



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



ПОСТОЯННАЯ КОМИССИЯ

Страсбург (в режиме видеоконференции)

4 декабря 2020 года

ДОКУМЕНТЫ, ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ

Предварительное издание

Содержание

Рекомендации

- Рекомендация 2190 (2020) Эффективная опека над несопровождаемыми и разлученными детьми-мигрантами (док. 15133)
- Рекомендация 2191 (2020) Инвестиционная миграция (док. 15127)
- Рекомендация 2192 (2020) Права и обязанности НПО, оказывающих помощь беженцам и мигрантам в Европе (док. 15161)

Резолюции

- Резолюция 2353 (2020) Поддержка людей с аутизмом и их семей (док. 15177)
- Резолюция 2354 (2020) Эффективная опека над несопровождаемыми и разлученными детьми-мигрантами (док. 15133)
- Резолюция 2355 (2020) Инвестиционная миграция (док. 15127)
- Резолюция 2356 (2020) Права и обязанности НПО, оказывающих помощь беженцам и мигрантам в Европе (док. 15161)

**Рекомендации
2190-2192**



Рекомендация 2190 (2020)¹

Предварительное издание

Эффективная опека над несопровождаемыми и разлученными детьми-мигрантами

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2354 (2020) "Эффективная опека над несопровождаемыми и разлученными детьми-мигрантами", Парламентская ассамблея подчеркивает важность создания во всех государствах – членах Совета Европы эффективных систем опеки, уделяя особое внимание несопровождаемым и разлученным детям с целью обеспечения их защиты и оказания им помощи сразу же по прибытии в Европу.

2. Приветствуя принятие Комитетом министров рекомендации CM/Rec(2019)11 об эффективной опеке над несопровождаемыми и разлученными детьми в контексте миграции, Ассамблея в целях ее успешного выполнения рекомендует Комитету министров:

2.1. включить в новый План действий Совета Европы в области миграции и прав человека (в стадии разработки) мероприятия, которые способствовали бы его успешному выполнению;

2.2. предложить Руководящему комитету по правам ребенка (CDENF) содействовать распространению передовой европейской практики опеки над несопровождаемыми и разлученными детьми-мигрантами и изучить возможность создания механизма для быстрого и безопасного переселения несопровождаемых детей-мигрантов в страны с наиболее развитыми системами защиты детей, исходя из их наилучших интересов;

2.3. предложить Редакционной группе по правам человека и миграции (CDDH-MIG) изучить вопрос об опеке над несопровождаемыми и разлученными детьми-мигрантами и рассмотреть возможность создания общеевропейского реестра приемных семей с целью поиска быстрых решений для защиты несопровождаемых и разлученных детей-мигрантов;

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 4 декабря 2020 года (см. док. 15133, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Роза Бьёрк Брюньольфедоттир, и док. 15166, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Сибель Арслан.

2.4. предложить Сети координаторов вопросов миграции изучить возможность расширения диалога по вопросам международного и национального многопрофильного сотрудничества с целью усиления защиты несопровождаемых и разлученных детей в контексте миграции, включая совершенствование сбора данных по этой группе и обмена ими в государствах-членах Совета Европы.



Рекомендация 2191 (2020)¹

Предварительное издание

Инвестиционная миграция

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2355 (2020) "Инвестиционная миграция", Парламентская ассамблея предлагает Комитету министров наладить сотрудничество с Европейской комиссией в целях проведения работы с соответствующими государствами-членами для постепенного прекращения практики предоставления статуса резидента или даже гражданства в обмен на выплату или инвестирование определенной денежной суммы, а тем временем принять все необходимые меры предосторожности для предотвращения въезда лиц, представляющих угрозу общественному порядку, и обеспечить выезд любых таких лиц, которые уже въехали в государство-член в соответствии с такими схемами; Ассамблея также подчеркивает актуальность и важность ряда договоров Совета Европы в этом контексте, в частности:

1.1 Европейской конвенции о гражданстве (СЕД №166) и Конвенции о сокращении случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства и протоколов к ней (СЕД №43, 95, 96 и 149);

1.2. Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (СЕД №198) и Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (СЕД №141);

1.3 Европейской конвенции о выдаче и протоколов к ней (СЕД №24, 86, 98 и СДСЕ №209 и 212), Европейской конвенции о взаимной помощи по уголовным делам и протоколов к ней (СЕД №30, 99 и 182) и Европейской конвенции о международной действительности судебных решений по уголовным делам (СЕД №70);

1.4. Конвенции о взаимной административной помощи по налоговым делам и протоколов к ней (СЕД №127 и СДСЕ №208) и Европейской конвенции о получении за рубежом информации и доказательств по административным вопросам (СЕД №100);

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 4 декабря 2020 года (см. док. 15127, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Александр Поцей, и док. 15182, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Питер Омтзигт).

1.5. Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД №173) и Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СЕД №174);

1.6. Европейского соглашения о режиме передвижения людей между государствами – членами Совета Европы (СЕД №25).

2. Под руководством Комитета министров комитеты договаривающихся сторон и профильные экспертные комитеты следят за выполнением этих конвенций, а также за тем, отвечают ли они требованиям сегодняшнего дня. В контексте инвестиционной миграции Ассамблея рекомендует Комитету министров:

2.1. консультировать государства-члены по вопросам эффективной взаимной правовой помощи и общей политики предупреждения и выявления типичных случаев отмывания денег, а также уголовного преследования за него;

2.2. четко обозначить конкретные обязанности государственных органов, запрашивающих или получающих частные инвестиции из-за рубежа, во избежание отмывания денежных средств государственными органами и для обеспечения того, чтобы можно было арестовать доходы от преступной деятельности и изымать их у государственных органов посредством оказания государствами-членами взаимной правовой помощи;

2.3. поддержать создание в государствах-членах реестров для обеспечения публичности и прозрачности инвестиций в недвижимость, в компании и зарегистрированные трасты или ассоциации, а также другие меры предупреждения отмывания денег;

2.4. проанализировать риски, присущие крипто-валютам, в контексте отмывания денег и уклонения от уплаты налогов;

2.5. установить для государств-членов, возможно в сотрудничестве с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейским союзом (ЕС), общие стандарты в отношении уклонения от уплаты налогов посредством инвестиционной миграции;

2.6. предложить государствам-членам применять вышеупомянутые конвенции, а также стандарты Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ) к любым территориям, находящимся под их юрисдикцией в соответствии с международным правом, например, к заморским территориям, если последние привлекают инвестиционную миграцию;



Рекомендация 2192 (2020)¹

Предварительное издание

Права и обязанности НПО, оказывающих помощь беженцам и мигрантам в Европе

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2356 (2020) "Права и обязанности НПО, оказывающих помощь беженцам и мигрантам в Европе", Парламентская ассамблея подчеркивает важность НПО для государств-членов в работе по оказанию помощи беженцам и мигрантам.

2. Ссылаясь на Европейскую конвенцию о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций (СЕД №124), рекомендацию CM/Rec(2007)14 Комитета министров о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, "Руководящие принципы по свободе объединений", принятые совместно Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ/БДИПЧ), а также на "Руководящие принципы по защите деятельности НПО в поддержку беженцев и других мигрантов", подготовленные Экспертным советом по законодательству об НПО Конференции МНПО Совета Европы, Ассамблея рекомендует Комитету министров подготовить общие стандарты для содействия международной деятельности НПО, оказывающих гуманитарную помощь мигрантам, беженцам и перемещенным лицам. Особое внимание следует уделить содействию в:

- 2.1. создании местных "полевых" отделений;
- 2.2. выдаче въездных виз и видов на жительство сотрудникам НПО;
- 2.3. перевозке и распределении гуманитарных грузов;
- 2.4. оказании гуманитарных услуг сотрудниками НПО;
- 2.5. признании профессиональной квалификации сотрудников НПО, например, медицинской квалификации;

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 4 декабря 2020 года (см. док. 15161, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Домагой Хайдукович, и док. 15174, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-жа Александра Луис).

2.6. осуществлении международных банковских переводов средств для финансирования гуманитарной деятельности;

2.7. предоставлении налоговых льгот в отношении пожертвований зарубежных и отечественных доноров и их использовании в гуманитарных целях.

3. Ссылаясь на Хартию о правах и обязанностях волонтеров Европейского молодежного форума, Ассамблея рекомендует Комитету министров разработать юридически обязательные стандарты для добровольцев с должным учетом Европейской социальной хартии (СЕД №№ 35 и 163).

**Резолюции
2353- 2356**



Резолюция 2353 (2020)¹

Предварительное издание

Поддержка людей с аутизмом и их семей

Парламентская ассамблея

1. Аутизм – это возникающая в раннем детстве, как правило, пожизненная инвалидность, от которой, по оценкам, страдает от 1 до 1,5% населения. Он также оказывает сильное влияние на семьи страдающих аутизмом. Согласно определению, предложенному Всемирной организацией здравоохранения, аутизм характеризуется нарушениями развития навыков социального взаимодействия и общения, а также ограниченностью видов деятельности и интересов с сопутствующими интеллектуальными и вербальными отклонениями или без них. Проявления аутизма сильно варьируются в плане сочетаний и степени тяжести симптомов. Неврологические отклонения могут включать усиление некоторых способностей, в частности повышать внимание к деталям и способность запоминать их, а также распознавать или систематизировать закономерности.

2. Аутизм может пониматься и как естественная вариация человеческого разнообразия, и как инвалидность. В любом случае, ясно, что люди с аутизмом нуждаются в поддержке – и имеют на нее право – для того, чтобы полностью реализовать свой потенциал и получить доступ к своим правам. Конвенция Организации Объединенных Наций о правах инвалидов (КПИ) привела к изменению парадигмы: статья 4 этой Конвенции гласит, что "Государства-участники обязуются обеспечивать и поощрять полную реализацию всех прав человека и основных свобод всеми инвалидами без какой бы то ни было дискриминации по признаку инвалидности". На европейском уровне КПИ легла в основу Стратегии Совета Европы по проблемам инвалидности (2017-2023 гг.), которая призвана служить ориентиром и инструментом поддержки работы и мероприятий, направленных на осуществление КПИ.

3. К сожалению, люди с аутизмом все еще сталкиваются с широко распространенной стигматизацией, недостаточной осведомленностью и неадекватными структурами поддержки, хотя прошло уже более 75 лет после того, как впервые был диагностирован аутизм. Во всем мире, в том числе в Европе, люди с аутизмом явно испытывают трудности при доступе к своим правам и часто страдают от дискриминации. Недостаточное понимание проблемы аутизма специалистами и широкой общественностью порождает множество проблем, таких как запоздалая или

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 4 декабря 2020 года (см. док. 15177, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Севиндж Фаталиева).

неправильная диагностика, отсутствие поддержки после постановки диагноза, трудности с доступом к образованию, социальным и медицинским услугам, сложности при вступлении во взрослую жизнь, препятствия при трудоустройстве и сохранении работы, плохое психическое здоровье и ненадлежащая практика (например, принудительное помещение в психиатрические заведения и лечение в них), проблемы при взаимодействии с правоохранительными органами и системой правосудия.

4. Зачастую люди с аутизмом не только отторгаются своими общинами, но и лишаются возможности участвовать в обсуждении проблем аутизма. Кроме того, их близкие постоянно ощущают тяжелое эмоциональное и экономическое бремя, а также бремя, связанное с уходом за ними. Аутизм влияет не только на человека с аутизмом, но и на его семью, поэтому число затронутых этим явлением намного выше. Парламентская ассамблея считает, что настало время сделать мир более "дружественным к аутизму" и гарантировать полное осуществление прав, гарантированных КПИ людям с аутизмом, в частности путем оказания необходимой поддержки лицам с аутизмом и их семьям.

5. В связи с изложенным Ассамблея рекомендует государствам – членам Совета Европы, руководствуясь примерами передовой практики:

5.1. принять профильное законодательство по аутизму, национальные стратегии и планы действий по аутизму, которые соответствуют КПИ, выработать целостный общегосударственный подход, а также регулярно пересматривать и корректировать их;

5.2. привлекать все заинтересованные стороны к разработке, анализу и осуществлению политики, в том числе лиц с аутизмом и их семьи;

5.3. искоренять стигматизацию, негативные стереотипы и дискриминацию людей с аутизмом и их семей, в частности:

5.3.1. обеспечить надлежащую подготовку всех специалистов, вступающих в контакт с людьми с аутизмом и их семьями, особенно в области здравоохранения, социального обеспечения и образования – в идеале, путем включения обязательных курсов по аутизму в соответствующие учебные программы (например, для социальных работников, учителей, медицинских работников, сотрудников полиции, юристов и т.д.);

5.3.2. проводить эффективные, основанные на фактических данных информационно-просветительские кампании по проблеме аутизма среди населения в целом;

5.3.3. уделять особое внимание решению проблемы возможной многофакторной дискриминации по признаку пола, гендерной идентичности, сексуальной ориентации, этнического происхождения, принадлежности к меньшинству или мигрантскому сообществу, бедности или принадлежности к определенному классу;

5.4. оказывать людям с аутизмом и их семьям персонализированную поддержку в течение всей жизни, обращая особое внимание на удовлетворение потребностей

детей (в том числе при переходе во взрослую жизнь), а также людей с диагностированным аутизмом во взрослой жизни, в том числе путем создания специализированных групп по аутизму, и в частности:

- 5.4.1. обеспечивать быстрое и тщательное диагностирование аутизма у детей и взрослых с оказанием надлежащей поддержки сразу же после постановки диагноза;
- 5.4.2. оказывать необходимую поддержку в учебных заведениях (в том числе для перевода в обычные школы, если это необходимо, а также путем финансирования специальных преподавателей и оснащения);
- 5.4.3. вовлекать родителей в процесс обучения и социализации их ребенка и оказывать необходимую поддержку путем создания информационных групп и групп поддержки;
- 5.4.4. содействовать переходу к взрослой жизни, а также трудоустройству и продолжению трудовой деятельности;
- 5.4.5. обращать особое внимание на необходимость поддержания психического здоровья людей с аутизмом и, в частности, обеспечивать реальный и быстрый доступ к услугам специалистов в области психического здоровья и адаптировать психиатрическое лечение к потребностям детей и взрослых с аутизмом, избегая при этом принудительных мер в психиатрии;
- 5.4.6. предусмотреть специальные гарантии при общении людей с аутизмом с полицией и/или системой правосудия;
- 5.4.7. оказывать необходимую социальную помощь, включая предоставление отдыха лицам, ухаживающим за членами своей семьи.

6. Ассамблея признает, что люди с аутизмом и их семьи сильно и несоразмерно пострадали от мер по противодействию новому коронавирусу в условиях нынешней пандемии. В связи с этим она призывает государства-члены в этих обстоятельствах уделять особое внимание потребностям этих людей.

7. Ассамблея подчеркивает важность участия парламентов и призывает их принять законодательство в соответствии с КПИ, обеспечить надлежащие бюджетные ассигнования, содействовать принятию правительствами соответствующих национальных стратегий и планов действий и требовать от них эффективного осуществления этих стратегий и планов. Кроме того, она призывает их содействовать усилиям по повышению осведомленности.



Резолюция 2354 (2020)¹

Предварительное издание

Эффективная опека над несопровождаемыми и разлученными детьми-мигрантами

Парламентская ассамблея

1. Несопровождаемые и разлученные дети-мигранты относятся к наиболее уязвимым лицам и как таковые нуждаются в дополнительной защите по прибытии в Европу, часто после травмирующего опыта в странах происхождения или во время миграции.
2. Ссылаясь на свою резолюцию 2136 (2016) "Гармонизация защиты несопровождаемых несовершеннолетних в Европе", резолюцию 2195 (2017) "Благожелательная оценка возраста несопровождаемых детей-мигрантов" и резолюцию 2243 (2018) "Воссоединение семей беженцев и мигрантов в государствах – членах Совета Европы", Парламентская ассамблея подтверждает свою позицию, согласно которой опекуны играют важнейшую роль в обеспечении защиты и уважения основных прав несопровождаемых и разлученных детей-мигрантов.
3. Ассамблея обеспокоена тем, что, несмотря на ратификацию всеми государствами – членами Совета Европы Конвенции ООН о правах ребенка, которая обязывает их без какой-либо дискриминации защищать наилучшие интересы всех детей на своей территории, эти же государства не обеспечивают наличие эффективных систем опеки, способствующих обеспечению надлежащих гарантий и должного учета наилучших интересов детей во всех касающихся их процессах и решениях.
4. Системы опеки не гармонизированы в масштабах Европы и различаются в зависимости от страны. Ощущается серьезная нехватка квалифицированных специалистов, которые могли бы выполнять функции опекунов, а также наблюдаются значительные задержки с их назначением, особенно в странах, сталкивающихся с большим притоком мигрантов. В некоторых странах один опекун отвечает более чем за 20 детей, при этом регулярный контроль за деятельностью опекунов отсутствует.
5. Ассамблея подчеркивает, что местные и региональные органы власти играют ключевую роль в обеспечении доступа несопровождаемых и разлученных с семьями

¹ *Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 4 декабря 2020 года (см. док. 15133, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Роза Бьёрк Брюньольфсдоттир, и док. 15166, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Сибель Арслан.*

См. также рекомендацию 2190 (2020).

детей-мигрантов к дружественным к детям услугам, включая опеку, и предлагает правительствам обеспечить интеграцию детей-мигрантов и детей-беженцев в национальные системы защиты детей и наличие процедур, облегчающих работу служб по уходу за детьми на местном и региональном уровне, что позволяло бы им оказывать своевременную и эффективную помощь, обеспечивая, тем самым, несопровождаемым и разлученным детям-мигрантам, независимо от их возраста или статуса, такую же защиту, что и детям своих граждан, в соответствии с международными обязательствами.

6. Ассамблея убеждена, что для обеспечения эффективности систем опеки над несопровождаемыми и разлученными детьми-мигрантами необходимо учитывать мнения детей и обращать особое внимание на индивидуальную ситуацию, возраст, зрелость, язык и культуру.

7. Ассамблея приветствует принятие Комитетом министров рекомендации CM/Rec (2019)11 об эффективной опеке над несопровождаемыми и разлученными детьми в контексте миграции и призывает государства-члены обеспечить успешное выполнение этой рекомендации, и в частности:

7.1. пересмотреть свое законодательство с целью создания более эффективных систем опеки над несопровождаемыми и разлученными детьми-мигрантами, руководствуясь, в первую очередь, интересами ребенка;

7.2. создать с учетом положений Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СЕД № 108) общеевропейскую унифицированную базу данных о несопровождаемых и разлученных детях-мигрантах с целью обеспечения их идентификации и своевременной защиты;

7.3. обеспечить, чтобы несопровождаемые и разлученные дети-мигранты по прибытии в Европу были должным образом проинформированы о своих правах в понятной для них форме и на понятном языке, и чтобы они могли воспользоваться бесплатной юридической помощью до принятия любого решения в отношении их будущего;

7.4. выделять необходимые финансовые, технические и людские ресурсы на национальном и местном уровне для обеспечения того, чтобы каждому несопровождаемому ребенку-мигранту сразу же после приема предоставлялся опекун;

7.5. укрепить учреждения по опеке, которые должны давать опекунам четкие указания в отношении их обязанностей, контролировать их работу и обеспечивать наличие доступных механизмов подачи жалоб для детей-мигрантов, а также организовывать необходимую подготовку опекунов, уделяя особое внимание потребностям детей, которые пострадали от насилия и эмоциональных потрясений, а также детей с физическими и психическими проблемами; кроме того, учреждения по опеке должны при необходимости сотрудничать с квалифицированными сотрудниками специализированных служб для оценки и определения интересов ребенка и его потребностей с учетом семейного положения ребенка, состояния его здоровья, конкретных факторов уязвимости, пола, а также этнического и религиозного происхождения. Для этой цели было бы

целесообразно, чтобы специалисты, опекуны и другие лица, осуществляющие уход, сами были выходцами из мигрантской среды;

7.6. учитывать при подготовке специалистов по опеке гендерные факторы и необходимость благожелательного отношения к детям, что может иметь важное значение для гарантирования безопасности детей и их физического и психологического благополучия;

7.7. оказывать молодым мигрантам, находившимся под опекой и достигшим восемнадцатилетнего возраста и оказавшимся после этого в уязвимом положении, необходимую помощь в переходе к взрослой жизни, сохраняя, когда это возможно, опеку или иной вид постоянного ухода до достижения ими 21 года, а также пересмотреть свою практику предоставления временного вида на жительство несопровождаемым и разлученным детям-мигрантам, с тем чтобы ввести в действие законодательство, в большей степени основанное на правах человека и учитывающее интересы ребенка, в целях полного обеспечения их благополучия, пока они все еще находятся под юрисдикцией государств-членов, и предоставления им до достижения 21 года таких же возможностей получения опекуна или другого вида постоянного ухода, как это отражено в рекомендации CM/Rec(2019)4 Комитета министров о поддержке вступления молодых беженцев во взрослую жизнь;

7.8. наладить эффективное сотрудничество между всеми профильными структурами, входящими в систему опеки на национальном уровне, в целях обеспечения непрерывной защиты и сопровождения во время всех процедур и дополнения ограниченной правоспособности детей путем обеспечения их интересов и учета их права быть заслушанными в ходе касающихся их процедур и принятия затрагивающих их решений.

8. По прибытии детей-мигрантов государствам-членам следует выявлять потребности в воссоединении семей, активизировать трансграничное сотрудничество в вопросах воссоединения семей и обеспечить ознакомление опекунов и законных представителей с процедурами, которыми следует руководствоваться на национальном уровне. Ассамблея также призывает государства – члены Совета Европы изучить возможность создания механизма, позволяющего быстро и безопасно переселять несопровождаемых детей-мигрантов, не имеющих права на воссоединение с семьей, в страны с наиболее развитыми системами защиты детей, с учетом мнения ребенка. С этой целью можно было бы создать общеевропейский реестр опекунов для несопровождаемых детей-мигрантов.

9. Ассамблея также предлагает Европейскому союзу рассмотреть вопрос о целевом выделении из Европейского фонда беженцев финансовых ресурсов на поддержку и внедрение систем опеки над несопровождаемыми и разлученными детьми-мигрантами.



Резолюция 2355 (2020)¹

Предварительное издание

Инвестиционная миграция

Парламентская ассамблея

1. Парламентская Ассамблея приветствует резолюцию Европейского парламента от 26 марта 2019 года о финансовых преступлениях, уклонении от налогов и избежании налогов и подчеркивает, что национальные программы государств-членов по предоставлению иностранным инвесторам гражданства, вида на жительство и налогового домициля (далее: инвестиционная миграция) должны соответствовать правовым стандартам Совета Европы, а также соответствующим международно-правовым стандартам, разработанным для предупреждения коррупции, отмывания денег и финансирования терроризма. Беглым преступникам, бенефициарам финансовых поступлений от преступлений и лицам, стремящимся уклониться от своих налоговых обязательств, не следует разрешать пользоваться иммиграционными схемами, цель которых – законное привлечение иностранных инвесторов. Приобретение гражданства должно и впредь основываться на традиционных основаниях рождения (*ius sanguinis* или *ius soli*) или длительного легального проживания. Однако статус законного резидента, который со временем может эволюционировать в гражданство, может по-прежнему предоставляться, с тем чтобы позволить лицу управлять законными инвестициями в бизнес в соответствующей стране.

2. Ассамблея считает, что статус гражданства не должен продаваться. Схемы "золотого паспорта" оказались опасными воротами для коррупции, организованной преступности, отмывания денег, финансирования терроризма, уклонения от уплаты налогов и иностранного вмешательства в политические и социальные процессы. Продажа гражданства также нарушает принцип равенства перед законом и подрывает социальную сплоченность, ослабляя традиционную связь между гражданством человека и связанными с ним правами и обязанностями. Наконец, такие схемы повышают стоимость жилья для местного населения, которое оказывается вытесненным с рынка богатыми, часто отсутствующими приезжими.

3. Ассамблея отмечает, что предоставление гражданства или статуса резидента лицам, угрожающим общественному порядку и безопасности в одном из государств – членов Европейского союза (в частности, в одном из государств, входящих в Шенгенскую зону

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 4 декабря 2020 года (см. док. 15127, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Александр Поцей, и док. 15182, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Питер Омтзигт).

См. также рекомендацию 2191 (2020).

свободного передвижения без пограничного контроля), также ставит под угрозу интересы всех других европейских государств. Все они заинтересованы в надлежащем функционировании правовых механизмов, направленных на предупреждение коррупции, отмывания денег и финансирования терроризма.

4. Ассамблея ссылается на Европейскую конвенцию о гражданстве (СЕД №166), а также на Конвенцию о сокращении числа случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства и на протоколы к ней (СЕД №43, 95, 96 и 149) и напоминает государствам-членам, что предоставление национального гражданства и его лишение должно осуществляться в соответствии с установленными правилами. И если какое-то государство – участник Европейской конвенции о гражданстве предусматривает в своем внутреннем законодательстве возможность натурализации лиц, законно и обычно проживающих на его территории, то приобретение другого гражданства может привести в силу действующего законодательства или по инициативе какого-либо государства к утрате первоначального гражданства. Таким образом, не следует допускать приобретения или даже накопления фиктивных гражданств в ненадлежащих целях.

5. Сознавая, что бенефициары доходов от преступной деятельности естественно стремятся скрыть эти доходы от правоохранительных органов путем их вывода за границу, Ассамблея напоминает о Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (СДСЕ №198), о Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (СЕД №141), а также о работе Комитета экспертов по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (MONEYVAL) и Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ). Государствам-членам следует сделать все возможное для обеспечения того, чтобы инвестиционная миграция не превратилась в инструмент международного отмывания денег.

6. Ассамблея ссылается на Европейскую конвенцию о выдаче и протоколы к ней (СЕД №№24, 86, 98 и СДСЕ №№209 и 212), Европейскую конвенцию о взаимной правовой помощи по уголовным делам и протоколы к ней (СЕД №№30, 99 и 182), а также на Европейскую конвенцию о международной действительности судебных решений по уголовным делам (СЕД №70). Ассамблея подчеркивает, что государства-члены не должны становиться соучастниками преступлений, укрывая скрывающихся от правосудия преступников и предоставляя им гражданство и вид на жительство, с тем чтобы они могли скрыться от закона в другой стране.

7. Ассамблея приветствует работу Сети НПО по вопросам налогового правосудия и Стандарты ОЭСР в области транспарентности и обмена информацией по налоговым вопросам и ссылается на Конвенцию о взаимной административной помощи по налоговым делам и протокол к ней (СЕД №127 и СДСЕ №208), а также на Европейскую конвенцию о получении за рубежом информации и доказательств по административным вопросам (СЕД №100). Государствам-членам не следует привлекать инвестиционную миграцию, предлагая неправомерное налоговое убежище для активов и доходов, полученных за рубежом.

8. Зная о сообщениях НПО "Центр по исследованию коррупции и организованной преступности" и "Transparency International" о так называемых "золотых визах",

Ассамблея ссылается на Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД №173) и Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СЕД №174), а также на работу Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО). Государствам-членам следует обеспечить, чтобы иммиграция не поддерживалась коррупционной практикой в национальных административных органах, и не допускать какого-либо конфликта интересов в процессе отбора и консультирования заявителей, их проверки и принятия решений о предоставлении вида на жительство или гражданства. Гражданство, вид на жительство и налоговый домициль не должны предоставляться через коррупционные схемы, поскольку это подрывало бы верховенство права и демократическую стабильность государства.

9. Сознавая, что инвестиционная миграция может быть одним из средств снижения требований при получении въездных виз, Ассамблея приветствует заключение государствами-членами между собой и с третьими государствами двусторонних договоров об отмене виз для граждан этих стран. Ассамблея предлагает государствам-членам использовать Европейское соглашение о режиме передвижения людей между государствами – членами Совета Европы (СЕД №25) для облегчения поездок между подписавшими его государствами, которые находятся за пределами Шенгенской зоны.

10. Во время пандемии COVID-19 национальные и региональные власти запретили въезд на свою территорию иностранцам, а также использование второго жилья. Семьи, члены которых имеют разное гражданство, особенно пострадали от таких запретов, поскольку некоторые из них получили разрешение на въезд, а некоторые нет. Поэтому Ассамблея подчеркивает важность защиты частной и семейной жизни в соответствии со статьей 8 Европейской конвенции о правах человека (СЕД №5), а также имущества в соответствии со статьей 1 Протокола к Конвенции (СЕД №9), даже во время чрезвычайной санитарной ситуации.

11. Ассамблея призывает государства-члены, в которых все еще существует схемы инвестиционной миграции, в кратчайшие сроки ликвидировать их, приняв при этом все необходимые меры предосторожности для предотвращения въезда лиц, представляющих угрозу общественному порядку, и обеспечить выезд всех таких лиц, которые уже въехали в страну в соответствии с такими схемами. Государствам-членам следует, в частности:

11.1. подвергать заявителей комплексной проверке, избегая при этом конфликта интересов и возможностей для подкупа; обеспечивать полную прозрачность процесса инвестиционной миграции, в том числе путем опубликования проводимой политики и применяемых процедур, а также регулярной подробной персонифицированной информации об удовлетворенных ходатайствах и создавать эффективные независимые механизмы надзора, а также надежные механизмы информирования о возможных проблемах;

11.2 незамедлительно подписать и ратифицировать, если этого еще не сделано, вышеупомянутые конвенции Совета Европы;

11.3. выполнить соответствующие рекомендации, содержащиеся в страновых докладах ГРЕКО и MONEYVAL, а также рекомендации ФАТФ, и информировать об этом свои парламенты;

11.4. информировать государства-члены, гражданам которых они предоставляют гражданство или вид на жительство, обеспечивая надлежащую защиту личных данных; случаи множественного гражданства и наличия нескольких видов на жительство должны быть известны странам, гражданство которых имеют эти лица;

11.5. обеспечивать для всех инвестиций, особенно если они поступают из-за рубежа и осуществляются в контексте инвестиционной миграции, максимально высокий уровень транспарентности и отслеживаемости, включая идентификацию физических или юридических лиц, от имени или по поручению которых осуществляются такие инвестиции, а также идентификацию происхождения или источника инвестиций;

11.6. воздерживаться от предоставления иностранным инвесторам гражданства или вида на жительство, если они инвестируют средства в товары или фонды с низкой или нулевой прозрачностью, такие как анонимные фонды, схемы бенефициарной собственности, инвестиции, находящиеся в распоряжении доверительных управляющих или третьих лиц, крипто-валютные фонды, произведения искусства или другое движимое имущество; более высокая прозрачность инвестиций в недвижимость должна обеспечиваться посредством обязательной регистрации в государственных земельных кадастрах, что позволяет компетентным органам конфисковать такую недвижимость, если установлен незаконный характер инвестиций;

11.7. тесно сотрудничать с другими государствами-членами в тех случаях, когда было установлено, что доходы от преступной деятельности были использованы для инвестиционной миграции, и обеспечивать, чтобы любые незаконные инвестиции возвращались законному владельцу или государству;

11.8. предпринимать согласованные действия с другими государствами-членами в целях борьбы с уклонением от налогов посредством инвестиционной миграции, которая приводит к выводу активов и доходов из стран, где они были получены;

11.9. устанавливать внутренние правила и процедуры для лишения гражданства в тех случаях, когда оно было предоставлено с применением коррупционных схем или инвестирования доходов от преступной деятельности или когда оно используется в качестве противоправного средства защиты от правоохранительных действий другого государства-члена, если только такое лишение гражданства не приведет к безгражданству.

12. Ассамблея предлагает Европейскому парламенту и Совету Европейского союза подготовить присоединение Европейского союза к вышеупомянутым конвенциям Совета Европы, если Европейский союз еще не подписал их.



Резолюция 2356 (2020)¹

Предварительное издание

Права и обязанности НПО, оказывающих помощь беженцам и мигрантам в Европе

Парламентская ассамблея

1. Парламентская Ассамблея отдает должное масштабным неустанным усилиям многих неправительственных организаций (НПО), которые оказывают помощь беженцам и мигрантам в Европе и во всем мире. Получая финансирование за счет добровольных пожертвований или работая в качестве подрядчиков Организации Объединенных Наций, Европейского союза (ЕС) или государств-членов, эти НПО выполняют чрезвычайно ценную гуманитарную работу. Без усилий тысяч добровольцев, работающих в НПО, государства-члены не смогли бы ни выполнять свои юридические обязательства в отношении беженцев и мигрантов, вытекающие, в частности, из Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5) и Конвенции 1951 года о статусе беженцев, ни удовлетворять их повседневные гуманитарные потребности.

2. Многие НПО оказывают специализированную помощь мигрантам и беженцам, в частности, гуманитарную помощь в лагерях беженцев или других местах размещения мигрантов, медицинскую и психологическую поддержку, образовательные услуги или юридическую помощь и переводческие услуги в административных органах и судах. Некоторые НПО оказывают помощь в поиске родственников беженцев и воссоединении семей. Некоторые НПО помогают мигрантам, ставшим жертвами насилия, торговли людьми и преступности. Их нейтралитет и компетентность в гуманитарных вопросах позволяют им в некоторых случаях работать в конфликтных ситуациях, как это уже многие годы делает Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Кроме того, НПО играют важную роль в повышении осведомленности общественности о положении беженцев и мигрантов, в том числе о нарушениях прав человека.

3. Многие НПО помогают беженцам и мигрантам, но есть и прекрасные примеры того, как беженцы активно участвуют в их работе и даже сами создают НПО. Это позволяет лучше учитывать специфические потребности соответствующих лиц и может обеспечить, чтобы гуманитарная помощь реально доходила до тех, кто в ней нуждается. Работая в НПО, беженцы могут также преодолевать языковые барьеры и культурные

¹ *Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 4 декабря 2020 года (см. док. 15161, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Домагой Хайдукович, и док. 15174, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-жа Александра Луис).*

См. также рекомендацию 2192 (2020).

различия. Ассамблея призывает НПО и доноров привлекать беженцев и мигрантов к осуществлению своей гуманитарной деятельности и контролю за ней.

4. Ссылаясь на рекомендацию CM/Rec(2018)11 Комитета министров о необходимости усиления защиты и продвижения пространства гражданского общества в Европе, резолюцию 2226 (2018) и рекомендацию 2134 (2018) "Новые ограничения деятельности НПО в государствах – членах Совета Европы", а также на резолюцию 2225 (2018) и рекомендацию 2133 (2018) "Защита правозащитников в государствах – членах Совета Европы", Ассамблея решительно осуждает нападки на НПО и их доноров, которые выражаются в физическом насилии, создании юридических препятствий, судебных, административных и налоговых притеснениях, кампаниях очернительства, политических обвинениях и даже расистских нападениях. Уважение прав и свобод НПО, в частности, прав и свобод, гарантированных в статьях 8, 10 и 11 Европейской конвенции о правах человека, является императивом для сохранения полноценно функционирующих демократических обществ. В то же время, правительства или политические организации не должны использовать НПО в качестве инструмента расширения сферы своего влияния посредством политической агитации.

5. Ссылаясь на статью 11 Европейской конвенции о правах человека (СЕД №5), Европейскую конвенцию о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций (СЕД №124) и рекомендацию CM/Rec(2007)14 Комитета министров о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, "Руководящие принципы по свободе объединений", принятые совместно Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ/БДИПЧ), а также на "Руководящие принципы по защите деятельности НПО в поддержку беженцев и других мигрантов", подготовленные Экспертным советом по законодательству об НПО Конференции МНПО Совета Европы, Ассамблея выражает серьезную обеспокоенность по поводу сообщений о политически мотивированных и необоснованных ограничениях на работу НПО, оказывающих помощь беженцам и мигрантам.

6. Законодательство и правоприменительная практика государств-членов должны соответствовать стандартам Совета Европы, а соответствующие государства-члены должны также руководствоваться заключениями Венецианской комиссии и Экспертного совета по законодательству об НПО Конференции МНПО Совета Европы в этой области.

7. Ассамблея ссылается на Доклад о финансировании ассоциаций, принятый Венецианской комиссией в марте 2019 года, в котором содержатся рекомендации в отношении иностранного финансирования НПО в государствах – членах Совета Европы. Она считает, что государства-члены не должны ни дискриминировать иностранные НПО, оказывающие гуманитарную помощь беженцам и мигрантам на их территории, ни ограничивать зарубежное финансирование гуманитарной деятельности отечественных НПО. В этом контексте национальным налоговым органам не следует облагать налогом гуманитарные пожертвования и операции.

8. Являясь ключевыми представителями гражданского общества, НПО со своей стороны обязаны выполнять действующие требования, такие как соблюдение национальных законов и обеспечение транспарентности. Они должны являться юридическими лицами и обеспечивать ясность в отношении своих целей, персонала,

финансирования, использования финансовых ресурсов и действий. Отсутствие прозрачности, политическая агитация, религиозный и философский прозелитизм или коммерческое лоббирование со стороны НПО, оказывающих помощь беженцам и мигрантам, могут подорвать доверие к ним со стороны общественности.

9. Ассамблея приветствует стабильное финансирование Европейским союзом НПО, оказывающих помощь мигрантам и беженцам. В нынешнем контексте она предлагает государствам-членам, которые также являются членами ЕС, продолжать выделять бюджетные средства во время и после пандемии COVID-19. Надзор за надлежащим использованием таких средств должен осуществляться Счетной палатой ЕС и Европейским бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF).

10. Поскольку НПО могут стать проводниками незаконной деятельности, такой как незаконный ввоз мигрантов или торговля людьми, отмывание денег или оказание помощи террористам, они должны принимать все меры предосторожности, чтобы не оказаться непреднамеренно вовлеченными в такую преступную деятельность. В соответствии с Протоколом против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющим Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (Палермо, 2000 год), государства-члены не должны устанавливать уголовную ответственность за перевозку мигрантов через границы по чисто гуманитарным соображениям. Они также должны воздерживаться от криминализации других видов деятельности НПО, оказывающих помощь беженцам и мигрантам, если только они не имеют для этого оснований в соответствии со статьей 11 Европейской конвенции о правах человека. В европейской истории есть множество героических примеров нелегального провоза по гуманитарным мотивам беженцев, спасающихся от различных диктатур или этнических чисток.

11. Ссылаясь на свою резолюцию 2229 (2018) "Международные обязательства государств – членов Совета Европы: защита жизни на море", Ассамблея подчеркивает, что в соответствии с международным морским правом НПО должно быть разрешено проводить поисково-спасательные операции в международных водах и высаживать спасенных людей в ближайшем безопасном порту. Национальные пограничные службы могут устанавливать правила или кодексы поведения для сотрудничества с НПО при проведении официальных поисково-спасательных операций в пределах национальных территориальных вод. В сложившемся контексте пандемии COVID-19 и ее последствий Ассамблея напоминает, что "безопасность" порта определяется в том числе и местными санитарными рисками. Тем не менее, специфические проблемы со здоровьем людей, спасенных на море, требуют более оперативной высадки на берег и медицинского лечения.

12. Ассамблея призывает государства – члены Совета Европы подписать и/или ратифицировать, если это еще не сделано, Европейскую конвенцию о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций (СЕД № 124).