



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



## ПОСТОЯННАЯ КОМИССИЯ

Страсбург (в режиме видеоконференции)

12-13 и 22-23 октября 2020 года

## ДОКУМЕНТЫ, ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ

**Предварительное издание**

## Содержание

### Рекомендации

- Рекомендация 2177 (2020) Наркополитика и права человека в Европе: базовое исследование (док. 15086)
- Рекомендация 2178 (2020) Пора действовать: политическая реакция Европы на борьбу с манипулированием спортивными соревнованиями (док. 15116)
- Рекомендация 2179 (2020) Демократии перед лицом пандемии COVID-19 (док. 15157)
- Рекомендация 2180 (2020) Влияние пандемии COVID-19 на права человека и верховенство права (док. 15139)
- Рекомендация 2181 (2020) Необходимость демократического регулирования использования искусственного интеллекта (док. 15150)
- Рекомендация 2182 (2020) Правосудие по алгоритму – роль искусственного интеллекта в системе охраны правопорядка и уголовного правосудия (док. 15156)
- Рекомендация 2183 (2020) Предотвращение дискриминации при использовании искусственного интеллекта (док. 15151)
- Рекомендация 2184 (2020) Интерфейс "мозг-компьютер": новые права или новые угрозы основным свободам? (док. 15147)
- Рекомендация 2185 (2020) Искусственный интеллект в здравоохранении: грядущие медицинские, правовые и этические проблемы (док. 15154)
- Рекомендация 2186 (2020) Искусственный интеллект и рынки труда: друг или враг? (док. 15159)
- Рекомендация 2187 (2020) Правовые аспекты эксплуатации "автономных" транспортных средств (док. 15143)
- Рекомендация 2188 (2020) Принципы и гарантии адвокатской деятельности (док. 15152)

## Резолюции

- Резолюция 2335 (2020) Наркополитика и права человека в Европе: базовое исследование (док. 15086)
- Резолюция 2336 (2020) Пора действовать: политическая реакция Европы на борьбу с манипулированием спортивными соревнованиями (док. 15116)
- Резолюция 2337 (2020) Демократии перед лицом пандемии COVID-19 (док. 15157)
- Резолюция 2338 (2020) Влияние пандемии COVID-19 на права человека и верховенство права (док. 15139)
- Резолюция 2339 (2020) Защита прав человека во время кризисов и пандемий: гендерная проблематика, равенство и недопущение дискриминации (док. 15129)
- Резолюция 2340 (2020) Гуманитарные последствия пандемии COVID-19 для мигрантов и беженцев (док. 15142)
- Резолюция 2341 (2020) Необходимость демократического регулирования использования искусственного интеллекта (док. 15150)
- Резолюция 2342 (2020) Правосудие по алгоритму – роль искусственного интеллекта в системе охраны правопорядка и уголовного правосудия (док. 15156)
- Резолюция 2343 (2020) Предотвращение дискриминации при использовании искусственного интеллекта (док. 15151)
- Резолюция 2344 (2020) Интерфейс "мозг-компьютер": новые права или новые угрозы основным свободам? (док. 15147)
- Резолюция 2345 (2020) Искусственный интеллект и рынки труда: друг или враг? (док. 15159)
- Резолюция 2346 (2020) Правовые аспекты эксплуатации "автономных" транспортных средств (док. 15143)
- Резолюция 2347 (2020) Новая волна подавления политической оппозиции и гражданского инакомыслия в Турции: настоятельная необходимость соблюдения стандартов Совета Европы (док. 15171)
- Резолюция 2348 (2020) Принципы и гарантии адвокатской деятельности (док. 15152)

**Рекомендации**  
**2177-2188**



**Рекомендация 2177 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Наркополитика и права человека в Европе: базовое исследование**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2335 (2020) "Наркополитика и права человека в Европе: базовое исследование".

2. Ассамблея предлагает Комитету министров:

2.1. обеспечить, чтобы мандат Группы по сотрудничеству в борьбе со злоупотреблением наркотиками и их незаконным оборотом ("Группа Помпиду"), который в настоящее время пересматривается на предмет принятия пересмотренной уставной резолюции, предусматривал полную поддержку правозащитного здравоохранительного подхода к наркополитике в Европе;

2.2. поддерживать работу Группы Помпиду, связанную с разработкой в сотрудничестве с другими профильными учреждениями инструментов для оценки последствий национальной политики для отдельных лиц и здравоохранения, а также показателей соблюдения прав человека;

2.3. принимать авторитетные, комплексные и конкретные рекомендации для государств-членов в этой сфере нормотворческой деятельности при конструктивном участии всех заинтересованных сторон;

2.4. призвать органы Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания при посещении тюрем и других мест лишения свободы обращать особое внимание на наличие, доступность и качество мер по снижению вреда и лечению наркомании.

---

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 12 октября 2020 года (см. док. 15086, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-жа Ханна Барделл, и док. 15114, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Джозеф О'Рейли).



**Рекомендация 2178 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Пора действовать: политическая реакция Европы на борьбу с манипулированием спортивными соревнованиями**

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2336 (2020) "Пора действовать: политическая реакция Европы на борьбу с манипулированием спортивными соревнованиями", Парламентская ассамблея хотела бы отметить настоятельную необходимость борьбы с постоянно растущей и процветающей организованной преступностью, отмыванием денег и незаконной букмекерской деятельностью в спорте, которые все чаще используются международными преступными сетями, стоящими за манипулированием спортивными соревнованиями на всех уровнях и во всех областях. Эти преступные сети, действительно, наживаются на неконтролируемом рынке спортивных ставок, пользуются слабой культурой управления и неполным соблюдением органами управления спортом действующих требований, лазейками в национальном законодательстве и отсутствием широкого интенсивного международного обмена данными и сотрудничества судебных органов, позволяющего противостоять им.

2. Ассамблея подчеркивает, что Конвенция Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями (СДСЕ №215, Магглингенская конвенция) является уникальным всемирным инструментом, задуманным как комплексный механизм для коллективного противодействия криминальным угрозам, связанным со спортивными ставками. Ее применение имеет ключевое значение для того, чтобы спорт оставался безопасным, заслуживающим доверия и честным.

3. Вместе с тем Ассамблея по-прежнему серьезно обеспокоена тем, что одному из государств-членов удалось замедлить ратификацию Конвенции, используя свои полномочия де-факто налагать вето в Совете Европейского союза, с тем чтобы не позволить другим государствам – членам ЕС стать участниками Конвенции. Она напоминает о давней практике инклюзивного и равноправного участия всех государств – членов Совета Европы в разработке, выполнении и мониторинге договоров Организации. В связи с этим она призывает Комитет министров:

3.1. настоятельно рекомендовать всем государствам-членам, которые еще не сделали этого, как можно скорее ратифицировать Магглингенскую конвенцию;

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 12 октября 2020 года (см. док. 15116, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Рональд Рино Бюхель).

3.2. выделить достаточные людские и финансовые ресурсы для широкой популяризации, распространения и поддержки осуществления новых профильных конвенционных межправительственных мероприятий, в которых государства-члены должны иметь возможность участвовать на равноправной основе.

4. Ассамблея еще раз высказывает озабоченность, уже выраженную в рекомендации 2114 (2017) "Защитить достижения Совета Европы: сохранение 65 лет успешного межправительственного сотрудничества", указывая на тот факт, что реальные постлиссабонские полномочия ЕС не отражены в Уставе Совета Европы, правилах процедуры Комитета министров или межправительственных комитетов, что регулярно создает напряженность, основания для вопросов и потребность в юридических заключениях. Исходя из того, что прозрачность и диалог являются основополагающими предпосылками эффективного сотрудничества, Ассамблея предлагает Комитету министров:

4.1. обновить свои документы, которые не отражают реальные полномочия ЕС, в частности документ CM/Res(2011)24, касающийся межправительственных комитетов и подчиненных органов, их круга ведения и методов работы, а также правила процедуры Комитета министров;

4.2. разработать проект общего соглашения с Европейским союзом, которое отражало бы общие принципы участия Европейского союза в конвенциях Совета Европы и устанавливало применимые принципы и общие правила деятельности, такие как право на участие в голосовании, право на выступление, отчетность и механизмы финансирования.

5. Ассамблея призывает Комитет министров не начинать обсуждения вопроса о внесении изменений в какие-либо положения в соответствии со статьей 38 Магглингенской конвенции.





**Рекомендация 2179 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## Демократии перед лицом пандемии COVID-19

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2337 (2020) "Демократии перед лицом пандемии COVID-19", в которой она призывает, в частности, государства-члены и государства-наблюдатели уважать систему демократических сдержек и противовесов и руководствоваться определенными принципами при возникновении чрезвычайной ситуации в области здравоохранения и при принятии решения о том, проводить или отложить выборы во время такой чрезвычайной ситуации.
2. Ассамблея считает, что перед лицом пандемии атмосфера соперничества между державами должна уступить место активному и действенному многостороннему сотрудничеству и отказу от местнических интересов. Она также призывает государства-члены и государства-наблюдатели обеспечить наличие и всеобщую доступность диагностических инструментов, лечения и вакцин, начиная с наиболее уязвимых групп среди 830 миллионов граждан Европы.
3. Ассамблея приветствует тот факт, что перед лицом вызовов, спровоцированных пандемией, органы и учреждения Совета Европы – в частности, Парламентская ассамблея, Комитет министров, Генеральный секретарь, Комиссар по правам человека и Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) – оказали своевременную адекватную поддержку государствам-членам, предоставив в распоряжение их правительств и парламентов инструменты, стандарты и руководства, призванные обеспечить соблюдение принципов демократии, прав человека и верховенства права при осуществлении мер по противодействию пандемии.
4. Ассамблея приветствует, в частности, разработанное под эгидой Генерального секретаря руководство для государств-членов по теме "Уважение демократии, верховенства права и прав человека в условиях санитарного кризиса COVID-19", а также Декларацию Комитета министров по пандемии COVID-19, принятую 22 апреля 2020 года в период председательства Грузии. Она также полностью поддерживает тему "Защита человеческой жизни и системы здравоохранения в контексте пандемии – эффективное реагирование на санитарный кризис при полном уважении прав человека и принципов демократии и верховенства права", которая стала одним из приоритетов

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 13 октября 2020 года (см. док. 15157, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Ян Лидделл-Грейнджер, и док. 15164, заключение Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), докладчик: г-жа Юлия Лёвочкина).

Греции на посту Председателя Комитета министров, и с нетерпением ожидает Афинской декларации, которая будет принята 4 ноября 2020 года на уровне министров.

5. В свете разработанных Венецианской комиссией принципов, применимых к чрезвычайным ситуациям, и на основе имеющейся информации о такого рода ситуациях, наблюдавшихся в государствах – членах Венецианской комиссии, Ассамблея предлагает Комитету министров опираться на национальный опыт и передовую практику противодействия пандемии COVID-19 в целях разработки контрольного перечня параметров, позволяющих обеспечить максимально полное демократическое участие в чрезвычайных ситуациях.

6. Отмечая, что сотрудничество, координация, а также обмен информацией и передовым опытом между различными эшелонами управления (национальным, региональным и местным) оказались решающим фактором обеспечения эффективности и действенности принятых государствами-членами мер по противодействию пандемии COVID-19, Ассамблея предлагает Комитету министров подготовить рекомендацию с руководящими принципами многоуровневого управления и реагирования на чрезвычайные ситуации.



**Рекомендация 2180 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Влияние пандемии COVID-19 на права человека и верховенство права**

Парламентская ассамблея

1. Ассамблея ссылается на свою резолюцию 2338 (2020) "Влияние пандемии COVID-19 на права человека и верховенство права". Она ссылается далее на свои резолюцию 2209 (2018) и рекомендацию 2125 (2018) "Чрезвычайное положение: вопросы пропорциональности в связи с отступлениями от соблюдения обязательств на основании статьи 15 Европейской конвенции о правах человека", и напоминает об ответе Комитета министров на эту рекомендацию.

2. Ассамблея считает, что отступление от Европейской конвенции о правах человека (СЕД №5) может представлять опасность для поддержания общих минимальных стандартов соблюдения прав человека во всей Европе. Она напоминает, что в 2018 году она предложила помочь национальным органам власти понять правовые сложности в этой области и в будущем действовать более согласованно.

3. Ассамблея отмечает, что беспрецедентное число государств отступили от своих обязательств по Конвенции при осуществлении мер по противодействию пандемии COVID-19, что свидетельствует о явном отсутствии последовательности в национальной практике в важных областях. Признавая, что полностью унифицированный подход не является ни необходимым, ни осуществимым, ни желательным, Ассамблея вместе с тем считает, что такая ситуация говорит о необходимости подготовить соответствующие рекомендации и согласовать правоприменительную практику.

4. В связи с этим Ассамблея предлагает Комитету министров еще раз рассмотреть рекомендацию по изучению практики государств в отношении отступлений от Конвенции в свете требований статьи 15 и прецедентного права Европейского суда по правам человека, требований международного права, а также выводов и рекомендаций Ассамблеи, содержащихся в резолюциях 2338 (2020) и 2209 (2018), с целью определения правовых стандартов и передовой практики и принятия на этой основе рекомендации в адрес государств-членов по данному вопросу.

---

<sup>1</sup> *Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 13 октября 2020 года (см. док. 15139, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Владимир Варданын, и док. 15158, заключение Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Богуслав Соник).*

5. Ассамблея далее предлагает Комитету министров поручить соответствующему межправительственному комитету или комитетам проанализировать национальный опыт противодействия пандемии COVID-19 с целью объединения знаний и опыта и выявления передовой практики обеспечения эффективного реагирования на чрезвычайные ситуации в сфере здравоохранения при соблюдении прав человека и принципов верховенства права. Результаты этого анализа могут послужить основой для будущих рекомендаций или руководств Комитета министров.



**Рекомендация 2181 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Необходимость демократического регулирования использования искусственного интеллекта**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2341 (2020) "Необходимость демократического регулирования использования искусственного интеллекта" и приветствует предпринятые на национальном, европейском и международном уровне, в том числе на уровне Совета Европы, усилия по созданию нормативной базы для регулирования использования искусственного интеллекта (ИИ). Ассамблея отмечает, что в отсутствие такого регулирования частные компании, разрабатывающие и использующие технологии, основанные на искусственном интеллекте, к настоящему времени сделали выбор в пользу политики саморегулирования с помощью инструментов "мягкого права" в этой области.

2. Ассамблея приветствует работу, проделанную Специальным комитетом по искусственному интеллекту (САНАИ), которому поручено изучить на основе широких многосторонних консультаций вопрос о целесообразности создания правовой базы для разработки, развития и применения искусственного интеллекта, а также возможных компонентов такой правовой базы на основе стандартов Совета Европы в области прав человека, демократии и верховенства права.

3. Ассамблея убеждена в необходимости решительных и оперативных действий со стороны Совета Европы для решения проблем, возникающих в связи с использованием технологий, основанных на искусственном интеллекте, которые могут, среди прочего, мешать функционированию демократических институтов и процессов. Инструменты "мягкого права" и саморегулирования оказались пока что недостаточными для решения этих проблем и защиты прав человека, демократии и верховенства права. Совет Европы находится в выгодном стратегическом положении для выработки необходимых указаний и оказания поддержки в тесном сотрудничестве и координации с другими европейскими и международными институтами и организациями с целью создания глобальной нормативной базы для ИИ.

4. В свете изложенного Ассамблея рекомендует Комитету министров:

---

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 октября 2020 года (см. док. 15150, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-жа Дебора Бергамини).

*Рекомендация 2181 (2020)*

4.1. поддержать предложение о разработке имеющего обязательную юридическую силу документа, регулирующего применение искусственного интеллекта, возможно, в форме конвенции, в частности, с учетом элементов, содержащихся в резолюции 2341 (2020);

4.2. обеспечить, чтобы такой юридически обязывающий документ основывался на комплексном подходе, охватывал весь жизненный цикл систем, основанных на искусственном интеллекте, был адресован всем заинтересованным сторонам и включал в себя механизмы, обеспечивающие применение этого документа.



**Рекомендация 2182 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Правосудие по алгоритму – роль искусственного интеллекта в системе охраны правопорядка и уголовного правосудия**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2342 (2020) "Правосудие по алгоритму – роль искусственного интеллекта в системе охраны правопорядка и уголовного правосудия", которая была принята в контексте работы, проводимой в Совете Европы Специальным комитетом по искусственному интеллекту (САНАИ).

2. Ассамблея напоминает, что на все государства – члены Совета Европы распространяются одни и те же базовые стандарты в области прав человека и верховенства права, в частности стандарты, установленные Европейской конвенцией о правах человека (СЕД №5), в том виде, в каком они толкуются в решениях Европейского суда по правам человека. Она считает, что регуляторная мозаика, т.е. применение различных стандартов в разных странах, может привести к "этическому шопингу", в результате чего разработка и применение приложений с элементами ИИ будут перемещаться в регионы с более низкими этическими стандартами.

3. В связи с этим Ассамблея призывает Комитет министров принять во внимание особенно серьезное потенциальное воздействие на права человека использования искусственного интеллекта в системах охраны правопорядка и уголовного правосудия при оценке необходимости и целесообразности создания европейской нормативно-правовой базы для регулирования применения искусственного интеллекта.

---

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 октября 2020 года (см. док. 15156, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Борис Цилевич).





**Рекомендация 2183 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Предотвращение дискриминации при использовании искусственного интеллекта**

Парламентская ассамблея

1. Ассамблея ссылается на свою резолюцию 2343 (2020), "Предотвращение дискриминации при использовании искусственного интеллекта". Она отмечает, что эта резолюция была принята в связи с работой, проводимой в рамках Совета Европы Специальным комитетом по искусственному интеллекту (САНАИ).
2. Ассамблея напоминает, что равенство и недопущение дискриминации относятся к числу основных прав и что все государства-члены обязаны уважать эти права в соответствии с Европейской конвенцией о правах человека (СЕД №5), как она толкуется в решениях Европейского суда по правам человека, и Европейской социальной хартией (СЕД №35), как она толкуется Европейским комитетом по социальным правам.
3. В связи с этим Ассамблея призывает Комитет министров учитывать особенно серьезное потенциальное воздействие использования искусственного интеллекта на осуществление прав на равенство и недопущение дискриминации при оценке необходимости и целесообразности создания международно-правового механизма, который применялся бы в связи с использованием искусственного интеллекта.

---

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 октября 2020 года (см. док. 15151, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-н Кристоф Лакруа).





**Рекомендация 2184 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Интерфейс "мозг-компьютер": новые права или новые угрозы основным свободам?**

Парламентская ассамблея

1. Ассамблея ссылается на свою резолюцию 2344 (2020), "Интерфейс "мозг-компьютер": новые права или новые угрозы основным свободам?". Она напоминает, что эта резолюция была принята в связи с тем, что в настоящее время в Совете Европы соответствующая работа ведется Комитетом по биоэтике (DH-BIO), который занимается нейротехнологиями, и Специальным комитетом по искусственному интеллекту (CAHAJ).

2. В связи с этим Ассамблея призывает Комитет министров:

2.1. поддержать проводимую в рамках DH-BIO работу по проблемам прав человека и нейротехнологий, в том числе путем расширения его существующего круга ведения, с тем чтобы обеспечить рассмотрение вопроса о возможности защиты "нейроправ" посредством принятия дополнительного протокола к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (СЕД №5);

2.2. при оценке целесообразности создания правовой базы применения искусственного интеллекта учитывать потенциально уникальное и беспрецедентное воздействие на права человека использования искусственного интеллекта в связи с системами интерфейса "мозг-компьютер" (ИМК).

---

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 октября 2020 года (см. док. 15147, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Оливье Бешт).





**Рекомендация 2185 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Искусственный интеллект в здравоохранении: грядущие медицинские, правовые и этические проблемы**

Парламентская ассамблея

1. Хорошее здоровье является предпосылкой полноценной жизни индивидуума и прогресса общества в целом. Искусственный интеллект (ИИ) стал последним технологическим новшеством, все сильнее влияющим на здравоохранение. Как и многие технологические инновации в здравоохранении, он обладает большим потенциалом улучшения здоровья отдельных людей и общества в целом, но при этом его применение сопряжено с рисками для индивидуальных прав и здравоохранения. Кроме того, темпы разработки и внедрения этих технологических новшеств оказались намного выше, чем темпы создания нормативной базы для регулирования их применения, что требует пристального внимания со стороны директивных органов и политиков.

2. Применение ИИ в здравоохранении представляет собой смену парадигмы, которая формируется в здравоохранении в целом путем смещения акцента с болезни и терапии на самостоятельное решение вопросов, связанных со здоровьем, благополучием и профилактикой, и отказа от универсальных протоколов лечения в пользу прецизионного лечения, выстраиваемого для каждого конкретного человека. В этих изменяющихся условиях полное соблюдение прав человека, включая социальные права, должно лежать в основе разработки государственной политики здравоохранения и служить ориентиром для дальнейшего технического прогресса. Это необходимо для обеспечения того, чтобы более зрелые механизмы ИИ могли применяться безопасно с точки зрения соблюдения прав человека и чтобы выгоды от инноваций распределялись в обществе справедливо и равномерно.

3. Парламентская ассамблея отмечает, что научное сообщество настоятельно призывает к проведению общественной дискуссии по вопросу о последствиях применения ИИ в здравоохранении, и подчеркивает необходимость повышения ответственности всех заинтересованных сторон. Политики, включая парламентариев, на национальном, европейском и международном уровне должны лучше понять разнообразные риски, социально-экономические последствия и возможности, связанные с разработкой, развитием и внедрением технологий ИИ в сфере здравоохранения, с тем чтобы добиваться прагматических улучшений и предлагать адекватные варианты

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 октября 2020 года (см. док. 15154, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Селин Сайек Боке).

регулирования, обеспечивающие полное уважение человеческого достоинства и прав человека с помощью правовых и этических норм – по возможности, с глобальным охватом. Это требует совместного междисциплинарного подхода к определению рисков и проблем применения ИИ в сфере здравоохранения.

4. Вспышка COVID-19 заставила сосредоточить внимание на возможной роли ИИ при осуществлении надзора, оценки и обработки данных о заболеваниях в режиме реального времени. Она также возродила столь необходимую дискуссию о признании права на здоровье в качестве одного из основных прав человека, которое должно быть обеспечено с помощью договорно-правовых инструментов и надлежащих систем здравоохранения, которые функционируют публично и обеспечивают всеобщий доступ.

5. Ассамблея с озабоченностью принимает к сведению предупреждение Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) о том, что существующий цифровой разрыв и неравенство (внутри стран и между ними, а также между социальными группами) в сочетании с распространением ИИ могут усугубить неравенство в области здравоохранения и проблемы эффективного доступа к медицинскому обслуживанию, сократить число медицинских работников и снизить их квалификацию, ослабить объективность и усилить "неуважительное лечебное взаимодействие", тем самым де-факто усугубляя неравенство в области здравоохранения и снижая его эффективность. Ассамблея напоминает, что существует широкий глобальный консенсус в отношении основных этических принципов применения ИИ. Она решительно поддерживает усилия ВОЗ по разработке руководства по этическим аспектам применения ИИ в здравоохранении на основе общих взглядов различных заинтересованных сторон, включая Совет Европы и его Ассамблею.

6. Учитывая, что на сегодняшний день частный сектор является движущей силой большинства исследований и разработок в области применения ИИ в здравоохранении, национальным органам здравоохранения следует стратегически подходить к координации политики цифровизации, исследованиям и инвестициям, а также к управлению персональными данными и их использованию с целью обеспечения полной защиты основных прав и достижения здорового баланса между индивидуальными, коммерческими и общественными интересами. В этом контексте Ассамблея подтверждает свой призыв, содержащийся в рекомендации 2166 (2019) "Права человека и предпринимательская деятельность – как выполняется рекомендация CM/Rec(2016)3 Комитета министров?", с тем чтобы не упустить из вида современные вызовы и обязательства государств-членов в соответствии с Европейской социальной хартией (СЕД №№35 и 163), включая право на здоровье.

7. Ассамблея подчеркивает актуальность существующих договорно-правовых документов Совета Европы, в частности Европейской конвенции о правах человека (СЕД №5), Конвенции о правах человека и биомедицине (СЕД №164, "Конвенция Овьедо") и Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СЕД №108) и Протокола о внесении в нее поправок (СДСЕ №223), в связи с преобразованиями в сфере здравоохранения, обусловленными применением искусственного интеллекта. Вместе с тем она считает, что масштабы и глубина этих преобразований и неоспоримое воздействие технологии ИИ на человеческое достоинство и основные права таковы, что Совет Европы, являющийся гарантом прав человека, должен разработать специальный правовой документ о применении ИИ. Поэтому она решительно поддерживает работу Специального комитета по

искусственному интеллекту (САНАИ) по подготовке такого специального договорно-правового документа.

8. Ассамблея отмечает, что неприкосновенность частной жизни, конфиденциальность персональных данных и осознанное согласие являются краеугольными камнями прав пациента во всем мире. В то же время некоторые ограничения на использование персональных данных о состоянии здоровья могут блокировать каналы передачи данных и вызвать искажения, даже ошибки, в анализе, проводимом с применением искусственного интеллекта. Вопрос о том, является ли обезличивание или псевдообезличивание персональных медицинских данных подходящим решением, вызывает споры.

9. Ассамблея приветствует намерение Комитета Совета Европы по биоэтике (DH-BIO) начать работу по вопросам доверия, безопасности и прозрачности при применении искусственного интеллекта в здравоохранении. Ассамблея призывает его применять комплексный подход, продолжать эту работу в приоритетном порядке и стремиться к синергетическому взаимодействию с другими органами Совета Европы, работающими в этой области.

10. Кроме того, Ассамблея считает, что в рамках Конвенции о преступности в киберпространстве (СДСЕ №185) следует продолжить изучение требований кибербезопасности, предъявляемых к медицинским устройствам, оснащенным ИИ (включая имплантируемые и носимые медицинские изделия), в то время как Комитет экспертов по правозащитным аспектам автоматизированной обработки данных и различных форм искусственного интеллекта (MSI-AUT) мог бы дополнить работу DH-BIO, помогая определить ответственность заинтересованных сторон – от разработчиков до регулирующих органов, посредников и пользователей (включая государственные органы, медицинских работников, пациентов и широкую общественность) – в отношении разработки, поддержания, использования и любого ущерба от различных видов применения искусственного интеллекта в медицинских целях.

11. В связи с изложенным Ассамблея рекомендует Комитету министров:

11.1. поручить САНАИ подготовить специальный договорно-правовой документ по вопросам применения ИИ, предпочтительно имеющий обязательную юридическую силу, с глобальным охватом, такой как конвенция, открытая для государств, не являющихся членами, с упором на последствия применения ИИ для прав человека в целом и для права на здоровье в частности;

11.2. привлекать другие профильные органы Совета Европы к работе САНАИ, с тем чтобы надлежащим образом охватить проблемы, связанные со здоровьем, в частности с точки зрения уважения частной жизни, конфиденциальности и защиты чувствительных персональных данных о состоянии здоровья, осознанного согласия и ответственности заинтересованных сторон;

11.3. поручить DH-BIO и Консультативному комитету Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных добиваться синергетического взаимодействия в их работе по подготовке для государств-членов рекомендаций по вопросам надлежащего обращения с данными о состоянии здоровья, с тем чтобы предотвратить любое неправомерное

использование государственными или коммерческим структурами персональных данных с помощью медицинских приложений с элементами ИИ;

11.4. обновить рекомендацию CM/Rec(2016)3 о правах человека и предпринимательской деятельности, с тем чтобы отразить современные вызовы и обязательства государств-членов в соответствии с Европейской социальной хартией (СЕД №№35 и 163), включая право на здоровье.

12. Ассамблея, кроме того, рекомендует Комитету министров призвать государства-члены:

12.1. выработать при участии национальных парламентов целостный национальный подход к использованию искусственного интеллекта в сфере здравоохранения, предусматривающий вовлечение и ответственность широкого круга заинтересованных сторон, а также адекватную оценку социально-экономических и правозащитных последствий, с тем чтобы закрепить полный доступ населения этих стран к государственным медицинским услугам и обеспечить осуществление закрепленного в Европейской социальной хартии права каждого человека на здоровье;

12.2. принимать более активное участие в разработке и внедрении приложений с использованием ИИ для системы здравоохранения на национальном уровне и обеспечивать независимую оценку и отбор таких приложений сторонними организациями, а также разработать исчерпывающий порядок выдачи разрешений на их внедрение, в частности в службах здравоохранения, в целях противодействия рискам для индивидуальных прав и здоровья населения в соответствии с принципом предосторожности;

12.3. изучить юридические и технические варианты сертификации и валидации на национальном и европейском уровне приложений с элементами ИИ, разработанных как государственными, так и коммерческими структурами (включая конечный продукт и все этапы процесса разработки ИИ) для служб здравоохранения;

12.4. укреплять национальные механизмы оценки воздействия на права человека любых приложений с использованием ИИ в сфере здравоохранения;

12.5. гарантировать, чтобы приложения с использованием ИИ в сфере здравоохранения не заменяли полностью оценку, даваемую человеком, и чтобы принимаемые таким образом решения по вопросам оказания профессиональной медицинской помощи всегда утверждались должным образом подготовленными медицинскими специалистами;

12.6. разработать правовую базу, позволяющую точно определять ответственность тех, кто осуществляет разработку, внедрение, обслуживание и использование медицинских приложений на базе искусственного интеллекта (включая имплантируемые и носимые медицинские приборы) в национальном и общеевропейском контексте, пересмотреть ответственность заинтересованных сторон за риски и вред, связанные с такими приложениями, и обеспечить наличие

регулирующих органов и правоохранительных механизмов, гарантирующих применение этой законодательной базы;

12.7. обсудить вопрос о том, как совместить требование о надежной защите персональных данных и необходимость использования определенных типов персональных данных о состоянии здоровья в общественных интересах в контексте применения в сфере здравоохранения средств расширения возможностей человека с элементами искусственного интеллекта, с учетом необходимости соблюдения прав человека, в том числе в отношении повышения готовности регулирующих органов к прогнозированию, и организовывать меры по противодействию пандемии;

12.8. ускорить присоединение, если этого еще не сделано, к Конвенции Овьедо и протоколам к ней, а также к Протоколу о внесении изменений в Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных;

12.9 адаптировать свои системы образования и профессиональной подготовки путем включения в учебные программы школ и медицинских учебных заведений курсов ознакомления с ИИ, обращая особое внимание на этические принципы применения ИИ и ответственное использование приложений с использованием ИИ;

12.10. увеличить инвестиции в создание необходимой цифровой инфраструктуры для преодоления существующего цифрового разрыва и обеспечения того, чтобы инновации с элементами ИИ не усугубляли существующего неравенства в области здравоохранения;

12.11. провести общенациональные дискуссии по вопросу об использовании ИИ в сфере здравоохранения, с тем чтобы повысить осведомленность населения и медицинских работников как о рисках, так и о преимуществах, связанных с использованием приложений с элементами ИИ для оздоровления и оказания медицинской помощи, в частности в отношении некоторых приложений, разработанных коммерческими структурами и уже выведенных на рынок благодаря сохраняющимся лакунам в системе правового регулирования;

12.12. рассмотреть варианты согласования взаимосвязей между национальными сетями данных и базами медицинских данных, с тем чтобы обеспечить функционирование отвечающих правозащитным требованиям каналов связи для анализа данных с использованием ИИ и создания "обучающихся медицинских систем".





**Рекомендация 2186 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Искусственный интеллект и рынки труда: друг или враг?**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2345 (2020) "Искусственный интеллект и рынки труда: друг или враг?". Она вновь заявляет о поддержке работы Специального комитета по искусственному интеллекту (САНАИ) по созданию правовой основы для разработки, развития и применения искусственного интеллекта (ИИ), предполагающей проведение широких многосторонних консультаций и основанной на базовых ценностях Совета Европы.

2. Ассамблея с озабоченностью отмечает продолжающееся развертывание систем с элементами ИИ коммерческими и государственными структурами, что может привести к далекоидущим последствиям для основных прав человека и человеческого достоинства, в том числе в контексте занятости, в то время как меры регулирования и надзора за применением ИИ по-прежнему носят крайне ограниченный характер. Она полагает, что Совету Европы пора приступить к разработке всеобъемлющего нормативного документа об ИИ, такого как открытая для государств, не являющихся членами Совета Европы, конвенция, в основу которой будут положены коллективная мудрость, общие ценности и общеевропейское видение будущего.

3. В этой связи Ассамблея призывает Комитет министров начать процесс разработки всеобъемлющего европейского правового документа по ИИ, который предусматривал бы также необходимость усиления защиты социальных прав, связанных с трудовой деятельностью.

---

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 октября 2020 года (см. док. 15159, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Штефан Шеннах).





**Рекомендация 2187 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Правовые аспекты эксплуатации "автономных" транспортных средств**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2346 (2020) "Правовые аспекты эксплуатации "автономных" транспортных средств". Она напоминает, что эта резолюция была принята в связи с тем, что соответствующая работа ведется в рамках Совета Европы Специальным комитетом по искусственному интеллекту (САНАИ).

2. В этой связи Ассамблея призывает Комитет министров при оценке необходимости и целесообразности создания механизма нормативно-правового регулирования для искусственного интеллекта принимать во внимание особенно серьезное потенциальное воздействие на права человека использования искусственного интеллекта в автоматизированных системах вождения.

---

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 октября 2020 года (см. док. 15143, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Зия Алтунялдыз).





**Рекомендация 2188 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## Принципы и гарантии адвокатской деятельности

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея напоминает о своей резолюции 2348 (2020) "Принципы и гарантии адвокатской деятельности".
2. Ассамблея приветствует конструктивный первоначальный ответ Комитета министров на ее обращение, содержащееся в рекомендации 2121 (2018) "К вопросу о разработке Европейской конвенции о профессии адвоката", и принимает к сведению текущую работу Европейского комитета по правовому сотрудничеству по вопросу о целесообразности такой конвенции.
3. Ассамблея вновь обращается к Комитету министров с призывом в приоритетном порядке приступить к разработке и принятию юридически обязывающего документа и повторяет содержащийся в рекомендации 2121 (2018) призыв создать платформу для защиты адвокатов от любого вмешательства в их профессиональную деятельность.
4. Ассамблея напоминает Комитету министров о необходимости законодательного обеспечения прав на справедливое судебное разбирательство путем создания условий равенства между обвинением и защитой в состязательном процессе, а также обеспечения безопасности адвокатов наряду с другими участниками судебного процесса (включая судей, следователей и прокуроров) при осуществлении ими своей профессиональной деятельности.

---

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 23 октября 2020 года (см. док. 15152, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Александр Башкин).



**Резолюции  
2335- 2348**



*Неофициальный перевод*

**Резолюция 2335 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Наркополитика и права человека в Европе: базовое исследование**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея приветствует недавние глобальные обязательства по рассмотрению и решению социальных проблем, связанных с психоактивными веществами (далее – "наркотики"), при полном соблюдении всех прав человека и основных свобод и активизации поиска устойчивого всеобъемлющего сбалансированного научного подхода. Она напоминает о своих призывах разработать европейскую конвенцию об активизации борьбы с наркотиками через систему здравоохранения (резолюция 1576 (2007)).

2. Ассамблея отмечает наличие убедительных доказательств того, что чисто репрессивная политика, не учитывающая реалии употребления наркотиков и наркозависимости, оказалась контрпродуктивной и привела к широкомасштабным нарушениям прав человека. К ним относятся крайне пагубные последствия в сфере здравоохранения, а также повышение смертности, насилие и коррупция, дискриминация, стигматизация и маргинализация, несоразмерно суровые наказания и переполненность тюрем.

3. Принцип субсидиарности предоставляет государствам-членам Совета Европы значительную свободу действий при разработке наркополитики в рамках их обязательств по международному праву, включая Европейскую конвенцию о правах человека (СЕД №5). В этой связи Ассамблея приветствует недавнее опубликование органами ООН, государствами и гражданским обществом Международных руководящих принципов по правам человека и наркополитике. Государствам-членам следует оценить, соответствуют ли преднамеренные и непреднамеренные последствия мер по борьбе с наркотиками международным стандартам в области прав человека и здравоохранительному подходу, и должным образом адаптировать эти меры.

4. В связи с этим Ассамблея призывает государства-члены:

---

<sup>1</sup> *Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 12 октября 2020 года (см. док. 15086, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-жа Ханна Барделл, и док. 15114, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Джозеф О'Рейли).*

См. также рекомендацию 2177 (2020).

4.1. оптимизировать защиту прав человека при осуществлении мер по борьбе с наркотиками, в частности:

4.1.1. поощрять в сфере здравоохранения подходы, исключаящие стигматизацию действиями или высказываниями и защищающие потребителей наркотиков от дискриминации, изоляции и предубеждений;

4.1.2. обеспечить, чтобы мониторинг, оценка и государственное финансирование наркополитики, были прозрачными, устойчивыми, адекватными и должным образом учитывали права человека;

4.1.3. рассмотреть вопрос о передаче общей компетенции по координации наркополитики от министерств внутренних дел министерствам здравоохранения;

4.1.4. определить соответствующие показатели эффективности наркополитики с точки зрения выполнения международных обязательств в области прав человека и достижения глобальных целей в области устойчивого развития, включая показатели, отражающие прямое воздействие наркополитики на людей;

4.1.5. использовать точные, надежные и объективные методы сбора данных о воздействии национальной наркополитики на здоровье, преступность и равенство, действуя в тесном сотрудничестве с региональными и международными сетями, способствующими применению эффективных, научно обоснованных и основанных на правах человека инструментов и стандартов во всех областях наркополитики (включая лиц, употребляющих наркотики, и другие затрагиваемые сообщества, а также организации гражданского общества и экспертов по вопросам разработки, применения, мониторинга и оценки законов и мер по борьбе с наркотиками), уделяя особое внимание сбору и распространению дезагрегированных по полу и возрасту данных об употреблении наркотиков детьми и сопутствующем вреде, а также о характере вовлечения детей в незаконную торговлю наркотиками;

4.2. обеспечивать, чтобы меры по профилактике употребления наркотиков были научно обоснованными, соразмерными и адаптированными к различным социальным условиям, возрастным группам и уровням риска, в частности:

4.2.1. считать приоритетом объективное и точное информирование и просвещение относительно опасности наркотиков для здоровья и безопасности людей, которые их употребляют (особенно детей и молодежи), а также других людей;

4.2.2. принять все необходимые меры, обеспечивающие соблюдение прав человека, включая законодательные, административные, социальные, образовательные меры и меры по наращиванию потенциала, в целях защиты детей от незаконного употребления наркотиков, в том числе гарантируя наличие и доступность соответствующих услуг по

профилактике, снижению вреда и лечению с учетом их потребностей, а также предотвращения использования детей в сфере незаконного производства и оборота наркотиков;

4.2.3. обеспечивать безопасность путем предоставления информации об услугах, связанных с наркотиками, более безопасных вариантах употребления наркотиков и тестировании на наркотики с целью предотвращения потребления ненадежных и потенциально смертельных уличных наркотиков;

4.3. использовать меры по снижению опасности и вреда, а также услуги по лечению и реабилитации как инструменты уменьшения неблагоприятных медицинских и социальных последствий употребления наркотиков, что в большей степени соответствует правозащитному подходу, в частности:

4.3.1. лечить обусловленные наркотиками расстройства и зависимость как сложные хронические и рецидивирующие заболевания, чреватые социальной маргинализацией;

4.3.2. пересмотреть законы, политику и практику, которые могут неблагоприятно влиять на добровольный и недискриминационный доступ наркозависимых людей к качественным услугам по снижению рисков и вреда, а также к медицинским услугам;

4.3.3. уделять особое внимание медицинским и социальным потребностям лиц, употребляющих наркотики, из наиболее маргинализированных слоев общества, а также особым потребностям женщин, детей и подростков;

4.3.4. уделять приоритетное внимание мерам по охране здоровья и социальной поддержке по месту жительства для лечения и реабилитации наркозависимых;

4.3.5. обеспечить эквивалентный и непрерывный уход за людьми, употребляющими наркотики, в тюрьмах и других местах лишения свободы, а также охранять здоровье наркозависимых заключенных;

4.3.6. обеспечить, чтобы люди давали осознанное согласие до начала программ лечения и реабилитации, а также отказываться от практики назначения судами лечения наркозависимых лиц без их согласия;

4.3.7. обеспечить, чтобы лечение наркозависимости не было связано с пытками, бесчеловечным или унижающим достоинство обращением, принудительным трудом или другими нарушениями прав человека;

4.4. обеспечить, чтобы при принятии в рамках системы уголовного правосудия мер реагирования на преступления, связанные с наркотиками, соблюдались права человека, обеспечивались правовые и надлежащие процессуальные гарантии, касающиеся уголовного судопроизводства, в частности:

4.4.1. обеспечить отказ от практики произвольных арестов и задержаний, а также чрезмерного применения силы и вынесения несоразмерно суровых приговоров в отношении лиц, употребляющих наркотики, а также оперативно расследовать сообщения о таких злоупотреблениях и принимать надлежащие меры в соответствии с международными стандартами;

4.4.2. использовать все предусмотренные варианты действий, прежде чем лишать свободы за правонарушения, связанные с наркотиками;

4.4.3. в отношении детей – придерживаться принятых Советом Европы принципов дружественного к детям правосудия, нацеленных, в первую очередь, на выведение детей из системы уголовного правосудия и содействие реабилитации, а не наказанию;

4.4.4. организовать обучение сотрудников правоохранительных органов по вопросам уменьшения вреда и активизировать усилия по защите здоровья населения и прав человека, в том числе путем налаживания конструктивного взаимодействия и партнерства между сотрудниками правоохранительных органов и медицинскими работниками;

4.4.5. активизировать национальное, региональное и международное сотрудничество и усилия для эффективного противодействия организациям наркобизнеса и транснациональным организованным преступным группам;

4.4.6. отказываться от поддержки международного сотрудничества в сфере борьбы с наркотиками, если оно приводит к казням, незаконному задержанию или лишению свободы за преступления, связанные с наркотиками;

4.5. в процессе разработки и осуществления наркополитики обеспечивать равную и эффективную защиту людей, употребляющих наркотики, от всевозможной дискриминации. Наркополитика должна быть гендерно-чувствительной, учитывать социально-экономические факторы и реагировать на дифференцированные потребности, риски и вред, с которым сталкиваются, в частности, некоторые члены общества, включая женщин, детей и молодежь, этнические сообщества, сообщества мигрантов и ЛГБТИ, работников секс-индустрии и бездомных, а также представителей других уязвимых групп.

5. Принимая во внимание предстоящую 50-ю годовщину создания в рамках Совета Европы Группы по сотрудничеству в борьбе со злоупотреблением наркотиками и их незаконным оборотом ("Группа Помпиду") и ожидаемый пересмотр ее устава в 2021 году, Ассамблея признает важную роль, которую она играет в качестве платформы сотрудничества государств-членов в области наркополитики. Она призывает государства-члены, которые не являются членами Группы Помпиду, присоединиться к ней, а все государства-члены – в полной мере участвовать в ее деятельности.

6. Ассамблея призывает Конгресс местных и региональных властей Совета Европы рассмотреть вопрос о поддержке разработки на местном и региональном уровне мер

*Резолюция 2335 (2020)*

наркополитики правозащитного характера и обеспечить, чтобы каждая страна и регион, опираясь на эти руководящие принципы, могли осуществлять такие меры, которые соответствуют их потребностям.



**Резолюция 2336 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Пора действовать: политическая реакция Европы на борьбу с манипулированием спортивными соревнованиями**

Парламентская ассамблея

1. Концепция честного спорта переживает решающий исторический момент в связи с недавним вступлением в силу Конвенции Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями (СДСЕ № 215, Магглингенская конвенция) и предстоящим учреждением осенью 2020 года Комитета по контролю за выполнением.

2. Государства – члены Совета Европы должны принять соответствующие законы и санкции для защиты честного спорта от манипулирования, а также разработать программы информирования и подготовки по вопросам соблюдения морально-этических норм в спорте, чтобы все спортсмены, тренеры и лица, заинтересованные в результатах соревнований, понимали принципы "честной игры" и умели распознавать факты манипулирования спортивными соревнованиями, противостоять им и сигнализировать о них. Тем не менее, Парламентская ассамблея напоминает, что манипулирование спортивными соревнованиями – это одна из глобальных сфер деятельности организованной преступности, часто связанная с отмыванием денег, коррупцией, взяточничеством или незаконными ставками, и эффективно бороться с ним можно только взяв на себя общие политические обязательства и наладив юридически обязывающее международное сотрудничество в области обмена информацией, защиты данных, правоприменения и уголовного правосудия.

3. Ассамблея сожалеет, что за пять лет только 7 государств – членов Совета Европы ратифицировали Конвенцию, 31 государство подписало, но не ратифицировало ее, а в 19 государствах, подписавших Конвенцию, процесс ратификации затянулся ввиду применения внутренних процедур принятия решений в Европейском союзе. Андорра, Босния и Герцеговина, Ирландия, Мальта, Монако, Румыния, Северная Македония, Турция, Чешская Республика и Швеция не подписали Конвенцию.

4. Многие правительства приняли конкретные меры и прилагают значительные усилия, которые заслуживают высокой оценки. На сегодняшний день функционируют 32 национальные платформы, несмотря на то, что некоторые из них не имеют формального механизма; многие страны обновили свое законодательство с учетом

---

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 12 октября 2020 года (см. док. 15116, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Рональд Рино Бюхель).

См. также рекомендацию 2178 (2020).

положений Конвенции, активно развивается сотрудничество в рамках неформальных сетей. Вместе с тем Ассамблея полагает, что в целом вопросы честного спорта по-прежнему не относятся к числу наиболее важных политических проблем; это отнюдь не способствовало выходу из сохраняющегося институционального тупика, возникшего ввиду позиции Мальты в отношении включенного в Конвенцию определения *"незаконные ставки на спортивные соревнования"*. Ассамблея не находит другого оправдания позиции Мальты, кроме стремления намеренно воспрепятствовать ее вступлению в силу – либо посредством юридических маневров и попыток изменить Конвенцию, либо просто затягивая проведение необходимых реформ в самой стране.

5. Эта тупиковая ситуация продолжает порождать дискомфорт как в институтах Европейского союза (ЕС), так и среди государств – членов ЕС. Ассамблея приветствует недавнее решение совещания Совета министров спорта ЕС, на котором министры договорились *"изучить вместе с Комиссией пути выхода из тупика в отношении Конвенции Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями ..."*, с тем чтобы дать возможность ЕС и всем его государствам-членам завершить внутренние процессы ратификации и как можно скорее присоединиться к Конвенции".

6. Ассамблея осуждает новую попытку Мальты внести изменения в содержащееся в Конвенции определение *"незаконные ставки на спортивные соревнования"* в соответствии с положениями ее статьи 38 в стремлении другими средствами добиться своей цели и выхолостить существующее определение, тем самым существенно ослабляя созданную в рамках Конвенции систему. Ассамблея выступает против любых шагов, ведущих к внесению поправок в Конвенцию вскоре после ее вступления в силу. Она напоминает, что поправки к Конвенции, если таковые будут внесены, должны основываться на опыте ее применения и быть направлены на укрепление системы и обеспечение ее соответствия меняющимся условиям, но никак не на ее ослабление. Запрос о внесении поправки парализует эффективное применение Конвенции. Кроме того, это бросило бы тень на нормотворческую деятельность Совета Европы и создало заслуживающий сожаления прецедент, который может открыть возможности для оспаривания положений новых конвенций Совета Европы после их принятия.

7. Ассамблея обеспокоена тем, что затянувшаяся тупиковая ситуация серьезно препятствует решению многих вопросов, требующих неотложного внимания международного сообщества, включая введение более строгих правил ответственного регулирования букмекерской деятельности. Она также препятствует созданию эффективных механизмов обмена данными, сотрудничеству судебных органов и созданию механизмов обмена оперативной информацией и ограничивает возможности эффективного решения ключевых вопросов, связанных, в частности, с транспарентностью и конфликтом интересов, а также с предотвращением злоупотреблений положением спонсора, поставщика данных, представителя службы отслеживания соблюдения морально-этических норм, совладельца спортивного клуба или лица, заинтересованного в результатах соревнований, в целях облегчения манипулирования спортивными соревнованиями или недобросовестного использования инсайдерской информации.

8. Государственные органы уже в течение длительного времени не могут решить многочисленные проблемы, связанные с противодействием манипулированию спортивными соревнованиями, и в частности понять сложный характер проблем и найти эффективные методы борьбы с сопутствующей преступностью, коррупцией и

отмыванием денег, работая в тесном контакте с другими структурами. Для этого необходимо, чтобы спортивные организации, букмекерские конторы, а также национальные правоохранительные и судебные органы совместно выступали с единых позиций для борьбы с коррупцией и злоупотреблениями в спорте, а букмекерские конторы и регулирующие их деятельность органы должны разработать и осуществлять конкретные меры по предупреждению и сдерживанию тех, кто пытается действовать преступными методами. Пришло время действовать. Дальнейшее промедление лишь сыграет на руку преступным сообществам и подорвет ценности спорта, что в свою очередь поставит под угрозу ценности демократии, верховенства права и прав человека. Это особенно опасно в нынешних условиях, учитывая пагубное воздействие COVID-19 на финансовую устойчивость спорта, что чревато дальнейшим распространением практики отмывания денег, незаконных ставок и манипулирования спортивными соревнованиями.

9. В свете изложенного Ассамблея призывает государства – члены и государства – наблюдатели Совета Европы:

9.1. в отношении ратификации Магглингенской конвенции:

9.1.1. незамедлительно подписать и ратифицировать Конвенцию, если это еще не сделано;

9.1.2. воздерживаться от любых действий, которые могут привести к ослаблению каких-либо положений Конвенции и межправительственного сотрудничества, которому она способствует;

9.1.3. в частности, Мальте предлагается перестать искать новые пути внесения поправок в определение "*незаконные ставки на спортивные соревнования*", закрепленное в Конвенции, и искренне взять курс на присоединение к ней для отстаивания своих позиций в качестве полноправного члена в рамках Комитета по контролю за выполнением;

9.2. в отношении выполнения положений Магглингенской конвенции – до или после ее ратификации:

9.2.1. действуя согласно "Магглингенской дорожной карте", держать в поле зрения или проводить оценку основных угроз, возникающих в результате различных видов манипулирования спортивными соревнованиями, с целью определения ключевых приоритетных областей и составления стратегической "дорожной карты" для поддержки официального применения и деятельности национальных платформ;

9.2.2. выделять надлежащие ресурсы для обеспечения эффективного применения национального законодательства по борьбе с манипулированием спортивными соревнованиями, принимая активные предметные меры по частичному или полному прекращению государственного финансирования любых спортивных организаций, которые не проводят эффективных программ профилактики и подготовки или не применяют правила по борьбе с манипулированием спортивными соревнованиями;

9.2.3. расширять охват и помощь, оказываемую спортивным руководящим органам, с целью повышения уровня осведомленности, профилактики, образования и подготовки широкого круга участников и лиц, заинтересованных в результатах соревнований, начиная с низового уровня и заканчивая спортом высших достижений;

9.2.4. сотрудничать с Секретариатом Совета Европы и Комитетом по контролю за выполнением Конвенции для обеспечения того, чтобы национальные стратегии и планы действий по обеспечению соблюдения морально-этических норм в спорте и в букмекерской деятельности были открытыми, соответствовали Конвенции и подпитывали мероприятия, способствующие осуществлению Магглингенской конвенции.

10. Ассамблея настоятельно призывает учреждения Европейского союза искать быстрое решение для устранения препятствий, мешающих государствам – членам ЕС ратифицировать Конвенцию, с тем чтобы его Комитет по контролю за выполнением Конвенции начал свою работу с максимальным числом государств-участников. Она надеется, что страна, председательствующая в Европейском союзе, могла бы с этой целью включить вопрос о ратификации Магглингенской конвенции в повестку дня предстоящего заседания Комитета постоянных представителей правительств государств-членов при Европейском союзе (COREPER I) и что Европейский парламент будет активно способствовать положительному решению этого вопроса.

11. Ассамблея напоминает, что национальные парламенты призваны играть ключевую роль в принятии законодательства и осуществлении надзора за деятельностью правительств, и в частности, когда речь идет о трансграничном и межсекторальном взаимодействии. В связи с этим она призывает членов профильных комитетов национальных парламентов:

11.1. 31 государства, правительства которых подписали Конвенцию, содействовать ее скорейшей ратификации;

11.2. стран, которые не подписали Конвенцию, указать причины задержек или препятствий, мешающих правительствам подписать Конвенцию и рекомендовать им подписать ее.



**Резолюция 2337 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## Демократии перед лицом пандемии COVID-19

Парламентская ассамблея

1. Пандемия COVID-19 стала наиболее масштабным кризисом в области здравоохранения, с которым мир столкнулся в недавней истории. Она уже унесла более миллиона жизней на всех континентах и привела к беспрецедентным, многогранным, обширным и, возможно, долгосрочным последствиям для социальной, экономической и политической жизни наших обществ. Она также стала своего рода краш-тестом для систем и институтов управления на национальном и международном уровне.

2. Ввиду исключительного характера этого кризиса в области здравоохранения правительства стран Европы в условиях нехватки времени приняли целый ряд неотложных чрезвычайных мер, направленных на то, чтобы остановить, задержать или ограничить распространение вируса. Эти меры, независимо от того, введены они в действие в условиях чрезвычайного положения или в других особых ситуациях, значительно повлияли на повседневную, профессиональную и социальную жизнь людей, на осуществление ими основных прав, а также на функционирование и сбалансированность демократических институтов и процессов.

3. Парламентская ассамблея, поддерживая государства и государственные органы, уделяющие приоритетное внимание спасению жизней и защите населения, подчеркивает, что демократия, права человека и верховенство права не должны стать сопутствующим ущербом от пандемии. Никакая чрезвычайная ситуация в области здравоохранения не может использоваться в качестве предлога для разрушения демократических завоеваний.

4. Ассамблея отмечает, что чрезвычайные ситуации, особенно когда чрезвычайное положение объявляется официально, как правило влияют на систему сдержек и противовесов. Она предупреждает об опасности злоупотребления чрезвычайными полномочиями со стороны правительств, в частности, для того, чтобы заставить замолчать оппозицию и ограничить права человека. В этом контексте Ассамблея подчеркивает, что все чрезвычайные меры по противодействию пандемии должны быть

---

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 13 октября 2020 года (см. док. 15157, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Ян Лидделл-Грейнджер, и док. 15164, заключение Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), докладчик: г-жа Юлия Лёвочкина).

См. также рекомендацию 2179 (2020).

ограничены по времени и не должны превышать срок действия чрезвычайной ситуации, в связи с которой они были приняты.

5. Ассамблея подчеркивает, что парламенты как краеугольный камень демократии должны продолжать выполнять свою тройную функцию – представительскую, законодательную и надзорную, причем значимость последней из них повышается в чрезвычайных ситуациях, когда исполнительная власть приобретает дополнительные полномочия. Непрерывность деятельности парламента и широкое освещение его работы во время чрезвычайной ситуации в области здравоохранения не менее важны, поскольку они позволяют всем основным политическим силам быть представленными и участвовать в демократическом процессе принятия решений, обеспечивая таким образом легитимность власти. Политики должны встать над партийными интересами и действовать максимально ответственно, чтобы свести к минимуму ущерб, наносимый населению, экономике, социальным структурам и государственным институтам; устранять причины кризиса и совместно разрабатывать планы восстановления после пандемии, также позволяющие подготовиться к будущим кризисам.

6. Ассамблея сознает, что соответствие чрезвычайных мер демократическим стандартам нельзя оценивать в отрыве от конституционных основ и правопорядка конкретной страны, а также демократической практики. И хотя никакой внутренний контекст не может служить оправданием отхода от демократических процедур и принципов, соблюдение той или иной страной своих обязательств следует оценивать в контексте данной конкретной страны.

7. Особое значение во время кризиса приобретает доверие граждан к государственной власти, демократическим институтам и процессам. Сокращение масштабов общественной дискуссии и ограничение функционирования ключевых элементов демократической системы может не только подорвать демократию как таковую, но и негативно отразиться на восприятии населением любой чрезвычайной политики и мер, принимаемых для устранения первичных причин кризиса и защиты населения, а также на эффективности такого рода мер.

8. С учетом этих элементов и в соответствии с принципами, применимыми к чрезвычайным ситуациям, разработанными Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия), Ассамблея призывает государства-члены и государства-наблюдатели, а также государства, парламенты которых имеют статус наблюдателя или партнера в укреплении демократии, уважать систему демократических сдержек и противовесов и, в частности, руководствоваться при возникновении чрезвычайной ситуации в области здравоохранения следующими принципами:

8.1. ограничивать, как по времени, так и по сфере действия, чрезвычайное положение и/или применение законов о чрезвычайном положении и постановлений исполнительной власти, которые должны приниматься в рамках Конституции и соответствовать международным стандартам, в частности тем, которые установлены Европейской конвенцией о правах человека;

8.2. обеспечивать, чтобы парламенты имели полномочия:

8.2.1. осуществлять регулярный контроль на всех этапах процедуры, связанной с чрезвычайной ситуацией в области здравоохранения (а именно, ее объявлением, продлением или прекращением);

8.2.2. рассматривать и, в случае необходимости, отменять любые чрезвычайные постановления, принятые исполнительной властью с использованием полномочий, обычно принадлежащих законодателю;

8.2.3. проводить разбирательства и расследования в отношении осуществления чрезвычайных полномочий даже после прекращения чрезвычайного положения в области здравоохранения;

8.3. воздерживаться от внесения долговременных изменений в законодательство, в частности, в избирательное законодательство, а также от принятия конституционных поправок, органических законов и проведения других долгосрочных фундаментальных реформ и референдумов, в особенности конституционных референдумов, до окончания чрезвычайного положения;

8.4. давать оппозиции возможность реально участвовать в объявлении или любом продлении чрезвычайного положения, а также в последующей проверке постановлений о чрезвычайных мерах, в частности, путем введения требования о наличии квалифицированного большинства при продлении чрезвычайного положения;

8.5. уважать принцип лояльного сотрудничества и взаимного уважения между национальными, региональными и местными органами власти;

8.6. обеспечивать как можно более регулярное предоставление гражданам доступной, понятной, полной и точной информации, открывая доступ средств массовой информации к государственным учреждениям, гарантируя тем самым прозрачность и поощряя общественную дискуссию.

9. Ассамблея приветствует тот факт, что с момента начала пандемии COVID-19 парламенты большинства государств – членов Совета Европы продолжают без перерыва выполнять свои уставные обязанности, связанные с представлением интересов граждан, рассмотрением нового законодательства, призванного смягчить последствия пандемии, и осуществлением надзора за чрезвычайными мерами, принимаемыми правительствами. Они гибко и творчески адаптировали свою работу к чрезвычайным обстоятельствам, возникшим в результате пандемии, сочетая в различной степени такие меры, как сокращение количества пленарных заседаний и ограничение числа членов, которые могут присутствовать на них, ограничение работы в режиме пленарного заседания до минимально необходимого уровня (т.е. для рассмотрения чрезвычайного законодательства, связанного с пандемией, и рассмотрения чрезвычайных мер, введенных правительством); расширение использования современных коммуникационных технологий и платформ, а также предоставление возможности онлайн-участия в заседаниях комитетов, пленарных заседаниях и даже в голосовании, создание новых специальных структур контроля и подотчетности в отношении принимаемых правительством мер по противодействию пандемии.

10. Ассамблея сознает, что поиск специальных решений для продолжения парламентской работы был нелегкой задачей, и в связи с этим могли возникнуть вопросы процедуры, компетенции, полномочий, приоритетов, отношений между большинством и оппозицией и внутри партийных групп, а также отношений с правительством и гражданами. Поэтому она призывает парламенты государств – членов Совета Европы и государств-наблюдателей, а также парламенты, которые имеют статус наблюдателей или партнеров в укреплении демократии, проанализировать свой опыт работы во время пандемии и использовать его для подготовки к любому будущему кризису, и в частности:

10.1. внести, предпочтительно на основе межпартийного соглашения, необходимые изменения в свои внутренние структуры, правила и процедуры с целью обеспечения непрерывного выполнения парламентских функций в чрезвычайных ситуациях;

10.2. тщательно оценить работу правительств по противодействию пандемии, в частности осуществление чрезвычайных полномочий, реализацию стратегии выхода и обеспечение готовности к возможным новым волнам пандемии;

10.3. проанализировать и, при необходимости, пересмотреть законодательство о чрезвычайных ситуациях таким образом, чтобы оно обеспечивало максимальную эффективность при полном соблюдении основополагающих принципов демократии, уважения прав человека и верховенства права;

10.4. рассмотреть вопрос о предоставлении оппозиции права председательствовать в соответствующих комитетах по расследованию;

10.5. обмениваться опытом и эффективными методами борьбы с пандемией с парламентами других стран, в частности, используя в качестве платформ многосторонние парламентские ассамблеи и сотрудничая с зарубежными партнерами.

11. Ассамблея отмечает, что после вспышки пандемии COVID-19 в некоторых государствах – членах Совета Европы выборы разного уровня были отложены, тогда как в других странах их организация вызвала споры либо по поводу правомерности проведения выборов во время пандемии, либо по поводу конкретных условий. Ассамблея призывает государства-члены применять следующие принципы, разработанные Венецианской комиссией, при принятии решения о проведении или переносе выборов во время чрезвычайной ситуации в области здравоохранения:

11.1. обеспечить, чтобы такая отсрочка была предусмотрена законом, была необходимой, пропорциональной и ограниченной по времени;

11.2. привлекать все политические партии, кандидатов и другие заинтересованные стороны, включая органы здравоохранения и экспертов, к обсуждению вопроса о возможном переносе выборов; может потребоваться квалифицированное большинство в парламенте, особенно в случае переноса выборов на продолжительный срок; следует предусмотреть возможность контроля со стороны национального независимого и беспристрастного суда;

- 11.3. обеспечивать соблюдение условий всеобщего, равного, свободного, тайного и прямого голосования, в том числе гарантируя проведение открытой и честной избирательной кампании и конструктивных публичных дебатов;
- 11.4. оценивать, в какой степени можно компенсировать ограничения на обходы избирателей по месту жительства или на проведение публичных митингов путем использования государственных или частных средств массовой информации или Интернета, включая социальные сети; особое внимание следует уделять обязанности органов власти сохранять нейтралитет, а также обязанности вещательных средств массовой информации освещать избирательные кампании объективно, сбалансированно и беспристрастно в рамках своей обычной сетки вещания;
- 11.5. рассмотреть возможность использования различных способов голосования, таких, как голосование по почте, голосование с использованием мобильных урн, голосование через Интернет или голосование по доверенности, если это предусмотрено законом и если соблюдены условия всеобщего, свободного, тайного и прямого голосования.
12. Ассамблея отмечает, что организация выборов во время чрезвычайной ситуации в области здравоохранения создает правовые и практические проблемы для наблюдения за выборами, повышая тем самым вероятность возможной фальсификации и подтасовки результатов выборов. Учитывая важность своей роли по наблюдению за выборами, Ассамблея постановляет рассмотреть варианты осуществления миссий по наблюдению за выборами в такой чрезвычайной ситуации в координации с организациями-партнерами в рамках международных миссий по наблюдению за выборами.
13. Наблюдение за выборами должно оставаться важным инструментом оценки избирательного процесса. С учетом возможных ограничений на присутствие международных наблюдателей, а также более широкого использования альтернативных механизмов голосования для замены очного голосования в результате пандемии Ассамблея должна разработать альтернативные методы оценки выборов. Ассамблея подчеркивает, что оценка избирательного процесса выходит далеко за рамки физического наблюдения в день (дни) проведения выборов.
14. Ассамблея, в соответствии со своей резолюцией 2329 (2020) и рекомендацией 2174 (2020) "Уроки на будущее в связи с эффективными мерами противодействия пандемии COVID-19 при соблюдении прав человека", подчеркивает настоятельную необходимость в основанном на фактах, координируемом на международном уровне и обеспечивающем соблюдение прав человека подходе к кризисам в области здравоохранения. Перед лицом одной пандемии – и неизбежной следующей пандемии, – угрожающей человечеству, сформировавшаяся в международных отношениях атмосфера соперничества между державами должна уступить место многостороннему сотрудничеству и отказу от местнических интересов.
15. Наличие подлинно конструктивной системы многосторонних отношений имеет важнейшее значение для прогнозирования и устранения реальных угроз, для восстановления доверия к межправительственным институтам, а также для преодоления далеко идущих медицинских, экономических, политических, инфраструктурных и

социальных последствий нынешнего кризиса. В этом контексте многосторонние организации, такие как Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), играют центральную роль в поиске общих решений общих проблем и нуждаются в поддержке со стороны всех государств-членов, включая надлежащее финансирование для принятия оперативных мер и подготовки основанных на фактических данных рекомендаций.

16. В свете изложенного Ассамблея призывает государства-члены и государства-наблюдатели, а также государства, парламенты которых имеют статус наблюдателей или партнеров в укреплении демократии:

16.1. стремиться к тому, чтобы все мировое сообщество сосредоточилось на обеспечении готовности к пандемиям и противодействии им и поддерживать такую готовность, а также добиваться укрепления доверия между всеми государствами и формирования у них чувства общности цели;

16.2. позитивно реагировать на призыв Совета Безопасности Организации Объединенных Наций обеспечить всеобщее и незамедлительное прекращение военных действий во всех ситуациях и признать настоятельную необходимость единства и взаимной поддержки в борьбе против общего врага;

16.3. тщательно анализировать, как их национальные системы здравоохранения справлялись (или не справлялись) с пандемией, в целях повышения уровня их готовности, сопротивляемости и эффективности реагирования на нее в будущем;

16.4. обмениваться передовым опытом борьбы с пандемией;

16.5. повышать осведомленность о возможной преднамеренной и непреднамеренной дезинформации вокруг пандемии и обеспечивать, чтобы люди оставались бдительными и воздерживались от распространения ложных или вводящих в заблуждение сведений;

16.6. поддерживать независимый анализ усилий ВОЗ по координации предпринимаемых в мире мер по противодействию COVID-19, обеспечить адекватное финансирование Организации, чтобы ее деятельность не зависела от добровольных взносов, и предоставить ей соответствующие инструменты для эффективного мониторинга ситуации в области здравоохранения во всех государствах-членах;

16.7. усилить Международные медико-санитарные правила (ММСП) для повышения готовности и создания более эффективной системы раннего предупреждения и реагирования;

16.8. обеспечить наличие и всеобщую доступность диагностических инструментов, лечения и вакцин во всех странах, начиная с лиц, подверженных наибольшему риску, и сформировать единый общеевропейский подход, чтобы каждый из 830 миллионов граждан Европы мог получить равную защиту от COVID-19.

17. Ассамблея приветствует тот факт, что перед лицом вызовов, вызванных пандемией, органы и институты Совета Европы – в частности, Парламентская ассамблея,

Комитет министров, Генеральный секретарь, Комиссар по правам человека и Венецианская комиссия – оказали своевременную адекватную поддержку государствам-членам, предоставив в распоряжение их правительств и парламентов инструменты, стандарты и руководства, призванные обеспечить соблюдение принципов демократии, прав человека и верховенства права при осуществлении мер по противодействию пандемии.

18. В связи с изложенным Ассамблея постановляет и далее развивать сотрудничество с национальными парламентами, призывая национальные делегации обмениваться передовым опытом и организуя анализ специалистами различных аспектов ликвидации последствий пандемии, в частности, путем организации парламентских слушаний с участием экспертов Совета Европы, с целью выработки жизнеспособных и устойчивых решений и подходов для выхода из аналогичных кризисных ситуаций в будущем.





**Резолюция 2338 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Влияние пандемии COVID-19 на права человека и верховенство права**

Парламентская ассамблея

1. Хотя пандемия COVID-19 в первую очередь является кризисом в области здравоохранения, она также представляет собой беспрецедентный вызов для прав человека и верховенства права – поскольку и права человека, и принципы верховенства права должны соблюдаться даже во время чрезвычайного положения в стране. Позитивные обязательства по Европейской конвенции о правах человека (СЕД №5, "Конвенция") требуют от государств принятия мер по защите жизни и здоровья населения. Этот императив, однако, не означает, что государства вольны попира́ть права, подавлять свободы, разрушать демократию или посягать на верховенство закона. Даже во время чрезвычайного положения Конвенция продолжает устанавливать пределы ограничений, обеспечивая тем самым соблюдение общеевропейских базовых стандартов.

2. Государства приняли широкий спектр зачастую весьма схожих мер по ограничению распространения COVID-19. К ним, как правило, относятся жесткие ограничения свободы передвижения и собраний, а также закрытие учебных заведений и помещений, используемых в коммерческих, рекреационных, спортивных, культурных и религиозных целях. Такие меры препятствуют осуществлению закрепленных в Конвенции прав, иногда с серьезными личными последствиями для соответствующих лиц, однако – несмотря на их сферу охвата и воздействие – такие меры далеко не всегда приводят к нарушению этих прав. В отношении многих закрепленных в Конвенции прав допускаются ограничения с учетом необходимости достижения баланса между личными и общественными интересами, включая охрану здоровья населения и обеспечение его безопасности. Ограничение этих прав допустимо в соответствии с Конвенцией при условии, что оно является законным, необходимым, соразмерным преследуемым общественным интересам и недискриминационным. Парламентская ассамблея приветствует своевременные и конструктивные выступления Комиссара по правам человека Совета Европы по различным ситуациям, связанным с этим вопросом.

---

<sup>1</sup> *Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 13 октября 2020 года (см. док. 15139, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Владимир Варданян, и док. 15158, заключение Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Богуслав Соник).*

См. также рекомендацию 2180 (2020).

3. Меры, ограничивающие свободу выражения мнений, доступ к информации и свободу средств массовой информации, обосновать совсем не просто. Информация необходима для того, чтобы население понимало опасность и принимало индивидуальные меры самозащиты. Ограничение потока публичной информации пагубно отражается на эффективности мер по противодействию пандемии, предпринимаемых органами здравоохранения, поскольку такие меры требуют осознанной и постоянной поддержки со стороны общественности, основанной на доверии к государственным учреждениям. Поэтому пандемия COVID-19 и другие аналогичные кризисы, которые могут произойти в будущем, не должны использоваться в качестве предлога для принятия чрезвычайного законодательства, предусматривающего введение ограничений на свободу информации, которые выходят за рамки того, что предусмотрено законом, необходимо, соразмерно, и которые носят дискриминационный характер. Журналисты, лица, сигнализирующие о нарушениях, и правозащитники призваны сыграть ключевую роль в предотвращении дальнейшего ущерба, своевременно вскрывая порочную практику для принятия корректирующих мер. Борьба следует лишь с преднамеренным распространением недостоверной информации, которая может нанести значительный общественный ущерб, руководствуясь при этом ясными, точно сформулированными недискриминационными законами.

4. Хотя чрезвычайное положение или аналогичные исключительные режимы могут допускать более быстрое, гибкое и эффективное реагирование, они ограничивают применение обычных сдержек и противовесов. Таким образом, они являются потенциально опасными с точки зрения прав человека, демократии и верховенства права. Поэтому Ассамблея полностью одобряет принципы, применимые к чрезвычайным ситуациям, которые были разработаны Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия).

5. В этой связи Ассамблея приветствует тот факт, что многие государства-члены уже отменили чрезвычайное положение или заменили его менее ограничительными правовыми режимами и мерами, как только ситуация в сфере здравоохранения позволила это сделать. Она также отмечает, что несколько государств столкнулись с трудностями в определении правовой основы, отвечающей требованиям законности и конституционности, для обоснования исключительных мер, которые им пришлось принять. Между эффективностью и законностью не может и не должно быть никакого противоречия. Всем государствам-членам было бы полезно тщательно проанализировать меры, принятые для противодействия пандемии, с тем чтобы обеспечить в будущем наличие четкой и достаточной правовой базы.

6. Ассамблея отмечает, что беспрецедентно большое число государств воспользовались своим правом отступать от своих обязательств по Конвенции при осуществлении мер по противодействию пандемии. Она напоминает о своей резолюции 2209 (2018) и рекомендации 2125 (2018) "Чрезвычайное положение: вопросы пропорциональности в связи с отступлениями от соблюдения обязательств на основании статьи 15 Европейской конвенции о правах человека", в которых она признала, что затянувшееся чрезвычайное положение и отступления влекут за собой нормализацию более низких стандартов и привыкание населения к более значительному вмешательству в его права. Цель предложений, сформулированных в этих документах, состояла в том, чтобы помочь национальным органам власти понять правовые сложности в этой области

и способствовать выработке более согласованного подхода в будущем. Ассамблея считает, что недавний опыт подчеркивает необходимость таких мер.

7. Все чаще высказывается мнение, что приложения по отслеживанию контактов с помощью смартфонов во многих странах станут одним из элементов противодействия пандемии. Ассамблея отмечает, что отсутствие доверия к таким мобильным приложениям по причинам, связанным с частной жизнью, ограничивает их установку или использование, что серьезно подрывает эффективность таких приложений. Ассамблея напоминает о принятой Советом Европы обновленной Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СЕД № 223, Конвенция 108+), стандарты которой государства-члены должны стремиться соблюдать при принятии первичного законодательства, необходимого для внедрения и регулирования использования приложений для отслеживания контактов. Она полностью одобряет рекомендации Председателя Консультативного комитета Конвенции 108 и Комиссара Совета Европы по защите данных в отношении того, как эти стандарты должны применяться в контексте пандемии COVID-19. В связи с применением в этом контексте систем искусственного интеллекта для обработки данных Ассамблея приветствует рекомендацию CM/Rec(2020)1 Комитета министров о воздействии алгоритмических систем на права человека.

8. Ассамблея отмечает, что функционирование национальных судебных систем также было серьезно нарушено в результате пандемии. Она напоминает о правах на свободу и безопасность, справедливое судебное разбирательство и эффективные средства правовой защиты, защищаемые Конвенцией, а также о важности обеспечения соблюдения конституционных принципов. Она подчеркивает необходимость определять очередность рассмотрения дел с учетом их срочности, общей значимости и воздействия на индивидуальные права и уязвимые группы населения. Поэтому она полностью одобряет "Декларацию об извлеченных уроках и проблемах, с которыми сталкивается судебная власть во время и после пандемии COVID-19", принятую Европейской комиссией по эффективности правосудия (СЕРЕЖ).

9. Ассамблея отмечает, что положение лиц, лишенных свободы, делает их особенно подверженными инфекции и усугубляет негативные последствия длительной физической изоляции. Она напоминает о запрете на бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание, предусмотренном Конвенцией, которая обязывает государства принимать меры по защите здоровья и безопасности лиц, лишенных свободы. Поэтому она полностью одобряет "Заявление о принципах обращения с лицами, лишенными свободы в контексте коронавирусной инфекции (COVID-19)", принятое Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП).

10. Ассамблея отмечает, что массовый рост государственных расходов на закупку медицинских и других связанных с пандемией товаров, а также на экономическую поддержку и меры стимулирования создает особую опасность коррупции. Поэтому она полностью одобряет руководство "Риски коррупции и полезные источники права в контексте COVID-19", изданное Председателем Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО).

11. Все государства – члены Совета Европы были вынуждены принять исключительные меры в ответ на исключительную угрозу, которую представляет

пандемия COVID-19. В целом, европейские демократии доказали свою способность эффективно реагировать, не поступаясь при этом своими фундаментальными ценностями. Независимо от того, были приняты меры успешными в медицинском плане или нет, они должны тщательно контролироваться на предмет соответствия стандартам Совета Европы и изучаться с целью извлечения уроков на будущее. Как экстремальный стресс-тест пандемия Covid-19 стала шансом укрепить национальные системы таким образом, чтобы в случае еще одной пандемии власти могли реагировать быстро и эффективно, будучи уверенными, что они соблюдают права человека и принципы верховенства права.

12. В связи с изложенным Ассамблея призывает государства – члены Совета Европы:

12.1. обеспечить, чтобы все меры, ограничивающие права человека, которые могут быть приняты в ответ на чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения, были законными, необходимыми, пропорциональными и недискриминационными, и чтобы при их принятии полностью соблюдались принципы, применимые к чрезвычайным ситуациям, которые были разработаны Венецианской комиссией;

12.2. постоянно пересматривать все ограничительные меры в свете эволюции пандемии для обеспечения того, чтобы в силе оставались только те ограничения, которые все еще необходимы и пропорциональны;

12.3. проанализировать меры, принятые в ответ на пандемию, с тем чтобы обеспечить наличие ясной и достаточной правовой базы для принятия мер в ответ на любую будущую пандемию, и при необходимости представить предложения по реформированию такой базы Венецианской комиссии для вынесения заключения;

12.4. применять осторожный, постепенный подход к чрезвычайным мерам, принимая те из них, которые требуют отступлений от соблюдения действующих норм лишь в качестве крайней меры, когда это остро необходимо, поскольку другие, менее ограничительные варианты оказываются недостаточными;

12.5. если отступление от соблюдения действующих норм является остро необходимым, обеспечить, чтобы в уведомлении, направляемом Генеральному секретарю, содержалась полная информация об объявлении чрезвычайного положения, мерах, предполагающих отступление, продолжительности отступления (или его продлении) и затрагиваемых конвенционных правах;

12.6. выполнять свое позитивное обязательство по защите свободы СМИ и безопасности журналистов, используя все необходимые средства для прекращения физических и словесных нападок на работников средств информации;

12.7. прекратить практику блокирования вебсайтов и возбуждения уголовного преследования для того, чтобы под предлогом борьбы с дезинформацией запугать критиков и заставить их замолчать;

12.8. обеспечить, чтобы все меры, связанные с автоматизированной обработкой персональных данных, включая приложения для отслеживания контактов с помощью смартфонов, в полной мере соответствовали стандартам Конвенции 108 (и, в соответствующих случаях, Конвенции 108+), а также рекомендации СМ/Рес(2020)1 Комитета министров в отношении применения систем искусственного интеллекта, с полным учетом экспертных рекомендаций таких органов, как Консультативный комитет Конвенции 108;

12.9. в тех случаях, когда отслеживание контакта может привести к обязательной самоизоляции или карантину, обеспечить соответствующим лицам возможность оперативного тестирования на наличие инфекции, с тем чтобы неинфицированные лица могли быть освобождены от таких ограничений в кратчайшие сроки в соответствии с принципом пропорциональности;

12.10. подписать и ратифицировать, если это еще не сделано, Конвенцию 108+;

12.11. обеспечить, чтобы никакие сбои в функционировании судебной системы не приводили к нарушениям прав на свободу и безопасность, на справедливое судебное разбирательство, а также на доступ к эффективным средствам правовой защиты и соблюдение конституционных принципов, в частности:

12.11.1. определять очередность рассмотрения дел с учетом их срочности, общей значимости и воздействия на индивидуальные права и уязвимые группы населения;

12.11.2. содействовать внедрению технических решений, таких, как онлайн-услуги, дистанционные слушания и видеоконференции;

12.11.3. в полном объеме учитывать экспертные рекомендации таких органов, как СЕРЕЖ;

12.12. обеспечивать защиту здоровья и безопасности лиц, лишенных свободы, и не допускать бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, в полном объеме учитывая экспертные рекомендации таких органов, как ЕКПП;

12.13. обеспечить, чтобы масштабное увеличение государственных расходов, связанное с пандемией и ее последствиями, не сопровождалось ростом коррупции, в полной мере применяя стандарты конвенции Совета Европы об уголовной и гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СЕД №173 и №174), в полном объеме учитывая экспертные рекомендации таких органов, как ГРЕКО;

12.14. провести оперативный тщательный независимый анализ принятых странами мер по противодействию пандемии COVID-19, включая их эффективность и соблюдение прав человека и принципов верховенства права, с тем чтобы в случае возникновения другой пандемии власти могли быстро и эффективно отреагировать на нее в соответствии со стандартами Совета Европы.

13. Ассамблея подтверждает содержащееся в резолюции 2209 (2018) предложение Генеральному секретарю Совета Европы рассмотреть вопрос о том, каким образом его канцелярия могла бы более активно действовать в отношении отступлений, в частности:

13.1. оказывать консультативную помощь любому государству-участнику, рассматривающему возможность отступления от соблюдения своих обязанностей, по вопросу о том, является ли такое отступление необходимым, и если оно оказывается необходимым, каким образом ограничить его объем;

13.2. начинать расследование в соответствии со статьей 52 Конвенции в отношении любого государства, которое отступает от соблюдения своих обязательств по Конвенции;

13.3 на основе информации, предоставленной в рамках такого расследования, начинать диалог с соответствующим государством с целью обеспечения соответствия чрезвычайного положения стандартам Конвенции, соблюдая при этом юрисдикцию Европейского суда по правам человека.



**Резолюция 2339 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Защита прав человека во время кризисов и пандемий: гендерная проблематика, равенство и недопущение дискриминации**

Парламентская ассамблея

1. Пандемия COVID-19 – это нечто большее, чем глобальный кризис в области здравоохранения. Ее воздействие на жизнь людей во всем мире было катастрофическим: миллионы людей оказались инфицированы, сотни тысяч погибли. Но ее последствия вышли далеко за пределы сферы здравоохранения. Пандемия сказалась на функционировании наших демократий и повлияла на весь спектр прав человека. Она нанесла серьезный ущерб глобальной экономике, уничтожив или поставив под угрозу средства к существованию миллионов людей.

2. Кризис ярко высветил структурное неравенство, уже существовавшее в наших обществах. Женщины, чрезмерно представленные в сфере здравоохранения и социального обслуживания, играют непропорционально большую роль в сфере здравоохранения и социального обслуживания, зачастую оставаясь невидимыми в качестве специалистов в этих областях и недопредставленными как в государственных органах, созданных для борьбы с кризисом, так и в средствах массовой информации. Люди, проживающие в специализированных учреждениях, в том числе многие пожилые люди и инвалиды, оказались весьма уязвимы для вируса. Лица, подвергающиеся расовой дискриминации, в том числе лица африканского происхождения, цыгане, мигранты и их дети, а также ЛГБТИ пострадали несоизмеримо больше из-за сохраняющегося неравенства в том, что касается состояния здоровья и доступа к медицинской помощи. Это, в свою очередь, часто в значительной степени обусловлено социально-экономическим статусом, расизмом, маргинализацией и глубоко укоренившейся дискриминацией в таких областях, как обеспечение жильем, занятость и образование.

3. Однако пандемия не просто выявила существующее структурное неравенство: она усугубила его. Хотя меры, принимавшиеся правительствами для противодействия пандемии, как правило, преследовали законную цель – защитить здоровье населения, зачастую использовались универсальные подходы, при которых практически не учитывались потребности различных групп и особенности различных ситуаций.

---

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 13 октября 2020 года (см. док. 15129, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Петра Стинен).

4. В результате многие принимавшиеся меры усугубляли неравенство, лишали одних людей возможности пользоваться жизненно важными услугами, а других подвергали новым опасностям. Способность людей осуществлять профилактические меры, такие как частое мытье рук и физическое дистанцирование, непосредственно зависит от условий их жизни, особенно в тех случаях, когда они не имеют доступа к проточной воде или когда несколько поколений живут вместе в перенаселенном пространстве. При этом многие правительства не смогли оказать помощь людям, находящимся в таких ситуациях. Языковые потребности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и необходимость предоставления информации инвалидам в доступном для них формате также редко принимались во внимание, особенно на ранних стадиях пандемии.

5. Введение ограничительных мер повысило риск гендерного и бытового насилия, поскольку женщины оказались вынуждены находиться дома вместе со своим насильником. В то же время менее доступными стали приюты для женщин и другие системы и услуги поддержки. Параллельно с этим сосредоточение усилий на чрезвычайных мерах по противодействию пандемии привело к тому, что многие из них лишились доступа к основным медицинским услугам, связанным, в частности, с поддержанием сексуального и репродуктивного здоровья. После многих лет успешного продвижения к гендерному равенству во многих странах во время кризиса на плечи женщин легло еще более тяжелое бремя, обусловленное сочетанием таких факторов, как уход за детьми, обучение на дому, неоплачиваемый труд по уходу за близкими и выполнение домашних обязанностей.

6. Ограничительные меры зачастую были направлены против групп населения, которые уже пострадали от этнического профилирования, а от закрытия общественных мест и сокращения работы общественного транспорта пострадали лица, относящиеся к более низким социально-экономическим категориям и не располагающие никакими другими возможностями.

7. Кроме того, закрытие в период действия ограничительных мер предприятий, не связанных с жизнеобеспечением, усилило структурную дискриминацию в отношении групп, уже чрезмерно представленных на низкооплачиваемых и нестабильных рабочих местах или занятых в неформальном секторе экономики, включая женщин, лиц африканского происхождения, цыган и тревеллеров, мигрантов и ЛГБТИ, которые частично или полностью лишились средств к существованию и которым больше других угрожает нищета. Кто-то вынужден продолжать работать в опасных условиях. Доступ молодежи к рынку труда был остановлен, а закрытие школ в первую очередь и сильнее всего ударило по детям-инвалидам и детям, имевшим меньше всего возможностей пользоваться электричеством, необходимыми информационными средствами и сетью Интернет, по тем, кто не говорит свободно на официальном языке страны, и по тем, чьи родители имеют меньше всего возможностей оказывать дополнительную поддержку. Социально-экономические последствия кризиса могут иметь долгосрочный характер.

8. Парламентская ассамблея осуждает тот факт, что некоторые политические и религиозные лидеры активно стигматизировали определенные группы в контексте этого кризиса и разжигали ненависть к ним, изображая их как переносчиков инфекции или даже как причину самой пандемии. Она выражает сожаление в связи с тем, что пандемия привела к усилению проявлений расизма и предрассудков в отношении многих групп,

включая лиц азиатского происхождения, цыган и тревеллеров, лиц африканского происхождения, мигрантов и ЛГБТИ.

9. После демонстраций под лозунгом "Жизни чернокожих имеют значение" в Соединенных Штатах Америки во многих европейских городах прошли массовые мирные протесты с целью осудить расизм и насилие со стороны полиции. Многие наблюдают связь между этими демонстрациями и чувством отчуждения, страхом перед усилением полицейского контроля и повышением осведомленности о системной дискриминации и институциональном расизме, которые проявились во время кризиса COVID-19.

10. Ассамблея подчеркивает, что недостаточно увидеть и понять, где произошли сбои, недостаточно признать структурное неравенство, из-за которого кто-то пострадал больше других и которое в большей степени отразилось на уровне благосостояния некоторых категорий. Дискриминационные последствия пандемии не исчезнут в одночасье. Если мы неотреагируем на сделанные выводы, эти последствия сохранятся в среднесрочной и долгосрочной перспективе, а те, кто больше всего пострадал от нынешнего кризиса, больше других пострадает и от следующего. Правительства должны спросить себя: когда мы разрабатывали меры реагирования на этот кризис, кто участвовал в дискуссии и обсуждал решения и чрезвычайные законы? Какими данными мы располагали? Кого и что мы упустили из виду? Что нам следует сделать, чтобы они не остались без нашего внимания снова?

11. Мы совершенно не уверены, когда закончится эта пандемия. В некоторых странах число новых случаев заболевания все еще велико, и кластеры заболевания вновь появились в странах, где ситуация, казалось бы, находится под контролем. Однако мы должны начать работать уже сейчас для повышения эффективности предпринимаемых нами мер противодействия и осуществления преобразований, призванных сформировать более инклюзивное общество, необходимое в условиях кризиса.

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

12.1. подписать и ратифицировать, если этого еще не сделано, Конвенцию Совета Европы о предупреждении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ №210, "Стамбульская конвенция"), Европейскую социальную хартию (пересмотренную) (СЕД №163), Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, предусматривающий систему коллективных жалоб (СЕД №158), Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств (СЕД №157) и Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств (СЕД №148);

12.2. активизировать усилия по выполнению и пропаганде этих договоров в соответствии с резолюцией 2289 (2019) Ассамблеи "Стамбульская конвенция о насилии в отношении женщин: достижения и проблемы", резолюцией 2262 (2019) "Продвижение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам" и резолюцией 2196 (2018) "Защита и продвижение региональных языков или языков меньшинств в Европе";

12.3. государства, уже являющиеся участниками Европейской социальной хартии (пересмотренной), – расширить сферу действия положений, которые они обязались соблюдать.

13. Ассамблея призывает государства – члены Совета Европы и государства-наблюдатели, а также те государства, которые имеют статус наблюдателя или партнера в укреплении демократии при Парламентской ассамблее:

13.1. с тем, чтобы гарантировать комплексный инклюзивный характер принимаемых оперативных антикризисных мер и в полной мере учесть многообразие наших обществ и тот факт, что одни те же меры могут по-разному отражаться на отдельных группах населения:

13.1.1. обеспечить, чтобы органы кризисного реагирования не только располагали специалистами необходимого технического профиля, но и были гендерно сбалансированными и представляли все многообразие общества, а также регулярно консультировались с органами, занимающимися вопросами равенства, организациями гражданского общества и экспертами, активно участвующими в исследованиях и деятельности по достижению равенства;

13.1.2. основывать меры по реагированию на кризисные ситуации на объективных данных, собранных и дезагрегированных по таким признакам, как пол, раса, национальное или этническое происхождение, сексуальная ориентация, гендерная идентичность, половые характеристики, инвалидность, возраст и состояние здоровья, при полном соблюдении международных стандартов защиты персональных данных, а также с полным соблюдением принципов конфиденциальности, осознанного согласия и добровольной самоидентификации;

13.1.3. планировать, предусматривать в бюджете и с самого начала оказывать дополнительную поддержку лицам, которые в ней нуждаются, в частности лицам, говорящим на языках меньшинств или на неофициальных языках, и инвалидам, с тем чтобы они наравне с другими лицами могли получать информацию о мерах, которыми они могут воспользоваться для защиты от кризиса, а также о новых обязанностях, вытекающих из кризиса;

13.1.4. планировать, предусматривать в бюджете и с самого начала оказывать дополнительную поддержку лицам, которые могут столкнуться с особенно негативными последствиями в связи с антикризисными мерами или с новыми барьерами в доступе к услугам, от которых они зависят, по таким признакам, как пол, раса, национальное или этническое происхождение, сексуальная ориентация, гендерная идентичность, половая принадлежность, инвалидность, возраст и состояние здоровья;

13.1.5. считать безопасность жертв гендерного и бытового насилия центральным элементом всех антикризисных мер и стратегий;

13.2. в отношении периода восстановления:

13.2.1. обеспечивать, чтобы группы, разрабатывающие восстановительные меры, были сбалансированными в гендерном отношении, разнообразными и инклюзивными, руководствовались конкретными фактами в процессе планирования и формирования бюджета и предлагали дифференцированные меры, когда это необходимо для обеспечения равенства и недопущения дискриминации, как указано выше в отношении оперативных антикризисных мер;

13.2.2. поощрять предприятия сохранять и усиливать меры по стимулированию многообразия и недопущению дискриминации при трудоустройстве и на рабочем месте в соответствии с резолюцией 2257 (2019) Ассамблеи "Дискриминация при трудоустройстве" и резолюцией 2258 (2019) "Вовлечение инвалидов в трудовую деятельность";

13.2.3. обеспечить, чтобы деятельность по подготовке к будущим кризисам и соответствующие инвестиции носили комплексный инклюзивный характер;

13.2.4. поощрять межпоколенческую и межэтническую солидарность в различных областях, подвергшихся неблагоприятному воздействию пандемии;

13.3. для усиления мер, принимаемых с целью устранения существующего структурного неравенства:

13.3.1. обеспечивать регулярный сбор данных, характеризующих равенство, и их разбивку по таким признакам, как пол, раса, национальное или этническое происхождение, сексуальная ориентация, гендерная идентичность, половые характеристики, инвалидность, возраст и состояние здоровья, при полном соблюдении стандартов защиты данных Совета Европы;

13.3.2. учитывать принцип равенства во всех аспектах своей работы;

13.3.3. систематически использовать инструменты формирования бюджета, обеспечивающие учет гендерных соображений и вопросов равенства для оценки воздействия принимаемых мер на различные группы населения, а также для оценки эффективности, действенности и актуальности этих мер;

13.3.4. укреплять национальные органы, занимающиеся вопросами равенства и обеспечивать их необходимыми специалистами, ресурсами, а также правовыми и структурными гарантиями для самостоятельного выполнения своих функций.

14. Ассамблея призывает все национальные парламенты учитывать вопросы равенства в своей работе по противодействию пандемии Covid-19 и по другим направлениям, и в частности:

14.1. обеспечить, чтобы состав любых парламентских следственных органов, создаваемых для изучения правительственных и иных мер реагирования на пандемию, был сбалансированным в гендерном отношении, разнообразным и инклюзивным;

14.2. рассмотреть вопрос об инициировании расследования проблем равенства, высвеченных самой пандемией, а также проблем, обострившихся в результате осуществляемых государством мер по противодействию пандемии;

14.3. использовать свои полномочия по контролю работы исполнительных органов власти для регулярного заслушивания правительства относительно инклюзивного характера мер по противодействию пандемии, а также органов, разрабатывающих и оценивающих эти меры;

14.4. обеспечить систематическое включение вопросов равенства и недопущения дискриминации во всю работу парламента, используя целостный и межотраслевой подход.

15. Ассамблея призывает политические партии и их лидеров:

15.1. обеспечить, чтобы их собственный членский состав и руководящие структуры были сбалансированными в гендерном отношении, разнообразными и инклюзивными вплоть до самых высоких уровней, в полной мере принимая во внимание рекомендации, уже содержащиеся в ранее принятых ею документах, в частности в резолюции 2111 (2016) " Оценка действенности мер по расширению представленности женщин в политических структурах " и резолюции 2222 (2018) "Продвижение многообразия и равенства в политике";

15.2. осуждать и предотвращать разжигание ненависти во всех проявлениях в соответствии с резолюцией 2275 (2019) "Роль и обязанности политических лидеров в борьбе с разжиганием ненависти и нетерпимостью".



**Резолюция 2340 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Гуманитарные последствия пандемии COVID-19 для мигрантов и беженцев**

Парламентская ассамблея

1. 11 марта 2020 года Всемирная организация здравоохранения объявила вспышку COVID-19 пандемией, в результате чего жизнь в большей части мира была приостановлена, закрыты национальные границы и ограничена свобода передвижения. Пострадали все, однако уязвимые группы, такие как мигранты, беженцы и лица в поиске убежища, зачастую оказываются первыми пострадавшими и вдвойне сильнее ощущают на себе кризисные ситуации.

2. Десятки миллионов мигрантов, беженцев и лиц в поиске убежища, оказались в затруднительном положении или серьезно пострадали от ограничений на поездки, лишившись возможности вернуться на родину или в страны, где они проживают или работают. Многие из них оказались в тяжелом экономическом положении, потеряв свои доходы и работу и израсходовав все свои сбережения. Возрождаются дискриминация и нетерпимость, отчасти из-за неоправданных опасений, что иностранцы распространяют болезни и в экономически трудные времена отнимают рабочие места у населения принимающих стран.

3. Мигранты, беженцы и лица в поиске убежища столкнулись со многими дополнительными проблемами: закрытие границ породило новые потоки нерегулируемой миграции, которые стали еще более продолжительными и опасными в условиях, когда поисково-спасательные операции на море были свернуты, риск отказа в доступе на территорию возрос, а высадка на берег стала яблоком политического раздора. Нелегальным мигрантам и лицам в поиске убежища приходится, кроме того, подолгу находиться под стражей в стесненных условиях, подвергаясь опасности стать жертвой безудержного распространения эпидемии. Увеличилось количество нерассмотренных ходатайств о предоставлении убежища и других ходатайств, обучение для детей, и без того зачастую плохо организованное, останавливалось, а женщины и дети оказались еще более уязвимыми для насилия в семье, находясь в сложных стрессовых ситуациях.

4. Несомненно, что государства – члены Совета Европы, как и все другие страны, с трудом справляются с проблемами здравоохранения и повсеместным экономическим спадом; в этих условиях мигранты, беженцы и лица в поиске убежища, вряд ли будут

---

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 13 октября 2020 года (см. док. 15142, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Пьер-Ален Фриде).

рассматриваться в качестве приоритетной проблемы. Однако многие государства-члены в значительной степени полагаются на мигрантов, в том числе на иностранных и сезонных рабочих, для выполнения важных функций в таких областях, как здравоохранение, сельское хозяйство, санитария, транспорт и т.д.

5. Страны происхождения мигрантов, беженцев и лиц в поиске убежища, в том числе граничащие с Европой, первоначально были в меньшей степени затронуты пандемией, однако эта ситуация меняется и будет иметь последствия для государств – членов Совета Европы. Развивающийся экономический кризис ударит по странам происхождения сильнее, чем по сравнительно стабильным экономикам Европы, которые располагают широко доступной системой медицинской и социальной поддержки. В африканских странах отсутствие доступа к медицинским услугам и социальным льготам в сочетании с экономическим спадом будет иметь значительные негативные последствия. Эти страны столкнутся также с сокращением иностранных инвестиций и помощи в целях развития, а денежные переводы мигрантов, по данным Всемирного банка, сократятся в 2020 году на 23%. Все это существенно увеличит миграционную нагрузку и приведет к созданию новых проблем управления миграцией для стран происхождения, транзита и назначения.

6. В качестве более позитивного момента можно отметить, что первые шесть месяцев пандемии показали, что даже во время кризиса COVID-19 в основном удавалось оказывать гуманитарную помощь тем, кто в ней нуждался. Кроме того, во многих лагерях беженцев удалось избежать лавинообразного распространения вируса, хотя, к сожалению, поступают сообщения об увеличении числа новых вспышек. Организации, работающие на местах, показали, что такие действия, как проверка и регистрация просителей убежища, могут продолжаться при условии принятия надлежащих профилактических мер. Кроме того, некоторые исключительные меры, принятые государствами-членами во время пандемии, такие как программы легализации, освобождение из миграционного заключения и расширение возможностей трудоустройства для мигрантов, просителей убежища и беженцев, показали, что управление миграцией может осуществляться в условиях меньших ограничений. Именно об этом Парламентская ассамблея говорит уже в течение многих лет.

7. К сожалению, в отсутствие вакцины или лекарства от вируса важно извлечь уроки из накопленного на сегодняшний день опыта. Именно в этом контексте Ассамблея рекомендует государствам-членам:

7.1. не поддаваться соблазну "запереться в своей крепости" и признать, что COVID-19, а также миграция и предоставление убежища являются глобальными явлениями и требуют ответных меры и решений как на национальном, так и на международном уровне;

7.2. продолжать включать особые потребности мигрантов, беженцев и лиц в поиске убежища в национальные планы чрезвычайных мер по борьбе с COVID-19, невзирая на стрессовое состояние национальных бюджетов;

7.3. продолжать выполнение Глобального договора по беженцам, несмотря на пандемию, и выполнять взятые на Глобальном форуме по беженцам обязательства по поддержке беженцев и других лиц, проблемами которых занимается Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев (ВКБ), а также принимающих стран и общин;

7.4. применять свою резолюцию 2329 (2020) "Уроки на будущее в связи с эффективными мерами противодействия пандемии COVID-19 при соблюдении прав человека" в отношении мигрантов, беженцев и лиц в поиске убежища.

8. В отношении мигрантов в целом Ассамблея рекомендует государствам-членам:

8.1. держать свои границы открытыми и снять ненужные ограничения на поездки;

8.2. признавать ценность трудящихся-мигрантов, в том числе сезонных и иностранных рабочих, как важнейшего компонента рабочей силы, обеспечивающей функционирование таких важнейших секторов, как здравоохранение, сельское хозяйство, санитария, транспорт и т.д.;

8.3. выполнять Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулярной миграции, который служит эффективной основой для международного сотрудничества в сфере регулирования международной миграции и ее влияния на мигрантов;

8.4. следовать указаниям Международной организации по миграции для работодателей и бизнеса с целью усиления защиты трудовых мигрантов во время нынешнего кризиса здравоохранения.

9. В отношении беженцев, лиц в поиске убежища и, в соответствующих случаях, мигрантов, Ассамблея рекомендует государствам-членам:

9.1. проявлять солидарность с находящимися на переднем крае странами, которым приходится принимать наибольшее число мигрантов, и по возможности поддерживать усилия по их переселению;

9.2. учитывать и пропагандировать руководство УВКБ ООН "Практические рекомендации и положительный опыт решения проблем защиты в контексте пандемии COVID-19", и в частности:

9.2.1. обеспечивать доступ на свою территорию при одновременной защите здоровья населения посредством таких мер, как медицинский осмотр, тестирование и карантин. При введении запретов на въезд или закрытии границ следует рассмотреть вопрос об исключении конкретно для лиц в поиске убежища, в сочетании с усиленными мерами по охране здоровья;

9.2.2. продолжать обеспечивать надлежащие условия приема, адаптируя их по мере необходимости с учетом снижения риска передачи вируса COVID-19;

9.2.3. поддерживать работу системы регистрации и документирования. Это особенно важно для выявления наиболее уязвимых лиц, включая женщин и детей, пожилых людей и жертв насилия и торговли людьми. При необходимости допускать также продление установленных сроков и гибко применять существующие процедуры;

9.2.4. предотвращать передачу вируса COVID-19 во время приема и содержания под стражей, по возможности избегая содержания под стражей, принимая во внимание, что часто существуют альтернативы, а также оценивая размер и конфигурацию лагерей с точки зрения анализа риска, по возможности переходить на размещение в частном жилом секторе или в малых центрах содержания;

9.2.5. продолжать обеспечивать возможности для предоставления убежища и, при необходимости, адаптировать процедуры предоставления убежища, позволяя проводить дистанционные собеседования и устанавливая гибкие сроки;

9.2.6. подключать мигрантов, беженцев и лиц в поиске убежища к работе по разъяснению рисков и информированию по вопросам, связанных с COVID-19;

9.2.7. считать приоритетом общение с мигрантами, просителями убежища и беженцами и между ними, принимая во внимание, что полученная информация может спасти жизни людей;

9.3. приостановить принудительное и не вполне добровольное возвращение нелегальных мигрантов, с тем чтобы предотвратить распространение вируса;

9.4. уделять особое внимание потребностям детей, в частности образованию, учитывая отсутствие у многих из них доступа к онлайн-обучению в лагерях или других местах: несопровождаемые несовершеннолетние должны быть переселены как можно скорее;

9.5. принимать меры по сохранению единства семьи и не допускать разлучения членов семей, если это не противоречит необходимости сохранения здоровья и безопасности членов семьи. Кроме того, должны быть приняты все возможные меры для защиты людей от пропажи без вести в результате COVID-19. Эти шаги должны включать систематическую регистрацию в медицинских учреждениях и содействие общению между членами семьи, которые были разлучены;

9.6. уделять внимание предотвращению бытового и иного насилия и защите тех, кто может оказаться в уязвимом положении во время действия карантина и ограничительных мер.

10. Ассамблея рекомендует государствам-членам проявить большую солидарность с развивающимися странами в глобальном контексте пандемии COVID-19 и ее последствий для управления миграцией и предоставления убежища. Им следует:

10.1. рассмотреть возможность списания, сокращения или реструктуризации национальной задолженности развивающихся стран;

10.2. поддерживать или расширять сотрудничество в целях развития, используя при этом механизмы, позволяющие повысить качество аудиторских проверок использования государственных финансов в странах-бенефициарах;

10.3. осуществлять меры по упрощению перевода диаспорами денежных средств в развивающиеся страны, считая это одним из способов оказания прямой помощи.

11. Ассамблея рекомендует государствам-членам проявлять большую солидарность между собой и воздерживаться от использования мигрантов, лиц в поиске убежища и беженцев в качестве политических пешек. В контексте прибытия по суше и морю им следует прекратить практику запрета доступа на свою территорию, предотвращать насилие на границах и обеспечить, чтобы "люди на лодках" оперативно высаживались в портах без международных споров и переговоров.

12. Ассамблея предлагает Европейскому союзу в контексте пандемии поощрять солидарность между государствами-членами, оказывать более значительную финансовую помощь на глобальном уровне, сохранять доступ к процедуре предоставления убежища, а также расширять и совершенствовать пути легальной миграции.

13. Ассамблея предлагает национальным парламентам не только рассмотреть воздействие пандемии COVID-19 на свои страны, но и подумать о ее влиянии на развивающиеся страны, в том числе на страны происхождения мигрантов, беженцев и лиц в поиске убежища, и соответствующим образом отреагировать на нее во имя будущего всех.





**Резолюция 2341 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

**Необходимость демократического регулирования использования искусственного интеллекта**

Парламентская ассамблея

1. Технологии всегда оказывали сильное влияние на ход истории человечества. Однако технический прогресс никогда не был столь быстрым, а его воздействие на человека столь непосредственным, осязаемым и широкомасштабным, как сейчас, накануне четвертой промышленной революции. Искусственный интеллект (ИИ), который является ее ключевой движущей силой, в широком смысле рассматривается как определяющий фактор будущего человечества, поскольку он существенно изменит жизнь отдельных людей и окажет воздействие на человеческие сообщества.

2. Устройства, основанные на искусственном интеллекте, уже широко представлены в нашей повседневной жизни и выполняют многочисленные задачи, ранее выполнявшиеся людьми как в личной жизни, так и в рамках выполнения профессиональных обязанностей. Прогнозные алгоритмы, присущие ИИ, часто используются для принятия важных решений, таких как прием в университеты, принятие решений о выдаче займов и управление людскими ресурсами, а также для пограничного контроля (в том числе в аэропортах) и предупреждения преступности (путем использования в рамках системы уголовного правосудия прогностических методов работы полиции и инструментов оценки рисков рецидива правонарушений). Поскольку все наши общества борются с продолжающейся пандемией COVID-19, искусственный интеллект также используется как подспорье в фармацевтических исследованиях и для оказания помощи в анализе медицинских данных.

3. Однако отдаленные последствия использования ИИ для человека и общества еще далеко не очевидны. Хотя ИИ может открыть большие возможности и для социально-экономического прогресса, его применение сопряжено с целым рядом сложных проблем. С одной стороны, можно надеяться на то, что благодаря ИИ удастся добиться существенного повышения производительности труда и экономического роста, научных прорывов, улучшения здравоохранения, увеличения средней продолжительности жизни, безопасности и все большего комфорта. С другой стороны, существуют опасения того, что ИИ может серьезно нарушить функционирование рынков труда во всем мире,

---

<sup>1</sup> *Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 октября 2020 года (см. док. 15150, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-жа Дебора Бергамини).*

См. также рекомендацию 2181 (2020).

привести к росту доходов, богатства и социального неравенства и поставить под угрозу социальную и политическую стабильность, а также международную безопасность.

4. Технологии, основанные на применении ИИ, оказывают влияние на функционирование демократических институтов и процессов, а также на социальное и политическое поведение граждан. Его влияние на демократию может быть как положительным, так и отрицательным. Действительно, быстрая интеграция технологий, основанных на ИИ, в современные коммуникационные инструменты и социальные медийные платформы предоставляет уникальные возможности для целенаправленного, индивидуализированного и зачастую незаметного влияния на отдельных лиц и социальные группы, которые различные политические структуры могут попытаться использовать в собственных интересах.

5. В позитивном плане ИИ может быть использован для усиления подотчетности власти и обеспечения транспарентности ее действий, содействия борьбе с коррупцией и создания благоприятных условий для демократических действий, участия и плюрализма, делая демократию более прямой, эффективной и чуткой к потребностям граждан. Технологии, основанные на ИИ, могут расширить пространство для демократического представительства за счет децентрализации информационных систем и коммуникационных платформ. ИИ может укрепить информационную автономию граждан, улучшить методы сбора ими информации о политических процессах и помочь им участвовать в этих процессах дистанционно, содействуя политическому самовыражению и обеспечивая каналы обратной связи с политическими деятелями. Он также может способствовать укреплению доверия между государством и обществом и между самими гражданами.

6. Вместе с тем ИИ может быть использован – и, как сообщается, уже используется – для подрыва демократии посредством вмешательства в избирательные процессы, индивидуализации адресной политической агитации, формирования поведения избирателей и манипулирования общественным мнением. Кроме того, ИИ, как представляется, используется для усиления распространения дезинформации, создания эффекта "эхо-камеры", пропаганды и разжигания ненависти, подавления критического мышления, содействия росту популизма и поляризации демократических обществ.

7. Кроме того, широкое использование государствами и частными структурами для контроля отдельных граждан технологий, основанных на искусственном интеллекте, таких как автоматизированная фильтрация информации, на практике означающая цензуру, массовое наблюдение с использованием смартфонов, сбор личных данных и отслеживание чьих-то действий в режиме онлайн и офлайн, может привести к эрозии психологической неприкосновенности граждан, нарушению их гражданских прав и политических свобод и появлению цифрового авторитаризма – нового социального порядка, конкурирующего с демократией.

8. Концентрация данных, информации, власти и влияния в руках нескольких крупных частных структур, связанных с разработкой и предоставлением технологий и услуг, основанных на искусственном интеллекте, а также растущая зависимость отдельных лиц, учреждений и общества в целом от этих услуг также являются поводом для беспокойства. Эти крупные компании больше не служат простыми каналами связи между отдельными лицами и учреждениями, а играют все более заметную самостоятельную роль, контролируя и фильтруя информационные потоки, осуществляя

автоматизированную цензуру контента, публикуемого в социальных сетях, определяя повестку дня, а также формируя и изменяя социально-политические модели. Действуя на основе бизнес-моделей, в которых прибыль акционеров важнее общего блага, эти структуры могут представлять угрозу демократическому порядку и не должны оставаться вне демократического надзора.

9. Ассамблея отмечает, что в последние годы правительства, гражданское общество, международные учреждения и компании ведут широкие дискуссии с целью определения комплекса общеприемлемых принципов реагирования на проблемы, связанные с использованием искусственного интеллекта. Она приветствует тот факт, что Совет Европы как одна из ведущих правозащитных организаций активно участвует в этих дискуссиях о будущем ИИ и о регулировании его использования, и, в частности, вклад в этот процесс Комитета министров, Комиссара по правам человека и межправительственных органов по сотрудничеству.

10. Ассамблея считает, что этические принципы и политика саморегулирования, добровольно применяемые частными структурами, не являются адекватными и достаточными инструментами для регулирования использования ИИ, поскольку они далеко не всегда предполагают наличие демократического надзора и подотчетности. Европе необходимо обеспечить, чтобы возможности ИИ регулировались и использовались на общее благо.

11. Поэтому Ассамблея твердо убеждена в необходимости создания межотраслевой нормативно-правовой базы для ИИ, с указанием конкретных принципов, основанных на защите прав человека, демократии и верховенства права. В любой работе в этой области должны участвовать все заинтересованные стороны, включая граждан и крупные частные компании, связанные с разработкой и предоставлением технологий и услуг, основанных на применении ИИ.

12. Совет Европы как ведущая международная организация, устанавливающая стандарты в области демократии, должен стать первопроходцем в разработке путей и форматов, призванных обеспечить, чтобы технологии, основанные на искусственном интеллекте, использовались для укрепления демократии, а не для нанесения ей ущерба.

13. В этом контексте она приветствует создание Комитетом министров Специального комитета по искусственному интеллекту (СНАИ) для изучения на основе широких многосторонних консультаций вопроса о целесообразности создания правовой базы для разработки, развития и применения искусственного интеллекта, а также возможных компонентов такой правовой базы. Она призывает государства – члены Совета Европы и государства-наблюдатели, участвующие в работе СНАИ, вести совместную работу по созданию юридически обязывающего документа, призванного обеспечить демократическое регулирование использования ИИ и, в случае необходимости, дополнить его секторальными правовыми документами.

14. Ассамблея полагает, что такой документ должен:

14.1. гарантировать, чтобы технологии, основанные на ИИ, разрабатывались, развивались и применялись в полном соответствии со стандартами Совета Европы в области прав человека, демократии и верховенства права и поддерживали эти стандарты;

14.2. содействовать общему пониманию и обеспечивать соблюдение базовых этических принципов и концепций, а также вышеупомянутых стандартов, таких как:

14.2.1. прозрачность, в т.ч. доступность и объяснимость;

14.2.2. справедливость и объективность, включая недопущение дискриминации;

14.2.3. ответственность человека за принимаемые решения, включая материальную ответственность и наличие средств правовой защиты;

14.2.4. защита и безопасность;

14.2.5. конфиденциальность и защита данных;

14.3. быть нацелен на максимально возможное позитивное воздействие ИИ на функционирование демократических институтов и процессов, включая, в частности:

14.3.1. усиление подотчетности власти;

14.3.2. помощь в борьбе с коррупцией и экономическими преступлениями;

14.3.3. содействие демократическим действиям, участию и плюрализму;

14.3.4. превращение в эффективный инструмент прямого действия, отвечающий потребностям граждан;

14.3.5. расширение пространства для демократического представительства путем децентрализации информационных систем и коммуникационных платформ;

14.3.6. укрепление информационной автономии граждан, совершенствование методов сбора ими информации о политических процессах и оказание им помощи в дистанционном участии в этих процессах, содействуя политическому самовыражению и обеспечивая каналы обратной связи с политическими деятелями;

14.3.7. повышение прозрачности общественной жизни и содействие укреплению доверия между государством и обществом и между самими гражданами;

14.4. содержать положения о предотвращении и/или ограничении возможностей для неправомерного использования ИИ с целью нанести ущерб и подорвать демократию, в том числе, в частности, посредством:

14.4.1. вмешательства в избирательные процессы, индивидуализации адресной политической агитации, формирования политического поведения избирателей и манипулирования общественным мнением;

14.4.2. усиления распространения дезинформации, создания эффекта "эхо-камеры" и пропаганды;

14.4.3. подавления индивидуального и общественного критического мышления;

14.4.4. содействия росту популизма и поляризации демократических обществ;

14.5. содержать положения, ограничивающие риски использования государствами и частными структурами технологий, основанных на ИИ, для контроля над людьми, что может привести к эрозии психологической неприкосновенности граждан, нарушению их гражданских прав и политических свобод;

14.6. содержать гарантии предотвращения угрозы демократическому порядку в результате концентрации данных, информации, власти и влияния в руках нескольких крупных частных структур, занимающихся разработкой и предоставлением основанных на ИИ технологий и услуг, и растущей зависимости отдельных лиц, учреждений и общества в целом от этих услуг, а также положения о том, что деятельность таких структур подлежит демократическому надзору.

15. Кроме того, Ассамблея считает, что для обеспечения подотчетности создаваемые правовые системы должны предусматривать наличие независимого и инициативного надзорного механизма с участием всех заинтересованных сторон, который гарантировал бы эффективное соблюдение действующих положений. Такой механизм потребует наличия высококвалифицированного органа (в частности, в техническом, правовом и этическом плане), способного следить за новыми разработками в области цифровых технологий, а также точно и авторитетно оценивать их риски и последствия.

16. Что касается алгоритмов и платформ социальных сетей, то Ассамблея считает необходимым:

16.1. сделать более прозрачными факторы принятия решений, лежащие в основе алгоритмически генерируемого контента;

16.2. позволить пользователям более гибко принимать решения о том, как алгоритмы будут формировать их онлайн-опыт;

16.3. настоятельно призвать операторов платформ более регулярно проверять соблюдение прав человека, с тем чтобы понять социальное воздействие своих алгоритмов;

16.4. рассмотреть вопрос о создании независимого экспертного органа для обеспечения надзора за техническими платформами и функционированием их алгоритмов;

16.5. ужесточить контроль за конфиденциальностью пользовательских данных, с тем чтобы алгоритмы изначально имели меньше возможностей для использования данных.



**Резолюция 2342 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Правосудие по алгоритму – роль искусственного интеллекта в системе охраны правопорядка и уголовного правосудия**

Парламентская ассамблея

1. Приложения с использованием искусственного интеллекта (ИИ) в настоящее время можно найти во многих сферах человеческой деятельности: от фармацевтических исследований до социальных сетей, от сельского хозяйства до онлайн-шоппинга, от медицинской диагностики до финансов, от сочинения музыки до уголовного судопроизводства. Они становятся все более мощными и влиятельными, при этом общественность зачастую не знает, когда, где и как они применяются.

2. Система уголовного правосудия представляет собой одну из важнейших сфер ответственности государства, обеспечивающую общественный порядок и предотвращающую нарушения различных основных прав путем выявления, расследования, уголовного преследования и наказания за уголовные преступления. Она наделяет власти значительными полномочиями по вторжению в жизнь людей и принуждению, включая наблюдение, арест, обыск и конфискацию, задержание и применение физической силы и даже применение оружия на поражение. Не случайно международное право в области прав человека требует судебного надзора за всеми этими полномочиями: эффективного, независимого, беспристрастного контроля за осуществлением властями уголовно-правовых полномочий, которые могут серьезно нарушать основные права человека. Таким образом, включение в процесс принятия решений в системе уголовного правосудия компонентов, не связанных с человеком, может быть сопряжено с особыми рисками.

3. Для того чтобы общественность могла согласиться с использованием ИИ и воспользоваться потенциальными преимуществами ИИ, она должна быть уверена в том, что любые риски надлежащим образом минимизируются. Если применять ИИ с осознанного согласия общественности, как это должно происходить в условиях демократии, то необходимым условием является эффективное, соразмерное регулирование.

4. Регулирование применения ИИ, будь то добровольное саморегулирование или обязательное правовое регулирование, должно основываться на общепризнанных и

---

<sup>1</sup> *Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 октября 2020 года (см. док. 15156, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Борис Цилевич).*

См. также рекомендацию 2182 (2020).

применимых базовых этических принципах. Парламентская ассамблея считает, что эти принципы можно сгруппировать следующим образом:

- 4.1. прозрачность, включая доступность и объяснимость;
- 4.2. справедливость и равноправие, включая недопущение дискриминации;
- 4.3. ответственность человека за принимаемые решения, включая материальную ответственность и наличие средств правовой защиты;
- 4.4. охрана и безопасность;
- 4.5. неприкосновенность частной жизни и защита данных.

5. Ассамблея приветствует рекомендацию Комитета министров Rec/CM(2020)1 о воздействии алгоритмических систем на права человека, а также сопровождающие ее руководящие принципы рассмотрения воздействия алгоритмических систем на права человека и рекомендацию Комиссара Совета Европы по правам человека "Распаковываем искусственный интеллект: 10 шагов по защите прав человека". Она одобряет общие предложения, содержащиеся в этих документах, для применения также в системе охраны правопорядка и системе уголовного правосудия.

6. Ассамблея отмечает, что во всем мире разработано множество приложений с элементами ИИ для использования в полиции и системе уголовного правосудия. Государства – члены Совета Европы уже применяют некоторые из этих приложений или рассматривают вопрос об их внедрении. К ним относятся распознавание лиц, предиктивная правоохранительная деятельность, выявление потенциальных жертв преступлений, оценка рисков при принятии решений о предварительном заключении, вынесении приговора и условно-досрочном освобождении, а также выявление нераскрытых дел, которые в настоящее время могут быть расследованы с использованием современных криминалистических технологий.

7. Ассамблея пришла к выводу о том, что существует множество ситуаций, когда использование ИИ в работе полиции и системе уголовного правосудия может противоречить вышеупомянутым базовым этическим принципам. Особую озабоченность вызывают следующие вопросы:

7.1. системы ИИ могут создаваться частными компаниями, которые могут полагать, что наличие у них прав интеллектуальной собственности является основанием для отказа в доступе к исходным кодам. Компания может даже получить право собственности на данные, обрабатываемые системой, в ущерб государственному органу, который пользуется ее услугами. Пользователи и субъекты системы могут не получать информацию или объяснения, необходимые для элементарного понимания ее работы. Некоторые процессы, происходящие при функционировании системы искусственного интеллекта, могут быть не вполне понятны человеку. Такие соображения ставят вопросы прозрачности (и, как следствие, ответственности/подотчетности);

7.2. системы ИИ проходят настройку с использованием огромных массивов данных, которые могли оказаться исторически необъективными, в том числе за

счет косвенной корреляции между определенными переменными-предикторами и дискриминационной практикой (например, почтовый индекс является косвенным идентификатором традиционно дискриминируемой этнической общины). Это вызывает особую озабоченность в связи с охраной правопорядка и уголовным правосудием в силу как распространенности дискриминации по различным признакам в этом контексте, так и значимости решений, которые могут быть приняты. Кажущаяся механическая объективность ИИ может затушевывать эту погрешность ("техническая промывка"), усиливать и даже увековечивать ее. Результаты применения некоторых технологий с элементами искусственного интеллекта далеко не всегда могут быть легко оспорены субъектами их применения. В связи с такими соображениями возникают вопросы справедливости и честности;

7.3. ограниченность ресурсов, нехватка времени, недостаточное понимание рекомендаций системы ИИ и доверие к ним или нежелание отступать от них могут привести к тому, что сотрудники полиции и судьи будут чрезмерно полагаться на такие системы, фактически отказываясь от выполнения своих профессиональных обязанностей. В связи с такими соображениями возникают вопросы ответственности за принятие решений;

7.4. кроме того, эти соображения влияют друг на друга. Отсутствие прозрачности в применении системы искусственного интеллекта снижает способность людей принимать полностью обоснованные решения. Отсутствие прозрачности и неопределенность ответственности человека подрывают способность надзорных и защитных механизмов обеспечивать справедливость и честность;

7.5. применение систем искусственного интеллекта в отдельных, но связанных между собой контекстах, особенно различными учреждениями, последовательно полагающимися друг на друга в своей работе, может иметь неожиданные, даже непредвиденные кумулятивные последствия;

7.6. добавление элементов ИИ к существующей технологии также может иметь непредвиденные или непреднамеренно тяжелые последствия.

8. Ассамблея приходит к выводу, что, хотя использование ИИ в системах охраны правопорядка и уголовного правосудия сулит значительные выгоды при надлежащем регулировании, без такого регулирования оно чревато серьезными последствиями для прав человека.

9. В связи с изложенным Ассамблея призывает государства-члены в контексте поддержания правопорядка и функционирования системы уголовного правосудия:

9.1. для регулирования использования ИИ принять национальные нормативно-правовые документы, основанные на изложенных выше базовых этических принципах;

9.2. вести реестр всех приложений с использованием ИИ, применяемых в государственном секторе, и сверяться с этим реестром при рассмотрении новых

приложений, с тем чтобы выявлять и оценивать возможные кумулятивные последствия;

9.3. обеспечивать, чтобы ИИ служил общим политическим целям и чтобы политические цели не ограничивались теми областями, в которых ИИ может применяться;

9.4. обеспечить наличие достаточной правовой основы для каждого приложения с элементами ИИ и для обработки соответствующих данных;

9.5. обеспечить, чтобы все государственные органы, применяющие приложения с элементами ИИ, располагали собственными специалистами, способными оценивать такие системы и давать рекомендации по вопросам их внедрения, функционирования и воздействия;

9.6. проводить предметные консультации с общественностью, в том числе с организациями гражданского общества и представителями общин, прежде чем внедрять приложения с элементами ИИ;

9.7. обеспечивать обоснованность создания каждого нового приложения с элементами ИИ, конкретизацию его цели и подтверждение его эффективности до внедрения с учетом конкретных условий применения каждого приложения;

9.8. проводить первоначальную и периодическую прозрачную оценку воздействия приложений с элементами ИИ на права человека, в частности, с целью оценки вопросов неприкосновенности частной жизни и защиты данных, рисков предвзятости/дискриминации и последствий принимаемых с использованием ИИ решений для отдельных лиц, обращая при этом особое внимание на положение меньшинств, а также уязвимых и ущемленных групп населения;

9.9. обеспечить, чтобы основные процессы принятия решений с использованием приложений с элементами ИИ были понятны их пользователям и тем, кого затрагивает их применение;

9.10. внедрять только те приложения с элементами ИИ, которые могут быть тщательно изучены и проверены в месте их функционирования;

9.11. тщательно изучать возможные последствия добавления элементов ИИ в существующие технологии;

9.12. создать эффективные, независимые механизмы этического надзора за внедрением и функционированием систем ИИ;

9.13. обеспечить возможность эффективного судебного контроля внедрения, функционирования и использования приложений с элементами искусственного интеллекта.



**Резолюция 2343 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Предотвращение дискриминации при использовании искусственного интеллекта**

Парламентская ассамблея

1. Искусственный интеллект (ИИ) меняет наш образ жизни. Он позволяет значительно расширить масштабы процессов и уже используется многочисленными частными и государственными организациями в таких областях, как процедуры отбора, определяющие доступ к трудоустройству и образованию, оценка наличия у человека прав на социальные выплаты или кредиты, адресная рассылка рекламы и новостной информации.

2. Многие виды использования ИИ могут непосредственно влиять на равенство доступа к основным правам, включая право на частную жизнь и защиту личных данных, доступ к правосудию и право на справедливое судебное разбирательство, в частности в том, что касается презумпции невиновности и бремени доказывания, доступ к занятости, образованию, жилью и здравоохранению и доступ к государственным услугам и социальному обеспечению. Было установлено, что использование ИИ вызывает или усугубляет дискриминацию в этих областях, что приводит к лишению доступа к правам, от чего несоразмерно страдают определенные группы – зачастую женщины, меньшинства и те, кто уже оказался в сложной жизненной ситуации и социальной изоляции. Его использование в информационных потоках также связывают с разжиганием в сетевом пространстве ненависти, которая переносится во все другие формы социального взаимодействия.

3. Машинное обучение, используемое для построения систем, основанных на искусственном интеллекте, опирается на огромные массивы данных ("большие данные"), значительная часть которых носит личный характер. В этом контексте исключительно важными остаются эффективные гарантии защиты персональных данных. В то же время данные по своей природе являются искаженными, поскольку они отражают дискриминацию, уже присутствующую в обществе, а также предвзятость тех, кто их собирает и анализирует. Выбор того, какие данные следует использовать, а какие игнорировать в системах, основанных на ИИ, а также отсутствие данных по ключевым вопросам, использование модулей-посредников и трудности, связанные с количественной оценкой абстрактных понятий, также могут приводить к необъективным

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 октября 2020 года (см. док. 15151, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-н Кристоф Лакруа).

См. также рекомендацию 2183 (2020).

результатам. Массивы необъективных данных лежат в основе многих случаев дискриминации, вызванной использованием ИИ, и остаются одной из серьезнейших нерешенных проблем в этой области.

4. Решающее значение имеют также архитектура и назначение систем, основанных на искусственном интеллекте. Алгоритмы, оптимизированные с точки зрения эффективности, рентабельности или других целей, без должного учета необходимости гарантировать равенство и недопущение дискриминации, могут прямо или косвенно приводить к дискриминации, включая ассоциативную дискриминацию, по широкому кругу признаков, таких как пол, гендер, возраст, национальное или этническое происхождение, цвет кожи, язык, религиозные убеждения, сексуальная ориентация, гендерная идентичность, половые характеристики, социальное происхождение, гражданский статус, инвалидность или состояние здоровья. В связи с этим особенно важно, чтобы системы, основанные на ИИ, изначально предусматривали полное уважение равенства и недопущение дискриминации и подвергались тщательному тестированию до их развертывания, а также регулярно после развертывания, с тем чтобы гарантировать эти права.

5. Сложность систем ИИ и тот факт, что они часто разрабатываются частными компаниями и рассматриваются в качестве их интеллектуальной собственности, могут привести к возникновению серьезных проблем, связанных с прозрачностью решений, принимаемых с использованием этих систем, и ответственностью за такие решения. Это может очень затруднять доказывание факта дискриминации и препятствовать доступу к правосудию, в частности в тех случаях, когда бремя доказывания возлагается на жертву и/или когда в нарушение презумпции невиновности предполагается, что машина автоматически принимает правильные решения.

6. Отсутствие во многих высокотехнологичных компаниях многообразия и специалистов соответствующего профиля повышает опасность того, что системы ИИ будут разрабатываться без должного учета их потенциально дискриминационного воздействия на положение некоторых лиц и групп лиц в обществе. Необходимо расширить доступ женщин и меньшинств к профессиям, связанным с наукой, техникой, инженерным делом и математикой (НТИМ), и в рамках этой профессиональной среды необходимо безотлагательно сформировать подлинную культуру уважения многообразия. Использование междисциплинарных и межкультурных подходов на всех этапах разработки систем искусственного интеллекта также способствовало бы их совершенствованию с точки зрения равенства и недопущения дискриминации.

7. И наконец, в основе разработки и развертывания всех систем, основанных на искусственном интеллекте, должны лежать твердые, ясные и универсально признанные и применимые этические принципы. Парламентская ассамблея считает, что эти принципы можно сгруппировать следующим образом: прозрачность, включая доступность и объяснимость; справедливость и равноправие, включая недопущение дискриминации; ответственность человека за принимаемые решения, включая материальную ответственность и наличие средств правовой защиты, охрана и безопасность; а также неприкосновенность частной жизни и защита персональных данных.

8. Ассамблея приветствует тот факт, что как государственные, так и частные структуры начали изучать и разрабатывать этические и правозащитные стандарты,

применимые к использованию ИИ. Она приветствует, в частности, рекомендацию Комитета министров Rec/CM(2020)1 о воздействии алгоритмических систем на права человека, а также сопровождающие ее руководящие принципы рассмотрения воздействия алгоритмических систем на права человека, и рекомендацию Комиссара Совета Европы по правам человека "Распаковываем искусственный интеллект: 10 шагов по защите прав человека". Она одобряет общие предложения, содержащиеся в этих документах, для применения в связи с вопросами равенства и недопущения дискриминации.

9. Ассамблея подчеркивает, что законодатели не должны скрываться за сложностями ИИ в попытках уклониться от принятия норм, направленных на защиту и продвижение равенства и недопущение дискриминации в этой области: совершенно очевидно, что речь идет о правозащитных вопросах, которые требуют принятия соответствующих мер. Помимо этических принципов, необходимы процедуры, инструменты и методы регулирования и проверки систем, основанных на ИИ, для обеспечения их соответствия международным стандартам в области прав человека и, в частности, правам на равенство и недопущение дискриминации. Представляется, что, учитывая выраженный транснациональный и международный характер технологий, основанных на ИИ, потребуются и международные стандарты в этой области.

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

10.1. пересмотреть свое антидискриминационное законодательство и внести в него необходимые изменения, с тем чтобы оно охватывало все случаи, когда прямая или косвенная дискриминация, включая ассоциативную дискриминацию, может быть вызвана использованием ИИ, и чтобы истцы имели полный доступ к правосудию; в последнем случае особое внимание следует обратить на гарантии презумпции невиновности и на обеспечение того, чтобы на жертв дискриминации не ложилось непропорционально тяжелое бремя доказывания;

10.2. разработать четкое национальное законодательство, стандарты и процедуры для обеспечения того, чтобы системы, основанные на ИИ, не нарушали права на равенство и недопущение дискриминации во всех случаях, когда эти права могут быть нарушены в результате использования таких систем;

10.3. обеспечить, чтобы органы, занимающиеся вопросами равенства, были полномочны решать вопросы равенства и недопущения дискриминации, возникающие в связи с использованием ИИ, и оказывать поддержку истцам, а также чтобы они располагали всеми необходимыми ресурсами для выполнения этих задач.

11. Для обеспечения того, чтобы использование технологий, основанных на ИИ, государственными органами власти подлежало надлежащему парламентскому надзору и общественному контролю, Ассамблея призывает национальные парламенты:

11.1. регулярно выносить вопросы использования таких технологий на парламентское обсуждение и обеспечить наличие надлежащей структуры для такого обсуждения;

11.2. требовать от правительства уведомлять парламент до внедрения таких технологий;

11.3. требовать, чтобы использование таких технологий органами власти систематически регистрировалось в государственном реестре.

12. В целях решения основополагающих вопросов многообразия и инклюзивности в области ИИ Ассамблея далее призывает государства-члены:

12.1. содействовать вовлечению женщин, девочек и меньшинств в процесс образования в области ИИ с самого раннего возраста и до самого высокого уровня и совместно с промышленностью обеспечить, чтобы многообразие и инклюзивность поощрялись на протяжении всей карьеры;

12.2. поддерживать исследования, направленные на изучение проблем необъективности данных и средств, с помощью которых можно эффективно противодействовать их воздействию в системах, основанных на искусственном интеллекте;

12.3. содействовать распространению цифровой грамотности и обеспечению доступа к цифровым инструментам для всех членов общества.

13. Ассамблея предлагает всем структурам, как государственным, так и частным, работающим над и с системами, основанными на ИИ, обеспечить, чтобы уважение равенства и недопущение дискриминации изначально учитывались при разработке таких систем и они надлежащим образом проверялись до их внедрения, независимо от того, где эти системы могут влиять на осуществление основных прав или доступ к ним. С этой целью она предлагает этим структурам рассмотреть вопрос о создании механизма оценки воздействия на права человека, который применялся бы при разработке и развертывании частными и государственными структурами систем, основанных на ИИ. Кроме того, она поощряет использование междисциплинарных разнообразных по составу групп на всех этапах разработки и развертывания систем, основанных на ИИ.

14. И наконец, Ассамблея призывает национальные парламенты поддержать работу, проводимую на международном уровне, в частности по линии Специального комитета Совета Европы по искусственному интеллекту (САНАИ), с тем чтобы обеспечить эффективное применение стандартов в области прав человека в отношении ИИ и гарантировать соблюдение принципов равенства и недопущения дискриминации в этой области.



**Резолюция 2344 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Интерфейс "мозг-компьютер": новые права или новые угрозы основным свободам?**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея отмечает быстрый прогресс нейротехнологий в последние годы, в том числе способность регистрировать и непосредственно стимулировать нейронную активность, с потенциалом создания все более эффективных интерфейсов "мозг-компьютер" (ИМК). Этот прогресс был достигнут благодаря сочетанию более глубокого понимания функционирования мозга, технических разработок и расширению возможностей систем искусственного интеллекта. Способность создавать полностью симбиотическую связь между мозгом человека и цифровыми вычислительными системами, включая Интернет и системы искусственного интеллекта, остается далекой перспективой. Тем не менее, речь идет о цели, которую уже ставят перед собой исследователи и предприниматели и которая, по мнению многих, в конечном итоге может быть достигнута.

2. В настоящее время разрабатываются и применяются нейротехнологии, в том числе ИМК, с учетом широкого спектра их возможного применения. Огромные средства вкладываются, в частности, в исследования с целью создания новых методов лечения нервно-психических расстройств, включая прямое управление роботизированными конечностями, синтезирование речи или лечение неустраняемых аффективных расстройств или посттравматических стрессовых расстройств. Военные структуры и службы безопасности проводят исследования в области нейротехнологии для использования в разведке, пропаганде, допросах, слежке и для расширения возможностей комбатантов. Частные компании изучают возможность использования потребительских устройств для преобразования мыслей непосредственно в печатный текст; предоставляют коммерческие услуги по выявлению лжи посредством сканирования мозга, а также продают нейротехнологические устройства непосредственно потребителям, например, в виде компьютерных игр или оздоровительной продукции. Исследователи изучают развитие кампаний "нейромаркетинга", которые эксплуатируют подсознательные предпочтения, и изучают вопрос о том, могут ли модели нейронной активности позволять прогнозировать рецидивы преступности.

---

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 октября 2020 года (см. док. 15147, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Оливье Бешт).

См. также рекомендацию 2184 (2020).

3. Доступ к нейропроцессам, лежащим в основе сознательного мышления, предполагает доступ к такому уровню самосознания, который по определению не может быть сознательно скрыт или отфильтрован. Это чревато грубым вторжением в частную жизнь и посягательством на достоинство личности, что может подорвать свободу воли и нарушить конечное прибежище человеческой свободы – разум. Усиление когнитивных и сенсорных способностей через ИМК может привести к созданию отдельных категорий людей – обладающих и не обладающих расширенными возможностями, при этом расширение возможностей будет доступно только тем, кто обладает необходимым богатством и привилегиями, или будет использоваться в репрессивных целях. Индивидуальная идентичность, свобода действий и моральная ответственность могут быть ущемлены путем слияния неврологического и сенсорно-цифрового опыта с процессами принятия решений. Такие результаты могут изменить саму природу человечества и человеческих обществ.

4. Даже если более эффективные гипотетические виды применения ИМК еще не имеют ясного будущего, успехи, достигнутые на сегодняшний день, и ресурсы, выделяемые на дальнейшие исследования, предполагают необходимость уже сейчас безотлагательно начать прогнозировать ситуацию и регулировать ее, основываясь на принципе предосторожности. Демократические общества должны обеспечить соблюдение основных этических принципов. Огромные потенциальные преимущества нейротехнологий, особенно в области медицины, таковы, что прогресс и инновации не должны сдерживаться. Тем не менее, исследования следует направлять в сторону от предсказуемо вредных или опасных областей к позитивным видам применения, которые не угрожают достоинству, равенству и свободе личности, что также является основой демократии.

5. Ассамблея считает, что необходим деликатный, выверенный подход к регулированию возникающих нейротехнологий, включая технологию ИМК, охватывающий как этические нормы, так и обязательное к исполнению нормативно-правовое регулирование. Она отмечает сходство и связь между "нейроэтикой" и биоэтикой, а также значение искусственного интеллекта для функционирования технологии ИМК. В связи с этим она приветствует работу, уже проводимую в рамках Совета Европы Комитетом по биоэтике (DH-BIO) и Специальным комитетом по искусственному интеллекту (СНАИ). Она также приветствует работу других международных организаций, в частности Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которая недавно приняла Рекомендацию об ответственных инновациях в нейротехнологиях. Ассамблея с интересом отмечает события, подобные тем, которые произошли в Чили, где рассматривается вопрос о внесении поправок в Конституцию, принятии законодательства и других мер, направленных на защиту человеческого общества от возможных негативных последствий применения нейротехнологий.

6. Ассамблея считает, что в отношении разработки и применения нейротехнологий в целом и технологии ИМК в частности должны применяться следующие этические принципы:

6.1. Полезность и предотвращение вредоносного использования. Эти технологии должны разрабатываться и применяться только в целях, согласующихся с уважением прав и достоинства человека. Исследования, направленные на несовместимые с таким уважением цели, должны быть запрещены. Особое

внимание следует уделять технологиям двойного назначения и технологиям, разработанным для военных целей или целей обеспечения безопасности. Новые нейротехнологии должны оцениваться на предмет воздействия на права человека еще до того, как начнется их применение.

6.2. Безопасность и предосторожность. Эти технологии должны быть безопасными как для пользователя, так и для общества в целом, с точки зрения их предполагаемых или непреднамеренных последствий. Безопасность должна быть обеспечена еще до начала применения новых технологий.

6.3. Приватность и конфиденциальность. Информация, собранная с помощью нейротехнологических устройств и устройств ИМК, должна как минимум быть защищена в соответствии с общими принципами защиты данных. Следует также рассмотреть вопрос о защите "нейроданных" в качестве особой категории, например по аналогии с запретом на торговлю человеческими органами.

6.4. Потенциал и автономия. Эти технологии не должны использоваться против воли субъекта или таким образом, чтобы субъект оказывается лишен возможности свободно принимать решения о продолжении их применения. Особенно внимательно следует подходить к ситуациям, когда такие технологии используются для лечения хронической боли, наркотической зависимости или других состояний, при которых перерыв в лечении может привести к дискомфорту или стрессу.

6.5. Свобода действий и ответственность человека. Эти технологии не должны мешать человеку действовать свободно и нести ответственность за свои действия. Люди, свободно действующие согласно своему естественному (а не усиленному или симбиотическому) сознанию, должны оставаться единственными лицами, принимающими решения, и главными действующими лицами в обществе, особенно в вопросах, которые могут влиять на права человека и демократические процессы.

6.6. Равенство, добросовестность и инклюзивность. Эти технологии не должны придавать их пользователям привилегированный или более высокий статус; они должны применяться при уважении равенства и достоинства людей, включая представителей маргинализированных или уязвимых групп; они должны быть как можно более доступными, особенно, когда речь идет об их применении в медицинских целях.

6.7. Обеспечение доверия общественности за счет транспарентности, консультаций и обучения/просвещения. Внедрение новых технологий, таких как нейротехнологии, предназначенных для использования отдельными лицами, будет приветствоваться и признаваться, если они будут пользоваться доверием общественности, которая сознает их преимущества, а также потенциальные угрозы.

7. Учитывая, что технология ИМК может радикально изменить отношения между внутренним подсознательным "я" индивидуума и внешним миром, возникает вопрос об уникальных и беспрецедентных угрозах основным ценностям, таким как права и достоинство человека. Ассамблея с особым интересом принимает к сведению

предложения об установлении и обеспечении правовой защиты новых прав человека, которые иногда называют "нейроправами". Эти предложения призваны заполнить имеющиеся в существующих правозащитных механизмах пробелы, посредством которых технология ИМК может угрожать осуществлению защищаемых в настоящее время прав и, помимо этого, уважению основополагающего человеческого достоинства. Речь идет о таких правах, как когнитивная свобода, психическая конфиденциальность, психическая неприкосновенность и психологическая целостность.

8. В связи с этим Ассамблея призывает государства – члены Совета Европы:

8.1. установить этические рамки для научных исследований, разработок и применения нейротехнологий, включая технологию ИМК, с учетом принципов, изложенных в пункте 6 настоящей резолюции;

8.2. четко определить пределы исследований, разработок и применения нейротехнологий, включая технологию ИМК, посредством создания конкретных правовых механизмов, обеспечивающих эффективное соблюдение и защиту прав человека;

8.3. обеспечить наличие соответствующих органов для надзора за исследованиями, разработками и применением нейротехнологий, включая технологию ИМК, и их регулирования, с тем чтобы обеспечить эффективное применение соответствующих этических и правовых механизмов;

8.4. рассмотреть вопрос об установлении и правовой защите новых "нейроправ" как наиболее эффективного средства защиты от возможных рисков, связанных с технологией ИМК.

9. В связи с работой, уже проводимой в этой области в рамках Совета Европы, Ассамблея:

9.1. призывает ДН-ВЮ открыто и конструктивно подходить к вопросу о новых "нейроправах", включая возможность обеспечения их защиты средствами международного права, в частности с помощью Дополнительного протокола к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (СЕД №5);

9.2. призывает САНАИ принять во внимание потенциальные риски и возможности, связанные с применением искусственного интеллекта в контексте систем ИМК, и его весьма серьезное воздействие на права человека.



## Резолюция 2345 (2020)<sup>1</sup>

Предварительное издание

# Искусственный интеллект и рынки труда: друг или враг?

Парламентская ассамблея

1. В мире труда будут все шире применяться технологии с элементами искусственного интеллекта (ИИ). Принесут ли эти радикальные инновации новые возможности и выгоды или вред и разлад в организацию труда в нашем обществе, зависит от того, для защиты каких ценностей и концепций применяется та или иная технология, а также от того, как эта технология регулируется и применяется. Директивные органы на национальном и европейском уровне должны стратегически подойти к решению проблем, разрабатывая и предлагая адекватные варианты регулирования, с тем чтобы сохранить социальную ценность труда и защитить трудовые права, закрепленные в национальных, европейских и международных правовых документах (в частности, в трудовых кодексах, Европейской социальной хартии (СЕД №№35 и 163) и в конвенциях Международной организации труда (МОТ)).

2. Парламентская ассамблея отмечает, что ИИ порождает страхи по поводу того, что количество рабочих мест, на которых ИИ заменит человека, может оказаться больше количества рабочих мест, созданных с помощью ИИ. Это порождает неопределенность в отношении потенциального воздействия ИИ на то, смогут ли трудящиеся и каким образом получить доступ к рынку труда, заработать на жизнь и сделать полноценную карьеру в будущем. Неразумное использование ИИ может привести к нарушению функционирования рынка труда, фрагментации профессиональной жизни и усугублению социально-экономического неравенства. Коммерческие и государственные организации уже используют ИИ для анализа, прогнозирования, активизации и даже контроля поведения человека. Хотя ИИ может помогать человеку, облегчая и делая более эффективным его труд, он может также привести к манипулированию решениями человека или решениями, затрагивающими людей, оскорблять человеческое достоинство, нарушать принцип равенства возможностей и закреплять предвзятость в контексте занятости и доступа к ней.

3. Кроме того, Ассамблея обеспокоена широкомасштабным внедрением технологий на базе искусственного интеллекта без надлежащего информирования пользователей и без предоставления им возможности отказаться от их использования или прибегнуть к средствам правовой защиты в тех случаях, когда решения, затрагивающие их как

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 октября 2020 года (см. док. 15159, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Штефан Шеннах).

См. также рекомендацию 2186 (2020).

работников, принимаются по установленному алгоритму. Поэтому Ассамблея согласна с рекомендациями Группы экспертов высокого уровня по ИИ (Европейской комиссии) о том, что использование ИИ при найме на работу и в ситуациях, затрагивающих права трудящихся, всегда должно рассматриваться как "сопряженное с высоким риском" и, следовательно, при этом должны применяться повышенные нормативные требования.

4. Будучи обеспокоена правовыми и этическими аспектами использования ИИ в контексте существующих правозащитных механизмов, Ассамблея приветствует усилия Совета Европы, в частности его Специального комитета по искусственному интеллекту (САНАИ), направленные на проведение комплексного анализа ситуации с целью изучения вопроса о целесообразности разработки нормативного документа, возможно конвенции. Ассамблея подчеркивает важность этических ориентиров, уже определенных международным научным сообществом. Особенно важно обеспечить субстантивный надзор человека за применением технологий на базе искусственного интеллекта, которые затрагивают рынки труда и индивидуальные социальные права, поскольку наше общество организовано вокруг трудовой деятельности.

5. В связи с этим Ассамблея поддерживает рекомендации Глобальной комиссии МОТ по вопросам будущего сферы труда, в которых содержится призыв разработать ориентированные на нужды человека стратегии смягчения воздействия ИИ и настоятельный призыв инвестировать средства в развитие навыков людей, обучение на протяжении всей жизни (приобретение ноу-хау, переподготовка и повышение квалификации) и в учебные заведения, а также в создание достойных и стабильных рабочих мест, с тем чтобы обеспечить каждому человеку право работать "в условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей".

6. Ассамблея полагает, что государствам-членам следует лучше предвидеть преобразующее воздействие ИИ на характер работы человека и разработать национальные стратегии сопровождения перехода к приемлемым с точки зрения соблюдения прав человека типам работы, предполагающим новые формы взаимодействия человека и машины, в которых ИИ используется в качестве инструмента, позволяющего работать по-другому, используя для достижения положительных результатов новые, более гибкие способы. Для того чтобы противостоять неопределенности будущего с помощью ИИ, необходима государственная политика, позволяющая в полной мере задействовать человеческий потенциал, сократить разрыв между потребностями рынка труда и квалификацией работников, а также формировать основные этические ценности, такие как инклюзивность и устойчивость.

7. С учетом изложенного Ассамблея призывает государства-члены:

7.1. разработать и опубликовать, если этого еще не сделано, национальные стратегии ответственного использования ИИ, охватывающие, в частности, проблемы рынков труда, трудовых прав и развития профессиональных навыков;

7.2. обеспечить участие государства в разработке алгоритмов контроля за их применением, гарантируя полное соблюдение разработчиками и пользователями услуг ИИ существующих правовых норм и стандартов в контексте занятости и не допуская захвата регуляторных функций влиятельными компаниями, связанными с ИИ;

7.3. разработать официальную политику и руководства для разработчиков ИИ, с тем чтобы ИИ служил удовлетворению потребностей человека и его благополучию, а не наоборот;

7.4. установить требование, согласно которому разработчики искусственного интеллекта должны всегда уведомлять пользователей, когда те вступают в контакт с приложениями с элементами искусственного интеллекта, и гарантировать, чтобы любое использование систем наблюдения на рабочем месте сопровождалось особыми мерами предосторожности в плане получения согласия и защиты частной жизни;

7.5. разработать нормативную базу, способствующую взаимодополняемости между приложениями с элементами искусственного интеллекта и человеческим трудом и обеспечивающую надлежащий контроль человеком процесса принятия решений;

7.6. обеспечить, чтобы алгоритмы, используемые в общественной сфере, в частности в службах занятости, были понятными, прозрачными, этичными, учитывали гендерную проблематику и, по возможности, были сертифицированы на европейском уровне; для использования в общественной сфере должны быть разрешены только хорошо отработанные и гарантирующие соблюдение прав человека алгоритмы;

7.7. рассмотреть необходимость социальных инноваций для сопровождения процесса распространения на рынках труда технологий с элементами ИИ, и в частности:

7.7.1 изучить варианты обеспечения постоянно гарантируемого минимального базового дохода "в рамках нового социального договора между гражданами и государством", как это предусмотрено в резолюции 2197 (2018) Ассамблеи "К вопросу о базовом доходе гражданина";

7.7.2. рассмотреть такие варианты "социального" налогообложения, как "налог на роботов" (так называемый "налог на автоматизацию"), а также "углеродные налоги", с тем чтобы смягчить негативное воздействие автоматизации на работников и содействовать внедрению ресурсосберегающих, а не трудосберегающих инноваций, способствуя тем самым одновременному решению проблем, связанных с изменением климата и неравенством;

7.8. переосмыслить и адаптировать национальные системы образования и профессиональной подготовки, с тем чтобы:

7.8.1. внедрять "ИИ-грамотность" с помощью программ цифрового образования для молодежи и всеобщего обучения и профессиональной подготовки на протяжении всей жизни;

7.8.2. подчеркнуть различие между человеческим и искусственным интеллектом;

7.8.3. развивать критическое мышление, творчество и эмоциональный интеллект;

7.8.4. ввести концепцию личных учебных ведомостей для всех работников, что повлечет за собой позитивные обязательства для всех работодателей по разработке планов повышения квалификации или профессиональной подготовки;

7.8.5. уделять больше внимания расширению круга компетенций, чтобы сохранить востребованность работников на рынке труда в эпоху искусственного интеллекта, а также обеспечить сертификацию компетенций и и повышать их "транспортность";

7.8.6. смягчить некоторые требования к лицензированию профессиональной деятельности, которые препятствуют межотраслевой и междолевой мобильности специалистов;

7.8.7. внести предложения по пересмотру рекомендации CM/Rec(2016)3 о правах человека и предпринимательской деятельности, с тем чтобы отразить изложенные выше озабоченности в отношении потенциального воздействия ИИ.

8. Ассамблея далее призывает Европейский комитет по социальным правам изучить этические и правовые последствия все более широкого применения ИИ в сфере государственных услуг, функционирования рынков труда и систем социальной защиты.



**Резолюция 2346 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Правовые аспекты эксплуатации "автономных" транспортных средств**

Парламентская ассамблея

1. Движение полуавтономных транспортных средств на европейских дорогах, вероятно, значительно увеличится в ближайшие годы, причем некоторые считают возможным, что полностью автономные транспортные средства могут стать доступными уже в течение следующего десятилетия. Эти прогнозы ставят вопросы в отношении уголовной и гражданской ответственности, обязательств производителей и страховщиков, а также будущего регулирования автомобильных перевозок. Возникают также важные этические вопросы и вопросы неприкосновенности частной жизни.

2. Что касается полуавтономного транспортного средства, работающего под надлежащим управлением автоматизированной системы вождения (АСВ), или полностью автономного транспортного средства, то уголовное законодательство не предназначено для применения в отношении поведения субъектов, не являющимися людьми. Это может создать "бреешь ответственности", когда находящийся в транспортном средстве человек – "ответственный пользователь", даже если он фактически не ведет транспортное средство, – не может быть привлечен к ответственности за преступные деяния, а само транспортное средство функционирует в соответствии с замыслом изготовителя и применимыми правилами. Для этого могут потребоваться новые подходы к распределению уголовной ответственности или альтернативы уголовной ответственности в тех случаях, когда ни один человек не может быть обоснованно привлечен к ответственности.

3. Аналогичные опасения касаются и гражданской ответственности за ущерб, причиненный транспортным средством, эксплуатируемым под надлежащим управлением АСВ. В соответствии с действующими в настоящее время режимами ответственности, предполагающими наличие нарушения, ответственный пользователь может быть освобожден от любой ответственности, при этом ответственность перекладывается на АСВ. Для этого могут потребоваться новые подходы, такие как строгая ответственность, для обеспечения того, чтобы пострадавшие стороны получали компенсацию за причиненный им ущерб.

---

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 22 октября 2020 года (см. док. 15143, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Зия Алтунялдыз).

См. также рекомендацию 2187 (2020).

4. В случаях нарушения правил дорожного движения транспортным средством, находящимся под надлежащим управлением АСВ, – идет ли речь об установлении фактов совершения уголовного преступления или о причинении ущерба третьим лицам – в связи с ответственностью изготовителя могут возникать вопросы о материальной ответственности за безопасность продукции. Однако сложность устройства автономных транспортных средств может затруднить доказывание наличия и характера любой технической неисправности. Опять же, важно, чтобы в будущих нормах регулирования не было лакун в этом отношении.

5. Эти проблемы тесно связаны с этическими вопросами, которые возникают в связи с технической стороной использования автономных транспортных средств. Человеку, управляющему автомобилем, приходится постоянно принимать этические решения, в том числе неизбежные решения, от которых зависит жизнь других людей. АСВ будет вынуждена принимать те же решения, но в соответствии с этическими рамками, которые были определены изготовителем. С учетом того, что покупатели автономных транспортных средств могут предпочесть, чтобы приоритет отдавался их собственной безопасности, давление со стороны конкурентного рынка на производителей может не привести к оптимальным результатам с утилитарной точки зрения. Безусловно, может возникнуть необходимость в государственном регулировании для стандартизации этического выбора, закладываемого в конструкцию АСВ, в целях обеспечения совместимости с общественными интересами.

6. АСВ зависят от данных и генерируют данные, в том числе конфиденциальные персональные данные, относящиеся, например, к перемещениям людей. Данные, поступающие от автономных транспортных средств, автоматически передаются другим автономным транспортным средствам и центральной системе, и при определенных обстоятельствах может возникнуть необходимость в обмене ими с регулирующими и правоохранительными органами. Особое внимание необходимо будет уделить обеспечению правильного баланса между обработкой данных, необходимой для безопасной эксплуатации автономных транспортных средств, и уважением и защитой частной жизни водителей, пассажиров и других пользователей.

7. Современные АСВ отличаются тем, что они зависят от систем искусственного интеллекта (ИИ); по сути, современные автономные транспортные средства являются роботами. Внедрение автономных транспортных средств означает, что управляемые искусственным интеллектом роботы начинают отвечать за быстро движущиеся средства поражения в ситуации, доказанно чреватой рисками для их пассажиров и других участников дорожного движения. Предполагается, что в принципе автономные транспортные средства будут значительно более безопасными, чем те, которыми управляют люди. Для реализации этого потенциала потребуется соответствующее регулирование. В качестве отправной точки эти нормы регулирования должны обеспечивать полное уважение права на жизнь, включая позитивные обязательства по предотвращению предсказуемых и предотвратимых угроз.

8. Парламентская ассамблея считает, что этические и нормативные стандарты, применимые к ИИ в целом, должны также применяться при его использовании в автономных транспортных средствах. Поэтому она считает, что работа Специального комитета по искусственному интеллекту (САНАИ), связанная с созданием механизма нормативного регулирования использования ИИ, будет особенно важной, и отмечает значительный вклад в работу в этой области других международных организаций,

включая Организацию экономического сотрудничества и развития, Европейский союз и органы Организации Объединенных Наций.

9. Как только появятся полностью автономные транспортные средства, конструкция которых позволяет обеспечить соблюдение правил дорожного движения и предотвращать столкновения, законодателю придется решать проблемы, возникающие в результате их сосуществования с транспортными средствами, управляемыми людьми, которые не всегда соблюдают правила. Демократический законодатель должен будет принять решение, позволяющее оптимально сочетать усилия по сведению к минимуму числа жертв ДТП с обеспечением эффективного дорожного движения.

10. Ассамблея приходит к выводу, что изложенные выше соображения порождают целый ряд новых вызовов для режимов регулирования. Она принимает к сведению работу, проводимую специализированными нормотворческими органами, включая Рабочую группу по автоматизированным/автономным и подключенным транспортным средствам (GRVA) Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций, которая занимается целым рядом важнейших технических вопросов, а также Европейский союз и различные национальные органы. Она далее отмечает работу, проводимую в рамках Совета Европы по теме "Искусственный интеллект и уголовно-правовая ответственность в государствах – членах Совета Европы на примере автоматизированных транспортных средств", которая осуществляется в Европейском комитете по проблемам преступности (CDPC).

11. В этой связи Ассамблея призывает:

11.1. государства – члены Совета Европы обеспечить, чтобы последствия разработки и внедрения автономных транспортных средств для уголовного права, гражданского права и прав человека регулировались в соответствии со стандартами Совета Европы в области прав человека и верховенства права, включая уважение права на жизнь, неприкосновенность частной жизни и принцип правовой определенности;

11.2. GRVA провести оценку воздействия на права человека в рамках своей работы по подготовке будущего нормативного регулирования использования автономных транспортных средств как одного из элементов общего комплексного механизма, призванного обеспечить максимальную безопасность во всех ее формах в процессе разработки и производства автономных транспортных средств в будущем;

11.3. CDPC обеспечить выявление и устранение возможных пробелов в применимости уголовного законодательства к эксплуатации автономных транспортных средств;

11.4. САНАИ уделять особое внимание применению ИИ в АСВ, где существует особый риск неблагоприятных последствий для осуществления основных прав человека, при сопоставлении рисков и возможностей применения ИИ и при рассмотрении вопроса о целесообразности создания соответствующей правовой базы.





**Резолюция 2347 (2020)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Новая волна подавления политической оппозиции и гражданского инакомыслия в Турции: настоятельная необходимость соблюдения стандартов Совета Европы**

Парламентская ассамблея

1. В январе 2019 года Парламентская Ассамблея провела срочные прения на тему "Ухудшение положения оппозиционных политиков в Турции: что можно сделать для защиты их основных прав в одном из государств-членов Совета Европы?". В своей резолюции 2260 (2019) она выразила озабоченность по поводу ухудшения ситуации с верховенством права, демократией и правами человека в Турции. К числу тревожных событий в этой связи относятся лишение иммунитета 154 парламентариев в 2016 году, ограничение свободы выражения мнений и средств массовой информации, ослабление системы сдержек и противовесов в новой президентской системе и несправедливые избирательные процессы, которые все чаще ограничивают, затрудняют или подрывают способность оппозиционных политиков осуществлять свои права и выполнять свою демократическую роль, приводя к тому, что (бывшие) оппозиционные депутаты подвергаются судебному преследованию, задерживаются или осуждаются.

2. К сожалению, с 2019 года общая ситуация не улучшилась. В последние месяцы были приняты новые меры по подавлению политической оппозиции и гражданского инакомыслия, которые Ассамблея решительно осуждает. Местные политики, члены и бывшие члены парламента, члены оппозиционных политических партий и юристы стали объектом расследований и судебного преследования. В период противодействия пандемии Covid-19 продолжалось неоправданное давление на журналистов, активистов гражданского общества и другие общественные группы, в частности на врачей. Такое давление помимо всего привело к заслуживающему сожаления снижению интереса женщин к участию в политической и социальной жизни. Эти неблагоприятные события необходимо рассматривать в более широком контексте ухудшения ситуации с верховенством права, демократией и правами человека, что в 2017 году привело к возобновлению процедуры мониторинга в отношении Турции. К числу проблемных вопросов, определенных в резолюции 2156 (2017) Ассамблеи, относятся неоднократные нарушения свободы выражения мнения и средств массовой информации, задержания парламентариев и журналистов, отсутствие независимости судебной системы, ситуация

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 23 октября 2020 года (см. док. 15171, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), содокладчики: г-н Томас Хаммарберг и г-н Джон Хауэлл).

на юго-востоке Турции, а также вопросы разделения властей и функционирования системы сдержек и противовесов, которые привели к серьезному ухудшению функционирования демократических институтов.

3 После 2017 года в стране произошли важные политические события: на референдуме 2017 года 51% избирателей проголосовал за внесение изменений в Конституцию и создание президентской системы; 24 июня 2018 года были организованы досрочные президентские и парламентские выборы; в июле 2018 года отменено чрезвычайное положение, введенное после неудачного государственного переворота в июле 2016 года; в марте 2019 года состоялись выборы в местные органы власти. В то же время принятое после этого законодательство еще больше ограничило основные права и помешало добиться значительного прогресса в этот период. Кроме того, во многих муниципальных образованиях волеизъявление избирателей было просто проигнорировано. Как указывала Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) в своем заключении 2017 года, президентская система ослабила разделение властей, систему сдержек и противовесов и парламентский контроль. Усиление политического вмешательства в судебную систему привело к ослаблению защиты прав человека.

4. Ассамблея отмечает, что многие проблемы, выявленные ею, Комиссаром по правам человека и Венецианской комиссией, остаются предметом беспокойства и в 2020 году. Ассамблея призывает турецкие власти серьезно заняться устранением глубинных причин этих проблем и выполнить свои обязательства перед Советом Европы. Она призывает турецкие власти предпринять конкретные шаги по повышению уровня своих стандартов в области демократии, верховенства права и прав человека.

5. В связи с функционированием демократических институтов:

5.1. Ассамблея сожалеет, что ограничения прав оппозиционных политиков, отмеченные в резолюции 2260 (2019), не были сняты. После местных выборов в марте 2019 года мэры, избранные от оппозиционных партий, не смогли занять свои должности, были отстранены, подвергнуты судебному преследованию и задержаны по обвинениям, связанным с терроризмом. Ассамблея решительно осуждает увольнение или отстранение от должности избранных представителей, в том числе 48 из 65 мэров (включая мэров административных центров Диярбакыр, Мардин и Ван), принадлежащих к Демократической партии народов (ДПН), и одного мэра района Урла в провинции Измир от Республиканской народной партии (РНП), а также их замену назначенными правительством доверенными лицами, что противоречит Европейской хартии местного самоуправления (СЕД №122). Кроме того, Ассамблея осуждает недавние ордера на массовые аресты членов ДПН, в том числе со-мэров Карса и бывших депутатов, якобы за их причастность к насилию в ходе протестных акций в октябре 2014 года в Кобане;

5.2 поэтому Ассамблея настоятельно призывает турецкие власти положить конец этой практике, которая явно нарушает демократические принципы, пересмотреть законодательство Турции в соответствии с резолюцией 450 (2019) и рекомендацией 439 (2019) Конгресса местных и региональных властей, а также заключениями Венецианской комиссии от 2017 и 2020 годов, и внести необходимые изменения в законодательство, и в частности:

5.2.1 признать избранными шесть кандидатов на пост мэра, получивших наибольшее число голосов в ходе местных выборов 31 марта 2019 года в провинциях Диярбакыр, Эрзурум, Карс и Ван, но которым решением Высшего избирательного совета от 11 апреля 2019 года было отказано в мандате мэра;

5.2.2. восстановить мэров административных центров Диярбакыр, Мардин, Ван и всех других районов и городов, деятельность которых была приостановлена по решению Министерства внутренних дел, или принять иное решение для соблюдения волеизъявления избирателей;

5.3. кроме того, Ассамблея призывает турецкие власти положить конец репрессиям в отношении оппозиционных политических партий:

5.3.1. создать условия, необходимые для надлежащего функционирования представительной демократии, при которых политические партии могли бы действовать в свободной и безопасной обстановке, гарантировать парламентский иммунитет и обеспечить, чтобы политики, в том числе от оппозиции, имели возможность выражать свое мнение и осуществлять свои политические мандаты;

5.3.2. пересмотреть избирательное законодательство в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии для обеспечения того, чтобы выборы были не только свободными, но и справедливыми, и проводились в условиях, благоприятствующих свободе выражения мнений и свободе средств массовой информации;

5.4. Ассамблея призывает турецкие власти в полной мере защищать парламентский иммунитет в соответствии с резолюцией 1601 (2008) Ассамблеи "Процедурные рекомендации относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте" и стандартами Венецианской комиссии. В соответствии с решением Конституционного суда Турции от 17 сентября 2020 года Ассамблея ожидает скорейшего повторного рассмотрения дела г-на Эниса Бербероглу, с тем чтобы устранить нарушения его парламентских прав, установленные Конституционным судом, и дать ему возможность незамедлительно вернуться в парламент и осуществить свой парламентский мандат, пользуясь полагающимся ему парламентским иммунитетом;

5.5 Ассамблея настоятельно призывает турецкие власти обратиться к экспертам Совета Европы для проведения реформ, необходимых для приведения избирательного законодательства в соответствие с рекомендациями Совета Европы и Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), включая снижение десятипроцентного избирательного порога, разработку этического кодекса для парламентариев и выполнение других рекомендаций Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), касающихся финансирования политических партий и предупреждения коррупции среди членов парламента. Эти законодательные изменения должны способствовать созданию равных для всех условий и проведению подлинно конкурентных выборов.

6. В отношении верховенства права:

6.1. Ассамблея осуждает недавние аресты адвокатов и привлечение их к уголовной ответственности за их деятельность. Ассамблея напоминает, что адвокаты играют ключевую роль в соблюдении стандартов верховенства права и эффективном отправлении правосудия. Поэтому они должны иметь возможность осуществлять свою профессию независимо и безопасно. Ассамблея выражает сожаление по поводу того, что адвокаты, задержанные по обвинениям, связанным с терроризмом, были вынуждены, рискуя жизнью, прибегнуть к голодовкам, чтобы потребовать справедливого судебного разбирательства. В этой связи Ассамблея обеспокоена тем, что в июле 2020 года в Закон об адвокатуре 1969 года без надлежащих консультаций были внесены изменения, которые не соответствуют стандартам Совета Европы и подрывают независимость Союза турецких ассоциаций адвокатов;

6.2. в связи с этим Ассамблея призывает турецкие власти:

6.2.1. положить конец всем формам репрессий в отношении адвокатов, в том числе судебным преследованиям и произвольному лишению свободы;

6.2.2. в свете заключения Венецианской комиссии от октября 2020 года отменить внесенные в 2020 году в Закон об адвокатуре 1969 года изменения, которые могли бы привести к дальнейшей политизации юридической профессии, и выработать, при необходимости, альтернативные решения, обеспечивающие реальное участие турецкого адвокатского корпуса в дискуссиях;

6.2.3. незамедлительно разрешить организацию общего собрания адвокатов, с тем чтобы обеспечить регулярное проведение выборов в Союз турецких ассоциаций адвокатов;

6.3. как было вновь подчеркнуто в докладе Комиссара Совета Европы по правам человека от февраля 2020 года, функционирование системы правосудия вызывает серьезную озабоченность и еще предстоит решить многие вопросы, включая отсутствие независимости судебной системы и недостаточные процессуальные гарантии справедливого судебного разбирательства. Ассамблея ожидает, что турецкие власти реализуют стратегию реформ, принятую в мае 2019 года, и проявят подлинную политическую волю для реального повышения независимости, беспристрастности и транспарентности судебной системы, считая своей целью, как об этом заявили власти, расширение свободы выражения мнений и средств массовой информации. Кроме того, Ассамблея призывает пересмотреть состав Совета судей и прокуроров и конституционные положения, которые не обеспечивают разделения властей, как указала Венецианская комиссия в своем заключении 2017 года.

7. В связи с соблюдением прав человека:

7.1. Ассамблея выражает сожаление по поводу продолжающихся нарушений свободы выражения мнений и средств массовой информации. Ассамблея

полностью осознает террористические угрозы, с которыми сталкивается Турция в беспокойном регионе. Вместе с тем она напоминает, что турецкие власти должны придерживаться принципов верховенства права и стандартов в области прав человека, которые требуют, чтобы любое вмешательство в основные права человека определялось законом, было необходимым в демократическом обществе и строго соразмерным преследуемой цели;

7.2. в этом контексте Ассамблея приветствует выраженное турецкими властями намерение расширить свободу выражения мнений, в частности путем разработки нового Плана действий в области прав человека, а также постоянный открытый и конструктивный диалог и сотрудничество, налаженное в этой связи между Советом Европы и турецкими властями. Вместе с тем Ассамблея ожидает, что эти благонамеренные действия приведут к предметным изменениям в юридической практике и применении законодательства;

7.3. Ассамблея приветствует недавние решения Конституционного суда Турции, касающиеся освобождения задержанных парламентариев, освобождения и оправдания "Академиков мира", отмены блокирования доступа к Википедии, действующего с апреля 2017 года. В этих случаях Конституционный суд установил нарушения свободы выражения мнений. Ассамблея надеется, что эти решения Конституционного суда, наряду с устоявшейся судебной практикой Европейского суда по правам человека, будут служить ориентирами в повседневной работе судей и прокуроров. Ассамблея, однако, обеспокоена тем фактом, что полномочия Конституционного суда, который играет существенную роль в применении прецедентного права Европейского суда по правам человека на национальном уровне, открыто оспариваются в заявлениях турецких должностных лиц. Она призывает турецкие власти воздерживаться от таких заявлений, которые могут подорвать работу Конституционного суда, и ожидает, что суды низшей инстанции будут выполнять постановления Конституционного суда;

7.4. Ассамблея ожидает, что реформы, проведенные в области правосудия и прав человека, приведут – на чем настаивают несколько органов Совета Европы – к внесению изменений в Закон о борьбе с терроризмом, с тем чтобы обеспечить его применение и толкование в соответствии с Европейской конвенцией по правам человека (СЕД №5, Конвенция), как она интерпретируется Европейским судом по правам человека, а также отменить, изменить и/или обеспечить строгое толкование ряда правовых положений Уголовного кодекса, которые, по мнению Венецианской комиссии, предусматривают чрезмерно суровые наказания и слишком широко применяются в отношении свободы выражения мнений и свободы информации. Речь идет о статье 299 (Оскорбление Президента Республики), статье 301 (Унижение турецкой нации, государства Турецкой Республики, органов и институтов государства), статье 216 (Побуждение к насилию, вооруженному сопротивлению или восстанию) и статье 314 (Членство в вооруженной организации);

7.5. Ассамблея призывает турецкие власти выполнить пункт 9.5 ее резолюции 2317 (2020) "Угрозы свободе СМИ и безопасности журналистов в Европе". В этом контексте Ассамблея обеспокоена тем, что закон о социальных сетях, принятый 28 июля 2020 года, приведет к дальнейшему ограничению свободы выражения

мнений в социальных сетях и лишит турецкий народ доступа к альтернативным источникам информации;

7.6. по вопросу о досудебном содержании под стражей Ассамблея отмечает, что в двух решениях Европейского суда по правам человека по делам "*Селахаттин Демирташ против Турции*" (№ 2) (неокончателное постановление Палаты) и "*Кавала против Турции*" констатируется нарушение статьи 18 в совокупности со статьей 5.1 Конвенции (право на свободу и личную неприкосновенность). Ассамблея призывает турецкие власти в полном объеме выполнить оба решения. Она также настоятельно призывает Турцию в соответствии с решениями Комитета министров от 1 и 29 сентября 2020 года немедленно освободить Османа Кавалу и снять с него новые обвинения, которые равносильны запугиванию судебным преследованием;

7.7. Ассамблея серьезно обеспокоена заслуживающими доверия сообщениями о применении пыток в полиции и центрах содержания под стражей и ожидает, что турецкие власти оперативно отреагируют на эти сообщения. Приветствуя публикацию в августе 2020 года двух докладов, подготовленных в 2017 и 2019 годах Комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП), Ассамблея вновь обращается к турецким властям с призывом разрешить незамедлительное опубликование доклада ЕКПП за 2016 год и выполнить все остающиеся невыполненными рекомендации ЕКПП, в том числе рекомендации, касающиеся положения г-на Абдуллы Оджалана и других заключенных, которые остаются отрезанными от контактов с внешним миром в тюрьме "Имрали", представляющей собой пенитенциарное учреждение строгого режима категории F, о чем уже говорилось в ее резолюции 2260 (2019);

7.8. Ассамблея по-прежнему глубоко обеспокоена положением правозащитников, а также ученых, журналистов и адвокатов, чьи основные права были нарушены, особенно после неудачного государственного переворота. Она призывает турецкие власти положить конец судебному преследованию правозащитников. Она по-прежнему серьезно обеспокоена вынесением приговора шести правозащитникам, в том числе Танеру Киличу, бывшему руководителю турецкого отделения организации "Международная амнистия", по делу "Бююкада". Эти приговоры, предусматривающие тюремное заключение, являются еще одним ударом по гражданскому обществу и серьезно подрывают заявленное властями намерение расширить свободу выражения мнений, а может быть, и противоречат ему;

7.9. Ассамблея предлагает турецким властям пересмотреть закон №7145 "О внесении изменений в некоторые законы и проекты законов о чрезвычайном положении", который был принят после отмены чрезвычайного положения 2016 года, и ослабить сохраняющиеся ограничительные последствия этого закона для основных прав, включая свободу выражения мнений и собраний. В этом контексте Ассамблея дополнительно оценит последствия принятия чрезвычайных декретов-законов и последующих законодательных актов, включая судебный пересмотр решений, касающихся увольнения должностных лиц и ликвидации юридических лиц, который стал возможен после создания в 2017 году Комиссии по расследованию;

- 7.10. и наконец, Ассамблея глубоко сожалеет, что вопрос о смертной казни, которая несовместима с членством в Совете Европы, вновь оказался в центре общественной дискуссии. Она настоятельно призывает турецких политиков и Великое национальное собрание Турции воздерживаться от любых шагов, которые могли бы привести к возвращению смертной казни.
8. Ассамблея по-прежнему уверена, что народ и власти Турции способны устранить и исправить недостатки в области демократии, прав человека и верховенства права при условии наличия сильной и подлинной политической воли. Ассамблея воздает должное динамичному гражданскому и политическому обществу Турции, которое искренне привержено демократии, как это в очередной раз продемонстрировали состоявшиеся в марте 2019 года местные выборы, отмеченные высокой явкой избирателей. Поэтому Ассамблея предлагает турецким властям создать климат, позволяющий всем заинтересованным сторонам действовать и высказываться свободно и безопасно в пределах, установленных Европейской конвенцией о правах человека, а также воздерживаться от систематического преследования инакомыслящих и расследования их деятельности, и сосредоточится на защите основных свобод.
9. Ассамблея также настоятельно призывает турецкие власти укрепить институты и механизмы, которые могли бы защищать основные права. Она призывает Турцию сохранять приверженность соблюдению в полном объеме Конвенции Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ №210, Стамбульская конвенция) и воздерживаться от любых негативных высказываний или принятия законодательных актов, которые могли бы привести к попустительству насилию в отношении женщин и девочек или безнаказанности лиц, совершающих такое насилие, ущемить основные права женщин или затруднить их участие в политической и общественной жизни. Она также предлагает Турции укрепить Управление омбудсмена и Институт по правам человека и равенству Турции, которые могут и должны служить защите основных свобод турецкого народа.
10. Ассамблея отмечает, что в настоящее время высказывается серьезная озабоченность по поводу соответствия внешних действий Турции, включая военные операции, обязательствам в рамках Совета Европы, включая Европейскую конвенцию о правах человека. В связи с этим Ассамблея постановляет включить этот вопрос в свои последующие доклады в рамках процедуры мониторинга.
11. Ассамблея также постановляет в рамках процедуры мониторинга в отношении Турции следить за событиями в стране, касающимися демократии, верховенства права и прав человека, вступать в предметный конструктивный диалог с властями и оценивать прогресс, достигнутый в подготовке всеобъемлющего доклада по итогам мониторинга, который будет представлен в ходе одной из будущих частей сессии Ассамблеи.





## Резолюция 2348 (2020)<sup>1</sup>

Предварительное издание

# Принципы и гарантии адвокатской деятельности

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою рекомендацию 2121 (2018) "К вопросу о разработке Европейской конвенции о профессии адвоката", в которой она подчеркнула жизненно важный вклад адвокатов в эффективное отправление правосудия. Адвокаты играют центральную роль в защите прав человека, в частности права людей на справедливое судебное разбирательство, и в применении принципов верховенства права.

2. Ассамблея по-прежнему обеспокоена многочисленными случаями нарушения прав адвокатов, включая посягательства на их безопасность и независимость, имевшими место в последние годы. Адвокаты остаются объектами посягательств за их участие в делах, связанных с правами человека, таких как защита прав беженцев, лиц в поиске убежища и мигрантов, женщин, представителей национальных и языковых меньшинств и ЛГБТИ. Они также подвергаются преследованиям за свою работу по изобличению неподотчетности или коррупции властей или за представление интересов определенных лиц (таких как подозреваемые в терроризме, оппозиционные политики, активисты гражданского общества и независимые журналисты). Адвокаты также отождествляются со своими клиентами и, соответственно, с их политическими пристрастиями или правонарушениями, в которых те обвиняются.

3. Посягательства на личную безопасность и свободу адвокатов часто происходят на общем фоне неуважения к верховенству права. Адвокаты могут сталкиваться с административными и судебными преследованиями, включая злонамеренные посягательства на их профессиональные права и привилегии, такие как нарушение права на конфиденциальное общение между адвокатом и клиентом, личные обыски или обыски их служебных помещений, конфискация документов, связанных с делом, незаконное прослушивание и видеонаблюдение, непредоставление важной информации по делу, внесение в черный список или запрет на поездки. Адвокаты даже вызывались в качестве свидетелей по делам в отношении их клиентов. Адвокаты сталкиваются с многочисленными ограничениями при осуществлении своей профессиональной деятельности, в том числе с отказами в посещении следственного изолятора или места лишения свободы, где содержится их подзащитный, с нарушениями

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 23 октября 2020 года (см. док. 15152, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Александр Башкин).

См. также рекомендацию 2188 (2020)/

конфиденциальности отношений адвоката с подзащитным. Органы государственной власти также вмешиваются в работу независимых адвокатских объединений.

4. Ассамблея напоминает, что государства – члены Совета Европы поддержали минимальные стандарты, изложенные в рекомендации № R(2000)21 Комитета министров о свободе осуществления профессии адвоката. Она в очередной раз призывает эффективно и в полном объеме выполнять эти положения до тех пор, пока на их основе не будет разработан международный юридически обязывающий документ.

5. Ассамблея напоминает о важности роли Генерального докладчика Ассамблеи по вопросу о положении правозащитников, а также Комиссара по правам человека, которые могут участвовать в диалоге по вопросам, касающимся адвокатов. Кроме того, Ассамблея призывает повысить эффективность применения стандартов с помощью сотрудничества и учебных мероприятий, проводимых Советом Европы.

6. Ассамблея настоятельно призывает все государства – члены Совета Европы обеспечить эффективную защиту профессии адвоката, и в частности:

6.1. запретить вмешательство государства в адвокатскую деятельность и четко определить конкретные действия, которые равнозначны запрещенному вмешательству;

6.2. создать национальную законодательную базу, гарантирующую эффективность, независимость и безопасность работы адвокатов, в частности посредством:

6.2.1. обеспечения того, чтобы национальное законодательство и правоприменительная практика способствовали улучшению условий и укреплению гарантий адвокатской деятельности в полном соответствии с существующими стандартами, изложенными в Основных принципах Организации Объединенных Наций, касающихся роли юристов (1990 год), рекомендации Комитета министров № R(2000)21 и резолюции Ассамблеи 2154 (2017 год) "Обеспечение доступа лишенных свободы лиц к адвокатам";

6.2.2. обеспечения соответствующих национальных гарантий от злоупотреблений и незаконного вмешательства в профессиональную деятельность адвокатов, в том числе в контексте, который может оправдывать некоторые более серьезные ограничения прав адвокатов, такие как борьба с терроризмом, организованной преступностью или отмыванием денег;

6.2.3. расследования и привлечения к ответственности виновных во всех случаях незаконного запугивания, преследования или физического нападения, а также посредством судебного преследования за любые уголовные преступления, совершенные против адвокатов, независимо от источника угрозы.