей и прокуроров, включая уголовную ответственность, не посягая при этом на их независимость и беспристрастность;
- 10.2. обеспечить, чтобы иммунитеты представителей судебного корпуса не препятствовали проведению в отношении них эффективного разбирательства;
- 10.3. организовать для специальных следователей надлежащую подготовку и предоставить в их распоряжение адекватные ресурсы.
11. Ассамблея предлагает всем государствам-членам подписать и ратифицировать в соответствующих случаях в качестве профилактической и карательной меры Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД № 173) и Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СЕД № 174), а также эффективно сотрудничать с надзорными и консультативными механизмами, созданными во исполнение указанных конвенций.
12. Совет Европы обязан активно участвовать в борьбе с коррупцией в судебной системе в любых ее формах, включая политически мотивированные злоупотребления судебной системой. Ассамблея, в частности, призывает свою Комиссию по исполнению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссию по мониторингу) либо готовить тематические доклады по данному вопросу либо, по крайней мере, посвящать этому вопросу отдельную главу в своих страновых докладах по всем странам, где проходит процедура мониторинга и в контексте постмониторингового диалога.







Предварительное издание

## **Свобода религии и другие права человека немусульманских меньшинств в Турции и мусульманского меньшинства во Фракии (Восточная Греция)**

Резолюция 1704 (2010)<sup>1</sup>

1. Совет Европы стремится укреплять взаимную терпимость, с тем чтобы способствовать мирному существованию религий. Совет Европы всегда подчеркивал, что религиозные верования и традиции образуют целое измерение культуры, признавая, что знание религии играет важную роль во взаимном понимании и уважении.
2. Межкультурный диалог, в том числе в его межконфессиональном измерении, является средством превращения многообразия европейских культур в источник взаимного обогащения. Как отметил недавно Комиссар Совета Европы по правам человека: "Существование [в стране] групп меньшинств, будь то национальные, религиозные или лингвистические меньшинства, следует рассматривать как важный фактор не разделения, а обогащения общества".
3. Плюрализм, терпимость и дух открытости являются краеугольными камнями культурного и религиозного многообразия. Они должны подкрепляться различными инициативами, особенно со стороны правительств и гражданского общества государств-членов.
4. Парламентская ассамблея сознает, что в силу исторических обстоятельств, вопрос религиозных меньшинств в Греции и Турции является весьма болезненным. Она отмечает, что содержание двусторонних отношений между Грецией и Турцией в течение XX века в значительной степени предопределялись отношением к соответствующим меньшинствам.
5. Ассамблея подчеркивает, что лица, принадлежащие к соответствующим религиозным меньшинствам, в обоих случаях являются гражданами стран, в которых они проживают. По историческим причинам обе стороны регулярно ссылаются на принцип взаимности. И хотя Греция и Турция, являясь "исторической родиной" лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам в соседней стране, могут полагать, что несут за этих лиц определенную ответственность, в первую очередь и главным образом ответственность за собственных граждан несут те страны, где проживают

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 27 января 2010 г. (6-е заседание) (см. док. 11860, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Юно). Текст, принятый Ассамблеей 27 января 2010 г. (6-е заседание).*

меньшинства, в том числе лица, принадлежащие к соответствующим религиозным меньшинствам.

6. Ассамблея подчеркивает, что Европейский суд по правам человека определил по делу *"Апостолиди и другие против Турции"*, что Конвенция выходит за рамки простого провозглашения взаимности в отношениях между участвующими в ней государствами.

7. Тем не менее, опираясь на Статью 45 Лозаннского договора и ссылаясь на принцип "взаимности" в его негативной интерпретации, и Греция, и Турция иногда ставят под сомнение некоторые права своих граждан, принадлежащих к меньшинствам, защищаемым данным договором.

8. Ассамблея полагает, что регулярные ссылки этих государств на принцип взаимности как основание для отказа в обеспечении прав, гарантированных соответствующим меньшинствам Лозаннским договором, является анахронизмом и сегодня, в начале XXI века, может угрожать национальному единству обеих стран.

9. Ассамблея призывает Грецию и Турцию относиться ко всем своим гражданам без дискриминации, независимо от того, как относится к своим гражданам соседнее государство. Она также призывает их в полном объеме соблюдать общие принципы, касающиеся прав национальных меньшинств, сформированные судебной практикой Европейского суда по правам человека и применяемые независимо от ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (СЕД № 157) и Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств (СЕД № 148).

10. В целом Ассамблея полностью разделяет позицию Комиссара по правам человека, которым отметил, что "свобода этнического самоопределения является одним из важнейших принципов, на которых должны стоять демократические плюралистические общества, и которые должны эффективно применяться в отношении всех групп меньшинств, будь то национальные, религиозные или лингвистические меньшинства", а проявление такой свободы не должно идти вразрез с принципом национального единства.

11. Ассамблея разделяет озабоченность Комиссара по поводу необходимости создания условий для того, чтобы отразить многообразие и существование групп меньшинств.

12. Ассамблея отмечает, что и Греция, и Турция в последнее время демонстрируют более полное понимание особенностей, присущих меньшинствам, о которых говорится в настоящей резолюции. Ассамблея приветствует новый уровень осознания этой проблемы властями обеих стран, о чем свидетельствует их готовность найти адекватные решения и устранить трудности, с которыми сталкиваются представители этих меньшинств.

13. По обеим сторонам границы предприняты шаги по улучшению положения этих меньшинств. Ассамблея также приветствует недавние события, включая исторический визит в Турцию премьер-министра Греции в январе 2008 года и его встречу со своим турецким коллегой, что стало проявлением конструктивного подхода и взаимоуважения.

14. Однако некоторые вопросы по-прежнему остаются нерешенными и требуют, чтобы оба государства продолжали усилия, которые не смогут увенчаться успехом без открытого и конструктивного диалога с представителями соответствующих меньшинств.

15. Ассамблея призывает власти обеих стран сделать все возможное для того, чтобы изменить восприятие народом представителей этих меньшинств, которых в собственной стране иногда считают иностранцами. Жизненно важно, чтобы представители большинства и представители меньшинств понимали и ощущали, что последние являются полноправными гражданами той страны, где они живут.

16. Ассамблея также призывает обе страны подписать/или ратифицировать Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств. Ратификация Европейской хартией национальных языков или языков меньшинств также свидетельствовала бы о понимании и признании культурных особенностей.

17. Греция и Турция также должны понять исключительную важность образования представителей меньшинств. Правительствам следует обеспечить, чтобы преподавание в школах для представителей меньшинств осуществлялось на высоком уровне и позволяло детям, относящимся к меньшинствам, в полной мере интегрироваться в национальную общность, сохраняя при этом культурную самобытность.

18. В частности, в отношении Греции Ассамблея призывает греческие власти:

18.1 оказать надлежащую поддержку школам для представителей меньшинств, с тем, чтобы они были в состоянии обеспечивать качественное обучение, в частности выпустить давно ожидаемые учебники для школ меньшинств, которые были обновлены в 1997 году в рамках, финансировавшегося Европейским союзом, проекта, а также рассмотреть возможность создания для детей представителей меньшинств несколько новых полных средних школ;

18.2 гарантировать, чтобы специальная педагогическая академия в Салониках (ЕРАТН) обеспечивала качественное образование как на греческом, так и на турецком языках, с тем чтобы дать надлежащую подготовку будущим учителям, которым предстоит работать в школах для мусульманского меньшинства во Фракии;

18.3 обеспечить на длительную перспективу поддержку, включая финансирование, инициатив, направленных на улучшение понимания между представителями мусульманского меньшинства и большинства, а также на повышение уровня владения представителями этого меньшинства греческим языком, в частности программы "Образование для мусульманских детей", поскольку образование является одним из факторов интеграции и взаимопонимания;

18.4 в полном объеме соблюдать закон № 3647 от февраля 2008 года, положения которого должны позволить в значительной степени урегулировать проблемы, ожидающие своего решения уже в течение нескольких десятилетий и

связанные с правовым статусом "вафков" (фонды мусульманского меньшинства);

18.5 разрешить мусульманскому меньшинству свободно выбирать своих муфтиев как чисто религиозных лидеров (то есть, без каких либо судебных полномочий) путем выборов или назначения, отказавшихся, таким образом, от применения шариатского права, что порождает серьезные проблемы совместимости с Европейской конвенцией о правах человека, в соответствии с рекомендациями Комиссара по правам человека;

18.6 не допускать каких-либо попыток насильственного отнесения отдельных лиц или групп лиц к определенной категории даже при посредничестве представителей других групп внутри соответствующего меньшинства, действуя при этом в духе Статьи 3 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств;

18.7 продолжать развивать экономику и инфраструктуру Фракии, в частности изучить возможности использования программ Европейского союза для создания в этом регионе зон сельскохозяйственного развития или зон свободной торговли;

18.8 как можно скорее вынести решения по делам лиц, которые все еще лишены своего греческого гражданства на основании Статьи 19 Кодекса о гражданстве (в настоящее время эта статья отменена), включая лиц, которые потеряли гражданство на основании указанной статьи, хотя они уже не проживают в Греции;

18.9 в полном объеме исполнять решения Европейского суда по правам человека относительно свободы религии и объединения, в частности в связи с названиями ассоциаций, а также разрешить ассоциациям использовать в своих названиях, если они того пожелают, прилагательное "турецкий";

18.10 в полной мере и оперативно применять законодательство 2008 года в отношении приема представителей мусульманского меньшинства на государственную службу по установленным квотам;

18.11 стимулировать разработку в средствах массовой информации этического кодекса в отношении религиозных меньшинств, учитывая ту важную роль, которую СМИ могут играть в формировании восприятия этих меньшинств большинством, и наказывать за любые подстрекательства к ненависти через СМИ в соответствии с принципами, изложенными в рекомендации № R (97) 20 Комитета министров для государств-членов в отношении разжигания ненависти";

18.12 организовать национальную кампанию против расизма и нетерпимости, подчеркнув, что многообразие следует рассматривать не как угрозу, а как источник обогащения.

19. В частности, в отношении Турции Ассамблея призывает турецкие власти:

19.1 найти конструктивные решения для организации подготовки духовенства национальных меньшинств и выдачи разрешений на работу представителям духовенства из других стран;

19.2 признать в качестве юридического лица Вселенский православный патриархат в Стамбуле, Армянский патриархат Стамбула, Армянский католический архиепископат, Болгарскую православную общину в структуре Вселенского православного патриархата, Главный раввинат, Апостольский викариат Стамбула; отсутствие статуса юридического лица непосредственно отражается на всех заинтересованных общинах в плане прав собственности и управления имуществом;

19.3 придти вместе с представителями меньшинства к согласованному решению в отношении возобновления работы Греческого православного теологического колледжа на Хейбелиаде (семинария Халки), в частности подготовив официальное предложение о возобновлении работы семинарии в качестве отделения факультета теологии Галатасарайского университета, с тем, чтобы приступить к реальному обсуждению этого предложения;

19.4 предоставить Вселенскому православному патриархату Стамбула право свободно пользоваться определением "вселенский";

19.5 решить вопрос о регистрации мест богослужения, а также вопрос о конфискованном после 1974 года имуществе "мазбут", которое следует вернуть его владельцам или правообладателям, а в тех случаях, когда возвращение имущества не представляется возможным – предоставить справедливую компенсацию;

19.6 не допустить лишения Православного ассирийского монастыря Мор Габриель, одного из старейших христианских монастырей в мире, основанного в 397 году нашей эры, его земель и обеспечить его защиту вместе с землями. Ассамблея в равной степени озабочена нынешним состоянием незаконно отчужденных значительных участков земли на юго-востоке Турции, исторически и юридически принадлежащих другим многочисленным древним ассирийским монастырям, церквям и владельцам;

19.7 признать, поддерживать и защищать ассирийцев, являющихся коренными жителями юго-восточной Турции, в соответствии с Лозаннским договором и соответствующими международными конвенциями, гарантирующими их основные права и человеческое достоинство; это должно включать, помимо прочего, официальные меры по созданию для них системы образования и проведение религиозных служб на их родном арамейском языке;

19.8. принять практические меры для того чтобы позволить прием представителей национальных меньшинств на службу в полицию, армию, на работу в судебную систему и в органы государственного управления;

19.9 решительно осудить любое насилие в отношении представителей религиозных меньшинств (независимо от того, являются они гражданами Турции или нет); эффективно расследовать и оперативно наказывать лиц,

виновных в насилии или в угрозах в отношении представителей религиозных меньшинств, в частности лиц, виновных в убийстве итальянского католического священника в 2006 году и трех протестантов в Малатие в апреле 2007 года;

19.10 завершить судебное разбирательство по делу об убийстве Гранта Динка в 2007 году. Ассамблея, в частности, предлагает Парламенту Турции незамедлительно выполнить рекомендации, содержащиеся в докладе его подкомиссии по расследованию дела об убийстве Гранта Динка, в котором обращается внимание на ошибки и халатность со стороны сил безопасности и национальной полиции, которые не позволили предотвратить это убийство;

19.11 обеспечить выполнение циркуляра о свободе религии для граждан Турции, не являющихся мусульманами, распространенного Министерством внутренних дел 19 июня 2007 года, и оценить его действенность;

19.12 в полном объеме выполнять положения закона № 3998, который предусматривает, что кладбища, принадлежащие общинам меньшинств, не могут передаваться муниципальным властям, для того чтобы не допустить их застройки жилыми зданиями, как это происходило на некоторых еврейских кладбищах;

19.13. серьезно заняться проблемой осквернения католического кладбища в квартале Эдирне-Караагач, которое является священным местом погребения польских, болгарских, итальянских и французских католиков, и содействовать восстановлению разрушенных памятником и гробниц;

19.14 изменить законодательство таким образом, чтобы дать возможность детям, принадлежащим к немусульманским меньшинствам, но не имеющим турецкого гражданства, посещать школы для меньшинств;

19.15 выполнять резолюцию 1625 (2008) Ассамблеи "Гёкчеада (Имброс) и Бёзчеада (Тенедос): сохранение бикультурного характера двух турецких островов как модели сотрудничества между Турцией и Грецией в интересах проживающего там населения"

19.16 учредить должность омбудсмана (вопрос рассматривается с 2006 года), поскольку это будет исключительно важным шагом по предупреждению напряженности в обществе;

19.17 ввести уголовное наказание за антисемитские заявления и другие высказывания с целью разжигания ненависти, включая любые формы побуждения к насилию в отношении представителей религиозных меньшинств, в соответствии с резолюцией 1563 (2007) Парламентской ассамблеи "Борьба с антисемитизмом в Европе" и общеполитической рекомендацией № 9 Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (ECRI) о борьбе с антисемитизмом;

19.18 стимулировать разработку в средствах массовой информации этического кодекса в отношении религиозных меньшинств, учитывая ту важную роль, которую СМИ могут играть в формировании восприятия этих меньшинств

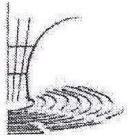
большинством, и наказывать за любые подстрекательства к ненависти через СМИ в соответствии с принципами, изложенными в рекомендации № R (97) 20 Комитета министров для государств-членов в отношении разжигания ненависти;

19.19. организовать общенациональную кампанию против расизма и нетерпимости, подчеркнув, что многообразие следует рассматривать не как угрозу, а как источник обогащения;

19.20. Ассамблея просит правительства Греции и Турции в феврале 2011 года доложить о результатах выполнения каждого из положений пунктов 16, 18 и 19.







Предварительное издание

## **Пороги и другие элементы избирательных систем, влияющие на репрезентативность парламентов в государствах-членах Совета Европы**

Резолюция 1705 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея ссылается на шаги, ранее предпринятые ею в связи с избирательным процессом, в частности на резолюции 1546 (2007) "Кодекс поведения политических партий", 1591 (2007) "Дистанционное голосование", 1590 (2007) "Тайное голосование", 1547 (2007) "О состоянии прав человека и демократии в Европе", 1647 (2008) "Состояние демократии в Европе", 1653 (2009) "Электронная демократия", а также документ 11628 "Функционирование демократических институтов в Европе и проведение процедуры мониторинга Ассамблей".
2. Кроме того, Ассамблея приветствует результаты, достигнутые в других секторах деятельности Совета Европы в избирательной сфере, в частности деятельность Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) и разработанный ею "Свод рекомендательных норм при проведении выборов".
3. Ассамблея высоко оценивает результаты проведенного Советом Европы в 2009 году в Киеве (Украина) Форума за будущее демократии, посвященного функционированию избирательных систем.
4. Право каждого гражданина быть представленными в процессе принятия политических решений, а также репрезентативность избранных органов представляют собой ключевые принципы современной демократии. Избранное собрание должно отражать политический состав электората, а также другие важные аспекты, такие как географию, пол, национальность и другие особенности, характеризующие ту или иную группу населения, включая возраст или какие-то конкретные факторы, делающие данную группу населения уязвимой. Легитимность демократической системы в значительной степени зависит от уверенности всех слоев общества в том, что они обладают достаточным доступом к институтам власти.
5. Свободные и справедливые выборы представляют собой необходимое предварительное условие представительной демократии, являясь решающим фактором, обеспечивающим уважение воли народа при формировании законодательной и исполнительной власти на всех уровнях.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 27 января 2010 г. (6-е заседание) (см. док. 12107, доклад Комиссии по политическим вопросам, докладчик: г-н Дамс). Текст, принятый Ассамблеей 27 января 2010 г. (6-е заседание).*

См. также рекомендацию 1898 (2010)

6. Выбор избирательной системы является одним из наиболее важных институциональных решений для любой демократии. Избирательная система, несомненно, влияет на репрезентативность и в целом оказывает серьезное воздействие на политическую жизнь в стране. Различные системы голосования могут давать существенно различающиеся результаты. Они в значительной степени предопределяют целый ряд административных вопросов, включая формирование правительства.

7. В государствах-членах Совета Европы действуют избирательные системы различных типов, причем каждая из них имеет свои преимущества и недостатки. Не существует какой-либо единой модели, которую можно было бы рекомендовать всем странам в качестве наилучшей. Выбор зависит от целого ряда факторов, включая исторические условия, а также особенности политических и партийных систем.

8. Цель Ассамблеи заключается в том, чтобы сформировать общее понимание принципов, которые в соответствии с демократическими стандартами позволяют считать выборы "справедливыми и свободными" независимо от типа избирательной системы, а также в том, чтобы обеспечить соблюдение этих принципов при проведении всех выборов на пространстве Совета Европы, создав таким образом самую большую в мире зону свободных и справедливых выборов.

9. Одним из предварительных условий любых свободных и справедливых выборов является наличие здоровой демократической среды и, в частности, обеспечение основных свобод, таких как свобода объединения, свобода выражения мнения, свобода прессы и т.д. Критерии оценки того, можно ли считать выборы свободными и справедливыми, были сформулированы Ассамблеей в целом ряде ее докладов о наблюдении за выборами в государствах-членах Совета Европы и за его пределами.

10. В демократическом государстве должна быть обеспечена возможность выразить максимально большое количество мнений. Лишение тех или иных слоев населения права быть представленными является пагубным для демократических систем.

11. Важным аспектом справедливого представительства является гендерное равенство в процессе принятия решений. Ассамблея подчеркивает, насколько важно гарантировать женщинам справедливый доступ в избираемые органы. Это может потребовать принятия определенных переходных мер, включая введение квот.

12. Столь же пагубными для демократии являются любые другие формы дискриминации в ходе избирательного процесса в отношении лиц, принадлежащих либо к меньшинствам, либо к каким-то другим уязвимым группам населения.

13. Seriously влияют на репрезентативность избираемых органов, а, следовательно, и на легитимность всей политической системы, внутрипартийная демократия и процедуры предварительного отбора кандидатов для участия в выборах. Партии, даже в одной стране, применяют самые разнообразные внутренние процедуры.

14. Выбор избирателем из списка кандидатов, предложенного определенной политической партией, лица, которое будет представлять его, должен реально влиять на конечный результат. Этот вопрос вызывает особую озабоченность, когда речь идет о заполнении вакантных мест. Применяемые некоторыми партиями процедуры предусматривают, что преемником отнюдь необязательно является кандидат,

получивший наибольшее число голосов. Внутрипартийные процедуры преемства должны учитывать личный выбор избирателя.

15. Ассамблея напоминает о своей резолюции 1546 (2007) "Кодекс поведения политических партий" и призывает политические партии государств-членов Совета Европы поддержать заложенные в нем принципы, в частности, принципы, касающиеся внутрипартийной транспарентности при выдвижении кандидатов, ясных и справедливых правил финансирования кампаний, а также замещения вакантных мест.

16. Нормы, регламентирующие проведение избирательных кампаний, и в частности финансирование, раскрытие партиями и кандидатами финансовой информации, свободу СМИ, доступ к СМИ и информации, а также системы обжалования и апелляции, обеспечивающие оперативное разрешение споров, должны соответствовать демократическим стандартам.

17. Многим государствам-членам Совета Европы следует пересмотреть и усовершенствовать свои процедуры голосования. Следует рассмотреть возможность использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и внедрения различных форм электронного голосования, включая дистанционное электронное голосование.

18. Транспарентные и последовательные нормы, регламентирующие работу избирательных комиссий и порядок их формирования, обеспечивающие сбалансированный и беспристрастный состав, а также подготовку официальных лиц, призваны гарантировать высокую степень беспристрастности, независимости и профессиональной компетентности.

19. Одним из важных элементов, вселяющих доверие к избирательной системе, является наблюдение за выборами. Нормы, регламентирующие процесс наблюдения, статус внутренних и международных наблюдателей, а также эффективные процедуры апелляции должны основываться на принятой Организацией Объединенных Наций Декларации принципов международного наблюдения за выборами и Кодексе поведения международных наблюдателей.

20. Повышение доверия к избирательной системе может в значительной степени способствовать росту интереса граждан к политическому процессу в целом и, как следствие, преодолению возникающего у них ощущения политической досады и неудовлетворенности.

21. Ассамблея полагает, что Совет Европы может в значительной степени способствовать достижению этой цели, шире пропагандируя эти принципы и обеспечивая их соблюдение в государствах-членах. Необходимы дополнительные меры нормативного характера, обмен эффективными методами работы, а также совершенствование контроля и последующих мер.

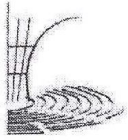
22. В связи с этим Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы:

22.1. способствовать формированию единого понимания принципов, которые в соответствии с демократическими стандартами позволяют считать

- выборы "справедливыми и свободными" независимо от типа избирательной системы, а также обеспечить соблюдение этих принципов;
- 22.2. обеспечить наличие здоровой демократической среды, включая полное соблюдение основных свобод, таких как свобода объединения, свобода выражения мнения и свобода прессы, в соответствии с критериями оценки, позволяющими считать выборы свободными и справедливыми;
  - 22.3. рассмотреть возможность снижения установленных законом порогов, превышающих 3%, и устранения других препятствий, включая большие финансовые депозиты, лишаящие малые партии и независимых кандидатов возможности быть представленными в избираемых органах;
  - 22.4. укрепить национальные механизмы с целью расширения сбалансированного доступа к избираемым органам женщин и мужчин, а также рассмотреть возможность принятия в соответствующих случаях переходных мер, таких как установление квот;
  - 22.5. отменить устаревшие положения, лишаящие некоторые категории населения (например, некоторые категории заключенных) права голоса;
  - 22.6. рассмотреть, если этого еще не сделано, возможность предоставления иммигрантам, на законных основаниях проживающих в стране, права голоса при проведении региональных и местных выборов;
  - 22.7. обеспечить, чтобы законодательная база способствовала соблюдению политическими партиями принципов внутрипартийной демократии;
  - 22.8. обеспечить, чтобы все нормы, регламентирующие проведение избирательных кампаний, и в частности финансирование, раскрытие партиями и кандидатами финансовой информации, доступ к СМИ и информации, функционирование систем обжалования и апелляций, обеспечивающих оперативное разрешение споров, соответствовали демократическим стандартам;
  - 22.9. проанализировать различные формы процедур голосования с целью их совершенствования, а также рассмотреть возможность использования ИКТ-инструментов и внедрения различных форм электронного голосования, включая дистанционное голосование, если этого еще не сделано;
  - 22.10. рассмотреть вопрос о том, можно ли считать приемлемыми, с учетом норм демократии, существующие национальные процедуры замещения членов законодательных собраний;
  - 22.11. обеспечить, чтобы положения, регламентирующие работу избирательных комиссий и порядок их формирования, а также обеспечивающие их сбалансированный и беспристрастный состав, соответствовали демократическим стандартам;

- 22.12. выполнять положения принятой Организацией Объединенных Наций Декларации принципов международного наблюдения за выборами.
23. Она также призывает политические партии государств-членов Совета Европы:
  - 23.1. соблюдать принципы Кодекса поведения политических партий, в частности принципы, касающиеся внутривыборной демократии, транспарентности и подотчетности;
  - 23.2. принять справедливые и транспарентные правила отбора и выдвижения кандидатов в избираемые органы, и в частности поощрять выдвижение кандидатов от недопредставленных групп, таких как молодежь, меньшинства, иммигранты или инвалиды;
  - 23.3. разработать долгосрочную стратегию, включая конкретные проекты и учебные мероприятия, с целью укрепления уверенности, повышения уровня знаний и опыта недопредставленных групп;
  - 23.4. изучить опыт политических партий, которые ввели квоты при отборе и выдвижении кандидатов для участия в выборах, и рассмотреть возможность воспользоваться этим опытом в собственной практике;
  - 23.5. установить справедливые и транспарентные правила финансирования кампаний, отвечающие соответствующим положениям внутреннего законодательства; разработать внутренние правила, которые дополняли бы и укрепляли национальное законодательство, в частности в отношении транспарентности и подотчетности;
  - 23.6. установить четкие и справедливые правила замещения вакантных должностей в избираемых органах;
  - 23.7. соблюдать принцип "справедливой игры" и установить общие стандарты поведения в ходе избирательных кампаний.
24. Предлагает членам парламентских делегаций в Ассамблее:
  - 24.1. включить вопрос о стандартах, применяемых на различных этапах избирательного процесса, в работу своих национальных парламентов;
  - 24.2. инициировать анализ внутривыборных процедур в избирательной сфере в своих политических партиях;
  - 24.3. пропагандировать деятельность и материалы Ассамблеи в избирательной сфере и, в частности, результаты Форума за будущее демократии.
25. Ассамблея выступает за продолжение Венецианской комиссией ее ценной работы в избирательной сфере.
26. Ассамблея призывает участников Форума за будущее демократии учитывать и трансформировать общие выводы Форума в конкретные действия.

27. Ассамблея преисполнена решимости отслеживать вопрос об избирательных системах в его различных аспектах и способствовать достижению адекватных решений на парламентском уровне в государствах-членах Совета Европы.



Предварительное издание

## **Избирательная система как инструмент повышения представительства женщин в политической жизни**

Резолюция 1706 (2010)<sup>1</sup>

1. Одной из основ демократии и основополагающих целей Совета Европы является равенство возможностей женщин и мужчин для участия в политической жизни, что не далее как в мае 2009 года было подтверждено Комитетом министров Организации.
2. К сожалению, и сегодня, спустя почти 35 лет с проведения в Мехико первой Всемирной конференции ООН по положению женщин, и почти 15 лет после проведения четвертой конференции в Пекине, представительство женщин в политической жизни остается на совершенно недостаточном уровне. Во всем мире женщины до сих пор занимают менее 20% мест в органах законодательной власти и в составе правительств, и только 5% государств возглавляют женщины. Такое низкое представительство говорит о недооценке их способностей, что наносит урон демократии и правам человека.
3. Существует много факторов, ведущих к недопредставленности женщин в политике. Наиболее важным из них, по-видимому, является сложившееся за последние десятилетия отрицательное отношение к признанию прав женщин. В европейском обществе сохраняются взаимоотношения, обычаи и нормы поведения, ограничивающие возможности женщин участвовать в общественной жизни, дискриминирующие их и делающие их заложниками предписанных ролевых моделей и стереотипов, согласно которым женщины "не подходят" для участия в процессе принятия решений и политике. Неудобное расписание заседаний, отсутствие детских учреждений для лиц, занимающихся политикой, могут стать еще одним сдерживающим фактором для кандидатов-женщин: жизнь политиков устроена так, что она подходит мужчинам, не несущим даже минимальной доли семейных обязанностей и возложившим бремя домашнего хозяйства на плечи своих жен.
4. Вышеописанные взаимоотношения, обычаи и нормы поведения воздействуют на институциональный, партийный и избирательный ландшафт страны; и наоборот – изменение этого ландшафта может в свою очередь влиять на отношения в обществе. Внесение в существующую избирательную систему изменений, создающих более благоприятные условия для вовлечения женщин в политическую деятельность, в частности, за счет принятия гендерных квот, может сделать процесс принятия решений

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 27 января 2010 г. (6-е заседание) (см. док. 12097, доклад Комиссии по равенству возможностей женщин и мужчин, докладчик: г-жа Эрр). Текст, принятый Ассамблеей 27 января 2010 г. (6-е заседание).*

См. также рекомендацию 1899 (2010).

в политической и общественной сфере более сбалансированным с гендерной точки зрения, а значит и более легитимным. Это признано Комитетом министров в рекомендации Rec(2003)3 о сбалансированном участии женщин и мужчин в процессе принятия политических и общественно значимых решений, и неоднократно вновь подтверждалось Парламентской ассамблеей – в последний раз в сентябре 2009 года на церемонии вручения первой Премии за гендерное равенство.

5. Однако недостаточно просто внести изменения в избирательную систему: чтобы эти изменения были действительно эффективными, они должны сопровождаться рядом мер, таких, как гражданское просвещение, учитывающее специфику полов, устранение гендерных стереотипов и "врожденного" предубеждения против кандидатов-женщин, особенно внутри политических партий, а также со стороны средств массовой информации. В некоторых государствах-членах Совета Европы также необходимо внести ряд изменений в конституции, дополнив положения о равноправии полов и недопустимости дискриминации с необходимыми исключениями, допускающими применение мер позитивной дискриминации в пользу недопредставленного пола, без которых они рассматривались бы как нарушение принципа равноправия.

6. Ассамблея считает, что отсутствие равного представительства женщин и мужчин в выработке решений по политическим и общественно значимым вопросам создает угрозу для легитимности демократии и является нарушением права человека на равноправие полов, в связи с чем рекомендует государствам-членам в приоритетном порядке исправить эту ситуацию путем:

6.1 увязки положений о равноправии полов и недопустимости дискриминации в своих конституциях и законодательстве о выборах с необходимыми исключениями, допускающими применение мер позитивной дискриминации в пользу недопредставленного пола, если этого до сих пор не сделано, в качестве одного из предварительных условий, признаваемых Европейской комиссией за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссией);

6.2 применения в полном объеме рекомендаций, содержащихся в рекомендации Комитета Министров Rec(2003)3 о сбалансированном участии женщин и мужчин в процессе принятия политических и общественно значимых решений, рекомендации Парламентской ассамблеи 1676 (2004) об участии женщин в выборах и резолюции 1489 (2006) о механизмах, гарантирующих участие женщин в процессе принятия решений, а также в рекомендации 273 (2009) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, в части, касающейся реформирования избирательных систем и введения гендерных квот;

6.3 реформирования избирательной системы с целью создания более благоприятных условий для повышения представительства женщин в органах законодательной власти:

6.3.1. в странах с пропорциональной избирательной системой рассмотреть вопрос о законодательном введении квоты, предусматривающей не только высокий процент кандидатов-женщин (в идеале, не менее 40%), но и строгое соблюдение очередности в списке кандидатов (например, посредством чередования мужчин и женщин), а также вопрос о применении эффективных санкций (предпочтительно не в виде денежных штрафов, а в форме



отклонения списков кандидатов), в идеале, в сочетании с закрытыми списками в крупных и/или общенациональных избирательных округах;

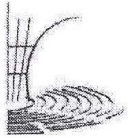
6.3.2. в странах с мажоритарной или плюральной системами рассмотреть вопрос о введении принципа, согласно которому каждая партия выбирает кандидата в партийном округе из по меньшей мере одного претендента женского пола и одного – мужского, либо изыскивает другие пути повышения представительства женщин в политической жизни, такие как, например, введение такого новшества, как обязательные гендерные квоты внутри политических партий, или формирование "чисто женских коротких списков", или создание "спаренных" избирательных округов, что также должно сопровождаться эффективной системой санкций;

6.4. введения законодательного ограничения числа одновременно занимаемых политических должностей (на местном, региональном, национальном и европейском уровне);

6.5. обращения к политическим партиям с призывом добровольно ввести гендерные квоты и принять дополнительные меры позитивной дискриминации, в том числе на уровне руководящих структур, особенно в партийных органах, отвечающих за выдвижение кандидатур для участия в выборах;

6.6. сопровождения этих изменений рядом мер, таких, как гражданское просвещение, учитывающее специфику полов, устранение гендерных стереотипов и "врожденного" предубеждения против кандидатов-женщин, особенно внутри политических партий, а также со стороны средств массовой информации и профсоюзов.





Предварительное издание

## Содержание под стражей лиц в поисках убежища и нелегальных мигрантов в Европе

Резолюция 1707 (2010)<sup>1</sup>

1. Практика содержания под стражей лиц в поисках убежища и нелегальных мигрантов в государствах-членах Совета Европы за последние годы существенно расширилась. Хотя причины этого отчасти связаны с ростом числа нелегальных мигрантов и лиц в поисках убежища, прибывающих в некоторые районы Европы, в значительной степени это также вызвано политикой и политическими решениями, коренящимися в ухудшении отношения к нелегальным мигрантам и лицам в поисках убежища.

2. Серьезной проблемой стало переполнение центров содержания. По мере того, как численность содержащихся в них лиц достигает установленных лимитов, государства строят новые, более крупные центры. Но, хотя их строится больше, их заполнение тоже увеличивается, часто для того, чтобы оправдать затраты. Причем это далеко не всегда ведет к улучшению условий содержания в них. Кроме того, для содержания под стражей растущего числа людей используются другие объекты, не приспособленные для содержания лиц в поисках убежища и нелегальных мигрантов, относящихся к этой группе, такие как полицейские участки, тюрьмы, пустующие казармы, гостиницы, передвижные контейнеры и т.д.

3. Хотя общепризнанно, что содержание под стражей должно использоваться лишь в качестве крайней меры, именно к нему прибегают в первую очередь, в том числе и для устрашения. Это приводит к массовому и безосновательному содержанию людей под стражей. Парламентская ассамблея обеспокоена таким чрезмерным использованием содержания под стражей и связанными с этим многочисленными серьезными проблемами, которые регулярно попадают в поле зрения не только органов Совета Европы, отслеживающих соблюдение прав человека, таких как Европейский суд по правам человека, Европейский комитет по предупреждению пыток, Комиссар по правам человека и Комиссия Ассамблеи по миграции, беженцам и народонаселению, но и других международных и национальных организаций.

4. Условия содержания и гарантии прав, обеспечиваемые содержащимся под стражей иммигрантам, не совершившим никаких преступлений, зачастую хуже, чем для заключенных-уголовников. Условия содержания могут быть ужасны (грязь,

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 28 января 2010 г. (7-е заседание) (см. док. 12105, доклад Комиссии по миграции, беженцам и народонаселению, докладчик: г-жа Мендонса). Текст, принятый Ассамблеей 28 января 2010 г. (7-е заседание).*

См. также рекомендацию 1900 (2010).

антисанитария, отсутствие кроватей, одежды и пищи, недостаточное медицинское обслуживание), а режим – непригодным или отсутствовать как таковой (организация досуга, учебные занятия, возможность выхода в город, прогулки на свежем воздухе). Кроме того, нужды уязвимых лиц часто удовлетворяются в недостаточной степени; постоянно звучат обвинения в жестоком обращении, насилии и злоупотреблениях со стороны должностных лиц. Все это отрицательно сказывается на моральном и физическом состоянии лиц, находящихся в заключении, как во время заключения, так и после.

5. Содержание под стражей имеет высокую финансовую стоимость для государств, которые часто прибегают к этой практике и помещают людей в заключение на длительный срок. Директива по вопросам возвращения, принятая Европейским союзом и устанавливающая максимальный срок содержания под стражей для нелегальных мигрантов 18 месяцев, может быть предметом критики за то, что в ней реализован самый низкий единый стандарт в отношении продолжительности содержания под стражей, поскольку ею допускается заключение под стражу на длительные сроки и расширяются возможности государств в плане продления практикуемых ими минимальных сроков содержания под стражей.

6. Ассамблея особенно озабочена содержанием под стражей лиц в поисках убежища, которых следует рассматривать отдельно от нелегальных мигрантов. Конвенцией о статусе беженцев 1951 года предусмотрен конкретный и короткий перечень исключений, ограничивающих право на свободу передвижения. В соответствии с Конвенцией, лица в поисках убежища не должны помещаться под стражу исключительно на том основании, что ими подано заявление о предоставлении убежища или они незаконно въехали или находятся в стране, где они подали заявление о предоставлении убежища.

7. Озабоченность вызывают не только условия содержания под стражей. Ассамблею беспокоит отсутствие четкого понимания, в каких случаях помещение под стражу может быть законно обосновано. Очевидно отсутствие ясной и доступной правовой базы по вопросам применения содержания под стражей в соответствии с международными правозащитными нормами и правовыми документами по защите беженцев. Кроме того, в самих государствах законодательство и подзаконные акты не достаточно конкретны (слишком много вопросов оставляется на усмотрение сотрудников иммиграционных служб), практика содержания под стражей непрозрачна (из-за чего люди могут пострадать от произвола и злоупотреблений), содержащиеся под стражей лица обладают ограниченными возможностями получения помощи адвоката, а статистика содержания под стражей зачастую отсутствует. Кроме того, должна иметься четкая доступная правовая база, регулирующая вопросы работы центров и условия содержания под стражей, которые также должны контролироваться судебными инстанциями.

8. Ассамблея еще раз подчеркивает, что основания для помещения иммигрантов под стражу ограничены подпунктом 1.f Статьи 5 Европейской конвенции о правах человека. Содержание под стражей должно применяться лишь тогда, когда более мягкие методы были уже испробованы и сочтены недостаточными. Поэтому в отношении таких лиц предпочтение следует отдавать мерам, альтернативным заключению под стражу (хотя у них тоже могут иметься правозащитные последствия). Альтернативные меры также более привлекательны для государств в финансовом

отношении и оказываются более действенными. К сожалению, в некоторых государствах альтернативы содержанию под стражей используются редко или даже не прописаны в национальном законодательстве, несмотря на все обязательства по их рассмотрению.

9. Исходя из вышеизложенных соображений, Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы, в которых содержатся под стражей лица в поисках убежища и нелегальные мигранты, полностью выполнять свои обязательства в соответствии с международными правозащитными нормами и правовыми документами по защите беженцев и призывает их:

9.1. соблюдать 10 руководящих принципов, касающихся условий, при которых помещение под стражу лиц в поисках убежища и нелегальных мигрантов может быть юридически допустимо. Эти принципы направлены на то, чтобы:

9.1.1. содержание под стражей лиц в поисках убежища и нелегальных мигрантов применялось в порядке исключения и только после предварительного анализа всех других альтернатив и констатации, что эффективных альтернатив не существует;

9.1.2. при применении содержания под стражей проводилось различие между лицами в поисках убежища и нелегальными мигрантами; лица в поисках убежища должны быть защищены от наказания за проникновение на территорию страны или нахождение в стране без разрешения;

9.1.3. содержание под стражей производилось в соответствии с установленным законом порядком, с санкции суда и под периодическим судебным контролем;

9.1.4. постановление о содержании под стражей выносилось только с конкретной целью пресечения несанкционированного въезда или в связи с депортацией или выдворением;

9.1.5. содержание под стражей не было результатом произвола;

9.1.6. содержание под стражей использовалось только при необходимости;

9.1.7. содержание под стражей было соразмерно поставленным целям;

9.1.8. место, условия и режим содержания были надлежащими;

9.1.9. лица в уязвимом положении, как правило, не помещались под стражу, а несопровождаемые несовершеннолетние не помещались под стражу вообще;

9.1.10. содержание под стражей должно быть максимально коротким.

9.2. внести в законодательство и практику 15 европейских принципов, касающихся минимальных стандартов в отношении условий содержания под стражей мигрантов и лиц в поисках убежища с тем, чтобы:

9.2.1. с лицами, находящимися в местах лишения свободы, обращались достойно, а их права соблюдались;

9.2.2. лица, взятые под стражу, размещались не в тюрьмах, а в специально отведенных для иммигрантов центрах;

9.2.3. все содержащиеся под стражей лица своевременно, на простом, нетехническом, понятном им языке информировались о правовых и физических основаниях для помещения их под стражу, своих правах, установленных правилах и порядке подачи жалоб при нахождении под стражей; лица, содержащиеся под стражей должны иметь возможность подать прошение о предоставлении убежища или дополнительной защиты и потребовать эффективного доступа к справедливому и удовлетворительному процессу получения убежища со всеми процессуальными гарантиями;

9.2.4. соблюдались правовые и физические критерии при поступлении в учреждение, включая проведение фильтрации и медицинского осмотра для выявления особых потребностей. Поступление, пребывание и убытие из учреждения должны надлежащим образом регистрироваться;

9.2.5. материальные условия содержания соответствовали правовому и физическому положению человека;

9.2.6. режим содержания соответствовал правовому и физическому положению человека;

9.2.7. администрация мест содержания обеспечивала здоровье и благополучие всех лиц, содержащихся во вверенных ей учреждениях;

9.2.8. лицам, содержащимся под стражей, обеспечивалась реальная возможность связи с внешним миром (в том числе с адвокатами, родными, друзьями, Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), гражданским обществом, религиозными/духовными представителями) и право на частые свидания с лицами, находящимися вне учреждения;

9.2.9. лицам, содержащимся под стражей, обеспечивалась реальная возможность получать достаточно качественные юридические консультации, содействие и представительство, а правовая помощь предоставлялась бесплатно;

9.2.10. лица, содержащиеся под стражей, имели регулярную возможность реально обжаловать в суде свое нахождение под стражей, а решения в отношении содержания под стражей автоматически и регулярно рассматривались повторно;

9.2.11. в целях поддержания порядка в центрах содержания обеспечивались безопасность, режим и дисциплина среди содержащихся там лиц;

9.2.12. сотрудники центров содержания и иммиграционных служб не применяли силу к лицам, содержащимся под стражей, кроме как для самообороны или для пресечения попыток побега или оказания физического сопротивления сотрудникам правоохранительных органов и только в качестве крайней меры и соразмерно ситуации;

9.2.13. обеспечивался тщательный подбор руководящих кадров и сотрудников центров содержания, их надлежащая подготовка, а к их профессиональным, этическим и личностным качествам предъявлялись самые высокие требования;

9.2.14. лицам, содержащимся под стражей, обеспечивалась возможность конфиденциально обращаться с запросами и жалобами в любые полномочные органы;

9.2.15. осуществлялись независимое инспектирование и мониторинг центров и условий содержания в них.

9.3. рассмотреть альтернативы содержанию под стражей и:

9.3.1 предусмотреть в национальном законодательстве презумпцию в пользу нахождения мигрантов на свободе;

9.3.2. прояснить систему правового регулирования альтернатив заключению под стражу и предусмотреть в национальном законодательстве и практике надлежащую правовую институциональную основу для того, чтобы при отказе в освобождении или временном допуске на территорию страны в первую очередь рассматривались альтернативы;

9.3.3. обеспечить ее неизбирательное соразмерное и необходимое применение с учетом личных обстоятельств и уязвимости людей, в отношении которых она применяется, и с возможностью контроля со стороны независимой судебной инстанции или другого полномочного органа;

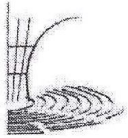
9.3.4. организовать и провести эмпирическое исследование и анализ альтернатив содержанию под стражей, их применения и эффективности, передового опыта, проводя различие между альтернативами, не связанными с лишением свободы и допускающими свободу передвижения, с одной стороны, и ограничивающими свободу передвижения, с другой. В этой связи среди прочего могут быть рассмотрены следующие альтернативы:

9.3.4.1. помещение в специальные учреждения (вольного или полувольного режима содержания);

- 9.3.4.2. регистрация и регулярная явка в правоохранительные органы;
- 9.3.4.3. освобождение под залог;
- 9.3.4.4. выпуск на поруки под поручительство граждан, родственников, НПО, религиозных организаций и др.;
- 9.3.4.5. изъятие проездных и иных документов, выпуск на свободу в сочетании с назначением куратора;
- 9.3.4.6. выдача электронных документов или электронный надзор.

10. Ассамблея предлагает Комиссару Совета Европы по правам человека и Европейскому комитету по предупреждению пыток продолжать внимательно следить за ситуацией с содержанием под стражей лиц в поисках убежища и нелегальных мигрантов и поддержать вышеизложенные руководящие принципы в отношении юридически допустимого содержания под стражей и его минимальных стандартов. Кроме того, им предлагается призвать государства-члены рассмотреть и в гораздо более широких масштабах использовать альтернативы содержанию под стражей.





Предварительное издание

## Решение вопросов, касающихся имущества беженцев и перемещенных лиц

Резолюция 1708 (2010)<sup>1</sup>

1. Наличие в мире миллионов перемещенных лиц является одной из серьезнейших правозащитных и гуманитарных проблем нашего времени. Как для беженцев, так и для внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) утрата жилища, земли и имущества является главным препятствием для решения на длительную перспективу проблем, связанных с вынужденным переселением.
2. В таком положении в государствах-членах Совета Европы оказалось как минимум 2,5 миллиона беженцев и ВПЛ, в частности, на Северном и Южном Кавказе, на Балканах и в Восточном Средиземноморье. Проблема перемещенных лиц в Европе зачастую принимает затяжной характер, многие пострадавшие не могут вернуться на свою землю, в свои дома, начиная с 1990-х годов и даже с более раннего времени.
3. Уничтожение, захват и конфискация оставленного имущества нарушает права соответствующих лиц, придает проблеме перемещенных лиц необратимый характер, затрудняет примирение и достижение мира. Поэтому реституция имущества, означающая восстановление имущественных прав и возвращение объектов недвижимости в фактическое владение бывших жильцов, оказавшихся на положении перемещенных лиц, или выплата им компенсаций, являются одними из видов возмещения ущерба, что необходимо для восстановления прав этих людей и законности.
4. Парламентская ассамблея считает, что реституция является оптимальным ответом на утрату возможности пользоваться жилищем, земельным участком и имуществом или права на владение ими, потому, что только реституция, в отличие от других форм возмещения вреда, предоставляет выбор между тремя "долговременными решениями" проблемы перемещенных лиц: безопасное и достойное возвращение в родной дом, интеграция в общество на новом месте проживания или обустройство на другом месте проживания в стране происхождения или за рубежом.
5. Ассамблея напоминает о гарантиях, содержащихся в документах Совета Европы, а именно в статьях 6, 8, 13 и 14 Европейской конвенции о правах человека, статье 1 Дополнительного протокола и статье 2 Протокола № 4 к ней, статье 31 пересмотренной

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 28 января 2010 г. (8-е заседание) (см. док. 12106, доклад Комиссии по миграции, беженцам и народонаселению, докладчик: г-н Поульсен). Текст, принятый Ассамблеей 28 января 2010 г. (8-е заседание).*

Европейской социальной хартии и статье 16 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств.

6. Ассамблея также обращает внимание на Принципы, касающиеся реституции жилья и имущества беженцам и перемещенным лицам ("Принципы Пиньейру") разработанные Организацией Объединенных Наций в качестве руководства по разрешению вопросов, касающихся компенсации утраты имущества.

7. Ассамблея ссылается на рекомендацию Rec(2006)6 Комитета министров о внутренне перемещенных лицах, которая подтверждает права ВПЛ на владение ими имуществом и возврат вынужденно оставленного имущества, а если это невозможно, то на адекватное возмещение.

8. Ассамблея подчеркивает, что все государства-члены должны воздерживаться от самовольного переселения людей и конфискации имущества и принимать меры по их предотвращению, а при невозможности сделать это - обеспечивать на местном уровне эффективную юридическую защиту имущественных прав и возмещение ущерба.

9. В свете вышеизложенного, Ассамблея призывает государства-члены разрешать возникшие в результате произошедших конфликтов проблемы с жильем, землей и иным имуществом беженцев и ВПЛ исходя из "Принципов Пиньейру", соответствующих документов Совета Европы и рекомендации Rec(2006)6 Комитета министров.

10. С учетом соответствующих международных стандартов и накопленного опыта реституции имущества и осуществленных к настоящему времени в Европе программ компенсации потерь, государствам-членам предлагается:

10.1. гарантировать своевременное и реальное возмещение ущерба в связи с утратой жилища, земли и иного имущества, оставленного беженцами и ВПЛ, или прав на владение ими, вне зависимости от ведущихся переговоров о разрешении вооруженных конфликтов или статуса конкретной территории;

10.2. обеспечить, чтобы возмещение причиненного ущерба носило форму реституции в виде подтверждения юридических прав беженцев и перемещенных лиц на принадлежавшее им ранее имущество и обеспечения возможности безопасно пользоваться таким имуществом или восстановления владения им. В случае, когда реституция невозможна, должна быть предоставлена адекватная компенсация в виде подтверждения ранее существовавших юридических прав на имущество и в виде денежной выплаты или предоставления имущества, в достаточной степени соизмеримого с его полной рыночной стоимостью, или в иной форме справедливого возмещения ущерба;

10.3. обеспечить, чтобы беженцы и перемещенные лица, не имевшие официально признанных прав на ранее принадлежавшее им имущество, но чье право владения оценивалось властями как действительное, получили равный и эффективный доступ к правовой защите и возмещению в связи с утратой имущества. Это особенно важно в ситуациях, касающихся социально незащищенных лиц или представителей меньшинств;

10.4. обеспечить признание и защиту существовавших в бывших коммунистических странах прав на проживание и аренду жилья, находившегося в государственной, социальной или аналогичной собственности, рассматривая их как право на жилище по смыслу Статьи 8 Европейской конвенции о правах человека и имущество по смыслу Статьи 1 Протокола № 1 к ней;

10.5. гарантировать, что причина отсутствия в своем жилище обладателей права на проживание в нем или его аренду, которые были вынуждены покинуть свое жилище, будет считаться уважительной вплоть до восстановления безопасных и достойных условий для возвращения;

10.6. обеспечить наличие быстрых, доступных и эффективных процедур предъявления претензий на возмещение ущерба. В тех местах, где люди постоянно оказывались на положении беженцев и утрачивали имущество, для оценки предъявляемых претензий следует учредить специальные третейские органы. Такие органы должны действовать по ускоренной процедуре, предусматривающей упрощенные требования к доказательным материалам и процессуальным нормам. В их сфере ведения должны находиться все виды имущества, имеющие отношение к удовлетворению потребностей перемещенных лиц в жилище и средствах к существованию, в том числе жилье, сельскохозяйственные угодья и имущество, используемое в целях предпринимательства;

10.7. обеспечивать независимость, беспристрастность и компетентность третейских органов, в том числе путем соответствующей регламентации их состава, которая может предусматривать участие иностранных членов. Для обеспечения функционирования таких органов должно быть выделено достаточное финансирование, а соответствующие правоохранительные органы должны быть юридически обязаны исполнять их решения;

10.8. гарантировать эффективное возмещение ущерба, проводя реституцию ранее утраченного имущества или при необходимости выплачивая компенсацию в размере его стоимости, осуществляя следующие меры:

10.8.1. компенсировать неимущественный вред, связанный с обстоятельствами, в которых перемещение и утрата имущества произошли и приобрели необратимый характер;

10.8.2. компенсировать вред, нанесенный в результате перемещения и лишения возможности доступа к оставленному имуществу, такой как потеря дохода и расходы, которые не пришлось бы нести, если бы не произошло перемещение;

10.8.3. компенсировать вред в связи с противоправным разрушением или повреждением объектов недвижимости или с утратой значительного движимого имущества вследствие действий или бездействия властей, в чью юрисдикцию входит территория, на которой находится упомянутое имущество;

10.8.4. оказывать помощь и принять меры по содействию реинтеграции в интересах долговременного решения проблем, такие как создание безопасных условий, восстановление жилья и инфраструктуры в местах возвращения, а также предоставление социально-экономической поддержки всем перемещенным лицам независимо от их желания вернуться в родные места;

10.8.5. обеспечить публичное признание компетентными органами ответственности за нарушение прав человека в процессе перемещения, проводить полномасштабное расследование случаев таких нарушений, оглашать их результаты и привлекать к ответственности конкретных нарушителей;

10.9. обеспечивать там, где это необходимо, меры эффективной правовой защиты и возмещения ущерба, явившегося следствием утраты имущества и прав на него, и интегрировать их в более обширные программы возмещения вреда, причиненного систематическими нарушениями прав человека.

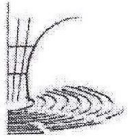
11. Государствам-членам, напрямую затрагиваемым имущественными требованиями в связи с перемещением:

11.1. рекомендуется обращаться за технической помощью к другим государствам-членам и международным организациям, обладающим необходимым опытом и знаниями в правовой и технической сфере и наладить с ними сотрудничество;

11.2. рекомендуется совместно с представителями науки и гражданского общества, а также с национальными правозащитными органами вести работу по сбору достоверной информации о количестве и характере претензий по возврату имущества, выработке предложений по процедурам рассмотрения таких претензий, контролю за ходом их выполнения, выявлению препятствующих обстоятельств и выработке мер по их преодолению, а также по распространению информации и консультированию заинтересованных лиц по правовым вопросам;

11.3. рекомендуется проводить непосредственные консультации с перемещенными лицами и привлекать их к разработке и реализации необходимых процедур, а также порядка возмещения утраченного имущества. Информация об этих процедурах, в том числе об окончательных сроках и других условиях предъявления претензий, должна предоставляться всем заинтересованным лицам на понятном им языке. Особенно важно, чтобы при осуществлении таких контактов аккумулировалось и учитывалось мнение уязвимых групп – женщин, являющихся главами семей, и представителей меньшинств, гарантируя при этом безопасность всех заинтересованных лиц и их право на сохранение полученной информации в тайне.

12. Управление Верховного комиссара по делам беженцев ООН (УВКБ ООН) и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) заслуживают высокой оценки за то, что в рамках своих мандатов уделяют большое внимание проблемам, связанным с утратой имущества перемещенными лицами в Европе; Ассамблея призывает их продолжать и расширять работу по обеспечению решения этих проблем на национальном уровне.



Предварительное издание

## Функционирование демократических институтов в Албании

Резолюция 1709 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея выражает сожаление по поводу политического кризиса, который нанес серьезный ущерб албанской политике после парламентских выборов, состоявшихся в июне 2009 года, когда оппозиция во главе с Социалистической партией бойкотировала парламент и оспорила политическую легитимность правительства, возглавляемого Демократической партией. В парламенте, где правящее большинство не имеет большинства в три пятых голосов, необходимого для проведения важных конституционных реформ, бойкот делает невозможным проведение столь необходимых реформ. Такая ситуация наносит вред албанскому народу и его устремлениям, связанным с европейской интеграцией.
2. Ассамблея выражает сожаление по поводу того, что бойкот повредил отношениям Албании с Ассамблеей. После выборов июня 2009 года новая албанская делегация так и не была назначена, как это требуется, в течение шести месяцев, а оппозиционные члены старой делегации не участвуют больше в деятельности Ассамблеи.
3. Ассамблея отмечает, что отсутствие парламентского диалога и объявление бойкотов, особенно после обнародования результатов выборов, становится в Албании постоянной проблемой, которая серьезно препятствует демократическому функционированию государственных институтов.
4. Ассамблея выражает также сожаление по поводу того, что в отсутствие любого полноценного парламентского диалога все заинтересованные стороны все чаще прибегают к подстрекательской риторике, а это может еще более дестабилизировать страну.
5. Ассамблея напоминает, что Албания формально направила заявку на вступление в Европейский союз 28 апреля 2009 года. 16 ноября 2009 года Совет поручил Европейской комиссии представить свое заключение в отношении заявки Албании. Однако в нынешней ситуации продвижение страны по пути европейской интеграции оказалось существенно затруднено. Показательно, что в отношении Албании, в отличие от трех ее соседей, до сих пор не применяется решение о либерализации визового режима, принятое Советом Европейского союза.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 28 января 2010 г. (8-е заседание) (см. док. 12113, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), докладчики: г-н Лааксо и г-н Уилшир.). Текст, принятый Ассамблеей 28 января 2010 г. (8-е заседание). См. также рекомендацию 1902 (2010).*

6. Ассамблея выражает готовность стать форумом для достижения решения в Албании и работать в тесном сотрудничестве с другими международными организациями, для того чтобы найти политический выход из этой кризисной ситуации. Она поддерживает все усилия, включая усилия, предпринимаемые президентом Албании Топи, для того чтобы собрать вместе политические партии Албании. В этом плане она полагает, что проведение круглого стола с участием всех политических партий Албании могло бы способствовать улучшению политической атмосферы и созданию основы для восстановления парламентского диалога.

7. Ассамблея настоятельно призывает правительство Албании и оппозицию положить конец нынешнему политическому кризису в стране и взять на себя свою долю ответственности, с тем чтобы провести жизненно необходимые реформы и сделать шаг вперед по пути европейской интеграции, которая является общей целью для всех. В частности, она настоятельно призывает правительство незамедлительно сформировать для анализа выборов, состоявшихся в июне 2009 года, комитет по парламентским расследованиям, который будет действовать исходя из соответствующего постановления Конституционного суда о комитетах по проведению парламентских расследований, и одновременно настоятельно призывает оппозицию вернуться в парламент и в полном объеме участвовать в его деятельности.

8. Ассамблея призывает власти Албании выполнить рекомендации Специального комитета своего Бюро, который осуществлял наблюдение за выборами, состоявшимися в июне 2009 года, с целью совершенствования в тесном сотрудничестве с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) законодательной базы выборов и укрепления потенциала избирательной администрации, в частности, в том что касается:

8.1. реестра гражданского состояния и списка избирателей и в этом контексте необходимости нахождения решения проблемы, связанной с правом проживающих за границей албанских граждан участвовать в выборах;

8.2. регулирования освещения избирательных кампаний в СМИ и их государственного финансирования, которое ставит в неблагоприятное положение политические партии, не представленные в парламенте;

8.3. правил транспарентности в отношении владельцев СМИ и их эффективного выполнения, с тем чтобы укрепить уверенность избирателей в справедливости избирательной системы;

8.4. порядка освобождения от своих обязанностей членов нижестоящих избирательных комиссий, который несовместим с беспристрастной профессиональной организацией избирательного процесса;

8.5. неясности требований в отношении включения женщин в списки кандидатов, которые следует пересмотреть, с тем чтобы гарантировать женщинам-кандидатам такие места в избирательных списках, которые гарантировали бы их избрание;

8.6. необходимости отмены положений, предоставляющих председателям политических партий особые права при участии в парламентских выборах.

9. Ассамблея также предлагает официальным лицам политических партий и представителям гражданского общества Албании сформировать совместную группу для рассмотрения всех случаев оказания давления на людей в ходе избирательной кампании и установления ответственности виновных в соответствии с законом о выборах.

10. Для поддержки процесса разрешения текущей политической ситуации и оказания помощи президенту Топи в его роли посредника и в его усилиях по восстановлению политического диалога, а также способствовать прекращению бойкота на основе признания результатов недавних выборов и полного восстановления парламентской демократии, Ассамблея постановляет:

10.1. выяснить у президента Топи, может ли она каким-либо образом помочь ему в его усилиях по достижению примирения;

10.2. выяснить у международного сообщества и дипломатических представителей в Тиране могут ли они предложить Ассамблее какие-либо последующие шаги;

10.3. просить свои собственные политические группы повлиять на соответствующие политические партии Албании;

10.4. поручить Председательскому комитету вместе с докладчиками своей Комиссии по мониторингу посетить Албанию как можно скорее после январской части сессии Ассамблеи 2010 года.