



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



ПОСТОЯННАЯ КОМИССИЯ

Страсбург (в режиме видеоконференции)

15 сентября 2020 года

ДОКУМЕНТЫ, ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ

Предварительное издание

Содержание

Рекомендация

Рекомендация 2176 (2020) Этика в науке и технике: новая культура общественного диалога (док. 15117)

Резолюции

Резолюция 2332 (2020) Установление минимальных стандартов для избирательных систем в целях создания основы для проведения свободных и справедливых выборов (док. 15027)

Резолюция 2333 (2020) Этика в науке и технике: новая культура общественного диалога (док. 15117)

Резолюция 2334 (2020) К вопросу об учреждении института Интернет-омбудсмена (док. 15085)

Рекомендация
2176



Рекомендация 2176 (2020)¹

Предварительное издание

Этика в науке и технике: новая культура общественного диалога

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея, ссылаясь на свою резолюцию 2333(2020), напоминает, что демократическое управление требует участия граждан в принятии решений, которые радикально влияют на жизнь общества и отдельных граждан. В этом отношении необходимость общественной дискуссии и соответствующих консультаций четко сформулирована в качестве одного из принципов в Статье 28 Конвенции Совета Европы о правах человека и биомедицине (СЕД №164, Овьедская конвенция). Ассамблея приветствует принятие Комитетом Совета Европы по биоэтике (DH-BIO) "Руководства по проведению общественной дискуссии по вопросам прав человека и биомедицины" и считает, что его принципы можно было бы распространить и на прикладные решения, полученные на стыке технологий за пределами биомедицины.

2. Пандемия COVID-19 драматически обнажила ряд структурных недостатков в наших обществах. Необходимо не только оправиться от кризиса, но и восстановить европейские общества, сделав их более жизнеспособными и устойчивыми. Совет Европы должен отстаивать права человека и демократические ценности и следить за тем, чтобы кризис не стал оправданием посягательств на эти права; он также должен оказывать помощь государствам-членам в формировании культуры общественного диалога и развитии потенциала молодежи и общества в целом, необходимого для анализа различных вариантов устойчивого функционирования европейских обществ.

3. Соответственно, Ассамблея рекомендует Комитету министров через свои профильные комитеты и группу экспертов:

3.1. широко пропагандировать "Руководство по проведению общественной дискуссии по вопросам прав человека и биомедицины" в государствах-членах и в сотрудничестве с Европейским союзом стремиться оказывать помощь национальным органам власти, особенно в Центральной и Восточной Европе, в реализации закрепленных в нем принципов;

¹ *Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 15 сентября 2020 года (см. док. 15117, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и средствам массовой информации, докладчик: г-н Штефан Шеннах).*

3.2. в рамках обучения основам демократической гражданственности поощрять государства-члены к включению в школьные учебные программы обсуждения развития науки и техники, а также этических соображений, как для формирования культуры диалога, так и для развития способности понимать и анализировать сложные вопросы;

3.3. в сотрудничестве с Европейским союзом рассмотреть возможность инициирования пилотных проектов по использованию специализированных инструментов для проведения общественных обсуждений в киберпространстве, стремясь содействовать при этом межнациональному и мультиязычному взаимодействию.

**Резолюции
2332- 2334**



Резолюция 2332 (2020)¹

Предварительное издание

Установление минимальных стандартов для избирательных систем в целях создания основы для проведения свободных и справедливых выборов

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея придает большое значение вопросам выборов и напоминает о своем постоянном интересе к ним. Она ссылается на свою предыдущую работу в этой области, в частности на резолюцию 2251 (2019) "Обновление руководства по обеспечению честного проведения референдумов в государствах – членах Совета Европы", резолюцию 1897 (2012) "Демократизация выборов", резолюцию 1826 (2011) "Распространение демократии путем снижения возраста, дающего право на участие в голосовании, до 16 лет", резолюцию 1705 (2010) "Пороги и другие элементы избирательных систем, влияющие на репрезентативность парламентов в государствах – членах Совета Европы", резолюцию 1590 (2007) "Тайное голосование – европейский кодекс поведения при проведении тайного голосования, включая рекомендации для политиков, наблюдателей и избирателей" и резолюцию 1320 (2003) "О Своде рекомендуемых норм при проведении выборов".

2. Ассамблея высоко ценит роль Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) как ведущего экспертного органа Совета Европы по вопросам выборов и свое многолетнее сотрудничество с Венецианской комиссией в установлении избирательных стандартов в Европе.

3. В частности, Ассамблея подчеркивает важность Свода рекомендуемых норм при проведении выборов (2002 год), разработанного по инициативе Ассамблеи и в тесном сотрудничестве с ней. Свод содержит основополагающие принципы наследия Европы в избирательной сфере и широко признается одним из важнейших документов Совета Европы, направленным на содействие гармонизации избирательных стандартов и служащим основой для оценки выборов.

4. Свободные и справедливые выборы составляют саму основу демократического правления и краеугольный камень представительной демократии. Избирая из своего числа представителей в состав руководящих органов, граждане реализуют свое право быть представленными в процессе принятия политических решений.

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 15 сентября 2020 года (см. док. 15027, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Рик Дэмс).

5. Легитимность той или иной демократической системы зависит от уверенности общественности в том, что все члены общества, независимо от их политических предпочтений, имеют равный доступ к директивным органам и справедливо представлены в них, а состав этих директивных органов должным образом отражает политический спектр общества.

6. Избирательная система как свод правил организации выборов и преобразования поданных голосов в политические мандаты и места в парламенте и других выборных органах, является одним из ключевых элементов представительной демократии. Она оказывает сильное влияние на репрезентативность и легитимность демократических институтов, а также на доверие к ним со стороны общественности.

7. В Европе существует разнообразные избирательные системы, как с точки зрения законодательства, так и его практического применения. Это разнообразие обусловлено различиями в политической истории, культуре и традициях. В каждой стране избирательная система основана на консенсусе как между политическими структурами, так и в обществе в целом. Избирательные системы разных стран основаны на различных политических принципах и дают разные результаты с точки зрения репрезентативности и управляемости.

8. В этой связи Ассамблея отмечает, что избирательные системы не обеспечивают равную степень справедливости при преобразовании поданных голосов в политические мандаты и места в парламенте. Она обеспокоена тем, что в рамках некоторых избирательных систем, даже при соблюдении правовых норм, значительная часть избирателей не представлена в выборных учреждениях или не видит в парламенте кандидатов, за которых они проголосовали. И наоборот, некоторые системы обеспечивают победившим партиям парламентское большинство, которое в значительной степени превышает реальную поддержку, которой они пользуются среди граждан.

9. Такое несоответствие между законностью и легитимностью подрывает доверие общества к демократическому процессу и создает благодатную почву для популизма и экстремизма.

10. Ассамблея считает, что неспособность избирательной системы предотвратить значительное расхождение между политическим выбором избирателей, выраженным в ходе выборов, и составом выборных институтов является признаком дефицита демократии и ставит под сомнение ее справедливость.

11. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов 2002 года определяет принципы проведения выборов и устанавливает, что в рамках соблюдения этих принципов может быть выбрана любая избирательная система. В то же время, Кодекс не содержит каких-либо конкретных критериев, которым избирательная система должна соответствовать для того, чтобы считаться справедливой и демократической.

12. Кроме того, Ассамблея считает, что спустя почти 18 лет после его принятия Свод рекомендуемых норм при проведении выборов 2002 года необходимо обновить, с тем чтобы не отставать от меняющихся политических реалий, наблюдаемых в наших обществах, и решать новые задачи, а также учесть практическую и аналитическую работу, проводимую Венецианской комиссией на протяжении многих лет, в том числе

совсем недавно в контексте предложенного Ассамблеей обновления свода рекомендуемых норм при проведении выборов.

13. В связи с этим Ассамблея предлагает Венецианской комиссии:

13.1. проанализировать вопросы, поднятые выше в пунктах 8, 9 и 10, и рассмотреть пути установления минимальных стандартов, которым должны соответствовать избирательные системы для того, чтобы можно было считать, что они гарантируют не только свободные выборы, но и их справедливые результаты;

13.2. рассмотреть возможность обновления свода рекомендуемых норм при проведении выборов, принимая во внимание, насколько это возможно, соответствующие резолюции Ассамблеи и свою работу по конкретным вопросам, связанным с проведением выборов, а также свои доклады и заключения по конкретным странам, в частности, по таким вопросам, как право голоса граждан за рубежом; независимые кандидаты; требования в отношении явки; пороги; порядок построения партийных списков, сбалансированное присутствие в списках женщин и мужчин и равное представительство женщин.

14. Кроме того, Ассамблея приветствует подготовленный недавно Венецианской комиссией и Директоратом Совета Европы по вопросам информационного общества и противодействия преступности доклад "Цифровые технологии и выборы" и предлагает Венецианской комиссии сохранять бдительность в отношении новых явлений, которые могут повлиять на функционирование избирательных систем и, в конечном счете, на качество демократического процесса, таких как:

14.1. переход к информационному обществу и беспрецедентная роль и влияние социальных медиа;

14.2. неправомерное использование традиционных и социальных медиа для распространения предвзятой информации и "фальшивых новостей";

14.3. изменчивость национальных политических ландшафтов в связи с быстрым появлением новых лиц и новых субъектов (например, политических партий и движений) в ущерб "традиционным";

14.4. рост влияния партийных бюрократий, которые склонны не считаться с выбором избирателей;

14.5. потенциальные возможности злоупотребления политической рекламой.

15. В заключение, Ассамблея постановляет продолжать пристально следить, совместно Венецианской комиссией, за избирательными вопросами через призму установления и соблюдения соответствующих международных стандартов в этой области.



Резолюция 2333 (2020)¹

Предварительное издание

Этика в науке и технике: новая культура общественного диалога

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея отмечает, что конвергенция между нанотехнологиями, биотехнологиями, информационными технологиями и когнитивистикой, а также скорость, с которой практические решения на базе новых технологий выводятся на рынок, отражаются не только на отдельных правах человека и способах их осуществления, но и на том, как распределяются риски и блага внутри общества. Она отмечает также, что, если фундаментальные научные исследования регламентируются строгими этическими нормами и должным образом проверяются, то прикладные исследования зачастую являются предметом глобальной конкуренции в целях скорейшей коммерциализации продукта при менее строгом контроле и более низких стандартах соблюдения прав человека.

2. Развитие науки и техники должно осуществляться при уважении фундаментальных ценностей и человеческого достоинства, а научно-технологическое прогнозирование не должно больше оставаться исключительной прерогативой исследователей и промышленности. Государственным органам следует активнее привлекать граждан к принятию решений в области науки и техники, при этом стратегические решения должны быть предметом общественного обсуждения и тщательной проверки, с тем чтобы новые достижения в этих областях обеспечивали устойчивый прогресс человечества. Кроме того, пандемия COVID-19 с ее глубокими глобальными последствиями для наших обществ обнажила широкий круг вопросов, включая вопрос о неприкосновенности частной жизни, когда речь идет о средствах электронного мониторинга, что требует привлечения общественности к процессам принятия решений во время кризиса и после его окончания.

3. Необходимость публичной дискуссии и соответствующих консультаций четко сформулирована в качестве одного из принципов в статье 28 Конвенции Совета Европы о правах человека и биомедицине (СЕД №164, Овьедская конвенция). Ассамблея считает, что этот принцип следует распространить и на прикладные решения, полученные на стыке технологий за пределами биомедицины.

¹ *Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 15 сентября 2020 года (см. док. 15117, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и средствам массовой информации, докладчик: г-н Штефан Шеннах).*

См. также рекомендацию 2176 (2020).

4. Стимулирование конструктивного общественного обсуждения достижений науки и техники имеет ключевое значение для обеспечения демократического и эффективного управления. Существует множество способов организации общественной дискуссии; такая дискуссия позволяет найти гибкие решения, которые могут быть адаптированы к особенностям страны и историческим условиям и применяться независимо от уровня институциональных и финансовых возможностей.

5. Поэтому Ассамблея призывает государства-члены развивать новую культуру публичного диалога, используя существующие инструменты, такие как "Руководство по проведению общественной дискуссии по вопросам прав человека и биомедицины", подготовленное Комитетом Совета Европы по биоэтике (DH-BIO), и инструментарий, разработанный в рамках проекта Европейского союза "Engage2020", и в связи с этим:

5.1. создавать программы "подготовки преподавателей" для распространения знаний и наращивания потенциала учреждений разного уровня с целью организации и содействия проведению общественной дискуссии, создания стимулов для участия граждан и общественных структур, а также для того, чтобы возглавить эффективные консультации по сложным вопросам, обеспечивая доступ граждан к сбалансированной информации и предоставляя им достаточно времени для обсуждения;

5.2. создавать, в соответствующих случаях, посреднические учреждения для установления связи между наукой и техникой, заинтересованной общественностью и законодателями;

5.3. включать модули по общественным дискуссиям и привлечению общественности в учебные программы в области науки и техники;

5.4. включать в школьные учебные программы обсуждение развития науки и техники, а также этических соображений, как для формирования культуры диалога, так и для развития способности понимать и анализировать сложные вопросы в области науки и техники в рамках обучения основам демократической гражданственности;

5.5. призывать общественные вещательные компании укреплять сотрудничество с практическими работниками, с тем чтобы поддержать, не подменяя собою, участие общественности в публичной дискуссии;

5.6. поощрять разработку и использование специализированных инструментов для поддержки справедливых, открытых, прозрачных и свободных от манипулирования общественных обсуждений в киберпространстве, стремясь содействовать при этом межнациональному и мультиязычному взаимодействию;

6. Ассамблея считает, что национальные парламенты призваны играть ключевую роль в этом процессе, и в этой связи предлагает им:

6.1. шире использовать общественную дискуссии как составляющую парламентских процессов принятия решений и организовать целенаправленную подготовку своих членов по этим вопросам;

6.2. изучить значение общественной дискуссии через призму взаимоотношений политических и идеологических течений, например, путем создания в дальнейшем соответствующих комитетов;

6.3. рассмотреть возможность создания парламентского механизма оценки технологий с требованием использовать при проведении оценки общественные дискуссии.

7. Ассамблея предлагает Европейскому союзу сотрудничать с Советом Европы для поддержки культуры общественной дискуссии, укрепления демократического управления и поощрения участия граждан в принятии важнейших решений, которые необходимы для выхода из кризиса, связанного с COVID-19, и восстановления европейских обществ в более жизнеспособном и устойчивом виде.



Резолюция 2334 (2020)¹

Предварительное издание

К вопросу об учреждении института Интернет-омбудсмана

Парламентская ассамблея

1. С появлением социальных медиа-платформ вредоносный контент в Интернете становится все более распространенным явлением. Если в одних случаях, таких как подстрекательство к терроризму, разжигание ненависти, домогательства и травля в кибер-пространстве, речь идет о явно противозаконных действиях, то в других случаях определить законность или незаконность Интернет-контента гораздо труднее. С одной стороны, нарастают законные призывы к социальным сетям брать на себя больше ответственности за публикуемый ими контент, и постановление Суда Европейского союза о "праве быть забытым" является прекрасным примером усиления давления на Интернет-посредников. С другой стороны, идея контроля над контентом в социальных сетях представляет собой серьезную проблему с точки зрения сохранения свободы слова, поскольку Интернет представляет собой глобальную площадку, связывающую людей с различной историей, традициями и правовыми культурами.

2. Во избежание дискриминационного ограничения свободы выражения мнений при одновременном принятии мер по удалению незаконного контента в Интернете Парламентская ассамблея предлагает рассмотреть вопрос о создании института омбудсмана (или эквивалентного ему органа), обладающего необходимой независимостью, полномочиями и авторитетом для оценки законности Интернет-контента. Интернет-посредники могли бы направлять в это учреждение информацию о сомнительных ситуациях для получения от него рекомендаций в отношении последующих действий.

3. Ущерб, наносимый распространением вредного контента в Интернете, может быстро стать необратимым. Создание института Интернет-омбудсмана должно ускорить удаление такого контента. Кроме того, выполняя рекомендации омбудсмана, Интернет-посредники могут избежать возможного уголовного наказания. Таким образом, у них есть веские основания финансово поддержать институт Омбудсмана.

4. Учитывая транснациональный характер Интернета, учреждения омбудсменов, создаваемые в государствах-членах, должны сотрудничать между собой и налаживать контакты. При том, что в государствах-членах существуют самые разнообразные нормативно-правовые документы и социально-культурные традиции, Европейская

¹ *Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 15 сентября 2020 года (см. док. 15085, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Фредерик Рейсс).*

конвенция о правах человека (в частности, статья 10 о свободе выражения мнений) и прецедентное право Европейского суда по правам человека могут стать прочной основой для полезного сотрудничества между учреждениями омбудсменов в различных странах и для применения согласованных или даже единообразных подходов к урегулированию спорных дел.

5. Признавая трудности, связанные с созданием такого института, Ассамблея полагает, что он мог бы играть ключевую роль в процессе онлайн-коммуникации, поддерживая баланс между свободой выражения мнений и другими основными правами.

6. Поэтому Ассамблея призывает государства-члены рассмотреть вопрос о создании в своем национальном законодательстве института Интернет-омбудсмента либо в качестве отдельного органа, либо путем расширения сферы компетенции какого-либо существующего органа, например агентства по защите данных, органа, регулирующего работу средств массовой информации, или обычного института омбудсмента по правам человека.

7. Государствам-членам следует, в частности, определить механизмы, процедуры и меры, призванные гарантировать:

7.1. политическую независимость института Интернет-омбудсмента;

7.2. конструктивное взаимодействие между этим учреждением и законодательной, исполнительной и судебной властью, а также национальным органом по защите данных;

7.3. экономическую независимость института путем изучения различных механизмов финансирования и обсуждения в этом контексте с представителями основных социальных медиа-платформ вопроса о финансовой поддержке, которую эти операторы могли бы оказать для обеспечения стабильной работы института омбудсмента;

7.4. прозрачность заключений омбудсмента и решений, принимаемых посредниками на основе этих заключений;

7.5. конкретные правовые, технические или иные навыки, необходимые для эффективного функционирования института омбудсмента и его аппарата;

7.6. формы сотрудничества между учреждением и органами предварительного контроля, которые могли бы способствовать оперативному выявлению явно незаконного контента.

8. В этом же контексте Ассамблея также призывает государства-члены изучить:

8.1. механизмы координации и меры, которые должны быть приняты для обеспечения тесного сотрудничества и, по возможности, создания сетей с участием национальных учреждений омбудсменов;

8.2. вопрос о создании механизма страхового типа для предоставления компенсации пользователям Интернета, пострадавшим от противозаконных

решений, и дать возможность Интернет-посредникам избежать ненужных судебных разбирательств.

9. Ассамблея призывает Европейский союз, следуя своей рекомендации (EU) 2018/334, рассмотреть вопрос о целесообразности создания института Интернет-омбудсмана на уровне Европейского союза, и, уважая полномочия своих государств-членов, содействовать гармонизации законодательства, касающегося Интернет-контента.

10. Ассамблея призывает основные Интернет-платформы и других заинтересованных Интернет-посредников:

10.1. заявить о поддержке идеи создания института Интернет-омбудсмана и о готовности оказывать ему финансовую поддержку с учетом выгод создания такого института;

10.2. развивать сотрудничество с целью расширения беспрепятственного и свободного от незаконного контента общения в кибер-пространстве;

10.3. объединять ресурсы, формируя группы модераторов и научных исследователей;

10.4. сотрудничать в области разработки алгоритмов, способных помочь модераторам эффективно решать задачи по обнаружению незаконного контента.