



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



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE
СОВЕТ ЕВРОПЫ

ОЧЕРЕДНАЯ СЕССИЯ 2019 года

Вторая часть

8-12 апреля 2019 года

**ДОКУМЕНТЫ,
ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ**

Предварительное издание

Содержание

Рекомендации

- Рекомендация 2150 (2019) Укрепление сотрудничества с Организацией Объединенных Наций в выполнении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (док. 14848)
- Рекомендация 2151 (2019) Создание в Европейском союзе механизма соблюдения норм демократии, верховенства права и основных прав (док. 14850)
- Рекомендация 2152 (2019) Освободить парламенты от сексизма и сексуальных домогательств (док. 14843)
- Рекомендация 2153 (2019) Роль и миссия Парламентской ассамблеи: основные вызовы на будущее (док. 14863)
- Рекомендация 2154 (2019) "Прачечные": ответить на новые вызовы в международной борьбе с преступностью, коррупцией и отмыванием денег (док. 14847 и Приложение)
- Рекомендация 2155 (2019) Положение мигрантов и беженцев на греческих островах: требуется делать больше (док. 14837)
- Рекомендация 2156 (2019) Анонимное донорство спермы и яйцеклеток: как сбалансировать права родителей, доноров и детей? (док. 14835)

Резолюции

- Резолюция 2271 (2019) Укрепление сотрудничества с Организацией Объединенных Наций в выполнении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (док. 14848)
- Резолюция 2272 (2019) Достижение Целей в области устойчивого развития: необходимость синергетического взаимодействия всех заинтересованных сторон – от парламентов до местных властей (док. 14851)
- Резолюция 2273 (2019) Создание в Европейском союзе механизма соблюдения норм демократии, верховенства права и основных прав (док. 14850)
- Резолюция 2274 (2019) Освободить парламенты от сексизма и сексуальных домогательств (док. 14843)
- Резолюция 2275 (2019) Роль и обязанности политических лидеров в борьбе с разжиганием ненависти и нетерпимостью (док. 14845)
- Резолюция 2276 (2019) Прекратить враждебные высказывания и действия в спорте (док. 14842)
- Резолюция 2277 (2019) Роль и миссия Парламентской ассамблеи: основные вызовы на будущее (док. 14863)
- Резолюция 2278 (2019) Изменение различных положений Регламента (Правил процедуры) Ассамблеи (док. 14849)

- Резолюция 2279 (2019) "Прачечные": ответить на новые вызовы в международной борьбе с преступностью, коррупцией и отмыванием денег (док. 14847 и Приложение)
- Резолюция 2280 (2019) Положение мигрантов и беженцев на греческих островах: требуется делать больше (док. 14837)
- Резолюция 2281 (2019) Социальные СМИ: социальные узы или угроза правам человека? (док. 14844)

Рекомендации
2150 - 2156



Рекомендация 2150 (2019)¹

Предварительное издание

Укрепление сотрудничества с Организацией Объединенных Наций в выполнении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2271 (2019) "Укрепление сотрудничества с Организацией Объединенных Наций в выполнении Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 года".

2. Она рекомендует Комитету министров:

2.1. на раннем этапе провести консультации с Парламентской ассамблеей по вопросу подготовки полугодовых прений в Генеральной Ассамблее ООН и проекта резолюции "Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Советом Европы", а в соответствующих случаях и в процессе подготовки вклада Совета Европы в процесс рассмотрения прогресса в достижении Целей в области устойчивого развития (ЦУР);

2.2. призвать правительства государств-членов и государств-наблюдателей Совета Европы включать членов Парламентской ассамблеи в свои делегации на Генеральную ассамблею для участия в полугодовых прениях по теме "Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Советом Европы", а также на различных этапах оценки хода достижения ЦУР, в том числе на Политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию;

2.3. рассмотреть вопрос о регулярном обмене мнениями по вопросам, касающимся вклада Совета Европы в достижение ЦУР, на уровне постоянных представителей, при участии экспертов из столиц и высокопоставленных должностных лиц Организации Объединенных Наций, а также Парламентской ассамблеи;

2.4. найти прагматическое решение, позволяющее представлять Совет Европы в штаб-квартире Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 9 апреля 2019 г. (12-е заседание) (см. док. 14848, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Адан Силва, и док. 14861, заключение Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Петра Байр). Текст, принятый Ассамблеей 9 апреля 2019 г. (12-е заседание).*



Рекомендация 2151 (2019)¹

Предварительное издание

Создание в Европейском союзе механизма соблюдения норм демократии, верховенства права и основных прав

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея, ссылаясь на свою резолюцию 2273 (2019) "Создание в Европейском союзе механизма соблюдения норм демократии, верховенства права и основных прав", приветствует плодотворное сотрудничество между Европейским союзом и Советом Европы, имеющее целью обеспечить более полное соблюдение общих ценностей прав человека, демократии и верховенства права.

2. Она напоминает, что в Меморандуме о взаимопонимании, заключенном в 2007 году двумя организациями, установлены общие приоритеты институционального сотрудничества, основанного на активизации партнерских отношений и взаимодополняемости и достигаемого с помощью общих стратегий. Кроме того, в Меморандуме зафиксировано твердое обязательство обеих организаций "установить общие стандарты" для создания Европы без разделительных линий.

3. Ассамблея отмечает, что области сотрудничества, обозначенные в Меморандуме о взаимопонимании, постепенно сгруппировались по таким корзинам, как политический диалог, совместные мероприятия и правовое сотрудничество. В связи с правовым сотрудничеством в вопросах, касающихся верховенства права, Ассамблея отмечает, что Европейской комиссией и различными экспертными органами Совета Европы были созданы несколько механизмов сотрудничества, призванных активизировать обмен информацией, знаниями и опытом, что позволит сохранить таким образом единообразие стандартов верховенства права и взаимодополняющий характер их деятельности.

4. Однако Ассамблея полагает, что, учитывая политический и институциональный контекст, в котором Европейский союз разрабатывает и реализует свои инициативы в области верховенства права, вопросы, связанные с верховенством права, требуют не только правового сотрудничества на техническом уровне, но и активизации политической деятельности Комитета министров.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 9 апреля 2019 г. (13-е заседание) (см. док. 14850, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам, докладчик: г-жа Петра Де Суттер, док. 14862, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: лорд Ричард Балф, и док. 14860, заключение Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами (Комиссия по мониторингу), докладчик: г-н Андрей Ширцель). Текст, принятый Ассамблеей 9 апреля 2019 г. (13-е заседание).*

5. В последние годы появились несколько инициатив и механизмов Европейского союза, призванных обеспечить соблюдение государствами-членами Европейского союза стандартов верховенства права. Они функционируют с участием различных институтов и по разным парадигмам, различаются как по характеру, так и по возможностям принуждения. Статья 7 Договора о Европейском союзе была недавно применена Европейской комиссией в отношении Польши, а также Европейским парламентом в отношении Венгрии. Для обоснования обоих этих предложений были широко использованы оценки, представленные различными экспертными органами Совета Европы.

6. Ассамблея отмечает, что Лиссабонский договор изменил основу политического диалога между двумя организациями, поскольку отношения Европейского союза с Советом Европы после этого перешли в ведение Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности. И, поскольку Ассамблея не участвовала непосредственно в разработке и осуществлении инициатив Европейского союза, касающихся верховенства права, она сожалеет, что при проведении четырехсторонних совещаний голос Совета Европы, который представляют Председатель Комитета министров и Генеральный секретарь Организации, больше не слышен, когда эти вопросы обсуждаются на самом высоком политическом и институциональном уровне Председателем Европейского союза и Председателем Европейской комиссии.

7. Принимая во внимание сложившуюся ситуацию и несмотря на наличие прочной основы для существующего правового сотрудничества, Ассамблея обеспокоена тем, что в долгосрочной перспективе разнообразные инициативы в области верховенства права, в которых участвуют различные институты Европейского союза, могут поставить под угрозу заявленную цель Меморандума о взаимопонимании – обеспечить целостность нормотворческой системы, а также взаимодополняемость и эффективность механизмов, предназначенных для поддержания общих ценностей прав человека, демократии и верховенства права, которые существуют на уровне обеих организаций, в отношении государств, которые являются членами и Совета Европы, и Европейского союза.

8. Ассамблея еще раз подтверждает положения своей рекомендации 2060 (2015) "Выполнение Меморандума о взаимопонимании между Советом Европы и Европейским союзом", в которой она подчеркивает, что "конечной целью партнерства между двумя организациями на основе достижений и относительных преимуществ друг друга является продолжение построения общего пространства защиты прав человека и обеспечение согласованности стандартов и мониторинг их соблюдения в Европе" и что "для обеспечения углубленного правового сотрудничества, повышения уровня взаимодополняемости и последовательности правовых стандартов, а также создания единого механизма защиты прав человека, демократии и верховенства права в Европе...[она призвала Комитет министров] обеспечить активное сотрудничество с Европейским союзом в применении нового "Механизма укрепления верховенства права" в государствах членах Европейского союза [и] продолжать развивать соответствующие синергетические связи с механизмами и органами мониторинга Совета Европы, а также с любыми новыми механизмами оценки, которые могут быть созданы Европейским союзом".

9. Ассамблея считает исключительно важным сохранять приоритет Совета Европы в том, что касается оценки соблюдения государствами-членами Европейского союза основных общих ценностей, и рекомендует Комитету министров:

9.1. регулярно оценивать текущий статус различных инициатив Европейского союза в области верховенства права и оценивать их в контексте Меморандума о взаимопонимании и установленных в нем целей поддержания общих стандартов и достижения взаимодополняемости;

9.2. создать специальный координационный орган, который регулярно информировал бы Комитет министров по этому вопросу;

9.3. разработать, имея в виду сферу компетенций каждой из организаций, более комплексный подход к принятию политических решений, который позволял бы напрямую начинать диалог с заинтересованным институтом Европейского союза всякий раз, когда проводится оценка того, существует ли опасность серьезного нарушения общих стандартов верховенства права государством-членом Совета Европы/Европейского союза, был ли устранен данный недостаток или проблема перестала существовать;

9.4. укреплять гарантии, аналогичные тем, которые предусмотрены в Статье 53 Хартии основных прав, в соответствии с которой любой механизм Европейского союза в области прав человека обеспечивает, чтобы оценка или действия Европейского союза не отражались на существующих процедурах, обусловленных функционированием консультативных или мониторинговых механизмов Совета Европы.



Рекомендация 2152 (2019)¹

Предварительное издание

Освободить парламенты от сексизма и сексуальных домогательств

Парламентская ассамблея

1. Напоминая, что насилие на гендерной почве отражается на всех аспектах жизни, и что мир политики не является в этом плане исключением, Парламентская ассамблея обращает внимание Комитета министров на свою резолюцию 2274 (2019) "Освободить парламенты от сексизма и сексуальных домогательств".
2. Ассамблея приветствует включение вопросов гендерного равенства, борьбы с насилием на гендерной почве и продвижения Конвенции Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210, "Стамбульская конвенция") в число приоритетов Председателя Комитета министров.
3. Ассамблея еще раз заявляет о том, что она решительно поддерживает Стамбульскую конвенцию, и приветствует принятие Комитетом министров рекомендации по предотвращению сексизма и борьбе с ним. Она также ожидает организации в 2019 году под эгидой Совета Европы совещания с участием представителей международных и региональных механизмов, предназначенных для борьбы с насилием в отношении женщин.
4. Ассамблея напоминает, что состоявшийся в 2018 году Всемирный форум за демократию "Гендерное равенство: чья борьба?", позволил участникам обсудить связи между достижением гендерного равенства, сбалансированным представительством женщин и мужчин в политике и борьбой с насилием на гендерной почве.
5. В свете Всемирного форума за демократию и регионального исследования "Сексизм, домогательства и насилие в отношении женщин в парламентах в Европе", проведенного совместно с Межпарламентским союзом в 2018 году, и учитывая, что специфические вопросы сексизма и насилия в отношении женщин в политике вплоть до последнего времени в значительной степени оказывались вне поля зрения, Ассамблея призывает Комитет министров обеспечить, чтобы эти вопросы должным образом учитывались в контексте соответствующих направлений межправительственной деятельности Совета Европы.

¹ Обсуждение в Ассамблее 9 апреля 2019 г. (13-е заседание) (см. док. 14843, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Торхильдур Сунна Эвардоттир). Текст, принятый Ассамблеей 9 апреля 2019 г. (13-е заседание).

6. С целью активизации мониторинга и сбора данных Ассамблея:

6.1. рекомендует Группе экспертов по противодействию насилию в отношении женщин и бытовому насилию (GREVIO) рассматривать вопрос о насилии в отношении женщин в политике при посещении стран, подготовке докладов и рекомендаций;

6.2. призывает Конференцию международных неправительственных организаций (КМНПО) разработать для национальных НПО и групп гражданского общества типовой вопросник для сбора данных и информации о насилии в отношении женщин в политике.

7. Аналогичным образом, с целью расширения знаний, обмена информацией и распространения перспективных методов работы Ассамблея призывает Комитет министров обеспечить, чтобы вопрос сексизма и насилия в отношении женщин в политике включался в диалог между соответствующими органами Совета Европы и другими региональными механизмами, связанным с борьбой с насилием в отношении женщин.

8. В заключение, Ассамблея просит Комитет министров обеспечить, чтобы его деятельность, связанная с оказанием помощи в проведении выборов и сотрудничеством в этой области, охватывала вопросы сексизма и насилия в отношении женщин в контексте выборов.



Рекомендация 2153 (2019)¹

Предварительное издание

Роль и миссия Парламентской ассамблеи: основные вызовы на будущее

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2277 (2019) "Роль и миссия Парламентской ассамблеи: основные вызовы на будущее" и отмечает, что Совет Европы, созданный 70 лет тому назад для достижения большего единства между своими государствами-членами на основе общих целей и принципов, сегодня находится в глубоком политическом и финансовом кризисе. Он столкнулся с многочисленными вызовами, которые серьезно угрожают эффективности его уставных органов, а также его механизмов и инструментов, а в конечном итоге – уставным целям Организации.

2. Для того чтобы принять эти вызовы, способствовать укреплению безопасности в Европе, повысить уровень доверия к Совету Европы и между его государствами-членами, а также сохранить будущее Организации, Ассамблея призывает все государства-члены еще раз подтвердить приверженность идеалу европейского единства, а также ценностям и принципам демократии, прав человека и верховенства права, поддерживать и далее укреплять Совет Европы как уникальную общеевропейскую организацию, которая отстаивает эти ценности в интересах европейских граждан, а также рассмотреть все имеющиеся варианты обеспечения политической востребованности и финансовой стабильности Организации, с тем чтобы не допустить серьезного подрыва ее деятельности и, соответственно, ее эффективности. Она также призывает в этом плане продолжить дискуссии с Европейским союзом относительно возможности того, чтобы Европейский союз вносил нецелевые взносы для финансирования деятельности Совета Европы, связанной с обеспечением верховенства права.

3. Полагая, что членство в Совете Европы должно предполагать наличие у всех государств-членов обязанности участвовать в работе обоих уставных органов, Ассамблея призывает Российскую Федерацию в соответствии со своими уставными обязанностями назначить делегацию в Ассамблею и возобновить обязательную выплату взносов в бюджет Организации; в противном случае это может привести к приостановке ее права быть представленной в обоих уставных органах в случае, если Комитет министров примет решение применить статью 9 Устава Совета Европы (СЕД № 1).

¹ *Обсуждение в Ассамблее* 10 апреля 2019 г. (15-е заседание) (см. док. 14863, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Тини Кокс, и док. 14867, заключение Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам, докладчик: г-н Март ван де Вен). *Текст, принятый Ассамблеей* 10 апреля 2019 г. (15-е заседание).

4. Ассамблея призывает активизировать диалог между всеми заинтересованными сторонами, с тем чтобы сохранить общеевропейскую миссию Совета Европы и избежать ситуации, при которой крупнейшему государству-члену будет предложено или оно само предпочтет покинуть Организацию со всеми возможными геополитическими осложнениями, а также с конкретными последствиями для российских граждан. Она приветствует в этой связи убежденность и усилия Финляндии, председательствующей в Комитете министров.

5. Опираясь, помимо прочего, на выводы Специального комитета своего Бюро по вопросам роли и миссии Парламентской ассамблеи, в которых подчеркивается необходимость активизации политического диалога между Ассамблеей и Комитетом министров при соблюдении прерогатив друг друга, Ассамблея:

5.1. приветствует тот факт, что контакты и диалог с Комитетом министров в последнее время существенно активизировались на различных уровнях и в различных форматах;

5.2. призывает Комитет министров в полном объеме и предметно рассматривать в своих ответах на рекомендации Ассамблеи все затронутые вопросы и предлагает возобновить практику регулярного обмена мнениями между группами докладчиков Комитета министров и докладчиками Ассамблеи, а также между комиссиями Ассамблеи и председателями групп докладчиков Комитета министров или межправительственными экспертами в процессе разработки новых конвенций Совета Европы;

5.3. ссылаясь на свою рекомендацию 1999 (2012) "Меры, принимаемые Комитетом министров в связи с деятельностью Парламентской ассамблеи", еще раз призывает председателей групп докладчиков и рабочих групп Комитета министров поддерживать регулярные рабочие отношения с председателями, докладчиками и генеральными докладчиками комиссий Ассамблеи, работающими по соответствующим направлениям. Можно было бы ввести в постоянную практику проведение ежегодных совещаний между генеральным докладчиком и соответствующей группой докладчиков;

5.4. ссылаясь также на свою резолюцию 2186 (2017) "Созыв саммита Совета Европы для подтверждения европейского единства, а также для защиты и укрепления демократической безопасности в Европе", а также на Заключительный доклад, подготовленный в 1998 году Комитетом мудрецов для Комитета министров, отмечает насущную необходимость развития синергетического взаимодействия и принятия двумя уставными органами совместных мер, направленных на расширение возможностей Организации более эффективно реагировать в ситуациях, когда одно из государств-членов нарушает свои уставные обязанности и не соблюдает основополагающие принципы и ценности, которые отстаивает Совет Европы;

5.5. просит Комитет министров рассмотреть ее предложение применять в таких ситуациях еще и совместную процедуру реагирования, которая может быть инициирована как Парламентской ассамблеей, так и Комитетом министров или Генеральным секретарем, в которой участвовали бы все три органа; такая совместная процедура могла бы включать поэтапный процесс, начинающийся с

уведомления соответствующего государства-члена, и включать ряд конкретных, точно определенных шагов, таких как согласованный диалог с соответствующим государством, установление специальной процедуры усиленного мониторинга совместной рабочей группой, публикацию открытого заявления и в конечном итоге решение действовать на основании статей 7, 8 или 9 Устава; по общему согласию трех сторон должны устанавливаться конкретные сроки для каждого из этих шагов; такая совместная процедура повысила бы уровень легитимности, доверия, действенности, актуальности и синергетического эффекта принимаемых мер как в отношении соответствующего государства-члена, так и внутри Организации, не нанося при этом ущерба для существующих отдельных полномочий и обязанностей каждого из органов; политические меры в соответствующих случаях могут также сочетаться с оказанием соответствующему государству технической поддержки;

5.6. в связи со взносами государств-членов просит Комитет министров проводить с Ассамблеей консультации, используя для этого специальную срочную процедуру, если и когда какое-либо государство-член не вносит полагающийся взнос в бюджет за период, превышающий шесть месяцев;

5.7. призывает усилить и лучше структурировать координацию между мониторинговыми мероприятиями, проводимыми двумя уставными органами, Генеральным секретарем и Комиссаром по правам человека, а также различными специализированными мониторинговыми и консультативными органами и механизмами Организации без ущерба для их независимости.



Рекомендация 2154 (2019)¹

Предварительное издание

"Прачечные": ответить на новые вызовы в международной борьбе с преступностью, коррупцией и отмыванием денег

Парламентская ассамблея

1. Напоминая о своей резолюции 2279 (2019) ""Прачечные": ответить на новые вызовы в международной борьбе с преступностью, коррупцией и отмыванием денег", Ассамблея призывает Комитет министров:

1.1. поддерживать осуществляемые на национальном и международном уровне мероприятия, а также сотрудничество с целью противодействия организованной преступности, коррупции и отмыванию денег, считая это стратегическими приоритетами Совета Европы, принимая во внимание, что они представляют собой серьезную угрозу для демократической стабильности, прав человека и верховенства права повсюду в Европе;

1.2. обеспечить, чтобы, независимо от будущей бюджетной ситуации, такая деятельность, в частности деятельность Комитета экспертов Совета Европы по оценке мер противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (MONEYVAL) и Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), и далее подкреплялась надлежащими ресурсами;

1.3. активизировать координацию мероприятий по противодействию отмыванию денег с мероприятиями, проводимыми другими международными органами, в частности Европейским союзом, Организацией экономического сотрудничества и развития и Организацией Объединенных Наций.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 11 апреля 2019 г. (17-е заседание) (см. док. 14847 и приложение, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Март ван де Вен). Текст, принятый Ассамблеей 11 апреля 2019 г. (17-е заседание).*



Рекомендация 2155 (2019)¹

Предварительное издание

Положение мигрантов и беженцев на греческих островах: требуется делать больше

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2280 (2019) "Положение мигрантов и беженцев на греческих островах: требуется делать больше", Парламентская ассамблея подчеркивает серьезность гуманитарной ситуации в центрах по приему и идентификации лиц в поиске убежища на греческих островах Лесбос, Самос и Хиос. Совет Европы должен надлежащим образом рассмотреть этот вопрос и помочь греческим властям незамедлительно улучшить эту ситуацию.

2. Ассамблея рекомендует Комитету министров:

2.1. предложить Греции и Турции продолжать реадмиссию лиц, которым отказано в убежище, и нерегулярных мигрантов, прибывших из Турции в Грецию морем или через сухопутные границы, в соответствии с двусторонним греческо-турецким соглашением о реадмиссии и совместным заявлением ЕС и Турции;

2.2. предложить Комитету сторон Конвенции о противодействии торговле людьми (СДСЕ № 197), а также Комитету сторон Конвенции о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (СДСЕ № 201) оценить действия Греции и Турции по пресечению торговли и сексуальной эксплуатации мигрантов, которые прибывают из Турции в Грецию или возвращаются обратно; особое внимание следует обратить на то, что на улицах греческих городов встречается множество занимающихся проституцией молодых мужчин, которые, по-видимому, оказываются вне сферы применения обычных мер защиты женщин и детей;

2.3. предложить Группе государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) рассмотреть вопрос о нецелевом расходовании государственных средств, предназначенных для беженцев, в рамках своего Пятого раунда оценки ситуации в Греции;

2.4. предложить Группе по сотрудничеству в борьбе со злоупотреблением наркотиками и их незаконным оборотом (Группа Помпиду) решить вопрос о

¹ *Обсуждение в Ассамблее 11 апреля 2019 г. (17-е заседание) (см. док. 14837, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Петра де Суттер). Текст, принятый Ассамблеей 11 апреля 2019 г. (17-е заседание).*

контрабанде наркотиков в контексте маршрутов миграции из Афганистана в Западную Европу;

2.5. оценить и еще раз проанализировать влияние на права человека Заявления ЕС и Турции с учетом резолюций Ассамблеи 2109 (2016) "Положение беженцев и мигрантов в соответствии с Соглашением ЕС-Турция от 18 марта 2016 года", 2118 (2016) "Беженцы в Греции: вызовы и риск – европейская ответственность" 2174 (2017) "Правозащитные последствия мер, принимаемых Европой в связи с транзитом мигрантов через Средиземное море" и 2228 (2018) "Правозащитные последствия "внешнего измерения" проводимой Европейским союзом политики предоставления убежища и миграционной политики: не на виду, значит без прав?".



Рекомендация 2156 (2019)¹

Предварительное издание

Анонимное донорство спермы и яйцеклеток: как сбалансировать права родителей, доноров и детей?

Парламентская ассамблея

1. По оценкам, в мире более 8 млн детей были рождены с применением технологий искусственного оплодотворения, многие из которых были зачаты из донорской спермы или донорских яйцеклеток. Традиционно, большинство государств отдают предпочтение моделям, предполагающим анонимное донорство, поскольку законодательство в этой области зачастую вытекает из законодательства, регулирующего донорство органов или международное усыновление. В соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка (статьи 3,7 и 8) государства стремились также сохранить родственные связи детей, зачатых с помощью доноров. Поэтому многие государства ограничились правом лиц, зачатых с применением донорских материалов, знать о своем происхождении.
2. В последние десятилетия наметилась тенденция признавать право знать о своем происхождении в связи с правом на идентичность и личное развитие: в международном законодательстве, касающемся прав человека – посредством включения этого права к качеству отдельного права в Конвенцию Организации Объединенных Наций о правах ребенка, а также в европейском законодательстве, касающемся прав человека – через прецедентную практику Европейского суда по правам человека, который признает это право как неотъемлемую часть права на уважение частной жизни. Это право включает право на доступ к информации, которая позволяла бы отследить свои корни, узнать об обстоятельствах своего рождения и с определенностью знать о своих родителях.
3. Однако это право не является абсолютным и должно быть сбалансировано с учетом интересов других сторон, связанных с донорством спермы и яйцеклеток: главным образом с интересами донора (доноров) и юридических родителей, а также с интересами клиник и провайдеров услуг, с интересами общества и обязательствами государства.
4. В процессе учета различных прав, интересов и обязанностей вплоть до последнего времени зачастую предпочтение отдавалось праву доноров на частную жизнь и, соответственно, сохранению анонимности донорства. Однако некоторые европейские государства приняли решение отказаться от анонимности доноров, а штат Виктория в Австралии полностью ретроактивно отменил анонимность доноров, придя к выводу, что

¹ *Обсуждение в Ассамблее 12 апреля 2019 г. (18-е заседание) (см. док. 14835, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Петра де Суттер; док. 14854, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Пьер-Ален Фриде). Текст, принятый Ассамблеей 12 апреля 2019 г. (18-е заседание).*

государство обязано предоставлять лицам, зачатым с помощью доноров, возможность получить информацию о своих донорах, включая личную информацию. Действующее законодательство и правоприменительная практика в области искусственного оплодотворения в государствах-членах Совета Европы различаются весьма существенно.

5. Отличительная особенность Совета Европы, а именно его мандат, который включает продвижение прав человека, демократии и верховенства права, а также его роль в распространении положительного опыта среди государств-членов, делает Организацию идеальным местом для рассмотрения рисков и проблем, связанных с анонимностью донорства спермы и яйцеклеток. Парламентская ассамблея в связи с этим рекомендует Комитету министров подготовить для государств-членов рекомендации, с тем чтобы усилить защиту прав всех заинтересованных сторон, сосредоточившись на правах лиц, зачатых с помощью доноров, поскольку эти лица находятся в наиболее уязвимом положении и для них этот вопрос наиболее значим.

6. Ассамблея предлагает Комитету министров обсудить вопрос о целесообразности придания в конечном итоге этим рекомендациям юридически обязательного характера.

7. В какой бы форме ни были приняты такие рекомендации, Ассамблея рекомендует заложить в их основу следующие принципы:

7.1. отказаться от анонимности при любом донорстве половых клеток в государствах-членах Совета Европы в будущем и запретить использование спермы и яйцеклеток, полученных анонимно. Это должно означать (помимо исключительных случаев, когда в качестве донора выступает близкий родственник или друг), что личность донора не должна раскрываться семье в момент донорства, однако может быть доведена до сведения ребенка, зачатого с помощью донора, при достижении 16 или 18 лет. Ребенок, зачатый с помощью донора, должен быть в этот момент проинформирован (в идеальном случае – государством) о том, что имеется дополнительная информация в отношении обстоятельств его/ее рождения. Лицо, зачатое с помощью донора, само должно принять решение относительно того, получать ли информацию, касающуюся личности донора, и когда, а также принять решение в отношении установления контактов (в идеальном случае – после получения соответствующих указаний, рекомендаций и поддержки до принятия такого решения);

7.2. отказ от анонимности не должен иметь каких-либо юридических последствий в плане родства; донор должен быть защищен от любых требований установления родства или наследования, или претензий на родительские права. Донор должен получить соответствующие указания и рекомендации, прежде чем согласиться стать донором своих половых клеток. Донор не должен иметь право на контакт с ребенком, родившимся с использованием донорских клеток, однако ребенок, зачатый с помощью донора, должен решать, вступать ли ему в контакт с донором, а также с возможными сводными братьями и сестрами, по достижении 16 или 18 лет с учетом выполнения некоторых условий;

7.3. государства-члены Совета Европы, которые разрешают донорство спермы и яйцеклеток, должны создать и поддерживать общенациональный реестр доноров и лиц, зачатых с помощью доноров, с тем чтобы облегчить обмен информацией, о котором говорится в пунктах 7.1. и 7.2, с тем чтобы не допустить превышения

верхнего предела, установленного в отношении количества сдач донорских клеток одним донором, обеспечив, таким образом, чтобы близкие родственники не могли вступить в брак, и отслеживать доноров, если в этом возникнет медицинская необходимость. Следует обязать клиники и провайдеров услуг вести соответствующие записи и предоставлять к ним доступ с помощью реестров, а также создать механизм для обеспечения международного обмена информацией между национальными реестрами;

7.4. анонимность доноров половых клеток не должна отменяться ретроактивно в тех случаях, когда анонимность была обещана в момент донорства за исключением медицинских причин или в тех случаях, когда донор дал согласие на снятие анонимности и, соответственно, на включение в реестр доноров и лиц, зачатых с помощью доноров. Донорам следует дать разъяснения и рекомендации, прежде чем они примут решение соглашаться или нет на отказ от анонимности;

7.5. эти принципы должны применяться без ущерба для главного соображения, заключающегося в том, что донорство половых клеток должно оставаться добровольным и альтруистическим жестом, имеющим единственную цель - помочь другим, причем без каких-либо финансовых или иных выгод для донора.

**Резолюции
2271 - 2281**



Резолюция 2271 (2019)¹
Предварительное издание

Укрепление сотрудничества с Организацией Объединенных Наций в выполнении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея еще раз подтверждает свою приверженность международному порядку, основанному на эффективной многосторонней системе, краеугольным камнем которой являются Организация Объединенных Наций и ее Устав. Сейчас, когда все чаще ставятся под сомнение универсальные ценности, такие как права человека, исключительно важно усиливать взаимную поддержку между Организацией Объединенных Наций, как одной из глобальных организаций, и стоящими на страже этих ценностей региональными партнерами, такими как Совет Европы.
2. Ассамблея высоко ценит плодотворное и многостороннее сотрудничество между Советом Европы и Организацией Объединенных Наций, в основе которого лежит взаимодополняемость их действий по защите мира на основе уважения прав человека. Она твердо убеждена, что Совет Европы как крупная многосторонняя структура, действующая на европейском уровне, должен более активно содействовать усилиям Организации Объединенных Наций по решению ключевых глобальных проблем.
3. В этом контексте Ассамблея придает большое значение Повестке дня в области устойчивого развития ООН на период до 2030 года, принятой на Глобальном саммите в сентябре 2015 года, и 17 Целям в области устойчивого развития (ЦУР), намеченным для выполнения этой масштабной и комплексной повестки к 2030 году. Ассамблея положительно отмечает тот факт, что вместе с ЦУР были разработаны соответствующие задачи и показатели, которые позволяют отслеживать процесс достижения Целей.
4. Ассамблея особенно приветствует тот факт, что в Повестке дня до 2030 года акцент делается на права человека, верховенство права и надлежащее управление через демократические институты, что неразрывно связывает Повестку дня с основными ценностями, на которых зиждется Совет Европы.

¹ *Обсуждение в Ассамблее* 9 апреля 2019 г. (12-е заседание) (см. док. 14848, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Адан Силва, и док. 14861, заключение Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Петра Байр). *Текст, принятый Ассамблеей* 9 апреля 2019 г. (12-е заседание).

См. также рекомендацию 2150 (2019).

5. Ассамблея также положительно отмечает тот факт, что проблематике гендерного равенства как одной из "сквозных" тем придается большое значение во всех разделах Повестки дня до 2030 года, и полностью поддерживает такой подход. Она высоко оценивает усилия, предпринимаемые Организацией Объединенных Наций для борьбы с насилием в отношении женщин и бытовым насилием в качестве приоритетной задачи.

6. Осуществление Повестки дня до 2030 года потребует полной мобилизации от всех заинтересованных сторон. Хотя ответственность за достижение ЦУР в первую очередь лежит на национальных властях государств-членов Организации Объединенных Наций, региональные организации, такие как Совет Европы, могут способствовать эффективной трансформации глобальных мер по достижению устойчивого развития в конкретные действия на национальном уровне.

7. В этом плане Ассамблея ссылается на Резолюцию A/RES/73/15 Генеральной Ассамблеи ООН "Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Советом Европы", в которой Генеральная ассамблея приветствует вклад Совета Европы в осуществление Повестки дня до 2030 года в Европе и за ее пределами. Она отмечает, что наша Организация уже способствует достижению 13 из 17 ЦУР, в частности ЦУР 5, 10 и 16, которые предусматривают соответственно достижение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек, сокращение неравенства и обеспечение всеобщей социальной защиты и беспрепятственного доступа к правосудию.

8. Для того чтобы его вклад был максимально весомым, Совет Европы должен в полной мере использовать свои сильные стороны, такие как его уникальная и широко признанная нормотворческая деятельность, результатом которой стал целый ряд этапных конвенций, его многосторонняя структура, его механизм мониторинга и информации, поддержка, которую он оказывает своим государствам-членам, его положение в качестве платформы обмена информацией, опытом и положительными наработками и, наконец, глобальный характер его деятельности.

9. Главная сила Совета Европы – это его конвенционная система. Ее эффективность обеспечивается уникальными органами и процедурами мониторинга и отслеживания, которые позволяют оценивать выполнение государствами-членами конвенций на основе измеряемых показателей и индикаторов. Это позволяет сформировать уникальную и жизненно важную базу данных как для определения успехов, так и для выявления проблем; в целом ряде случаев эти данные могут применяться и в отношении некоторых ЦУР. Поскольку многие ЦУР и конкретные задачи коррелируются с обязательствами, вытекающими из соответствующих конвенций Совета Европы, его государства-члены юридически обязаны руководствоваться Целями, включенными в Повестку дня до 2030 года, и соответствующими задачами.

10. В соответствии с Резолюцией A/RES/73/15 Генеральной ассамблеи ООН Парламентская ассамблея признает необходимость того, чтобы Организация Объединенных Наций и Совет Европы продолжали работать сообща, в рамках своих мандатов, с целью ускорения темпов достижения Целей в области устойчивого развития для выполнения Повестки дня на период до 2030 года.

11. Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы, а в соответствующих случаях государства-наблюдатели и государства, парламенты которых имеют статус наблюдателя или партнера в укреплении демократии при Ассамблее:

- 11.1. в полном объеме выполнять свои обязательства по достижению ЦУР;
- 11.2. подписать и ратифицировать, а также эффективно применять юридические документы Совета Европы, в частности те, которые непосредственно способствуют достижению ЦУР;
- 11.3. при информировании мониторинговых органов Совета Европы упоминать там, где это следует, соответствующие ЦУР;
- 11.4. систематически упоминать о соответствующих обязательствах, вытекающих из правовых документов Совета Европы, Договаривающимися Сторонами которых они являются, и в полной мере использовать этот механизм информирования при осуществлении процедуры мониторинга их соблюдения в контексте оценки хода достижения ЦУР, в том числе при представлении добровольных национальных обзоров;
- 11.5. включать парламентариев в свои национальные структуры и делегации на различных этапах рассмотрения ЦУР, в том числе на сессиях Политического форума высокого уровня по устойчивому развитию и Генеральной Ассамблеи ООН, а также на тематических мероприятиях, и предоставлять им возможность активно участвовать в этих процессах и мероприятиях;
- 11.6. привлекать организации гражданского общества к анализу процесса достижения ЦУР, в т.ч. к подготовке добровольных национальных обзоров;
- 11.7. предложить оценку действенности национального законодательства с точки зрения того, способствует или препятствуют законы решению задач, поставленных в рамках ЦУР.

12. Ссылаясь на резолюцию 2272 (2019) "Достижение Целей в области устойчивого развития: необходимость синергетического взаимодействия всех заинтересованных сторон – от парламентариев до местных властей", Ассамблея призывает также парламенты государств-членов и государств-наблюдателей Совета Европы, а также парламенты, имеющие статус наблюдателя или партнера в укреплении демократии при Ассамблее:

- 12.1. играть активную роль в достижении ЦУР, в определении приоритетов, в обеспечении прогресса, а также играть определенную роль в осуществлении мониторинга и проведении оценки усилий, предпринимаемых отдельными странами с целью достижения ЦУР;
- 12.2. добиваться, чтобы ее члены входили в состав делегаций соответствующих стран на Генеральной ассамблее Организации Объединенных Наций;
- 12.3. обеспечить, чтобы добровольные национальные обзоры, в том числе их бюджетные аспекты, вначале были представлены и обсуждены в национальных парламентах;

12.4. провести обсуждение деятельности Организации Объединенных Наций, с тем чтобы повысить уровень осведомленности населения о ее центральной роли как краеугольного камня многосторонней системы, а также рассказать о тех благах, которые выполнение Повестки дня ООН до 2030 года принесет для повседневной жизни каждого человека.

13. Ассамблея призывает Генерального секретаря Совета Европы:

13.1. продолжать подчеркивать взаимосвязь деятельности Совета Европы и процесса выполнения Повестки дня до 2030 года, в частности:

13.1.1. предложить различным межправительственным комитетам и структурам регулярно включать в свои повестки дня вопрос о Повестке дня ООН до 2030 года с привязкой к соответствующим конвенциям Совета Европы, а также стимулировать обмен опытом и полезными наработками для ускорения достижения ЦУР;

13.1.2. особо отмечать различные мероприятия, в том числе в соседних регионах, которые способствуют достижению соответствующих ЦУР;

13.1.3. поднимать вопросы, связанные с Повесткой дня до 2030 года, при посещении стран, а также предложить делать это партнерам Совета Европы;

13.2. обеспечить, чтобы Совет Европы был должным образом представлен, а его вклад был достоянием гласности на различных этапах рассмотрения ЦУР, в том числе на сессиях Политического форума высокого уровня по устойчивому развитию и на Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций, а также на тематических мероприятиях;

13.3. определить, каким образом можно было бы наглядно и согласованно представить Совет Европы в штаб-квартире Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке;

13.4. изучить возможность организации Советом Европы совместно с профильными учреждениями системы ООН в 2022 году многодневной региональной европейской конференции по отдельным ЦУР, достижению которых способствует Совет Европы;

13.5. рассмотреть варианты привлечения бизнес-сообщества, с тем чтобы способствовать формированию стабильного и ответственного бизнеса в соответствии с Повесткой дня ООН до 2030 года.

14. Ассамблея призывает Организацию Объединенных Наций:

14.1. более эффективно использовать уникальный опыт Совета Европы в области прав человека и парламентской демократии, соответствующие стандарты, в частности, содержащиеся в них полезные ориентиры, а также доклады по итогам мониторинга;

14.2. признать, популяризировать и в полной мере использовать вклад Совета Европы в достижение ЦУР;

14.3. продолжать пропагандировать правовые документы Совета Европы, открытые для государств, не являющихся членами Совета Европы.

15. Со своей стороны Ассамблея постановляет:

15.1. регулярно рассматривать ход достижения ЦУР и в полной мере выполнять свою роль в качестве платформы для обмена национальным опытом и полезной практикой;

15.2. увеличить парламентский вклад в достижение ЦУР и активизировать диалог с Организацией Объединенных Наций, делая акцент на взаимодополняемости Совета Европы и Организации Объединенных Наций, включая учреждения, расположенные в Женеве и в Вене;

15.3. проводя свои мероприятия, в том числе в соседних регионах, указывать, что они способствуют достижению соответствующих ЦУР.



Резолюция 2272 (2019)¹
Предварительное издание

**Достижение Целей в области устойчивого развития:
необходимость синергетического взаимодействия всех
заинтересованных сторон – от парламентов до местных
властей**

Парламентская ассамблея

1. 25 сентября 2015 года 193 страны приняли Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и включенные в нее 17 Целей в области устойчивого развития (ЦУР). Повестка дня до 2030 года отражает концепцию будущего, которое должно быть более честным, более справедливым и более экологичным, сочетая в себе три аспекта устойчивого развития (экономический, социальный и экологический). Речь идет о соблюдении прав каждого человека и при этом никто не должен быть забыт.
2. Достижение ЦУР - это в первую очередь обязанность правительств. Однако для достижения успеха необходимы мобилизация, участие и поддержка всех заинтересованных структур, включая парламенты, местные и региональные власти, граждан и гражданское общество, особенно молодежь.
3. Национальные парламенты как органы законодательной власти, представляющие народ и контролирующие деятельность правительства, призваны сыграть ключевую роль в достижении ЦУР. Хотя некоторые страны уже создали механизмы для привлечения парламентов к процессу достижения и мониторинга этих целей, зачастую парламентам отводится лишь пассивная консультативная роль. Вызывает сожаление и тот факт, что как правило члены парламентов незнакомы с Повесткой дня до 2030 года. В этом контексте Ассамблея приветствует масштабную информационно-просветительскую деятельность и работу по наращиванию потенциала, проводимую для парламентариев Межпарламентским союзом.
4. Местные и региональные власти играют решающую роль в успешном проведении экономических, социальных и экологических преобразований, необходимых для достижения ЦУР. Их близость к ситуации на местах, к гражданам и их полномочия по регулированию государственных инвестиций означают, что они занимают идеальное положение для того, чтобы выявлять и устранять недостатки в области устойчивого развития.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 9 апреля 2019 г. (12-е заседание) (см. док. 14851, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Дженнифер де Тиммерман). Текст, принятый Ассамблеей 9 апреля 2019 г. (12-е заседание).*

5. Парламентская ассамблея с интересом отмечает ежегодное проведение Политического форума высокого уровня для мониторинга процесса достижения ЦУР. Тем не менее, она сожалеет по поводу того факта, что добровольные национальные обзоры, представляемые в этой связи, не проходят какого-либо контроля и что другие заинтересованные стороны (парламенты, местные и региональные власти и гражданское общество) не привлекаются систематически к этой работе, что чревато ослаблением всей этой деятельности.

6. Парламентская ассамблея ссылается на резолюцию 2271 (2019) "Укрепление сотрудничества с Организацией Объединенных Наций в выполнении Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 года" и, в частности, на пункты 11.2, 11.5 и 12 этой резолюции.

7. В свете изложенного Ассамблея полагает настоятельно необходимым усилить роль национальных парламентов в достижении и мониторинге ЦУР и призывает парламенты активно подключиться к этой работе. В частности, она предлагает им:

7.1. поручить своим правительствам разработать стратегии устойчивого развития и в соответствующих случаях согласовать их с ЦУР, направить их в парламент для рассмотрения и обсуждения и регулярно докладывать о ходе реализации этих стратегий;

7.2. ориентировать законодательную работу на достижение ЦУР и, в частности:

7.2.1. представить предложения по принятию новых законов или внесению изменений в действующее законодательство, с тем чтобы сформировать законодательство, отвечающее требованиям ЦУР;

7.2.2. обеспечить логичность законодательства, предлагаемого правительствами, и отклонять законопроекты, которые не согласуются с ЦУР, установив требование, чтобы все законопроекты систематически сопровождалась оценкой их воздействия на достижение ЦУР и становились предметом общественного обсуждения;

7.2.3. определить те международные соглашения, которые имеют принципиальное значение для достижения ЦУР, и оказать на правительство давление с целью скорейшей ратификации этих соглашений;

7.3. создать специальный орган/комитет для мониторинга достижения ЦУР;

7.4. призвать правительства регулярно представлять обоснование бюджетных предложений с учетом ЦУР;

7.5. использовать все парламентские надзорные механизмы, такие как приглашение членов правительства на заседания парламента, направление письменных вопросов членам правительства, слушания, проводимые парламентскими комитетами, и консультации, с тем чтобы правительства

ощущали ответственность за достижение ЦУР, привлекая при этом всегда, когда это возможно, гражданское общество, частный сектор и СМИ;

7.6. повысить уровень осведомленности населения о ЦУР, проводя кампании и просветительские мероприятия, и включить вопрос устойчивого развития в школьные программы.

8. С целью активизации процесса достижения ЦУР Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы:

8.1. привлекать членов парламента и представителей местных и региональных властей к участию в органах, которые возглавляют/координируют работу по достижению ЦУР, с тем чтобы представить мнения избирателей и предложить институциональную поддержку;

8.2. привлекать членов правительства, представителей местных и региональных властей и гражданского общества к подготовке добровольных национальных обзоров и к участию в проводимых ежегодно Политических форумах высокого уровня.

9. Ассамблея предлагает Конгрессу местных и региональных властей Совета Европы и Европейскому центру глобальной взаимозависимости и солидарности Совета Европы ("Центр Север-Юг") включить ЦУР в свою рабочую программу.

10. В заключение, Ассамблея приветствует работу, проводимую различными комиссиями с целью достижения ЦУР, в частности, в таких областях, как борьба с бедностью (Цель 1), здравоохранение и благополучие (Цель 3), качество образования (Цель 4), гендерное равенство (Цель 5), сокращение масштабов неравенства (Цель 10), борьба с изменением климата (Цель 13) и мир, правосудие и укрепление институтов (Цель 16). Она призывает членов Ассамблеи ссылаться на Цели в области устойчивого развития в своих докладах и предлагать всякий раз, когда это целесообразно, конкретные рекомендации в отношении их достижения.



Резолюция 2273 (2019)¹
Предварительное издание

Создание в Европейском союзе механизма соблюдения норм демократии, верховенства права и основных прав

Парламентская ассамблея

1. В октябре 2016 года Европейский парламент принял резолюцию о создании в Европейском союзе комплексного, юридически обязывающего, постоянно действующего механизма для мониторинга положения дел в сфере демократии, верховенства права и прав человека в 28 государствах-членах и для обеспечения соблюдения основополагающих ценностей Европейского союза, закрепленных в Статье 2 Договора о Европейском союзе, а также соблюдения в государствах-членах европейских договоров. Ввиду бездействия компетентных учреждений Европейского союза Европейский парламент в резолюции от 14 ноября 2018 года еще раз призвал незамедлительно создать такой механизм.

2. Парламентская ассамблея признает, что такая инициатива с точки зрения Европейского союза является вполне законной и логичной, при этом сам Европейский парламент отмечает, что сфера применения существующих механизмов, созданных как Европейской комиссией, так и Европейским советом, довольно ограничена.

3. Ассамблея полагает, что инициатива Европейского парламента, которая все еще находится на стадии обсуждения, требует серьезного осмысления, поскольку в предложенном механизме конкретно упоминается система Совета Европы и говорится о достижении синергетического взаимодействия между двумя организациями. Предлагаемый механизм по сути и сфере применения несомненно влияет на Совет Европы, разработанные им стандарты и механизмы применения его конвенций: этот механизм отсылает к "достоянию" Совета Европы и включает в свою нормативно-правовую базу несколько конвенций Совета Европы, в частности Европейскую конвенцию о правах человека (СЕД № 5) и Европейскую социальную хартию (пересмотренную) (СЕД № 163), Стороной которых Европейский союз не является; в рамках этого механизма некоторым органам Совета Европы – Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), Группе государств по борьбе с

¹ *Обсуждение в Ассамблее* 9 апреля 2019 г. (13-е заседание) (см. док. 14850, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам, докладчик: г-жа Петра Де Суттер, док. 14862, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: лорд Ричард Балф, и док. 14860, заключение Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами (Комиссия по мониторингу), докладчик: г-н Андрей Ширцель). *Текст, принятый Ассамблеей* 9 апреля 2019 г. (13-е заседание).

См. также рекомендацию 2151 (2019).

коррупцией (ГРЕКО), Комиссару по правам человека Совета Европы, Конгрессу местных и региональных властей Совета Европы и Европейской комиссии по эффективности правосудия (СЕРЕЈ), - будет предложено сотрудничать с Европейским союзом.

4. Ассамблея напоминает, что Совет Европы и Европейский союз для достижения своих институциональных целей опираются на высокие стандарты в области прав человека, верховенства права и демократии. После подписания в 2007 году Меморандума о взаимопонимании Совет Европы и Европейский союз сформировали стратегическое партнерство, основанное на этих общих ценностях, что делает синергетическое взаимодействие и объединение усилий совершенно необходимыми. Сегодня обе организации совместно отвечают за эффективное функционирование своей нормативно-правовой базы, обеспечивая, чтобы любое дублирование компетенций не создавало конфликта, а также обеспечивая последовательную интерпретацию этого набора общих основных ценностей и принципов, для того чтобы не допустить разночтений по поводу того, что собой представляют основные ценности и как они должны соблюдаться на европейском континенте.

5. В последние годы Ассамблея неоднократно излагала свою позицию в отношении того, как достичь взаимодополняемости действий обеих организаций, в частности в резолюции 1427 (2005) и рекомендации 1696 (2005) "О планах создания Агентства Европейского Союза по основным правам", рекомендации 1744 (2006) "О дальнейших шагах по итогам Третьего саммита: Совет Европы и Агентство Европейского Союза по основным правам", резолюции 1756 (2010) и рекомендации 1935 (2010) "Недопущение дублирования Агентством Европейского союза по основным правам деятельности Совета Европы", резолюции 1836 (2011) и рекомендации 1982 (2011) "О последствиях Лиссабонского договора для Совета Европы", рекомендации 2027 (2013) "Правозащитная повестка дня Европейского союза и Совета Европы: сложение усилий, а не дублирование!", резолюции 2029 (2015) и рекомендации 2060 (2015) "Выполнение Меморандума о взаимопонимании между Советом Европы и Европейским союзом" и рекомендации 2065 (2015) "Европейские институты и права человека в Европе".

6. Ассамблея решительно подтверждает, что в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании 2007 года сотрудничество между двумя организациями будет основано на "принципах неделимости и универсальности прав человека, стандартах, установленных в этой области в важнейших документах Организации Объединенных Наций и Совета Европы, в частности в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также на сохранении целостности правозащитной системы в Европе". Кроме того, в нем указывается, что "Европейский союз рассматривает Совет Европы в качестве главного общеевропейского центра информации о правах человека" и что "Совет Европы останется ориентиром в области прав человека, верховенства права и демократии в Европе". Она приветствует тот факт, что многие конвенции Совета Европы, а также рекомендации Комитета министров содержат стандарты, считающиеся сегодня "достоянием Сообщества", что не ставит под сомнение логику функционирования Организации. В Меморандуме о взаимопонимании, кроме того, учреждениям Европейского союза предлагается указывать соответствующие нормы Совета Европы "в качестве эталона в документах Европейского союза" и "в соответствующих случаях" принимать во внимание решения и выводы органов Совета Европы.

7. В Совете Европы существует множество органов, имеющих право собирать данные из государств-членов, оценивать соблюдение государствами-членами общих

обязанностей, а также конкретных и договорных обязательств или же формулировать замечания и рекомендации по вопросам демократического правления, верховенства права и соблюдения прав человека для государств-членов. Ассамблея отмечает, что Совет Европы действует в качестве партнера Европейского союза, обеспечивая базу для процесса принятия решений в Европейском союзе в отношении стран, которые являются также государствами-членами Совета Европы. Вклад Совета Европы в осуществляемые в настоящее время в Европейском союзе инициативы в области верховенства права, особенно заключения Венецианской комиссии, оказался весьма полезным.

8. Ассамблея напоминает, что начиная с 1993 года она использует процедуру мониторинга выполнения государствами-членами обязательств, взятых при вступлении в Совет Европы, которая осуществляется Комиссией по мониторингу. Эта процедура может применяться в отношении любого из государств-членов. Более того, при закрытии процедуры мониторинга с соответствующим государством осуществляется постмониторинговый диалог. Такая процедура позволяет рассматривать вопросы, касающиеся функционирования демократических институтов в государствах-членах. И, наконец, она обеспечивает выполнение обязательств, взятых государствами-членами, в отношении которых не проводится специальная процедура мониторинга, посредством использования периодических обзорных докладов, которые составляются на страновой основе.

9. Ассамблея предлагает Европейскому союзу при необходимости ссылаться на работу Комиссии по мониторингу.

10. Ассамблея должна обеспечить, чтобы ее собственная работа в этой области также служила источником информации для Европейского союза в рамках различных осуществляемых в Европейском союзе процедур или инициатив по обеспечению верховенства права, включая работу Комиссии по мониторингу Ассамблеи и соответствующую работу, проводимую ее общими комиссиями, в частности выводы и рекомендации по конкретным странам, содержащиеся в страновых и тематических докладах и резолюциях.

11. Ассамблея признает, что сотрудничество, сложившееся между Советом Европы и учреждениями и агентствами Европейского союза, в частности с Агентством по основным правам, носит позитивный характер и способствует укреплению европейской системы продвижения основных прав и укрепления взаимного доверия, на которых построено сотрудничество между европейскими государствами.

12. В ответ на нарастание в Европейском союзе обеспокоенности по поводу дефицита демократии в некоторых из его государств-членов, в Европейском союзе были задействованы несколько механизмов мониторинга соблюдения норм верховенства права, а также начаты несколько инициатив по мониторингу соблюдения норм верховенства права, которые функционируют с участием различных институтов Европейского союза и по разным парадигмам, различаясь как по характеру, так и по возможностям принуждения.

13. Отвечая на ранее предпринятые Европейским союзом инициативы по созданию механизмов мониторинга соблюдения норм верховенства права и прав человека, Ассамблея часто высказывала сомнения и отмечала опасность создания двойных механизмов, двойных стандартов, фрагментации или несогласованности применяемых

стандартов и "выбора удобного форума", а также опасность непродуктивного расходования ограниченных бюджетных ресурсов в ситуациях, когда такого рода механизм уже существует в рамках Совета Европы. В связи с этим она полагает исключительно важным сохранить приоритет Совета Европы при оценке соблюдения государствами-членами Европейского союза, а также государствами-членами, не входящими в Европейский союз, общих основных ценностей.

14. Ассамблея также напоминает, что действующие процедуры обеспечения соблюдения и мониторинга прав человека, а также принципов верховенства права и демократии, установленные Советом Европы или Европейским союзом, зависят от сотрудничества с национальными властями и организациями. В связи с этим Ассамблея выражает обеспокоенность по поводу того, что, по мнению национальных властей, многочисленные рекомендации, принимаемые различными европейскими органами, могут вылиться в институциональную усталость и поставить под угрозу способность вырабатывать здоровую государственную политику.

15. Ассамблея полагает, что Совет Европы и Европейский союз взяли на себя логичное политическое обязательство более эффективно использовать существующие стандарты и процедуры, с тем чтобы создать благоприятную среду для эффективного пользования правами человека и гражданскими свободами. Ассамблея полагает, однако, полезным принять ряд практических мер, которые усилили бы эти политические обязательства, позволили прояснить и оптимизировать роли и задачи сторон и одновременно ликвидировать или свести к минимуму опасность того, что в долгосрочном плане возникнут двойные стандарты и дублирование механизмов или предпринимаемых действий. Она напоминает, что в соответствии с ее ранее принятыми рекомендациями следует избегать ненужного дублирования работы в области прав человека, верховенства права и демократии.

16. В связи с этим Ассамблея предлагает Европейскому союзу в рамках существующих в ЕС процедур и его инициатив по обеспечению соблюдения ценностей, гарантируемых Статьей 2 Договора о Европейском союзе:

16.1. поддержать эффективное соблюдение на европейском уровне установленных норм, используя разработанные Советом Европы "стандарты верховенства права", включая прецедентную практику Европейского суда по правам человека, соответствующие рекомендации Комитета министров, стандарты и заключения Венецианской комиссии (включая "Вопросник по верховенству права"), а также рекомендации, заключения и/или выводы других профильных органов Совета Европы;

16.2. использовать имеющиеся доклады, заключения и рекомендации консультативных и мониторинговых органов Совета Европы, не только цитируя их в качестве источника норм в документах, принимаемых органами Европейского союза, но и учитывая заключительные выводы этих органов при оценке институтами Европейского союза ситуации с целью выявления проблем, связанных с верховенством права, а также в качестве руководств при подготовке предложений в отношении любых конкретных действий;

16.3. при оценке того, была ли решена проблема в связи с верховенством права или же она прекратила свое существование, связываться с профильными

органами Совета Европы, которые приняли заключение или рекомендацию, для обеспечения согласованности мнений и выводов. Политические действия в случае сообщений о несоблюдении нормативно-правовых положений, действующих в Европейском союзе, должны, как и раньше, инициироваться Европейским союзом, а Совет Европы, со своей стороны, будет обеспечивать правовую и техническую оценку соблюдения норм в пределах компетенции своих мониторинговых или консультативных органов;

16.4. предусмотреть во всех механизмах Европейского союза гарантии, призванные обеспечить, чтобы проводимая Европейским союзом оценка или его действия не отражались на существующих процедурах, разработанных консультативными или мониторинговыми механизмами Совета Европы, как это предусмотрено в Статье 53 Хартии основных прав Европейского союза.

17. Ассамблея приветствует активизацию участия Европейского союза в работе ряда органов Совета Европы, что способствует достижению большей согласованности подходов к действиям обеих организаций в соответствующих областях и в отношении заинтересованных стран. Такое здоровое сотрудничество должно продолжаться, причем это совсем необязательно должно сопровождаться заключением каких-то официальных договоренностей между организациями. Однако в ряде случаев создание определенной официальной базы не только помогло бы укрепить концепцию общих ценностей в области прав человека, верховенства права и демократии, но и позволило бы избежать опасности фрагментации и появления разделительных линий при применении стандартов в Европе.

18. В связи с этим, учитывая расширение участия Европейского союза в работе мониторинговых органов Совета Европы, Ассамблея призывает Европейский союз:

18.1. возобновить процесс переговоров по вопросу присоединения к Европейской конвенции о правах человека с целью обеспечения единообразия стандартов в области прав человека на всей территории Европы;

18.2. присоединиться к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД № 173) и ускорить процесс переговоров по вопросу его участия в Группе ГРЕКО, с тем чтобы способствовать повышению уровня координации осуществляемых в Европе мер по борьбе с коррупцией.

19. Кроме того, с целью присоединения Европейского союза к Европейской социальной хартии (пересмотренной) (СЕД № 163), за что неоднократно ратовал Европейский парламент, Ассамблея призывает Европейский союз обеспечить более тесное согласование законодательства Европейского союза с Европейской социальной хартией и призывает государства-члены включить в Европейскую социальную хартию положение о присоединении, которое позволяло бы присоединение Европейского союза.

20. Следует также отметить, что в резолюции Европейского парламента о создании в Европейском союзе механизма обеспечения соблюдения норм демократии, верховенства права и основных прав важная роль в новом механизме отводится национальным парламентам и содержится призыв укреплять межпарламентский диалог между Европейским парламентом и национальными парламентами. Так же, как и Европейский парламент, Ассамблея убеждена, что национальные парламенты, находясь в

непосредственном контакте с гражданами, имеют прекрасные возможности для выявления недостатков и определения индикаторов, позволяющих измерять соблюдение общих ценностей. Однако она считает также, что, если говорить об обратной связи, отсутствие у национальных парламентов информации о рекомендациях различных европейских институтов в контексте функционирования механизмов, обеспечивающих соблюдение норм верховенства права, оказывает пагубное воздействие на укрепление системы защиты прав человека и верховенства права в Европе.

21. Ассамблея полагает, что, являясь общеевропейским форумом межпарламентского диалога, принимающим документы, позволяющие национальным правительствам и парламентам точно понять, какие именно стандарты следует продвигать Европе, она могла бы занять особое место в регулярном взаимодействии между институтами Европейского союза и делегациями национальных парламентов, которые участвуют в работе Ассамблеи. Поэтому она подтверждает готовность ежегодно проводить межпарламентскую дискуссию по вопросам верховенства права, которая позволяла бы европейским руководителям и органам пообщаться с национальными парламентами.

22. В связи с этим Ассамблея постановляет предложить Европейскому союзу совместно проводить ежегодные парламентские дебаты по вопросам верховенства права, используя для этого платформу Парламентской ассамблеи, с тем чтобы:

22.1. более полно информировать национальные парламенты о выводах и рекомендациях, содержащихся в различных докладах о соблюдении государствами-членами стандартов прав человека, верховенства права и демократии, подготовленных Советом Европы и Европейским союзом, способствуя тем самым превращению этих рекомендаций, советов и выводов в национальные меры по обеспечению соблюдения соответствующих норм;

22.2. позволить национальным парламентам информировать европейские институты о своих приоритетных проблемах;

22.3. помочь создать общее ощущение того, что ситуация в данной стране не является уникальной и что другие страны сталкиваются с аналогичными проблемами.

23. Ассамблея призывает Европейский парламент активизировать взаимное сотрудничество с целью дальнейшего укрепления парламентского измерения в вопросах, связанных с обеспечением верховенства права.

24. И, наконец, создание в Европейском союзе механизмов обеспечения верховенства права, продолжающиеся инициативы и их последствия для Совета Европы заслуживают более тщательного анализа и осмысления на уровне самой Ассамблеи, с тем чтобы определить, как эти события повлияют на ее собственное функционирование с точки зрения совместимости с ее процедурами мониторинга соблюдения обязательств, взятых на себя государствами-членами.



Резолюция 2274 (2019)¹
Предварительное издание

Освободить парламенты от сексизма и сексуальных домогательств

Парламентская ассамблея

1. Насилие на гендерной почве отражается на всех аспектах жизни. И мир политики не является в этом плане исключением. На волне, созданной движением "#MeToo", многие женщины-политики начали высказываться. Их личные свидетельства и опыт – это отнюдь не отдельные случаи: они свидетельствуют о существовании некой модели повсеместного и систематического насилия на гендерной почве в отношении женщин в политике по всему миру, о чем свидетельствует доклад "Насилие в отношении женщин в политике", опубликованный в 2018 году Специальным докладчиком ООН по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях.

2. Парламентская ассамблея выражает глубочайшую озабоченность по поводу выводов регионального исследования "Сексизм, домогательства и насилие в отношении женщин в парламентах в Европе", которое было проведено в 2018 году совместно с Межпарламентским союзом (МПС). На основе конфиденциальных личных собеседований с женщинами-парламентариями и сотрудницами национальных парламентов авторы исследования вскрывают вызывающий тревогу уровень сексизма, сексуальных домогательств и насилия на гендерной почве в национальных парламентах, широко распространенную практику замалчивания и отсутствие надлежащих механизмов, позволяющих сигнализировать о насилии, защитить жертв и наказать виновных.

3. Ассамблея еще раз решительно осуждает все формы насилия на гендерной почве в отношении женщин как одно из нарушений прав человека и серьезнейшее препятствие для достижения гендерного равенства. Она решительно поддерживает Конвенцию Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210, "Стамбульская конвенция") как наиболее комплексный международный юридически обязывающий документ в этой области.

4. Сексизм и насилие в отношении женщин в политике влияют на основы демократии: они мешают женщинам в полном объеме и на равноправной основе участвовать в политической жизни и выражать свою точку зрения; они ограничивают их право

¹ *Обсуждение в Ассамблее* 9 апреля 2019 г. (13-е заседание) (см. док. 14843, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Торхильдур Сунна Эвардоттир). *Текст, принятый Ассамблеей* 9 апреля 2019 г. (13-е заседание).
См. также рекомендацию 2152 (2019).

голосовать и баллотироваться на общественно значимые должности; в конечном итоге, они снижают репрезентативность и подрывают легитимность избранных институтов. Сексизм и насилие в отношении женщин в парламентах препятствуют доступу женщин к руководящим должностям и отражаются на их способности выполнять свои депутатские обязанности.

5. Несмотря на влияние, оказываемое на жертв, соблюдение основных прав и надлежащее функционирование демократии, насилие в отношении женщин в политике как особое явление пока что не получило должного внимания. Общество зачастую закрывает глаза на сексизм и сексуальные домогательства, считая это ценой, которую женщины платят за то, чтобы заниматься политикой. И сексизм, и сексуальные домогательства становятся столь банальным и укоренившимся явлением, что многие женщины-политики даже не сознают, что являются жертвами особой формы насилия на гендерной почве. Некоторые предпочитают не сообщать об актах сексизма и сексуальных домогательствах, поскольку это подорвало бы их политический авторитет или нанесло ущерб их политическим партиям. В целом, среди парламентариев превалирует культура безнаказанности сексизма.

6. Для изменения такого положения дел исключительно важно повысить уровень информированности о сексизме и насилии в отношении женщин в политике и добиться изменения менталитета. В этой связи Ассамблея напоминает об инициативе "Не в моем парламенте" ("[#NotInMyParliament](#)"), которая была начата ее председателем Лилиан Мори Паскье по итогам регионального обследования, проведенного совместно с МПС, и полностью поддерживает эту инициативу.

7. В то же время Ассамблея полагает, что для того чтобы осознание привело к ощутимым изменениям, ряд игроков на политической арене должны усилить свои стратегии, законодательство и иные меры, имеющие целью положить конец сексизму и насилию в отношении женщин в политике, а также активизировать сбор данных, мониторинг и исследования в этой сфере на национальном и международном уровне.

8. В свете этих соображений Ассамблея призывает парламенты государств-членов и государств-наблюдателей Совета Европы, а также парламенты, которые имеют статус наблюдателя или партнера в укреплении демократии при Парламентской ассамблее:

8.1. ввести или пересмотреть кодексы поведения своих членов, с тем чтобы конкретно запретить сексистские высказывания, сексистские действия и сексуальные домогательства, а также ввести наказание за нарушение этого обязательства;

8.2. рассмотреть, если этого еще не сделано, нормы иммунитета, которые освобождают членов парламента от преследования за сексуальные домогательства и насилие в отношении женщин;

8.3. создать механизмы подачи жалоб, имеющие целью предотвращение и пресечение сексуальных домогательств, сексуального насилия и ненадлежащего поведения, обеспечив при этом, чтобы:

8.3.1. они действовали в отношении парламентариев и сотрудников парламента;

8.3.2. жертвы могли направлять информацию совершенно безопасно и конфиденциально и рассчитывать на максимально оперативное и справедливое рассмотрение своей жалобы;

8.3.3. была гарантирована полная, не обусловленная партийными интересами независимость функционирования такого механизма;

8.3.4. за решениями, принимаемыми такими механизмами рассмотрения жалоб, следовали эффективные санкции, пропорциональные тяжести поступка;

8.3.5. информация о круге ведения механизмов рассмотрения жалоб, их полномочиях и каналах связи с ними регулярно распространялась с помощью надлежащих средств среди всех парламентариев и сотрудников парламентов;

8.3.6. статистические данные о функционировании таких механизмов регулярно публиковались с соблюдением конфиденциальности и включали информацию о количестве представленных жалоб, количестве открытых дел, количестве принятых решений и итогах рассмотрения таких жалоб;

8.4. создать механизмы конфиденциального консультирования жертв сексизма, сексуальных домогательств, а также сексуального насилия и ненадлежащего поведения и распространить информацию о таких механизмах;

8.5. поддержать инициативу "Не в моем парламенте" ("#NotInMyParliament") и растиражировать ее на национальном уровне;

8.6. периодически проводить обследования и общественные дискуссии с целью повышения уровня информированности о проблеме насилия в отношении женщин, в том числе в политике;

8.7. организовать обучение парламентариев и сотрудников парламента по вопросам сексизма и насилия в отношении женщин;

8.8. распространить региональное исследование "Сексизм, домогательства и насилие в отношении женщин в парламентах в Европе", подготовленное в 2018 году совместно МПС и Парламентской ассамблеей, среди парламентариев и сотрудников парламентов по соответствующим каналам и рассмотреть вопрос о переводе этого исследования и проведении аналогичных национальных исследований;

8.9. обеспечить, чтобы и мужчины, и женщины-парламентарии участвовали в усилиях по предотвращению сексизма и насилия в отношении женщин-политиков и сотрудниц парламентов и в реагировании на такие действия;

9. Кроме того, Ассамблея предлагает государствам, являющимся Сторонами Стамбульской конвенции, направлять Группе экспертов по противодействию насилию в

отношении женщин и бытовому насилию (GREVIO) информацию о насилии в отношении женщин в политике, в том числе в политических партиях, парламентах и в контексте выборов, в свете главной общей обязанности, связанной с предотвращением насилия в отношении женщин, которая зафиксирована в статье 12 Стамбульской конвенции.

10. Ассамблея призывает парламенты государств-членов и государств-наблюдателей Совета Европы, а также парламенты, которые имеют статус наблюдателя или партнера в укреплении демократии при Парламентской ассамблее:

10.1. направлять в Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин информацию о насилии в отношении женщин в политике, в том числе в политических партиях, парламентах и в контексте выборов;

10.2. поддерживать изучение связей между сексизмом, насилием в отношении женщин в политике и представленностью женщин в политике;

10.3. поддерживать мероприятия, проекты и кампании наблюдения, имеющие целью сбор данных о сексизме и насилии в отношении женщин в политике, в том числе в парламентах и в контексте выборов;

10.4. рассмотреть возможность принятия конкретного законодательства о сексизме и насилии в отношении женщин в политике.

11. Ассамблея призывает политические партии на национальном уровне и свои политические группы взять на себя обязательство считать недопустимыми любые формы насилия в отношении женщин в политике, закрепить это обязательство в своих кодексах поведения/уставах и ввести эффективные дисциплинарные процедуры против своих членов, которые нарушают это обязательство.

12. В том что касается ее собственной работы и функционирования, Ассамблея напоминает о применимости к ее членам Правила № 1292 о защите достоинства в Совете Европы и об актуальности Кодекса поведения ее членов, в котором устанавливается обязанность "уважать ценности Совета Европы и общие принципы поведения Ассамблеи и не осуществлять никаких действий, которые могли бы нанести ущерб репутации и авторитету Ассамблеи и ее членов".

13. Учитывая это, Ассамблея:

13.1. просит Генерального секретаря Парламентской ассамблеи:

3.1.1. регулярно доводить до сведения членов Ассамблеи Совета Европы правила, касающиеся защиты достоинства, которые применяются в отношении них, в письменном виде или в рамках организованного обучения;

3.1.2. организовать для членов Парламентской ассамблеи по примеру Европейского парламента дополнительное обучение по вопросам сексизма и насилия в отношении женщин;

13.2. призывает свою Комиссию по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам изменить Кодекс поведения членов Ассамблеи и, в частности:

13.2.1. ввести конкретный запрет на сексизм, сексуальные домогательства и сексуальное насилие и ненадлежащее поведение, а также обязанность учитывать правила Совета Европы о защите достоинства, сотрудничать с соответствующими механизмами и выполнять решения, которые могут быть приняты в результате процедуры, связанной с домогательствами;

13.2.2. обеспечить, чтобы рекомендации Комиссии по борьбе с домогательствами и/или решения Генерального секретаря Совета Европы, вытекающие из применения Правила № 1292, могли отслеживаться Ассамблеей в контексте своего Кодекса поведения;

13.3. просит Бюро Ассамблеи обеспечить в контексте проводимого Ассамблеей наблюдения за выборами, чтобы вопрос насилия в отношении женщин, в частности проявления сексизма и сексуальные домогательства, систематически принимался во внимание и включался в последующие редакции Руководства по наблюдению за выборами.

14. Ассамблея принимает к сведению намеченный пересмотр Правила № 1292 о защите достоинства в Совете Европы с целью повышения его эффективности и напоминает о необходимости последовательного применения Правила № 1292 и Кодекса поведения членов Ассамблеи.



Резолюция 2275 (2019)¹
Предварительное издание

Роль и обязанности политических лидеров в борьбе с разжиганием ненависти и нетерпимостью

Парламентская ассамблея

1. В Европе наблюдается нарастание разжигания ненависти, включая все формы самовыражения, имеющие целью распространение, побуждение, пропаганду и оправдание расовой ненависти, ксенофобии, исламофобии, антисемитизма и иных форм ненависти, основанных на нетерпимости, включая нетерпимость, выражающуюся в агрессивном национализме и этноцентризме, дискриминации и враждебности в отношении национальных или этнических, религиозных и лингвистических меньшинств, мигрантов и выходцев из эмигрантской среды, женщин и лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов (ЛГБТИ).

2. Политическая арена не является исключением для этой тревожной тенденции: разжигание ненависти и нетерпимость становятся элементом политической риторики и используются не только группами популистов и экстремистов, но и все чаще представителями движений или партий всего политического спектра. В значительной степени распространению и усилению разжигания ненависти способствовали информационные технологии, в результате чего разжигание ненависти стало обычным явлением в глазах широкой общественности.

3. Парламентская ассамблея обеспокоена угрозой, которую создает разжигание ненависти, когда отдельным лицам и группам, против которых оно направлено, отказывают в праве считаться людьми, делают их более уязвимыми для стигматизации, дискриминации и насилия. Разжигание ненависти разъедает социальную ткань и препятствует мирному сосуществованию разных людей. Оно создает у групп меньшинств ощущение отверженности и может способствовать отчуждению, маргинализации, формированию параллельных обществ и, в конечном итоге, радикализации. В политической дискуссии оно становится препятствием для конструктивного диалога между политическими силами, подрывая демократические ценности.

4. Ассамблея считает, что наиболее эффективным способом предотвращения разжигания ненависти является как можно более полное соблюдение принципов

¹ *Обсуждение в Ассамблее* 10 апреля 2019 г. (14-е и 15-е заседания) (см. док. 14845, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Эльвира Ковач).
Текст, принятый Ассамблеей 10 апреля 2019 г. (15-е заседание).

демократии, прав человека и верховенства права, а также распространение такой модели общества, которая охватывает все многообразие и обеспечивает уважение человеческого достоинства. Политики, наряду с другими общественными деятелями, призваны сыграть исключительно важную роль в этом процессе. Их статус и заметность позволяют им влиять на широкую аудиторию и в значительной степени определять темы и тональность публичной риторики.

5. Фактически, политики несут как политическую обязанность, так и моральную ответственность воздерживаться от разжигания ненависти и стигматизирующих формулировок, а также оперативно и недвусмысленно осуждать тех, кто это делает, поскольку их молчание может интерпретироваться как одобрение или поддержка. А тот факт, что их свобода выражения мнения защищена особенно надежно, лишь усиливает их ответственность в этом плане.

6. Ассамблея полагает необходимым принять широкий круг мер для противодействия разжиганию ненависти, начиная от саморегулирования, особенно, когда речь идет о политических движениях и партиях, и включения соответствующих положений в уставы и правила процедуры национальных и местных выборных органов, и заканчивая принятием гражданских, административных и уголовно-правовых норм, предусматривающих запрет разжигания ненависти и наказание за него, что должно рассматриваться в качестве крайней меры. Ограничения и санкции должны быть пропорциональны и ими не следует злоупотреблять для того, чтобы лишать голоса меньшинства или подавлять критику.

7. Принимаемые политическими партиями документы саморегулирования, такие как статуты и уставы, наиболее эффективны и с большей степенью вероятности будут соблюдаться, учитывая их добровольный характер. Хартия европейских политических партий в поддержку нерасистского общества, разработанная в 1998 году под эгидой Консультативной комиссии Европейского союза по вопросам расизма и ксенофобии, содержит рекомендации в отношении саморегулирования политических партий в этой сфере. Однако для того, чтобы эта Хартия оставалась актуальной и сегодня, ее следует обновить с учетом различных форм ненависти по всевозможным мотивам, а также с учетом технических средств, применяемых в настоящее время для ее распространения. Следует также устранить одно из основных слабых мест, а именно отсутствие в Хартии мер наказания за нарушения.

8. СМИ, включая социальные СМИ, призваны играть важную роль с точки зрения снижения действенности разжигания ненависти посредством предоставления точной, неискаженной информации, без выпячивания случаев стигматизации или оскорбительных высказываний, в том числе со стороны политических лидеров.

9. Ассамблея ссылается на обмен письмами между Генеральным секретарем Совета Европы и основными структурами, занимающимися информационными технологиями, с тем чтобы способствовать формированию открытого и безопасного Интернета, где в киберсреде уважаются права человека, демократия и верховенство права, считая это полезным примером диалога и сотрудничества с интернет-посредниками.

10. Ассамблея высоко оценивает работу, проводимую Европейской комиссией против расизма и нетерпимости (ЕКРН) в этой области, и поддерживает, в частности, ее Общеполитическую рекомендацию № 15, в которой предусмотрен широкий спектр мер

по предотвращению и пресечению разжигания ненависти, оказанию поддержки ее жертвам и призыв к саморегулированию государственных и частных структур, включая выборные органы и политические партии.

11. Парламентская ассамблея напоминает о созданном ею "Парламентском альянсе против ненависти", который представляет собой сеть парламентариев, взявших на себя обязательство открыто, твердо и инициативно выступать против расизма, ненависти и нетерпимости по любым мотивам и в любых проявлениях, считая, что этот альянс является образцом форума для дискуссии и обмена положительным опытом, который следует тиражировать в национальных парламентах. Она также напоминает о "Движении против разжигания ненависти" и о том, что, хотя эта кампания Совета Европы завершилась в 2017 году, национальные парламенты продолжают эту работу.

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

12.1. отслеживать ситуацию в том, что касается разжигания ненависти, в том числе в политической риторике, и собирать точные сопоставимые данные в отношении его характера и частотности с разбивкой по мотивам дискриминации, целевым группам, типам виновных и используемым каналам;

12.2. выполнить Общеполитическую рекомендацию ЕКРП № 15, включив соответствующие положения в свое административное, гражданское, а в крайнем случае, и в уголовное законодательство;

12.3. призвать политические движения и партии принять документы саморегулирования, такие как кодексы поведения или этические хартии, которые запрещали бы их членам прибегать к разжиганию ненависти и предусматривали бы наказание за него;

12.4. призвать СМИ предоставлять точную, неискаженную и ответственную информацию по вопросам, касающимся отдельных лиц и групп, которые уязвимы для дискриминации и ненависти;

12.5. начать диалог и сотрудничество с интернет-посредниками, в частности, с социальными СМИ, с тем чтобы они приняли и применяли документы саморегулирования с целью предотвращения и пресечения разжигания ненависти, и взяли на себя обязательство удалять оскорбительный контент;

12.6. пропагандировать информационные и просветительские мероприятия, предназначенные для политиков и выборных представителей на всех уровнях, делая акцент на инициативы и меры, принятые с целью противодействия разжиганию ненависти и нетерпимости, в том числе на национальном уровне, такие как Хартия европейских партий в поддержку нерасистского общества и "Парламентский альянс против ненависти";

12.7. организовать для государственных чиновников ознакомление с основными правами, вопросами равенства и недискриминации, особенно в школах и других учебных заведениях, а также в среде, которая допускает институциональную дискриминацию, в частности, в полиции и судебной системе, в вооруженных силах, в среде юристов и врачей;

- 12.8. расширять информационно-просветительские мероприятия, предназначенные для населения в целом, с целью достижения понимания таких явлений, как расизм и нетерпимость и особенно – разжигание ненависти;
- 12.9. поддерживать национальные комитеты по проведению кампании "Движение против разжигания ненависти";
- 12.10. призывать политиков распространять, в том числе через социальные СМИ, позитивную информацию о меньшинствах в своих странах;
13. Ассамблея призывает парламенты государств-членов, а также парламенты, имеющие статус наблюдателя или партнера в укреплении демократии:
- 13.1. обеспечить парламентариев и других политических деятелей информацией и обучать их навыкам предотвращения, выявления разжигания ненависти в Интернете и в реальной жизни и реагирования на них, а также знакомить с правами человека, вопросами равенства и недопущения дискриминации, злонамеренного использования социальных сетей и других СМИ, включая дезинформацию;
- 13.2. обеспечить, чтобы их уставы и правила процедуры содержали конкретные положения, не допускающие разжигания ненависти и стигматизирующих высказываний, предусматривающие наказание за несоблюдение этих норм и создание доступных механизмов подачи жалоб;
- 13.3. сформировать исследовательские группы с участием парламентариев, экспертов и представителей гражданского общества для отслеживания фактов разжигания ненависти и подготовки рекомендаций в отношении мер по исправлению ситуации на национальном уровне.
14. Парламентская ассамблея полагает, что 25-я годовщина Европейской комиссии против расизма и нетерпимости, которая приходится на 2019 год, станет хорошей возможностью для обновления Хартии европейских политических партий в поддержку нерасистского общества посредством включения в нее санкций за нарушения, и привлечения к Хартии внимания общественности.



Резолюция 2276 (2019)¹

Предварительное издание

Прекратить враждебные высказывания и действия в спорте

Парламентская ассамблея

1. Ненависть и нетерпимость стали повсеместным явлением в сегодняшней Европе и мир спорта, который отражает общество в целом, совсем не защищен от этой реальности. Напротив, различные формы ненависти и нетерпимости, включая антисемитизм, исламофобию, гомо- и трансфобию, расизм, афрофобию, сексизм и ксенофобию, зачастую находят благодатную почву на спортивных аренах, проявляясь в вербальном и физическом насилии. Это противоречит духу состязательности, который является естественным элементом спорта, пороча и извращая его.

2. Словесные издевательства широко распространены в спортивной среде в форме оскорблений и речевок, которые можно приравнять к разжиганию ненависти и подстрекательству к насилию. Издевательства могут также носить визуальный, письменный характер, принимать форму намеков с использованием символических предметов, экстремистских изображений или проявляться в осквернении символов своих оппонентов. Эти явления зачастую носят коллективный характер и происходят в среде болельщиков, однако они могут происходить и на спортивных площадках с участием игроков, тренеров или судей, которые выступают как в роли виновников, так и в роли жертв таких издевательств.

3. Парламентская ассамблея осуждает ненависть и нетерпимость в любой форме и полагает, что не следует недооценивать последствия разжигания ненависти. Хотя в последние годы осознание этой проблемы стало более широким, так же, как и осознание необходимости ее решения, предстоит еще многое сделать для того, чтобы эффективно противодействовать ей в спортивной среде. Кроме того, следует предотвращать угрозу, которую создают популисты и иные идеологи, пытаясь манипулировать спортивными болельщиками в избирательных и политических целях, а также противодействовать ей.

4. Совет Европы принял меры против разжигания ненависти в спорте, проведя с этой целью целый ряд мероприятий, в частности, кампанию "Движение против разжигания ненависти", организованную молодежным сектором совместно с Расширенным частичным соглашением по спорту (EPAS).

¹ *Обсуждение в Ассамблее* 10 апреля 2019 г. (14-е и 15-е заседания) (см. док. 14842, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-н Горан Беус Рихемберг). *Текст, принятый Ассамблеей* 10 апреля 2019 г. (15-е заседание).

5. Ассамблея приветствует подписание в 2018 году Советом Европы меморандумов о взаимопонимании с Союзом европейских футбольных ассоциаций (УЕФА) и с Международной федерацией футбольных ассоциаций (ФИФА), полагая, что такие меморандумы являются прочным фундаментом сотрудничества для продвижения прав человека, морально-этических норм, надлежащего управления и недопущения дискриминации в футболе, который несомненно является самым популярным видом спорта в Европе, а также учитывая тот факт, что в предыдущем меморандуме разжигание ненависти конкретно упоминалось среди проявлений дискриминации, которые государства-участники обязаны предотвращать и пресекать.

6. Ассамблея сознает, насколько мощным потенциалом обладает спорт в плане изменения умонастроений. Она убеждена, что спорт в первую очередь должен быть инструментом продвижения и передачи таких ценностей, как спортивное благородство, взаимное уважение и терпимость, помимо того, что спорт благотворно воздействует на развитие личности и укрепление здоровья и является одной из общедоступных форм развлечений. В спорте не должно быть места предубеждениям и насилию, как и манипулированию чувствами болельщиков.

7. Ассамблея напоминает о своей резолюции 2131 (2016) "Спорт для всех: путь к равенству, интеграции и социальному единству", в частности о необходимости создания механизмов для регулярного и систематического отслеживания дискриминации в спорте.

8. Ассамблея полагает, что образование является ключевым элементом предотвращения ненависти и нетерпимости, в том числе в спортивной среде, в связи с чем следует обратить особое внимание на роль школ в передаче ценностей терпимости и уважения человеческого достоинства.

9. Ассамблея поддерживает Конвенцию Совета Европы по единому подходу к безопасности, защите и обслуживанию во время спортивных мероприятий, и в частности футбольных матчей, (СДСЕ № 218) и предлагает всем государствам-членам, которые еще не сделали этого, подписать и ратифицировать ее.

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

10.1. способствовать проведению исследований и сбору данных в отношении разжигания ненависти и преступлений на почве ненависти в спортивной среде. Данные должны быть сопоставимы и разбиты по географическому признаку, по видам спорта, по жертвам и виновным, с разделением между профессиональными спортсменами и спортсменами-любителями или болельщиками, а также с разбивкой по мотивам дискриминации;

10.2. включить в свои национальные планы и стратегии борьбы с разжиганием ненависти и преступлениями на почве ненависти конкретные меры по решению этих проблем в спортивной среде;

10.3. укреплять сотрудничество со спортивными организациями в вопросах, касающихся ненависти и нетерпимости, включая мониторинг происшествий и сообщения о них, а также проведение информационно-пропагандистских мероприятий, предназначенных для спортсменов, сотрудников, руководителей спортивных организаций и для населения в целом;

10.4. обеспечить, чтобы жертвы разжигания ненависти и дискриминации в спортивной среде имели доступ к механизмам, позволяющим сообщать об этом, как для защиты самих жертв, так и для регулярного мониторинга этого явления;

10.5. бороться с безнаказанностью, обеспечивая последовательное применение существующих административных и уголовных наказаний за разжигание ненависти в спортивной среде, а также использовать имеющиеся в настоящее время на спортивных площадках технологии для идентификации виновных;

10.6. проводить для населения информационно-просветительские кампании, рассказывающие об угрозах, связанных с разжиганием ненависти, имеющихся механизмах информирования об этом, а также о важности противодействия безнаказанности путем информирования о происшествиях;

10.7. включить нормы спортивной этики в школьные программы в рамках обучения основам гражданственности. Организовать для учителей физкультуры и спортивных тренеров курсы по вопросам обнаружения дискриминации и злоупотреблений в отношении спортсменов и реагирования на такие случаи, причем как на любительском, так и на профессиональном уровне;

10.8. призывать СМИ предоставлять плюралистическую неискаженную информацию о спортсменах, особенно тех, кто в наибольшей степени подвергается ненависти, а также об их результатах, и точно, без искажений сообщать о случаях разжигания ненависти и преступлениях на почве ненависти.

11. Ассамблея призывает спортивные федерации и другие спортивные организации:

11.1. включить вопросы равенства и недопущения дискриминации в проводимые ими мероприятия и способствовать продвижению демократических ценностей: предотвращать и пресекать разжигание ненависти и с этой целью укреплять сотрудничество с клубами болельщиков, организациями гражданского общества, СМИ и учебными заведениями;

11.2. назначать выдающихся спортсменов послами по вопросам равенства и недопущения дискриминации;

11.3. потребовать, чтобы все игроки официально взяли обязательство воздерживаться от разжигания ненависти и проявления ненависти и нетерпимости;

11.4. обучать всех игроков и сотрудников персонала навыкам распознавания, предотвращения и пресечения разжигания ненависти и проявлений нетерпимости;

11.5. способствовать распространению образовательных программ для спортивных болельщиков и их клубов с целью предотвращения разжигания ненависти на стадионах в ходе матчей.

12. Ассамблея подчеркивает, что спорт – это не просто соревнования, но и среда, в которой люди разного происхождения и образа жизни могут найти для себя общую основу и гармонично взаимодействовать в духе многообразия.



Резолюция 2277 (2019)¹
Предварительное издание

Роль и миссия Парламентской ассамблеи: основные вызовы на будущее

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2186 (2017) "Созыв саммита Совета Европы для подтверждения европейского единства, а также для защиты и укрепления демократической безопасности в Европе" и еще раз напоминает, что Совет Европы, созданный 70 лет тому назад для достижения большего единства между своими государствами-членами на основе общих ценностей и принципов, необходим сегодня как никогда прежде, для того чтобы способствовать решению серьезных проблем в 47 государствах-членах и в отношениях между ними, а также для того, чтобы не допустить создания новых разделительных линий.
2. Парламентская ассамблея как один из двух уставных органов Совета Европы сама играет важнейшую роль в укреплении европейского единства в условиях многообразия. Она в значительной степени способствовала процессу расширения Организации после падения Берлинской стены, в частности, подготовив заключения по вопросам вступления для другого уставного органа, Комитета министров, включая составление перечня конкретных обязательств, которые берут на себя власти государств-кандидатов после переговоров с докладчиками Ассамблеи.
3. Таким образом, Ассамблея с ее плюралистическим составом из членов национальных парламентов стала уникальным, постоянно действующим структурированным общеевропейским форумом межпарламентского диалога представителей граждан всех 47 европейских государств, выполняющим важную функцию по организации обсуждения многих вопросов, находящихся в сфере интересов и компетенции Организации (статьи 1 и 3 Устава Совета Европы (СЕД № 1)).
4. Ассамблея ссылается на свою рекомендацию 2114 (2017) "Защитить достижения Совета Европы: сохранение 65 лет успешного межправительственного сотрудничества" и напоминает, что Ассамблея, являясь "политическим двигателем" Организации, разделяет ответственность Комитета министров и государств-членов за формирование уникальной конвенционной системы Совета Европы, которая существенно помогла

¹ *Обсуждение в Ассамблее* 10 апреля 2019 г. (15-е заседание) (см. док. 14863, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Тини Кокс, и док. 14867, заключение Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам, докладчик: г-н Март ван де Вен). *Текст, принятый Ассамблеей* 10 апреля 2019 г. (15-е заседание).

См. также рекомендацию 2153 (2019).

"улучшить функционирование демократических институтов в Европе, устанавливать верховенство права повсюду в Европе, а также защищать и продвигать права всех граждан и жителей Европы".

5. Ассамблея, на которую в соответствии с Европейской конвенцией о правах человека (СЕД № 5) возлагается обязанность избирать судей Европейского суда по правам человека и которая существенно способствовала обеспечению исполнения постановлений Европейского суда государствами-членами, играет наряду с Судом и Комитетом министров, который в первую очередь отвечает за контроль исполнения постановлений Суда, важную роль в уникальной европейской системе защиты прав человека, верховенства права и демократии, ставшей маяком для остального мира.

6. Роль Ассамблеи как стража прав человека и демократии в Европе выполняется, помимо этого, путем активного направления миссий по ознакомлению с ситуацией и наблюдению за выборами, а также путем подготовки тематических или страновых докладов о состоянии прав человека, социальных прав и верховенства права и демократии в государствах-членах. Эти доклады содержат конкретные рекомендации для правительств и парламентов соответствующих государств, призванные либо напрямую, либо через рекомендации Комитету министров обеспечить выполнение их юридических обязательств, вытекающих из Устава, Европейской конвенции о правах человека, постановлений Суда и всех других конвенций, сторонами которых они являются.

7. Однако спустя 70 лет после своего основания Совет Европы оказался в глубоком политическом и финансовом кризисе. Он сталкивается с многочисленными проблемами, которые серьезно угрожают эффективности его уставных органов, а также его механизмов и инструментов, а в конечном итоге и уставным целям Организации: опасные конфликты внутри государств-членов и между ними сохраняются, а не решаются с использованием, помимо прочего, средств Организации. Применение на многосторонней основе международных стандартов прав человека, в том числе через Европейский суд по правам человека, все чаще ставится под сомнение в государствах-членах; менее строго соблюдаются Устав Организации и Европейская конвенция о правах человека, да и сама Ассамблея не смогла оказать эффективную помощь в преодолении этих кризисов.

8. Общеευропейская миссия Совета Европы, заключающаяся в том, чтобы обеспечить "единство в условиях многообразия", в 2014 году была серьезно поставлена под сомнение после незаконной аннексии Крыма Российской Федерацией, которая рассматривается как очевидное нарушение международного права и Устава Совета Европы. Принятое Россией в ответ на наложенные Ассамблеей на ее парламентскую делегацию санкции решение прекратить участие в деятельности Ассамблеи привело к расколу внутри Организации: одно из государств-членов присутствует в одном уставном органе – в Комитете министров и отсутствует в другом – в Ассамблее. А принятое российским правительством в июне 2017 года в ответ на эту ситуацию решение приостановить выплаты своего взноса в бюджет Организации привело к серьезному бюджетному кризису, угрожающему основным направлениям деятельности Совета Европы.

9. Для того чтобы принять эти вызовы, способствовать укреплению безопасности в Европе, повысить уровень доверия к Совету Европы и между его государствами-членами, а также сохранить будущее Организации, Ассамблея:

- 9.1. призывает все государства-члены еще раз подтвердить спустя 70 лет после основания Организации приверженность идеалу европейского единства, а также ценностям и принципам демократии, прав человека и верховенства права, поддерживать и далее укреплять Совет Европы как уникальную общеевропейскую организацию, которая отстаивает эти ценности в интересах европейских граждан;
- 9.2. подчеркивает, что членство в Совете Европы предполагает наличие у всех государств-членов обязанности участвовать в работе обоих уставных органов;
- 9.3. призывает Российскую Федерацию в соответствии со своими уставными обязанностями назначить делегацию в Ассамблее и возобновить обязательную выплату взносов в бюджет Организации; в противном случае это может привести к приостановке ее права быть представленной в обоих уставных органах, при условии принятия Комитетом министров решения применить статью 9 Устава;
- 9.4. призывает активизировать диалог между всеми заинтересованными сторонами, с тем чтобы сохранить общеевропейскую миссию Совета Европы и избежать ситуации, при которой крупнейшему государству-члену будет предложено или оно само предпочтет покинуть Организацию со всеми возможными геополитическими осложнениями, а также с конкретными последствиями для российских граждан; она приветствует в этой связи настойчивость и усилия Финляндии, председательствующей в Комитете министров;
- 9.5. призывает правительства государств-членов рассмотреть все имеющиеся варианты обеспечения политической востребованности и финансовой стабильности Организации, с тем чтобы не допустить серьезного нарушения ее деятельности, а следовательно и снижения ее эффективности;
- 9.6. призывает своих членов включить этот вопрос в повестку работы своих национальных парламентов в качестве безотлагательного и настоятельно призвать свои правительства действовать ответственно с учетом их обязательств по Уставу Совета Европы для обеспечения финансовой стабильности Организации.
10. Со своей стороны в эти непростые для Организации времена Ассамблея постановляет оптимизировать, реструктурировать и модернизировать свою работу и сосредоточить свою деятельность на вопросах, входящих в сферу интересов и компетенции Организации, которые являются политически актуальными и с большей степенью вероятности повлияют на работу Организации и/или ее членов на благо европейских граждан.
11. Поэтому Ассамблея, опираясь также на выводы Специального комитета своего бюро по вопросам роли и миссии Ассамблеи, полагает, что ее деятельность и мероприятия должны быть в первую очередь нацелены на:
- 11.1. содействие укреплению и дальнейшему развитию уникальной конвенционной системы Организации, которая в значительной степени способствовала формированию единого правового пространства с участием 47 государств-членов в интересах своих граждан; к числу приоритетов относится также выполнение постановлений Европейского суда по правам человека и

рекомендаций нормотворческих, мониторинговых и консультативных органов Организации, а также Комиссара по правам человека Совета Европы;

11.2. содействие в установлении того, в какой степени существующие нормативно-правовые документы Совета Европы требуют приоритизации и пересмотра или же следует разработать новые документы, усилить и более эффективно применять старые или приостановить их действие ввиду их устаревания, с тем чтобы более эффективно реагировать на новые общественные вызовы и ситуации, такие как искусственный интеллект, постоянно нарастающее использование социальных СМИ, дезинформация, радикализация и новые явления, связанные с терроризмом, изменением климата, миграцией и беженцами;

11.3. продвижение прав женщин и детей, а также гендерного равенства и применение правозащитного и гендерно ориентированного подхода;

11.4. совершенствование и увеличение числа инструментов и миссий по наблюдению за выборами в тесном сотрудничестве с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) с целью совершенствования нормативно-правовой базы своих государств-членов, предназначенной для регулирования выборов и референдумов, избирательной практики и выполнения государствами-членами соответствующих рекомендаций;

11.5. защиту системы ценностей и стандартов Организации от недемократических и нелиберальных тенденций, политического экстремизма и агрессивного национализма, дискриминации, ксенофобии, разжигания ненависти и других угроз верховенству права;

11.6. укрепление ценностей Совета Европы, таких как права человека, верховенство права и демократические принципы, в том числе в соседних с Советом Европы странах как инструмента улучшения условий жизни и повышения стабильности этих регионов, способствуя тем самым укреплению безопасности и стабильности на всем европейском континенте.

12. В свете изложенных соображений Ассамблея:

12.1. постановляет проанализировать на основе предложений своих комиссий их мандат, программы работы и институциональное представительство в межправительственных комитетах и других органах Совета Европы, с тем чтобы проверить их политическую востребованность и полезность;

12.2. предлагает своим комиссиям в своих докладах сосредоточиться в первую очередь на предложениях, которые могли бы быть трансформированы в осязаемые действия со стороны межправительственного сектора Организации (нормотворческие, консультативные и мониторинговые органы), с тем чтобы повысить действенность и наглядность их работы и сопровождать в соответствующих случаях критику в адрес государств-членов (по поводу сбоев в законодательной работе или правоприменительной практике или же по поводу нарушений прав человека, демократических принципов и норм верховенства права) предложениями по поддержке мероприятий, направленных на устранение

этих недостатков или обеспечение более точного соблюдения действующих норм; в обоих случаях такие предложения с помощью рекомендаций, принимаемых Ассамблеей, должны доводиться до другого уставного органа – Комитета министров.

13. Повышение действенности и наглядности работы Ассамблеи возможно лишь в том случае, если принимаемые ею решения выполняются, в частности национальными парламентами или при их посредничестве. В этом плане Ассамблея на основе выводов Специального комитета своего Бюро по вопросам роли и миссии Парламентской ассамблеи и, ссылаясь также на свою резолюцию 1640 (2008) "Использование членами Ассамблеи своих двойных парламентских полномочий – национальных и европейских", призывает:

13.1. Генерального секретаря Парламентской ассамблеи обеспечить регулярное информирование председателей национальных парламентов о выводах и предложениях, сформулированных в резолюциях Ассамблеи, особенно тех, которые касаются их стран;

13.2. национальные парламентские делегации в Ассамблее регулярно докладывать своим парламентам о деятельности Ассамблеи, желательно после каждой части сессии, а также не реже одного раза в год информировать Бюро Ассамблеи о принимаемых в стране мерах по выполнению резолюций Ассамблеи;

13.3. докладчиков Ассамблеи в тех случаях, когда речь идет о выполнении предложений, адресованных конкретным странам, готовить при активном участии заинтересованных национальных делегаций меморандумы о выполнении национальными парламентами и правительствами предложений, содержащихся в их докладах, не позднее, чем через год после принятия доклада Ассамблеей;

13.4. свои комиссии активизировать контакты с соответствующими комитетами национальных парламентов, включая обмен мнениями между соответствующими председателями и/или докладчиками;

13.5. политические группы Ассамблеи добиваться от своих членов обеспечения надлежащего выполнения тех резолюций, которые группа считает актуальными, и рассмотреть вопрос о создании собственных механизмов выполнения;

13.6. всех своих членов способствовать популяризации и отслеживанию деятельности Ассамблеи и в целом Совета Европы, разъясняя своему электорату, как эта деятельность может влиять на их повседневную жизнь и играть роль катализатора изменения умонастроений по целому ряду этических вопросов.

14. Для достижения большей последовательности и эффективности решений и мероприятий Совета Европы, а также разъяснения значения местной демократии и той роли, которую играют местные и региональные власти в отношении с гражданами, Ассамблея постановляет изучить возможные механизмы проведения периодических консультаций и налаживания постоянного сотрудничества между Парламентской

ассамблей и Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы, а также их структурами.

15. Ассамблея отмечает, что Специальный комитет ее Бюро по вопросам роли и миссии Парламентской ассамблеи отметил необходимость активизации политического диалога между Ассамблеей и Комитетом министров. В частности, представляется необходимым способствовать синергетическому взаимодействию двух этих уставных органов при соблюдении прерогатив каждого из них. В этой связи Ассамблея:

15.1. приветствует тот факт, что контакты и диалог с Комитетом министров в последнее время существенно активизировались на различных уровнях и в различных форматах;

15.2. ссылаясь также на свою резолюцию 2186 (2017) "Созыв саммита Совета Европы для подтверждения европейского единства, а также для защиты и укрепления демократической безопасности в Европе", а также на Заключительный доклад, подготовленный в 1998 году Комитетом мудрецов для Комитета министров, отмечает насущную необходимость развития синергетического взаимодействия и принятия двумя уставными органами совместных мер, направленных на расширение возможностей Организации более эффективно реагировать в ситуациях, когда одно из государств-членов нарушает свои уставные обязанности и не соблюдает основополагающие принципы и ценности, которые отстаивает Совет Европы;

15.3. предлагает применять в таких ситуациях еще и совместную процедуру реагирования, которая может быть инициирована как Парламентской ассамблеей, так и Комитетом министров или Генеральным секретарем, в которой участвовали бы все три органа; такая совместная процедура могла бы включать поэтапный процесс, начинающийся с уведомления соответствующего государства-члена, и включать ряд конкретных, точно определенных шагов, таких как согласованный диалог с соответствующим государством, установление специальной процедуры усиленного мониторинга совместной рабочей группой, публикацию открытого заявления и в конечном итоге решение действовать на основании статей 7, 8 или 9 Устава; по общему согласию трех сторон должны устанавливаться конкретные сроки для каждого из этих шагов; такая совместная процедура повысила бы уровень легитимности, доверия, действенности, актуальности и синергетического эффекта принимаемых мер как в отношении соответствующего государства-члена, так и внутри Организации, не нанося при этом ущерба для существующих отдельных полномочий и обязанностей каждого из органов; политические меры в соответствующих случаях могут также сочетаться с оказанием соответствующему государству технической поддержки;

15.4. призывает усилить и лучше структурировать координацию между мониторинговыми мероприятиями, проводимыми Ассамблеей, Комитетом министров, Генеральным секретарем и Комиссаром по правам человека, а также различными специализированными мониторинговыми и консультативными органами и механизмами Организации без ущерба для их независимости.

16. В отношении необходимости активизации политического диалога между Ассамблеей и Европейским союзом Ассамблея:

16.1. полагает, что содействие присоединению Европейского союза к Европейской конвенции о правах человека должно оставаться важнейшей задачей в ходе ее политического диалога с различными институтами Европейского союза, поскольку это позволит сформировать общее правовое пространство для защиты прав человека на всем континенте в интересах всех европейцев; приветствует заявленную на самом высоком политическом уровне Советом Европы и институтами Европейского союза готовность к такому присоединению, которое является давней юридической обязанностью Европейского союза по Лиссабонскому договору, имеющей к тому же бесспорные политические последствия; настоятельно призывает Европейскую комиссию трансформировать эту готовность в конкретные действия, незамедлительно представив в Совет Европейского союза сводные предложения в ответ на правовые вопросы, поднятые Судом Европейского союза в декабре 2014 года, которые затем можно было бы обсудить в рамках переговоров с Советом Европы;

16.2. приветствует Сообщение по вопросу верховенства права, опубликованное Европейской комиссией 3 апреля 2019 года, в котором неоднократно упоминается деятельность Совета Европы, что также соответствует опубликованному в 2006 году докладу "Совет Европы – Европейский союз: единое стремление для европейского континента" и принятому в 2007 году Меморандуму о взаимопонимании между Советом Европы и Европейским союзом; это Сообщение открывает путь для продвижения Советом Европы конкретных предложений по повышению эффективности инструментария, которым располагает Европейский союз для обеспечения верховенства права; эти предложения должны касаться также соответствующей работы Ассамблеи, инициируемой ее Комиссией по мониторингу и общими комиссиями, в частности, выводами и рекомендациями, относящимися к конкретным странам и включенными в страновые или тематические доклады и резолюции;

16.3. приветствует продолжение дискуссии относительно возможности внесения Европейским союзом нецелевых взносов для финансирования деятельности Совета Европы в области верховенства права;

16.4. призывает расширить участие высокопоставленных должностных лиц Европейского союза, включая членов Европейской комиссии в соответствующих дискуссиях в Ассамблее, а также чаще обмениваться мнениями между ее комиссиями и профильными комитетами Европейского парламента;

16.5. напоминает о своей резолюции 1836 (2011) "Последствия Лиссабонского договора для Совета Европы" и еще раз предлагает создать совместный неофициальный орган переменного состава Ассамблеи и Европейского парламента для обсуждения актуальных вопросов, представляющих общий интерес; организовывать совместно с Европейским парламентом межпарламентские конференции по конкретным темам, представляющим общий интерес, а также активизировать сотрудничество в рамках совместных миссий по наблюдению за выборами.

17. В отношении сотрудничества с другими международными и/или региональными организациями Ассамблея:

17.1. ссылается на свою резолюцию 2271 (2019) "Укрепление сотрудничества с Организацией Объединенных Наций в выполнении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года", в соответствии с которой Ассамблея обязуется регулярно рассматривать ход достижения целей в области устойчивого развития и в полной мере выполнять свою функцию платформы обмена национальным опытом и передовой практикой, а также о своей резолюции 2272 (2019) "Достижение Целей в области устойчивого развития: необходимость синергетического взаимодействия всех заинтересованных сторон – от парламентов до местных властей", которая имеет целью мобилизовать национальные парламенты, а также местные и региональные власти на достижение целей в области устойчивого развития;

17.2. приветствует меры, недавно согласованные с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которые позволят установить более прочные и эффективные межведомственные связи между двумя организациями, оптимизировать процедуры и более продуктивно использовать сильные стороны обеих организаций;

17.3. считает своевременным оценить свои соглашения о сотрудничестве с различными международными парламентскими ассамблеями или организациями на предмет их возможного обновления и повышения их эффективности.



Резолюция 2278 (2019)¹
Предварительное издание

Изменение различных положений Регламента (Правил процедуры) Ассамблеи

Парламентская ассамблея

1. Полагая, что все ее действия и решения должны быть основаны на ясных, логичных и эффективных парламентских правилах и процедурах, Парламентская ассамблея намерена продолжать процесс обновления своего Регламента (Правил процедуры). Она отмечает, что уже вносила изменения в свои правила в последние годы с учетом изменений, происходящих в парламентской практике, необходимости прояснения правил и процедур в тех случаях, когда их применение и толкование создавали трудности, или для решения конкретных проблем. В связи с этим она намерена должным образом учитывать предложения, представляемые ее членами, национальными делегациями, политическими группами и комиссиями, особенно в контексте работы Бюро Специального комитета по вопросам роли и миссии Парламентской ассамблеи, и внести необходимые уточнения в свой Регламент (Правила процедуры).

2. Соответственно, Ассамблея постановляет внести в свой Регламент (Правила процедуры) следующие изменения:

2.1. в отношении условий создания и роспуска политических групп внести в Статью 19 следующие изменения:

"19.1 Представители и заместители вправе образовывать политические группы с учетом своих политических пристрастий. Бюро признает политические группы при условии, если они обязуются, в частности, в своих политических хартиях, уставах и мероприятиях продвигать и уважать ценности Совета Европы, а именно политический плюрализм, права человека и верховенство права.

19.2. Политическая группа должна насчитывать по меньшей мере 28 членов не менее, чем из восьми национальных делегаций. Каждый депутат ПАСЕ может быть членом лишь одной политической группы.

¹ Обсуждение в Ассамблее 11 апреля 2019 г. (16-е заседание) (см. док. 14849, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам, докладчик: г-н Эгидиос Варейкис). Текст, принятый Ассамблеей 11 апреля 2019 г. (16-е заседание).

19.3 Каждая формирующаяся политическая группа должна представить в Бюро Ассамблеи заявление, содержащее название группы, список ее членов и состав ее Бюро, политическую хартию, в которой излагается цель создания группы, ее статуты и правила процедуры, которые должны соответствовать Европейской конвенции о правах человека. Все члены группы в приложении к данному заявлению декларируют в письменном виде, что их объединяют одни и те же политические и идеологические пристрастия.

Она должна как можно скорее уведомлять Бюро Ассамблеи о любых последующих изменениях.

Любая политическая группа, которая перестает соответствовать условиям, изложенным в Статье 19.2, прекращает свое существование. Об этом Генеральный секретарь Парламентской ассамблеи уведомляет Бюро. Бюро принимает эту информацию к сведению на своем последующем заседании."

(пункты 19.4, 19.5 и 19.6 остаются без изменений);

2.2. в отношении статуса и прерогатив членов Ассамблеи, не принадлежащих к какой-либо политической группе (незарегистрированных), и распределения мест в некоторых комиссиях внести в Статью 44.3 следующие изменения:

"44.3.b. Еще два члена данной Комиссии по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам назначаются Бюро из числа представителей или заместителей представителей в Ассамблее, не принадлежащих к какой-либо политической группе. Политические группы назначают членов таким образом, чтобы обеспечить в соответствующих случаях справедливое представительство национальных делегаций."

2.3. в отношении статуса бывшего Председателя Ассамблеи внести в Статью 20.3 следующие изменения:

"20.3. До тех пор пока он или она остается представителем или заместителем представителя в Ассамблее и при условии, что он или она не сложили с себя полномочия председателя или не были освобождены от должности на основании Статьи 54, бывший избранный председатель в силу занимаемой должности (ex officio) является членом Комиссии по политическим вопросам и демократии, Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу) и Комиссии по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам. Статья 44.6 к нему или к ней не применяется. "

2.4. в отношении процедуры избрания судей Европейского суда по правам человека:

2.4.1. внести в пункт 4.i круга ведения Комиссии по выборам судей Европейского суда по правам человека следующие изменения:

"4.i. Комиссия принимает решения большинством поданных голосов; однако решение о рассмотрении списка, состоящего из кандидатов одного пола, требует большинства в две трети поданных голосов. Комиссия проводит голосование по кандидатам тайным голосованием. Право голосовать имеют лишь члены, которые присутствовали на всех этапах процедуры собеседования с кандидатами на должность судьи. Члены Комиссии от страны, список которой находится на рассмотрении, не имеют права голосовать ни по вопросу возможного отклонения списка их страны, ни по вопросу выражения предпочтения того или иного кандидата. По любым другим решениям голосование проводится поднятием руки. Однако не менее одной трети присутствующих членов могут потребовать проведения тайного голосования. Председатель имеет право участвовать в голосовании;"

2.4.2. изменить дополнительные положения о кандидатах в Европейский суд по правам человека путем внесения в резолюцию 1366 (2004) следующих поправок:

- заменить пункт 3 текстом следующего содержания:

"3. Ассамблея принимает решение не рассматривать списки кандидатов, если:

i. сфера компетентности кандидата оказывается неоправданно узкой;

ii. не все кандидаты отвечают условиям, установленным в пункте I Статьи 21 Европейской конвенции о правах человека;

iii. один из кандидатов не демонстрирует активного владения одним из официальных языков Совета Европы и пассивного владения другим языком;

iv. национальная процедура отбора не отвечает минимальным требованиям справедливости и транспарентности;

v. не были проведены надлежащие консультации с Консультативным советом.

В таких случаях Комиссия по выборам судей принимает решение по предложению отклонить список кандидатов большинством поданных голосов. Такое предложение утверждается Ассамблеей в докладе о ходе работы Бюро Ассамблеи и Постоянной комиссии. Одобрение Ассамблеей предложения отклонить список влечет за собой его окончательное отклонение; соответствующему государству предлагается представить новый список. Несогласие

Ассамблеи с предложением Комиссии отклонить список влечет за собой возвращение данного списка в Комиссию.";

- внести в пункт 4 следующие изменения:

"4. Кроме того, Ассамблея постановляет рассматривать списки из кандидатов одного пола в тех случаях, когда кандидаты принадлежат к полу, который недопредставлен в Суде (а именно к полу, к которому относится менее 40% общего числа судей) или в исключительных обстоятельствах, когда Договаривающаяся Сторона предприняла все необходимые и надлежащие шаги по обеспечению включения в список кандидатов обоего пола в соответствии с требованиями пункта 1 Статьи 21 Европейской конвенции о правах человека.

Такой исключительный характер обстоятельств должен быть в установленном порядке признан таковым большинством в две трети поданных голосов членов Комиссии по выборам судей Европейского суда по правам человека. Если требуемое большинство не достигнуто, Комиссия рекомендует Ассамблее отклонить соответствующий список. Данное положение подлежит утверждению Ассамблеей в рамках обсуждения доклада Бюро Ассамблеи и Постоянной комиссии о проделанной работе.";

- добавить после пункта 5 новый пункт следующего содержания:

"Председатель Комиссии по выборам судей предлагает Председателю или представителю Консультативного совета разъяснить мотивы, по которым Совет занял ту или иную позицию в отношении кандидатов, в ходе информационных заседаний, которые предполагается проводить до каждого раунда собеседований.";

- 2.5. в отношении избрания бюро комиссий внести в Статью 46.2 следующие изменения:

"До избрания председателя комиссии или в отсутствие договоренностей между политическими группами или в отсутствие какого-либо кандидата на должность председателя до избрания заместителей председателя функции председательствующего исполняет старейший по возрасту присутствующий парламентарий, при этом под его руководством обсуждаться могут лишь вопросы, относящиеся к выборам [председателя] бюро комиссии.";

- 2.6. в отношении времени выступления на заседаниях:

2.6.1. внести в пункт 1 раздела "Время выступления" Дополнительных положений, относящихся к дебатам Ассамблеи, следующие изменения:

"Ораторы, зарегистрировавшиеся для участия в прениях, имеют для выступления три минуты";

2.6.2. внести в пункт 4 раздела "Время выступления" Дополнительных положений, относящихся к дебатам Ассамблеи, следующие изменения:

"Для председателей комиссий, представляющих доклад, время для ответа составляет три минуты;"

2.6.3. внести в Статью 53.4 следующие изменения:

"Дискуссия по актуальному вопросу не может длиться более одного часа тридцати минут. Она открывается одним из авторов дискуссии, назначенным Бюро. Ему или ей предоставляется для выступления десять минут;"

2.7. в отношении сообщений Председателя Комитета министров и Генерального секретаря Совета Европы внести изменения в Руководство в отношении вопросов, задаваемых приглашенным ораторам:

- добавить в Главу А "Вопросы Председателю Комитета министров", пункт 1 следующего содержания:

"Для того, чтобы члены Ассамблеи имели возможность задать вопросы Председателю Комитета министров и выслушать ответы, продолжительность доклада о деятельности Комитета министров не должна превышать одной трети общего времени, отведенного на сообщение Комитета министров";

- добавить в Главу В "Вопросы другим приглашенным ораторам", пункт 7 следующего содержания:

"Представители и заместители могут направлять Генеральному секретарю Совета Европы вопросы в письменном виде для устного ответа. Они должны указывать свои имена в соответствующем реестре и представлять текст вопроса не позднее, чем за неделю до открытия соответствующей части сессии. На письменные вопросы по одной теме или по смежным темам можно отвечать одновременно. Для этого требуется согласие Генерального секретаря";

2.8. в связи с публикацией выступлений, которые не прозвучали в ходе заседания, внести изменения в пункт 3 Раздела "Организация дебатов" Дополнительных положений, относящихся к дебатам Ассамблеи, заменив последнюю фразу текстом следующего содержания: *"Текст в электронном виде и объемом не более 400 слов представляется в Службу обеспечения заседаний Ассамблеи не позднее, чем через четыре часа после закрытия списка выступающих";*

2.9. в отношении названия Председательского комитета на французском языке во французском тексте статей 14, 20.1 и 46.3 вместо "Comité des présidents" указать "Comité présidentiel".

3. Кроме того, в связи с совершенствованием процедуры рассмотрения ходатайств о разработке резолюций и рекомендаций, вносимых членами Ассамблеи или комиссиями, Ассамблея призывает соблюдать положения, содержащиеся в статьях 26.3 и 26.4 Регламента (Правил процедуры), и отмечает, что поскольку в Регламенте (Правилах процедуры) указывается, что предложения, касающиеся поручений, направления вопросов комиссиям или прекращения действий, должны утверждаться Ассамблеей, это означает, что такое одобрение предполагает принятие окончательного и неотменяемого решения. Она также призывает Бюро Ассамблеи обеспечить соблюдение нормативных положений, касающихся поручений комиссиям, а также утвердить и применять процедурные руководства, разработанные Генеральным секретарем Парламентской ассамблеи, при рассмотрении новых ходатайств о разработке резолюций или рекомендаций.

4. В связи с положениями, касающимися заявок на проведение дискуссий по чрезвычайной процедуре или по актуальному вопросу, Ассамблея призывает Бюро Ассамблеи установить критерии приемлемости и отбора заявок на проведение дискуссий в соответствии с чрезвычайной процедурой или для обсуждения актуальных вопросов, обновив критерии, принятые в 2007 году.

5. В связи с участием в трех комиссиях, члены которых назначаются политическими группами, Ассамблея просит группы принять необходимые серьезные меры для обеспечения надлежащего уровня участия и заменять в соответствующих комиссиях назначенных ими членов, которые плохо посещают заседания, руководствуясь при этом принципиальным правилом: заменять членов после трех пропусков заседаний подряд или пяти пропусков заседаний в общей сложности.

6. Ассамблея постановляет, что поправки к Регламенту (Правилам процедуры), содержащиеся в настоящей резолюции, вступают в силу после их принятия. В качестве переходных мер политические группы, которые не отвечают условиям, установленным в Статье 19.2, прекращают существование с 30 июня 2019 года. Докладчики будут обязаны выполнять новые положения Статьи 50.1 с момента открытия очередной сессии Ассамблеи 2020 года.

7. Ассамблея хотела бы прояснить последствия исчезновения или роспуска политической группы и полагает, что как только группа прекращает существовать, члены этой группы автоматически становятся незарегистрированными членами; избранные от этой группы председатели и заместители председателей комиссий сохраняют свою должность до окончания срока полномочий; члены Комиссии по мониторингу, Комиссии по правилам процедуры и Комиссии по выборам судей Суда сразу же теряют свои места; члены специальных комиссий по наблюдению за выборами также сразу теряют свои места.



Неофициальный перевод

Резолюция 2279 (2019)¹
Предварительное издание

"Прачечные": ответить на новые вызовы в международной борьбе с преступностью, коррупцией и отмыванием денег

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея серьезно обеспокоена масштабом отмывания денег, в котором замешаны государства-члены Совета Европы. "Глобальная прачечная", посредством которой не менее 21 млрд долл. США, а возможно и 80 млрд долл. США были незаконно переведены из Российской Федерации получателям в разных странах мира, и "азербайджанская прачечная", посредством которой из Азербайджана было выведено 2,9 млрд долл. США, являются наиболее тревожными недавними примерами. Отмывание денег, особенно в таких масштабах, представляет собой серьезную угрозу для демократической стабильности, прав человека и верховенства права в странах, из которых, через которые и в которые незаконно переводятся денежные средства, что, помимо прочего, облегчает, поощряет и скрывает коррупцию и другие серьезные преступные деяния.

2. Появление "глобальной прачечной" стало возможным в результате возникновения на различных уровнях серьезных структурных проблем. Она появилась в результате того, что российские бизнесмены, представители организованной преступности и, по-видимому, заинтересованные лица, связанные с органами государственной власти (в частности, с Федеральной службой безопасности (ФСБ)), хотели незаконно вывезти из страны огромные суммы денег при минимальных операционных затратах. Как правило, это удавалось благодаря коррупционным лазейкам в судебной и банковской системах Молдовы; непрозрачности информации о бенефициарных владельцах подставных компаний, которые зачастую располагаются на заморских территориях Соединенного Королевства, а также несрабатывания и недостаточности систем противодействия отмыванию денег (ПОД) во многих банках, особенно в банке "ABLV" в Латвии, в сочетании с неэффективными национальными режимами надзора за ПОД. Несмотря на некоторые обнадеживающие изменения в Республике Молдова и обещание провести расследование в Соединенном Королевстве, "глобальная прачечная" все еще не стала предметом надлежащего уголовного расследования. Особую обеспокоенность вызывает то, что молдавские власти обвинили своих российских коллег в том, что те, якобы по указанию ФСБ, препятствуют их работе.

¹ *Обсуждение в Ассамблее* 11 апреля 2019 г. (17-е заседание) (см. док. 14847 и приложение, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Март ван де Вен). *Текст, принятый Ассамблеей* 11 апреля 2019 г. (17-е заседание).
См. также рекомендацию 2154 (2019).

3. "Азербайджанская прачечная" имеет ряд аналогичных черт. Деньги часто поступали от богатых бизнесменов и иных лиц, тесно связанных с высшими эшелонами власти, включая членов семей министров и президента. Деньги проводились через подставные компании со скрытыми бенефициарными владельцами, причем наиболее крупные из них опять-таки были расположены в Соединенном Королевстве или на его заморских территориях. Значительная часть денег отмывалась через различные балтийские банки, в данном случае через эстонское отделение "Danske Bank"; внутренние процедуры ПОД, применяемые в "Danske Bank" как в отделении, так и в штаб-квартире, оказались катастрофически слабы. Национальные органы, занимающиеся вопросами ПОД, оказались неэффективными и не имели четкого представления в отношении того, эстонские или датские финансовые надзорные органы должны были контролировать отделение.

4. "Азербайджанская прачечная" кроме того поставляла деньги, которые способствовали коррупционной практике в Парламентской ассамблее, как было установлено в докладе Независимого органа по расследованию сообщений о коррупции в Парламентской ассамблее (ИВАС). Пять бывших членов Ассамблеи по-видимому получили часть этих денег, причем на всех пятерых Ассамблея наложила санкции за нарушение своих этических норм. В отношении Луки Волонте в настоящее время итальянскими властями проводится расследование по поводу подкупа и отмывания денег. Алан Детекс находится под следствием бельгийских властей. Парламент Германии признал, что Карин Стренц нарушила его этические нормы и оштрафовал ее на рекордные 20 000 евро. Германское отделение "Трансперенси интернешнл" подало иск о возбуждении уголовного дела против г-жи Стренц и Эдуарда Линтнера за взяточничество в статусе государственных должностных лиц. Однако до сих пор неизвестно, приняты ли какие-либо меры в отношении последнего из этой пятерки: Змаго Елинчича Племенити из Словакии. Хотя Ассамблея в своей резолюции 2185 (2017) "Председательство Азербайджана в Совете Европы: как дальше отстаивать права человека?" конкретно призвала власти Азербайджана незамедлительно начать независимое и беспристрастное расследование этих сообщений, похоже, что так ничего и не было сделано, а два азербайджанских парламентария, которые в наибольшей степени были связаны с этим делом – Эльхан Сулейманов и Муслим Мамедов – не понесли никакого наказания.

5. В функционировании "прачечной «Тройка»" также участвовало множество подставных компаний, причем ключевую роль играли три таких компании, расположенных на Британских Виргинских островах, а кроме того в функционировании этих схем активно участвовал прибалтийский банк, в данном случае литовский "Ukio Bank". И в этом случае были замешаны лица, близкие к высшим эшелонам государственной власти, в том числе один из близких друзей Президента Путина. "Прачечная «Тройка»" весьма наглядно показывает, откуда поступают отмываемые деньги, источником которых является организованная преступность и коррупция. Она также свидетельствует о важности наличия эффективных процедур ПОД в банках, которые оказывают корреспондентские банковские услуги иностранным партнерам, как дополнительной гарантии против международного отмывания денег.

6. Анализ функционирования "прачечных" и других крупномасштабных механизмов отмывания денег в последние годы свидетельствует о наличии проблем на различных уровнях. Речь идет о следующем:

6.1. на уровне финансовых организаций и других коммерческих структур:

6.1.1. недопонимание и неправильное применение требований в отношении ПОД со стороны провайдеров трастовых и корпоративных услуг, финансовых организаций и других регулируемых структур, включая несоблюдение базовых процедур, таких как "знай своего клиента" и установление источников средств/богатства, несовместимость информационных систем, препятствующая применению общих стандартов и процедур ПОД, использование в отделениях важнейших документов на языках, которыми не владеют в головных офисах, и незаполненность ключевых должностей сотрудников, отвечающих за ПОД;

6.1.2. сознательная или по халатности минимизация рисков, связанных с отмыванием денег, высшим и старшим звеном сотрудников финансовых организаций;

6.1.3. сговор между сотрудниками и лицами, которые занимаются отмыванием денег или подозреваются в этом;

6.1.4. отсутствие или слабость процедур сигнализирования о нарушениях и защиты в финансовых организациях;

6.2. на национальном уровне:

6.2.1. неадекватные внутреннее законодательство и политика предотвращения коррупции, в частности, отсутствие практики публичного декларирования государственным должностными лицами, включая парламентариев и министров, а также кандидатов на выборные государственные должности, имущества и доходов; наличие у лиц, обвиненных или даже осужденных за коррупцию или преступления, связанные с отмыванием денег, возможности баллотироваться на государственные должности и избираться на их;

6.2.2. неадекватная нормативно-правовая база ПОД, включая наличие положений, допускающих непрозрачное бенефициарное владение компаниями и трастами;

6.2.3. недофинансирование органов, осуществляющих надзор и расследования в рамках ПОД, а также раздробленность полномочий по ПОД между многочисленными ведомствами, некоторые из которых могут не иметь четкого представления о своей роли;

6.2.4. нежелание начинать судебное преследование за отмывание денег как за преступление, совершенное третьей стороной, или отдельное преступление и выдвижение вместо этого требований представить доказательства предикатного преступления, которое зачастую совершается в пределах иностранной юрисдикции, не проявляющей готовности к сотрудничеству;

6.2.5. ненадлежащие идентификация и отслеживание доходов от преступной деятельности на ранних этапах уголовных расследований;

6.2.6. назначение за преступления, связанные с отмыванием денег уголовных наказаний, которые не являются достаточно сдерживающими;

6.2.7. репрессии и ограничение деятельности независимых структур гражданского общества и СМИ, которые обеспечивают важный демократический контроль коррупции и иной преступной деятельности;

6.2.8. нежелание национальных властей содействовать расследованиям, связанным с ПОД, проводимым властями другими стран, и даже препятствование проведению таких расследований;

6.2.9. отсутствие определенности по поводу распределения обязанностей между национальными финансовыми надзорными органами в связи с надзором за ПОД в многонациональных финансовых организациях;

6.2.10. особая уязвимость банковских систем и систем ПОД в балтийских государствах;

6.3. на европейском и международном уровне:

6.3.1. в Европейском союзе надзор за ПОД находится в ведении национальных органов каждой из стран-членов несмотря на то, что в некоторых странах их деятельность явно неэффективна;

6.3.2. неполный перенос в национальное законодательство и неполная имплементация ключевых документов Европейского союза, в частности, четвертой директивы "О предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денег или финансирования терроризма" (Директива (EU) 106/849);

6.3.3. Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) и Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (MONEYVAL) лишь недавно, а конкретно после того, как ФАТФ в 2013 году изменила свою методологию, стали уделять должное внимание вопросам эффективности и применения национальных режимов ПОД.

7. В связи с этим Ассамблея призывает:

7.1. Российскую Федерацию:

7.1.1. в полном объеме и эффективно расследовать функционирование "глобальной прачечной", которая стала достоянием гласности благодаря получившим широкое распространение сообщениям СМИ, и в полном объеме использовать доказательства, полученные в рамках других

уголовных расследований, а также привлечь к ответственности и наказать всех, кто совершил такого рода преступления;

7.1.2. в полной мере сотрудничать с соответствующими властями других стран в проведении расследований функционирования "глобальной прачечной" и других международных схем отмывания денег с участием России;

7.2. Республику Молдова:

7.2.1. в полном объеме и эффективно продолжить расследование функционирования "глобальной прачечной", а также привлечь к ответственности и наказать всех, кто совершил такого рода преступления;

7.2.2. принять положения, не допускающие, чтобы лица, обвиненные в совершении тяжких преступлений, включая коррупцию и отмывание денег, или осужденные за такие преступления, назначались на государственные должности или осуществляли государственные функции;

7.2.3. продолжать расследования и привлечение к ответственности кандидатов на государственные должности и государственных служащих, включая выборных должностных лиц, действуя оперативно, тщательно избегая при этом неравного обращения по политическим основаниям;

7.2.4. рассмотреть возможность отмены "налоговой амнистии", объявленной в июле 2018 года, если она может способствовать отмыванию денег;

7.2.5. обеспечить, чтобы программа "Золотая виза" жестко регламентировалась, поскольку она также может способствовать отмыванию денег, особенно в сочетании с "налоговой амнистией";

7.3. Азербайджан:

7.3.1. в полном объеме и эффективно расследовать отмывание денег из Азербайджана, которое стало достоянием гласности благодаря многочисленным сообщениям СМИ, включая доклад Независимого органа (ИВАС), а также привлечь к ответственности и наказать всех, кто совершил такого рода преступления;

7.3.2. в полной мере уважать основные права и свободы независимых структур гражданского общества и СМИ, о чем ранее неоднократно заявляла Ассамблея;

7.3.3. незамедлительно отреагировать на резолюцию Ассамблеи 2185 (2017) "Председательство Азербайджана в Совете Европы: как дальше отстаивать права человека?", в частности, начать независимое беспристрастное расследование сообщений о коррупции среди членов Ассамблеи, приведенных в докладе Независимого органа (ИВАС), и в

полном объеме сотрудничать с компетентными международными властями и органами в этом вопросе;

7.4. Соединенное Королевство:

7.4.1. обеспечить выполнение в полном объеме нового требования, предусматривающего, что власти Британских заморских территорий должны создать открытый реестр бенефициарных владельцев компаний и трастов, действующих в пределах их юрисдикции;

7.4.2. рассмотреть возможность распространения этого требования на коронные владения: Джерси, Гернси и остров Мэн;

7.4.3. рассмотреть вопрос о том, чтобы обязать все расположенные в Соединенном Королевстве компании и трасты обеспечить посредством создания открытого реестра полную прозрачность бенефициарных владельцев, включая товарищества с ограниченной ответственностью;

7.4.4. обеспечить, чтобы структуры, оказывающие трастовые или корпоративные услуги, в полном объеме выполняли требования ПОД и подвергались эффективному надзору со стороны соответствующих национальных властей;

7.4.5. обеспечить эффективное функционирование нового Национального центра по борьбе с экономическими преступлениями, с тем чтобы избежать раздробленности и неэффективности деятельности, связанной с ПОД;

7.4.6. обеспечить максимально эффективное применение новых ордеров на арест имущества неясного происхождения;

7.4.7. не допускать снижения стандартов или деятельности по ПОД после выхода Соединенного Королевства из Европейского союза и предпринять все усилия для обеспечения того, чтобы Соединенное Королевство и далее как можно более активно участвовало в деятельности соответствующих органов Европейского союза, включая Европол;

7.5. Данию:

7.5.1. обеспечить, чтобы "Danske Bank" в полном объеме и эффективно выполнял все предписания, направляемые ему органами финансового надзора Дании;

7.5.2. принять надлежащие, в т. ч. уголовно-правовые меры против всех сотрудников "Danske Bank", включая руководителей высшего и старшего звена, которые, возможно, нарушили нормативные акты и законы о ПОД;

7.6. Эстонию:

7.6.1. обеспечить, чтобы "Danske Bank" в полном объеме и эффективно выполнял все предписания, направляемые ему органами финансового надзора Дании;

7.6.2. принять надлежащие меры, включая уголовно-правовые, против всех сотрудников "Danske Bank", включая руководителей высшего и старшего звена, которые, возможно, нарушили нормативные акты и законы о ПОД;

7.7. балтийские государства: учесть особенности своих банковских систем, включая преобладание счетов нерезидентов, что может сделать их особенно уязвимыми в контексте международного отмывания денег;

7.8. Швецию: обеспечить, чтобы соответствующие полицейские и нормативные органы тщательно расследовали многочисленные сообщения о весьма широкомасштабном отмывании денег в "Swedbank" и его отделениях в балтийских государствах в связи со скандалом с "Danske Bank", который уже привел к отставке председателя и генерального директора "Swedbank";

7.9. все государства-члены Совета Европы:

7.9.1. в полном объеме и эффективно расследовать сведения о какой бы то ни было причастности физических или юридических лиц, находящихся в пределах их юрисдикции, к функционированию "прачечных"; государства, являющиеся членами Европейского союза, должны настаивать на создании Европоллом совместных следственных групп для обеспечения эффективного трансграничного расследования;

7.9.2. требовать, чтобы лица, избранные на государственные должности или кандидаты на избрание, включая кандидатов на пост президента, публично декларировали свои имущество и доходы;

7.9.3. обеспечить, чтобы национальные режимы ПОД в полной мере соответствовали всем международным стандартам и эффективно применялись;

7.9.4. обеспечить, чтобы их органы по надзору за ПОД получали достаточные ресурсы и были укомплектованы достаточным количеством сотрудников, имеющих надлежащую квалификацию и получающих достойное вознаграждение;

7.9.5. предусмотреть в своем национальном законодательстве нормы, допускающие конфискацию без вынесения приговора, а также возможность конфискации имущества, эквивалентного стоимости, и налогообложения незаконных доходов, с соблюдением надлежащих гарантий, рекомендованных в резолюции 2218 (2018) "Борьба с организованной преступностью посредством облегчения конфискации незаконно приобретенного имущества";

7.9.6. обеспечить, чтобы банки, оказывающие корреспондентские банковские услуги, в полном объеме и надлежащим образом выполняли соответствующие требования в отношении ПОД;

7.9.7. сохранять бдительность и реагировать на постоянную угрозу крупномасштабного отмывания денег и его постоянно изменяющиеся формы;

7.9.8. оперативно и в полном объеме выполнить все профильные резолюции ФАТФ, MONEYVAL и Группы государств Совета Европы по борьбе с коррупцией (ГРЕКО);

7.10. Европейский союз:

7.10.1. обеспечить, чтобы его государства-члены перенесли в национальное законодательство и в полном объеме и эффективно выполняли четвертую и пятую (Директива (ЕУ) 2018/843) директивы Европейского союза о противодействии отмыванию денег;

7.10.2. обеспечить, чтобы предлагаемый Регламент о банковском надзоре с внесенными изменениями позволял Европейской службе банковского надзора координировать деятельность соответствующих национальных органов и оценивать ее, с тем чтобы обеспечить синергетическое взаимодействие, избежать расхождений в интерпретации правил и практических действий, а также устранить слабые места в общей системе ПОД и совершенствовать ее функционирование;

7.10.3. обеспечить полное и эффективное выполнение принятого в декабре 2018 года Плана противодействия отмыванию денег;

7.10.4. обеспечить, чтобы в предлагаемой директиве о защите лиц, сигнализирующих о нарушениях, была обеспечена эффективная защита таких лиц в финансовом секторе;

7.10.5. усилить координацию своей деятельности, связанной с ПОД, с деятельностью Совета Европы.



Резолюция 2280 (2019)¹
Предварительное издание

Положение мигрантов и беженцев на греческих островах: требуется делать больше

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея отмечает, что сложившаяся ранее напряженная ситуация в центрах по приему и идентификации на греческих островах Лерос и Кос улучшилась в 2017 году. Однако она выражает серьезную обеспокоенность по поводу того, что уже в течение многих лет гуманитарное положение лиц в поиске убежища в центрах, расположенных на греческих островах Лесбос, Самос и Хиос, остается весьма сложным. Первоначально предполагалось, что эти пять центров примут около 7 500 человек, однако к концу 2017 года их вместимость была уменьшена примерно до 5 000 мест, притом что фактически в них находилось 10 907 человек. Это число даже выросло, учитывая, что только в центре Мориа на Лесбосе осенью 2018 года находилось более 8 000 человек, что было обусловлено увеличением числа лиц, прибывающих с близлежащего турецкого побережья.

2. Ассамблея отмечает, что после опубликования 18 марта 2016 года заявления ЕС и Турции гуманитарная и правозащитная ситуация в так называемых "кризисных центрах" на островах Лесбос, Самос и Хиос не улучшилась. Она отмечает также, что "концепция кризисных центров" ЕС не отвечает требованиям улучшения ситуации на островах, поскольку она не согласуется с положениями международно-правовых документов о беженцах, таких как Женевская конвенция о беженцах и Европейская конвенция о правах человека (СЕД № 5).

3. Ассамблея приветствует деятельность Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) по предоставлению лицам в поиске убежища арендованного жилья в материковой Греции и на греческих островах, а также работу Международной организации по миграции (МОМ) по модернизации и организации функционирования открытых центров размещения в материковой Греции и разработанную МОМ программу оказания помощи при добровольном возвращении и реинтеграции; все эти инициативы финансируются Европейским союзом. Наряду с быстро нарастающим переводом лиц в поиске убежища на территорию материковой Греции до зимы 2018 года эти инициативы позволили сократить количество лиц, находящихся в центре в Мориа, приблизительно до 5 000 человек к концу 2018 года.

¹ *Обсуждение в Ассамблее* 11 апреля 2019 г. (17-е заседание) (см. док. 14837, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Петра де Суттер). *Текст, принятый Ассамблеей* 11 апреля 2019 г. (17-е заседание).

См. также рекомендацию 2155 (2019).

Ассамблея также приветствует постоянные усилия греческих властей по переселению с островных центров на континентальную часть Греции всех лиц, относящихся к уязвимым группам, которые были зарегистрированы и идентифицированы в качестве таковых. Тем не менее, ситуация в центрах в Мориа на Лесбосе и в Вафи на Самосе по-прежнему вызывает обеспокоенность в связи с тем, что значительное число людей проживает в палатках, отсутствует надлежащее санитарно-техническое оборудование, не хватает распределяемого продовольствия, отсутствует медицинская помощь, не обеспечивается безопасность, особенно ночью, а кроме того, внутри центров наблюдается высокий уровень насилия и преступности.

4. Ассамблея особенно встревожена сообщениями о сексуальном насилии, сексуальной эксплуатации и торговле людьми действующими в лагерях бандитами, контрабандистами и лицами, связанными с иными формами организованной преступности, что создает психологический стресс, усугубляющий травмирующие ситуации, с которыми многие столкнулись по дороге в Турцию и далее в Грецию, и предлагает греческим властям активизировать усилия по борьбе с указанными преступлениями:

4.1. напоминая, что и Греция, и Турция являются Сторонами Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, Ассамблея предлагает обеим странам подписать и ратифицировать также Конвенцию ООН о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами. Греческим правоохранительным органам следует наладить международное сотрудничество с Интерполом и Европоллом, а также с турецкими правоохранительными органами с целью разрушения этой стены безнаказанности;

4.2. Ассамблея призывает Группу разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) при оценке Греции и Турции по применимым международным стандартам борьбы с отмыванием денег и противодействия финансированию терроризма, а также Комитет экспертов по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (MONEYVAL) при оценке соседних с Грецией стран, которые являются членами MONEYVAL, с учетом этих стандартов, обращать особое внимание на угрозы, связанные с переводом денежных средств, полученных в результате переправки мигрантов и торговли ими.

5. Сознавая, что в третьем квартале 2018 года Греция получила 16 670 первичных обращений о предоставлении убежища, что представляет собой самый высокий показатель числа заявлений о предоставлении убежища на душу населения в Европейском союзе после Кипра, Ассамблея приветствует финансовую помощь Европейского союза Греции в размере около 2 млрд евро, которая включает недавно выделенные 289 млн евро для организации миграции и обустройства границ. Сталкиваясь в течение более десятилетия с постоянным притоком беженцев через турецко-греческое море и сухопутные границы, Греция и Турция заслуживают солидарности всех государств-членов Совета Европы. В связи с сообщениями о нецелевом расходовании греческими властями средств, выделяемых Европейским союзом, что, якобы, уже в течение многих лет не позволяет улучшить тяжелые условия

проживания лиц, обратившихся за убежищем, Ассамблея предлагает Европейскому союзу обеспечить надлежащий мониторинг целевого использования средств Европейского союза.

6. Напоминая, что Греция обязана соблюдать Директиву 2013/32/EU о процедурах предоставления убежища, Директиву 2013/33/EU об условиях приема, Квалификационную директиву 2011/95/EU, "Дублинский регламент III" № 604/2013 и Регламент № 603/2013 EURODAC, Ассамблея принимает к сведению тот факт, что Греция предпринимает постоянные усилия по дальнейшему улучшению условий приема и ускорению процедур предоставления убежища, включая, в частности, вступление в силу с мая 2018 года нового законодательства (Закон № 4540/2018). В связи с этим Ассамблея призывает Европейский союз помочь Греции в применении этих законодательных актов Европейского союза, особенно в устранении очевидных недостатков в размещении лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища в центрах по приему и идентификации, а также в организации надлежащей оперативной обработки ходатайств о предоставлении убежища.

7. Ассамблея предлагает Европейскому союзу и Европейскому агентству по организации оперативного сотрудничества на внешних границах государств - членов Европейского союза (Frontex) ввести процедуры мониторинга и запрашивать конкретные отзывы по вопросу нахождения в Греции мигрантов, не имеющих документов, о которых упоминают некоторые заинтересованные структуры, и оказать греческим властям помощь в надлежащей регистрации и идентификации всех лиц, прибывающих через сухопутные или морские границы между Турцией и Грецией. Мигранты, не имеющие документов, находятся в особенно уязвимом положении и могут стать жертвой эксплуатации со стороны организованной преступности, включая наркопреступников, действующих вдоль этого важного маршрута доставки наркотиков из Афганистана в Западную Европу.

8. Ассамблея сожалеет, что Греция не разрешает воссоединение семей лиц, находящихся под субсидиарной защитой. Она отмечает, что положение несопровождаемых несовершеннолетних по-прежнему вызывает серьезную обеспокоенность и настоятельно призывает Грецию в полном объеме применять новое законодательство об опеке (Закон № 4554/2018). Несопровождаемые несовершеннолетние, находящиеся под субсидиарной защитой, должны иметь возможность воссоединиться с членами своих семей в Греции, как это предусматривается в резолюции Ассамблеи 2243 (2018) "Воссоединение семей беженцев и мигрантов в государствах-членах Совета Европы".

9. Ассамблея выражает сожаление по поводу того, что в декабре 2018 года институты Европейского союза и правительство Греции согласились сохранить пониженные ставки налога на добавленную стоимость на островах, где находятся центры по приему и идентификации, до тех пор, пока эти центры перенаселены. Европейский союз и правительство Греции должны пересмотреть данную договоренность.

10. В заключение, Ассамблея рекомендует осуществить следующие меры по улучшению положения лиц в поиске убежища, беженцев, лиц, которым отказано в предоставлении убежища, и нерегулярным мигрантам:

10.1. греческим властям следует:

10.1.1. в кратчайшие сроки улучшить жилищные и санитарные условия, а также повысить уровень безопасности в перенаселенных центрах по приему и идентификации на Лесбосе, Самосе и Хиосе и/или перевести зарегистрированных и идентифицированных лиц, подавших прошение о предоставлении убежища, в открытые центры размещения, находящиеся в ведении МОМ, другие лагеря, организованные гуманитарными неправительственными организациями (НПО), и в квартиры, арендуемые УВКБ ООН на греческих островах и в материковой Греции; следует прекратить неконтролируемое перемещение на улицы греческих городов или третьих стран;

10.1.2. пересмотреть действующую практику, при которой перемещение в материковую Грецию осуществляется либо, если лицо, ходатайствующее о предоставлении убежища, находится в уязвимом положении, либо по серьезным медицинским показаниям, с тем чтобы избежать случаев членовредительства; следует оперативно повысить качество медицинской помощи в лагерях как на островах, так и на материке;

10.1.3. обеспечить, чтобы перемещение лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, в континентальную Грецию или предоставление им другого жилья на островах, не влияло негативно на обработку их ходатайств о предоставлении убежища;

10.1.4. надлежащим образом идентифицировать и регистрировать всех мигрантов, прибывающих морем на греческие острова или пересекающих сухопутную турецко-греческую границу, с тем чтобы они не оставались без документов и, следовательно, не оказывались весьма уязвимыми для организованной преступности, а также передать эти данные в Шенгенскую визовую информационную систему и в распоряжение других соседних стран;

10.1.5. обеспечить максимально эффективную защиту несопровождаемых несовершеннолетних и женщин от насилия, сексуальной эксплуатации и торговли людьми в соответствии с требованиями Конвенции о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (СДСЕ № 201) и Конвенции о противодействии торговле людьми (СДСЕ № 197); использовать Руководство для разъяснения специалистам-практикам того, как доносить до детей-мигрантов информацию в понятной для них форме;

10.1.6. обеспечить эффективную опеку над несопровождаемыми несовершеннолетними, что предполагает надлежащую ответственность опекунов и соблюдение прав родителей на сохранение родительской власти над несопровождаемыми несовершеннолетними; предоставлять больше жилья для несопровождаемых несовершеннолетних как в материковой Греции, так и на островах; несопровождаемые несовершеннолетние должны иметь возможность воссоединиться с членами семьи или сохранять с ними контакт, например путем применения Европейского соглашения об отмене виз для беженцев (СЕД № 31); в

соответствии с резолюцией Ассамблеи 2195 (2017) "Благожелательная оценка возраста несопровождаемых детей-мигрантов" особое внимание следует обратить на оценку возраста несопровождаемых несовершеннолетних;

10.1.7. создать специальные подразделения правоохранительных органов для борьбы с организованной преступностью, торговлей людьми и контрабандой, а также с нецелевым использованием государственных средств, выделяемых на оказание помощи беженцам, в соответствии с конвенциями об уголовной и гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СЕД №№ 173 и 174) и Конвенцией об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (СДСЕ № 198);

10.1.8. обеспечить, чтобы погибшие в Греции беженцы были достойно похоронены в соответствии с их религиозными обычаями;

10.1.9. не отказывать в доступе в лагеря представителям НПО, которые оказывают лицам, ходатайствующим о предоставлении убежища, необходимую гуманитарную помощь;

10.2. турецким властям следует:

10.2.1. активизировать усилия для недопущения безнаказанности торговцев людьми и переправщиков при перемещении мигрантов в Грецию;

10.2.2. соблюдать двустороннее греческо-турецкое соглашение о реадмиссии нерегулярных мигрантов и лиц, которым отказано в предоставлении убежища, а также совместное заявление ЕС и Турции;

10.2.3. регистрировать и идентифицировать всех мигрантов и беженцев, попадающих на территорию Турции, и предоставлять эти данные в распоряжение Шенгенской визовой информационной системы и других стран;

10.3. Европейскому союзу следует:

10.3.1. оказать Греции помощь в размещении лиц в поиске убежища и беженцев, а также в обустройстве внешних границ Европейского союза;

10.3.2. оказать Греции помощь в переходе на более эффективные процедуры предоставления убежища на греческих островах с оперативным перемещением в материковую Грецию;

10.3.3. восстановить программы финансирования гуманитарных проектов, осуществляемых НПО, другими заинтересованными структурами, включая органы государственной власти, которые позволяют на децентрализованной основе осуществлять проекты там, где находятся нуждающиеся в них люди;

10.3.4. помочь Турции в выполнении двустороннего греческо-турецкого соглашения о реадмиссии, которое применяется в отношении нерегулярных мигрантов и лиц, которым отказано в убежище, прибывших морем из Турции, а также к тем, кто прибыл через турецко-греческую сухопутную границу;

10.3.5. помочь Греции заключить и применять соглашения о реадмиссии с другими безопасными странами происхождения лиц, которым отказано в предоставлении убежища, и нелегальных мигрантов;

10.3.6. предложить Греции не допускать "отталкивания" мигрантов, признав тем самым тот факт, что такое "отталкивание" представляет собой серьезное нарушение основных прав человека;

10.3.7. помочь государствам-членам в проведении воссоединения семей в соответствии с Директивой Европейского союза о воссоединении семей и резолюцией 2243 (2018) Ассамблеи;

10.3.8. принять новую программу переселения, имеющую целью облегчение бремени стран, куда в первую очередь попадают лица в поиске убежища;

10.3.9. отслеживать эффективное и транспарентное использование средств Европейского союза и установить индикаторы эффективности, а также создать механизмы проверки соответствия и ввести требования надлежащего управления;

10.3.10. создать общую систему распределения, с тем чтобы эффективно облегчить бремя, ложащееся на государства-члены "первой линии";

10.3.11. оценить и еще раз проанализировать правозащитные последствия заявления, сделанного ЕС и Турцией, с учетом принятых Ассамблеей резолюций 2109 (2016) "Положение беженцев и мигрантов в соответствии с Соглашением ЕС-Турция от 18 марта 2016 года", 2118 (2016) "Беженцы в Греции: вызовы и риск – европейская ответственность", 2174 (2017) "Правозащитные последствия мер, принимаемых Европой в связи с транзитом мигрантов через Средиземное море" и 2228 (2018) "Правозащитные последствия "внешнего измерения" проводимой Европейским союзом политики предоставления убежища и миграционной политики: не на виду, значит без прав";

10.3.12. незамедлительно разработать новый подход к решению проблемы беженцев в соответствии с положениями международно-правовых документов, касающихся беженцев, таких как Женевская конвенция о беженцах и Европейская конвенция о правах человека, с тем чтобы улучшить ситуацию, возникающую в связи с притоком беженцев, стремящихся получить защиту на внешней границе Европейского союза.



Резолюция 2281 (2019)¹
Предварительное издание

Социальные СМИ: социальные узы или угроза правам человека?

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея высоко ценит позитивную роль социальных СМИ в обеспечении благополучия и развития наших обществ. Они являются незаменимым инструментом, помогающим сближать людей, а также способствуют установлению и развитию новых контактов, играя таким образом важную роль в формировании социального капитала. Они образуют новое публичное пространство, где обсуждаются политические вопросы и социально-значимые темы и где небольшие партии, меньшинства или "неформатные" группы, не имеющие выхода на крупные традиционные СМИ, могут распространять свои идеи и мнения. Они дают возможность пользователям получить доступ к более разнообразным источникам информации и мнений, усилить полифонию голосов, которая необходима в демократическом обществе, и активизировать участие в демократических процессах.

2. Несмотря на огромный благотворный потенциал социальных СМИ для отдельных лиц и наших обществ, злоупотребление ими также порождает вредные последствия для прав и благополучия отдельных лиц, для функционирования демократических институтов и для развития наших обществ: речь идет о кибертретировании, виртуальном преследовании, разжигании ненависти и подстрекательстве к насилию и дискриминации, интернет-хищниках, домогательствах в киберпространстве, дезинформации и манипулировании общественным мнением, а также о необоснованном влиянии на политические, в том числе электоральные, процессы.

3. Социальные СМИ являются ключевыми механизмами регулирования информационного потока в Интернете и то, как они действуют, в значительной степени отражается на свободе выражения мнений, включая свободу информации, а также, но уже более скрытно, на праве на частную жизнь. Это не новые для Ассамблеи проблемы: и в прошлом в различных докладах делались попытки определения мер, призванных, если не устранить, то по крайней мере ограничить опасность злоупотреблений, которые возникают в Интернете в этих чувствительных областях. Однако недавние скандалы высветили необходимость изучения вопроса о том, какую ответственность должны нести в этой связи социальные СМИ, а также обязанность органов государственной власти обеспечить соблюдение этих основных прав в полном объеме.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 12 апреля 2019 г. (18-е заседание) (см. док. 14844, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Хосе Сепеда). Текст, принятый Ассамблеей 12 апреля 2019 г. (18-е заседание).*

4. Ассамблея полагает, что компании, управляющие социальными СМИ, должны переосмыслить и усилить меры внутренней политики, с тем чтобы более решительно отстаивать права на свободу выражения мнений и информации, содействуя диверсификации источников, тем и мнений, а также повышению качества информации, активно при этом пресекая распространение незаконных материалов через профили своих пользователей и более эффективно противодействуя дезинформации.

5. Кроме того, Ассамблея задается вопросом в отношении необходимости поставить под сомнение ту бизнес-модель, на которой крупные компании социальных СМИ создали свое богатство и которая основана на массовом приобретении данных у своих пользователей и у их знакомых, а также на использовании - практически без ограничений - этой информации в коммерческих целях. Похоже, такие явления, как добыча данных и профилирование, зашли слишком далеко и оказались вне рамок демократического контроля.

6. Надлежащее использование "больших данных" может повысить эффективность разработки политики (например, при развитии инфраструктуры и градостроительстве) и оказания основных услуг (таких как организация дорожного движения и оказание медицинской помощи); однако, представляется необходимым обеспечить анонимность данных и гарантировать, что на основе пользовательских данных будут сделаны только разумные умозаключения.

7. Ассамблея полагает, что государственные власти должны направлять усилия, призванные "гарантировать человеческое достоинство и защиту прав человека и основных свобод каждого индивидуума, а также ... личную самостоятельность на основе права гражданина контролировать свои персональные данные и обработку таких данных", как указывается в Протоколе (СДСЕ № 223) о внесении изменений в Конвенцию Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СЕД № 10) ("обновленная Конвенция 108"). Согласно мнению, выраженному министрами при принятии указанного протокола, Ассамблея отмечает важность скорейшей его ратификации или присоединения к нему максимального числа сторон с целью облегчить формирование всеобщего правового режима защиты данных в рамках модернизированной Конвенции 108.

8. Ассамблея считает, что тесное сотрудничество интернет-операторов и государственных властей имеет ключевое значение для достижения результатов. В этом плане она приветствует установление разнообразных партнерских отношений и сотрудничество между интернет-операторами и различными органами Совета Европы, включая саму Ассамблею, и призывает соответствующих партнеров и далее развивать такое сотрудничество, участвовать в продолжающемся конструктивном диалоге с целью распространения положительного опыта и разработки стандартов для защиты прав пользователей и безопасного пользования социальными СМИ.

9. В связи с этим Ассамблея рекомендует государствам-членам Совета Европы:

9.1. в полном объеме соблюдать соответствующие международные обязательства, касающиеся права на свободу выражения мнения, в частности, обязательства, вытекающие из статьи 10 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5), при разработке нормативных актов, регламентирующих это

право, и принять национальные правила, требующие, чтобы провайдеры социальных СМИ обеспечивали многообразие точек зрения и мнений и не замалчивали противоречивые политические идеи и контент;

9.2. включить в школьные программы на самом раннем этапе преподавание навыков владения информационными технологиями, включая пользование социальными СМИ;

9.3. незамедлительно инициировать предусмотренные своим национальным законодательством процедуры ратификации Протокола о внесении изменений в Конвенцию Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных;

9.4. в ожидании завершения указанного процесса ратификации пересмотреть, при необходимости, национальное законодательство, с тем чтобы обеспечить его полное соответствие принципам, закрепленным в модернизированной Конвенции 108, и, в частности, принцип легитимности обработки данных, правовой основой которой должно быть действительное (то есть, осознанное) согласие пользователей или иные легитимные основания, предусмотренные законом, а также принципы транспарентности и пропорциональности обработки данных, минимизации данных, встроенные алгоритмы конфиденциальности и конфиденциальность по умолчанию; "контролеры", определение которых приводится в статье 2 модернизированной Конвенции 108, должны быть обязаны принимать надлежащие меры для обеспечения прав субъектов данных, указанных в статье 9;

9.5. поощрять и поддерживать совместные инициативы по проверке фактов и другие меры по совершенствованию систем модерирования и курирования контента, предназначенных для противодействия распространению ложной или вводящей в заблуждение информации, в том числе через социальные СМИ;

9.6. разработать средства наказания за возможные нарушения в социальных СМИ своего национального законодательства и своих международных обязательств;

9.7. стимулировать в рамках Международного форума по управлению Интернетом и Международного диалога по управлению Интернетом анализ возможности разработки интернет-сообществом на основе сотрудничества, а в соответствующих случаях на многосторонней основе, системы внешней оценки и аудита, имеющей целью определение того, обеспечивают ли те или иные алгоритмы соблюдение принципов защиты данных и не искажают ли они эти данные, а также возможность присуждения интернет-операторам, чьи алгоритмы имеют целью сокращение угрозы возникновения "информационных пузырей" и "герметичных сред" и позволяющие пользователям знакомиться со всем спектром идеологических позиций "Знака добросовестной практики".

10. Ассамблея предлагает Европейскому союзу изучить возможности стимулирования и поддержки общеевропейского проекта, имеющего целью дать пользователям Интернета инструмент, позволяющий создавать, организовывать и защищать собственные онлайн-хранилища личных данных ("PODs"), и рассмотреть, каким образом национальные и европейские правила должны видоизмениться для обеспечения того,

чтобы онлайн-услуги, особенно наиболее популярные, предлагали своим пользователям инструменты, обеспечивающие соблюдение принципов защиты данных и совместимые с функционалом POD.

11. Ассамблея призывает компании социальных СМИ:

11.1. четко и недвусмысленно сформулировать определение стандартов, касающихся допустимого и недопустимого контента, которые должны соответствовать статье 10 Европейской конвенции о правах человека, а при необходимости сопровождаться разъяснениями и (вымышленными) примерами контента, запрещенного для распространения;

11.2. принимать активное участие не только в выявлении неточного или ложного контента, циркулирующего по их каналам, но и предупреждать своих пользователей о таком контенте, даже в тех случаях, когда его нельзя назвать нелегальным или вредоносным и он не подлежит удалению; в наиболее серьезных случаях такое предупреждение должно сопровождаться блокированием интерактивных функций, таких как "нравится" ("like") или "поделиться" ("share");

11.3. регулярно использовать метод сетевого анализа для выявления фиктивных учетных записей и "ботов", а также разработать процедуры и механизмы удаления из своего актуального контента сообщений, генерируемых "ботами", или по крайней мере маркировать их учетные записи и перепосты;

11.4. поощрять совместную оценку источников распространяемой информации и новостей, разработку инструментов, которые позволяют интернет-сообществу высказывать свое мнение по поводу точности и качества просматриваемого контента, и создавать механизмы редакционного надзора со стороны специалистов с целью обнаружения и маркировки вводящего в заблуждение или неточного контента;

11.5. принимать активное участие в инициативах по проверке фактов, призванных противодействовать распространению через социальные СМИ ложной и вводящей в заблуждение информации;

11.6. поддержать инициативу "Доверяй журналисту", запущенную организацией "Репортеры без границ" вместе со своими партнерами – Европейским вещательным союзом, агентством "Франс-пресс" и Глобальной сетью издателей, а также присоединиться к этой инициативе;

11.7. разработать и применять алгоритмы, обеспечивающие соблюдение принципов защиты данных, и способствовать плюрализму и разнообразию взглядов и мнений;

11.8. стимулировать освещение актуальных вопросов с контентом, не вызывающим живого интереса у пользователей, в отличие от мало актуального контента, который распространяется под воздействием эмоций;

11.9. даже при отсутствии юридически обязывающих национальных норм следовать принципам, закрепленным в модернизированной Конвенции 108, и

обеспечить путем добровольного регулирования и разработки норм надлежащего поведения соблюдение в полном объеме прав субъектов данных, перечисленных в статье 9; позитивные меры в этом направлении должны включать, в частности:

11.9.1. повысить удобочитаемость договорных условий, с которыми пользователи должны согласиться, например, путем создания визуальных резюме этой информации в форме таблиц, содержащих ясные ответы на основные вопросы, касающиеся соображений конфиденциальности;

11.9.2. по умолчанию устанавливать нормы конфиденциальности на самом высоком уровне ограничений или по меньшей мере предоставлять пользователям ясную информацию, а также удобный в пользовании функционал для легкой проверки правил конфиденциальности, применяемых в отношении них, и иметь возможность устанавливать эти правила на максимально высоком уровне ограничения;

11.9.3. обеспечить, чтобы их пользователи могли контролировать, оценивать свой профиль и отказываться от него, включая возможность проверки "микрокатегорий", используемых для их классификации, и определять, какие именно микрокатегории не могут применяться к ним; пользователи должны также быть надлежащим образом проинформированы в отношении данных, которые данная платформа использует для фильтрации и продвижения контента на основе их профиля, а также иметь возможность потребовать удаления любых данных, за исключением случаев, когда "контролер" связан конфликтующими юридическими обязательствами;

11.9.4. гарантировать, чтобы собственность на учетные записи в социальных сетях умерших пользователей передавалась их родственникам;

11.9.5. обеспечить, чтобы все функциональные возможности, предлагаемые пользователям, постепенно становились совместимыми с возможностями пользователей создавать, организовывать и защищать свои собственные хранилища личных данных в Интернете.