



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



ОЧЕРЕДНАЯ СЕССИЯ 2019 года

Четвертая часть

30 сентября-4 октября 2019 года

**ДОКУМЕНТЫ,
ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ**

Предварительное издание

Содержание

Рекомендации

- Рекомендация 2162 (2019) Усиление защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, во всех странах Европы (док. 14958)
- Рекомендация 2163 (2019) Службы омбудсмена в Европе: необходимость разработки набора общих стандартов (док. 14953)
- Рекомендация 2164 (2019) Защита и поддержка жертв терроризма (док. 14957)
- Рекомендация 2165 (2019) Сохранение еврейского культурного наследия (док. 14960)

Резолюции

- Резолюция 2300 (2019) Усиление защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, во всех странах Европы (док. 14958)
- Резолюция 2301 (2019) Службы омбудсмена в Европе: необходимость разработки набора общих стандартов (док. 14953)
- Резолюция 2302 (2019) Банк развития Совета Европы: вклад в формирование более инклюзивного общества (док. 14961)
- Резолюция 2303 (2019) Защита и поддержка жертв терроризма (док. 14957)
- Резолюция 2304 (2019) Постмониторинговый диалог с Северной Македонией (док. 14964)
- Резолюция 2305 (2019) Спасение жизни людей в Средиземном море: необходимость безотлагательного реагирования (док. 14971)
- Резолюция 2306 (2019) Акушерское и гинекологическое насилие (док. 14965)
- Резолюция 2307 (2019) Правовой статус "климатических беженцев" (док. 14955)
- Резолюция 2308 (2019) Функционирование демократических институтов в Республике Молдова (док. 14963)
- Резолюция 2309 (2019) Сохранение еврейского культурного наследия (док. 14960)
- Резолюция 2310 (2019) Трудовая миграция из стран Восточной Европы и ее влияние на социально-демографические процессы в этих странах (док. 14956)

Рекомендации
2162 - 2165



Рекомендация 2162 (2019)¹

Предварительное издание

Усиление защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, во всех странах Европы

Парламентская ассамблея

1. Ассамблея ссылается на резолюцию 2300 (2019) "Усиление защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, во всех странах Европы" и на рекомендацию 2073 (2015) "Усиление защиты разоблачителей", а также ответ на нее Комитета министров от 25 января 2016 года.
2. Она напоминает, что предложение о разработке директивы Европейского парламента и Совета о защите лиц, сигнализирующих о нарушениях европейского законодательства, имеющей целью установить набор минимальных общих стандартов для обеспечения высокого уровня защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях во всех государствах-членах ЕС, в ближайшее время вступит в силу. Данный проект директивы в значительной степени основан на рекомендации Комитета министров CM/Rec2014(7) по этому вопросу, но проект позволяет также пояснить и усовершенствовать данную рекомендацию. В проекте директивы рассматривается вопрос, имеющий исключительную важность для демократии, верховенства права и прав человека, особенно для борьбы с коррупцией, а также для защиты свободы выражения мнений и свободы информации.
3. Для того чтобы избежать нового правового раскола в этой области, которая неразрывно связана с тремя основными приоритетами Совета Европы, Ассамблея еще раз предлагает Комитету министров начать подготовку к переговорам по поводу юридически обязывающего документа в форме конвенции Совета Европы в рамках выполнения ее резолюции 2060 (2015) и рекомендации 2073 (2015). Данный инструмент должен опираться на вышеупомянутую европейскую директиву, а также учитывать пояснения и добавления, предлагаемые в резолюции Ассамблеи 2300 (2019).

¹ *Обсуждение в Ассамблее 1 октября 2019 г. (30-е заседание) (см. док. 14958, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Сильвен Вазерман). Текст, принятый Ассамблеей 1 октября 2019 г. (30-е заседание).*



Неофициальный перевод

Рекомендация 2163 (2019)¹

Предварительное издание

Службы омбудсмана в Европе: необходимость разработки набора общих стандартов

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2301 (2019) "Службы омбудсмана в Европе: необходимость разработки набора общих стандартов", Парламентская ассамблея рекомендует Комитету министров:

1.1. принять все необходимые меры по популяризации Принципов защиты и продвижения служб омбудсмана (Венецианские принципы) и обеспечить их применение государствами-членами Совета Европы;

1.2. рассмотреть возможность создания механизма с надлежащей структурой и полномочиями, которому государства-члены Совета Европы могли бы регулярно представлять информацию о состоянии и деятельности своих служб омбудсмана, включая информацию о применении Венецианских принципов;

1.3. осуждать любые нападки или угрозы в адрес служб омбудсмана со стороны властей государств-членов Совета Европы;

1.4. оптимизировать свою работу в связи с деятельностью служб омбудсмана путем повышения эффективности координации с Комиссаром Совета Европы по правам человека, Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией), Конгрессом местных и региональных властей и Ассамблеями;

1.5. незамедлительно принять проект рекомендации о развитии служб омбудсмана, обеспечив ее соответствие Венецианским принципам;

1.6. продолжать сотрудничество в этой области с другими международными организациями, в частности с Европейским союзом и Организацией Объединенных Наций, а также с международными ассоциациями служб омбудсмана, такими как Международный институт омбудсмана.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 2 октября 2019 г. (31-е заседание) (см. док. 14953, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: лорд Ричард Балф). Текст, принятый Ассамблеей 2 октября 2019 г. (31-е заседание).*



Рекомендация 2164 (2019)¹

Предварительное издание

Защита и поддержка жертв терроризма

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на резолюцию 2303 (2019) "Защита и поддержка жертв терроризма" и приветствует предпринятые некоторыми государствами-членами Совета Европы действия по сопровождению своих стратегий борьбы с терроризмом конкретными мерами, призванными обеспечить надлежащую защиту жертв терроризма и оказание им помощи.

2. Ассамблея также приветствует пересмотренное Руководство Комитета министров по защите жертв террористических актов 2017 года, а также Стратегию борьбы с терроризмом Совета Европы (на 2018-2022 годы), которая включает признание того факта, что усилия по укреплению безопасности и эффективная борьба с террористическими организациями должны сопровождаться улучшением координации при оказании помощи жертвам.

3. Ассамблея полагает, что государствам-членам следует взять на себя более существенные обязательства для обеспечения надлежащей защиты жертв террористических актов во всех государствах-членах Совета Европы. Она хотела бы подчеркнуть, что помощи жертвам следует придать международное измерение в связи с повышением вероятности того, что граждане государств-членов могут оказаться жертвами в других европейских и неевропейских странах.

4. В связи с этим Ассамблея призывает Комитет министров:

4.1. рекомендовать государствам-членам:

4.1.1. инициативно применять пересмотренное Руководство Комитета министров по защите жертв террористических актов от 19 мая 2017 года;

4.1.2. способствовать применению в полном объеме Статьи 13 Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма (СДСЕ № 196) "Предоставление защиты, компенсации и поддержки жертвам терроризма";

¹ Обсуждение в Ассамблее 2 октября 2019 г. (32-е заседание) (см. док. 14957, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-жа Мариетта Караманли). Текст, принятый Ассамблеей 2 октября 2019 г. (32-е заседание).

4.1.3. укреплять международное сотрудничество, с тем чтобы более эффективно обмениваться информацией между национальными службами, отвечающими за компенсацию, избегая при этом двойной компенсации, а также координировать оказание помощи;

4.1.4. обмениваться эффективными методами работы, опытом и знаниями, в том числе через Совет Европы и Европейский союз, с тем чтобы международное сообщество могло учиться на уникальном опыте некоторых государств;

4.1.5. считать приоритетом совершенствование систем поддержки иностранцев - жертв терроризма при проведении будущих реформ.

4.2. ускорить работу по созданию сети единых координационных центров для обмена процессуальной информацией, касающейся правового положения жертв терроризма в юрисдикциях государств-членов, а также других соответствующих государств, в том числе и неевропейских;

4.3. рассмотреть по согласованию с Европейским союзом возможность принятия европейской хартии прав жертв терроризма, с тем чтобы облегчить признание, общение и координацию в рамках "большой" Европы.

5. Ассамблея хотела бы и далее получать в полном объеме информацию о работе по противодействию терроризму и защите жертв, проводимой Комитетом министров, а также профильными комитетами и рабочими группами.



Рекомендация 2165 (2019)¹

Предварительное издание

Сохранение еврейского культурного наследия

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея, ссылаясь на резолюцию 2309 (2019) "Сохранение еврейского культурного наследия", полагает, что еврейское культурное наследие является неотъемлемой частью общекультурного наследия в Европе и поэтому все обязаны активизировать усилия по его сохранению.

2. Еврейское культурное наследие, как материальное, так и нематериальное, должно использоваться в качестве одного из ключевых элементов в преподавании истории, поскольку оно является конкретным выражением еврейского быта и исторического присутствия в Европе. Признание ценности и достижение более полного понимания еврейской культуры и наследия, которое позволяет осознать существенные межкультурные контакты и взаимообогащение с другими культурами, станет также вкладом в межкультурный диалог, достижение инклюзивности и социального единства, а также в борьбу с невежеством и предрассудками.

3. Рамочная конвенция Совета Европы о ценности культурного наследия для общества (СЕД № 199, "Конвенция Фару"), Европейская стратегия наследия на XXI век ("Стратегия-21"), Программа "Культурные маршруты Совета Европы" и Дни европейского наследия представляют собой прекрасную базу для пропаганды еврейского культурного наследия.

4. В связи с этим Ассамблея рекомендует Комитету министров, опираясь на эти инструменты и мероприятия, проводимые Советом Европы:

4.1. разработать руководство по защите и сохранению объектов еврейского наследия в соответствии с документами Совета Европы, касающимися защиты культурного наследия;

4.2. помочь государствам-членам продолжить разработку образовательных программ, рассказывающих о ценности еврейского культурного наследия, широко охватив школы, университеты, музеи и культурную сферу;

¹ Обсуждение в Ассамблее 4 октября 2019 г. (35-е заседание) (см. док. 14960, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Рафаэль Конт). Текст, принятый Ассамблеей 4 октября 2019 г. (35-е заседание).

Рекомендация 2165 (2019)

4.3. рассмотреть совместно с Европейским союзом возможность учреждения премии для волонтеров, добившихся выдающихся результатов в деле сохранения еврейского наследия.

**Резолюции
2300 - 2310**



Резолюция 2300 (2019)¹
Предварительное издание

Усиление защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, во всех странах Европы

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея считает, что лица, сигнализирующие о нарушениях, играют важнейшую роль в любой открытой и транспарентной демократии. Признание их роли и эффективность их защиты от всевозможных преследований как на законодательном уровне, так и на практике представляют собой подлинный индикатор демократии.
2. Защита лиц, сигнализирующих о нарушениях, это помимо прочего еще и вопрос основных прав: в ее основе лежит свобода выражения мнения и свобода информации, которые предполагают, что каждый имеет право свободно самовыражаться, не опасаясь мести, в рамках точно очерченных границ (которые не допускают, в частности, разжигание ненависти и преднамеренную клевету). Однако такая защита требует наличие конкретного законодательства, позволяющего учесть особенности положения лиц, сигнализирующих о нарушениях, которые сами идут на риск в стремлении обеспечить соблюдение общественных интересов.
3. Предание гласности фактов грубого нарушения общественных интересов не должно оставаться уделом тех граждан, которые готовы жертвовать собственной жизнью и жизнью своих близких, как это слишком часто происходило в прошлом. Подача сигнала тревоги должна стать естественной реакцией каждого ответственного гражданина, которому стало известно об угрозах общественным интересам.
4. Без лиц, сигнализирующих о нарушениях, будет невозможно решить многие проблемы, стоящие перед нашими демократиями, включая, конечно же, борьбу против широкомасштабной коррупции и отмывания денег, а также новых проблем, таких как угроза личной свободе в результате массового мошеннического использования личных данных, деятельность, наносящая серьезный ущерб окружающей среде или угрожающая здоровью людей. В связи с этим следует незамедлительно реализовать адресные меры,

¹ *Обсуждение в Ассамблее 1 октября 2019 г. (30-е заседание) (см. док. 14958, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Сильвен Вазерман). Текст, принятый Ассамблеей 1 октября 2019 г. (30-е заседание).*

См. также рекомендацию 2162 (2019).

которые побуждали бы людей сообщать о соответствующих фактах, и обеспечивать более эффективную защиту тем, кто рискует это делать.

5. Соответственно, термин "лицо, сигнализирующее о нарушениях" требует широкого определения, с тем чтобы оно охватывало любых физических или юридических лиц, которые добросовестно вскрывают или сообщают об уголовных или менее тяжких преступлениях, нарушениях закона, а также об угрозах причинения или причинении вреда общественным интересам, о которых им стало известно прямо или косвенно.

6. Ассамблея с удовлетворением отмечает, что после ее первого доклада по этому вопросу (резолюция 1729 (2010) и рекомендация 1916 (2010), а также рекомендация CM/Rec(2014)7 Комитета министров для государств-членов о защите разоблачителей) многие государства-члены Совета Европы (Албания, Венгрия, Грузия, Испания, Италия, Латвия, Литва, Польша, Республика Молдова, Румыния, Северная Македония, Сербия, Словацкая Республика, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Эстония) приняли законы о защите разоблачителей либо универсального характера, либо по крайней мере в некоторых областях.

7. Она также отмечает, что Европейский парламент одобрил 16 апреля 2019 года предложение о разработке директивы, направленной на улучшение положения лиц, сигнализирующих о нарушениях, во всех государствах-членах ЕС. Проект этого документа, который в значительной степени опирается на деятельность Совета Европы в этой области, является реальным шагом вперед. В частности, он допускает свободный выбор канала, по которому "подается сигнал тревоги", не навязывая какой-либо очередности внутренних и внешних каналов. Ассамблея обращает внимание на предпринятые Европейским парламентом шаги с целью достижения такого прекрасного результата в контексте "триалога" с Европейской комиссией и Советом в марте 2019 года.

8. Ассамблея, принимая к сведению приведенные ниже предложения, выражает мнение, что эти меры дадут реальный результат лишь при поддержке свободных новостных СМИ, которые дорожат своей независимостью и защищают ее, имея возможность опираться на законодательство о свободе прессы и на открытый доступ к официальным документам.

9. Предложение о подготовке европейской директивы предусматривает, в частности:

9.1. подготовку широкого определения группы защищаемых лиц, включая тех, которые осуществляют профессиональную деятельность на предконтрактной и постконтрактной основе и без получения вознаграждения, акционеров и самозанятых лиц (например, поставщиков и консультантов);

9.2. разработку ясных процедур информирования и обязанностей работодателей (частных или государственных), которые обязаны создать безопасные каналы представления информации, обычно в два этапа:

9.2.1. во-первых, по выбору лица, информирующего о нарушениях, внутреннее сообщение (по специально созданному каналу представления информации) или сообщение внешним компетентным органам

(специализированным регулирующим органам, судебным властям, профессиональному надзорному органу);

9.2.2. во-вторых, открытое сообщение, в том числе в СМИ, если в течение трех месяцев после первого сообщения не были приняты надлежащие меры или в случае неизбежной угрозы общественным интересам, или если информирование властей вряд ли было эффективным;

9.3. запрет на преследование лиц, сигнализировавших о нарушениях, без каких-либо изъятий, и обеспечение защиты действующих добросовестных разоблачителей от уголовного и гражданского преследования, включая применение положений о неразглашении ("SLAPP"); сохранение конфиденциальности информации о личности лица, сигнализирующего о нарушениях, а также защита анонимных разоблачителей, когда их личность становится известной;

9.4. уголовный и гражданский иммунитет от ответственности за действия, предпринятые с целью приобретения сообщенной информации при условии, что сами эти действия не являются правонарушением;

9.5. эффективные средства правовой защиты и возмещение (компенсация, восстановление в правах, обеспечительные меры) с обращением бремени доказательства в отношении связи между мерами, нанесшими вред лицу, сигнализировавшему о нарушениях, и информированием;

9.6. денежные штрафы, налагаемые на тех, кто пытается помешать разоблачителю ("противники разоблачителей"), преследовать лицо, сигнализировавшее о нарушении, или раскрыть его/ее личность;

9.7. эффективное реагирование в разумные сроки (как правило, три месяца) с информированием сигнализировавшего лица по всем сообщениям о нарушениях;

9.8. оказание правовой и психологической помощи лицам, сигнализирующим о нарушениях;

9.9. сбор и распространение информации в отношении последствий сигнализирования о нарушениях.

10. Предложение о подготовке европейской директивы непосредственно касается сигнализирования о нарушениях законодательства ЕС или злоупотреблениях им (особенно в областях, связанных с борьбой с отмыванием денег, налогообложением компаний, защитой данных, защитой финансовых интересов ЕС, продовольственной безопасностью, охраной окружающей среды и ядерной безопасностью). Однако ничто не мешает странам защитить лиц, сигнализирующих о нарушениях или злоупотреблениях их национальным законодательством, в соответствии с теми же принципами. Нет никаких оснований обеспечивать защиту национального законодательства и общественных интересов на национальном уровне в меньшем объеме, чем защиту законодательства и интересов ЕС.

11. Все государства-члены ЕС юридически обязаны перенести эту директиву в свое национальное законодательство в течение двух лет с момента ее вступления в силу. Однако государства-члены Совета Европы, которые не являются или пока не являются членами ЕС, также весьма заинтересованы в том, чтобы воспользоваться данным проектом директивы, с тем чтобы принять или обновить свое законодательство в соответствии с новыми европейскими нормами.

12. Опираясь на свою ранее проделанную работу, Ассамблея считает целесообразным внести следующие предложения, имеющие целью пояснить проект директивы, облегчить ее применение или дополнить проект, с тем чтобы вселить уверенность в потенциальных разоблачителей и поддержать их, а также способствовать формированию подлинной культуры транспарентности:

12.1. разрешить юридическим лицам "подавать сигнал тревоги" в отношении незаконных действий или пользоваться защитой в качестве "структур, способствующих разоблачению", аналогично тому, как журналисты имеют возможность надеяться на защиту своих источников; следует усилить защиту "помощников разоблачителей", особенно, когда на них оказывается давление с целью раскрыть личность лиц, сигнализировавших о нарушениях;

12.2. обеспечить, чтобы лица, работающие в сфере национальной безопасности, могли опираться на конкретное законодательство, которое содержит более точные указания в отношении уголовного преследования за разглашение государственной тайны в связи с защитой общественных интересов, а также обеспечить, чтобы суды, которым придется рассматривать вопрос о том, оправдывают ли общественные интересы такого рода "сигналы тревоги", сами имели доступ ко всей информации по данному вопросу;

12.3. создать в каждой стране независимый орган со следующими функциями:

12.3.1. оказание помощи лицам, сигнализирующим о нарушениях, в частности, путем расследования сообщений о преследовании и отсутствия реакции на сообщения, а при необходимости – восстановление прав лиц, сигнализирующих о нарушениях, включая выплату в полном объеме компенсации за весь причиненный им вред;

12.3.2. обеспечение того, чтобы, как только вопрос стал достоянием гласности, использовались все возможности, независимо от того, о каких интересах идет речь, для того чтобы осудить любые действия, направленные на то, чтобы замолчать этот вопрос; эта роль особенно важна в тех случаях, когда в дело оказываются вовлечены мощные экономические или политические структуры, которые предпринимают несоразмерные усилия для того, чтобы подавить и/или оказать давление на лицо, сигнализировавшее о нарушениях;

12.3.3. обеспечение связи с судебными органами в качестве надежного источника доказательств, представляемых в рамках судебного разбирательства. Поэтому такой независимый орган будет иметь возможность (так же, как и власти, действующие в качестве защитников прав граждан) участвовать в судебном разбирательстве и, в частности,

давать свой анализ дела и представлять оценочные элементы в отношении сведений, представленных разоблачителями, и предпринятых ими действий;

12.3.4. эти независимые органы могли бы способствовать созданию подлинной европейской сети, которая позволила бы обмениваться эффективными методами работы, в том, что касается интересов и трудностей, возникающих в этой деятельности. Они могли бы создать независимый европейский центр по мониторингу, который на повседневной основе обеспечивал бы, чтобы лица, сигнализирующие о нарушениях, и их сигналы тревоги занимали должное место в наших демократиях. В этой области сеть независимых органов могла бы стать основным партнером для Совета Европы;

12.4. учредить фонд правовой поддержки, куда поступали бы штрафы, взимаемые с лиц и организаций, которые не выполняют законодательство о лицах, сигнализирующих о нарушениях, с целью финансирования высококачественной правовой поддержки разоблачителей в ходе судебного разбирательства, которое зачастую бывает длительным, сложным и дорогостоящим; фондом мог бы управлять независимый орган, который оказывал бы помощь в том случае, если, по его мнению, преследуемое лицо, заявляющее, что оно является разоблачителем, отвечает предварительно установленным критериям;

12.5. обеспечить, чтобы лица, сигнализирующие о нарушениях, и их родственники, были защищены и от преследований со стороны третьих сторон;

12.6. обеспечить, чтобы бремя доказательства лежало на тех, кого обвиняет разоблачитель, и предусмотреть, в частности, чтобы:

12.6.1. существовала однозначная презумпция того, что лицо, сигнализирующее о нарушениях, действует добросовестно;

12.6.2. лицо или орган, которые вчиняют иск против лица, сигнализирующего о нарушениях, были обязаны доказать, что причинен реальный вред, в том числе в сфере национальной безопасности;

12.6.3. в случае обнародования информации лица, обвиняющие разоблачителей, были обязаны доказать, что не были соблюдены условия обнародования информации;

12.6.4. перекладывание бремени доказательства в пользу лиц, сигнализирующих о нарушениях, применялось и в случаях уголовного преследования за клевету;

12.7. избегать обуславливания защиты разоблачителей субъективными и непредсказуемыми условиями, такими как чисто альтруистическая мотивация разоблачителей, обязанность проявлять лояльность по отношению к работодателю или обязанность действовать ответственно, без каких-либо ясных и точных указаний, чего именно ожидают от потенциального разоблачителя; исключительно важно, чтобы лицо, сигнализирующее о нарушениях, имело

возможность оперативно получить информацию о том, отвечает ли он или она требуемым критериям, для того чтобы иметь возможность воспользоваться конкретным законодательством о разоблачителях. Оценка этих критериев при первой же возможности (особенно независимым органом) представляет собой важный элемент обеспечения безопасности лица, сигнализирующего о нарушениях, хотя, в конечном итоге, это может быть определено лишь решением суда;

12.8. предоставлять лицам, сигнализирующим о нарушениях, право на убежище, позволяющее им в исключительных случаях подать заявку из места своего проживания за рубежом; следует также учитывать зрелость законодательства о защите лиц, сигнализирующих о нарушениях, в их стране происхождения; такие процедуры, предназначенные конкретно для разоблачителей, могли бы быть разработаны под эгидой Совета Европы; в любом случае представляется важным продумать вопрос о праве на убежище, с тем чтобы адаптировать это право с учетом тех новых условий, в которых оказались лица, сигнализирующие о нарушениях;

12.9. предоставлять в связи с сигнализированием о нарушениях юридические привилегии лицам, уполномоченным компаниями или административным органом принимать информацию: цель этого – дать потенциальным разоблачителям гарантии, что эти лица при необходимости будут в состоянии сохранить их анонимность;

12.10. обеспечить, чтобы лица, уполномоченные принимать информацию и последующие сообщения, были достаточно квалифицированными и независимыми и подчинялись непосредственно высшему руководству компании или соответствующего административного органа;

12.12. обеспечить, чтобы криминализация действий, связанных с приобретением информации лицами, сигнализирующими о нарушениях, ограничивалась реальными вторжениями с целью приобретения личных преимуществ, ничего не имеющими с обнаружением информации в общественных интересах;

12.12. собирать и широко распространять совместно с независимыми административными органами каждой страны информацию о функционировании механизмов защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях (например, о количестве дел, их продолжительности, результатах и наказании за преследования), с тем чтобы повысить эффективность оценки функционирования законодательства в каждой стране, а также обмениваться эффективными методами работы и исправлять непригодные;

12.13. ускорить появление в гражданском обществе определенной экосистемы, которая стимулирует поддержку лиц, сигнализирующих о нарушениях, опираясь при этом на сети добровольных организаций и энтузиазм общественников. Такая экосистема имеет важнейшее значение для преодоления изоляции, с которой сталкиваются все разоблачители, и поддержки в их усилиях, а также для того, чтобы внести изменения в национальное законодательство. В контексте предания гласности нарушений и защиты разоблачителей, разработка законодательства

совместно с гражданским обществом представляет собой наиболее правильный подход.

13. Ассамблея призывает:

13.1. государства-члены Совета Европы, которые являются также членами Европейского союза:

13.1.1. как можно скорее перенести в свое национальное законодательство директиву Европейского парламента и Совета о защите лиц, сигнализирующих о нарушениях законодательства Союза, в соответствии с духом данной директивы, которая имеет целью установить минимальные общие стандарты, призванные обеспечить высокий уровень защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, включая тех, кто сигнализирует о нарушениях национального законодательства и угрозах общественным интересам на национальном уровне;

13.1.2. реализовать, наряду с требованиями, содержащимися в данной европейской директиве, меры, предлагаемые в пункте 11 настоящей резолюции, в частности, создать независимые органы, отвечающие за защиту лиц, сигнализирующих о нарушениях, с тем чтобы сформировать европейскую сеть и укоренить в своих демократических системах логику предания гласности нарушений, а также стимулировать появление структур гражданского общества, работающих в этой сфере;

13.2. государства-члены Совета Европы, которые не являются членами Европейского союза, а также государства-наблюдатели и государства, парламенты которых имеют статус партнера в укреплении демократии, пересмотреть соответствующее законодательство и принять новые законы, взяв за ориентир предлагаемую европейскую директиву и пункт 11 настоящей резолюции, с тем чтобы обеспечить лицам, сигнализирующим о нарушениях, в их странах тот же уровень защиты, что и в государствах-членах ЕС;

13.3. все государства-члены Совета Европы принять решительные меры по защите лиц, сигнализирующих о нарушениях, в частности, создав европейскую сеть независимых органов, роль которых – обеспечить, чтобы предание гласности нарушений и сами разоблачители заняли подобающие им место в наших демократических обществах;

13.4. всех членов Ассамблеи повысить уровень осведомленности своих коллег по национальным парламентам, в том что касается важности совершенствования управления процедурами раскрытия информации о нарушениях и обеспечения более эффективной защиты разоблачителей, обмена эффективными методами работы и проведения собственной оценки своих законов с целью оценки того, как развивалось законодательство в этой сфере. С этой целью они могли бы воспользоваться шкалой самооценки, приведенной в настоящем докладе.

14. Ассамблея всячески поддерживает предложение о назначении генерального докладчика по вопросам, касающимся лиц, сигнализирующих о нарушениях, который мог бы при необходимости высказывать свое мнение, например, по конкретным делам.



Резолюция 2301 (2019)¹
Предварительное издание

Службы омбудсмена в Европе: необходимость разработки набора общих стандартов

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея, ссылаясь на свои рекомендации 757 (1975) и 1615 (2003), а также на резолюцию 1959 (2013), еще раз заявляет, что службы омбудсмена, на которые возложена обязанность защищать граждан от административных злоупотреблений, а также от нарушений прав человека и основных свобод органами государственной власти, играют ключевую роль в укреплении демократии, верховенства права и прав человека.
2. Ассамблея напоминает о деятельности других органов Совета Европы по укреплению служб омбудсмена и национальных правозащитных учреждений (НПЗУ), включая рекомендации Комитета министров №№ R (80) 2, R (85) 13, R (97) 14, R (2000) 10, CM/Rec(2007)7 и CM/Rec(2018)11, а также о рекомендациях 61 (1999) и 309 (2011) и резолюции 327 (2011) Конгресса местных и региональных властей и о соответствующих рекомендациях Комиссара Совета Европы по правам человека.
3. Ассамблея отмечает, что большинство государств-членов Совета Европы создали службы омбудсмена. Государства располагают широчайшими возможностями при определении институциональных механизмов служб омбудсменов и по этой причине не существует какой-либо стандартной модели такой службы. Однако это вызывает серьезную обеспокоенность, поскольку во многих государствах-членах Совета Европы службы омбудсмена в последние годы столкнулись с ситуациями, которые угрожают их эффективности и независимости. Речь идет о законодательных реформах, направленных на ослабление этих служб, неоправданных задержках при назначении омбудсменов парламентами, отказе парламентов рассматривать ежегодные и иные доклады или отклонении этих докладов, необоснованном сокращении бюджета, необоснованных ревизиях, создании препятствий при доступе к материалам и информации т.д. Ассамблея также обеспокоена тем, что в некоторых странах омбудсмены подвергаются вербальным нападениям со стороны политиков, включая членов правительства.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 2 октября 2019 г. (31-е заседание) (см. док. 14953, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: лорд Ричард Балф). Текст, принятый Ассамблеей 2 октября 2019 г. (31-е заседание).*

См. также рекомендацию 2163 (2019).

4. По этим причинам возникла насущная необходимость установить общие нормы, регламентирующие функционирование служб омбудсмена и, в частности, пути обеспечения их независимости.

5. Хотя некоторые службы омбудсмена являются также национальными правозащитными учреждениями, далеко не все НПЗУ являются "классическими" службами омбудсмена. Принципы, касающиеся статуса национальных правозащитных учреждений ("Парижские принципы"), принятые Организацией Объединенных Наций в 1993 году и содержащие минимальные стандарты, определяющие порядок создания и функционирования НПЗУ, в связи с этим применимы не ко всем типам служб омбудсмена.

6. Ассамблея признает важный вклад Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), которая подготовила заключение по вопросам создания и развития служб омбудсмена. В связи с этим она приветствует принятие Венецианской комиссией 15 марта 2019 года Принципов защиты и продвижения института омбудсмена ("Венецианские принципы"), разработанных в сотрудничестве с основными международными организациями, работающими в этой области, включая Комиссара Совета Европы по правам человека и Руководящий комитет Совета Европы по правам человека (CDDH), Управление Верховного комиссара ООН по правам человека и Международный институт омбудсмена. Венецианские принципы одобрены Комитетом министров 2 мая 2019 года. Они представляют собой первый международный свод стандартов для служб омбудсмена, эквивалентный Парижским принципам для НПЗУ.

7. В Венецианских принципах указывается, что независимость, объективность, транспарентность, справедливость и беспристрастность – это основные принципы деятельности служб омбудсмена, которые могут быть реализованы с использованием самых разнообразных моделей. Документ содержит 25 принципов, касающихся конституционных гарантий для этих служб, выбора институциональной модели, квалификационных критериев, избрания, статуса, иммунитетов, срока полномочий, бюджетной независимости, компетенции, полномочий и доступности.

8. Ассамблея приветствует тот факт, что Венецианские принципы содержат минимальные стандарты, призванные обеспечить защиту и продвижение служб омбудсмена и повышение их эффективности, оказание парламентам и правительствам помощи в создании и укреплении таких служб, а также в признании их роли в укреплении демократии, верховенства права и прав человека. Эти принципы могут также служить руководством для самих служб омбудсмена, а также для потенциальных истцов и представителей гражданского общества, в том что касается продвижения и защиты прав человека и основных свобод. Данный документ, кроме того, поможет омбудсменам противостоять необоснованному вмешательству в их работу.

9. В связи с этим Ассамблея поддерживает Венецианские принципы и призывает государства-члены Совета Европы:

9.1. обеспечить, чтобы Венецианские принципы и другие соответствующие рекомендации Совета Европы в полном объеме применялись на практике;

9.2. принять все необходимые меры для обеспечения независимости этих служб;

9.3. предложить своим национальным парламентам и профильным государственным органам регулярно ориентироваться на Венецианские принципы при оценке необходимости и содержания законодательной реформы служб омбудсмена;

9.4. воздерживаться от любых действий, направленных на устранение или подрыв служб омбудсмена или приводящих к ним, а также от любых посягательств и угроз в отношении таких служб и их сотрудников и защищать их от такого рода действий;

9.5. способствовать формированию благожелательной для омбудсменов атмосферы и, в частности, гарантировать легкий, беспрепятственный доступ к службам омбудсмена, выделение этим службам достаточных финансовых и людских ресурсов и предоставление им возможности открыто сотрудничать с родственными организациями в других странах, а также с международными ассоциациями омбудсменов.

10. Ассамблея призывает все государства-члены Венецианской комиссии, независимо от того, являются ли они членами Совета-Европы или нет, оперативно создать, если этого еще не сделано, "классическую" службу омбудсмена с широкими полномочиями, предоставив физическим лицам право подавать жалобы по поводу неправомерных административных действий или нарушения их прав человека и основных свобод в соответствии с Венецианскими принципами, а также сотрудничать с этой целью с Венецианской комиссией.



Резолюция 2302 (2019)¹
Предварительное издание

Банк развития Совета Европы: вклад в формирование более инклюзивного общества

Парламентская ассамблея

1. Банк развития Совета Европы ("БРСЕ" или "Банк"), созданный в 1956 году в формате частичного соглашения Совета Европы, обслуживает 41 государство-член посредством поддержки социальных инвестиций. Связи с Советом Европы определяют "корпоративное лицо" Банка и присущую лишь ему социальную миссию во всемирной семье международных финансовых организаций. Благодаря этим связям увидели свет тысячи полевых проектов в государствах-членах, эти же связи лежат в основе изменения мандата и стратегического позиционирования БРСЕ.

2. Несмотря на сложности экономической, финансовой и нормативной среды, в которой БРСЕ приходится работать, его относительно небольшие размеры и некоторую структурную негибкость, Банк продемонстрировал прекрасные способности смягчать риски и поддерживать социальные инвестиции, приносящие огромную пользу его государствам-членам. В течение более 60 лет своей деятельности Банк накопил уникальные знания и обширный опыт реализации проектов в странах с самым разным уровнем развития, институциональным потенциалом и социальными потребностями. Парламентская ассамблея призывает БРСЕ продолжать усилия по наращиванию инвестиций в страны, которые требуют больше технической помощи и поддержки в формировании своего институционального потенциала.

3. Парламентская ассамблея в полном объеме поддерживает постоянные усилия БРСЕ, направленные на стимулирование устойчивого инклюзивного роста, интеграцию беженцев, перемещенных лиц и мигрантов, а также его стремление осуществлять "зеленые инвестиции" в свете Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Парижского соглашения об изменении климата. Ассамблея полагает, что проходящее сейчас обсуждение следующего плана развития БРСЕ на 2020-2022 годы представляет собой хорошую возможность более четко обозначить роль, которую мог бы играть БРСЕ, мобилизуя всех своих партнеров на достижение Целей в области устойчивого развития ООН.

4. Более того, учитывая усиление внимания в Совете Европы к социальным правам, доклад Генерального секретаря Комитету министров (Хельсинки, 16-17 мая 2019 года), а

¹ *Обсуждение в Ассамблее 2 октября 2019 г. (32-е заседание) (см. док. 14961, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Николь Трисс). Текст, принятый Ассамблеей 2 октября 2019 г. (32-е заседание).*

также заявленную цель формирования более инклюзивного общества, Ассамблея полагает, что национальным директивным органам следует совместно с БРСЕ сосредоточиться на потребностях наименее защищенных групп населения как в городах, так и в сельской местности. Ассамблея высоко оценивает тот факт, что проводимые банком тематические исследования по проблеме социально-экономического неравенства в Европе могли бы стать ориентиром при принятии политических решений и помочь структурировать будущие проекты в этой области с должным вниманием к причинам и последствиям роста неравенства, ведущего к нищете.

5. Ассамблея сожалеет, что некоторые государства-члены Совета Европы (Австрия, Азербайджан, Андорра, Армения, Монако, Российская Федерация, Соединенное Королевство и Украина) до сих пор не присоединились к БРСЕ и призывает эти восемь государств пересмотреть свою позицию в интересах своего населения.

6. Ассамблея особо отмечает, что БРСЕ все шире использует инновационные финансовые инструменты, прямое финансирование местных властей в государствах-членах и государственно-частные партнерства для реализации проектов социального и устойчивого развития. В отношении последних Ассамблея отмечает, что в 2017 году БРСЕ предоставил свой первый межотраслевой кредит (CSL), цель которого - дать местным властям возможность более гибко финансировать социальную инфраструктуру в смежных секторах; Ассамблея отмечает также выпуск Банком первого облигационного займа на цели социальной интеграции, который расширил его собственные возможности по финансированию приоритетных проектов в сфере социального жилья, образования, профессионально-технической подготовки, а также создания рабочих мест. В результате местные и региональные власти стали прямыми бенефициарами финансирования со стороны БРСЕ: в 2018 году на них пришлось около 33% одобренных кредитов.

7. Ассамблея приветствует осмотрительное управление Банком своими капитальными ресурсами и резервами. Она отмечает, что регулярный перевод ежегодных прибылей в категорию резервов позволяет Банку постепенно увеличивать свои возможности по совместному финансированию большего числа социально значимых проектов. Эти возможности могли бы вырасти еще более существенно, если бы партнеры Банка приняли решение не исключать возможность нового увеличения капитала БРСЕ, что позволило бы более существенно пополнить существующие специальные счета и привлечь дополнительную поддержку со стороны доноров и партнерских учреждений.

8. Ассамблея особо отмечает ход постепенного реформирования системы управления БРСЕ с целью повышения его эффективности, о чем говорилось в резолюции 434 (2018) Совета управляющих Банка, в частности в том, что касается пересмотра в должное время его полномочий, функций и количества заместителей управляющего. Ассамблея призывает Совет управляющих настойчиво двигаться в этом направлении, в частности в том, что касается одобренных самым широким консенсусом предложений по проведению реформы, включая предложения, сформулированные по итогам последнего стратегического обзора деятельности БРСЕ.

9. Ассамблея отдает дань уважения самоотверженному, профессиональному и эффективному персоналу БРСЕ, который привержен миссии Банка и играет важнейшую роль в эффективной реализации его устремлений в отношении будущего. Эту внутреннюю силу, основанную на "объединении талантов" с правильным соотношением числа мужчин и женщин, обладающих опытом работы и представляющих самые разные

страны, следует формировать путем предоставления сотрудникам, как работающим в настоящее время, так и недавно нанятым, надлежащих возможностей для саморазвития посредством профессиональной подготовки и мобильности, ориентированных на овладение новыми навыками и компетенциями, например в сфере искусственного интеллекта и прогнозирования.

10. В свете изложенных соображений Ассамблея рекомендует Совету управляющих БРСЕ:

10.1. продолжать рационализацию системы управления Банком, с тем чтобы оптимизировать его внутренние структуры и процедуры в интересах более гибкого и оперативного принятия решений и создания менее громоздкой системы голосования, и обновить их в соответствии с современной управленческой практикой по примеру родственных организаций;

10.2. использовать проходящее в настоящее время обсуждение следующего плана развития БРСЕ на 2020-2022 годы:

10.2.1. для более тесной привязки деятельности Банка к Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и содержащимся в ней 17 Целям в области устойчивого развития для создания условий наращивания институционального потенциала в государствах-членах;

10.2.2. для усиления стратегии оказания Банком помощи своим государствам-членам с целью:

10.2.2.1. более эффективного устранения причин и последствий социально-экономического неравенства;

10.2.2.2. достижения большего территориального единообразия при оказании публичных услуг в городах и в сельской местности, особенно в том, что касается доступа к образованию, медицинской помощи, жилью, мобильности и занятости;

10.2.3. для поддержки готовности Банка содействовать долгосрочной интеграции мигрантов и беженцев, в частности через рынки труда, образовательные и медицинские учреждения, а также посредством предоставления социального жилья;

10.2.4. для рассмотрения возможности активизации кредитной работы, направленной на формирование многопрофильных молодежных центров, занимающихся профессиональной ориентацией и оказывающих социальную помощь, способствующих формированию гражданской позиции, содействующих многообразию культур и созданию равных возможностей, а также способных оказывать неимущим семьям или семьям, которым угрожает нищета, помощь в уходе за детьми, в соответствии с рекомендацией СМ/Rec(2015)3 "Доступ молодежи из неблагополучных кварталов к социальным правам";

10.2.5. для усиления поддержки предпринимаемых Банком усилий, направленных на создание новых бизнес-возможностей в сложных условиях, характеризующихся низкими процентными ставками, привлечение средств с помощью "тематических" облигаций с конкретными социальными целями, доработку внутренних инструментов отбора и оценки экологических, социальных и управленческих проектов (ESG), с тем чтобы помочь превратить угрозы в возможности;

10.2.6. для того, чтобы при отборе проектов по критерию их социальной действенности БРСЕ опирался в соответствующих случаях на ежегодные выводы Европейского комитета по социальным правам (ECSR), касающиеся отдельных стран;

10.2.7. для активизации контактов БРСЕ с Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы с целью выявления возможностей осуществления новых проектов на местном уровне и оптимизации проектов, уже одобренных к финансированию;

10.3. рассмотреть вопрос о пригодности применяемых в настоящее время критериев определения стран для деятельности БРСЕ и о возможности их обновления в свете прогресса в развитии этих стран;

10.4. укреплять связи с Советом Европы и изучить возможности повышения наглядности деятельности БРСЕ, в частности, используя общие коммуникационные каналы, а также возможности привлечения в Банк новых государств-членов;

10.5. не упускать возможности более полно использовать "ноу-хау", наработанное различными научными учреждениями и центрами, в частности Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

11. Ассамблея надеется получить письменный ответ Совета управляющих БРСЕ на перечисленные рекомендации.



Резолюция 2303 (2019)¹
Предварительное издание

Защита и поддержка жертв терроризма

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея отдает должное всем жертвам, которые погибли, были ранены или получили травмы в результате террористических актов в ряде государств-членов Совета Европы и в других странах мира.

2. В своих стратегиях борьбы с терроризмом правительства и парламенты должны обеспечить, чтобы жертвы терактов, их особые физические, материальные, эмоциональные и психологические потребности были достаточным образом защищены и поддержаны и чтобы в полной мере сохранялись их достоинство и права человека. Кроме того, всем жертвам следует гарантировать их права на установление истины, правосудие и возмещение ущерба.

3. Ассамблея отмечает, что целый ряд существующих правовых документов применяются не в полном объеме и не реализуются на практике, подчеркивая необходимость более последовательного и системного подхода к вопросам защиты и поддержки жертв терроризма во всех государствах-членах Совета Европы. В связи с этим она призывает свои государства-члены и государства-наблюдатели, а также государства, парламенты которых имеют статус наблюдателя или партнера в укреплении демократии:

3.1. в отношении признания "жертв терроризма":

3.1.1. официально признать "жертв терроризма" в общепринятой нормативно-правовой системе в качестве особой категории жертв, признавая таким образом, что они пострадали за государство, против которого был направлен теракт, признать, что их потребности отличаются от потребностей жертв "обычных" преступлений и облегчить им доступ к услугам по поддержке, особенно жертвам-иностранцам;

3.1.2. рассмотреть вопрос о проведении переписи всех лиц, пострадавших от терактов, независимо от гражданства и статуса резидента, а также проинформировать их об их праве на доступ к правосудию, об

¹ *Обсуждение в Ассамблее 2 октября 2019 г. (32-е заседание) (см. док. 14957, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-жа Мариетта Караманли). Текст, принятый Ассамблеей 2 октября 2019 г. (32-е заседание).*

См. также рекомендацию 2164 (2019).

условиях компенсации и о существующих службах поддержки и соответствующих организациях;

3.1.3. признать гуманитарное, правовое и стратегическое значение оказания своевременной эффективной поддержки жертвам на всех этапах процесса выздоровления, с тем чтобы расширить права жертв и минимизировать вред, наносимый как отдельным индивидуумам, так и обществу;

3.2. в связи с оказанием поддержки жертвам терроризма на национальном уровне:

3.2.1. безотлагательно и в течение длительного времени оказывать жертвам терроризма надлежащую медицинскую, психологическую, материальную, правовую и социальную помощь;

3.2.2. гарантировать жертвам терроризма право на справедливую реституцию, возмещение или компенсацию без каких-либо требований, связанных с доходами, и независимо от статуса резидента или гражданства, в государстве, где произошел теракт, и распространить это право на ближайших родственников или бенефициаров непосредственной жертвы;

3.2.3. обеспечить, чтобы за удовлетворение потребностей жертв терроризма отвечал отдельный государственный орган, который действовал бы на комплексной основе, проявляя сострадание к жертвам, интересы которых должны учитываться в первую очередь;

3.2.4. создать многоязычные информационные службы и материалы, рассказывающие о национальных службах поддержки жертв;

3.2.5. обеспечить, чтобы сотрудники государственных органов, учреждений и общественных организаций, которые не занимаются непосредственно жертвами терроризма, но с которыми жертвы терроризма могут взаимодействовать, постоянно проходили надлежащую профессиональную подготовку, и чтобы сами эти органы и учреждения надлежащим образом финансировались;

3.2.6. обеспечить координацию деятельности профильных государственных органов с целью сведения к минимуму административного бремени для жертв, обеспечить единообразие в оказании услуг и максимальную транспарентность;

3.2.7. уделять внимание особым потребностям уязвимых групп населения, таким как жертвы-иностранцы, представители меньшинств, женщины, молодежь и дети;

3.2.8. предоставлять жертвам терроризма, там где это возможно, возможность участвовать в касающемся их уголовном судопроизводстве;

3.2.9. обеспечивать, чтобы прилагались все усилия для надлежащей защиты жертв, для того чтобы они вновь не пострадали либо от тех, кто

совершил в отношении них преступления, либо от тех, кто связан с ними, а также от "вторичной" виктимизации в результате их взаимодействия с властями;

3.2.10. охранять достоинство и частную жизнь жертв, информируя их об их правах в отношении СМИ и об их праве на охрану частной жизни и репутации, а также побуждая прессу придерживаться определенных этических стандартов и не допускать представление информации в унижающем достоинство или сенсационном ключе, обеспечивая при этом свободу прессы;

3.2.11. повышать уровень осведомленности населения в отношении угроз, которые могут представлять социальные СМИ в тех случаях, когда они используются для передачи информации или изображений частного или потенциально шокирующего характера в связи с жертвами или террористическими актами;

3.2.12. рассмотреть вопрос о создании гуманитарных фондов для аккумуляции средств, полученных в ответ на призывы о пожертвованиях или по крайней мере осуществлять надзор за условиями их использования и обеспечивать контроль за этими средствами, с тем чтобы фонды, собранные публично, использовались эффективно и действенно;

3.2.13. противодействовать риторике терроризма и различным формам подстрекательства в соответствии с резолюцией Ассамблеи 2221 (2018) "Противодействие риторике терроризма", действуя через школьные программы и информационно-просветительские кампании, подчеркивая, что главной ценностью являются человеческое достоинство, мир, недопущение насилия, терпимость и права человека, и привлекать к этой работе жертв террористических актов;

3.2.14. принять надлежащие меры по достижению общественного признания и увековечивания памяти жертв с помощью таких инструментов, как музеи, мемориалы и медали;

3.3. в отношении поддержки жертв терроризма в сотрудничестве с гражданским обществом:

3.3.1. тесно сотрудничать с организациями гражданского общества, такими как организации жертв, предпочтительно на основании четких официальных договоренностей с целью выдвижения стратегических инициатив, проведения информационных кампаний и кампаний по сбору средств, а также для осуществления исследовательских, образовательных и учебных программ;

3.3.2. помогать гражданскому обществу, в частности неправительственным организациям, связанным с оказанием поддержки жертвам терроризма, совершенствовать связанные с правосудием услуги по поддержке жертв, а также их семей и бенефициаров;

3.3.3. рассмотреть основания и порядок предоставления грантов неправительственным организациям, выяснять у них их потребности, а также осуществлять мониторинг и оценивать услуги по поддержке, оказываемые на постоянной основе, для обеспечения эффективного и действенного распределения ресурсов;

3.4. в отношении поддержки жертв терроризма на международном уровне:

3.4.1. выполнять Статью 13 Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма (СДСЕ № 196) "Предоставление защиты, компенсации и поддержки жертвам терроризма";

3.4.2. на инициативной основе выполнять пересмотренное Руководство Комитета министров по защите жертв террористических актов от 19 мая 2017 года;

3.4.3. укреплять международное сотрудничество не только для более эффективной борьбы с террористическими организациями, но и для более эффективного обмена информацией между национальными службами по выплата компенсаций, не допускать двойной выплаты или невыплаты компенсаций и координировать оказание помощи;

3.4.4. обмениваться эффективными методами работы, опытом и знаниями, в том числе через международные организации, с тем чтобы международное сообщество могло учиться на уникальном опыте некоторых государств и поддержать таким образом подготовку специалистов по оказанию поддержки жертвам;

3.4.5. считать приоритетом совершенствование систем поддержки иностранцев - жертв терроризма при проведении будущих реформ.

4. Ассамблея предлагает Европейскому союзу:

4.1. обеспечить, чтобы Экспертный центр Европейского союза по оказанию помощи жертвам терроризма занимался и общеевропейскими аспектами, координируя свою деятельность с Советом Европы, в том числе с целью применения в полном объеме Конвенции Совета Европы по предупреждению терроризма (СДСЕ № 196) и Дополнительного протокола 2015 года к Конвенции (СДСЕ № 217), а также пересмотренного Руководства Комитета министров по защите жертв террористических актов от 19 мая 2017 года;

4.2. рассмотреть по согласованию с Советом Европы возможность принятия европейской хартии прав жертв терроризма, с тем чтобы облегчить признание, общение и координацию в рамках "большой" Европы, подчеркнув тем самым важность прав и признания статуса жертв терроризма.

5. И, наконец, Ассамблея полагает, что лиц, переживших террористические акты, так же как и бывших террористов и иностранных боевиков, следует активно привлекать ко всем усилиям по предотвращению радикализации, ведущей к воинствующему

экстремизму во всех государствах-членах Совета Европы, и постановляет внимательно следить за этим вопросом в своей будущей деятельности.



Резолюция 2304 (2019)¹
Предварительное издание

Постмониторинговый диалог с Северной Македонией

Парламентская ассамблея

1. Северная Македония вступила в Совет Европы в 1995 году. В 2000 году она начала постмониторинговый диалог с Парламентской ассамблеей. В своей резолюции 1949 (2013) Ассамблея отметила комплексные проблемы, с которыми Северной Македонии пришлось столкнуться, для того чтобы обеспечить свою политическую стабильность и социальное единство.

2. В течении времени, прошедшего после публикации последнего доклада Ассамблеи, страна оставалась приверженной своим планам евроатлантической интеграции, которая, несмотря на политические и этнические разногласия, представляет собой консенсусную стратегическую цель. Ассамблея приветствует подписанное с Грецией на берегу озера Преспа 17 июня 2018 года прорывное соглашение, которое положило конец 27-летнему спору вокруг названия: название страны было изменено с "бывшая Югославская Республика Македония" на "Республика Северная Македония", которое в настоящее время признано всеми государствами-членами Организации Объединенных Наций. Это стало ключевым фактором разблокирования переговоров по вопросу вступления в Организацию Североатлантического договора (НАТО) и открыло возможности для переговоров о присоединении к Европейскому союзу. 30 сентября 2017 года 94% избирателей высказались в поддержку членства в Европейской союзе и НАТО, одобрив Преспанское соглашение в ходе консультативного референдума, который хотя и оказался недействительным в связи с низкой явкой (36%), стал ясным отражением волеизъявления народа. В результате этого парламент принял 13 декабря 2018 года поправки к Конституции. Официально название страны изменилось 12 февраля 2019 года, после того как 26 января 2019 года Преспанское соглашение было ратифицировано парламентом Греции.

3. Ассамблея также приветствует подписание 1 августа 2017 года Соглашения о дружбе, добрососедских отношениях и сотрудничестве с Болгарией, которое проложило путь к расширению двустороннего сотрудничества. В то же время Ассамблея признает, что Северная Македония, так же как и ее соседи, сталкивается с миграционными потоками на "балканских маршрутах" и ввиду ограниченности ресурсов оказалась в

¹ Обсуждение в Ассамблее 2 октября 2019 г. (32-е заседание) (см. док. 14964, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), содокладчики: г-жа Лиза Кристофферсен и г-н Александр Почей). Текст, принятый Ассамблеей 2 октября 2019 г. (32-е заседание).

серьезном гуманитарном кризисе, толчок которому дали конфликты в Сирии и Ираке и который очень сильно отразился на стране.

4. После принятия последней резолюции Ассамблеи в стране произошли глубокие политические перемены: в 2014 году оппозиция не согласилась с результатами президентских выборов 2014 года и после досрочных выборов 2014 года стала бойкотировать парламент. Опубликование незаконно полученных записей разговоров привело к широкомасштабному политическому кризису, который длился два года. Подписание при содействии Европейского союза межпартийных и межэтнических Пржинских соглашений в июне 2015 года и в июле 2016 года привело к отставке премьер-министра Груевского. Кроме того, в результате подписания этих соглашений в период с июля 2016 года по январь 2017 года было сформировано технократическое правительство с участием представителей оппозиции, внесены изменения в выборное законодательство, а 11 декабря 2016 года были организованы досрочные парламентские выборы, которые привели к смене власти.

5. Пржинскими соглашениями также предусматривается учреждение должности "Специального прокурора по преступлениям, связанным с содержанием незаконно перехваченных сообщений или вытекающим из него", который в течение ограниченного периода времени и в исключительных политических условиях расследовал политически деликатные сообщения о преступлениях, вытекающих из незаконно подслушанных разговоров. Ассамблея приветствует проделанную этим прокурором масштабную работу, в результате которой были выдвинуты обвинения по 20 делам с высокопоставленными фигурантами и осуждено более 100 человек, по крайней мере по 18 резонансным делам, связанным с серьезными уголовными преступлениями, большинство из которых касались злоупотребления служебными полномочиями, злоупотребления должностным положением, подделки документов, растрат и широкомасштабного мошенничества. Учреждение должности спецпрокурора сыграло важнейшую роль в нормализации ситуации и позволило обеспечить расследование сообщений, связанных с незаконным прослушиванием разговоров. Ассамблея ожидает, что виновные понесут наказание, полагая, что законы об амнистии не должны противоречить основным правам. Она также призывает венгерские власти экстрадировать г-на Груевского, для того чтобы дать возможность продолжить суд над ним.

6. Ассамблея особо отмечает тот факт, что основным политическим партиям удалось заключить Пржинские соглашения и разрешить посредством переговоров политический кризис. Однако Ассамблея потрясена штурмом парламента 27 апреля 2017 года накануне формирования нового правительства. Ассамблея решительно осуждает такого рода насилие и призывает власти обеспечить, чтобы виновные и те, кто стоит за этими событиями, понесли должное наказание.

7. Опубликование перехваченных разговоров вскрыло серьезные сбои в функционировании власти и ее концентрацию в руках Национальной службы безопасности (УВК). В связи с этим Ассамблея приветствует недавнее обновление нормативно-правовой базы, включая принятие в марте 2019 года Закона об Агентстве государственной безопасности, в соответствии с которым создается оперативное техническое агентство, действующее по постановлениям суда и осуществляющее мониторинг деятельности разведслужбы через комитет по парламентскому надзору под

председательством представителя оппозиции. Такие меры позволят обеспечить гарантии и ограничить потенциальные возможности для злоупотреблений.

8. Ассамблея приветствует позицию, занятую оппозиционными партиями, которые активно участвуют в работе парламента, что позволило принять важные законодательные акты, необходимые для реализации чаяний страны на вступление в ЕС. Она также отмечает, что законодательная процедура оказалась в институциональном тупике после того, как Президент Республики во второй раз отказался ввести в действие законы, принятые парламентом. В связи с этим Ассамблея настоятельно призывает власти не допускать институциональных тупиков и внести изменения в Конституцию, а также избегать использования президентского "карманного вето" и пересмотреть президентские полномочия, связанные с помилованием. Ассамблея настоятельно призывает все политические силы разработать правовые решения системных проблем, приводящих к возникновению тупиковых ситуаций.

9. Ассамблея отмечает тот факт, что власти представили амбициозный план реформ (так называемые "План 3-6-9" и "План 18"), основанный на насущных приоритетах и рекомендациях, сформулированных группой ведущих экспертов Европейской комиссии (так называемый "Доклад Приебе") в четырех ключевых областях: реформы судебной системы, служб безопасности, государственного управления и антикоррупционной политики. Она приветствует превосходное сотрудничество, установленное властями с Советом Европы и его Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия), а также создание в Скопье проектного бюро Совета Европы в соответствии с предложением Ассамблеи, сформулированным в ее рекомендации 2022 (2013).

10. В этом контексте Ассамблея приветствует шаги, предпринятые с целью повышения уровня независимости и подотчетности системы правосудия и восстановления доверия к судебной системе и, в частности:

10.1. ликвидацию Совета по вопросам дисциплинарной ответственности и оценки судей в соответствии с рекомендациями, содержащимися в заключении Венецианской комиссии за 2015 год;

10.2. приостановку процесса люстрации и отмену закона о люстрации в 2015 году, ликвидацию люстрационного комитета в 2017 году, на чем настаивала Ассамблея в своей резолюции 1949 (2013) и заключении (*Amicus curiae*) Венецианской комиссии 2013 года;

10.3. принятие Закона о судах, Закона о судьях и Закона о Судебном совете, которые в основном соответствуют заключениям, принятым Венецианской комиссией в 2018 и 2019 году.

11. Ассамблея предлагает властям Северной Македонии продолжить правовые реформы и, в частности:

11.1. пересмотреть Закон о прокуратуре и Закон о Совете прокуроров, с тем чтобы гарантировать функционирование прокуратуры как независимого органа; запросить экспертную помощь Совета Европы для обеспечения соответствия этих законов стандартам Совета Европы;

11.2. обеспечить, чтобы реформа прокуратуры позволила "Специальному прокурору по преступлениям, связанным с содержанием незаконно перехваченных сообщений или вытекающим из него", выполнять свою задачу, завершить продолжающиеся расследования и продолжить рассмотрение чувствительных дел, располагая для этого самостоятельностью и независимостью.

12. Серьезной проблемой в Северной Македонии остается коррупция. Ассамблея признает прогресс, достигнутый в процессе пересмотра нормативно-правовой базы и реорганизации институтов. В частности, Ассамблея приветствует принятие в 2019 году следующих законов: Закона о предотвращении коррупции и конфликтов интересов, Закона о лоббировании, Закона о свободном доступе к информации публичного характера и Закона о защите лиц, сигнализирующих о нарушениях. Следует также положительно отметить учреждение новой государственной комиссии по предотвращению коррупции после открытой транспарентной процедуры назначения ее членов. Ассамблея также приветствует создание внутренних и внешних механизмов по надзору за полицией, деятельность которой по-прежнему считается весьма политизированной.

13. Однако требуется предпринять дополнительные усилия в борьбе с коррупцией:

13.1. в том что касается предотвращения коррупции среди государственных чиновников, Ассамблея призывает власти в полном объеме выполнить рекомендации, сформулированные Группой ГРЕКО в 2018 году "Предотвращение коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров";

13.2. Ассамблея призывает власти выполнить рекомендации, принятые Группой ГРЕКО в 2019 году. К числу наиболее актуальных рекомендаций относятся следующие: усиление оперативной независимости полиции, повышение эффективности механизмов внутреннего контроля, подчиненных непосредственно министру внутренних дел, а также осуществление надзора парламентом, омбудсменом и государственным прокурором. Это требуется сделать для усиления подотчетности полиции населению. Северной Македонии следует также внимательно отнестись к призыву Группы ГРЕКО принять кодекс этики для полиции, в котором рассматривались бы такие вопросы, как морально-нравственные качества, конфликты интересов, подарки и предотвращение коррупции среди сотрудников полиции.

14. В свете выводов миссий по наблюдению за выборами 2014 года (президентские и досрочные парламентские выборы) и 2016 года (досрочные парламентские выборы) Ассамблея призывает власти обновить избирательное законодательство и реформировать Избирательный кодекс совместно с Венецианской комиссией и с учетом ее заключения 2016 года. Ассамблея принимает к сведению заявление о намерении пересмотреть избирательную систему, и настоятельно призывает власти обеспечить публичный инклюзивный процесс, с тем чтобы прийти к консенсусному решению задолго до проведения следующих выборов.

15. В области прав человека: Ассамблея призывает власти выполнить рекомендации Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного и унижающего достоинство обращения и наказания (ЕКПП) с целью улучшения условий содержания в тюрьмах и психиатрических учреждениях. Она настоятельно призывает власти в

приоритетном порядке разобраться с ситуацией в тюрьме Идризово и решить постоянные проблемы с жестоким обращением. В этом контексте Ассамблея приветствует принятие в марте 2017 года Стратегии проведения политики абсолютной нетерпимости к жестокому обращению и Плана предупреждения коррупции среди сотрудников пенитенциарных и учебно-исправительных заведений. Кроме того, Ассамблея принимает к сведению принятие в 2018 году стандартных рабочих процедур и нового кодекса поведения для сотрудников пенитенциарных и учебно-исправительных учреждений, которым следует создать более эффективные механизмы для пресечения случаев жестокого обращения с людьми, находящимися в местах лишения свободы. Было бы желательно принять и другие меры: шаги, направленные на улучшение условий содержания в местах заключения; создание стабильной системы условно-досрочного освобождения и альтернативных мер, которые позволили бы помочь решить проблему перенаселенности; проведение ремонта в пенитенциарных учреждениях, в том числе в тюрьме Идризово, при поддержке Банка развития Совета Европы; а также усиление внутреннего и внешнего надзора за полицией со стороны министерства внутренних дел, прокуратуры и омбудсмена.

16. В соответствии с рекомендациями Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (ЕКРН) Ассамблея ожидает улучшения ресурсного обеспечения аппарата омбудсмена, с тем чтобы данный институт был в состоянии выполнять возложенные на него задачи как в качестве национального превентивного механизма Факультативного протокола к Конвенции против пыток (ОПСАТ), так и в качестве механизма надзора за полицией и сотрудниками пенитенциарных учреждений, учреждения по оказанию помощи жертвам и органа по мониторингу соблюдения Конвенции о правах инвалидов и Факультативного протокола к нему.

17. В связи со СМИ Ассамблея отмечает улучшение условий их работы и повышение уровня безопасности журналистов в последние месяцы, а также принятие закона об аудио- и аудиовизуальных СМИ в 2018 году. Она отмечает, однако, что финансовая стабильность СМИ по-прежнему весьма проблематична, и ожидает укрепления регулирующих органов, а также повышения уровня независимости СМИ. Медийная политика должна надлежащим образом отражать интересы различных этнических групп. Ассамблея также ожидает укрепления государственной вещательной компании, которую все еще требуется реформировать, с тем чтобы превратить ее в независимое общественное СМИ, выдающее качественную информацию.

18. Ассамблея отмечает прогресс, достигнутый в борьбе с дискриминацией: Закон о предотвращении и защите от дискриминации, принятый в марте 2019 года, включает такие основания для дискриминации, как сексуальная ориентация и гендерная идентичность и позволяет судам налагать эффективные, пропорциональные и сдерживающие наказания. Однако Ассамблея призывает власти укрепить состав и расширить возможности Государственной комиссии по защите от дискриминации с учетом рекомендаций Венецианской комиссии и Комитета министров 2018 года, с тем чтобы данная Государственная комиссия могла функционировать надлежащим образом как полностью независимый и профессиональный орган. Ассамблея также подчеркивает необходимость усиления борьбы с разжиганием ненависти и приветствует в этом плане внесение изменений в Уголовный кодекс.

19. В отношении межэтнических отношений Ассамблея напоминает о роли Охридского рамочного соглашения (ОРС) в обеспечении мирного сосуществования

этнических общин в Северной Македонии после 2001 года. Она отмечает также, что межэтнические отношения остаются хрупкими. Поэтому она приветствует принятие в 2019 году Закона о языках, что стало выполнением последнего из требований, зафиксированных в ОРС, и предлагает властям страны учитывать разрабатываемое в настоящее время заключение Венецианской комиссии по данному закону. Ассамблея призывает власти активизировать процесс формирования инклюзивного общества и, в частности:

19.1. принять все меры по созданию комплексной мультикультурной образовательной системы в соответствии с рекомендациями Комитета министров, касающимися выполнения Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (СЕД № 157), ратифицированной страной в 1997 году;

19.2. обеспечить эффективное применение Закона о языках, а также оперативное функционирование и мониторинг Агентства по применению языков, на которых говорит не менее 20% граждан Северной Македонии, учитывая заключение по данному Закону, запрошенное у Венецианской комиссии, а также обращая особое внимание на потребности языковых групп, не достигающих 20-процентного порога;

19.3. принять все необходимые меры для предупреждения и устранения этнической напряженности, а также тщательно расследовать сообщения о преступлениях на этнической почве;

19.4. обеспечить справедливое представительство меньшинств в органах государственной власти;

19.5. прийти к необходимому политическому соглашению для достижения консенсуса в соответствии с международными стандартами;

19.6. проводить эффективную политику децентрализации, включая налоговую децентрализацию, а также надлежащим образом применять Закон о равномерном развитии регионов;

19.7. активнее добиваться инклюзивности с целью укрепления сплоченности общества, а также принять решительные меры по борьбе с дискриминацией общин рома, стремясь идентифицировать незарегистрированных лиц и обеспечивать им доступ к социальным, медицинским и образовательным услугам.

20. Ассамблея приветствует прогресс, достигнутый в продвижении гендерного равенства в Северной Македонии. Она призывает власти продолжать свои усилия по достижению цели – 50-процентного участия женщин в избирательных процессах и в директивных органах. Ассамблея также призывает власти продолжать разрабатывать меры по формированию бюджета с учетом гендерного фактора.

21. Ассамблея выражает удовлетворение по поводу ратификации страной в марте 2018 года Конвенции Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210, "Стамбульская конвенция"). Она призывает власти принять новый закон о предотвращении насилия на гендерной почве и защите от него с целью расширения объема услуг, предоставляемых жертвам, а также повысить

качество подготовки специалистов, занимающихся вопросами насилия в отношении женщин и бытового насилия.

22. В отношении прав ЛГБТИ Ассамблея приветствует включение в Закон о противодействии дискриминации и другие законодательные акты соответствующих положений, а также проведение 29 июня 2019 года первого гей-парада. Она призывает страну провести независимое и комплексное изучение всех форм дискриминации ЛГБТИ в соответствии с предложением ЕКРН.

23. В заключение, Ассамблея отмечает прогресс, достигнутый властями Северной Македонии после принятия в 2013 году последнего доклада в рамках постмониторингового диалога. Она также приветствует шаги, предпринятые после двухлетнего политического переходного периода с целью нормализации ситуации в стране и обеспечения соблюдения стандартов Совета Европы в области верховенства права, демократии и прав человека, а также весьма ощутимое улучшение отношений со своими соседями.

24. Она подчеркивает, однако, что недавно принятые законы должны в полном объеме выполняться с целью укрепления государственных институтов, усиления независимости судебных органов и укрепления верховенства права.

25. В этом контексте Ассамблея постановляет продолжить постмониторинговый диалог с Северной Македонией и оценить в следующем докладе прогресс, достигнутый, в частности, в следующих областях:

25.1. дальнейшее укрепление и улучшение функционирования демократических институтов;

25.2. независимость судебной системы, в частности, усиление независимости и подотчетности судей и прокуроров. Ассамблея ожидает, что реформа прокуратуры будет проведена в соответствии со стандартами Совета Европы, с тем чтобы Специальная прокуратура, сыгравшая важную роль в решении многих, весьма деликатных вопросов, была в состоянии функционировать в рамках государственной прокуратуры без необоснованного политического вмешательства;

25.3. борьба с коррупцией в соответствии с рекомендациями, принятыми Группой государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), в частности, в том что касается случаев коррупции на высоком уровне и неизбирательного применения законов и мер;

25.4 укрепление законодательной базы в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии и докладами миссий Парламентской ассамблеи по наблюдению за выборами;

25.5. проведение инклюзивной политики, направленной на обеспечение прав меньшинств в духе Охридского рамочного соглашения, включая общину рома.



Резолюция 2305 (2019)¹
Предварительное издание

Спасение жизни людей в Средиземном море: необходимость безотлагательного реагирования

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея начала привлекать внимание к трагедии, разыгрывающейся в Средиземном море с момента принятия ее резолюции 1872 (2012) "Гибель людей в Средиземном море: кто виноват?". За ней последовали другие документы, в частности резолюция 1999 (2014) "Судно, брошенное на произвол судьбы: действия и реакция", резолюция 2000 (2014) "Массовое прибытие смешанных миграционных потоков на итальянское побережье", резолюция 2050 (2015) "Человеческая трагедия в Средиземном море: требуются неотложные действия" и резолюция 2088 (2016) "Средиземное море: главные ворота нерегулярной миграции". 27 июня 2018 года Ассамблея провела чрезвычайное обсуждение вопроса "Международные обязательства государств-членов Совета Европы: защита жизни на море" и приняла целый ряд других документов, которые касаются ситуации в Средиземном море и необходимости поиска решений.

2. Ассамблея потрясена количеством погибших в Средиземном море мигрантов, которые отчаянно пытались добраться до Европы на утлых суденышках. Она призывает государства-члены выполнять свои международные обязательства и координировать усилия по защите жизни людей в Средиземном море. Хотя миграционные потоки снизились на порядок по сравнению с 2015 годом, ситуацию все еще можно описать как чрезвычайную. Так, в Греции число мигрантов выросло за последние несколько месяцев на 150%. За последние шесть лет почти двадцать тысяч человек погибли во время опасной переправы через Средиземное море. Такая ситуация нетерпима и ее следует незамедлительно изменить. Ассамблея приветствует появление договоренностей между некоторыми государствами-членами Европейского союза в отношении размещения людей, спасенных в море неправительственными организациями и другими структурами, и призывает страны присоединиться к этой договоренности. Аналогичным образом, она призывает все государства-члены Европейского союза признать свою ответственность и приветствует готовность средиземноморских государств к сотрудничеству.

3. Проведенные Европейским союзом последовательно морские и воздушные операции "Тритон" и (теперь только воздушная) "София" позволили почти на 32%

¹ Обсуждение в Ассамблее 3 октября 2019 г. (33-е заседание) (см. док. 14971, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Домагой Хайдукович). Текст, принятый Ассамблеей 3 октября 2019 г. (33-е заседание).

сократить число прибывших на итальянское побережье в период с ноября 2016 по ноябрь 2017 года, а также спасти за период после 2014 года более 200 тысяч жизней. Однако Европейский союз по-прежнему делает акцент на пограничный контроль и склонен стимулировать рассмотрение обращений о предоставлении убежища в странах и регионах за пределами своих границ, что пока не дало убедительных результатов и, можно сказать, усилило угрозы, которым подвергаются беженцы и лица в поиске убежища, точнее сказать – угрозы, которым они сами подвергают себя в попытках найти безопасное место.

4. Ассамблея приветствует самоотверженность неправительственных организаций, однако настаивает, что обязанность не допустить, чтобы люди тонули в Средиземном море, лежит именно на государствах. В свете продолжающегося несоблюдения основных прав человека мигрантов в Средиземном море и в стремлении предотвратить новые случаи трагической гибели и обеспечить право на доступ к международной защите и процедурам предоставления убежища Ассамблея настоятельно призывает государства-члены:

4.1. ставить спасение мужчин, женщин и детей в Средиземном море выше политических и иных соображений и считать императивом соблюдение универсальных принципов, определяющих уважение человеческой жизни и оказание помощи людям, подвергающимся смертельной опасности;

4.2. напоминая о резолюции 2299 (2019) "Политика и практика отказа в доступе на территорию государств-членов Совета Европы", воздерживаться от любых действий, которые могли бы привести к отказу в доступе на территорию или коллективной высылке, поскольку эти действия представляют собой нарушение прав, предусмотренных международным законодательством о предоставлении убежища, права на убежище, права на защиту от высылки и права на доступ к процедуре получения убежища;

4.3. обратить особое внимание на оказание помощи уязвимым категориям беженцев и мигрантов, таким как дети, ЛГБТ+, женщины, инвалиды и лица, нуждающиеся в особой медицинской и психологической поддержке;

4.4. начать новую спасательную операцию Европейского союза;

4.5. в соответствии с Конвенцией Совета Европы о противодействии торговле людьми (СДСЕ № 197) принять совместные меры по прекращению торговли людьми и совместно с другими международными организациями бороться с переправкой людей;

4.6. соблюдать нормы международных конвенций, в частности Международной конвенции по поиску и спасанию на море и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (Палермский протокол);

4.7. обеспечить соблюдение принципа невысылки, в частности в контексте совместных или "комплексных" спасательных операций, в ходе которых недопустимо коллективное уклонение от соблюдения запрета на высылку в

соответствии с обязательствами, вытекающими из законодательства о беженцах, а также Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5);

4.8. для заинтересованных стран – способствовать выполнению Глобального договора Организации Объединенных Наций о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции и о беженцах;

4.9. поддерживать любые предложения, направленные на достижение более эффективного размещения и распределения таким образом ответственности за управление миграционными потоками на основе надежной и эффективной солидарности;

4.10. приветствовать договоренность, достигнутую на Мальте министрами внутренних дел Германии, Италии, Мальты, Финляндии и Франции 23 сентября 2019 года, искренне надеясь, что как можно больше государств-членов Европейского союза присоединятся к ней;

4.11. обеспечить, чтобы эти инициативы осуществлялись при полном соблюдении принципов, установленных Ассамблеей в ее ранее принятых резолюциях и рекомендациях, а также в решениях других органов Совета Европы, в частности Комиссара по правам человека в ее рекомендации "Устранить пробелы в системе защиты беженцев и мигрантов в Средиземном море", принятой в июне 2019 года;

4.12. продолжать обеспечивать, чтобы любые меры принимались в соответствии со стандартами и принципами, предложенными международными партнерами, такими как совместное предложение Верховного комиссариата ООН по делам беженцев и Международной организации по миграции от 2018 года, касающееся создания регионального механизма высадки на берег;

4.13. как указывалось в ранее принятых документах Ассамблеи, разрешить неправительственным организациям проводить свои операции по спасению жизни людей в Средиземном море, признавая их способность оперативно организовывать спасательные операции и воздерживаться от стигматизации деятельности НПО;

4.14. обеспечить, в частности, чтобы капитаны всех судов, спасающих мигрантов и беженцев в Средиземном море, имели возможность высадить их в ближайшем безопасном порту (как это предусмотрено международным морским правом) и чтобы после спасения мигранты доставлялись в безопасные пункты приема, где были бы обеспечены их базовые потребности, в частности созданы нормальные жилищные условия, надлежащие условия для реализации права подать заявку на получение убежища, а также доступ к процедурам предоставления убежища (максимально эффективный). Особое внимание следует обратить на уход за детьми и состояние детей, а также на предоставление поддержки и информации в удобной для детей форме;

4.15. расширить использование регулируемых легальных маршрутов в Европу с использованием программ переселения, гуманитарных виз и оперативных процедур воссоединения семей, в частности, чтобы люди могли

использовать эти возможности, а не пускаться в противозаконное и смертельно опасное путешествие через Средиземноморье;

4.16. рассмотреть возможность о профессиональном обучении, финансировании и оснащении, а также о логистической поддержке Ливийской береговой охраны со стороны ЕС и ее государств-членов. Предварительным условием такого сотрудничества должно стать полное соблюдение правозащитных стандартов, установленных Советом Европы и другими европейскими и международными организациями, а также полное соблюдение Женевской конвенции о беженцах и соответствующих договоров ООН.

5. Ассамблея также настоятельно призывает Европейский союз ускорить работу по пересмотру Дублинского регламента, а также по достижению договоренности и разработке стандартов для безопасных третьих стран, не сосредотачиваясь без необходимости на обработке ходатайств о предоставлении убежища вне территории ЕС. Она рекомендует странам, которые в дальнейшем будут председательствовать в Европейском союзе, считать своей главной задачей сокращение количества смертей в Средиземном море, которые можно было бы предотвратить, и опираться на позитивную дискуссию, проходящую в настоящее время между государствами-членами, желающими распределить ответственность за прием и интеграцию беженцев и лиц в поиске убежища, с тем чтобы обеспечить равномерное распределение ответственности между государствами-членами.



Резолюция 2306 (2019)¹
Предварительное издание

Акушерское и гинекологическое насилие

Парламентская ассамблея

1. По данным Агентства Европейского союза по основным правам, каждая третья женщина стала жертвой насилия на гендерной почве. Такое насилие представляет собой нарушение прав человека и проявление гендерной дискриминации, а жертвы такого насилия еще долго ощущают на себе его последствия. Это ужасное явление наблюдается повсюду и было признано государственной проблемой, за которую, со всей очевидностью, несут ответственность власти, особенно после принятия и вступления в силу Конвенции Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия ("Стамбульская конвенция", СДСЕ № 210).
2. Парламентская ассамблея еще раз заявляет, что она, безусловно, поддерживает Стамбульскую конвенцию, о чем свидетельствует резолюция 2289 (2019) "Стамбульская конвенция о насилии в отношении женщин: достижения и проблемы". Она поддерживает деятельность по предотвращению и пресечению всех форм насилия в отношении женщин и подчеркивает, что для прекращения такого рода насилия важнейшее значение имеет работа по повышению уровня осведомленности населения в целом.
3. Акушерское и гинекологическое насилие относится к тем формам насилия, которые слишком долго были скрыты и все еще слишком часто игнорируются. В приватной обстановке медицинских консультаций или родов женщины оказываются жертвами действий, которые носят насильственный характер или могут восприниматься как таковые. К ним относятся неправильные действия или действия без согласия, такие как эпизиотомия или вагинальная пальпация без согласия, применение техники выдавливания плода или болезненные манипуляции без анестезии. Имеются также сведения о сексистском поведении в ходе медицинских консультаций.
4. Акушерское насилие признано как таковое и наказывается законом в Аргентине и Венесуэле. Статья 39 Стамбульской конвенции конкретно осуждает принудительное прерывание беременности и принудительную стерилизацию, однако в целом вопросы акушерского и гинекологического насилия в Конвенции не рассматриваются. Еще в 2014 году Всемирная организация здравоохранения подвергла резкой критике неуважительное и грубое обращение с женщинами при родах в больницах. В августе 2019 года Дубравка Шимонович, Специальный докладчик по вопросу о насилии в отношении

¹ *Обсуждение в Ассамблее 3 октября 2019 г. (34-е заседание) (см. док. 14965, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Маривон Блонден). Текст, принятый Ассамблеей 3 октября 2019 г. (34-е заседание).*

женщин, его причинах и последствиях, представила Генеральной ассамблее ООН доклад "Применение базирующегося на правах человека подхода к проблеме жестокого обращения с женщинами и насилия в их отношении при оказании услуг при охране репродуктивного здоровья с уделением особого внимания родам и акушерскому насилию".

5. В нескольких государствах-членах Совета Европы в последние годы в социальных сетях были проведены информационно-просветительские кампании и собраны многочисленные свидетельские показания. Возросшая готовность говорить об этой проблеме и обмен опытом позволили женщинам, ставшим жертвами гинекологического и акушерского насилия, осознать, что речь идет не об отдельных случаях. Такое насилие отражает патриархальную культуру, которая все еще доминирует в обществе, в том числе в медицине. Ассамблея еще раз подтверждает свою готовность добиваться гендерного равенства во всех областях, что позволит предотвращать и пресекать все формы насилия в отношении женщин, включая акушерское и гинекологическое насилие.

6. Ассамблея высоко оценивает работу и самоотверженность медицинского персонала. Она признает, что условия их работы в медицинских учреждениях могут быть трудными ввиду нехватки персонала, ограниченности ресурсов и чрезмерной нагрузки, что в свою очередь может отражаться на обращении с пациентами и роженицами. Тем не менее, она осуждает любые формы насилия в отношении женщин, включая гинекологическое и акушерское насилие, и призывает принять все необходимые профилактические меры для обеспечения всеобщего соблюдения прав человека, в частности в контексте оказания медицинской помощи.

7. Предотвращение и пресечение гинекологического и акушерского насилия пока не считаются приоритетной задачей, однако забота и сострадание могут стать инструментом, обеспечивающим гуманное, уважительное и достойное обращение с пациентами и роженицами и их поддержку. Ассамблея в полной мере поддерживает эффективные методы работы, перечисленные ВОЗ, и призывает распространить их среди государств-членов Совета Европы.

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

8.1. не допускать дискриминации по каким-либо мотивам при доступе к медицинской помощи в целом и бороться с такой дискриминацией;

8.2. обеспечивать, чтобы медицинская помощь оказывалась таким образом, чтобы в ходе медицинских консультаций, лечения и родов соблюдались права и достоинство человека;

8.3. призывает министерства, отвечающие за вопросы здравоохранения и равенства, собирать данные в отношении медицинских процедур в процессе родов и случаев гинекологического и акушерского насилия, изучить этот вопрос и предать результаты этой работы гласности;

8.4. распространять эффективные методы работы, пропагандируемые ВОЗ, и обратиться к национальным медицинским объединениям с предложением обсудить данный вопрос и подготовить рекомендации по предотвращению

гинекологического и акушерского насилия, в частности путем создания комиссии по пропаганде бережного отношения в сфере гинекологии;

8.5. провести информационно-просветительские кампании, рассказывающие о правах пациентов, а также о предотвращении и пресечении сексизма и насилия в отношении женщин, включая гинекологическое и акушерское насилие;

8.6. принять и применять на практике, если этого еще не сделано, законодательство в отношении осознанного согласия пациентов и их права на получение информации на различных этапах медицинских процедур;

8.7. обеспечить надлежащее финансирование медицинских учреждений для создания достойных условий труда для медицинских работников, уважительного и заботливого приема пациентов и рожениц, а также для предоставления болеутоляющих средств;

8.8. обеспечить специальную подготовку акушеров-гинекологов и повысить в ходе этой подготовки уровень их осведомленности в отношении гинекологического и акушерского насилия;

8.9. обеспечить, чтобы в процессе профессиональной подготовки врачей, акушеров и медицинских сестер особое внимание уделялось отношениям между медицинскими работниками и пациентами, концепции осознанного согласия, вопросам равенства женщин и мужчин, приема ЛГБТИ, инвалидов и лиц, относящихся к уязвимым группам населения, вопросам коммуникации, профилактике сексизма и насилия, а также проявлению гуманизма при оказании медицинской помощи;

8.10. предложить конкретные и доступные механизмы информирования и направления жалоб жертвами гинекологического и акушерского насилия как в больницах, так и вне их, в том числе через омбудсменов;

8.11. создать механизм направления жалоб по поводу гинекологического и акушерского насилия без каких-либо посредников и предусмотреть, если этого еще не сделано, соответствующие санкции против медицинских работников, когда жалоба по поводу такого рода насилия оказывается обоснованной;

8.12. оказывать помощь жертвам гинекологического и акушерского насилия и обеспечивать оказание им соответствующей помощи;

8.13. подписать, ратифицировать и применять, если этого еще не сделано, Стамбульскую конвенцию;

8.14. выполнить рекомендацию CM/Rec(2019)1 Комитета министров о предотвращении и пресечении сексизма.

9. Ассамблея также призывает национальные парламенты обсудить вопрос о защите прав пациентов в контексте оказания медицинской помощи, а также вопросы гинекологического и акушерского насилия, с тем чтобы активизировать общественные обсуждения и снять табу.

10. Ассамблея призывает неправительственные организации продолжать усилия по повышению уровня осведомленности и информированию общественности с целью предотвращения и пресечения всех форм насилия в отношении женщин, включая гинекологическое и акушерское насилие.



Резолюция 2307 (2019)¹
Предварительное издание

Правовой статус "климатических беженцев"

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея, напоминая о своей резолюции 1655 (2009) и рекомендации 1862 (2009) "Экологическая миграция и перемещение населения: вызов XXI века" и об ответе Комитета министров (док. 11999), отмечает, что экологические факторы, включая изменение климата, по-прежнему оказывают драматическое воздействие на людей, подвергая их опасности лишиться основных средств к существованию в результате природных и антропогенных экологических катастроф, которые вынуждают людей мигрировать.
2. Ассамблея приветствует своевременное заявление Комиссара Совета Европы по правам человека по случаю Всемирного дня окружающей среды (5 июня 2019 года), озаглавленное "Жизнь в чистой среде: всеми забытое право человека", в котором упоминается документ "16 рамочных принципов в области прав человека и окружающей среды", опубликованный Специальным докладчиком ООН по правам человека и окружающей среде в 2018 году; в этом документе говорится в частности, что "стихийные бедствия и другие виды экологического ущерба зачастую приводят к внутреннему перемещению и трансграничной миграции, что может усугублять уязвимость и приводить к дополнительным нарушениям и ущемлению прав человека" (Принцип 14h).
3. Ассамблея считает, что отсутствие юридически обязывающего определения "климатических беженцев" не исключает возможности разработки конкретных мер для защиты людей, которые вынуждены покинуть свой дом в результате изменения климата. Мобильность и перемещение людей в результате деградации климата требуют более эффективной реакции. Государства-члены Совета Европы должны в связи с этим более инициативно подходить к вопросам защиты жертв природных и антропогенных катастроф и совершенствовать механизмы готовности к катастрофам как в Европе, так и в других регионах.
4. В свете изложенного, государствам-членам следует признать миграцию людей как один из инструментов защиты средств к существованию и законной формой адаптации к изменению климата, в связи с чем они пересматривают свою практику управления миграцией с учетом этого фактора. Хотя в некоторых случаях миграция неизбежна,

¹ *Обсуждение в Ассамблее 3 октября 2019 г. (34-е заседание) (см. док. 14955, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Мари-Кристин Вердье-Жукла). Текст, принятый Ассамблеей 3 октября 2019 г. (34-е заседание).*

государствам следует действовать инициативно, более эффективно определяя и предвосхищая возможное влияние изменения климата на передвижение.

5. В связи с этим Ассамблея призывает принять на местном, национальном и международном уровне следующие конкретные меры:

5.1. повысить порог устойчивости местных общин:

5.1.1. в соответствии с Целью 11 Целей в области устойчивого развития Организации Объединенных Наций (ЦУР) следует повысить порог устойчивости местных общин. В частности, к 2030 году должно существенно сократиться количество жертв, а вызываемые катастрофами прямые экономические потери, приводящие к снижению глобального валового внутреннего продукта, должны существенно уменьшиться, в том числе в случае водных катастроф; особое внимание следует уделить защите неимущих, а также людей, находящихся в сложной жизненной ситуации;

5.1.2. к 2020 году количество городов и населенных пунктов, разработавших и реализующих комплексные меры и планы, нацеленные на повышение инклюзивности, эффективности использования ресурсов, смягчение последствий климата и адаптацию к ним, должно существенно вырасти с целью повышения уровня устойчивости к катастрофам и разработать "целостную систему управления рисками, связанными со стихийными бедствиями" в соответствии с Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг.;

5.1.3. следует принять меры по повышению уровня готовности к катастрофам на местном уровне, делая акцент на работу с уязвимыми категориями населения, такими как дети и инвалиды, которых следует активно привлекать к планированию, формированию и реализации мер по борьбе с катастрофами. Лица, отвечающие за борьбу с катастрофами (такие как эксперты и специалисты в этой области), должны получать надлежащую профессиональную подготовку и образование;

5.2. укрепить потенциал, позволяющий реагировать на катастрофы на национальном уровне и справляться с ними:

5.2.1. стратегии повышения готовности к катастрофам должны включать меры по защите лиц, пострадавших от катастроф, связанных с изменением климата, которые вынудили этих людей покинуть дом. Проблематику мобильности людей следует учитывать на всех уровнях. Следует в приоритетном порядке разработать конкретные планы действий по выполнению Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, а также выполнить рекомендации, сформулированные 13-17 мая 2019 года в рамках Глобальной платформы ООН по снижению риска бедствий 2017 года (DRR), делая особый акцент на защиту уязвимых групп населения (мигранты, лица в поиске убежища, беженцы, инвалиды, дети);

5.2.2. меры по снижению угрозы катастроф следует интегрировать в стратегии и планы устойчивого развития в соответствии с международно согласованными планами действий, такими как Хиогская рамочная программа действий на 2005-2015 годы;

5.2.3. следует укрепить учреждения, механизмы и возможности, необходимые для повышения устойчивости к опасным ситуациям и для интеграции мер по снижению угроз в процессе реализации программ повышения готовности к чрезвычайным ситуациям, реагирования на них и восстановления, в частности считая снижение угрозы катастроф одним из приоритетов, повышая качество информации о рисках и совершенствуя системы раннего предупреждения, формируя культуру безопасности и устойчивости, снижая угрозы в ключевых секторах, а также повышая уровень готовности к эффективному реагированию;

5.2.4 следует дополнительно изучить пороговые параметры и факторы, инициирующие перемещения людей, признавая при этом наличие множества причин перемещения людей, из чего следует, что между изменением климата и конфликтами/насилием существует взаимосвязь;

5.3. усилить координацию, посредничество и финансирование:

5.3.1. для усиления общей защиты людей, перемещающихся вследствие экологических катастроф или изменения климата, следует принимать во внимание события, происходящие в сфере международного правозащитного права. В частности, следует задействовать европейские программы сотрудничества и развития, для того чтобы добиваться выполнения положений таких документов, как Конвенция Африканского союза о защите лиц, перемещенных внутри страны, и оказании им помощи в Африке (Кампальская конвенция) 2009 года;

5.3.2. обязанность защищать лиц, оказавшихся внутренне перемещенными (ВПЛ) по экологическим причинам, следует рассматривать как первый уровень правовой защиты в законодательстве всех государств-членов. Следует предусмотреть во внутреннем законодательстве возможность приема жертв стихийных бедствий на территориях государств-членов, в частности, посредством предоставления статуса временного резидента;

5.3.3. следует рассмотреть возможность учреждения международного фонда солидарности для защиты людей, вынужденных мигрировать в связи с климатическими бедствиями. Следует изучить возможность сотрудничества с Банком развития Совета Европы (БРСЕ) в соответствии с Декларацией европейских принципов охраны окружающей среды, подписанной БРСЕ 30 мая 2006 года вместе с Европейской комиссией и рядом других международных финансовых организаций (ЕИБ, ЕБРР, NEFCO, NIB), с тем чтобы совместно обеспечить соблюдение основополагающего права нынешнего и будущих поколений жить в здоровой окружающей среде;

5.3.4. следует реализовать стратегии обеспечения готовности к катастрофам и снижения угроз, повысив таким образом уровень устойчивости и укрепив потенциал, необходимый для адаптации к угрозам, связанным с климатом и стихийными бедствиями, интегрировать меры, связанные с изменением климата, в национальные стратегии и планы и регулярно отслеживать проводимую работу;

5.3.5. следует организовать обучение, информационно-просветительскую работу, а также обеспечить наращивание человеческого и институционального потенциала по таким направлениям, как смягчение последствий изменения климата, адаптация к ним, ослабление последствий и системы раннего предупреждения, обращая особое внимание на женщин, молодежь, а также местное население и маргинализированные общины;

5.3.6. развитым странам, являющимся Договаривающимися Сторонами Рамочной конвенции ООН об изменении климата, следует выполнить взятое на себя обязательство – совместно мобилизовывать ежегодно 100 млрд долларов к 2020 году и в полной мере обеспечить функционирование Зеленого климатического фонда;

5.3.7. следует провести комплексные междисциплинарные исследования, наладив сотрудничество между экологическими, миграционными, климатологическими и демографическими центрами, с тем чтобы подготовить надежные прогнозные данные по экологической миграции;

5.4. предусмотреть в системах предоставления убежища государств-членов и в международном праве меры по защите людей, покидающих родину в связи с долгосрочным изменением климата. Промышленно развитые государства-члены Совета Европы несут особую ответственность перед этими странами, особенно перед "глобальным югом", пострадавшим от антропогенного изменения климата, и поэтому должны исходя из этой ситуации предоставить убежище значительному числу климатических беженцев.



Неофициальный перевод

Резолюция 2308 (2019)¹
Предварительное издание

Функционирование демократических институтов в Республике Молдова

Парламентская ассамблея

1. После парламентских выборов 24 февраля 2019 года, по результатам которых был сформирован парламент, в котором ни одна из партий не получила большинства, Республика Молдова оказалась в беспрецедентной ситуации: 7 июня 2019 года Конституционный суд Республики Молдова постановил, что срок формирования парламентского большинства истек, взяв за основу, как указывает Венецианская комиссия, новый порядок расчета предусмотренного Конституцией трехмесячного срока. 8 июня 2019 года между партией социалистов и блоком АКУМ было достигнуто "временное политическое соглашение для деолигархизации Молдовы", что позволило сформировать парламентское большинство, избрать председателя парламента и сформировать правительство. В тот же день Конституционный суд заявил, что эти решения противоречат Конституции, и 9 июня 2019 года постановил временно приостановить полномочия президента Республики, который отказался выполнить требование Конституционного суда распустить парламент и провести досрочные парламентские выборы. Эти решения Конституционного суда погрузили страну в политический и конституционный кризис и вылились в беспрецедентное состояние двоевластия. В парламенте была создана новая правящая коалиция, при том что прежнее правительство осталось у власти. Такая ситуация заставила Генерального секретаря Совета Европы запросить заключение у Венецианской комиссии 8 июня 2019 года.

2. В своем заключении от 21 июня 2019 года Венецианская комиссия постановила, что Конституционный суд не выполнил условия, требуемые для роспуска парламента. Парламентская ассамблея ценит тот факт, что данное заключение оказалось полезным инструментом в поиске выхода из этого кризиса. После отставки старого правительства Конституционный суд постановил отменить свои противоречивые решения.

3. Ассамблея глубоко сожалеет по поводу того, что данный кризис бросил тень на Конституционный суд, который действовал не в соответствии с Конституцией и собственным прецедентным правом, дискредитируя данный институт. Она призывает новоизбранных членов Конституционного суда восстановить доверие к этому институту.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 3 октября 2019 г. (34-е заседание) (см. док. 14963, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), содокладчики: г-жа Маривон Блонде и г-н Эгидиус Варейкис). Текст, принятый Ассамблеей 3 октября 2019 г. (34-е заседание).*

4. Учитывая поляризацию ситуации в Республике Молдова, Ассамблея приветствует мирный переход власти, а также стабильность и сдержанность, продемонстрированные народом Молдовы, который своим голосованием выразил стремление к смене политических элит и ожидание подлинных преобразований. Политические силы, а именно партия социалистов и блок АКУМ, которые сформировали правящую коалицию, представляют широкий спектр молдавских избирателей, и смогли договориться об общих политических целях, несмотря на разное видение политической ситуации.

5. Ассамблея отмечает, что вновь сформированное правительство обязалось безотлагательно и в соответствии с "временной политической договоренностью" избавить страну от олигархов и бороться с коррупцией. Ассамблея отмечает, что для искоренения из государственных институтов всех элементов "захваченного государства" потребуются легитимные и необходимые шаги. В то же время Ассамблея призывает молдавские власти обеспечить, чтобы принимаемые меры позволяли реформировать систему и одновременно укрепить демократические институты. Ассамблея также подчеркивает необходимость активизации процессов демократизации и, в частности, призывает парламент обеспечить соблюдение прав оппозиции.

6. Ассамблея приветствует шаги, предпринятые для выявления лиц, виновных в использовании государственных институтов в частных, партийных или коммерческих интересах, а именно, учреждение парламентом нескольких комиссий по расследованию. Она призывает судебные власти всерьез воспринимать сведения о нарушениях и тщательно расследовать возможные преступления. Виновные должны понести ответственность и предстать перед судом.

7. Ассамблея напоминает, что "банковский скандал", который привел к широкомасштабному незаконному выводу денег из банковской системы в 2014 году, лег тяжким финансовым бременем на молдавских граждан, поскольку финансовые гарантии были предоставлены государством. Ассамблея сожалеет по поводу того, что спустя пять лет проведенные расследования так и не дали результата. В связи с этим она приветствует шаги, недавно предпринятые парламентом с целью создания парламентского следственного комитета, который должен возобновить расследование. Она приветствует публикацию доклада Kroll-2, настоятельно призывая, чтобы вся информация была доведена до сведения компетентных органов. В настоящее время Ассамблея ожидает, что все причастные к этому делу предстанут перед судом. Она также призывает все заинтересованные государства-члены Совета Европы в полном объеме сотрудничать с молдавской юстицией с целью отслеживания и возврата украденных денег.

8. Ассамблея отмечает, что власти преисполнены решимости перестроить систему и очистить ее. И хотя наблюдается горячее стремление быстро убрать государственных чиновников, которые якобы подвержены внешнему воздействию и давлению, Ассамблея подчеркивает, что предпринятые сегодня правовые шаги с целью "деолигархизации" страны будут иметь долгосрочные последствия и поэтому должны способствовать укреплению государственных институтов, усилению их независимости и обеспечению того, чтобы новое законодательство и его применение соответствовали стандартам Совета Европы. Она также призывает власти Молдовы отменить, если это будет признано целесообразным, законодательные акты, которые считались необходимыми для преодоления тупиковых ситуаций.

9. Ассамблея отмечает, что шаги, предпринятые после июня 2019 года, позволили восстановить доверие международных доноров. Она приветствует возобновление международной финансовой поддержки со стороны Европейского союза и Международного валютного фонда, что может существенно способствовать укреплению верховенства права, наращиванию инвестиций и созданию рабочих мест, улучшению социально-экономических условий жизни молдавского населения, а также даст людям мощные стимулы не покидать свою страну.

10. Ассамблея принимает к сведению реформу системы правосудия, которая была объявлена властями в августе 2019 года. Эта реформа, по всей видимости, существенно изменит порядок избрания генерального прокурора, состав Верховного суда, Высшего совета магистратуры и Высшего совета прокуроров. Реформа также предполагает изменение порядка оценки работы судей и прокуроров. Ассамблея приветствует решимость властей решать насущные вопросы и восстановить доверие к системе правосудия. В то же время она напоминает о том, насколько важно обеспечить, чтобы предлагаемые преобразования повысили уровень независимости и беспристрастности судебных и прокурорских органов, а также позволили создать открытые и транспарентные системы найма на основе личных качеств. Ассамблея обеспокоена тем, что недавнее назначение судей Конституционного суда происходило не вполне транспарентно. Ассамблея обеспокоена тем, что поправки, предложенные недавно правительством Молдовы, не полностью соответствуют рекомендациям Совета Европы. Поэтому Ассамблея ожидает, что молдавские власти обратятся к Совету Европы, в частности к Венецианской комиссии, за экспертной помощью, с тем чтобы предлагаемые преобразования носили устойчивый характер и соответствовали стандартам Совета Европы.

11. Ассамблея также призывает власти Молдовы:

11.1. обеспечить, чтобы процедуры увольнения и найма в органах государственного управления и государственных учреждениях опирались на ясные и открытые критерии, с тем чтобы повысить уровень транспарентности и подотчетности государственных институтов;

11.2. проанализировать функционирование Национального института юстиции и обеспечить, чтобы базовая и последующая подготовка были направлены на повышение квалификации будущих судей и прокуроров, с тем чтобы они могли действовать независимо;

11.3. сделать все возможное для закрытия всех существующих политически мотивированных дел против политических активистов и их адвокатов, открытых прежним режимом в результате политического вмешательства в работу судебной системы и правоохранительных органов, о котором говорится в докладе Комиссии по юридическим вопросам и правам человека (док. 14405).

12. Ассамблея подчеркивает необходимость укрепления судебной системы, поскольку ее слабость привела к появлению схем отмывания денег (так называемых "прачечных"). Ассамблея напоминает о своей резолюции 2279 (2019) ""Прачечные": ответить на новые вызовы в международной борьбе с преступностью, коррупцией и отмыванием денег" и еще раз обращается с призывом к властям Молдовы отменить законодательные акты, такие как "налоговые амнистии" или схемы с "золотыми визами", которые

способствовали отмыванию денег, и принять положения, которые не допускали бы занятие государственных должностей или осуществление государственных функций лицами, обвиненными в тяжких преступлениях, включая коррупцию и отмывание денег, или осужденными за такие преступления.

13. Ассамблея напоминает, что коррупция остается широко распространенным явлением в Республике Молдова. Ассамблея приветствует публикацию 24 июля 2019 года доклада Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) о соблюдении установленных норм за 2018 год, в котором рассматриваются меры, направленные на предотвращение коррупции среди судей, прокуроров и членов парламента. Она настоятельно призывает власти Молдовы принять решительные меры по искоренению коррупции и выполнить рекомендации ГРЕКО, принятые в 2016 и 2018 годах. Так, Ассамблея призывает парламент Молдовы принять свой этический кодекс, кодекс поведения, а также кодекс правил процедуры в соответствии с рекомендациями ГРЕКО, принятыми в 2016 году.

14. После изменения избирательного законодательства и ликвидации смешанной избирательной системы в августе 2019 года в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии Ассамблея приветствует шаги, предпринятые с целью повышения транспарентности финансирования избирательных кампаний, снижения избирательных порогов и расширения возможностей голосования для зарубежных диаспор. Она предлагает властям Молдовы выполнить рекомендации специальной комиссии ПАСЕ по наблюдению за выборами в 2018 году, а также рекомендации, содержащиеся в заключениях Венецианской комиссии по вопросам финансирования политических партий и кампаний (2017 год) и функционирования избирательной системы (2017 год).

15. Ассамблея призывает власти Молдовы обеспечить, чтобы реформа судебной системы и прокуратуры проводилась в полном соответствии со стандартами Совета Европы, с тем чтобы восстановить верховенство права и положить конец системе выборочного правосудия, которая существовала до сего времени. Такая реформа также позволит обеспечить правовую защиту основных прав человека граждан, включая права женщин. В этом контексте Ассамблея призывает власти Молдовы ратифицировать Конвенцию Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210, "Стамбульская конвенция"), которую страна подписала в 2017 году. В этом плане Ассамблея приветствует тот факт, что Президент Республики высказался в поддержку ее ратификации.

16. Ассамблея приветствует готовность властей Молдовы продолжать дискуссии в формате "5+2" с участием Республики Молдова, фактических приднестровских властей, ОБСЕ, Российской Федерации и Украины для достижения мирного разрешения приднестровского конфликта. Ассамблея также еще раз заявляет, что она полностью поддерживает территориальную целостность Республики Молдова и призывает Российскую Федерацию вывести свои войска и технику с молдавской территории в соответствии с резолюцией 1896 (2012) "Выполнение обязательств Российской Федерацией". Ассамблея приветствует любые инициативы, которые в качестве первого шага могли бы обеспечить ликвидацию складов вооружения в приднестровском регионе Республики Молдова.

17. Ассамблея призывает власти Молдовы продолжать сотрудничество с Советом Европы, прежде всего с Венецианской комиссией, и использовать ее опыт, в частности для реформирования судебной системы, прокуратуры и антикоррупционного законодательства. Она постановляет продолжать отслеживать события в рамках своей процедуры мониторинга.

18. В контексте местных и парламентских выборов, намеченных на 20 октября 2019 года, Ассамблея призывает молдавские власти обеспечить, чтобы эти выборы были организованы в соответствии с передовой практикой и стандартами Совета Европы.



Резолюция 2309 (2019)¹
Предварительное издание

Сохранение еврейского культурного наследия

Парламентская ассамблея

1. Еврейское культурное наследие отражает историческую множественность общин, которые уже более тысячи лет живут бок о бок, и несмотря на то, что имели место случаи преследования, происходил также и масштабный обмен между культурами и взаимное обогащение. Парламентская ассамблея подчеркивает, что еврейское культурное наследие, как материальное, так и нематериальное, является неотъемлемой частью общего культурного наследия в Европе и поэтому необходимо, чтобы все взяли на себя ответственность за его сохранение.

2. В этом контексте Ассамблея напоминает о своей резолюции 885 (1987) "Вклад еврейского народа в европейскую культуру", рекомендации 1291 (1996) "Культура на идиш", резолюции 1883 (2012) "Еврейские кладбища" и резолюции 1981 (2014) "Угроза европейскому наследию".

3. Сегодня в Европе менее одной четверти зданий, где исторически располагались синагоги, все еще функционируют в качестве синагог. Без прихожан большинство из них часто оказываются заброшенными и поэтому особенно уязвимыми. Обеспечение выживания таких объектов позволит сохранить коллективную память; кроме того, они могли бы продолжать служить "живым наследием", позволяющим пробуждать у людей особенно у молодежи, интерес к истории и культуре, просвещать их, укреплять самосознание и ощущение места.

4. Соответственно, Ассамблея рекомендует государствам-членам Совета Европы:

4.1. в связи с разработкой стратегических и политических мер:

4.1.1. подписать и ратифицировать, если этого еще не сделано, Рамочную конвенцию Совета Европы о значении культурного наследия для общества (СДСЕ № 199, "Конвенция Фару") и Европейскую Конвенцию о ландшафтах (СЕД № 176), а также на равноправной основе включать еврейское культурное наследие в национальные стратегии, в которых

¹ *Обсуждение в Ассамблее 4 октября 2019 г. (35-е заседание) (см. док. 14960, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Рафаэль Конт). Текст, принятый Ассамблеей 4 октября 2019 г. (35-е заседание).*

См. также рекомендацию 2165 (2019).

культурное наследие рассматривалось бы в соответствии с принципами, заложенными в этих конвенциях;

4.1.2. признать особую уязвимость еврейского наследия как "бесхозного" наследия, которым никто не пользуется, с тем чтобы учитывать это при формировании стратегий и программ, касающихся наследия;

4.1.3. включить еврейское наследие в качестве отдельной категории в национальные обзоры состояния наследия, разработать планы действий для обеспечения того, чтобы еврейское наследие надлежащим образом охранялось, сохранялось и поддерживалось, и направлять ресурсы для финансирования объектов еврейского наследия, которым безотлагательно требуется помощь;

4.1.4. ценить потенциал объектов еврейского культурного наследия, стимулируя межкультурный диалог как средство достижения инклюзивности, социального единства и борьбы с невежеством и предрассудками, а также провести оценку, в какой степени еврейская история и взаимодействие еврейской культуры с другими культурами понимаются в обществе, с тем чтобы в полном объеме зафиксировать историю еврейского народа, а также включить историю еврейского народа в школьные и университетские программы и признать ее в музейной сфере;

4.1.5. признавать, интерпретировать и распространять богатое нематериальное культурное наследие, в частности еврейские традиции, обычаи, религиозные ритуалы, язык, кулинарию, музыку, искусство и ремесла;

4.2. в отношении мер, реализуемых на местном уровне:

4.2.1. повысить уровень осведомленности в отношении насущных нужд, связанных с сохранением еврейского наследия, считая его инструментом устойчивого развития на местном уровне, а также стимулировать у местного населения восприятие этого наследия как своего собственного и приобщать к нему, стимулируя установление партнерских отношений между различными заинтересованными структурами, включая местные власти, группы гражданского общества, заинтересованные организации, создаваемые еврейскими общинами, и организации, занимающиеся еврейским наследием;

4.2.2. разработать механизмы, которые могли бы способствовать дискуссиям, контактам, а также обмену знаниями, навыками, опытом и передовой практикой, включая активистов-волонтеров и специалистов, профессионально занимающихся сохранением еврейского наследия, с целью усиления ощущения общности духа и стандартизации практики;

4.2.3. при необходимости разработать меры для решения юридических вопросов собственности на здания еврейской общины, с тем чтобы помочь

разрешать споры и не допускать, чтобы они отрицательно отражались на работе по их сохранению;

4.2.4. при появлении каких-либо проектов развития, которые могут создать угрозу еврейским объектам, обеспечить, чтобы меры по их сохранению рассматривались совместно с учреждениями, занимающимися вопросами наследия, а также органами, занимающимися еврейским наследием, такими как Фонд еврейского наследия;

4.2.5. помимо сложившихся технологий и методик сохранения, которые должны применяться на объектах еврейского наследия, организовать обучение, с тем чтобы признать особую ценность объектов еврейского наследия, надлежащим образом оценивать его и грамотно управлять им;

4.3. в отношении образовательной ценности:

4.3.1. решать проблемы, возникающие в контексте еврейского наследия и последствий Холокоста, действуя честно и прямо, используя образование как инструмент, позволяющий излечить общество, способствуя при этом благополучию и примирению;

4.3.2. разработать образовательные программы, особенно для молодежи, для достижения полного понимания и оценки еврейского опыта, с тем чтобы помочь обучаемым понять историческое многообразие народов Европы, добиваться уважения других и укреплять основы демократической гражданственности;

4.4. в отношении сотрудничества на европейском уровне:

4.4.1. способствовать включению объектов еврейского наследия в Еврейский культурный маршрут, который является одним из элементов Программы культурных маршрутов Европы, с целью организации сотрудничества и участия в программах исторических исследований и образования, молодежных контактах, а также стимулирования совместного культурного и художественного самовыражения с целью взаимодействия с другими культурными маршрутами, формируя ощущение общности истории и наследия;

4.4.2. стимулировать и поддерживать сотрудничество и партнерские отношения по всей Европе, стремясь распространять эффективные методы работы в области защиты и сохранения еврейского наследия.

5. Ассамблея предлагает Конгрессу местных и региональных властей Совета Европы принять к сведению настоящую резолюцию и способствовать сотрудничеству между местными и региональными властями в этой области.

6. Ассамблея призывает Европейский союз сотрудничать с Советом Европы с целью поддержки выполнения Конвенции Фару, разработки руководства и финансовых стимулов с целью защиты и сохранения объектов еврейского наследия, рассмотреть вопрос о создании механизма мониторинга хода работ по сохранению еврейского

Резолюция 2309 (2019)

наследия и учредить премию для волонтеров, добившихся выдающихся результатов на поприще сохранения еврейского наследия.



Резолюция 2310 (2019)¹
Предварительное издание

Трудовая миграция из стран Восточной Европы и ее влияние на социально-демографические процессы в этих странах

Парламентская ассамблея

1. Трудовая миграция из восточноевропейских стран в Европейский союз и в другие страны Европы представляет собой сложное явление как с положительными, так и с отрицательными последствиями для стран происхождения. К числу положительных последствий можно отнести сокращение безработицы и обусловленное этим снижение социальной напряженности; стабильный приток денежных переводов, которые на индивидуальном уровне позволяют повысить уровень жизни семей, оставшихся дома, а на национальном уровне – улучшить платежный баланс стран происхождения; осуществлять инвестиции в совместные предприятия, продвигать культуру этих стран за границей и т.д.
2. Но есть и отрицательные последствия, которые нельзя игнорировать. Некоторые страны ощущают утечку умов, сокращение численности населения, отсутствие взносов в социальные фонды, что в долгосрочной перспективе может оказаться весьма проблематичным. Страны происхождения могут сталкиваться с серьезными социальными проблемами на уровне семей и местных общин. Особую тревогу вызывает положение детей, покинутых родителями, эмигрировавшими в поисках работы.
3. Парламентская ассамблея призывает страны происхождения и принимающие страны предпринять совместные усилия для ослабления негативных последствий трудовой миграции для стран происхождения, делая при этом все необходимое, для того чтобы сохранить позитивное влияние.
4. Ассамблея предлагает национальным парламентам регулярно отслеживать соблюдение Европейской социальной хартии (пересмотренной) (СЕД № 163), обращая в этом контексте особое внимание на все положения Статьи 19 пересмотренной Хартии; она призывает все страны, которые еще не сделали этого, ратифицировать пересмотренную Хартию.
5. В отношении стран происхождения Ассамблея:

¹ *Обсуждение в Ассамблее 4 октября 2019 г. (35-е заседание) (см. док. 14956, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Йонуц-Мариан Строе). Текст, принятый Ассамблеей 4 октября 2019 г. (35-е заседание).*

5.1. предлагает национальным парламентам регулярно оценивать ситуацию в государствах-членах в связи с трудовой миграцией и смягчать негативные последствия такой миграции, в том числе путем создания рабочих мест в тех секторах, где трудовые мигранты заняты за рубежом, искореняя неквалифицированное управление и коррупцию, проводя законодательные реформы, стимулирующие возвращение квалифицированных работников, а также предотвращение торговли людьми и переправки мигрантов, особенно женщин;

5.2. призывает власти стран происхождения принять безотлагательные меры по поддержке уязвимых групп населения, особенно семей, пострадавших в связи с отъездом главного кормильца, особенно матери, для предотвращения семейных кризисов, ослабления связей между родителями и детьми и устранения опасности неопределенно длительного расставания, что может привести к отстраненности детей от своих родителей и в целом иметь отрицательные психосоциальные последствия на длительную перспективу;

5.3. призывает улучшить системы социального обеспечения и поддержки, с тем чтобы предотвращать и устранять ситуации, когда дети оказываются покинутыми и оставленными без надзора родителями, работающими за рубежом, что пагубно для развития детей. Необходимы также конкретные меры по сопровождению перехода этих детей к взрослой жизни. Следует поддерживать такие системы, как "SOS-семья", которые принимают детей вплоть до появления возможности воссоединиться со своими родителями. Все меры должны приниматься в первую очередь в интересах ребенка;

5.4. просит принять меры, призванные обеспечить, чтобы дети, оставленные родителями, работающими за рубежом, не бросали школу и не снижали успеваемость. При необходимости в этом контексте следует оказывать специальную психологическую поддержку и консультативную помощь;

5.5. призывает органы государственной власти создавать программы поддержки для потенциальных трудовых мигрантов, предоставляя им ясную информацию относительно возможностей и рисков, сопряженных с трудовой миграцией, в том числе через информационно-просветительские кампании. Следует создать, в том числе в сельской местности, коммуникационные каналы для информирования трудовых мигрантов относительно новых возможностей у них на родине;

5.6. предлагает правительствам принять стратегии, способствующие возвращению трудовых мигрантов и переселению в страны происхождения, признавая и подтверждая приобретенный за границей профессиональный опыт;

5.7. призывает государства-члены рассмотреть другие конкретные меры и эффективные методы работы, такие как назначение местных координаторов по вопросам миграции, выступающих в качестве связующего звена между диаспорами и общинами, из которых они происходят; создание баз данных, которые отражали бы воздействие миграции и позволяли изыскивать инвестиционные возможности; проведение консультаций с мигрантами в отношении существующих приоритетов на местном уровне, интеграция их предложений в планы развития; создание ассоциаций родных городов, в которых могли бы участвовать местные власти, местное население, внутренние мигранты

и представители диаспоры, с тем чтобы совместно реализовывать инициативы по местному развитию, а также повышать транспарентность и укреплять доверие между диаспорами и местными властями в этом процессе.

6. Принимая во внимание, что многие из стран происхождения не являются членами Европейского союза, Ассамблея предлагает учреждениям Европейского союза учитывать как положительные, так и отрицательные последствия трудовой миграции при разработке своей политики мобильности рабочей силы. Она предлагает учреждениям Европейского союза включить конкретные меры в свои программы сотрудничества и планы действий, предназначенные для государств-членов Совета Европы, не входящих в Европейский союз, из которых в Европейский союз прибывают трудовые мигранты.

7. В отношении принимающих стран Ассамблея призывает:

7.1. приложить все усилия, для того чтобы остановить неофициальную трудовую миграцию, которая в худшем случае может приводить к появлению различных форм современного рабства и торговли людьми, как это установлено Группой государств Совета Европы по противодействию торговле людьми (ГРЕТА);

7.2. государственные власти активизировать усилия по интеграции трудовых мигрантов с целью усиления позитивного воздействия трудовой миграции, стимулирования многообразия и улучшения условий общежития, стремясь обеспечить, чтобы такие процессы становились очевидными и естественно укоренялись в повседневное функционирование европейских обществ;

7.3. усилить социальную интеграцию трудовых мигрантов путем осуществления предназначенных для них конкретных мероприятий с использованием языков стран происхождения и доводимых по разным каналам, в том числе через организации диаспор и социальные СМИ;

7.4. совершенствовать механизмы признания квалификации граждан третьих стран, а также соответствующие процедуры поддержки трудоустройства;

7.5. распространить национальные пенсионные системы на временных трудовых мигрантов и гарантировать сохранение приобретенных ими трудовых прав.

8. Ассамблея призывает государства-члены Европейского союза:

8.1. разработать единую для Европейского союза базу данных по трудоустройству, совместимую с каналами и программами трудовой миграции;

8.2. расширить возможности для мобильности внутри Европейского союза путем снижения барьеров, таких как требования в отношении доходов для сезонных рабочих, студентов, только что завершивших образование, и других законно находящихся на территории граждан третьих стран;

8.3. согласовать административные процедуры и сохранение прав на работу и проживание при переезде в другую страну, например, разрешив некоторую стандартизацию процедур тестирования и форм заявлений для трудовых мигрантов.

9. Принимающие страны должны также предоставить беженцам доступ к более благоприятным программам трудовой миграции. Ассамблея призывает шире применять инициативы Совета Европы, направленные на признание квалификации беженцев и, в частности, Европейского квалификационного паспорта для беженцев.

10. И, наконец, Ассамблея, напоминая о своей резолюции 2175 (2017) и рекомендации 2109 (2017) "Миграция как возможность для европейского развития", предлагает национальным парламентам проанализировать процесс выполнения рекомендаций, содержащихся в этих документах. Она еще раз призывает активизировать сотрудничество между Советом Европы, Международной организацией по миграции (МОМ), Международной организацией труда (МОТ), ОЭСР и Европейским союзом, с тем чтобы способствовать формированию положительного образа мигрантов в Европе посредством разработки совместных мероприятий в сфере гуманитарного, экономического и социального развития.