



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



ОЧЕРЕДНАЯ СЕССИЯ 2020 года

Первая часть

27-31 января 2020 года

**ДОКУМЕНТЫ,  
ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ**

**Предварительное издание**



## Содержание

### Рекомендации

- Рекомендация 2168 (2020) Угрозы свободе СМИ и безопасности журналистов в Европе (док. 15021)
- Рекомендация 2169 (2020) Международные обязательства в отношении репатриации детей из зон боевых действий и конфликтов (док. 15055)
- Рекомендация 2170 (2020) Сообщения о политзаключенных в Азербайджане (док. 15020)
- Рекомендация 2171 (2020) Согласованные действия по борьбе с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов (док. 15023)
- Рекомендация 2172 (2020) Дети-беженцы и дети-мигранты, пропавшие в Европе (док. 15026)
- Рекомендация 2173 (2020) Борьба с незаконным оборотом тканей и клеток человека (док. 15022)

### Резолюции

- Резолюция 2316 (2020) Функционирование демократических институтов в Польше (док. 15025)
- Резолюция 2317 (2020) Угрозы свободе СМИ и безопасности журналистов в Европе (док. 15021)
- Резолюция 2318 (2020) Защита свободы религии или убеждений на рабочем месте (док. 15015)
- Резолюция 2319 (2020) Дополнительная процедура совместных действий Комитета министров и Парламентской ассамблеи в случае серьезного нарушения одним из государств-членов своих уставных обязанностей (док. 15024)
- Резолюция 2320 (2020) Оспаривание по существенным основаниям неподтвержденных полномочий парламентской делегации Российской Федерации (док. 15050)
- Резолюция 2321 (2020) Международные обязательства в отношении репатриации детей из зон боевых действий и конфликтов (док. 15055)
- Резолюция 2322 (2020) Сообщения о политзаключенных в Азербайджане (док. 15020)
- Резолюция 2323 (2020) Согласованные действия по борьбе с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов (док. 15023)
- Резолюция 2324 (2020) Дети-беженцы и дети-мигранты, пропавшие в Европе (док. 15026)
- Резолюция 2325 (2020) Осуществление Ассамблеей процедуры мониторинга (январь – декабрь 2019 года) (док. 15031)
- Резолюция 2326 (2020) Демократия взломана? Как реагировать? (док. 15028)
- Резолюция 2327 (2020) Туризм с целью трансплантации органов (док. 15029)



**Рекомендации**  
**2168 - 2173**





**Рекомендация 2168 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Угрозы свободе СМИ и безопасности журналистов в Европе**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея, ссылаясь на свою резолюцию 2317 (2020) "Угрозы свободе СМИ и безопасности журналистов в Европе", напоминает, что право на свободу выражения мнений и свободные, независимые и плюралистические СМИ являются фундаментальными предпосылками истинной демократии. Безопасность журналистов и других участников СМИ является ключевым компонентом этой свободы. Государства-члены несут позитивное обязательство по созданию прочной правовой базы для работы журналистов и других сотрудников СМИ в безопасных условиях.

2. Однако угрозы, преследования, правовые и административные ограничения, а также неоправданное политическое и экономическое давление являются широко распространенным явлением. В некоторых странах журналисты, расследующие дела, связанные с коррупцией или злоупотреблением властью, или просто критикующие политических лидеров и властные структуры, подвергаются физическим нападениям, произвольно лишаются свободы, подвергаются пыткам и даже гибнут.

3. Угрозы свободе средств массовой информации и безопасности журналистов стали столь многочисленными, регулярными и серьезными, что ставят под угрозу не только право граждан на надлежащее информирование, но и стабильность и бесперебойное функционирование наших демократических обществ. Совет Европы должен использовать все свои возможности для того, чтобы побуждать государства-члены быстро и эффективно устранять такие угрозы, стимулируя и поддерживая проведение реформ, необходимых для достижения этой цели.

4. В этом контексте Платформа по содействию защите журналистики и безопасности журналистов является важнейшим инструментом сотрудничества, способствующим повышению осведомленности о ситуации в государствах-членах и выявлению позитивных и негативных тенденций. Кроме того, Платформа поощряет совместные усилия и более согласованные действия различных заинтересованных сторон и обеспечивает контрольные показатели для разработки и эффективного осуществления национальных стратегий, направленных на обеспечение свободы средств массовой информации и безопасности журналистов.

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 28 января 2020 г. (4-е заседание) (см. док. 15021, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: лорд Джордж Фулкс). Текст, принятый Ассамблеей 28 января 2020 г. (4-е заседание).*

5. В целях повышения роли Платформы и использования всего ее потенциала Ассамблея рекомендует Комитету министров:

5.1. призвать государства-члены оперативно и конкретно реагировать на поступающие предупреждения, принимая соответствующие меры по исправлению положения;

5.2. проводить в Комитете регулярный обмен информацией о предупреждениях, опубликованных на Платформе, и о последующих мерах, принятых государствами-членами;

5.3. организовывать ежегодный диалог с партнерами Платформы на основе их ежегодных докладов с целью выявления системных проблем, касающихся свободы средств массовой информации и безопасности журналистов в государствах-членах, а также поиска возможных решений этих проблем;

5.4. рассматривать Платформу и публикуемые через нее сообщения о нарушениях свободы СМИ и посягательствах на безопасность журналистов в качестве основы для установления приоритетов и оценки прогресса в реализации стратегии выполнения Рекомендации СМ/Rec(2016)4 о защите журналистики и безопасности журналистов и других работников СМИ;

5.5. предоставить ресурсы и оказать поддержку для обеспечения большей наглядности, признания и повышения действенности Платформы.





**Рекомендация 2169 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Международные обязательства в отношении репатриации детей из зон боевых действий и конфликтов**

Парламентская ассамблея

1. Ассамблея подчеркивает серьезность положения детей в Сирии и Ираке, чьи родители, предположительно связанные с ИГИЛ/"Даиш", являются гражданами государств – членов Совета Европы. Она выражает сожаление по поводу условий жизни, в которых находятся эти дети: застрявшие в убогих лагерях и центрах содержания под стражей, лишенные пищи, укрытия от стихии, доступа к чистой воде, медицинским услугам и образованию, а также подверженные насилию, жестокому обращению, торговле и эксплуатации, высокому уровню заболеваемости и смертности.

2. Ассамблея считает, что правозащитный подход Совета Европы имеет существенно важное значение для эффективной борьбы с терроризмом. Бросая детей, оказавшихся в Сирии и Ираке в зонах, характеризующихся войной, конфликтами и их последствиями, эти дети подвергаются серьезным нарушениям своих прав, а также опасности радикализации. Инвестиции в их репатриацию, восстановление и (ре)интеграцию являются инвестициями в построение процветающих и жизнеспособных обществ.

3. Ассамблея принимает к сведению Контртеррористическую стратегию Совета Европы (2018-2022 годы) и Стратегию Совета Европы в области прав ребенка (2016-2021 годы). Речь идет о взаимодополняющих политических рамках, которые служат полезным руководством для государств – членов Совета Европы. Однако следует и далее укреплять синергизм и взаимодополняемость между этими стратегиями в целях эффективной интеграции аспекта прав ребенка в усилия по борьбе с терроризмом.

4. С учетом этих элементов Ассамблея призывает в этой безотлагательной ситуации Комитет министров:

4.1. обеспечить, чтобы деятельность Совета Европы по борьбе с терроризмом при решении вопросов, касающихся детей: была сосредоточена на обеспечении наилучших интересов ребенка; соответствовала приоритетам, установленным Стратегией Совета Европы по правам ребенка; и обеспечивала надлежащую защиту прав детей;

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 30 января 2020 г. (7-е заседание) (см. док. 15055, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Штефан Шеннах). Текст, принятый Ассамблеей 30 января 2020 г. (7-е заседание).

*Рекомендация 2169 (2020)*

4.2. предложить Руководящему комитету по правам ребенка (CDENF) проконсультировать его в отношении соответствующих мер, которые должны быть приняты Советом Европы для решения проблемы детей, возвращающихся на родину (в том числе в связи с их (ре) интеграцией), а также координировать действия, по которым было принято соответствующее решение;

4.3. включить парламентский круглый стол о мерах, принятых государствами – членами Совета Европы по репатриации и реинтеграции детей из зон, характеризующихся войной, конфликтами и их последствиями, в программу конференции о роли женщин и детей в терроризме, организуемой Антитеррористическим отделом Совета Европы в июне 2020 года.



*Неофициальный перевод*

## **Рекомендация 2170 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

# **Сообщения о политзаключенных в Азербайджане**

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2322 (2020) "Сообщения о политзаключенных в Азербайджане", Парламентская ассамблея:

1.1. напоминает о постановлениях Европейского суда по правам человека в отношении Азербайджана, в которых он установил факты нарушения статьи 18 Европейской конвенции по правам человека (СЕД №5);

1.2. приветствует решение Комитета министров осуществлять надзор за выполнением этих постановлений, а также группы постановлений по делу Гафгаза Мамедова, касающихся административного задержания, в рамках своей расширенной процедуры; приветствует тот факт, что Комитет министров уделяет пристальное внимание как индивидуальным, так и общим мерам, необходимым для решения структурных и системных проблем, раскрываемых в этих постановлениях;

1.3. призывает Комитет министров обеспечить, чтобы меры, которые должны быть приняты для выполнения решений по делам, связанным с нарушением статьи 18, позволяли заявителям баллотироваться в качестве кандидатов на выборах, когда бы они ни состоялись.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее* 30 января 2020 г. (7-е заседание) (см. док. 15020, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-жа Торхильдур Сунна Эварсдоттир). *Текст, принятый Ассамблеей* 30 января 2020 г. (7-е заседание).





**Рекомендация 2171 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Согласованные действия по борьбе с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов**

Парламентская ассамблея

1. Приветствуя принятое в Хельсинки 17 мая 2019 года решение Комитета министров считать борьбу с торговлей людьми одним из приоритетных направлений программы работы Совета Европы, Парламентская ассамблея напоминает о своих резолюциях 2323 (2020) "Согласованные действия по борьбе с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов", 1983 (2014) "Проституция, торговля людьми и современное рабство в Европе" и 1922 (2013) "О незаконном ввозе трудовых мигрантов в целях принуждения к труду". Ассамблея готова активно сотрудничать в осуществлении конкретных мер и предлагает Комитету министров принимать во внимание указанные резолюции при выполнении своего решения от 17 мая 2019 года.

2. Ассамблея рекомендует Комитету министров:

2.1. поручить Руководящему комитету по правам человека (CDDH) изучить возможности ужесточения запрета на торговлю людьми в соответствии со статьей 4 Европейской конвенции о правах человека (СЕД№ 5), как она интерпретируется прецедентной практикой Европейского суда по правам человека и статьей 5 Хартии основных прав Европейского союза;

2.2. поручить Европейскому комитету по проблемам преступности (CDPC):

2.2.1. разработать новую конвенцию Совета Европы о противодействии незаконному ввозу мигрантов, которая могла бы основываться на Протоколе против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху к Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (Палермо, 2000 год) и иметь при этом более широкий охват;

2.2.2. проанализировать, требуют ли различия между Конвенцией о противодействии торговле людьми (СДСЕ № 197) и директивами Европейского союза 2004/81/ЕС, 2009/52/ЕС и 2011/36/EU, в частности в

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее* 30 января 2020 г. (8-е заседание) (см. док. 15023, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Вернон Коакер, и док. 15051, заключение Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Изабель Рош). *Текст, принятый Ассамблеей* 30 января 2020 г. (8-е заседание).

отношении торговли людьми в целях принуждения к попрошайничеству и преступной деятельности, усиления Конвенции;

2.3. предложить государствам, которые не являются членами ЕС, чьи граждане часто становятся жертвами торговли людьми в Европе, подписать и ратифицировать Конвенцию о противодействии торговле людьми;

2.4. предложить государствам, которые не являются членами ЕС, чьи граждане часто становятся жертвами торговли человеческими органами в Европе, включая торговлю людьми с целью изъятия органов, подписать и ратифицировать Конвенцию против торговли человеческими органами (СДСЕ № 216);

2.5. предложить Генеральному секретарю Совета Европы и ее Специальному представителю по вопросам миграции и беженцев заняться проблемой торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов.



**Рекомендация 2172 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Дети-беженцы и дети-мигранты, пропавшие в Европе**

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2324 (2020) "Дети-беженцы и дети-мигранты, пропавшие в Европе", Парламентская ассамблея подчеркивает важность предотвращения исчезновения детей-беженцев и детей-мигрантов и принятия всех возможных мер для поиска пропавших без вести детей, с тем чтобы они не становились жертвами насилия, жестокого обращения, торговли людьми и торговли человеческими органами.

2. Несмотря на то, что Совет Европы не предпринимает конкретных действий в отношении пропавших без вести детей-беженцев и детей-мигрантов, некоторые из его органов и инструментов могут быть полезны для предотвращения исчезновения этих детей. В связи с этим Ассамблея рекомендует Комитету министров:

2.1. предложить государствам – участникам Конвенции о противодействии торговле людьми (СДСЕ №197) и государствам – участникам Конвенции о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (СДСЕ №201) поделиться национальным опытом предотвращения исчезновения детей-беженцев и детей-мигрантов в контексте торговли людьми или сексуальной эксплуатации;

2.2. предложить государствам – участникам Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам (СЕД №30) рассмотреть скоординированные стратегии взаимной помощи и обмена информацией о пропавших без вести детях-беженцах и детях-мигрантах, а также о неопознанных погибших детях, например, с использованием "желтых" и "черных" уведомлений Интерпола и Шенгенской информационной системы;

2.3. признавая работу Конгресса местных и региональных властей, в частности его резолюцию 428 и рекомендацию 414 (2018) "Несопровождаемые дети-беженцы: роль и обязанности местных и региональных властей", призвать Конгресс продолжать усилия по решению этой проблемы, а также проблемы детей-мигрантов, живущих на улице, как указано в резолюции Конгресса 271 (2008)

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее* 30 января 2020 г. (8-е заседание) (см. док. 15026, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Серап Яшар, и док. 15032, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: лорд Дон Туиг). *Текст, принятый Ассамблеей* 30 января 2020 г. (8-е заседание).

"Социальная реинтеграция детей, живущих и/или работающих на улице", особенно в связи с мерами по предотвращению исчезновения детей;

2.4. предложить Руководящему комитету по правам ребенка (CDENF) изучить меры по предотвращению исчезновения детей-мигрантов в контексте его работы по вопросам опеки и по пересмотру рекомендации CM/Rec(2007)9 Комитета министров государствам-членам "Жизненные перспективы несопровождаемых несовершеннолетних мигрантов".

3. Признавая конкретные действия по защите детей, спасающихся бегством от войны, насилия и преследований, предпринимаемые в рамках Плана действий Совета Европы по защите детей-беженцев и детей-мигрантов в Европе (2017-2019 годы), Ассамблея высоко оценивает особое внимание, уделяемое в этом плане несопровождаемым детям. В этой связи она просит Комитет министров в первоочередном порядке оценить План действий и последующие шаги, а также поддержать продвижение и использование инструментов, разработанных в рамках этого плана. Следует еще раз подтвердить приоритетный характер этих вопросов для обеспечения логичного продолжения уже проделанной работы.





**Рекомендация 2173 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Борьба с незаконным оборотом тканей и клеток человека**

Парламентская ассамблея

1. Достижения в технологии пересадки человеческих тканей и клеток могут спасти жизни, восстановить основные функции организма, повысить качество жизни и помочь людям стать родителями. Сегодня материалы человеческого происхождения, начиная с костно-мышечных, сердечно-сосудистых и глазных тканей и заканчивая многими типами клеток и гамет, регулярно используются в медицинских целях, для лечения и научных исследований. Только в Европейском союзе в 2016 году для медицинского использования было распределено более 2 миллионов единиц человеческих тканей и клеток. В то же время использование материалов человеческого происхождения для трансплантации и научных исследований вызывает множество этических и правовых вопросов.

2. Конвенция Совета Европы о правах человека и биомедицине ("Конвенция Овьедо", СДСЕ № 164) предусматривает, что "тело человека и его части не должны как таковые являться источником получения финансовой выгоды", что "медицинское вмешательство может осуществляться лишь после того, как соответствующее лицо даст на это свое добровольное осознанное согласие" и что "интересы и благо отдельного человека превалируют над интересами общества или науки". Сегодня существует опасность несоблюдения или размывания этих принципов.

3. Незаконная и неэтичная деятельность, связанная с приобретением, обработкой и клиническим использованием человеческих тканей и клеток, привлекает к себе гораздо меньше внимания, чем деятельность, связанная с органами человека. Возможно, это обусловлено тем, что общество знает о пересадке тканей и клеток меньше, чем о трансплантации органов, хотя последняя происходит гораздо реже.

4. Когда незаконная и неэтичная деятельность предполагает наличие донора, речь зачастую идет о недавно умерших людях. Ткани, незаконно полученные от одного умершего человека, могут получить до 90 реципиентов. Сообщалось о различных этических скандалах и скандалах, связанных с безопасностью, таких как получение материалов без согласия или разрешения, неадекватное исследование, неточные или фальсифицированные донорские данные, безответственное распределение и незаконная торговля. За этим следовали слушания, судебные иски, увольнения и закрытие

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее* 31 января 2020 г. (9-е заседание) (см. док. 15022, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Рейна де Брэй-Веземан). *Текст, принятый Ассамблеей* 31 января 2020 г. (9-е заседание).

учреждений, работающих с тканями. При этом мало кому известно об истинных масштабах этой незаконной деятельности. Из официальных источников можно получить очень немного информации.

5. Кроме того, существуют виды деятельности, которые не только не вполне законны и этичны, но и могут серьезно угрожать качеству и безопасности тканей и клеток, а, следовательно, и здоровью реципиентов.

6. Когда незаконная и неэтичная практика проявляется в форме финансового стимулирования доноров (или их семей), может возникнуть опасность того, что потенциальные живые доноры будут неадекватно учитывать риски, связанные с процедурой донорства, или семьи умерших доноров не раскроют соответствующую медицинскую или поведенческую информацию, которая при нормальных обстоятельствах не позволила бы использовать донорские материалы. Это также может побудить посредников утаивать информацию из опасения потерять доход.

7. Чрезмерная компенсация за донорство может поставить под угрозу здоровье уязвимых доноров, которых может подтолкнуть к донорству нужда. Это вызывает особую озабоченность, когда речь идет о донорах яйцеклеток, когда финансовые стимулы могут побудить женщин сдавать донорские клетки в разных клиниках без надлежащего наблюдения и медицинской помощи, ставя таким образом под угрозу свое здоровье и фертильность. Риск чрезмерного донорства возрастает при трансграничном донорстве, когда финансовые различия между странами могут превратить компенсацию, изначально адекватную в одной юрисдикции, в реальный стимул к донорству для доноров из менее богатых стран.

8. Отчаяние может также заставить пациентов искать альтернативные методы лечения различных заболеваний, прибегая, в том числе, к экспериментальным клеточным методам лечения, безопасность и эффективность которых не подтверждена клинически.

9. Незаконная и неэтичная практика подрывает доверие и поддержку со стороны общественности. Скандалы, связанные с такой практикой, вызывают падение доверия ко всем видам материалов, полученных от доноров, и приводят к тому, что население в целом весьма неохотно соглашается выступать в качестве доноров материалов человеческого происхождения. В конечном итоге это скажется на доступности тканей и клеточных трансплантатов, а также может поставить под угрозу готовность людей становиться донорами также органов и крови.

10. Существующая международно-правовая база, разработанная Всемирной организацией здравоохранения, ЕС и Советом Европы, включает в себя многочисленные положения, обеспечивающие качество и безопасность тканей и клеток: установлены такие принципы, как принцип согласия, запрет на получение финансовой выгоды и принцип обязательного разрешения. Однако эти принципы не реализуются в полном объеме, а факты их нарушения далеко не всегда являются предметом судебного преследования. Соблюдение запрета на получение финансовой выгоды, который является общепринятым принципом такого рода донорства, не всегда легко обеспечивать. Различия в доходах между странами и внутри отдельных стран, а также тот факт, что ткани и клетки могут легко храниться и перевозиться, создают возможности для извлечения выгоды и злоупотреблений.

11. Особенно важно то, что отсутствие согласованного на международном уровне определения незаконного оборота тканей и клеток, с одной стороны, и разнообразие правовых положений внутри ЕС, государств-членов Совета Европы и третьих стран, с другой, затрудняют уголовное преследование за незаконную и неэтичную деятельность.

12. Ассамблея напоминает, что в своей рекомендации 2009 (2013) "К принятию конвенции Совета Европы о борьбе с незаконным оборотом человеческих органов, тканей и клеток", принятой в 2013 году, она предложила, чтобы вопрос о торговле тканями и клетками человека рассматривался отдельно от вопроса о незаконном обороте человеческих органов и чтобы эти два вопроса регулировались двумя отдельными правовыми документами. Поэтому Ассамблея призвала Комитет министров принять решение в отношении дорожной карты подготовки дополнительного протокола о противодействии незаконному обороту человеческих тканей и клеток к предлагаемой Конвенции о борьбе с незаконным оборотом человеческих органов.

13. Позднее Конвенция Совета Европы против торговли человеческими органами (СДСЕ № 216) была открыта для подписания и ратификации. Она была ратифицирована девятью странами и подписана (но еще не ратифицирована) еще 15 странами. Она вступила в силу в 2018 году. После десятой ратификации будет создан комитет Сторон. Как и предполагалось, вопрос о тканях и клетках в этой Конвенции не рассматривается.

14. Что касается незаконного оборота клеток и тканей человека, то Ассамблея приветствует работу Европейского комитета по трансплантации органов, и в частности его доклад "Незаконная и неэтичная деятельность с тканями и клетками человека: необходимость разработки международно-правового документа для защиты доноров и реципиентов", подготовленный в 2018 году. В этом докладе выявлены пробелы в международно-правовой базе, вновь выражена обеспокоенность Комитета в связи с отсутствием согласия в отношении того, что представляет собой незаконная деятельность в этой области, и подчеркнута необходимость разработки нового правового документа, касающегося такой деятельности.

15. Ассамблея принимает к сведению уже достигнутый прогресс, а также сохраняющиеся проблемы. Она убеждена в необходимости более активных действий в этой области со стороны государств – членов Совета Европы.

16. В свете изложенного Ассамблея рекомендует Комитету министров:

16.1. инициировать разработку юридически обязывающего документа Совета Европы по борьбе с незаконным оборотом человеческих тканей и клеток, возможно, в форме дополнительного протокола к Конвенции против торговли человеческими органами;

16.2. обеспечить, чтобы данный правовой документ:

16.2.1. содержал определение незаконной деятельности в этой области и основывался на всеобъемлющем подходе, охватывающем предотвращение и пресечение преступлений, защиту жертв, продвижение соответствующей политики, а также национальное и международное сотрудничество;

16.2.2. предусматривал создание механизмов для регулярного сбора и анализа данных о торговле клетками и тканями человека в соответствии со структурами демократического управления, а также транспарентных, авторитетных и эффективных механизмов мониторинга и применения;

16.3. призывает государства-члены Совета Европы, которые еще не ратифицировали договоры по рассматриваемым вопросам, такие как Конвенция о правах человека и биомедицине, Конвенция о противодействии торговле людьми (СДСЕ № 197) и Конвенция против торговли человеческими органами, сделать это в приоритетном порядке, рассматривая это как вклад в достижение Цели 3 Повестки дня ООН в области устойчивого развития "Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию" и Цели 16 "Содействие построению справедливого, миролюбивого и открытого общества".

**Резолюции  
2316 - 2327**





**Резолюция 2316 (2020)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Функционирование демократических институтов в Польше**

Парламентская ассамблея

1. Ассамблея вновь заявляет, что демократия, верховенство права и уважение прав человека взаимосвязаны и не могут существовать друг без друга. Соблюдение, а также продвижение и укрепление этих трех основополагающих принципов является обязанностью всех государств-членов. И наоборот, любые события в государстве-члене, которые подрывают или ослабляют один из этих основополагающих принципов, вызывают серьезную озабоченность.

2. По этой причине государства-члены не только имеют право, но и обязаны устранять недостатки в своей системе правосудия и принимать любые меры, которые укрепляют независимость судебной власти и повышают эффективность отправления правосудия. Ассамблея признает проблемы, с которыми сталкивается польская система правосудия и судебная власть, особенно в отношении эффективности отправления правосудия, что было констатировано в постановлениях Европейского суда по правам человека по делам против Польши. Поэтому Ассамблея приветствует намерение польских властей обратить приоритетное внимание на устранение недостатков в польской судебной системе. В то же время Ассамблея подчеркивает, что крайне важно, чтобы проводимые реформы полностью соответствовали европейским нормам и стандартам и реально укрепляли независимость судебной системы и верховенство права, а не ослабляли или подрывали их.

3. Кроме того, признавая, что любой профессиональной самоуправляемой системе присуще стремление защищать собственные корпоративные интересы, Ассамблея приветствует любые реформы структур судебного самоуправления, направленные на повышение их прозрачности, подотчетности и обеспечение их демократического функционирования, при сохранении их независимости и автономии. Вместе с тем она считает неприемлемым, чтобы в результате таких реформ судебная власть оказывалась под контролем исполнительной или законодательной власти или, что еще хуже, под политическим контролем правящего большинства. Это нарушило бы принцип разделения властей, фактически положило бы конец независимости судебной власти и подорвало бы верховенство права.

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 28 января 2020 г. (3-е и 4-е заседания) (см. док. 15025 и приложение, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), содокладчики: г-жа Азаде Роджан-Густафссон и г-н Питер Омтзигт.). Текст, принятый Ассамблеей 28 января 2020 г. (4-е заседание).

4. Ассамблея выражает глубокое сожаление в связи с тем, что реформы судебной системы и правосудия в Польше не выдержали тестов на соответствие двум вышеупомянутым критериям. Она выражает серьезную озабоченность в связи с тем, что эти реформы во многих аспектах противоречат европейским нормам и стандартам. Они в совокупности подрывают независимость судебной системы и верховенство права в Польше и наносят им серьезный ущерб. Кроме того, эти реформы сделали судебную систему уязвимой для политического вмешательства и попыток поставить ее под политический контроль исполнительной власти, что противоречит самим принципам демократического правового государства.

5. Сосредоточение чрезмерных и дискреционных полномочий в отношении судебной системы и прокуратуры в руках министра юстиции и, в меньшей степени, Президента Республики делает судебную систему уязвимой для политического вмешательства и злоупотреблений и вызывает озабоченность. Власти должны оперативно принять меры для решения этой проблемы.

6. По-прежнему вызывает озабоченность возникший в связи с составом Конституционного суда конституционный кризис, который следует урегулировать. Ни одно демократическое правительство, уважающее верховенство права, не может избирательно игнорировать судебные решения, которые ему не нравятся, особенно решения Конституционного суда. Краеугольным камнем разрешения кризиса должно стать полное и безоговорочное выполнение властями всех решений Конституционного суда, в том числе в отношении состава самого Конституционного суда. Восстановление легитимности состава Суда в соответствии с европейскими стандартами имеет важное значение и должно быть приоритетом. Ассамблея особенно обеспокоена потенциальным влиянием явно нелегитимного состава Конституционного суда на выполнение Польшей обязательств по Европейской конвенции о правах человека.

7. Ассамблея приветствует помощь, оказываемую Советом Европы в обеспечении подготовки и проведении реформы системы правосудия в Польше в соответствии с европейскими нормами и принципами верховенства права для достижения поставленных целей. Вместе с тем она отмечает, что многочисленные рекомендации Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) и других органов Совета Европы не были выполнены или не были рассмотрены властями. Ассамблея убеждена, что выполнение этих рекомендаций помогло бы устранить или предотвратить многие недостатки существующей судебной системы, особенно в том, что касается независимости судебных органов. Поэтому Ассамблея призывает власти пересмотреть весь пакет реформ судебной системы и внести изменения в соответствующее законодательство и правоприменительную практику в соответствии с рекомендациями Совета Европы. В частности:

7.1. в отношении реформы прокуратуры Ассамблея считает, что сочетание в одном лице должностей министра юстиции и генерального прокурора, а также факт предоставления министру юстиции широких дискреционных полномочий в отношении прокуратуры и фактического права преследования по отдельным делам подрывают беспристрастность и независимость прокуратуры и делают ее уязвимой для политизации и злоупотреблений. Ассамблея считает, что эти две функции необходимо срочно разделить и что в законе необходимо предусмотреть достаточные гарантии от злоупотреблений и политизации прокуратуры. Она призывает польские власти сделать это в приоритетном порядке;



7.2. в связи с реформой Национального судебного совета Ассамблея выражает свою озабоченность тем фактом, что вопреки европейским стандартам верховенства права 15 судей – членов Национального судебного совета теперь избираются не своими коллегами, а польским парламентом. Это противоречит принципу разделения властей и независимости судебной системы. В результате Национальный судебный совет больше не может рассматриваться как независимый орган самоуправления судейского сообщества. В связи с этим Ассамблея настоятельно призывает власти восстановить прямые выборы судей – членов Национального судебного совета своими коллегами;

7.3 в связи с реформой судов общей юрисдикции Ассамблея выражает глубокую озабоченность по поводу предоставления министру юстиции чрезмерных и дискреционных полномочий в отношении системы правосудия и судебных органов, в том числе полномочий по назначению и освобождению от должности председателей судов, полномочий, касающихся дисциплинарного производства в отношении судей и внутренней организацией судов. Такая ситуация усугубляется предоставлением министру столь же чрезмерных полномочий уже как генеральному прокурору и отсутствием противовеса этому в лице подлинно независимого Национального судебного совета. Эти полномочия необходимо сократить, а в соответствующее законодательство следует включить надлежащие правовые механизмы сдержек и противовесов;

7.4 в связи с реформой Верховного суда Ассамблея выражает сожаление по поводу попыток принудить значительное число судей Верховного суда к досрочному выходу на пенсию в нарушение европейских стандартов. Поэтому Ассамблея выражает удовлетворение в связи с тем, что эти судьи были восстановлены в должности по постановлению Суда Европейского союза. Введение возможности так называемой чрезвычайной апелляции по широкому кругу субъективных оснований по окончательным постановлениям, процедура обжалования которых была прекращена в соответствии с законом, вызывает серьезную озабоченность, поскольку оно нарушает принцип правовой определенности и принцип вступления решения в законную силу (*res judicata*). Ассамблея обеспокоена тем, что создание механизма чрезвычайной апелляции может значительно увеличить число обращений против Польши в Европейский суд по правам человека. Состав и порядок назначения членов дисциплинарных и чрезвычайных апелляционных палат Верховного суда, в состав которых входят непрофессионалы, в сочетании с широкими полномочиями этих двух палат, а также тот факт, что их члены избираются новым Национальным судебным советом, вызывают вопросы по поводу их независимости и уязвимости перед политизацией и злоупотреблениями. Эту проблему необходимо безотлагательно решить.

8. Ассамблея принимает к сведению решение Верховного суда Польши от 5 декабря 2019 года, принятое на основе указаний, содержащихся в постановлении Суда Европейского союза от 19 ноября 2019 года, о том, что Национальный судебный совет не может считаться беспристрастным и независимым органом и что новая дисциплинарная палата Верховного суда не может считаться судом по смыслу европейского и польского права. Ассамблея принимает также к сведению решение Верховного суда от 23 января 2020 года, в котором говорится, что никто из судей, назначенных Национальным судебным советом, не имеет права выносить судебные

решения. Ассамблея серьезно обеспокоена реакцией на это решение польского правительства, которое посчитало его незаконным. Она призывает польские власти полностью выполнить эти постановление и решение и без дальнейших промедлений устранить эти принципиальные недостатки польской правовой системы.

9. Ассамблея выражает глубокую озабоченность в связи с проектом поправок к закону "О судах общей юрисдикции", закону "О Верховном суде" и некоторым другим законам Республики Польша, принятым Сеймом 23 января 2020 года, несмотря на их отклонение польским Сенатом 17 января 2020 года и весьма критичную оценку этих поправок Венецианской комиссией. Он сожалеет, что эти поправки были рассмотрены в по ускоренной процедуре без каких-либо консультаций с основными заинтересованными сторонами или гражданским обществом. Ассамблея приветствует и поддерживает оперативно подготовленное заключение Венецианской комиссии по этим поправкам. Ассамблея считает, что принятие этих поправок еще больше подрывает независимость судебной системы и верховенство права в Польше, а также противоречит обязательствам страны по международному праву, в том числе ее обязательствам как члена Совета Европы. Кроме того, они противоречат статьям 6 и 10 Европейской конвенции о правах человека. Поэтому Ассамблея настоятельно призывает президента Дуду не подписывать эти поправки к закону и призывает власти в полной мере уважать постановление Верховного суда Польши от 23 января 2020 года, а также международных судов, участниками которых они являются, в том числе Суда Европейского союза. Ассамблея далее призывает польские власти оперативно заняться устранением пробелов и недостатков системы правосудия, о которых говорится, в частности, в настоящей резолюции.

10. Часто слышимый аргумент о том, что польские реформы правосудия соответствуют европейским стандартам, поскольку некоторые аспекты этих реформ якобы присутствуют и в других странах, не работает и не должен приниматься во внимание. Даже если некоторые положения реформ схожи с положениями реформ в других странах, они не могут быть вырваны из контекста общей правовой базы и правовой традиции, в которой они существуют. Принятие таких аргументов было бы равносильно "франкенштейнизации законодательства", которое представляло бы собой сочетание "наихудших практик", существующих в других странах, а не основывалось на передовой практике и общеевропейских стандартах.

11. Ассамблея выражает сожаление по поводу злоупотребления дисциплинарным производством в отношении судей и прокуроров в Польше. Она вновь выражает озабоченность в связи с тем, что политический контроль со стороны министра юстиции за возбуждением и проведением этих разбирательств не обеспечивает необходимой защиты от злоупотреблений. Очень большое число расследований, начатых в отношении судей и прокуроров по субъективным основаниям, впоследствии не прекращаются официально и не приводят к официальному разбирательству, что лишает этих судей и прокуроров права на защиту и сковывает судебную систему. Таким образом, подрывается ее независимость. Имеются заслуживающие доверия сообщения о том, что дисциплинарные расследования в отношении судей и прокуроров были начаты исключительно за критику реформ системы правосудия, и что дисциплинарные расследования в отношении судей были начаты из-за решений, которые они принимали при рассмотрении дел в своих судах; такие факты заслуживают осуждения. В этом контексте вызывают сожаление и обеспокоенность заслуживающие доверия сообщения о том, что высокопоставленными чиновниками министерства юстиции и Национального

судебного совета и с их участием против представителей судебного корпуса была организована политически мотивированная клеветническая кампания, которая подрывает как независимость судебной системы, так и доверие к ней со стороны общественности. Следует тщательно расследовать организацию этих клеветнических кампаний и установить виновных. Очевидно, что расследование, проводимое прокуратурой под непосредственным контролем министра юстиции, который также потенциально является объектом расследования, не будет достаточно независимым и заслуживающим доверия. Поэтому Ассамблея призывает польские власти как можно скорее, но не позднее 31 марта 2020 года, начать независимое публичное расследование этих клеветнических кампаний и установить виновных.

12. Ассамблея отмечает, что обеспокоенность по поводу независимости польского судебного сообщества и системы правосудия, а также по поводу приверженности Польши верховенству права непосредственно затрагивает всю Европу. Поэтому вопросы, касающиеся независимости судебной системы и уважения верховенства права, не следует рассматривать в качестве внутренних вопросов для Польши. Ассамблея призывает все государства – члены Совета Европы обеспечить, чтобы суды, находящиеся под их юрисдикцией при рассмотрении всех уголовных дел, в т.ч. дел, связанных с европейскими ордерами на арест, а также соответствующих гражданских дел, были уверены, что в Польше ответчикам может быть гарантировано справедливое судебное разбирательство, как это предусмотрено статьей 6 Европейской конвенции по правам человека.

13. Ассамблея отмечает, что для части польского населения договорной переход Польши к демократии, способствовавший падению Берлинской стены, будучи образцом для многих стран, не позволил разобраться с преступлениями и злоупотреблениями, совершенными в коммунистическую эпоху, и, по мнению этой части населения, позволил тем, кому благоволил коммунистический режим, избежать правосудия за совершенные преступления и защитить свои интересы. Ассамблея признает, что этот вопрос является весьма деликатным и эмоционально окрашенным, но считает, что через 30 лет после падения коммунистического режима необходимость люстрации не может рассматриваться в качестве весомого аргумента или правильного ориентира для любых реформ системы правосудия в Польше.

14. Ассамблея обеспокоена тем фактом, что жесткие и нетерпимые политические высказывания в польской политической среде создают атмосферу все большей вседозволенности и способствуют формированию атмосферы попустительства и безнаказанности за разжигание ненависти и нетерпимое поведение в отношении меньшинств и других уязвимых групп. Такая ситуация неприемлема и не должна остаться без внимания властей.

15. Что касается медийной среды, то Ассамблея сожалеет о том, что в ходе реформ средств массовой информации не была решена проблема политизированного и предвзятого характера медийной среды и общественного вещания. Напротив, медиа-реформы были направлены в основном на передачу контроля над общественным вещателем от прежних властей нынешнему правящему большинству. Ассамблея призывает власти обеспечить создание в Польше действительно беспристрастной и профессиональной системы общественного вещания.

16. Ассамблея приветствует важную роль, которую играет широкое и активное гражданское общество в Польше. Поэтому она сожалеет о том, что поляризация в политической среде сказывается на возможностях гражданского общества, причем консультации и сотрудничество между гражданским обществом и властями все чаще носят избирательный характер и основаны на идеологической близости.

17. Правовые реформы и их пагубное воздействие на верховенство права в Польше в целом негативно сказываются на эффективном функционировании демократических институтов в Польше. К сожалению, нет никаких признаков того, что этот вопрос будет решен в ближайшее время. Поэтому Ассамблея постановляет и впредь внимательно следить за развитием событий, связанных с функционированием демократических институтов и верховенством права в Польше. В этой связи Ассамблея постановляет открыть процедуру мониторинга в отношении Польши до тех пор, пока вышеупомянутые обеспокоенности не будут сняты удовлетворительным образом.



**Резолюция 2317 (2020)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Угрозы свободе СМИ и безопасности журналистов в Европе**

Парламентская ассамблея

1. Без права на свободу выражения мнений, а также без свободных, независимых и плюралистических средств массовой информации не может быть подлинной демократии. Совет Европы и его Парламентская ассамблея твердо намерены укреплять свободу СМИ во всех ее проявлениях, включая право на доступ к информации, защиту источников, защиту от обысков на рабочих местах и в частном жилище, а также от изъятия материалов, гарантию редакционной независимости и возможность проводить расследования, выступать с критикой и участвовать в общественной дискуссии, не опасаясь давления или вмешательства. Одним из важнейших компонентов этой свободы является безопасность журналистов и других работников СМИ.

2. В соответствии с Европейской конвенцией о правах человека, в частности в соответствии со статьей 10, государства-члены несут позитивное обязательство по созданию надежной правовой базы для безопасной работы журналистов и других работников СМИ. Однако угрозы, преследования, правовые и административные ограничения, а также неоправданное политическое и экономическое давление являются широко распространенным явлением. Более того, в некоторых странах журналисты, расследующие дела, связанные с коррупцией или злоупотреблением властью, или просто критикующие политических лидеров и властные структуры, подвергаются физическим нападениям, произвольно лишаются свободы, подвергаются пыткам и даже гибнут. В этой связи Ассамблея ссылается, в частности, на свою резолюцию 2293 (2019) "Убийство Дафны Каруаны-Галиции и верховенство права на Мальте и за ее пределами: обеспечить торжество истины".

3. Согласно информации, опубликованной Платформой действий Совета Европы по усилению защиты журналистики и обеспечению безопасности журналистов (Платформа), в период с 2015 года по 25 ноября 2019 года было убито 26 журналистов, причем в 22 случаях виновные остались безнаказанными, а 109 журналистов в настоящее время находятся под стражей; в 39 странах было совершено 638 серьезных нарушений свободы печати. Угрозы свободе средств массовой информации и безопасности журналистов стали столь многочисленными, регулярными и серьезными, что ставят под

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 28 января 2020 г. (4-е заседание) (см. док. 15021, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: лорд Джордж Фулкс). Текст, принятый Ассамблеей 28 января 2020 г. (4-е заседание).*

См. также рекомендацию 2168 (2020).

угрозу не только право граждан на надлежащее информирование, но и стабильность и бесперебойное функционирование наших демократических обществ.

4. Органы Совета Европы, включая Парламентскую ассамблею, должны не только содействовать формированию во всех странах Европы и за ее пределами безопасной среды для журналистов и других работников СМИ, но и использовать все свои возможности для того, чтобы побуждать государства-члены быстро и эффективно устранять любые угрозы свободе СМИ, стимулируя и поддерживая проведение реформ, необходимых для достижения этой цели.

5. Поэтому Ассамблея призывает государства-члены более эффективно защищать безопасность журналистов и свободу средств массовой информации. В этой связи им следует:

5.1. полностью выполнить рекомендацию CM/Rec(2016)4 о защите журналистики и обеспечении безопасности журналистов и других работников СМИ;

5.2. оперативно проводить эффективные независимые расследования любых преступлений против журналистов, таких как убийства, нападения или жестокое обращение, и привлекать к ответственности исполнителей, подстрекателей, виновных и сообщников, несущих ответственность в соответствии с законом, не допуская безнаказанности лиц, нападающих на журналистов;

5.3. создавать национальные механизмы в соответствии с Планом действий ООН по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности, обеспечивая, чтобы такие механизмы разрабатывались и осуществлялись под серьезным политическим и оперативным руководством, при надлежащей межведомственной координации и в рамках подлинного партнерства с гражданским обществом, в частности с объединениями и профсоюзами журналистов, а также организациями, осуществляющими надзор за соблюдением свободы средств массовой информации;

5.4. пресекать преследование журналистов, особенно женщин-журналистов и журналистов, принадлежащих к меньшинствам, в кибер-пространстве и усилить защиту журналистов, проводящих расследования, и лиц, сигнализирующих о нарушениях;

5.5. поддерживать создание механизмов раннего предупреждения и быстрого реагирования, таких как "горячие линии" или пункты для обращения в чрезвычайных ситуациях, для немедленного обеспечения журналистам защиты в случае возникновения угрозы;

5.6. обращать особое внимание на рост числа нападений на журналистов и средства массовой информации со стороны групп экстремистов и преступных организаций и принимать соответствующие превентивные меры в тех случаях, когда жизнь или безопасность журналистов подвергается реальной и непосредственной опасности;

5.7. укреплять сотрудничество и обмен информацией, опытом и передовой практикой с другими государствами во всех случаях, когда преступления против

журналистов носят трансграничный характер или происходят в киберпространстве;

5.8. создавать в дополнение к законам о защите журналистов эффективные правоприменительные структуры и механизмы возмещения ущерба для жертв и их семей;

5.9. избегать ареста и выдачи находящихся в изгнании журналистов в страны их происхождения, где им грозит наказание и преследование.

6. Ассамблея призывает государства-члены создать благоприятные комфортные условия для работы СМИ и пересмотреть с этой целью свое законодательство, стремясь предотвратить любое неправомерное использование различных законов или положений, которые могут повлиять на свободу СМИ – таких, как законы о диффамации, о борьбе с терроризмом, о национальной безопасности, об охране общественного порядка, о разжигании ненависти, о богохульстве или о сохранении памяти, – которые зачастую применяются для того, чтобы запугать журналистов и заставить их замолчать. В этой связи государствам-членам следует, в частности:

6.1. не предлагать никаких уголовных санкций за правонарушения, связанные с работой средств массовой информации, особенно таких, как тюремное заключение, закрытие средств массовой информации или блокирование вебсайтов и социальных медиа-платформ, за исключением случаев, когда были серьезно нарушены другие основные права, например, в случае разжигания ненависти или подстрекательства к насилию или к терроризму; не допускать дискриминации и произвола при применении таких санкций в отношении журналистов;

6.2. признавать право журналистов на защиту своих источников информации и обеспечивать его соблюдение, а также сформировать соответствующую нормативную, судебную и институциональную базу для защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, и тех, кто оказывает им в этом содействие, в соответствии с резолюцией ПАСЕ 2300 (2019) "Усиление защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, во всех странах Европы"; в этой связи следует считать, что содержание под стражей и уголовное преследование Джулиана Ассанжа создает опасный прецедент для журналистов, и поддержать рекомендацию Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания от 1 ноября 2019 года запретить экстрадицию г-на Ассанжа Соединенным Штатам Америки и незамедлительно освободить его;

6.3. содействовать работе журналистов в специфических сложных условиях, например, в зонах конфликтов или на массовых митингах;

6.4. решительно осуждать насилие со стороны полиции в отношении журналистов и устанавливать сдерживающие санкции в этом отношении;

6.5. разрабатывать конкретные учебные программы для правоохранительных органов и должностных лиц, отвечающих за выполнение государством своих обязательств по защите журналистов;

6.6. избегать любого злоупотребления административными мерами, такими как регистрация или аккредитация, а также налоговыми схемами для преследования журналистов или оказания на них давления;

6.7. создавать конструктивные, недискриминационные механизмы диалога с постоянными или специальными комитетами по вопросам работы средств массовой информации и журналистов, объединяющими политиков, судей, прокуроров, сотрудников полиции, журналистов и редакторов, обсуждать проблемы, касающиеся безопасности журналистов, и искать решения в рамках сотрудничества, обращая также особое внимание на необходимость обеспечения эффективной защиты журналистов, проводящих расследования, а также на более высокую уязвимость женщин-журналисток и особую уязвимость внештатных сотрудников.

7. Ассамблея осуждает нарастание агрессивного поведения и оскорбительных словесных нападков политических деятелей и представителей властей в отношении журналистов и призывает всех политических лидеров бороться с этим явлением.

8. Ассамблея с озабоченностью отмечает, что общественные средства массовой информации подвергаются все большему давлению в большинстве стран Европы, страдая от сокращения финансирования и принятия новых законов или положений, ограничивающих их независимость или сужающих их сферу деятельности. Ассамблея вновь подтверждает и высоко оценивает исключительно важную роль, которую общественные средства массовой информации играют в демократическом обществе, и вновь призывает государства-члены обеспечить их достаточное стабильное финансирование, редакционную независимость и организационно-правовую автономию.

9. Хотя вышеупомянутые проблемы или, по крайней мере, некоторые из них, в той или иной степени наблюдаются в большинстве стран, Ассамблея вынуждена отметить, что в некоторых государствах-членах состояние свободы средств массовой информации и безопасности журналистов вызывает особую озабоченность. В этой связи Ассамблея конкретно призывает:

9.1. Азербайджан радикально изменить фактически враждебную среду, которая серьезно ограничивает свободу средств массовой информации, и в частности:

9.1.1. запретить злоупотребление уголовным законодательством с целью заставить замолчать независимых журналистов, которым сегодня систематически угрожают бездоказательные уголовные обвинения, сфабрикованные доказательства и необоснованное тюремные заключение;

9.1.2. безотлагательно пересмотреть все дела заключенных журналистов и работников средств массовой информации и освободить всех, кто содержится под стражей без каких-либо серьезных и обоснованных доказательств преступной деятельности;

9.1.3. воздерживаться от принятия рестриктивных административных мер, таких как запрет на поездки журналистов, которые ограничивают их



возможности свободно и надлежащим образом информировать общественность;

9.1.4. прекратить юридическое притеснение независимых информационных агентств, например, путем ложного обвинения в уклонении от уплаты налогов или в неполном декларировании прибыли;

9.1.5. прекратить систематическое блокирование доступа к независимым новостным веб-сайтам;

9.1.6. прекратить любое административное и политическое давление в отношении единственного независимого новостного агентства "Туран" и Института свободы и безопасности репортеров (ИСБР);

9.2. Венгрию немедленно решить серьезную проблему плюрализма СМИ; наличие конгломерата, объединяющего 78% венгерских СМИ, тесно связанных с правящей партией и получивших лицензии на политически и экономически необъективных условиях, совершенно несовместимо со свободой выражения мнений и информации;

9.3. Мальту:

9.3.1. безотлагательно покончить с царящей атмосферой безнаказанности и выполнить резолюцию 2293 (2019) Ассамблеи. В этой связи Ассамблея приветствует недавнее объявление о пересмотре круга ведения и изменении состава независимой общественной комиссии по расследованию убийства Дафне Каруаны-Галиции с учетом озабоченностей, изложенных в заявлении Комиссии ПАСЕ по юридическим вопросам и правам человека;

9.3.2. в соответствии с рекомендацией Комиссара Совета Европы по правам человека отменить все законы, допускающие посмертное продолжение дел о диффамации, возбужденных против журналистов, в отношении их наследников. Недопустимо, что более 30 посмертных разбирательства по гражданским делам о диффамации в отношении семьи Дафне Каруаны-Галиции все еще продолжаются;

9.4. Российскую Федерацию, которая держит сомнительное первенство по числу сообщений о серьезных нападениях на журналистов, их преследовании и запугивании, – немедленно:

9.4.1. решить проблему насилия в отношении журналистов, включая убийства, физические нападения и угрозы, аресты, лишение свободы, травлю в кибер-пространстве; принять меры по недопущению таких преступлений и положить конец атмосфере безнаказанности, которая способствует продолжению нападков; лица, совершившие или санкционировавшие такого рода преступления, должны быть привлечены к ответственности;

9.4.2. предупреждать насилие со стороны полиции в отношении журналистов, как это произошло во время демонстраций в Москве в июле-августе 2019 года; применять сдерживающие санкции в отношении сотрудников полиции, которые несут ответственность за такое превышение полномочий;

9.4.3. прекратить запугивание журналистов путем задержания и заключения их под стражу по сфабрикованным обвинениям в торговле наркотиками или по иным обвинениям, с тем чтобы воспрепятствовать проведению журналистских расследований по фактам коррупции и превышения полномочий, как это было в случае с журналистом Иваном Голуновым;

9.4.4. прекратить злоупотребление антитеррористическим законодательством для применения цензуры в СМИ, как в случае с журналисткой Светланой Прокопьевой, которая была обвинена в "публичном оправдании терроризма" и которой грозит до семи лет лишения свободы за выражение в эфире своего мнения о самоубийстве подростка;

9.4.5. пересмотреть круг ведения Роскомнадзора, в частности ограничить его чрезмерные полномочия по мониторингу и цензуре СМИ, в том числе Интернет-СМИ; блокирование независимых СМИ без предупреждения и объяснения причин, как это недавно произошло с новостным сайтом "Фергана", является действием, равнозначным цензуре, несовместимой со свободой СМИ;

9.4.6. изменить недавно принятое законодательство о ложных новостях и неуважении к государству, органам власти и обществу и привести его в соответствие со стандартами Совета Европы; общие запреты на распространение информации, основанной на расплывчатых и двусмысленных понятиях, таких как "ложные новости" или "необъективная информация", несовместимы с положениями Европейской конвенции о правах человека и должны быть отменены; они принуждают журналистов и других работников СМИ к самоцензуре и позволяют правительству замалчивать любую критику в адрес властей, бросая за решетку выступающих против нее журналистов и блоггеров, кроме того они позволяют определять структуру медиа-ландшафта, заставляя СМИ удалять контент, который власти считают "социально опасным" или "неуважительным", или блокировать их веб-сайты;

9.4.7. прекратить дискриминацию основных организаций, защищающих СМИ, объявляя их "иностранными агентами"; отменить принятый Государственной думой новый закон, распространяющий статус "иностранных агентов" на внештатных журналистов и блоггеров, получающих гранты, заработную плату или оплату за конкретные работы из любого иностранного источника: пометка "иностранного агента", сопровождающая информацию, публикуемую независимыми журналистами и блоггерами, негативно отразится на свободе слова и СМИ;

9.5. Турцию – страну с самым большим числом заключенных журналистов в регионе Совета Европы – немедленно:

9.5.1. прекратить злоупотребление уголовным кодексом и антитеррористическими законами с целью заставить замолчать средства массовой информации и журналистов: последние произвольно подвергаются предварительному задержанию и лишению свободы, причем содержание под стражей может продолжаться несколько месяцев, иногда и лет, до того, как дела задержанных попадают в суд; Европейский суд по правам человека постоянно осуждает такие задержания как реальное и эффективное ограничение свободы выражения мнений, которое приводит к самоцензуре;

9.5.2. в соответствии с резолюцией 2121 (2016) Ассамблеи, отменить статью 299 ("Оскорбление Президента Республики"), отменить или изменить статью 301 ("Унижение турецкой нации, государства Турецкая Республика, государственных органов и учреждений") и обеспечить строгое толкование статьи 216 ("Подстрекательство к насилию, вооруженному сопротивлению или восстанию") и статьи 314 ("Участие в вооруженной организации") своего Уголовного кодекса, который, по мнению Венецианской комиссии, содержит избыточно строгие наказания и слишком широко применяется для ограничения свободы выражения мнений и свободы информации;

9.5.3. обеспечить, чтобы более 150 средств массовой информации, которые были закрыты, и около 10 тысяч работников средств массовой информации, которые были уволены после неудавшегося переворота в 2016 году, имели доступ к эффективным внутренним средствам правовой защиты и, в соответствующих случаях, получили надлежащую компенсацию;

9.5.4. исключить из недавно принятого законодательства все сохранившиеся в нем положения отмененных декретов, действовавших в условиях чрезвычайного положения, которые позволяют применять радикальные меры в отношении средств массовой информации;

9.5.5. обеспечить, чтобы недавно принятое постановление, наделяющее Верховный совет по радио и телевидению полномочиями по надзору за средствами массовой информации, работающими в Интернете, точно соответствовало прецедентной практике Европейского суда по правам человека;

9.5.6. продолжать реформы с целью пересмотра закона об Интернете во избежание ненужного и необоснованного блокирования доступа к Интернет-ресурсам по соображениям "национальной безопасности";

9.5.7. в рамках объявленной Стратегии судебной реформы сосредоточиться на защите журналистов и обеспечить в этом контексте принятие целенаправленных мер по расширению свободы выражения

мнений и свободы СМИ, а также гарантировать независимость судебной власти в соответствии со стандартами Совета Европы.

10. Ассамблея приветствует конструктивное отношение ряда государств-членов к Платформе и опубликованным через нее предупреждениям. В качестве примера: Франция и Украина создали координационные механизмы с целью принятия адекватных мер по реагированию на поступающие предупреждения. В Нидерландах прокуратура, органы полиции и средства массовой информации заключили соглашение о принятии превентивных мер и координации мер по реагированию на случаи насилия. Обнадеживающий прогресс можно отметить в Северной Македонии, где значительно сократилось количество случаев давления на журналистов и число возбужденных против них дел.

11. Надеюсь, что все государства-члены признают полезность Платформы и важность вклада, который ее партнеры вносят в работу Совета Европы, Ассамблея призывает государства-члены:

11.1. безоговорочно поддерживать Платформу и эффективно сотрудничать с ней, а также участвовать в финансировании ее деятельности;

11.2. создать надлежащие механизмы реагирования и предметно реагировать на сигналы тревоги, публикуемые через Платформу, изыскивая оперативные меры по исправлению положения и принимая целенаправленные шаги по недопущению рецидива;

11.3. рассмотреть вопрос о том, каким образом другие государства-члены укрепляют свое сотрудничество с партнерами Платформы, стремясь следовать позитивным примерам и передовой практике;

11.4. поддерживать разработку аналогичных транснациональных технических платформ, посредством которых работники средств массовой информации могли бы сигнализировать о любых угрозах их безопасности.

12. И наконец, Ассамблея призывает национальные парламенты обеспечить, чтобы правительства действовали в полном соответствии со стандартами Совета Европы, касающимися права на свободу выражения мнений, включая свободу средств массовой информации и безопасность журналистов. Национальные парламенты должны быть гарантами этого права и обеспечивать всестороннее участие государственного аппарата на всех уровнях: политическом, законодательном, судебном, правоохранительном и образовательном. В этой связи национальным парламентам следует в большей степени учитывать работу Совета Европы, в частности, доводить рекомендации Комитета министров, а также доклады и резолюции Ассамблеи до сведения своих профильных комитетов, и опираться на эти документы при разработке законодательства, касающегося свободы средств массовой информации и безопасности журналистов.



**Резолюция 2318 (2020)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Защита свободы религии или убеждений на рабочем месте**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея напоминает, что Европа является домом для широкого круга религиозных убеждений и что она стремится сформировать культуру "общезития", основанную на религиозном плюрализме. Она неоднократно осуждала акты нетерпимости и дискриминации на почве религии или убеждений и призвала государства – члены Совета Европы принимать более решительные меры по борьбе с такими актами.

2. Ассамблея ссылается на свои резолюции 2036 (2015) "Решение проблемы нетерпимости и дискриминации в Европе, особенно в отношении христиан", 2076 (2015) "Свобода религии и общезитие в демократическом обществе", 1928 (2013) "Гарантия прав человека в связи с религиозными и иными убеждениями и защита религиозных общин от насилия", а также на свои резолюцию 1846 (2011) и рекомендацию 1987 (2011) "Борьба со всеми формами дискриминации по религиозному признаку".

3. Ассамблея напоминает, что свобода мысли, совести и религии является одним из универсальных прав человека, закрепленным в статье 18 Всеобщей декларации прав человека, статье 18 Международного пакта о гражданских и политических правах и в статье 9 Европейской конвенции о правах человека (СЕД №5). Кроме того, дискриминация на почве религии или убеждений запрещена статьей 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, статьей 14 Конвенции и статьей 1 Протокола № 12 к Конвенции.

4. Свобода мысли, совести и религии имеет внутреннюю и внешнюю составляющие. Внутренняя составляющая, т.е. право иметь или не иметь убеждения и менять религию по соображениям совести, является абсолютным правом и не может быть предметом ограничений. Внешняя составляющая, т. е. свобода исповедовать свою религию или убеждения "единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком", не является абсолютной. Однако любые ограничения этого права должны быть "предусмотрены законом" и "необходимы в демократическом обществе", а также должны преследовать законную цель. Законными целями считаются общественная безопасность, защита общественного порядка, здоровья или нравственности, а также защита прав и свобод других людей. Это, в частности, предполагает, что любое

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 29 января 2020 г. (5-е заседание) (см. док. 15015, Доклад комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Давор Иво Стиер). Текст, принятый Ассамблеей 29 января 2020 г. (5-е заседание).*

вмешательство в исповедание религии или убеждений должно быть соразмерно преследуемой законной цели.

5. Ассамблея напоминает, что свобода исповедовать свою религию или убеждения должна обеспечиваться и на рабочем месте, и что Европейский суд по правам человека наработал обширную судебную практику по этому вопросу. Она также подчеркивает, что религия является одним из важнейших аспектов идентичности человека и что религиозная идентичность включает в себя как религиозные обряды, так и убеждения. Учитывая тот факт, что многие люди проводят большую часть своей повседневной жизни на работе, недопущение дискриминации сотрудников в связи с их религией или убеждениями имеет, таким образом, решающее значение.

6. Ассамблея также отмечает, что присутствие представителей различных религиозных или нерелигиозных групп может создавать на рабочем месте проблемы, которые некоторые работодатели могут попытаться разрешить путем установления *prima facie* нейтральных правил. Однако применение на рабочем месте *prima facie* нейтральных правил, таких как дресс-код, правила питания, государственные праздники или трудовые нормы, может привести к косвенной дискриминации представителей некоторых религиозных групп, даже если они не направлены конкретно против них.

7. Ассамблея еще раз подтверждает, что государства-члены обязаны не допускать дискриминации на рабочих местах, в том числе в связи с религией или убеждениями. Право сотрудников свободно исповедовать свою религию или убеждения может быть ограничено только в том случае, если ограничения согласуются с правовыми нормами и стандартами, касающимися прав человека, необходимы, пропорциональны и преследуют законную цель.

8. Поэтому Ассамблея призывает государства – члены Совета Европы:

8.1. поощрять культуру терпимости и "общежития" в религиозно плюралистическом обществе в соответствии со статьями 9 и 14 Европейской конвенции о правах человека и другими международно-правовыми актами, касающимися защиты прав человека;

8.2. обеспечить соблюдение права всех лиц, находящихся под их юрисдикцией, на свободу мысли, совести и религии, не нарушая при этом чьи-либо другие права, гарантируемые Европейской конвенцией о правах человека и другими международными правозащитными инструментами;

8.3. принимать все необходимые меры для борьбы с дискриминацией на основе религии или убеждений во всех сферах гражданской, экономической, политической и культурной жизни.

9. Учитывая важность права исповедовать свою религию или убеждения на рабочем месте, Ассамблея призывает государства – члены Совета Европы:

9.1. принять, если это еще не сделано, эффективное антидискриминационное законодательство, предусматривающее запрет дискриминации на почве религии или убеждений, и создать надлежащие механизмы мониторинга для оценки его применения;

- 9.2. принять законодательные или любые другие надлежащие меры, которые обеспечивали бы сотрудникам возможность подавать жалобы в связи с нарушением их права не подвергаться дискриминации на почве их религии или убеждений;
- 9.3. создать соответствующие судебные или иные надлежащие механизмы для рассмотрения жалоб по поводу дискриминации на основании вероисповедания, убеждений или по иным запрещенным основаниям;
- 9.4. организовывать обучение и консультации для государственных и частных работодателей в целях повышения их осведомленности о таких понятиях, как религия и религиозное многообразие, а также право не подвергаться дискриминации;
- 9.5. поощрять диалог между работодателями, религиозными общинами, профсоюзами и неправительственными организациями, работающими в области защиты прав человека, в целях укрепления сотрудничества и воспитания терпимости;
- 9.6. поощрять работу национальных правозащитных учреждений по борьбе с дискриминацией, включая косвенную дискриминацию на почве религии или убеждений, и поощрять их к разработке учебных мероприятий для государственных и частных работодателей.







**Резолюция 2319 (2020)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Дополнительная процедура совместных действий Комитета министров и Парламентской ассамблеи в случае серьезного нарушения одним из государств-членов своих уставных обязанностей**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея приветствует активизацию диалога и контактов с Комитетом министров с целью установления дополнительной процедуры совместных действий двух уставных органов Совета Европы в случае серьезного нарушения одним из государств-членов своих уставных обязанностей. Она вновь заявляет, что наличие процедуры, в которой участвуют два уставных органа и Генеральный секретарь Совета Европы, позволит Организации более эффективно реагировать на ситуации, когда то или иное государство-член нарушает свои уставные обязанности и повысит результативность любых мер, которые будут приниматься как в отношении соответствующего государства-члена, так и Организации в целом.

2. В этой связи Ассамблея ссылается на свое первоначальное предложение об установлении процедуры совместного реагирования в дополнение к существующим процедурам, указанным в резолюции 2277 (2019) и рекомендации 2153 (2019) "Роль и миссия Парламентской ассамблеи: основные вызовы на будущее", принятых в апреле 2019 года, и на положительную реакцию на это предложение в решении "Общая ответственность за демократическую безопасность в Европе – обеспечение уважения прав и обязанностей, принципов, стандартов и ценностей", принятом Комитетом министров на его 129-й сессии (CM/Del/Dec(2019)129/2, Хельсинки, 17 мая 2019 года). Она далее ссылается на свою резолюцию 2287 (2019) "Укрепление порядка принятия Парламентской ассамблеей решений, касающихся полномочий и голосования", принятую 24 июня 2019 года, в которой она выразила твердое намерение как можно скорее претворить это предложение в жизнь.

3. Ассамблея принимает к сведению, что 25 ноября 2019 года государственный секретарь Франции по европейским делам г-жа Амели де Моншален передала Председателю Ассамблеи г-же Лилиан Мори Паскье проект решения постоянных представителей о применении статей 3 и 8 Устава Совета Европы, "который получил весьма широкую поддержку в Комитете министров и может послужить основой для

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее* 29 января 2020 г. (6-е заседание) (см. док. 15024 Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Франк Швабэ). Текст, *принятый Ассамблеей* 29 января 2020 г. (6-е заседание).

заклучения соглашения с Парламентской ассамблеей". Отметив обширную работу, проделанную Комитетом министров, с тем чтобы "определить принципы и практические механизмы для дополнительной процедуры совместного реагирования" и "тесный диалог с Парламентской ассамблеей", государственный секретарь Франции подчеркнула, что "цель заключается в том, чтобы работая вместе, мы стали сильнее и эффективнее, когда возникает необходимость обеспечить, чтобы все государства-члены в полном объеме выполняли свои обязательства и обязанности".

4. В свете вышеупомянутых решений Ассамблеи и Комитета министров, обсуждений в обоих уставных органах и между ними на различных уровнях и в различных формах с участием бывшего и нынешнего Генерального секретаря Организации, Ассамблея постановляет, что дополнительная совместная процедура должна быть авторитетной, предсказуемой, ответной и обратимой и регулироваться следующими основными принципами:

4.1. главная цель дополнительной совместной процедуры заключается в том, чтобы посредством конструктивного диалога и сотрудничества добиться соблюдения государством-членом обязательств и принципов Организации, не прибегая при этом к применению санкций;

4.2. эта процедура, имеющая исключительный характер, дополняет существующие правила и положения, опираясь на Декларацию Комитета министров 1994 года "О соблюдении обязательств, принятых государствами – членами Совета Европы", и ее применение не потребует внесения каких-либо изменений в Устав. Она не затронет существующие процедуры, связанные с уставными или обычными механизмами контроля, и не отразится на осуществляемой Ассамблеей процедуре мониторинга;

4.3. основополагающим требованием является соответствие существующим функциям и полномочиям двух уставных органов, а также Генерального секретаря;

4.4. процедура задействуется только при наиболее серьезных нарушениях основополагающих принципов и ценностей, закрепленных в Уставе Совета Европы;

4.5. процедура может быть инициирована либо Комитетом министров, либо Парламентской ассамблеей, либо Генеральным секретарем, а участвуют в ней все три стороны;

4.6. процедура включает ряд конкретных и четко определенных этапов с жесткими сроками, установленными для каждого этапа по общему согласию трех сторон;

4.7. прежде чем принять какое-либо решение в течение всего процесса, любая из трех сторон проводит консультации с двумя другими сторонами. Активное участие соответствующего государства-члена необходимо на всех этапах процесса, поскольку цель процедуры заключается в восстановлении, посредством конструктивного диалога и сотрудничества, ситуации, в которой соответствующее государство-член соблюдает обязательства и принципы Организации;

4.8. ответственность за принятие мер, направленных на урегулирование ситуации, в первую очередь несет государство-член, нарушившее уставные обязательства;

4.9. процедура может в конечном итоге привести к решению о принятии мер в соответствии со статьей 8 Устава, что является прерогативой Комитета министров, после предварительных консультаций с Парламентской ассамблеей, в соответствии с уставной резолюцией (51)30. Процедура не исключает прямого применения Комитетом министров статьи 8, как это предусмотрено Уставом; она также не исключает возможности принятия Ассамблеей рекомендации Комитету министров действовать непосредственно в соответствии со статьей 8 Устава.

5. Ассамблея вновь заявляет, что дополнительная совместная процедура может быть инициирована либо Комитетом министров, либо Парламентской ассамблеей, либо Генеральным секретарем. При инициировании процедуры Ассамблеей:

5.1. ходатайство о принятии рекомендации инициировать дополнительную процедуру совместных действий Комитета министров и Парламентской ассамблеи в ответ на серьезное нарушение одним из государств-членов своих уставных обязанностей должно быть представлено на обоих официальных языках и подписано не менее чем пятой частью членов (представителей и заместителей) Ассамблеи, принадлежащих по меньшей мере к трем политическим группам и пятнадцати национальным делегациям; для Ассамблеи это единственный способ инициировать дополнительную совместную процедуру;

5.2. как только представлено ходатайство об инициировании дополнительной совместной процедуры, Комиссия по политическим вопросам и демократии автоматически привлекается к подготовке доклада по данному вопросу. Ходатайство публикуется в качестве официального документа в течение двадцати четырех рабочих часов и незамедлительно направляется председателю Комиссии по политическим вопросам и демократии, который вносит этот пункт в повестку дня следующего заседания Комиссии для назначения докладчика. Проект доклада, содержащий предварительный проект рекомендации относительно необходимости инициировать дополнительную совместную процедуру, рассматривается на предмет одобрения на следующем заседании Комиссии;

5.3. доклад, включая проект рекомендации, обсуждается Ассамблеей в ходе части сессии, которая состоится сразу же после его одобрения Комиссией. Для инициирования дополнительной совместной процедуры нельзя предлагать провести обсуждение в соответствии с безотлагательной процедурой;

5.4. в целях повышения легитимности решения Ассамблеи инициировать дополнительную совместную процедуру; для его принятия требуется двойное большинство, т.е. соответствующая рекомендация должна быть принята большинством в две трети поданных голосов, при этом число голосов "за" должно составлять не менее одной трети от общего числа членов Ассамблеи, уполномоченных голосовать; если не выполняется хотя бы одно из этих двух условий, проект рекомендации отклоняется;

5.5. учитывая, что такая процедура может в конечном итоге привести к решению о принятии мер в соответствии со статьей 8 Устава Совета Европы и в соответствии с вышеупомянутыми основными принципами, основанием для принятия Ассамблеей решения инициировать дополнительную совместную процедуру в отношении того или иного государства-члена могут служить только самые серьезные нарушения основополагающих принципов и ценностей, закрепленных в Уставе Совета Европы, а именно в статье 3 и преамбуле Устава.

6. Сразу же после инициирования процедуры любой из сторон проводится совещание Председателя Комитета министров, Председателя Парламентской ассамблеи и Генерального секретаря, а затем в течение четырех недель после принятия любой из трех сторон решения инициировать процедуру организуется совместная миссия высокого уровня в соответствующее государство-член, с тем чтобы обсудить проблемы, приведшие к инициированию процедуры, и запросить разъяснения по поводу сложившейся ситуации. Затем участники миссии отчитываются о ее результатах перед двумя уставными органами. После этого:

6.1 Председатель Ассамблеи представляет Бюро Ассамблеи вышеупомянутый доклад об итогах совместной миссии. Этот доклад вместе с любыми предложениями Председателя Ассамблеи относительно "дорожной карты", которая будет впоследствии разработана Генеральным секретарем Совета Европы, прилагается к докладу Бюро и обсуждается Ассамблеей в контексте обсуждения и голосования по докладу Бюро о ходе работы;

6.2 по итогам совместной миссии, если ситуация будет исправлена или будут достигнуты существенные положительные результаты, Комитет министров, проведя консультации с Ассамблеей и Генеральным секретарем, может принять решение прекратить дополнительную совместную процедуру; в любом случае Комитет министров должен принять решение перейти ко второму этапу процедуры не позднее, чем через четыре недели после проведения консультаций с Ассамблеей и Генеральным секретарем.

7. В течение следующих восьми недель по предложениям Комитета министров и Парламентской ассамблеи и после консультаций с соответствующим государством-членом Генеральный секретарь разрабатывает и представляет обоим уставным органам "дорожную карту", координируя различные предлагаемые меры. В частности:

7.1. "дорожная карта" должна предусматривать конкретные действия с жесткими сроками, которые соответствующее государство-член должно предпринять; в ней должны быть перечислены инициативы и мероприятия, предложенные и запланированные Комитетом министров, Парламентской ассамблеей и Генеральным секретарем, в частности инициативы и мероприятия, предложенные и запланированные различными комиссиями Ассамблеи, мониторинговыми или консультативными органами Организации или Бюро Комиссара по правам человека, которые позволили бы обеспечить соблюдение соответствующим государством-членом его обязательств и принципов Организации;

7.2 Комиссия по политическим вопросам и правам человека, действуя от имени Ассамблеи, рассматривает на предмет утверждения "дорожную карту" на

совещании, которое проводится сразу же после представления текста Генеральным секретарем;

7.3. в случае одобрения Ассамблеей "дорожной карты" она рассматривается и утверждается Комитетом министров; в случае отклонения "дорожной карты" проводятся новые консультации с целью ее пересмотра.

8. После принятия "дорожной карты" процедура продолжается с целью ее выполнения. "Дорожная карта" выполняется в тесном сотрудничестве с соответствующим государством-членом и при координации со стороны Генерального секретаря. В частности:

8.1. цель заключается в том, чтобы начать с соответствующим государством-членом конструктивный диалог и сотрудничество, способствующие исправлению ситуации;

8.2. в ходе осуществления "дорожной карты" три стороны могут договориться о совместных публичных заявлениях;

8.3. проводится регулярный диалог с соответствующим государством-членом, а также между Комитетом министров, Парламентской ассамблеей и Генеральным секретарем в формате, который будет определен в "дорожной карте", включая создание объединенного комитета;

8.4. Ассамблея регулярно оценивает ход осуществления "дорожной карты" при обсуждении доклада своего Бюро о ходе работы. Бюро проводит свою оценку, опираясь, в частности, на экспертный потенциал профильных мониторинговых и консультативных органов Организации, Бюро Комиссара по правам человека, а при необходимости и комиссий Ассамблеи;

8.5. если ситуация будет исправлена или будут достигнуты существенные положительные результаты, Комитет министров, проведя консультации с Парламентской ассамблеей и Генеральным секретарем, может принять решение незамедлительно прекратить процедуру;

8.6. осуществление "дорожной карты" должно продолжаться в общей сложности в течение не более 9 месяцев после ее принятия Комитетом министров.

9. Если Комитет министров после консультаций с Парламентской ассамблеей и Генеральным секретарем приходит к выводу, что ситуация не улучшилась и соответствующее государство-член по-прежнему серьезно нарушает статью 3, он переходит к заключительному этапу процедуры. В частности:

9.1. Комитет министров принимает решение на основании статьи 8 Устава;

9.2. для проведения предварительных консультаций с Ассамблеей в соответствии с резолюцией (51)30 Устава требуется подготовить и обсудить в Ассамблее доклад с целью представления Комитету министров заключения о применении статьи 8 Устава;

9.3. если соответствующее государство-член в конечном итоге исправляет ситуацию, приведя ее в соответствие с Уставом, Комитет министров может после консультаций с Парламентской ассамблеей и Генеральным секретарем отменить свое решение, принятое на основании статьи 8. В случае исключения соответствующее государство должно будет вновь подать заявку на вступление в Организацию.

10. Любые изменения, необходимые для выполнения настоящей резолюции, будут внесены в Регламент (Правила процедуры) Ассамблеи посредством последующей резолюции, которая должна быть принята на основе доклада Комиссии по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам. Дополнительная совместная процедура вступает в силу после принятия такой резолюции и соответствующего решения Комитета министров.



**Резолюция 2320 (2020)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Оспаривание по существенным основаниям неподтвержденных полномочий парламентской делегации Российской Федерации**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2287 (2019) "Укрепление порядка принятия Парламентской ассамблеей решений, касающихся полномочий и голосования", которая после периода отказа от сотрудничества на парламентском уровне привела к возвращению российской делегации в Ассамблею и подтвердила приверженность Ассамблеи диалогу как средству поиска долгосрочного решения нерешенных вопросов.
2. Кроме того, Ассамблея ссылается на свою резолюцию 2292 (2019) "Оспаривание по существенным основаниям еще не подтвержденных полномочий парламентской делегации Российской Федерации", в которой она постановила подтвердить полномочия и призвала российскую делегацию выполнить все рекомендации, содержащиеся в резолюциях 1990 (2014), 2034 (2015) и 2063 (2015), а также сотрудничать с Комиссией по мониторингу и вести конструктивный диалог по выполнению своих обязательств и обязанностей. Она поручила Комиссии по мониторингу в кратчайшие сроки, но не позднее апреля 2020 года, представить доклад о выполнении Российской Федерацией своих обязательств и обязанностей.
3. Комиссия по мониторингу возобновила свою работу в отношении Российской Федерации и организовала ряд слушаний, которые будут приняты во внимание содокладчиками в процессе подготовки доклада. Российская делегация в полной мере сотрудничала с Комиссией по мониторингу.
4. Ассамблея отмечает, что за последние шесть месяцев, прошедших после возвращения Российской Федерации в Ассамблею, Российской Федерацией были также выполнены некоторые другие рекомендации, содержащиеся в резолюции 2292 (2019). В частности, в рамках обмена заложниками Украине были возвращены все 24 украинских моряка, незаконно захваченных в Керченском проливе. В число возвращенных входил

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 29 января 2020 г. (6-е заседание) (см. док. 15050, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), докладчик: г-н Тини Кокс, и док. 15054, заключение Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам, докладчик: г-н Алвисе Маньеро). *Текст, принятый Ассамблеей 29 января 2020 г. (6-е заседание).*

один человек, разыскивающийся для допроса в связи со сбитым самолетом, выполнявшим рейс МН17. Определенный прогресс достигнут в выполнении Минских соглашений. Российская Федерация участвовала в так называемом взаимном освобождении удерживаемых лиц и вместе с Украиной готовит другие обмены.

5. Что касается финансовых обязательств перед Советом Европы, то Российская Федерация выплатила все причитающиеся взносы в регулярный бюджет и взносы на финансирование частичных соглашений. Неоплаченные проценты являются предметом обсуждения в Комитете министров Совета Европы.

6. Ассамблея признает, что общая оценка состояния выполнения Российской Федерацией своих обязательств и обязанностей перед Советом Европы, а также резолюций 1990 (2014), 2034 (2015), 2063 (2015) и 2292 (2019) является предметом готовящегося доклада по результатам мониторинга. Ассамблея напоминает о своей позиции в отношении незаконной аннексии Крыма Российской Федерацией.

7. Кроме того, Ассамблея предлагает Комиссии по мониторингу внимательно отслеживать текущий законодательный процесс, включая подготовку поправок к Конституции, проходящую в настоящее время в Российской Федерации, и недвусмысленно подчеркивает, что все государства-члены обязаны выполнять решения Европейского суда по правам человека.

8. Ассамблея постановляет провести оценку прогресса, достигнутого в этом отношении в течение 2020 года, и предлагает Комиссии по мониторингу как можно скорее представить полный доклад по итогам мониторинга.

9. Ассамблея подчеркивает, что она представляет собой важнейшую общеевропейскую парламентскую платформу, на которой может состояться политический диалог по уставным обязанностям Российской Федерации как члена Совета Европы с участием всех заинтересованных сторон и на которой Российская Федерация может быть привлечена к ответу на основе ценностей и принципов Совета Европы.

10. В связи с этим Ассамблея не считает применимыми статьи 8.2.a или 8.2.b и постановляет подтвердить полномочия Российской Федерации.







**Резолюция 2321 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Международные обязательства в отношении репатриации детей из зон боевых действий и конфликтов**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея потрясена тяжелым положением детей в Сирии и Ираке, чьи родители, предположительно связанные с ИГИЛ/"Даиш", являются гражданами государств – членов Совета Европы. Большинство из этих детей младше 12 лет; они застряли в убогих лагерях и центрах содержания, лишены пищи, укрытия от стихии, доступа к чистой воде, медицинским услугам и образованию. Они повсеместно подвергаются опасности насилия, эксплуатации и сексуальных надругательств, торговли людьми, домогательств, а также рискам радикализации. В наиболее уязвимом положении оказываются девочки, и для снижения рисков и угроз необходимо обеспечить повсеместный учет гендерных аспектов при разработке подходов и стратегий. Многие из детей являются несопровождаемыми и/или сиротами. Каждый день будет уносить или губить все больше детских жизней, если только соответствующие государства-члены не примут незамедлительно согласованные меры.

2. Ассамблея признает, что национальные власти сталкиваются в своих усилиях по репатриации этих детей со значительными трудностями и вызовами, и в государствах – членах Совета Европы существуют полярные мнения по поводу репатриации этих детей. Ассамблея подчеркивает, что эти дети не несут ответственности ни за действия своих родителей, ни за обстоятельства, в которых они оказались. Кроме того, Ассамблея подчеркивает, что, как это предусмотрено Конвенцией Организации Объединенных Наций о правах ребенка (КПР ООН), дети являются правообладателями в личном качестве и, следовательно, их права не могут быть нарушены действиями их родителей.

3. Ассамблея напоминает, что все государства – члены Совета Европы ратифицировали КПР ООН, а также другие профильные конвенции, обязавшись, таким образом, защищать всех детей и принимать все практически возможные меры для обеспечения того, чтобы дети, затрагиваемые вооруженными конфликтами, пользовались защитой и заботой. Организация Объединенных Наций, ее Совет Безопасности и ее учреждения – все они напоминают о том, что дети, родители которых предположительно связаны с ИГИЛ/"Даиш", должны в первую очередь считаться жертвами.

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 30 января 2020 г. (7-е заседание) (см. док. 15055, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Штефан Шеннах). Текст, принятый Ассамблеей 30 января 2020 г. (7-е заседание).*

. См. также рекомендацию 2169 (2020).

4. Ассамблея подчеркивает, что КПП ООН четко предусматривает, что ребенок не должен разлучаться со своими родителями против их воли, если только такое разлучение не является необходимым для соблюдения интересов ребенка. Продолжение пребывания в лагерях или местах содержания не может рассматриваться как отвечающее интересам ребенка.

5. Ассамблея напоминает государствам-членам об их обязанностях и обязательствах в отношении этих детей, вытекающих из международного и европейского права в области прав человека и гуманитарного права, которые предусматривают, в частности, защиту права на жизнь, право не подвергаться бесчеловечному обращению, защиту от всех форм физического или психологического насилия, оскорблений или издевательств, от безнадзорности или пренебрежительного отношения, от грубости или эксплуатации, включая сексуальные надругательства, защиту от безгражданства, а также необходимость при любых обстоятельствах в первую очередь руководствоваться интересами этих детей. Государства также обязаны разработать эффективные процедуры для создания социальных программ по оказанию необходимой поддержки ребенку и тем, кто заботится о нем, и принять все необходимые национальные, двусторонние и многосторонние меры для предотвращения похищения детей, торговли детьми или их незаконной переправки в любых целях и в любой форме.

6. В свете изложенного Ассамблея убеждена в том, что незамедлительная активная репатриация, реабилитация и (ре)интеграция этих детей является правозащитной обязанностью и гуманитарным долгом. Учет прав ребенка в процессе борьбы с терроризмом является не только правозащитным императивом, но и существенным вкладом в обеспечение национальной безопасности соответствующих стран.

7. Ассамблея призывает средства массовой информации обеспечить, чтобы освещение событий в средствах массовой информации не создавало опасности причинения детям физического или морального вреда. Средства массовой информации, издательские стандарты, кодексы поведения и другие гарантии должны задействоваться для того, чтобы не подвергать детей риску, не нарушать стандарты конфиденциальности и иным образом не причинять вред детям или их семьям, как это подчеркивается в Парижских "Принципах и установках в отношении детей, связанных с вооруженными силами или вооруженными группами".

8. С этой целью Ассамблея настоятельно призывает государства-члены:

8.1. в отношении репатриации:

8.1.1. принять все необходимые меры для обеспечения незамедлительной репатриации всех детей, родители которых предположительно связаны с ИГИЛ/"Даиш", являясь при этом гражданами своих государств, независимо от их возраста или степени вовлеченности в конфликт;

8.1.2. осуществлять репатриацию детей вместе с их матерями или лицами, осуществляющими основной уход за ними, за исключением случаев, когда это не отвечает интересам ребенка;

8.1.3. избегать принятия мер, которые могут привести к тому, что ребенок станет лицом без гражданства, в том числе путем обеспечения регистрации каждого ребенка;

8.1.4. безотлагательно оказывать помощь всем детям, находящимся в лагерях и центрах содержания в Сирии и Ираке, с целью смягчения гуманитарного кризиса в этих учреждениях, а также обеспечения всем детям-жертвам стабильного ухода и защиты независимо от их гражданства;

8.1.5. повышать осведомленность общественности о положении таких детей, пользуясь достоверной информацией в целях уменьшения обеспокоенности общественности в отношении национальной безопасности;

8.2. в отношении реабилитации и (ре)интеграции:

8.2.1. принять все необходимые меры для обеспечения эффективной реабилитации и (ре)интеграции всех возвращающихся детей, родители которых предположительно связаны с ИГИЛ/"Даиш", являясь при этом гражданами своих государств;

8.2.2. в первую очередь принять все необходимые меры для содействия физическому и психологическому восстановлению и социальной реинтеграции этих детей, независимо от их возраста или степени вовлеченности в конфликт;

8.2.3. в тех случаях, когда дети подозреваются в совершении преступных деяний, соблюдать надлежащие процессуальные нормы и стандарты справедливого судебного разбирательства, включая презумпцию невиновности и право на апелляцию, с надлежащим учетом возраста и пола, в соответствии со стандартами защиты детей и правосудия, учитывающего интересы детей; если это возможно, вообще избавить детей от участия в таком уголовном судопроизводстве.

9. Ассамблея настоятельно призывает Европейский союз сделать правозащитный подход и заботу о правах детей частью своих усилий по борьбе с терроризмом. Эта перспектива должна лежать в основе политики "продвижения европейского образа жизни", защиты европейских граждан и ценностей и создания условий для формирования общества, более устойчивого к терроризму и радикализму. Ассамблея призывает Европейский союз продолжать оказывать поддержку тем, кто занимается реабилитацией и (ре)интеграцией репатриированных детей (органы правосудия, социальные службы, местные органы власти, университеты, гражданское общество и т.д.), и предлагает ему поделиться результатами и выводами со всеми государствами – членами Совета Европы.





**Резолюция 2322 (2020)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## Сообщения о политзаключенных в Азербайджане

Парламентская ассамблея

1. Проблема политических заключенных, существующих, по сообщениям, в Азербайджане, вызывает серьезную озабоченность Совета Европы с тех пор, как страна вступила в Организацию. В заключении 222 (2000) Ассамблея призывает Азербайджан "выпустить на свободу или заново в судебном порядке рассмотреть дела тех находящихся в заключении лиц, которые правозащитными организациями считаются "политическими заключенными"". По решению Комитета министров тогдашний Генеральный секретарь Совета Европы назначил трех независимых экспертов для рассмотрения дел. Эта озабоченность сохранялась и в последующие годы. В резолюции 1272 (2002) Ассамблея призвала Азербайджан "проявить более решительную политическую волю к окончательному разрешению этой проблемы", в резолюции 1359 (2004) Ассамблея настоятельно призвала Азербайджан "найти долговременное решение данной проблемы", а в резолюции 1457 (2005) Ассамблея "решительно [осудила] серьезные сбои в функционировании азербайджанской судебной системы", отметив, что "азербайджанские власти продолжают арестовывать и осуждать сотни лиц по чисто политическим причинам". В последние годы Ассамблея продолжала выражать озабоченность, о чем свидетельствуют резолюции 2184 (2017) и 2185 (2017), в которых она призвала Азербайджан "освободить правозащитников, журналистов, гражданских и политических активистов, которые были лишены свободы по политически мотивированным основаниям".

2. В последние годы Европейский суд по правам человека вынес очень большое число постановлений, в которых констатировал нарушения Европейской конвенции по правам человека (СЕД №5), такие как произвольные аресты и задержания оппозиционных политиков, активистов гражданского общества, правозащитников и критически настроенных журналистов, часто в сочетании с нарушениями их свободы слова или собраний. В шести из этих постановлений, в общей сложности по девяти делам, Суд в исключительном порядке установил также факты нарушения статьи 18 Конвенции, такие как неправомерное применение властями положений уголовного законодательства об аресте и содержании под стражей в целях, не разрешенных Конвенцией. В одном из этих шести постановлений Суд отметил, что существует "вызывающая беспокойство практика произвольного задержания и содержания под стражей лиц, критикующих правительство, активистов гражданского общества и правозащитников посредством

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 30 января 2020 г. (7-е заседание) (см. док. 15020, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-жа Торхильдур Сунна Эвардоттир). *Текст, принятый Ассамблеей 30 января 2020 г. (7-е заседание).*

См. также рекомендацию 2170 (2020).

ответных преследований и злоупотребления уголовным правом в нарушение принципа верховенства права". Поэтому Суд призвал Азербайджан осуществить общие меры, сосредоточившись "в приоритетном порядке на защите критиков правительства, активистов гражданского общества и правозащитников от произвольных арестов и задержаний". Меры, которые необходимо принять, должны обеспечить искоренение практики преследования и злоупотребления уголовным законодательством в отношении этой группы лиц и недопущение повторения подобных действий в будущем".

3. Многие из постановлений Суда, в которых признаются факты произвольного ареста и содержания под стражей в Азербайджане, касаются административного задержания. В этих постановлениях говорится, что необоснованный арест и содержание под стражей заявителей без надлежащего судебного контроля имели целью вынудить их отказаться от участия в политических митингах и удержать других сторонников оппозиции и широкую общественность от участия в демонстрациях и открытых политических дебатах в нарушение права на свободу собраний. В рамках надзора за выполнением этих постановлений Комитет министров указал на "структурные проблемы, выявленные с помощью данной группы дел".

4. Постановления Суда, устанавливающие нарушение статьи 18, и многие другие постановления, констатирующие произвольное лишение свободы, позволяют устанавливать факты, которые явно соответствуют определению понятия "политический заключенный", сформулированному Ассамблеей в ее резолюции 1900 (2012). Упоминание Судом целого ряда других нерассмотренных дел, связанных с аналогичными проблемами, его описание "вызывающей беспокойство практики", а также его призыв принять общие меры по устранению причин наряду с упоминанием Комитетом министров "структурных проблем", лежащих в основе злоупотребления практикой административного задержания, показывают, что для выполнения Азербайджаном своих обязательств по Конвенции необходимы коренные реформы.

5. В первом деле, в котором Суд установил нарушение статьи 18, Суд также вынес постановление на основании статьи 46(4) Конвенции, указав, что Азербайджан отказался выполнять его предыдущее решение. Ассамблея обеспокоена тем, что спустя пять с половиной лет после вынесения первоначального решения и восемь месяцев после вынесения постановления на основании статьи 46(4), все еще не были приняты важные индивидуальные меры для полного восстановления положения заявителя г-на Ильгара Мамедова. Это относится и к другим заявителям по делам, в которых Суд установил нарушения статьи 18.

6. Ассамблея также принимает к сведению различные списки предполагаемых политических заключенных, которые ведутся национальными и международными организациями гражданского общества. Она полагает, что многочисленные решения Суда, и, в частности, его вывод о наличии "вызывающей беспокойство практики", подтверждают достоверность наиболее обширных, подробных и регулярно обновляемых списков. Она приходит к выводу, что лица, включенные в эти списки, могут считаться политическими заключенными, задержание которых нарушает их права человека, и которые, следовательно, должны быть освобождены. Она признает, что такое предположение может быть опровергнуто, но только после тщательного рассмотрения дел независимым и беспристрастным органом. Согласившись с таким подходом, азербайджанские власти продемонстрировали бы свою готовность урегулировать

отдельные дела без вмешательства Суда. Кроме того, это соответствовало бы принципу субсидиарности, лежащему в основе защитной системы Конвенции.

7. Ассамблея напоминает о выводах Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП), свидетельствующих о том, что задержанным, включая политических заключенных, в азербайджанских полицейских участках, следственных изоляторах и тюрьмах угрожают неадекватные условия содержания и жестокое обращение. Она подчеркивает, что соблюдение таких основных свобод, как свобода выражения мнений, собраний и ассоциации, не должно зависеть от того, достаточно ли у человека мужества, чтобы пойти на такой риск.

8. Ассамблея отмечает неоднократное использование президентских помилований для освобождения осужденных заключенных, в том числе многих предполагаемых политических заключенных. Хотя освобождение лиц, неправомерно лишенных свободы, всегда приветствуется, президентские помилования, которые зачастую обусловлены принесением извинений, не полностью устраняют последствия несправедливости, а их широкое использование ставит под сомнение надлежащее функционирование системы уголовного правосудия. Они не могут заменить независимую судебную систему, которая в первую очередь призвана предотвращать несправедливое и политически мотивированное лишение свободы.

9. Ассамблея приветствует предпринятые в последние годы азербайджанскими властями шаги по реформированию пенитенциарной, уголовной и судебной систем, включая Постановление от 2017 года и Указ Президента от 2019 года. Она приветствует, в частности, меры, принятые для повышения независимости судебных органов, и внесение изменений в Закон о прокуратуре, в частности исключение положения о "надзоре" за ее деятельностью со стороны Президента. Ассамблея приветствует сокращение числа задержанных или содержащихся под стражей лиц, а также растущую готовность судей отклонять ходатайства прокуратуры о вынесении постановлений о досудебном заключении под стражу. Однако еще предстоит убедиться в том, что принятых мер будет достаточно для достижения конкретных результатов, требуемых Судом. Поэтому она намерена и впредь внимательно следить за развитием событий и рассчитывает на сотрудничество с азербайджанскими властями в этом вопросе.

10. Вступая в Совет Европы Азербайджан признал существование политических заключенных и сотрудничал в принятии мер по их освобождению. Позднее его позиция сместилась в сторону отрицания. В связи с многочисленными недавними решениями Суда, в частности решениями, в которых констатируются нарушения статьи 18, такая позиция стала неубедительна. Больше не может быть никаких сомнений в том, что в Азербайджане существует проблема политзаключенных и что эта проблема обусловлена структурными и системными причинами. Недавние реформы можно только приветствовать, но еще многое предстоит сделать для того, чтобы эта проблема была решена полностью и надолго.

11. В связи с изложенным Ассамблея призывает:

11.1. Парламент Азербайджана и его членов, а также правительство Азербайджана официально признать все выводы Европейского суда по правам человека, сформулированные в его постановлениях, констатирующих нарушение статьи 18



Конвенции, включая наличие "вызывающей беспокойство практики", в качестве необходимого условия для успеха мер, необходимых для полного и эффективного выполнения этих решений;

11.2. Членов азербайджанской делегации в Парламентской ассамблее и их коллег в парламенте Азербайджана использовать свои законодательные функции и функции по надзору за исполнительной властью для обеспечения принятия всех необходимых мер для полного и эффективного выполнения решений Суда и недопущения в дальнейшем рецидива практики политически мотивированного произвольного лишения свободы;

11.3. азербайджанскую делегацию в Парламентской ассамблее сотрудничать с докладчиком в ходе ее работы, связанной с выполнением настоящей резолюции в соответствии со статьей 50.1 Регламента (Правил процедуры), в том числе путем предоставления информации о действиях парламента Азербайджана и других органов власти по выполнению настоящей резолюции;

11.4. правительство Азербайджана:

11.4.1. рассмотреть дела лиц, включенных в наиболее обширные, подробные и регулярно обновляемые списки предполагаемых политических заключенных, независимым и беспристрастным органом и освободить из-под стражи тех, кто признан политическими заключенными в соответствии с определением, приведенным в резолюции 1900 (2012);

11.4.2. применять целостный подход к решению проблем, связанных с судебной системой, Генеральной прокуратурой, полицией, пенитенциарной системой и административным задержанием, на согласованной и скоординированной основе, с тем чтобы не допустить рецидива практики политически мотивированного произвольного лишения свободы, как того требует Европейский суд по правам человека;

11.4.3. оперативно предпринять все возможные шаги для полного выполнения решений Европейского суда по правам человека, в том числе для обеспечения того, чтобы Ильгар Мамедов и Анар Мамедли могли баллотироваться на выборах, и чтобы Расул Джафаров мог возобновить свою профессиональную деятельность в качестве адвоката;

11.4.4. в полной мере сотрудничать с Комитетом министров в рамках осуществления надзора за выполнением решений Европейского суда по правам человека, особенно в рамках его расширенной процедуры, в том числе путем оперативного представления подробных комплексных планов действий с изложением мер, которые должны быть приняты, а также полной обновленной информации заблаговременно до проведения соответствующих заседаний Комитета министров.

12. Ассамблея призывает содокладчиков по Азербайджану Комиссии по соблюдению обязательств государствами – членами Совета Европы и докладчика по вопросу выполнения постановлений Европейского суда по правам человека Комиссии по

юридическим вопросам и правам человека учитывать настоящую резолюцию в своей работе.





**Резолюция 2323 (2020)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Согласованные действия по борьбе с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея с глубокой обеспокоенностью отмечает большое число жертв торговли людьми в Европе, большинство из которых занимаются проституцией, принуждаются к труду, торговле органами, к вступлению в брак или к незаконному усыновлению/удочерению. Более чем когда-либо за последние несколько лет Европа стала одним из основных мест назначения для мигрантов, которые в первую очередь подвергаются такой эксплуатации со стороны торговцев людьми и переправщиков.
2. Ссылаясь на свои резолюции 1922 (2013) "О незаконном ввозе трудовых мигрантов в целях принуждения к труду" и 1983 (2014) "Проституция, торговля людьми и современное рабство в Европе", Ассамблея полностью поддерживает принятое Комитетом министров на его 129-й сессии в Хельсинки 17 мая 2019 года решение изучить пути активизации борьбы с торговлей людьми. Совет Европы должен прилагать больше усилий для борьбы с торговлей людьми и обеспечения того, чтобы его правовые стандарты были адекватными и применялись всеми государствами-членами.
3. Приветствуя прецедентную практику Европейского суда по правам человека, который признает, что торговля людьми запрещена статьей 4 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5), Ассамблея подчеркивает, что государства-члены должны защищать каждого находящегося под их юрисдикцией человека от торговли людьми, и что жертвы торговли людьми имеют право на то, чтобы любые нарушения в качестве крайней меры рассматривались Европейским судом по правам человека.
4. Ассамблея признает, что статья 5 Хартии основных прав Европейского союза конкретно предусматривает запрет торговли людьми. Это положение является обязательным для всех государств – членов ЕС и органов ЕС и должно учитываться при толковании статьи 4 Европейской конвенции о правах человека.
5. Признавая важную работу Группы экспертов по борьбе с торговлей людьми (ГРЕТА) в рамках Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 30 января 2020 г. (8-е заседание) (см. док. 15023, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Вернон Коакер, и док. 15051, заключение Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Изабель Рош). Текст, принятый Ассамблеей 30 января 2020 г. (8-е заседание).

См. также рекомендацию 2171 (2020).

(СДСЕ № 197), Ассамблея призывает Стороны этой Конвенции обеспечить эффективное и своевременное выполнение всех рекомендаций по конкретным странам. Национальным парламентариям следует оказывать помощь в выполнении на национальном уровне рекомендаций, содержащихся в соответствующих докладах ГРЕТА. Государствам-членам следует активизировать свои усилия по сбору статистических данных и подготовке официальных оценок в отношении жертв торговли людьми и предоставить их в распоряжение ГРЕТА.

6. Все больше людей становятся жертвами торговцев людьми по всей Европе, особенно среди мигрантов. Их эксплуатация часто сопровождается физическим и психологическим насилием и угрозами. Предупреждение торговли людьми и предоставление защиты жертвам должно считаться самой приоритетной задачей. С этой целью государства-члены должны, в частности, обеспечить, чтобы жертвы торговли людьми не подвергались наказанию, а также получали надлежащие медицинские услуги и правовую помощь; кроме того, следует разработать программы защиты свидетелей, которые могли бы дать показания против торговцев людьми.

7. Ассамблея подчеркивает, что от торговли людьми непропорционально страдают женщины и девочки, которые образуют подавляющее большинство жертв. Гендерные факторы следует учитывать при анализе явления торговли людьми, а также в процессе разработки и осуществления любых мер и стратегий по предупреждению и пресечению этого бедствия.

8. Ссылаясь на статью 4 (b) Конвенции о противодействии торговле людьми, Ассамблея напоминает государствам-членам, что косвенные признаки принуждения, злоупотребления властью или уязвимостью, обмана или оплаты за эксплуатацию должны приводить к презумпции того, что согласие на формы эксплуатации, изложенные в Конвенции, не было свободным и, следовательно, не имеет отношения к данному положению. Национальные правоохранительные органы должны обеспечить, чтобы торговля людьми никогда не оставалась безнаказанной.

9. Ссылаясь на статью 2 Директивы Европейского союза 2011/36/EU о предупреждении и пресечении торговли людьми и защите ее жертв, Ассамблея считает, что получение выгод от преступной деятельности других лиц может быть включено в Статью 4 (a) Конвенции о противодействии торговле людьми.

10. Кроме того, Ассамблея предлагает Сторонам Конвенции о противодействии торговле людьми рассмотреть вопрос об общих подходах к борьбе с торговлей людьми в целях принуждения к вступлению в брак или незаконного усыновления/удочерения и обеспечить более эффективную защиту жертв. В этом плане Ассамблея подчеркивает актуальность Конвенции Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ №210, "Стамбульская конвенция") и предлагает государствам – членам Совета Европы подписать и ратифицировать ее, если это еще не сделано.

11. Ссылаясь на статью 15 Конвенции о противодействии торговле людьми и Европейскую конвенцию о выплате компенсации жертвам тяжких преступлений (СЕД № 116), Ассамблея предлагает государствам-членам обеспечить, чтобы жертвы торговли людьми получали компенсацию от тех, от кого они пострадали, или от государственных органов, а также информацию о соответствующих судебных и административных

процедурах на понятном им языке, правовую помощь и бесплатные услуги юриста. Изъятые властями финансовые активы, полученные в результате торговли людьми, должны использоваться для принятия мер в интересах жертв.

12. В свете Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности ("Палермская конвенция", 2000 год), государствам-членам следует усилить на европейском уровне запрет на незаконный ввоз мигрантов и обеспечить права жертв-мигрантов, которые были незаконно ввезены в Европу.

13. Ассамблея отмечает, что изъятие органов и торговля ими могут подпадать под действие Конвенции о противодействии торговле людьми 2005 года, а также Конвенции Совета Европы против торговли человеческими органами 2015 года (СДСЕ № 216), и призывает государства-члены, которые еще не сделали этого, подписать и ратифицировать обе эти конвенции. Государствам-наблюдателям и государствам – партнерам в укреплении демократии также предлагается присоединиться к этим конвенциям, с тем чтобы участвовать в усилиях Совета Европы, направленных на решение этой глобальной проблемы.

14. В отношении детей, ставших жертвами торговли людьми, Ассамблея напоминает, что Конвенция Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений 2007 года (СДСЕ №201) является первым документом, в котором различные формы сексуальных надругательств над детьми признаются уголовными преступлениями, и который содержит положения о программах поддержки жертв, а также призыв сообщать о подозрениях в отношении сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств. Статус нелегального мигранта или тот факт, что ребенок является несопровождаемым мигрантом, должны рассматриваться как обстоятельства, делающие детей особо уязвимыми в соответствии с пунктом 1.b) статьи 18 данной Конвенции, и поэтому сексуальные действия взрослых в отношении таких детей в возрасте до 18 лет должны квалифицироваться как уголовное преступление.

15. В отношении жертв принудительных браков Стамбульская конвенция требует, чтобы преднамеренное принуждение взрослого или ребенка к вступлению в брак квалифицировалось в качестве уголовного преступления (статья 37). Поскольку Конвенция ориентирована на защиту жертв, она предусматривает обязательство обеспечивать, чтобы жертвы могли восстановить свой статус резидентов, если они покинули страну проживания на более длительный период времени, чем это разрешено законом (не имея возможности вернуться), ввиду того что они были доставлены в другую страну для заключения такого брака (статья 59). Кроме того, Конвенция требует от государств-участников обеспечить, чтобы насилие по признаку пола могло быть признано одной из форм преследования по смыслу Конвенции 1951 года о статусе беженцев (статья 60). Наконец, в Конвенции подтверждается обязательство соблюдать принцип отказа от высылки, в частности в отношении жертв гендерного насилия, нуждающихся в защите, независимо от их статуса или места проживания (статья 61).

16. Приветствуя решение министров внутренних дел "Группы семи" о расширении оперативного сотрудничества и обмене соответствующей информацией между правоохранительными органами через Интерпол в целях повышения эффективности борьбы с торговлей людьми и международной преступностью, принятое на совещании в

Париже в апреле 2019 года, Ассамблея призывает все государства-члены поддержать это решение и обеспечить, чтобы взаимная правовая помощь осуществлялась в соответствии с Европейской конвенцией о взаимной правовой помощи по уголовным делам и двумя протоколами к ней (СЕД №№30, 99 и 182).

17. Признавая работу Международной организации труда (МОТ), Ассамблея предлагает государствам-членам, которые еще не сделали этого, подписать и ратифицировать Протокол 2014 года к Конвенции МОТ №29 о принудительном или обязательном труде 1930 года, а также Конвенцию МОТ о достойном труде домашних работников (№189) 2011 года.

18. Приветствуя проект ОБСЕ "Борьба с торговлей людьми на путях миграции" (2016-2019 годы), направленный на расширение возможностей эффективного расследования и судебного преследования торговли людьми и оперативного выявления жертв торговли людьми на путях миграции путем активизации межведомственного и правозащитного подходов, Ассамблея предлагает государствам-членам и государствам – партнерам в укреплении демократии поддержать создание аналогичных проектов.

19. Ссылаясь на пересмотренный Кодекс спортивной этики, принятый Комитетом министров 16 июня 2010 года, в соответствии с которым понятие "спортивная этика" включает у себя такие вопросы, как физическое и вербальное насилие, сексуальные домогательства и надругательства над детьми, молодежью и женщинами и торговлю молодыми спортсменами, Ассамблея предлагает в Расширенном частичном соглашении о спорте (EPAS) рассмотреть практические меры по предотвращению торговли спортсменами. Ссылаясь на резолюцию Европейского парламента 2006 года о принудительной проституции в контексте всемирных спортивных мероприятий, участникам EPAS предлагается продолжить изучение вопросов торговли людьми в связи с такими мероприятиями.

20. Выдающимися экспертами, многие годы занимающимися вопросами торговли людьми, подготовлено множество прекрасных докладов, и поэтому проблема заключается отнюдь не в нехватке экспертного анализа, а в неготовности изменить ситуацию и пересмотреть укоренившиеся представления, которые благоприятствуют торговле людьми. Парламентарии лучше, чем кто бы то ни было, могли бы поддержать такие изменения в политике, законодательстве и практике. В связи с этим Ассамблея призывает:

20.1. правительства учредить должности уполномоченных или омбудсменов по борьбе с торговлей людьми, которые могли бы заниматься вопросами торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов и служить контактными лицами для жертв;

20.2. парламенты активизировать многостороннее сотрудничество в борьбе с торговлей людьми и создать в сотрудничестве с Ассамблеей совместную парламентскую сеть по борьбе с торговлей людьми;

20.3. государства – партнеры в укреплении демократии и государства-наблюдатели, а также заинтересованные государства, не являющиеся членами Совета Европы, присоединиться к таким инициативам и сотрудничать с Советом Европы.









**Резолюция 2324 (2020)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## Дети-беженцы и дети-мигранты, пропавшие в Европе

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея серьезно обеспокоена сообщениями Организации Объединенных Наций о том, что в период 2014-2018 годов во всем мире ежедневно погибал или пропадал без вести один зарегистрированный ребенок-мигрант. Она сознает, что эта цифра лишь верхушка айсберга и что фактически гораздо больше детей пропали без вести или умерли в поисках убежища в другой стране, но эти исчезновения не были зарегистрированы. Ассамблея ссылается на свою резолюцию 2136 (2016) "Гармонизация защиты несопровождаемых несовершеннолетних в Европе", в которой обращается внимание на заявление Европола от января 2016 года о том, что в Европе пропавшими без вести числятся 10 тысяч несовершеннолетних мигрантов, за которым следует заявление немецких властей, согласно которому только в Германии число таких пропавших без вести может достигать 9 тысяч. Как представляется, эти цифры существенно не уменьшились, и международное сообщество по-прежнему не осведомлено о положении дел с пропавшими без вести детьми-беженцами и детьми-мигрантами.

2. Дети представляют собой наиболее уязвимую категорию мигрантов и лиц в поиске убежища и поэтому нуждаются в особой защите от многочисленных опасностей, с которыми они сталкиваются на своем пути, включая насилие, сексуальные надругательства, торговлю людьми и эксплуатацию. Многие формы насилия в отношении детей-мигрантов и детей-беженцев приводят к их исчезновению, поскольку они "исчезают" в подпольных сетях, что еще более затрудняет защиту и попечение, на которые они имеют право, прежде всего, как дети, а также как мигранты и беженцы. Национальные парламенты и правительства государств-членов должны делать все необходимое и требуемое в интересах ребенка, чтобы избежать исчезновения детей-беженцев и детей-мигрантов, уменьшая тем самым опасность для их жизни, а также их физической и психической неприкосновенности.

3. Однако криминальная деятельность – это далеко не единственная причина исчезновения детей-мигрантов. Неудовлетворительные условия приема, страх лишиться свободы, упрощенная репатриация или высылка, а также отсутствие надлежащей опеки, также приводят к исчезновению детей в одиночку, либо небольшими группами в

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 30 января 2020 г. (8-е заседание) (см. док. 15026, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Серап Яшар, и док. 15032, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: лорд Дон Туиг). Текст, принятый Ассамблеей 30 января 2020 г. (8-е заседание)

См. также рекомендацию 2172 (2020).

надежде без посторонней помощи добраться до идеального для себя места. Эти факторы, в свою очередь, могут привести к дальнейшему ухудшению их положения: к новым травмам, насилию и жестокому обращению.

4. Ассамблея напоминает, что все государства – члены Совета Европы являются участниками Конвенции Организации Объединенных Наций о правах ребенка и поэтому должны в первую отстаивать интересы детей, обеспечивая им защиту и попечение, необходимые для их благополучия. В этой связи государства-члены должны обеспечить, чтобы:

4.1. в отношении всех детей-беженцев и детей-мигрантов, независимо от их статуса, соблюдались наивысшие стандарты защиты;

4.2. условия приема детей-мигрантов и детей-беженцев, а также попечение над ними соответствовали основным правам и потребностям с учетом особых требований по защите детей; ни при каких обстоятельствах дети не должны лишаться свободы;

4.3. дети-беженцы и дети-мигранты размещались, насколько это возможно, вместе со своими семьями; следует прилагать все усилия для воссоединения разлученных семей беженцев и мигрантов согласно статье 22 Конвенции Организации Объединенных Наций о правах ребенка;

4.4. родителям, членам семьи и друзьям предоставлялись необходимая информация и средства для обращения в службы защиты детей или в полицию в случае пропажи ребенка-беженца или ребенка-мигранта; дети-беженцы и дети-мигранты также должны получить необходимую информацию и средства для обращения в агентство по защите детей или в полицию, если они в состоянии сделать это. Полиция и органы защиты детей должны быть надлежащим образом подготовлены к рассмотрению дел о пропавших детях-беженцах и детях-мигрантах;

4.5. в случае исчезновения ребенка школы, центры приема и лица, отвечающие за размещение и удовлетворение потребностей детей-беженцев и детей-мигрантов, незамедлительно информировали агентства по защите детей и полицию;

4.6. оказывались поддержка и содействие изучению случаев исчезновения детей-мигрантов и детей-беженцев, а результаты таких исследований служили для обоснования политики и практики в этой области;

4.7. мнение беженцев и мигрантов, включая детей, о мерах по решению проблемы пропавших без вести детей-беженцев и детей-мигрантов принималось во внимание таким образом, чтобы это было уместно, полезно и безопасно, в частности, с помощью национальных правозащитных учреждений и организаций гражданского общества, действующих в этой области. Это не должно задерживать, затруднять или предвосхищать процедуры получения статуса мигранта и беженца;

4.8. национальные и региональные средства массовой информации, включая прессу, аудиовизуальные и социальные сети, оповещались о ситуации, связанной

с исчезновением детей-беженцев и детей-мигрантов, и принимали соответствующие меры для повышения осведомленности об исчезновениях и оказания помощи в поиске пропавших детей, обеспечивая при этом, чтобы распространение информации не мешало действиям полиции и не нарушало право на неприкосновенность частной жизни. Парламентская ассамблея должна подать пример, публикуя в своих различных медиа-ресурсах базу данных о положительной практике предотвращения исчезновений и поиска пропавших детей с целью их воссоединения с семьями;

4.9. для предотвращения исчезновения детей-беженцев и детей-мигрантов было активизировано международное сотрудничество между полицией и судебными органами через Интерпол, Шенгенскую информационную систему (SIS), Европол, Евроюст, а также посредством взаимной правовой помощи. Пропавшие без вести дети-беженцы и дети-мигранты должны быть включены в "желтые" уведомления Интерпола, а также в механизм уведомления по системе SIS;

4.10. организациям гражданского общества, помогающим в поиске пропавших детей, оказывалась поддержка в их работе; она не должна осложняться препятствиями или использоваться не по назначению. Кампании по повышению осведомленности о деятельности этих организаций и созданные линии помощи, такие как "Пропавшие дети Европы", должны получать финансовую и кадровую поддержку. В национальном законодательстве государств-членов следует включить положения, облегчающие деятельность неправительственных организаций, занимающихся поиском пропавших без вести детей-беженцев и детей-мигрантов;

4.11. выделялись достаточные ресурсы для предотвращения исчезновения детей-беженцев и детей-мигрантов.

5. Дети-мигранты без документов крайне уязвимы, так как лишены защиты закона. Чтобы дети-мигранты не оказывались и не оставались без документов, государства-члены должны обеспечить, чтобы:

5.1. дети-мигранты, не имеющие документов, регистрировались и идентифицировались в государственных органах путем регистрации имени, даты и места рождения, имен родителей, биометрических фотографий лица, цифровых отпечатков пальцев и других идентификационных данных с учетом положений Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СЕД №108) с внесенными в нее изменениями. Должное внимание следует уделять защите прав человека детей и интересов ребенка при регистрации, сборе биометрических данных и идентификации, включая применение конкретных гарантий. Эти дети должны быть должным образом проинформированы о том, как будут использоваться эти данные. Ни в коем случае не следует применять физическую силу или оказывать психологическое давление для получения отпечатков пальцев;

5.2. после сбора регистрационных и идентификационных данных о детях-мигрантах, не имеющих документов, эти данные передавались через такие сети, как Интерпол, SIS, Frontex, и в рамках двусторонних соглашений; это поможет снизить вероятность возникновения ситуаций, когда дети-мигранты,

считающимися пропавшими без вести в одной стране, фактически зарегистрированы в другой;

5.3. утраченные документы, удостоверяющие личность, вносились в базу данных Интерпола по украденным и потерянным документам;

5.4. детям-мигрантам, не имеющим документов, особенно детям, имеющим особые потребности, включая отклонения в психическом и физическом развитии, мешающие им адекватно выражать свое мнение, в случае необходимости оказывалась специализированная индивидуальная медицинская и психологическая помощь.

6. Несопровождаемые и разлученные с семьей дети-беженцы и дети-мигранты особенно уязвимы, поскольку они оказались без родительской опеки и попечительства или попечительства близких членов семьи. В этой связи государствам-членам следует обеспечить, чтобы:

6.1. с целью воссоединения семей беженцев и мигрантов активно проводился розыск родителей или других членов семьи. Следует активизировать сотрудничество с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), с тем чтобы облегчить воссоединение семей по всей Европе и обеспечить более эффективное воссоединение семей с учетом прав человека;

6.2. при приеме детей им как можно скорее назначался должным образом подготовленный индивидуальный опекун; процедуры определения миграционного статуса детей-беженцев и детей-мигрантов осуществлялись в кратчайшие сроки и должным образом соблюдались право на доступ к справедливым процедурам и средствам правовой защиты;

6.3. опекуны, назначенные несопровождаемым детям-беженцам и детям-мигрантам, имели возможность воспользоваться эффективными и легкодоступными механизмами (такими, как "горячие линии") для незамедлительной связи со службами защиты детей и полицией, когда ребенок пропадает без вести;

6.4. в тех случаях, когда условия жизни являются неудовлетворительными, не обеспечивается достаточного попечения над детьми и соблюдения их интересов, а меры по улучшению ситуации оказываются неэффективными или не предусмотрены, реализовывались программы ускоренного гуманитарного переселения особо уязвимых детей-беженцев и детей-мигрантов (таких, как несопровождаемые дети) в другие европейские страны.

7. При осуществлении мер по предупреждению исчезновения детей из числа беженцев и мигрантов следует учитывать преднамеренное исчезновение детей из принимающих семей, от опекунов, из школ, из жилых помещений или других мест. В этой связи государства-члены должны обеспечить, чтобы:

7.1. учреждения по приему беженцев и мигрантов были защищены, открыты и обеспечены необходимыми ресурсами для соблюдения, по крайней мере,

основных медицинских стандартов и стандартов безопасности, а сотрудники были должным образом подготовлены для ухода за детьми-беженцами и детьми-мигрантами, которые часто переживают серьезные потрясения и имеют особые потребности;

7.2. дети-мигранты получали дополнительную защиту и консультативную помощь в случае отклонения их ходатайств о предоставлении убежища, особенно в тех случаях, когда приближается официальное уведомление об отказе в предоставлении статуса международной защиты, с тем чтобы не допустить их побега. Любое возвращение в страну происхождения или в безопасную третью страну должно осуществляться при надлежащем содействии, адаптированном для детей, причем на всех этапах процедуры дети должны получать понятную им информацию. Особое внимание должно быть уделено защите девочек, которые могут скрыться из опасения стать жертвой торговли людьми или подвергнуться сексуальному насилию;

7.3. соответствующие меры разрабатывались с учетом гендерных соображений, и чтобы детям-беженцам и детям-мигрантам предоставлялись объекты, созданные с учетом гендерных соображений, в частности отдельные и безопасные помещения.

8. Приветствуя проект Международной организации по миграции (МОМ) "Пропавшие без вести мигранты", Ассамблея признает, что вопрос о пропавших детях-беженцах и детях-мигрантах требует большего внимания и усилий со стороны национальных властей. Следует призывать международные, национальные и региональные средства массовой информации повышать уровень осведомленности общественности о масштабах и важности проблемы пропавших без вести детей-мигрантов и детей-беженцев, а также оказывать помощь в их розыске и обеспечении их защиты после обнаружения. Ассамблея также предлагает национальным парламентам учредить должность парламентского уполномоченного или генерального докладчика по вопросу о пропавших без вести беженцах и мигрантах, уделяя особое внимание детям.

9. Сознавая, что страны, принимающие большое число мигрантов и беженцев, могут не располагать средствами, позволяющими эффективно предотвращать исчезновение, Ассамблея призывает Европейский союз и Организацию Объединенных Наций оказывать техническую и финансовую помощь для предотвращения, насколько это возможно, их исчезновения и содействовать воссоединению разлученных семей беженцев и мигрантов.



**Резолюция 2325 (2020)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Осуществление Ассамблеями процедуры мониторинга (январь – декабрь 2019 года)**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея признает работу, проделанную Комиссией по соблюдению обязательств государствами – членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу) в соответствии со своим мандатом, определенным в резолюции 1115 (1997) "О создании Комиссии Ассамблеи по соблюдению обязательств государствами – членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу)" (с изменениями, внесенными резолюциями 1431 (2005), 1515 (2006), 1698 (2009), 1710 (2010), 1936 (2013), 2018 (2014) и 2261 (2019)). Она отмечает работу Комиссии по мониторингу по сопровождению десяти стран, в отношении которых проводится процедура мониторинга в строгом смысле (Азербайджан, Албания, Армения, Босния и Герцеговина, Грузия, Республика Молдова, Российская Федерация, Сербия, Турция и Украина) и трех стран, с которыми проходит постмониторинговый диалог (Болгария, Северная Македония и Черногория), в их усилиях по выполнению в полном объеме обязательств, взятых при вступлении в Совет Европы, а также по мониторингу выполнения своих членских обязанностей всеми другими государствами-членами в течение рассматриваемого периода.

2. Ассамблея приветствует позитивные изменения и прогресс, достигнутый за отчетный период в ряде стран, в отношении которых действует процедура мониторинга или с которыми начат постмониторинговый диалог. В частности:

2.1. в Албании: сохраняющуюся решимость реформировать судебную систему, особенно процесс отбора судей и прокуроров;

2.2. в Армении: организацию парламентских выборов в соответствии с международными стандартами. Готовность Армении бороться с коррупцией и реформировать судебную систему с целью укрепления ее независимости;

2.3. в Азербайджане: помилование президентом и последующее освобождение более 400 заключенных, в том числе 50 человек, считающихся политическими заключенными; проведение правовых реформ, позволяющих сократить сроки наказания, введение мер, не связанных с лишением свободы, и полная

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 30 января 2020 г. (8-е заседание) (см. док. 15031, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), докладчик: сэр Роджер Гейл). Текст, принятый Ассамблеей 30 января 2020 г. (8-е заседание).

декриминализация около 15 правонарушений, что поможет снять давнюю обеспокоенность по поводу переполненности пенитенциарных учреждений;

2.4. в Болгарии: существенные реформы судебной системы и продолжающиеся усилия по борьбе с коррупцией, в том числе путем создания нового объединенного антикоррупционного ведомства;

2.5. в Грузии: принятие нового регламента грузинского парламента с целью усиления парламентского надзора и политической подотчетности исполнительной власти; широкое согласие всех заинтересованных сторон по поводу утверждения четвертой волны судебных реформ с целью дальнейшего укрепления независимости судебной системы и повышения эффективности отправления правосудия;

2.6. в Республике Молдова: мирную передачу власти и усилия по деолигархизации страны и укреплению ее государственных институтов; готовность молдавских властей продолжить дискуссии в формате "5+2" для достижения мирного урегулирования приднестровского конфликта;

2.7. в Черногории: прогресс в обеспечении прав лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов (ЛГБТИ) и прав меньшинств; инклюзивный характер создания новой правовой базы функционирования средств массовой информации и активизация усилий по расследованию нападений на журналистов и привлечению виновных к ответственности;

2.8. в Северной Македонии: урегулирование путем мирных переговоров политического кризиса в стране и ратификация Северной Македонией и Грецией исторического Преспанского соглашения, которое по прошествии 27 лет позволило решить так называемую "проблему названия";

2.9. в Российской Федерации: заявленную готовность теперь в полном объеме участвовать в проводимой Ассамблеей процедуре мониторинга;

2.10. в Турции: принятие первого пакета правовых реформ и ожидаемое принятие плана действий в области прав человека, который мог бы снять давние озабоченности Ассамблеи;

2.11. в Украине: создание Высшего антикоррупционного суда, однозначное признание борьбы с широко распространенной в стране коррупцией в качестве приоритетной задачи и принятые с этой целью новые инициативы.

3. В то же время Ассамблея выражает обеспокоенность по поводу событий и остающихся недостатков в ряде стран, в отношении которых проводится процедура мониторинга или с которыми ведется постмониторинговый диалог, которые подрывают процесс демократизации в этих странах и идут вразрез с их обязанностями и обязательствами, взятыми при вступлении:

3.1. Албания: сохраняющаяся поляризация политической среды, перерастающая в системный политический кризис, препятствующий надлежащему функционированию в стране демократических институтов, включая парламент и



органы местного самоуправления; все еще широко распространенная и укоренившаяся коррупция, а также ограниченные результаты в борьбе с организованной преступностью;

3.2. в Армении: всевозможные проблемы, с которыми сталкивается судебная система при обеспечении своей независимости и беспристрастности; сохраняющаяся в армянском обществе нетерпимость и негативные стереотипы в отношении ЛГБТИ и других меньшинств; препятствия, чинимые некоторыми группами общества, мешающие ратификации Конвенции Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ №210, "Стамбульская конвенция");

3.3. в Азербайджане: сохраняющееся наличие политических заключенных и применение политически мотивированных административных задержаний, уголовных обвинений и ограничений на передвижение, а также запретов на поездки в отношении оппонентов правительства, журналистов и представителей организаций гражданского общества; ограничительная и громоздкая правовая база для деятельности НПО;

3.4. в Боснии и Герцеговине: сохраняющаяся неспособность сформировать правительство и другие демократические институты в стране после выборов 2018 года, включая, в частности, неспособность назначить новую делегацию в нашу Ассамблею; тревожные события, связанные со свободой собраний и свободой средств массовой информации; продолжающееся игнорирование некоторыми властями на уровне Образований обязательных и окончательных решений судебных органов;

3.5. в Болгарии: систематическое ущемление в последние годы свободы средств массовой информации; положение меньшинства рома и продолжающееся использование политиками в своих выступлениях высказываний расистского и нетерпимого характера, ведущих к разжиганию ненависти;

3.6. в Грузии: неспособность принять необходимые конституционные поправки для перехода в 2020 году на полностью пропорциональную избирательную систему; отсутствие расследования и последующих мер в связи с предполагаемыми инцидентами и нарушениями избирательного кодекса в ходе президентских выборов 2018 года; недостатки в функционировании Высшего совета юстиции, включая отсутствие ясных единообразных критериев отбора, чрезмерное использование дискреционных полномочий, неспособность выносить полные и аргументированные решения в отношении отбора судей Верховного суда;

3.7. в Черногории: сохранение в стране обстановки политической поляризации, препятствующей проведению необходимых реформ, включая избирательную систему; сообщения о коррупции на высоком уровне и недостаточное расследование предполагаемых коррупционных проявлений; отсутствие прозрачности в процессе отбора и назначения магистратов;

3.8. в Российской Федерации: обострение негативных тенденций в сфере демократии, верховенства права и прав человека, которые препятствуют выполнению основных обязательств, взятых при вступлении, и членских

обязанностей; произвольное использование законодательства о борьбе с экстремизмом с целью заставить замолчать оппозицию и критически настроенные организации гражданского общества; ущемление свободы религии в стране, о чем свидетельствует запрет на деятельность "Свидетелей Иеговы"; продолжающееся инженерно-техническое оснащение границ и "ползучая" аннексия Российской Федерацией грузинских регионов Южной Осетии и Абхазии; незаконная аннексия Крыма и военная агрессия на востоке Украины;

3.9. в Турции: ухудшение положения оппозиционных политиков и партий; продолжающиеся необоснованные ограничения основных прав на свободное выражение мнений и свободы собраний; злоупотребление антитеррористическими законами с целью заставить замолчать тех, кто критикует политику властей, особенно по вопросам военного вмешательства в Сирии; продолжающееся ухудшение условий работы СМИ;

3.10. в Украине: нападения на журналистов и активистов, расследующих на местах факты коррупции и злоупотребления властью.

4. В связи с этим Ассамблея настоятельно призывает все страны, которые находятся под процедурой мониторинга или ведут постмониторинговый диалог, активизировать усилия по полному выполнению всех обязанностей, связанных с членством в Совете Европы, и обязательств, взятых при вступлении в него. В частности, она призывает:

4.1. все политические силы Албании – урегулировать системный политический кризис в стране на основе избирательной реформы с последующим проведением выборов, и воздерживаться от бойкота парламента и государственных институтов; албанские власти – активизировать борьбу с коррупцией и организованной преступностью и обеспечить, чтобы любые изменения в законодательстве, регламентирующем работу средств массовой информации, полностью соответствовали европейским стандартам в отношении свободы выражения мнений и свободы средств массовой информации;

4.2. власти Армении – ускорить реформу системы правосудия с целью укрепления ее независимости и эффективности, воздерживаясь при этом от любых действий, которые могут быть восприняты как оказание давления или вмешательство в работу судебной системы; продолжать расширять права женщин, а также ЛГБТИ и других меньшинств;

4.3. власти Азербайджана – прекратить преследование и запугивание адвокатов, представляющих интересы оппозиции и активистов гражданского общества перед государством; незамедлительно освободить всех оставшихся политических заключенных и полностью выполнить решение Европейского суда по правам человека по делу *"Ильгар Мамедов против Азербайджана"*; полностью соблюдать Европейскую конвенцию о правах человека и безоговорочно выполнять решения Суда;

4.4. все политические силы Боснии и Герцеговины – назначить новое правительство и представителей в демократических институтах страны и внести необходимые изменения как в конституцию, так и в законодательство о выборах в

соответствии с решениями Европейского суда по правам человека по делу *Сейдича и Финци* и по делу *Пишава*;

4.5. болгарские власти – принять на основе тесного сотрудничества и согласования позиций со всеми заинтересованными сторонами четкие, объективные и транспарентные критерии выплаты дополнительного вознаграждения в рамках судебной системы; принять необходимое законодательство, обеспечивающее транспарентность владения средствами массовой информации; активизировать борьбу с коррупцией на высоком уровне;

4.6. правящее большинство Грузии – обеспечить до выборов 2020 года переход на пропорциональную избирательную систему, которая пользовалась бы поддержкой и доверием всех заинтересованных сторон; полностью выполнить все рекомендации Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), сформулированные в заключении по отбору и назначению судей Верховного суда; оперативно провести четвертую волну реформы судебной системы; все политические силы страны – стремиться преодолеть сохраняющуюся поляризацию политической атмосферы;

4.7. черногорские власти и все политические силы в стране – согласовать и провести комплексную избирательную реформу; воздержаться от бойкота парламента и демократических институтов страны, а черногорские власти – провести полное и транспарентное расследование всех сообщений о фактах коррупции на высоком уровне в стране, а также обеспечить свободу средств массовой информации и защиту журналистов;

4.8. все политические силы Северной Македонии – согласиться на проведение реформы законодательства о выборах, в частности, изменить положения о финансировании предвыборной кампании, а также положения, касающиеся рассмотрения жалоб и апелляций в ходе выборов; власти Северной Македонии – выполнить остающиеся рекомендации Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) и Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП); продолжать укрепление и обеспечивать стабильное функционирование демократических институтов в стране, а также повысить независимость и подотчетность судей и прокуроров;

4.9. российские власти – осуществить ряд конкретных мер, направленных на решение проблем, связанных с продолжающимся ухудшением ситуации в области прав человека и верховенства закона; устранить все правовые препятствия для безусловного исполнения решений Европейского суда по правам человека; безоговорочно и в полном объеме сотрудничать с объединенной следственной группой и прокуратурой Нидерландов в привлечении к ответственности лиц, виновных в сбитии самолета малайзийской авиакомпании, выполнявшего рейс МН 17; принять эффективные меры, направленные на предотвращение нарушений прав человека ЛГБТИ, в частности в Чеченской Республике; в полной мере сотрудничать с международным сообществом в расследовании убийства Бориса Немцова; прекратить и обратить вспять процесс инженерно-технического оснащения границ и "ползучей" аннексии грузинских регионов Южной Осетии и Абхазии; полностью выполнить Минские соглашения, стороной которых является

Российская Федерация, и прекратить военную интервенцию и поддержку незаконных вооруженных формирований на востоке Украины; обратить вспять незаконную аннексию Крыма в соответствии с требованиями Ассамблеи, изложенными в ее резолюциях 1990 (2014), 2034 (2015), 2063 (2015), 2132 (2016), 2198 (2018), 2259 (2019), 2292 (2019) и других; в полном объеме соблюдать Европейскую конвенцию о правах человека и безоговорочно выполнять решения Суда;

4.10. турецкие власти – в полной мере уважать права и основные свободы оппозиционных политиков, в частности гарантировать парламентский иммунитет и освободить депутатов и бывших депутатов, которые были необоснованно заключены в тюрьму и лишены иммунитета; прекратить применение законов о борьбе с терроризмом против оппозиционных партий, журналистов, активистов и организаций гражданского общества, взгляды которых расходятся со взглядами правящей партии; в полной мере соблюдать Европейскую конвенцию о правах человека и безоговорочно выполнять решения Суда;

4.11. украинские власти – обеспечить полное и прозрачное расследование по фактам нападения на журналистов и активистов-борцов с коррупцией, чтобы не допустить создания ощущения безнаказанности за такие преступления; обеспечить, чтобы реформа нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность Верховного суда и органов судебного самоуправления, проводилась в полном соответствии с европейскими стандартами.

5. Ассамблея подтверждает важность парламентской процедуры мониторинга и работы Комиссии по мониторингу, связанной с процессами демократизации и институционального строительства во всех государствах – членах Совета Европы. Она приветствует усилия, призванные обеспечить, чтобы мониторинг выполнения странами своих обязанностей, связанных с членством в Совете Европы, исключал любую возможность применения двойных стандартов, и постановляет усилить процедуру периодического обзора в качестве механизма, дополняющего существующую процедуру мониторинга и постмониторингового диалога. С этой целью Ассамблея постановляет внести в круг ведения Комиссии по мониторингу, содержащийся в приложении к резолюции 1115 (1997) (с поправками), следующие изменения:

5.1. в конце пункта 8 добавить текст следующего содержания: "Комиссия по мониторингу занимается подготовкой регулярных периодических обзоров по всем государствам – членам Совета Европы, в отношении которых не проводится полная процедура мониторинга и с которыми не ведется постмониторинговый диалог. Порядок и периодичность этих докладов определяются Комиссией в соответствии с ее внутренними методами работы по существенным основаниям, с целью подготовки со временем периодических обзорных докладов по всем государствам-членам";

5.2. заменить пункт 14 пунктом следующего содержания: "При подготовке докладов о соблюдении обязанностей и обязательств, периодических обзорных докладов о выполнении членских обязанностей, докладов о ходе постмониторингового диалога властям соответствующей страны предоставляется шестинедельный срок для представления своих замечаний по предварительному проекту доклада, одобренному Комиссией для направления странам. Эти

замечания обсуждаются в рамках рассмотрения проекта доклада Комиссией. При рассмотрении проекта доклада о функционировании демократических институтов замечания властей не требуются. Проекты докладов остаются конфиденциальными до тех пор, пока власти не выскажут свои замечания в установленные сроки, и доклад не будет обсужден Комиссией. Все другие меморандумы и рабочие документы Комиссии остаются конфиденциальными, если только они не рассекречены Комиссией".

6. Кроме того, в целях повышения эффективности и внутренней согласованности работы Комиссии по мониторингу Ассамблея постановляет внести следующие изменения в резолюцию 1115 (1997) (с изменениями, внесенными резолюцией 1431 (2005), резолюцией 1515 (2006), резолюцией 1698 (2009), резолюцией 1710 (2010), резолюцией 1936 (2013), резолюцией 2018 (2014) и резолюцией 2261 (2019):

6.1. Перед пунктом 9 включить новый пункт следующего содержания: "В соответствии с статьей 50.1, если не указано иное, Комиссия по мониторингу назначает двух докладчиков, представляющих различные страны и политические группы, по конкретным страновым докладам о выполнении обязанностей и обязательств, по докладам о функционировании демократических институтов, по докладам о ходе постмониторингового диалога и по периодическим обзорным докладам".

7. Ассамблея предлагает Комиссии продолжать анализировать пути укрепления своей работы, включая порядок формирования Комиссии.





**Резолюция 2326 (2020)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## Демократия взломана? Как реагировать?

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея обеспокоена масштабами информационного загрязнения в мире, связанном цифровыми технологиями в условиях обостряющейся поляризации, распространением кампаний по дезинформации, направленных на формирование общественного мнения, тенденциями иностранного вмешательства в выборы и манипулирования ими, а также злоупотреблениями и нагнетанием ненависти в Интернете и социальных сетях, что является вызовом для демократии, особенно для избирательных процессов во всех государствах – членах Совета Европы, и отражается на праве свободно выражать свое мнение, включая право получать информацию и право на свободные выборы.

2. В связи с кибератаками Ассамблея напоминает об озабоченности, выраженной в резолюции 2217 (2018) и рекомендации 2130 (2018) "Правовые проблемы, связанные с гибридной войной, и обязательства по соблюдению прав человека", в частности в отношении многочисленных случаев проведения массовых дезинформационных кампаний, направленных на подрыв безопасности, общественного порядка и мирных демократических процессов, и о необходимости разработки инструментов для защиты демократии от "информационного оружия".

3. Ввиду того, что в Интернет и социальные СМИ проникают самые разные компоненты политического ландшафта, Ассамблея указывает на необходимость улучшения контента и архитектуры Интернета, повышения устойчивости европейских демократических систем и обществ, противодействия дезинформации, инвестирования в качественную журналистику и сохранения свободы выражения мнений и средств массовой информации и политического плюрализма, особенно в контексте выборов.

4. Ассамблея считает, что проведение в социальных сетях избирательных кампаний, основанных на сегментации и профилировании больших массивов пользовательской информации, особенно размещение на платформах "черного пиара" для потенциальных избирателей, представляет собой нарастающее явление, которое следует более эффективно регулировать в целях обеспечения транспарентности и защиты данных и укрепления доверия общественности. Ассамблея, в частности:

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 31 января 2020 г. (9-е заседание) (см. док. 15028, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Фритьоф Шмидт, и док. 15056, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Эмануэлис Зингерис). Текст, принятый Ассамблеей 31 января 2020 г. (9-е заседание).

- 4.1. высоко оценивает проделанную Советом Европы работу по защите персональных данных и избирательных прав, в частности, Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СДСЕ №108) и ее актуальность в отношении избирательных прав, отмечая и другие инструменты мягкого права, касающиеся различных аспектов защиты частной жизни и персональных данных в контексте информационного общества, в т.ч. в социальных сетях;
  - 4.2. приветствует принятие Протокола о внесении изменений в Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СДСЕ №223) с целью решения возникающих проблем, связанных с использованием новых информационно-коммуникационных технологий, и поддерживает призыв Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на неприкосновенность частной жизни г-на Джозефа А. Каннатачи ко всем государствам – членам Организации Объединенных Наций присоединиться к Конвенции №108, если их законодательство и правоприменительная практика соответствуют положениям этой Конвенции;
  - 4.3. поддерживает будущую работу Комитета Конвенции №108, связанную с использованием персональных данных во время выборов и возможностью злоупотребления этими данными в политическом контексте;
  - 4.4. предлагает государствам – членам Совета Европы подписать и/или ратифицировать, если это еще не сделано, и в полном объеме выполнять Конвенцию Совета Европы о преступности в киберпространстве (СЕД №185) и дополнительный протокол к ней в отношении введения уголовной ответственности за акты расизма и ксенофобии, совершенные при помощи компьютерных систем (СЕД №189).
5. Для решения проблем дезинформации в контексте демократических выборов правительствам государств – членов Совета Европы необходимо:
- 5.1. признать транснациональный характер этой проблемы и активизировать сотрудничество с интернет-посредниками и операторами социальных сетей, чьи коммерческие интересы, как правило, противоречат правам человека и политическим правам, например, принципу избирательного равенства, в соответствии с рекомендацией Комитета министров CM/Rec (2018)2 о роли и обязанностях интернет-посредников;
  - 5.2. обеспечить избирателям возможность получать достоверную информацию и быть более информированными и активными в целях сохранения их права на действительно свободные и справедливые выборы;
  - 5.3. разорвать монополию высокотехнологичных компаний, в значительной степени контролирующей доступ граждан к информации и данным;
  - 5.4. рассмотреть вопрос об обновлении национального законодательства, с тем чтобы более эффективно противодействовать кампаниям по дезинформации.



6. Для решения этих проблем Ассамблея призывает государства – члены Совета Европы реализовать на практике ряд стратегий европейской глобальной направленности и создать модель, которая предполагала бы совместную ответственность и наличие разнообразных регуляторных подходов и подходов к урегулированию конфликтов, в частности:

6.1. содействовать развитию медийного образования и навыков цифровой грамотности в целях укрепления правовой и демократической культуры граждан в соответствии с резолюцией 2314 (2019) "Медийное образование в новой медийной среде", повышения осведомленности общественности о механизмах сбора и обработки данных, создания для избирателей возможностей критически оценивать информацию, появляющуюся в ходе выборов, и обеспечения невосприимчивости общества к дезинформации;

6.2. продвигать и поддерживать совместные инициативы по проверке фактов и другим мер по совершенствованию систем модерирования и курирования контента, призванных противодействовать распространению дезориентирующей и вводящей в заблуждение информации, в том числе через социальные сети, в соответствии с резолюцией 2281 (2019) "Социальные СМИ: социальные узы или угроза правам человека?"

6.3. обеспечивать достаточное финансирование независимых общественных средств массовой информации, с тем чтобы они могли выделять достаточные ресурсы на инновации в содержании, форме и технологиях для повышения их роли в борьбе с дезинформацией и пропагандой и в качестве эффективного инструмента защиты коммуникационных и медийных экосистем в Европе в соответствии с резолюцией 2255 (2019) "Общественные СМИ в контексте дезинформации и пропаганды";

6.4. повышать прозрачность политической рекламы в Интернете, распространения информации, а также алгоритмов и бизнес-моделей, применяемых операторами платформ, в частности:

6.4.1. в тех случаях, когда политические партии и кандидаты имеют право приобретать рекламное пространство в избирательных целях, гарантировать равное к ним отношение при определении условий и расценок;

6.4.2. разработать специальные механизмы регулирования интернет-контента во время выборов и включить положения о прозрачности спонсирования контента в социальных сетях, чтобы общественность знала источник финансирования предвыборной рекламы или любой другой информации или мнений, в соответствии с резолюцией 2254 (2019) "Свобода СМИ как условие демократических выборов", а также исключить противоправное участие иностранных структур;

6.5. рассмотреть последствия микро-таргетирования политической рекламы с целью формирования политического ландшафта с более высоким уровнем ответственности, менее подверженного манипуляциям;

- 6.6. поддерживать доступ исследователей к данным, включая наборы данных с удаленными аккаунтами и контентом, с целью изучения влияния стратегической дезинформации на демократическое принятие решений и избирательные процессы, и, возможно, подготовить предложения по созданию европейской сети исследователей в этой области;
- 6.7. рассмотреть вопросы национального и международного регулирования для обмена передовым опытом и расширения сотрудничества органов безопасности, например, путем создания специального механизма мониторинга, регулирования кризисов и посткризисного анализа и совместного использования ресурсов, которыми располагают отдельные страны, в соответствии с рекомендацией 2144 (2019) "Регулирование Интернета и права человека";
- 6.8. призвать специалистов и организации медийного сектора разработать механизмы саморегулирования, содержащие профессиональные и этические стандарты в отношении освещения ими избирательных кампаний, включая повышение точности и достоверности новостей, уважение человеческого достоинства и принципа недискриминации, в соответствии с резолюцией 2254 (2019) "Свобода СМИ как условие демократических выборов";
- 6.9. инициировать судебные реформы и создать специализированные подразделения для судей и прокуроров, специализирующихся на вопросах дезинформации и разжигания ненависти.
7. Кроме того, Ассамблея приветствует действия Европейского союза по противодействию дезинформации, устранению угроз внешнего вмешательства в европейские выборы и обеспечению большей транспарентности в отношении оплачиваемой политической рекламы и более четких правил финансирования европейских политических партий в рамках будущего европейского плана действий по укреплению демократии на 2019-2024 годы. Она призывает Европейский союз обеспечить синергетическое взаимодействие с Советом Европы в этих областях и содействовать дальнейшему сотрудничеству со всеми 47 государствами – членами Совета Европы. Она также предлагает Европейской комиссии и Целевым группам по стратегическим коммуникациям Европейской службы внешних связей обеспечить более широкое участие соответствующих НПО, действующих на территории Европейского союза, в качестве лидеров и консультантов профильных органов ЕС, занимающихся вопросами борьбы с дезинформацией, с тем чтобы лучше выявлять, анализировать и разоблачать дезинформацию. Эти органы должны работать в тесном контакте, более прозрачно и регулярно обмениваться информацией во имя общего блага.
8. Ассамблея также призывает государства – члены Европейского союза значительно расширить поддержку, оказываемую Европейским союзом Целевым группам по стратегическим коммуникациям Европейской службы внешних связей в целях укрепления потенциала Европейского союза, необходимого для противодействия дезинформации.
9. В заключение Ассамблея поддерживает работу Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) в ее усилиях по подготовке перечня принципов использования цифровых технологий в контексте выборов и постановляет внимательно отслеживать эти вопросы.



**Резолюция 2327 (2020)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Туризм с целью трансплантации органов**

Парламентская ассамблея

1. Туризм с целью трансплантации органов является одним из самых прибыльных видов незаконной деятельности во всем мире, что крайне затрудняет его искоренение. Это связано с тем, что пересадка органов – это лучшее, а зачастую и единственное, спасающее жизнь лечение при конечной стадии прекращения функционирования органов. По мере возрастания числа проводимых в мире трансплантаций растет и потребность в трансплантатах. При этом спрос намного превышает предложение.

2. Разница между потребностью в органах и их предложением подталкивает некоторых пациентов к попыткам купить орган, полученный незаконным путем, что зачастую связано с выездом за границу в страны, где законы, запрещающие продажу органов, либо плохо соблюдаются, либо имеют различные лазейки. Такая практика последовательно и единодушно осуждается Советом Европы, Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и такими профессиональными организациями, как Всемирная медицинская ассоциация и Трансплантационное общество.

3. В Стамбульской декларации "туризм с целью трансплантации органов" определяется как поездка с целью трансплантации, сопряженная с торговлей людьми с целью изъятия органов или торговлей органами; или как поездка в условиях, когда предоставление ресурсов (органы, специалисты и центры трансплантации), предназначенные для оказания услуг по трансплантации нерезидентам, подрывает возможности страны по оказанию услуг по трансплантации собственному населению. В этой связи требуется четко определить в национальном законодательстве стран условия трансплантации для резидентов и нерезидентов.

4. Как на глобальном, так и на европейском уровне действуют ратифицированные многими странами конвенции с эффективными механизмами мониторинга, которые позволяют противодействовать торговле людьми, в том числе с целью изъятия органов. Совет Европы также разработал Конвенцию против торговли человеческими органами (СДСЕ № 216), которая представляет собой единственный международный уголовно-правовой инструмент для борьбы с торговлей органами. Она вступила в силу 1 марта 2018 года, но до сих пор ратифицирована только девятью государствами-членами, а ее Комитет Сторон пока не создан. Использование ресурсов для трансплантации, которое

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 31 января 2020 г. (9-е заседание) (см. док. 15029, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Штефан Шеннах). Текст, принятый Ассамблеей 31 января 2020 г. (9-е заседание).

подрывает способность страны оказывать услуги по трансплантации собственному населению, прямо не рассматривается в вышеупомянутых конвенциях. Конвенция Совета Европы о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины: Конвенция о правах человека и биомедицине (СЕД № 164) и Дополнительный протокол к ней относительно трансплантации органов и тканей человека (СЕД № 186), устанавливают принцип, согласно которому организм человека и его части как таковые не должны приносить финансовой выгоды.

5. К сожалению, несмотря на эту прочную правовую базу, туризм с целью трансплантации органов сохраняется, в том числе в Европе и Китае, хотя его масштабы не очень хорошо известны. Туризм с целью пересадки органов может включать использование органов умерших лиц (которые, возможно, не дали надлежащего согласия, как в случае казненных заключенных в Китае, или лиц, чьи органы были должным образом переданы в дар, но впоследствии перенаправлены для нецелевого использования врачами, оказывающими услуги по пересадке пациентам, которые не имеют права на их получение в рамках национальных программ, или в учреждениях, обслуживающих "туристов, приехавших для трансплантации"), или, в наиболее распространенной и отвратительной форме – органов живых людей. Продавцы органов часто являются выходцами из беднейших слоев общества (включая мигрантов и беженцев). Обычно они идут на это только ввиду своего отчаянного финансового положения и потому, что их вводят в заблуждение относительно характера хирургического вмешательства и последствий передачи органа. В медицинских отчетах о состоянии здоровья возвращающихся после трансплантации лиц подчеркивается, что трансплантационный туризм часто также негативно отражается на интересах реципиентов, их семей и окружающих их людей. В сочетании с финансовыми жертвами, которые они понесли ради получения органа, туристы, перенесшие трансплантацию, рискуют подвергнуться эксплуатации и пострадать от тяжелых последствий для здоровья. Выгоду получают только коррумпированные медицинские работники, посредники и другие преступники. Однако эти выгоды огромны, а вероятность наказания зачастую невелика.

6. Для решения проблемы туризма с целью пересадки органов необходим целостный подход. По сути, речь идет о необходимости ликвидировать разрыв между спросом на органы и их предложением в условиях, когда количество отчаявшихся людей, нуждающихся в органе, в будущем будет только увеличиваться.

7. В связи с изложенным Парламентская ассамблея рекомендует государствам – членам Совета Европы:

7.1. подписать, ратифицировать и выполнять все соответствующие глобальные конвенции и конвенции Совета Европы: Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, Конвенцию Совета Европы о правах человека и биомедицине и Дополнительный протокол к ней относительно трансплантации органов и тканей человека, Конвенцию Совета Европы о противодействии торговле людьми (СДСЕ № 197) и Конвенцию Совета Европы против торговли человеческими органами (СДСЕ № 216);

7.2. развивать и совершенствовать существующие программы трансплантации с учетом передового опыта посредством профессионального образования и подготовки специалистов, а также сотрудничества между странами с целью достижения самодостаточности стран с точки зрения донорства и трансплантации органов: речь может идти, в частности, о создании и обеспечении ресурсами национальных организаций по трансплантации, обучении специалистов по лечению критических состояний работе с донорскими материалами умерших с целью выявления максимального числа потенциальных доноров органов, назначении ответственных за подбор доноров для трансплантации во всех больницах с отделениями интенсивной терапии, а также о разработке и оптимизации этически обоснованных программ работы с живыми донорами;

7.3. разработать и реализовать на практике профилактические стратегии работы с населением, направленные, в первую очередь, на предупреждение (и лечение) отказа органов, в частности, путем поощрения здорового образа жизни и обеспечения всеобщего медицинского обслуживания;

7.4. совершенствовать надзор за трансплантацией на основе межправительственного сотрудничества в Европе и в мире путем создания комплексных механизмов прослеживаемости для доноров и реципиентов, в том числе на транснациональном уровне; регистрировать информацию о транснациональной деятельности, связанной с трансплантацией, в том числе путем присоединения к Международной сети национальных координаторов по вопросам поездок с целью трансплантации и предоставления информации в их Международную базу данных о поездках с целью трансплантации; обеспечивать применение процедур направления на лечение за рубеж перед любой поездкой с целью трансплантации органов; информировать и готовить медицинских работников, судебных и других специалистов по вопросам, касающимся их роли в распознавании, предотвращении и борьбе с туризмом с целью трансплантации органов;

7.5. эффективно бороться с торговлей людьми с целью изъятия органов и торговли ими, в том числе посредством транснационального и международного сотрудничества, обеспечивая при этом адекватную защиту, компенсацию и помощь жертвам (как это предусмотрено, в частности, в конвенциях о торговле людьми и о торговле органами), в том числе путем устранения правовых лазеек и установления действенных правовых санкций, расширения сотрудничества между органами мониторинга, профессиональными организациями и правоохранительными органами, а также укрепления партнерства между глобальными структурами (такими, как Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), ВОЗ, Интерпол), региональными структурами (такими, как Совет Европы, ОБСЕ, Европол, Евроюст), профессиональными структурами (такими, как Всемирная медицинская ассоциация, Трансплантационное общество, Международное общество нефрологов), НПО и другие (например, Группа попечителей Стамбульской декларации).

8. В свете изложенного Ассамблея полагает необходимым безотлагательно усилить роль национальных парламентов в решении проблемы туризма с целью трансплантации органов. Она предлагает им содействовать повышению осведомленности

общественности, принять соответствующее законодательство и ратифицировать международно-правовые документы, а также следить за их эффективным выполнением.

9. Ввиду глобального характера такого явления, как трансплантационный туризм, Ассамблея предлагает всем государствам, заинтересованным в присоединении к этой борьбе, в первую очередь государствам – наблюдателям в Совете Европы и государствам, парламенты которых имеют статус наблюдателя или партнера в укреплении демократии при Ассамблее, поступить аналогичным образом, т.е. присоединиться к открытым для них соответствующим конвенциям Совета Европы.

10. Наконец, Ассамблея рекомендует государствам-членам проявлять особую осторожность при сотрудничестве с Китайской системой трансплантации органов и Китайским обществом Красного Креста, принимая во внимание недавнее исследование, в котором высказаны сомнения в отношении реформы китайской системы трансплантации органов.