



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



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE
СОВЕТ ЕВРОПЫ

ОЧЕРЕДНАЯ СЕССИЯ 2019 года

Третья часть

24-28 июня 2019 года

**ДОКУМЕНТЫ,
ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ**

Предварительное издание

Содержание

Заключение

Заключение 297 (2019) Бюджет и приоритеты Совета Европы на двухлетний период 2020-2021 годов (док. 14903)

Рекомендации

Рекомендация 2157 (2019) Принятие Советом Европы амбициозной программы достижения гендерного равенства (док. 14907)

Рекомендация 2158 (2019) Прекратить принуждение в психиатрической медицине: необходимость правозащитного подхода (док. 14895)

Рекомендация 2159 (2019) Положить конец насилию в отношении детей: вклад Совета Европы в достижение Целей в области устойчивого развития (док. 14894)

Рекомендация 2160 (2019) Прекратить насилие в отношении детей-иммигрантов и их эксплуатацию (док. 14905)

Рекомендация 2161 (2019) Политика и практика отказа в доступе на территорию государств-членов Совета Европы (док. 14909)

Резолюции

Резолюция 2287 (2019) Укрепление порядка принятия Парламентской ассамблеей решений, касающихся полномочий и голосования (док. 14900)

Резолюция 2288 (2019) Расходы Парламентской ассамблеи на двухлетний период 2020-2021 годов (док. 14901)

Резолюция 2289 (2019) Стамбульская конвенция о насилии в отношении женщин: достижения и проблемы (док. 14908)

Резолюция 2290 (2019) Принятие Советом Европы амбициозной программы достижения гендерного равенства (док. 14907)

Резолюция 2291 (2019) Прекратить принуждение в психиатрической медицине: необходимость правозащитного подхода (док. 14895)

Резолюция 2292 (2019) Оспаривание по существенным основаниям еще не подтвержденных полномочий парламентской делегации Российской Федерации (док. 14922)

Резолюция 2293 (2019) Убийство Дафны Каруаны-Галиции и верховенство права на Мальте и за ее пределами: обеспечить торжество истины (док. 14906)

Резолюция 2294 (2019) Положить конец насилию в отношении детей: вклад Совета Европы в достижение Целей в области устойчивого развития (док. 14894)

Резолюция 2295 (2019) Прекратить насилие в отношении детей-иммигрантов и их эксплуатацию (док. 14905)

Резолюция 2296 (2019) Постмониторинговый диалог с Болгарией (док. 14904)

Резолюция 2297 (2019) Пролить свет на убийство Бориса Немцова (док. 14902)

Резолюция 2298 (2019) Ситуация в Сирии: каковы перспективы политического решения? (док. 14889)

Резолюция 2299 (2019) Политика и практика отказа в доступе на территорию государств-членов Совета Европы (док. 14909)

Заключение 297



Заключение 297 (2019)¹
Предварительное издание

Бюджет и приоритеты Совета Европы на двухлетний период 2020-2021 годов

Парламентская ассамблея

1. На свою 70-ю годовщину Совет Европы и его Парламентская ассамблея оказались заложниками одного из государств-членов, которое с 1 июля 2017 года отказывается выплачивать свой ежегодный взнос. Подготовка настоящего заключения Ассамблеи по бюджету и приоритетам на двухлетний период 2020-2021 годов происходит при чрезвычайных обстоятельствах. В условиях текущего финансового кризиса вызывает сожаление тот факт, что Парламентская ассамблея не располагает бюджетными полномочиями. В связи с этим Ассамблея еще раз обращается с просьбой оптимизировать институциональный баланс в этой области между органами Совета Европы. Ассамблея напоминает, что Совет Европы является международной организацией политического характера без экономических или коммерческих целей, созданной суверенными государствами. Финансирование Совета Европы зависит от взносов его государств-членов.
2. Ассамблея полагает, что бюджетное давление, осуществляемое на Совет Европы одним из государств-членов, создает серьезную угрозу, которая может дестабилизировать Организацию, лишив ее ресурсов, необходимых для оказания всем государствам-членам и государствам-партнерам содействия, которое помогло бы им справиться с текущими вызовами и преодолеть наблюдаемые негативные тенденции.
3. Ассамблея сознает, что внутривнутриполитическая обстановка является неблагоприятной из-за позиции Российской Федерации, которая, используя бюджет в качестве рычага для достижения своих целей, погружает Совет Европы в один из самых серьезных бюджетных кризисов в его истории, вынуждая таким образом Организацию принимать решения, которые потенциально являются необратимыми и могут ослабить ее как раз тогда, когда она отмечает свою 70-ю годовщину.
4. Ассамблея полагает, что наблюдающийся в последние годы стратегический выбор в пользу программ помощи и сотрудничества для некоторых стран и в пользу некоторых направлений деятельности, работа по которым финансировалась почти полностью за счет внебюджетных ресурсов, привел в конечном итоге к ослаблению системы межправительственного сотрудничества, финансируемого главным образом за счет регулярного бюджета.
5. Ассамблея, тем не менее, по-прежнему полагает, что речь идет об уникальной системе сотрудничества между государствами-членами, основанной на разработке общих стандартов, когда конвенции являются главным источником достижений Совета Европы, которые являются смыслом существования Организации, как указывается в ее рекомендации 2114 (2017) "Защитить достижения Совета Европы: сохранение 65 лет успешного межправительственного сотрудничества" и резолюции 2277 (2019) "Роль и миссия Парламентской ассамблеи: основные вызовы на будущее".

¹ Обсуждение в Ассамблее 25 июня 2019 г. (21-е заседание) (см. док. 14903, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам, докладчик: г-н Март ван де Вен). Текст, принятый Ассамблей 25 июня 2019 г. (21-е заседание).

6. В течение 70 лет конвенционная система Совета Европы в значительной степени способствовала совершенствованию функционирования демократических институтов в Европе, развитию верховенства права во всех европейских странах, а также защите и продвижению прав всех европейских граждан. Совет Европы остается одним из очень немногих многосторонних форумов, способных оперативно разрабатывать международные документы по широкому кругу вопросов, многие из которых относятся к числу наиболее инновационных в мире, с тем чтобы принимать вызовы, снимать озабоченность европейских граждан и защищать их основные права.

7. Ассамблея вносит важнейший вклад в процесс разработки этих международных документов и обеспечивает их эффективное применение. Во многих случаях именно она определяет области, где требуется принять новые стандарты. Поэтому важно, чтобы Ассамблея укрепила свой потенциал оперативного реагирования и помогала всем заинтересованным сторонам в государствах-членах эффективно применять такие стандарты.

8. В этой связи Ассамблея в полной мере поддерживает инициативы, предпринятые Советом Европы по вопросам, связанным с искусственным интеллектом, которые играют все более важную роль в функционировании наших обществ. Она призывает Комитет министров продолжать развивать сотрудничество в этой области и разработать новый правовой документ, позволяющий сформировать основу для развития, разработки и применения искусственного интеллекта в соответствии со стандартами Совета Европы.

9. Ассамблея приветствует тот факт, что гендерное равенство остается одним из основных приоритетов Организации и что Конвенция Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210) стала эталоном для всего мира. Она поддерживает стратегию гендерного равенства Совета Европы на 2018-2023 годы, в которой определены приоритеты деятельности на несколько лет вперед, включая интеграцию гендерной проблематики во все стратегии и мероприятия Организации.

10. Ассамблея, ссылаясь на свою резолюцию 2271 (2019) и рекомендацию 2150 (2019) "Укрепление сотрудничества с Организацией Объединенных Наций в выполнении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года", приветствует решение Комитета министров в течение следующего двухлетнего периода продолжать уделять самое пристальное внимание этой глобальной Повестке дня и призывает увеличить вклад Совета Европы, включая оказание государствам-членам помощи в достижении Целей в области устойчивого развития.

11. С июля 2017 года Совет Европы находится в беспрецедентной финансово-бюджетной ситуации, связанной с тем, что одно из его государств-членов намеренно не выплачивает свои взносы. В этом контексте Ассамблея призывает Генерального секретаря и Комитет министров изучить альтернативные варианты в противовес Плану действий в чрезвычайных обстоятельствах, разработанному Генеральным секретарем Совета Европы и предполагающему сокращение бюджета на 32,4 млн евро. В этой связи она напоминает об идее, выдвинутой ее Генеральным докладчиком по бюджету: изучить возможность уступки долга третьей стороне.

12. Ассамблея отмечает, что такая возможность существует на международном уровне и в прошлом уже использовалась различными странами. Уступка международных обязательств и международная уступка обязательств представляют собой сложившуюся практику международной торговли, которая регламентируется Конвенцией Организацией Объединенных Наций об уступке дебиторской задолженности в международной торговле от 12 декабря 2001 года.

13. Ассамблея сожалеет, что этот вариант не был изучен и что для компенсации задолженности, сознательно созданной одним из государств-членов (почти 90 млн евро по состоянию на конец 2019 года), был разработан план действий в чрезвычайных обстоятельствах. Выполнение этого плана будет означать, что значительное число мероприятий и целое направление работы Совета Европы могут исчезнуть для государств-членов, причем некоторые из этих изменений носят необратимый характер. Человеческие издержки также будут весьма существенными: государствам-членам придется оплатить схему, связанную с увольнением 250 человек, или почти 10% сотрудников Совета Европы.

14. Ассамблея отмечает, что программа и бюджет на 2020-2021 годы, которые рассматриваются в условиях сохраняющейся неопределенности вокруг выплаты Российской Федерацией обязательных взносов, свидетельствуют, тем не менее, о готовности посредством реформ, направленных на совершенствование ее процессов и рабочих процедур, сделать Организацию более гибкой и уверенной в своих знаниях и опыте.

15. В этом контексте Ассамблея принимает к сведению намерение Генерального секретаря Совета Европы оптимизировать программу мероприятий и сосредоточить мероприятия на девяти рабочих программах с целостным набором подпрограмм. Это позволит в большей степени сосредоточиться на политических приоритетах, усилить синергетическое взаимодействие и сократить ненужное дублирование, а также шире проявлять управленческую гибкость при осуществлении мер в рамках административной реформы.

16. Ассамблея также отмечает, что Совету Европы возможно придется расстаться с сотрудниками, которые располагают обширными знаниями и опытом в сферах деятельности Совета, и заменить их будет весьма сложно. Кадровая политика, проводимая в последние годы (с широкомасштабным использованием срочных контрактов), подрывает передачу ноу-хау и достижений Совета Европы, поскольку она не предполагает подготовку нового поколения сотрудников.

17. В связи с этим Ассамблея ожидает, что Совет Европы будет проводить такую кадровую политику, которая была бы достаточно привлекательной для сохранения хороших кандидатов, а также позволила бы предлагать им перспективы карьерного роста, несмотря на существующую бюджетную неопределенность. В этом контексте новая Кадровая стратегия на 2019-2023 годы, которая была предметом широких консультаций с участием сотрудников на всех уровнях, должна позволить удовлетворить потребности Совета Европы, отвечая при этом законным чаяниям его сотрудников.

18. Ассамблея будет готова выполнить свою справедливую часть коллективных усилий, к которым она призывает, при условии соблюдения нескольких условий:

18.1. следует серьезно изучить все варианты, не предполагающие сокращение бюджета Организации;

18.2. все подразделения и сектора Совета Европы должны внести свой вклад в общие усилия;

18.3. усилия, на которых настаивает Ассамблея, не должны подрывать ее работоспособность.

19. Ассамблея призывает государства-члены увеличить взнос на финансирование Совета Европы. С такими призывами Ассамблея уже неоднократно обращалась в целом ряде заключений по бюджету и в рекомендации 1812 (2007) "Политическое измерение бюджета Совета Европы". В этой рекомендации она призвала Комитет министров пересмотреть методику расчета шкалы взносов, для того чтобы придать больше веса валовому внутреннему продукту, и установить минимальный взнос для государств-членов на таком уровне, чтобы по крайней мере административные расходы, связанные с деятельностью одного судьи Европейского суда по правам человека.

20. Ассамблея, ссылаясь на свое заключение 288 (2015) "Бюджеты и приоритеты Совета Европы на двухлетний период 2016-2017 годов", подчеркивает не только важность добровольных взносов, но и опасность того, что добровольные взносы могут разбалансировать финансовую систему Совета Европы. Именно поэтому Ассамблея благоприятно относится к идее создания фонда для получения добровольных взносов в регулярный бюджет, который является источником жизни Организации. Она надеется, что такой фонд будет создан в ближайшее время.

21. Ассамблея полагает, что минимальный взнос, выплачиваемый каждым государством-членом в регулярный бюджет, должен покрывать ежегодные бюджетные расходы, связанные с функционированием судьи, административного сотрудника и штатного помощника, а также ежегодные административные расходы, связанные с их работой и присутствием в Страсбурге

22. В рекомендации 2124 (2018) "Изменение Регламента (Правил процедуры) Ассамблеи: влияние бюджетного кризиса на список рабочих языков Ассамблеи" Ассамблея предложила Комитету министров принять несколько решений бюджетного и финансового характера, в частности, в отношении открытия обязательного резервного счета, куда перечислялся бы весь неизрасходованный на момент закрытия каждого финансового года или двухлетнего периода остаток или его значительная часть. С этим призывом Ассамблея неоднократно выступала в заключениях по программе и бюджету Совета Европы (в частности, в заключениях 268 (2008), 279 (2009) и 281 (2011)).

23. Ссылаясь на заключение 294 (2017), Ассамблея призывает Комитет министров вернуться к реальному росту бюджета Совета Европы, с тем чтобы расширить функциональные возможности Организации. В этой связи она весьма сожалеет, что просьба вернуться в двухлетний период 2018-2019 годов к нулевому реальному росту, с которой выступил Генеральный секретарь, была отклонена ввиду отказа двух из 47 государств, представленных в Комитете министров. Принимая во внимание, что финансовые правила предусматривают принятие бюджета большинством в две трети голосов, Ассамблея удивлена тем, что государства-члены, поддержавшие идею возвращения к реальному нулевому росту, не настояли на своей позиции.

24. Ассамблея проведет на июньской части сессии 2019 года выборы нового Генерального секретаря Совета Европы, который вступит в должность 1 октября 2019 года на пятилетний срок. В связи с этим Ассамблея призывает Комитет министров взять на себя твердое обязательство обеспечить реальный рост бюджета Совета Европы на пять лет или по крайней мере реальный нулевой рост с поправкой на инфляцию. Она полагает, что такое решение стало бы ясным сигналом поддержки государствами-членами будущего Генерального секретаря и позволило бы стабилизировать финансовую основу Организации на пятилетний срок его или ее полномочий.

25. И, наконец, Ассамблея приветствует решение, принятое Комитетом министров на его 129-й сессии (Хельсинки, 17 мая 2019 года) "Общая ответственность за демократическую безопасность в Европе: обеспечение уважения прав и обязанностей, принципов, стандартов и ценностей", в котором он напоминает, что "одной из основных обязанностей государств-членов является уплата своих обязательных взносов в регулярный бюджет, как это предусмотрено Статьей 38 Устава". Ссылаясь на свою рекомендацию 2153 (2019), Ассамблея предлагает Комитету министров обеспечить выполнение всеми государствами-членами своих уставных обязанностей и предлагает ему незамедлительно применить статьи 8 и 9 Устава Совета Европы (СЕД № 1), если Россия будет и дальше отказываться частично или полностью погасить свою задолженность по взносам.

Рекомендации
2157 - 2161



Рекомендация 2157 (2019)¹

Предварительное издание

Принятие Советом Европы амбициозной программы достижения гендерного равенства

Парламентская ассамблея

1. В связи с 70-й годовщиной Совета Европы Парламентская ассамблея приветствует Стратегию гендерного равенства на 2018-2023 годы и обращает внимание Комитета министров на свою резолюцию 2290 (2019) "Принятие Советом Европы амбициозной программы достижения гендерного равенства".

2. Совет Европы, включая его Парламентскую ассамблею, в течение нескольких десятилетий был движущей силой борьбы с дискриминацией женщин и способствовал достижению существенного прогресса в своих государствах-членах. Однако на практике пока не приходится говорить о достижении гендерного равенства. Кроме того, посягательства на права женщин ставят под угрозу уже достигнутый прогресс. Это требует активизации Советом Европы усилий, при осуществлении которых устойчивый прогресс на длительную перспективу будет в значительной степени зависеть от изменения умонастроений, а также от наличия политической воли и приверженности.

3. Поэтому для обеспечения эффективной реализации мер, уже предусмотренных в Стратегии гендерного равенства Совета Европы на 2018-2023 годы, Ассамблея предлагает Комитету министров:

3.1. подтвердить политическую приверженность гендерному равенству и активизировать деятельность по его достижению, включая поддержку интеграции гендерной проблематики во все стратегии и мероприятия Совета Европы;

3.2. назначить докладчика по вопросам гендерного равенства для обеспечения интеграции гендерной проблематики в собственную работу;

3.3. обращать внимание на необходимость обеспечения гендерного равенства при отборе и назначении кандидатов на посты или должности, где женщины или мужчины недопредставлены;

3.4. принять руководство по использованию в Совете Европы несексистских формулировок (вместо руководства, содержащегося в приложении к Инструкции № 33 Генерального секретаря от 1 июня 1994 года, касающегося использования несексистских формулировок в Совете Европы) и обеспечить применение этого руководства во всех официальных документах и текстах, принимаемых органами Совета Европы;

3.5. содействовать ратификации и применению Конвенции Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ №210);

¹ Обсуждение в Ассамблее 25 июня 2019 г. (22-е заседание) (см. док. 14907, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Эльвира Ковач). Текст, принятый Ассамблеей 25 июня 2019 г. (22-е заседание).

Рекомендация 2157 (2019)

3.6. обеспечить применение в полном объеме существующих стандартов и надлежащее ресурсное обеспечение стратегий и механизмов достижения гендерного равенства, а также организаций гражданского общества, работающих в этой области;

3.7. обеспечить широкое распространение рекомендации Комитета министров CM/Rec(2019)1 "Предотвращение и пресечение сексизма" и принять необходимые меры по обеспечению выполнения ее положений в Совете Европы;

3.8. пересмотреть рекомендации для государств-членов относительно гендерной проблематики с целью достижения ее интеграции во все стратегии и меры в соответствии с указаниями, содержащимися в Стратегии гендерного равенства Совета Европы на 2018-2023 годы;

3.9. продвигать Программу достижения гендерного равенства на глобальном уровне, пропагандируя и поддерживая вклад Совета Европы в достижение принятой Организацией Объединенных Наций Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в частности в достижение Цели № 5.



Рекомендация 2158 (2019)¹

Предварительное издание

Прекратить принуждение в психиатрической медицине: необходимость правозащитного подхода

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2291 (2019) "Прекратить принуждение в психиатрической медицине: необходимость правозащитного подхода" и рекомендацию 2091 (2016) "Доводы против разработки правового инструмента Совета Европы, касающегося принудительных мер в психиатрии".
2. Ассамблея еще раз заявляет о том, что Совету Европы как ведущей региональной правозащитной организации следует безотлагательно и в полном объеме интегрировать изменение парадигмы, инициированное принятием Конвенции ООН о правах инвалидов (КПИ), в свою работу, касающуюся защиты прав человека и достоинства лиц с психическими заболеваниями или психосоциальными расстройствами. В связи с этим она призывает Комитет министров в приоритетном порядке оказать государствам-членам поддержку, позволяющую немедленно начать отказываться от принудительных мер в сфере психиатрической медицины.
3. Ассамблея с удовлетворением отмечает, что Комитет Совета Европы по биоэтике (DH-BIO) планирует начать исследование "Положительная практика в сфере психиатрической медицины – как расширить практику применения добровольных мер". Она предлагает Комитету министров призвать DH-BIO провести такое исследование с участием всех заинтересованных структур в этой области, в частности с профильными неправительственными организациями, представляющими лиц, страдающих психическими заболеваниями или психосоциальными расстройствами.
4. Ассамблея отмечает постоянно расширяющееся противодействие разработке дополнительного протокола к Конвенции о правах человека и биомедицине (СЕД № 164), который касался бы защиты прав человека и достоинства лиц с нарушениями психического здоровья при недобровольном помещении в медицинские учреждения и недобровольном лечении. Принимая во внимание комментарии, полученные в ходе консультаций в 2015 и 2018 году (в том числе от профильных комиссий Ассамблеи), в которых подчеркивается, что данный проект протокола несовместим с КПИ и не позволяет защитить лиц с нарушениями психического здоровья или психосоциальными расстройствами от нарушений их прав человека, Ассамблея призывает Комитет министров перенацелить усилия с разработки дополнительного протокола на разработку руководства о прекращении практики принуждения в сфере психиатрической медицины.

¹ Обсуждение в Ассамблее 26 июня 2019 г. (23-е заседание) (см. док. 14895, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Рейна де Брюйн-Веземан, и док. 14910, заключение Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Сахиба Гафарова). Текст, принятый Ассамблей 26 июня 2019 г. (23-е заседание).



Рекомендация 2159 (2019)¹

Предварительное издание

Положить конец насилию в отношении детей: вклад Совета Европы в достижение Целей в области устойчивого развития

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2294 (2019) "Положить конец насилию в отношении детей: вклад Совета Европы в достижение Целей в области устойчивого развития", резолюцию 2271 (2019) и рекомендацию 2150 (2019) "Укрепление сотрудничества с Организацией Объединенных Наций в выполнении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года", а также на резолюцию 2272 (2019) "Достижение Целей в области устойчивого развития: необходимость синергетического взаимодействия всех заинтересованных сторон – от парламентов до местных властей".

2. Ассамблея полагает, что Задача 16.2. Целей в области устойчивого развития "Положить конец надругательствам, эксплуатации, торговле и всем формам насилия и пыток в отношении детей" является одной из наиболее приоритетных задач, решению которых может в наибольшей степени способствовать Совет Европы. В связи с этим она рекомендует Комитету министров сосредоточить усилия на:

2.1. ускорении прогресса в решении этой задачи в государствах-членах, в том числе путем сохранения вопроса о насилии в отношении детей в программе работы межправительственных и мониторинговых органов Совета Европы, занимающихся правами ребенка;

2.2. сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций в ускорении прогресса в этой области во всем мире.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2019 г. (25-е и 26-е заседания) (см. док. 14894, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: баронесса Дорин Мессе). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2019 г. (26-е заседание).*



Рекомендация 2160 (2019)¹

Предварительное издание

Прекратить насилие в отношении детей-иммигрантов и их эксплуатацию

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2295 (2019) "Прекратить насилие в отношении детей-иммигрантов и их эксплуатацию".
2. Она приветствует работу, проделанную Советом Европы в рамках своего Плана действий по защите детей-беженцев и мигрантов в Европе, разработанного в соответствии с рекомендациями, содержащимися в тематическом докладе Специального представителя Генерального секретаря по вопросам миграции и делам беженцев, посвященном детям-мигрантам и детям-беженцам, в частности в разделе, касающемся предотвращения насилия, торговли и эксплуатации и реагирования на них.
3. Ассамблея признает, что работа, проделанная Лансаротским комитетом по мониторингу выполнения Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (СДСЕ №201, "Лансаротская конвенция"), а также по оказанию европейским странам поддержки в принятии конкретного законодательства и осуществлении мер по предотвращению сексуального насилия в отношении детей, защите жертв, включая детей-мигрантов, и преследованию виновных. В частности, она приветствует Специальный доклад Лансаротского комитета "Защита детей, пострадавших от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений в условиях кризиса, связанного с беженцами".
4. Она также приветствует работу мониторингового механизма Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми (СДСЕ №197) и Группы экспертов по противодействию торговле людьми (ГРЕТА), направленную на выполнение государствами-членами обязательств, связанных с предоставлением жертвам торговли людьми, включая детей-мигрантов, прав, в частности права на то, чтобы считаться жертвой, права на защиту и права на получение помощи.
5. Ассамблея также поддерживает работу Специального комитета по правам ребенка (САНЕНФ), в частности проводимую им парламентскую кампанию "Положить конец лишению свободы детей в процессе иммиграции", и приветствует осуществляемую в настоящее время разработку руководства по правам ребенка и гарантиям в контексте миграции, в частности в связи с опекой и оценкой возраста.
6. В связи с этим Ассамблея призывает Комитет министров:
 - 6.1. как можно скорее принять руководство по опеке и оценке возраста, с тем чтобы обеспечить надлежащие гарантии для детей в контексте миграции, и предлагает Комитету САНЕНФ и другим профильным органам Совета Европы распространять их среди государств-членов;

¹ Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2019 г. (25-е и 26-е заседания) (см. док. 14905, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Роза Бьёрк Брюньольфсдоттир, и док. 14919, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Севинж Фаталиева). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2019 г. (26-е заседание).

Рекомендация 2160 (2019)

6.2. поручить Руководящему комитету по правам человека (CDDH) рассмотреть возможность разработки европейских стандартов для центров по приему детей-мигрантов открытого типа;

6.3. призвать государства-члены, которые являются Сторонами Лансаротской конвенции, принять, если этого еще не сделано, меры по выполнению рекомендаций, содержащихся в специальном докладе Лансаротского комитета "Защита детей, пострадавших от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений в условиях кризиса, связанного с беженцами".



Рекомендация 2161 (2019)¹

Предварительное издание

Политика и практика отказа в доступе на территорию государств-членов Совета Европы

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2299 (2019) "Политика и практика отказа в доступе на территорию государств-членов Совета Европы".
2. Парламентская ассамблея обеспокоена устойчиво нарастающей практикой и политикой отказа в доступе на территорию, что является очевидным нарушением прав лиц в поиске убежища и беженцев, включая право на убежище и право на защиту от высылки, которые являются центральным элементом международно правовых документов, касающихся беженцев и прав человека.
3. Учитывая серьезность происходящих при этом нарушений прав человека, Ассамблея настоятельно призывает государства-члены обеспечить надлежащую защиту лиц в поиске убежища, беженцев, иммигрантов, прибывающих на их границы, и воздерживаться таким образом от любой практики отказа в доступе на территорию, разрешать проводить независимый мониторинг и в полном объеме расследовать все сообщения об отказе в доступе на территорию. Постоянно поступают сообщения и свидетельства бесчеловечного и унижающего достоинство обращения со стороны государств-членов и их учреждений в процессе отказа в доступе на их территорию в виде запугивания, конфискации или уничтожения имущества мигрантов или даже применения силы и лишения мигрантов пищи и элементарных услуг.
4. В связи с этим Ассамблея рекомендует Комитету министров:
 - 4.1. призвать правительства всех государств-членов отвергать и не допускать любые формы политики и действий, связанных с отказом в доступе на свою территорию;
 - 4.2. добиваться пересмотра любых двусторонних соглашений между государствами-членами по вопросам контроля границы с соседними странами, которые создают угрозу для прав человека мигрантов, беженцев и лиц в поиске убежища, прибывающих на их границы или пытающихся прибыть туда;
 - 4.3. обеспечить оперативное исполнение соответствующих постановлений Европейского суда по правам человека, включая осуществление обеспечительных мер;
 - 4.4. содействовать работе национальных (ННПО) и международных (МНПО) неправительственных организаций в качестве партнеров, воздерживаясь от действий, которые могли бы помешать их законной деятельности, направленной на спасение жизни людей, воздерживаясь от использования обвинительной риторики в отношении НПО, помогающих

¹ Обсуждение в Ассамблее 28 июня 2019 г. (27-е заседание) (см. док. 14909, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Тинекке Стрик). Текст, принятый Ассамблеей 28 июня 2019 г. (27-е заседание).

мигрантам, и предложить форуму МНПО Совета Европы разработать рекомендации в этой области для национальных НПО;

4.5. рассмотреть вопрос о разработке руководства в отношении практики охраны границы по образцу с Руководства по поддержанию порядка в межкультурных общинах Программы межкультурных городов Совета Европы и рассмотреть, каким образом можно было бы использовать эту программу в качестве образца;

4.6. рассмотреть возможность привлечения профильных комитетов Совета Европы к разработке руководства по обеспечению доступа к правам мигрантов, прибывающих на границы или пытающихся прибыть туда, включая такие аспекты, как доступ к полной и понятной информации, перевод документов и услуги устного переводчика, правовая помощь на всех этапах процесса приема и предоставления убежища, доступ к медицинским, социальным и психологическим услугам, оказываемым с учетом особых потребностей детей и гендерных факторов, а также достойные условия размещения, исключая бесчеловечное или унижающее достоинство обращение в нарушение Конвенции Совета Европы и других международных конвенций.

5. И, наконец, Ассамблея также просит Комитет министров официально призвать государства-члены Европейского союза ускорить разработку улучшенной пересмотренной редакции Дублинского регламента таким образом, чтобы в нем было предусмотрено справедливое распределение ответственности, позволяющее облегчить бремя пограничных государств, а также обеспечить соблюдение интересов самих лиц в поиске убежища. Пока же Комитету министров следует призвать повысить эффективность программ переселения, с тем чтобы облегчить нагрузку на внешние границы Европы, которая может привести к фактам отказа в доступе на территорию государств.

**Резолюции
2287 - 2299**



Резолюция 2287 (2019)¹
Предварительное издание

Укрепление порядка принятия Парламентской ассамблеей решений, касающихся полномочий и голосования

Парламентская ассамблея

1. Отмечая свою 70-ю годовщину, Парламентская ассамблея еще раз заявляет о своей готовности решительно продвигать, в качестве одного из уставных органов Совета Европы, цели Организации, изложенные в Преамбуле и статьях 1 и 3 Устава Совета Европы (СЕД № 1). Она напоминает о многочисленных резолюциях и рекомендациях, принятых ею за последние несколько десятилетий как для расширения своих возможностей действовать в этой области, так и для того, чтобы заявить о своей позиции в тех случаях, когда некоторые государства-члены не выполняют уставные обязательства, взятые ими на себя при вступлении в Совет Европы.

2. Так же как она это делала регулярно в прошлом, Ассамблея намерена конструктивно проанализировать логичность, актуальность, эффективность и легитимность своих процедур и механизмов в свете поставленных ею целей. Возможно, она сочтет необходимым изменить свою практику и скорректировать свои правила, если окажется, что внесение изменений в механизм и процедуры ее функционирования необходимо для того, чтобы более эффективно гарантировать принципы и ценности, являющиеся "общим наследием народов" Европы, и для того, чтобы более решительно отстаивать основные ценности Совета Европы – демократию, верховенство права и права человека.

3. Ассамблея положительно оценивает многочисленные материалы, представленные ее парламентскими делегациями и политическими группами в контексте работы Специального комитета по вопросу роли и миссии Парламентской ассамблеи, созданного Бюро в декабре 2017 года, которые свидетельствуют о твердой приверженности делегаций и политических групп основным ценностям и принципам Совета Европы, их продвижению, защите, а также мониторингу их соблюдения государствами-членами. Она с огромным удовлетворением отмечает ту безоговорочную поддержку, которую получила существующая надзорная система, развиваемая Ассамблеей в течение более 25 лет для обеспечения уважения государствами-членами принципов и ценностей Совета Европы, а также соблюдения уставных обязанностей и обязательств, взятых при вступлении в Совет Европы.

4. Ассамблея принимает во внимание решение, принятое Комитетом министров Совета Европы на его 129-й сессии (Хельсинки, 17 мая 2019 года), "Общая ответственность за демократическую безопасность в Европе – обеспечение уважения прав и обязанностей, принципов, стандартов и ценностей". Она приветствует тот факт, что Комитет министров положительно воспринял ее призыв активизировать политический диалог между Комитетом министров и Парламентской ассамблеей, а также признание им насущной необходимости развития синергетического взаимодействия и координации действий двух уставных органов с учетом полномочий каждого из них. В связи с этим Ассамблея приветствует обнадеживающую поддержку Комитетом министров сформулированного

¹ Обсуждение в Ассамблее 24 и 25 июня 2019 г. (20-е заседание) (см. док. 14900, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам, докладчик: г-жа Петра Де Суттер). Текст, принятый Ассамблеей 25 июня 2019 г. (20-е заседание).

Ассамблеей в резолюции 2277 (2019) и рекомендации 2153 (2019) "Роль и миссия Парламентской ассамблеи: основные вызовы на будущее" предложения учредить, наряду с существующими процедурами, совместную процедуру реагирования, которая может быть инициирована Парламентской ассамблеей, Комитетом министров или Генеральным секретарем, с целью расширения "возможностей Организации более эффективно реагировать в ситуациях, когда одно из государств-членов нарушает свои уставные обязанности и не соблюдает основополагающие принципы и ценности, которые отстаивает Совет Европы". Со своей стороны, Ассамблея твердо намерена в кратчайшие сроки претворить это предложение в жизнь.

5. Ассамблея также отмечает, что Комитет министров, "принимая во внимание важность выборов Генерального секретаря и судей Европейского суда по правам человека, весьма положительно воспринял бы участие делегаций всех государств-членов в следующей, июньской, части сессии Парламентской ассамблеи".

6. Ассамблея напоминает, что, согласно положениям ее Регламента (Правил процедуры) и в полном соответствии с Уставом Совета Европы, срок полномочий делегаций национальных парламентов в Ассамблее начинается с открытия очередной сессии, на которой были утверждены их полномочия.

7. Принимая во внимание решение, принятое Комитетом министров в Хельсинки, а также исключительные обстоятельства, которые привели к его принятию, Ассамблея постановляет, в отступление от статей 6.1 (последнее предложение) и 6.3 своего Регламента (Правил процедуры), касающихся представления полномочий национальных делегаций председателю Ассамблеи и их утверждения Ассамблеей, а также Статьи 11.3 о формировании делегаций после парламентских выборов, пригласить парламенты государств-членов Совета Европы, которые не были представлены делегацией в Ассамблее, представить полномочия своих представителей и заместителей представителей на июньской части сессии Ассамблеи 2019 года. Эти полномочия выносятся на утверждение Ассамблеей на следующем после их представления заседании.

8. Ассамблея отмечает вместе с Комитетом министров, что государства-члены Совета Европы "имеют право на равной основе участвовать в работе обоих уставных органов Совета Европы" в соответствии с условиями, установленными в статьях 14, 25 и 26 Устава Совета Европы. Она напоминает о своей резолюции 2277 (2019), в которой она подчеркивает, что членство в Совете Европы предполагает выполнение всеми государствами-членами обязанности участвовать в работе обоих уставных органов. Она, кроме того, напоминает в этой связи, что все парламентские делегации в соответствии с ее Регламентом (Правилами процедуры) обладают равными правами и должны выполнять одинаковые обязанности в соответствии с процедурами, которые в равной степени применимы ко всем.

9. Ассамблея напоминает, однако, что в соответствии со Статьей 10.1.с своего Регламента (Правил процедуры) она может постановить принять коллективные меры в отношении своих членов, аннулировав или приостановив ряд прав, связанных с участием и/или представительством в мероприятиях Совета Европы или его органов, в случае несоблюдения или нарушения положений ее Регламента (Правил процедуры) или Устава Совета Европы в контексте процедуры оспаривания или пересмотра полномочий национальных делегаций по процедурным или существенным основаниям.

10. Ассамблея напоминает, что права членов на участие или представительство в мероприятиях Ассамблеи и ее органов, которые могут быть аннулированы или приостановлены Ассамблеей, не перечислены в Регламенте (Правилах процедуры) Ассамблеи. Сама Ассамблея, принимая резолюцию по вопросу оспаривания или пересмотра полномочий, должна определить, какие именно права могут быть затронуты. Однако для обеспечения целостности внутреннего правового механизма Организации, Ассамблея в своих решениях должна и далее действовать согласно Уставу Совета Европы и должным образом учитывать соответствующие решения, принятые Комитетом министров. Поэтому для обеспечения соблюдения права и обязанности государств-членов быть представленными и участвовать в обоих уставных органах Совета Европы Ассамблея постановляет дополнить Статью 10 своего Регламента (Правил процедуры), добавив после Статьи 10.1.с следующее разъяснение:

"Права членов голосовать, выступать и быть представленными в Ассамблее и ее органах не приостанавливаются и не аннулируются в контексте оспаривания или пересмотра полномочий."

11. И, наконец, Ассамблея полагает, что вопрос о внесении в ее Регламент (Правила процедуры) дополнений, предусматривающих возможность возбуждения процедуры оспаривания по существенным основаниям полномочий отдельных членов национальных делегаций, заслуживает дополнительного рассмотрения.

12. Ассамблея постановляет, что изменения в ее Регламенте (Правилах процедуры), приведенные в настоящей резолюции, вступают в силу с момента ее принятия.



Резолюция 2288 (2019)¹

Предварительное издание

Расходы Парламентской ассамблеи на двухлетний период 2020-2021 годов

Парламентская ассамблея

1. Во исполнение резолюции (53) 38 Комитета министров о бюджетной системе Консультативной ассамблеи и на основании статьи 24 Финансовых правил Парламентская ассамблея готовит заключение в отношении расходов, связанных с ее деятельностью. Суммы, выделяемые Ассамблее в регулярном бюджете Совета Европы, покрывают ее затраты на персонал, а также расходы, связанные с функционированием самой Ассамблеи, включая функционирование ее политических групп. Начиная с 2010 года Ассамблея представляет заключение в отношении собственных расходов в форме резолюции.
2. Подготовка заключения Ассамблеи по бюджету и приоритетам Совета Европы, а также резолюции о ее собственных расходах на двухлетний период 2020-2021 годов происходит в странной обстановке. Ассамблея должна прокомментировать приоритеты Совета Европы на основе участия 47 государств-членов в формировании бюджета Совета Европы, тогда как реальная ситуация заставляет нас представить заключение, основанное на фактической ситуации, с которой столкнулся Совет Европы. Другими словами, без финансовых средств от одного из пяти крупных плательщиков, а именно – Российской Федерации. Ассамблея напоминает, что Совет Европы представляет собой международную организацию политического характера без экономических или коммерческих целей, созданную суверенными государствами, причем финансирование этой организации зависит от взносов ее государств-членов.
3. Осознавая сложности формирования бюджета на следующий двухлетний период и учитывая неопределенность вокруг неуплаты Российской Федерацией своих взносов в бюджеты Совета Европы, Ассамблея приняла к сведению подготовленный Генеральным секретарем Совета Европы План действий в чрезвычайных обстоятельствах, предполагающий сокращение регулярного бюджета на 32,4 млн евро в течение трехлетнего периода, начиная со второй половины 2019 года. В этом контексте Ассамблее было предложено провести сокращение своего бюджета на 15%.
4. Ассамблея отмечает, что на встрече Генерального секретаря Совета Европы с Комиссией по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам в январе 2019 года Генеральный докладчик по вопросам бюджета выступил с предложением изыскать варианты, не предусматривающие сокращения бюджета, в частности, уступить задолженность третьей стороне, причем Председательский комитет Ассамблеи поддержал это предложение на своем заседании 24 января 2019 года.
5. Прежде чем дать согласие на любые другие сокращения своего бюджета, Ассамблея призывает Генерального секретаря и Комитет министров серьезно изучить все альтернативные варианты, включая уступку задолженности третьей стороне.

¹ Обсуждение в Ассамблее 25 июня 2019 г. (21-е заседание) (см. док. 14901, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам, докладчик: г-н Март ван де Вен). Текст, принятый Ассамблеей 25 июня 2019 г. (21-е заседание).

6. Сделав эти предварительные замечания, Ассамблея напоминает о своей резолюции 2277 (2019) "Роль и миссия Парламентской ассамблеи: основные вызовы на будущее" и напоминает, что она должна оставаться движущей политической силой Европы, в частности, решая проблемы, связанные с правами человека, верховенством права и демократией, на национальном и региональном уровне, а также общественные проблемы, с которыми сталкиваются ее государства-члены. Являясь форумом для обмена передовой практикой и опытом, Ассамблея оказывает национальным парламентам и государствам поддержку и дает им ориентиры, необходимые для обеспечения нормально функционирующей демократии и соблюдения принципов верховенства права.
7. Деятельность Ассамблеи зиждется на трех основных разделах программы и бюджета Совета Европы: права человека, верховенство права и демократия. Эта работа будет способствовать реализации различных межсекторальных многолетних стратегий, намеченных Советом Европы (в частности, в таких областях, как права детей, гендерное равенство и регулирование Интернета), а в соответствующих случаях Ассамблея может предложить новые стандарты в новых областях или по возникающим вопросам, таким как новые технологии, цифровизация и искусственный интеллект.
8. Ассамблея выступает за эффективное применение на национальном уровне стандартов и конвенций Совета Европы, а также практическую реализацию выводов различных мониторинговых органов и механизмов, в частности тех, которые касаются Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5), а также роли национальных парламентов как гарантов прав человека в Европе.
9. Ассамблея также призывает парламенты активизировать участие в работе по продвижению и применению других многочисленных инструментов, которыми располагает Совет Европы, таких как Конвенция Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210, "Стамбульская конвенция"), Конвенция Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (СДСЕ № 201, "Лансаротская конвенция") и Конвенция Совета Европы о борьбе с фальсификацией медицинской продукции и сходными преступлениями, угрожающими здоровью населения (СДСЕ № 211, "Конвенция Medicrime").
10. Ассамблея, ссылаясь на свою резолюцию 2271 (2019) и рекомендацию 2150 (2019) "Укрепление сотрудничества с Организацией Объединенных Наций в выполнении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года", полагает, что различные аспекты ее деятельности способствуют достижению этой Повестки дня и помогут государствам-членам оценить прогресс при подготовке своих национальных обзоров. В контексте двухлетнего периода 2020-2021 годов особые усилия будут направлены на активизацию участия парламентов в этом процессе, с тем чтобы трансформировать Цели в области устойчивого развития в конкретные шаги на национальном уровне и повысить уровень осведомленности избирателей относительно того, как эти цели влияют на их повседневную жизнь.
11. Гендерное равенство и учет гендерной проблематики станут ключевыми аспектами всех стратегий и мероприятий Ассамблеи, как это предусмотрено в Стратегии гендерного равенства Совета Европы на 2018-2023 годы. Особый акцент будет сделан на ликвидацию насилия в отношении женщин; Ассамблея продолжит свою деятельность, направленную на продвижение и защиту прав детей, стимулирование разнообразия и ликвидацию дискриминации по любым признакам.
12. В области наблюдения за выборами Ассамблея будет продолжать наблюдать за парламентскими и президентскими выборами в странах, в отношении которых проводится мониторинг или с которыми проводится постмониторинговый диалог, действуя в тесном сотрудничестве с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия). Особое внимание будет уделено процедурам разрешения споров и финансированию политических партий и избирательных кампаний, а также злоупотреблению государственными ресурсами в интересах правящих партий.
13. Борьба с коррупцией и отмыванием денег останется в повестке комиссий, учитывая необходимость выполнения рекомендаций Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) после публикации доклада Независимого органа по расследованию сообщений о коррупции в Ассамблее (ИВАС).

14. В области межпарламентского сотрудничества Ассамблея продолжит осуществление различных программ помощи и сотрудничества, составленных с учетом потребностей парламентских учреждений, действуя в тесном сотрудничестве с секретариатами комиссий. Она продолжит проводить многосторонние семинары для парламентариев и сотрудников парламентских комитетов по вопросам надзора за исполнением постановлений Европейского суда по правам человека.

15. Сотрудничество будет осуществляться и по другим направлениям, в частности таким, как парламентское измерение совместных программ Европейского союза и Совета Европы: этап три Программы "Юг" (SPIII), который завершится в 2020 году, и программа межпарламентского сотрудничества в Марокко (2018-2021 годы). Ассамблея продолжит свою работу, связанную с Планом действий, разработанным для Украины, а также работу по наращиванию потенциала, необходимого для реализации на Украине стандартов и стратегий Совета Европы (второй этап), а также плана для Грузии, при условии наличия ресурсов.

16. Ассамблея продолжит свою политику изыскания финансовых ресурсов, обращаясь к правительствам и парламентам с целью выполнения в 2020-2021 годах своей программы "Продвижение европейских и международных стандартов посредством парламентской деятельности", обращая особое внимание на здравоохранение, расширение прав и возможностей детей, а также их защиту, право женщин жить без насилия, а также деятельность Парламентского альянса "Нет ненависти".

17. В этой связи Ассамблея хотела бы высказать искреннюю признательность тем государствам и их парламентам (в частности, Австрии, Армении, Бельгии, Германии, Кипру, Люксембургу, Нидерландам, Польше, Португалии, Словении, Франции и Швейцарии), благодаря взносам которых появилась возможность (в течение двухлетнего периода 2018-2019 годов) профинансировать деятельность Ассамблеи, а также правительство Чешской Республики, Библиотеку им. Вацлава Гавела и Фонд "Хартия 77", которые выделяют значительные средства на информационно-пропагандистскую работу, направленную на повышение престижа Правозащитной премии им. Вацлава Гавела.

18. В предстоящий двухлетний период Ассамблея продолжит предусмотренные в ее Регламенте (Правилах процедуры) мероприятия, связанные с проведением различных выборов в соответствии с уставными и конвенционными требованиями (заместитель Генерального секретаря, Генеральный секретарь Ассамблеи, судьи Европейского суда по правам человека), а также по продвижению различных присуждаемых ею европейских наград (Европейская премия, Правозащитная премия им. Вацлава Гавела, Премия для музеев).

19. В сфере коммуникационной работы на внешнюю аудиторию и повышения наглядности Ассамблея будет совершенствовать свой веб-сайт и позволит парламентариям и всем другим пользователям скачивать видеозаписи дебатов, проходящих на пленарных заседаниях. Ассамблея также продолжит разрабатывать новые инструменты и контент для своих аккаунтов в Фейсбуке (пять отдельных страниц) и Твиттере (шесть аккаунтов), а также готовить аудиовизуальные материалы, такие как телевизионный журнал "The Session", ее собственный канал на платформе YouTube и новые еженедельные электронные новостные бюллетени для членов.

20. Говоря об усилиях, которые потребуются от Ассамблеи, следует отметить, что сокращение бюджета Ассамблеи на 15% по сравнению с ассигнованиями, предусмотренными на 2019 год, представляет собой урезание расходов примерно на 2,2 млн евро (включая 1,4 млн за счет расходов на персонал). Следует отметить, что компенсационные выплаты за преждевременный уход сотрудников не включены в План действий в чрезвычайных обстоятельствах, за исключением суммы, зарезервированной с этой целью в рамках Программы и Бюджета на 2018-2019 годы.

21. Реализация этого Плана действий в чрезвычайных обстоятельствах означает замораживание постоянных должностей в Секретариате Ассамблеи (при сценарии 15-процентного сокращения) и существенное сокращение ассигнований на привлечение временного персонала.

22. Необходимую экономию в бюджете на оперативную деятельность на 2020-2021 годы можно изыскать посредством:

- возможного изменения порядка подготовки стенографических отчетов о пленарных заседаниях;

Резолюция 2288 (2019)

- возможного исключения русского языка как одного из рабочих языков Ассамблеи (в соответствии со статьей 28.3 Регламента (Правил процедуры));
- возможного сокращения перевода на рабочие языки на заседаниях комиссий;
- возможной реорганизации пленарных заседаний Ассамблеи (сокращение дней пленарных заседаний в Ассамблее в год).

23. В течение нескольких лет Ассамблея поддерживала усилия, призванные сохранить нулевой номинальный рост бюджета. В 2018 году Ассамблея сократила свои расходы на 1,5 млн евро после принятия Турцией решения сложить с себя статус "основного плательщика". В течение десяти последних лет доля бюджета Ассамблеи в регулярном бюджете Совета Европы снизилась с 7,2% в 2009 году до 6,5% в 2019 году, а количество должностей в Секретариате Ассамблеи сократилось с 94 в 2009 году до 84 в 2019 году.

24. Ассамблея еще раз обращается к государствам-членам с призывом вернуться к политике нулевого реального роста, то есть как минимум скорректировать свои взносы на величину инфляции, с тем чтобы стабилизировать ресурсы Организации, позволив таким образом Совету Европы в полном объеме выполнять свой мандат в интересах государств-членов.

К настоящей резолюции прилагаются:

- i. краткое пояснение по основным статьям расходов;
- ii. таблица, в которой приводится программа Ассамблеи, представленная в соответствии с методикой формирования бюджета, исходя из намеченных результатов.

Приложение 1 – Расходы Ассамблеи

Раздел III – Расходы на персонал

1. Данный раздел бюджета предназначен для покрытия расходов, связанных с базовой заработной платой, пособиями (разовыми и регулярными) и социальным обеспечением постоянных сотрудников секретариата Ассамблеи, а также временного персонала.

2. Приведенная в настоящем документе информация основана на нынешней структуре Ассамблеи, которая включает девять комиссий. По состоянию на 1 мая 2019 года в секретариате было 84 постоянных сотрудника, один специально назначенный сотрудник (Генеральный секретарь Парламентской ассамблеи), при этом структура секретариата выглядела следующим образом:

Постоянные посты:	
2 A6	1 B6
7 A5	5 B5
9 A4	10 B4
23 A2/A3	17 B3
	6 B2
Должности:	
3 A2/A3	1 B3

3. В настоящее время секретариат Ассамблеи организован таким образом, что работу девяти комиссий Ассамблеи обеспечивают 46 сотрудников (в т.ч. 29 постоянных сотрудников категории "А" и 17 постоянных сотрудников категории "В").

4. Остальные 38 штатных сотрудников обеспечивают работу Бюро Ассамблеи, Личной канцелярии председателя Ассамблеи, Службы обеспечения заседаний Ассамблеи, Отдела по наблюдению за выборами, Отдела по поддержке парламентских проектов, Центрального отдела, Отдела коммуникации и Группы по информационным технологиям.

5. За период после 2009 года ввиду проведения политики нулевого номинального роста и после принятия Турцией в 2018 году решения сложить с себя статус "основного плательщика" Ассамблея сократила 10 постов и должностей.

6. В рамках Плана действий в чрезвычайных обстоятельствах из 84 имеющихся в настоящее время постоянных постов и должностей (44 категории "А" и 40 категории "В") несколько придется заморозить уже в 2019 году (см. таблицу ниже):

Количество замораживаемых постов – сценарий сокращения бюджета на 15%					
	2019	2020	2021	2022	ВСЕГО
Обязательный выход на пенсию	1	-	3	3	7
Другие посты	2	4	2	-	8
ВСЕГО	3	4	5	3	15

Расходные материалы, услуги и другие текущие расходы

1. За последние годы Ассамблея добилась существенной экономии средств посредством рационализации своей работы, позволившей сократить ее текущие расходы. Так, после принятия Турцией в 2018 году решения сложить с себя статус "основного плательщика" Ассамблее пришлось сократить свой бюджет на 9,47%, в результате чего Ассамблея прекратила использовать турецкий язык в качестве одного из рабочих языков, поскольку для его финансирования не стало средств.

2. Функционирование Ассамблеи предполагает осуществление следующих функций:

- проведение регулярной сессии, разбитой на четыре части (которые ежегодно проводятся в январе, апреле, июне и сентябре/октябре);

Резолюция 2288 (2019)

- проведение заседаний Постоянной комиссии между частями сессии с периодичностью три заседания в год;
- проведение заседаний Бюро и Председательского комитета;
- проведение заседаний девяти общих комиссий, подкомиссий и специальных комиссий Ассамблеи или заседаний Бюро во время и вне рамок четырех частей сессии Ассамблеи;
- проведение конференций, коллоквиумов, семинаров и парламентских слушаний;
- проведение мероприятий в рамках программы межпарламентского сотрудничества Ассамблеи;
- визиты докладчиков, связанные с подготовкой докладов, в том числе в страны, где проводится мониторинг соблюдения обязательств государствами-членами или с которыми ведется постмониторинговый диалог;
- наблюдение за выборами.

3. В 2020-2021 годах Ассамблея продолжит выполнение приоритетных задач и работу по достижению целей в соответствии со своей резолюцией: 2277 (2019) "Роль и миссия Парламентской ассамблеи: основные вызовы на будущее":

- оставаться движущей политической силой Европы, в частности, решая проблемы, связанные с правами человека, верховенством права и демократией, на национальном и региональном уровне, считая для себя приоритетными меры по обеспечению нормально функционирующей демократии и соблюдения принципов верховенства права;
- поддерживать посредством проведения широких информационно-просветительских кампаний эффективное применение на национальном уровне ряда новаторских стандартов Совета Европы;
- обеспечивать участие парламентов в работе по продвижению и применению важнейших документов Совета Европы, в частности, Стамбульской конвенции, Лансаротской конвенции и "Конвенции Medicrime";
- способствовать выполнению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года Организации Объединенных Наций;
- способствовать реализации различных межсекторальных многолетних стратегий, намеченных Советом Европы, в частности, в таких областях, как права детей, равенство между женщинами и мужчинами и регулирование Интернета;
- участие в реализации Стратегии гендерного равенства Совета Европы на 2018-2023 годы, в том числе в самой Ассамблее, с особым вниманием таким вопросам, как права человека и гендерное измерение, а также ликвидация насилия в отношении женщин;
- оказание национальным парламентам помощи в повышении эффективности проверки соответствия своего законодательства положениям Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5) и в расширении своих возможностей по мониторингу выполнения постановлений Европейского суда по правам человека.

4. В течение следующего двухлетнего периода Ассамблея продолжит изыскание ресурсов для финансирования ряда крупных проектов, осуществляемых некоторыми из ее комиссий:

- укрепление здравоохранения, расширение прав и возможностей детей, а также их защита посредством парламентской деятельности;
- парламентская сеть "Женщины, свободные от насилия";

- Альянс "Нет ненависти" и его пять приоритетных тем: разжигание ненависти, антисемитизм, исламофобия, антицыганские настроения, а также гомофобия и трансфобия.

5. В связи с другими направлениями сотрудничества Ассамблея намерена продолжить информационно-просветительскую работу среди парламентов по вопросам надзора за исполнением постановлений Европейского суда по правам человека, а также такие конкретные направления сотрудничества, как парламентское измерение нескольких совместных программ Европейского союза и Совета Европы, таких как третий этап Программы "Юг" (SPIII), который завершится в 2020 году, программа межпарламентского сотрудничества в Марокко (2018-2021 годы) и планы действий для Грузии и Украины.

6. В связи с избирательными процессами Ассамблея будет продолжать наблюдать за парламентскими и президентскими выборами в странах, в отношении которых проводится мониторинг или с которыми проводится постмониторинговый диалог, действуя в тесном сотрудничестве с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия). Особое внимание будет уделено процедурам разрешения споров и финансированию политических партий и избирательных кампаний, а также злоупотреблению государственными ресурсами в интересах правящих партий.

7. И наконец, Ассамблея продолжит практику поддержки своих политических групп путем выделения им средств, которые складываются из фиксированной суммы на секретариатское обеспечение для каждой из существующих групп, а также дополнительных средств, которые выделяются в зависимости от численности группы и определяются в расчете на одного члена.

8. В итоге проект бюджета на 2020 и 2021 годы равен бюджету, утвержденному Комитетом министров на 2019 год (*без учета трехлетнего Плана действий в отношении регулярного бюджета в чрезвычайных обстоятельствах, выполнение которого может начаться 1 июля 2019 года*). Он составляет:

Год	Персонал ²	Прочие	Всего
2020	€9 690 900	€4 987 900	€14 678 800
2021	€9 690 900	€4 987 900	€14 678 800

9. В случае применения Плана действий в чрезвычайных обстоятельствах, запрашиваемое сокращение бюджета Ассамблеи на 2019-2022 годы будет выглядеть следующим образом:

15-процентное сокращение

Год	Персонал	Прочие	Всего
2019	-€214 800	-€118 800	-€333 600
2020	-€504 100	-€278 900	-€783 000
2021	-€388 700	-€394 400	-€783 100
2022	-€324 200		-€324 200
ВСЕГО	-€1 431 800	-€792 100	-€2 223 900

² На основе бюджета на 2019 год (за исключением пенсионных взносов).

Приложение 2 – Функционирование Ассамблеи

Логика действий	Индикаторы эффективности
<p>Ожидаемый результат 1 – сессии/комиссии Части сессии, заседания комиссий, слушания и конференции получают эффективную секретариатскую поддержку в соответствии с ожиданиями членов.</p>	<p>Доля зарегистрированных ораторов, которым удастся выступить (цель – 70%).</p> <p>Количество заседаний, проводимых ежегодно одной комиссией.</p> <p>Количество конференций и слушаний, организуемых параллельно с заседаниями комиссий.</p> <p>Степень удовлетворения парламентариев содействием, оказываемым до, во время и после частей сессии и заседаний комиссий.</p>
<p>Ожидаемый результат 2 – сотрудничество Парламенты соответствующих государств-членов приняли участие в программах межпарламентского сотрудничества, осуществляемых с учетом конкретных потребностей и приоритетов Совета Европы и национальных парламентов.</p>	<p>Количество разработанных программ сотрудничества.</p> <p>Свидетельства качества и актуальности организованных мероприятий.</p>
<p>Ожидаемый результат 3 – наблюдение за выборами Ассамблея и парламенты соответствующих государств-членов получили доклады о наблюдении, в которых содержится оценка парламентских или президентских выборов, а также адресные рекомендации.</p>	<p>Количество докладов, подготовленных по итогам миссий по наблюдению за выборами, представленных Ассамблее.</p> <p>Свидетельства улучшения ситуации после предыдущих посещений (внесение изменений в национальное законодательство и правоприменительную практику).</p>
<p>Ожидаемый результат 4 – коммуникационная работа и наглядность Общественность государств-членов информирована о деятельности Ассамблеи и ее членов через традиционные и социальные СМИ.</p>	<p>Количество статей, опубликованных в печатных СМИ, отражающих деятельность Ассамблеи.</p> <p>Процентное увеличение количества внешних пользователей веб-сайта Ассамблеи.</p> <p>Количество интервью в "Media box".</p>



Резолюция 2289 (2019)¹
Предварительное издание

Стамбульская конвенция о насилии в отношении женщин: достижения и проблемы

Парламентская ассамблея

1. Насилие в отношении женщин представляет собой преступление. Это одно из самых распространенных нарушений прав человека, одна из форм дискриминации на гендерной почве и проявление глубоко укоренившегося неравенства между женщинами и мужчинами. Оно происходит независимо от социального статуса виновного или жертвы и ни одна страна не защищена от этого зла. Насилие в отношении женщин не может быть оправдано или обосновано ни при каких обстоятельствах. При этом треть всех женщин в Европейском союзе говорят о том, что за время после достижения ими 15 лет они по крайней мере однажды подверглись насилию на гендерной почве.

2. Для борьбы с этим бедствием необходима координация действий на политическом, законодательном и институциональном уровне. В связи с этим Парламентская ассамблея решительно поддержала идею разработки Конвенции Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210 "Стамбульская конвенция"). Она неустанно призывает подписать, ратифицировать и применять ее после вступления в силу 1 августа 2014 года. Ее парламентская сеть "Женщины, свободные от насилия" и ее генеральные докладчики по вопросам насилия в отношении женщин сыграли важную роль в продвижении Конвенции, осуществляя целенаправленные меры в национальных парламентах во всех государствах-членах, а также на региональном и международном уровне. Данная сеть оказалась полезным форумом для обмена опытом и перспективными методами работы, а также для распространения практических инструментов для борьбы с насилием в отношении женщин.

3. Ассамблея еще раз заявляет о своей решительной поддержке Стамбульской конвенции, которая остается наиболее прогрессивным и полным международно-правовым документом по вопросу предотвращения и пресечения насилия в отношении женщин и бытового насилия. В Конвенции установлены высокие стандарты и применяется комплексный подход, ориентированный на предотвращение, защиту жертв, преследование виновных и осуществление комплексных мер: при этом центральным элементом всех действий и предпринимаемых мер являются права жертв. В ней также продвигается идея гендерного равенства и ставятся под сомнение гендерные стереотипы. Организация Объединенных Наций назвала ее "золотым стандартом" и применяет ее в качестве эталона.

4. К настоящему времени Стамбульскую конвенцию ратифицировали 34 государства-члена Совета Европы и подписали еще 11 государств и Европейский союз. Два государства-члена Совета Европы не подписали и не ратифицировали ее. Конвенция открыта для государств, не являющихся членами Совета Европы, и представляет собой мощный информационно-пропагандистский инструмент, свидетельствующий о необходимости предотвращения и пресечения насилия в отношении женщин и бытового насилия. Несмотря на то, что она была разработана в Европе, она предназначалась не только для Европы, и несколько государств, не входящих в Совет Европы, а также ряд региональных

¹ *Обсуждение в Ассамблее 25 июня 2019 г. (22-е заседание) (см. док. 14908, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Зита Гурмай). Текст, принятый Ассамблеей 25 июня 2019 г. (22-е заседание).*

организаций используют ее для выработки собственной политики и формирования правовой базы. Ассамблея решительно поддерживает работу, проводимую Специальным докладчиком Организации Объединенных Наций, по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях, и особенно начатую ею работу по координации функционирования региональных механизмов.

5. Для обеспечения соблюдения региональных и международных стандартов на национальном и международном уровне, а также усиления позитивного эффекта весьма важное значение имеют сотрудничество и партнерские отношения между различными региональными и международными механизмами, созданными для продвижения и отстаивания прав женщин и борьбы с насилием в отношении женщин. В этой связи Ассамблея приветствует готовность Финляндии и Франции в качестве председателей Комитета министров, а также готовность ранее председательствовавших стран сделать борьбу с насилием в отношении женщин одним из приоритетов и активизировать усилия по обеспечению ратификации Конвенции.

6. Мониторинг выполнения Стамбульской конвенции проводится Группой экспертов по противодействию насилию в отношении женщин и бытовому насилию (ГРЕВИО), которая уже завершила первоначальную оценку ситуации в Австрии, Албании, Дании, Монако, Португалии, Турции, Черногории и Швеции, действуя в духе конструктивного диалога и сотрудничества с государствами. Процедуры оценки ситуации в Италии, Нидерландах, Сербии, Финляндии и Франции будут завершены в ближайшее время. Ассамблея высоко оценивает деятельность и достижения Группы ГРЕВИО. Она особо отмечает тот факт, что государства, где проводился мониторинг, весьма положительно отреагировали на предложения, сформулированные в докладах.

7. Ассамблея напоминает, что участие парламентов в мониторинге предусмотрено статьей 70 Стамбульской конвенции, как на национальном уровне, так и на уровне Ассамблеи, которой предлагается регулярно оценивать состояние выполнения Конвенции. В этом плане Ассамблея приветствует сотрудничество Группы ГРЕВИО с парламентариями в ходе ее оценочных визитов.

8. Ассамблея полагает, что Стамбульская конвенция, спустя пять лет после ее вступления в силу, уже принесла ощутимые позитивные результаты. Конвенция способствовала повышению уровня информированности жертв, а также повышению осведомленности общества в целом в отношении насущной необходимости предотвращения и пресечения насилия в отношении женщин и бытового насилия. В ряде государств-членов Совета Европы в национальное законодательство были включены более высокие законодательные и политические стандарты. Дискуссии в отношении возможной ратификации Конвенции привели к обсуждению проблемы насилия в отношении женщин, его масштабов и последствий для жертв, а также к обсуждению вопроса о необходимости безотлагательно бороться с ним, чтобы спасти жизни людей. Важным инструментом для устранения препятствий, мешающих доступу к правосудию женщин, ставших жертвами насилия, стало целенаправленное обучение профессиональных юристов и сотрудников полиции.

9. Ассамблея выражает сожаление по поводу того, что ряд проблем задерживают присоединение некоторых государств к Конвенции или препятствуют ее применению Договаривающимися Сторонами. Зачастую остается значительный разрыв между наличием закона и его применением. Наблюдается также отсутствие данных, координации и ресурсов, что может задержать преобразования на законодательном и политическом уровне. Оппоненты Стамбульской конвенции пытаются доказать, что она представляет собой посягательство на семейные ценности или что с ее помощью продвигается так называемая скрытая повестка дня. Такое ошибочное восприятие и преднамеренное искажение в политических целях ставят под сомнение полезность Конвенции и снижают ее высокий потенциал, ведут к преуменьшению существенных достижений прошлых лет, мешают эффективному применению Конвенции.

10. Ассамблея ссылается на свою резолюцию 2274 (2019) "Освободить парламенты от сексизма и сексуальных домогательств", а также на рекомендацию Комитета министров CM/Rec(2019)1 "Предотвращение сексизма и борьба с ним", и подчеркивает важность дополнения Стамбульской конвенции мерами, призванным изменить умонастроения и отказаться от пагубных гендерных стереотипов, а также пресечения различных видов насилия в отношении женщин.

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

- 11.1. подписать и ратифицировать Стамбульскую конвенцию, если этого еще не сделано;
 - 11.2. незамедлительно начинать выполнять Конвенцию, принимая во внимание комментарии, выводы и предложения Группы ГРЕВИО, сформулированные в исходных оценочных докладах, а также в рекомендациях, принятых Комитетом Сторон;
 - 11.3. сотрудничать с Группой ГРЕВИО, привлекая национальные парламенты при подготовке странового доклада для Группы ГРЕВИО, а также при подготовке последующих мероприятий;
 - 11.4. активно поддерживать и продвигать Стамбульскую конвенцию на национальном и международном уровне, а также бороться с искажениями и дезинформацией в отношении Конвенции;
 - 11.5. осуществлять информационно-пропагандистские мероприятия в отношении всех форм насилия в отношении женщин, с тем чтобы способствовать изменению умонастроений и стереотипов;
 - 11.6. укрепить службы, оказывающие помощь жертвам насилия на гендерной почве;
 - 11.7. в полной мере использовать инструменты, предоставляемые в рамках интернет-курса "Насилие в отношении женщин и бытовое насилие", организованного под эгидой программы Совета Европы "Правозащитная подготовка юристов", для обеспечения того, чтобы специалисты, работающие на каждом этапе правовой цепочки, были знакомы с положениями Стамбульской конвенции;
 - 11.8. организовать или усилить в духе Конвенции профессиональную подготовку всех юристов и специалистов профильных неюридических профессий, занимающихся жертвами или виновными;
 - 11.9. признавать, стимулировать и поддерживать на всех уровнях работу профильных неправительственных организаций и представителей гражданского общества, ведущих активную борьбу с насилием против женщин, и наладить реальное сотрудничество с ними.
12. Ассамблея предлагает Европейскому союзу ускорить присоединение к Стамбульской конвенции.
 13. Ассамблея также призывает государства, не входящие в Совет Европы, рассмотреть возможность присоединения к Конвенции.
 14. Ассамблея призывает национальные парламенты:
 - 14.1. активно участвовать в процедуре мониторинга выполнения Конвенции;
 - 14.2. провести мероприятия, такие как дебаты и слушания для обсуждения выводов и предложений, содержащихся в оценочных докладах Группы ГРЕВИО и рекомендациях Комитета Сторон, касающихся их стран;
 - 14.3. активизировать усилия по пропаганде достижений и пользы Стамбульской конвенции, с тем чтобы рассеять ложные представления относительно Конвенции;
 - 14.4. активно продвигать Стамбульскую конвенцию на национальном, региональном и международном уровне;
 - 14.5. поддерживать деятельность Парламентской сети "Женщины, свободные от насилия", с тем чтобы найти практические решения, позволяющие положить конец насилию в отношении женщин и бытовому насилию;

Резолюция 2289 (2019)

14.6. поддержать инициативу #NotInMyParliament ("Не в моем парламенте"), направленную на предотвращение и пресечение сексизма, домогательств и насилия в отношении женщин в парламентах, и дать ход предложениям, содержащимся в ее резолюции 2274 (2019).

15. Ассамблея постановляет изучить возможности расширения ее сотрудничества с Группой ГРЕВИО и Комиссией Совета Европы по вопросам гендерного равенства, с тем чтобы оценить выполнение Конвенции. Ассамблея также постановляет активизировать усилия с целью мобилизации парламентариев на поддержку Стамбульской конвенции.

16. Ассамблея постановляет наладить партнерские отношения и сотрудничество с другими парламентскими сетями с целью продвижения Стамбульской конвенции. Ассамблея также постановляет рассмотреть вопрос об активизации диалога и сотрудничества с неправительственными организациями, "низовыми" структурами, представителями гражданского общества и научными кругами, активно занимающимися вопросами предотвращения и пресечения насилия в отношении женщин.



Резолюция 2290 (2019)¹
Предварительное издание

Принятие Советом Европы амбициозной программы достижения гендерного равенства

Парламентская ассамблея

1. До тех пор, пока женщины и мужчины не могут иметь одинаковые права и возможности, на равных правах участвовать в общественной жизни, в равной степени присутствовать в общественном пространстве и иметь одинаковый доступ к ресурсам, мы не можем считать, что соблюдаются права человека, что достигнута демократия или верховенство права. Поэтому гендерное равенство является центральным элементом миссии Совета Европы. В свою очередь, мир, права человека, демократия и верховенство права – это те ключевые элементы, без которых невозможно создать институциональную инфраструктуру, необходимую для достижения гендерного равенства.

2. Совет Европы продвигал идею равенства и боролся с дискриминацией с самого момента своего создания 70 лет тому назад. За период после 1979 года, когда Комитетом министров был принят первый документ по данному вопросу, и особенно в течение трех последних десятилетий, Организация активно добивалась гендерного равенства и противодействовала дискриминации по признаку пола. Ассамблея с удовлетворением отмечает, что гендерное равенство было одним из приоритетов целого ряда стран, последовательно сменявших друг друга на посту председателя Комитета министров, включая нынешнего председателя – Францию.

3. Европейская конвенция о правах человека (СЕД №5) и дополнительные протоколы к ней, Европейская социальная хартия (СЕД №35) и другие юридически обязывающие документы, включая Конвенцию Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ №210, "Стамбульская конвенция") и Конвенцию Совета Европы о противодействии торговле людьми (СДСЕ №197), позволили сформировать действенную систему защиты прав человека, в которой закреплен принцип, что права женщин являются неотъемлемой частью прав человека. В этих конвенциях насилие в отношении женщин квалифицируется как одно из нарушений прав человека и признается, что достижение юридического и фактического равенства между женщинами и мужчинами является ключевым элементом предотвращения этого зла. В этих документах содержится настоятельный призыв учитывать гендерные факторы и стремиться к гендерному равенству, а также сформулированы уникальные и ценные указания в этой области.

4. Кроме того, целый ряд не являющихся юридически обязывающими документов, принятых Комитетом министров Совета Европы, способствуют активизации и определяют вектор усилий по достижению более полного гендерного равенства в таких областях, как расширение экономических прав и возможностей, участие в общественной жизни и политическая представленность, женщины в СМИ, права женщин-мигранток, учет гендерной проблематики в спорте и права женщин-инвалидов. В последнее время эти документы способствуют также предотвращению и пресечению сексизма.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 25 июня 2019 г. (22-е заседание) (см. док. 14907, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Эльвира Ковач). Текст, принятый Ассамблеей 25 июня 2019 г. (22-е заседание).*

См. также рекомендацию 2157 (2019).

5. Равное участие – это больше, чем цифры. Расширение прав и возможностей женщин имеет ключевое значение для достижения гендерного равенства: оно помогает женщинам осознать неравенство возможностей и дает им инструмент для его преодоления во всех сферах жизни.

6. Парламентская ассамблея, объединяя представителей всех государств-членов Совета Европы, играет ведущую роль в деятельности Организации в этой области. Она дала импульс борьбе со всеми проявлениями дискриминации в отношении женщин и рекомендовала меры для решения этой проблемы, такие как установление гендерных квот в политике, меры по расширению участия женщин в экономической жизни, а также достижение гармоничного сочетания профессиональной и личной жизни. Ассамблея заняла твердую политическую позицию против всех форм насилия в отношении женщин в своих резолюциях и рекомендациях, в которых она призывает установить юридически обязывающие стандарты предотвращения, защиты и преследования за наиболее грубые и распространенные формы насилия на гендерной почве, что в конечном итоге привело к подготовке новаторской Стамбульской конвенции. Парламентская сеть "Женщины, свободные от насилия" поддерживает выполнение этой Конвенции, привлекая внимание законодателей, политиков и общественности к такому бедствию, как насилие на гендерной почве, а также предлагая политические решения и формулируя рекомендации по решению этой проблемы.

7. Несмотря на достижения, в последние годы наблюдается нарастание противодействия расширению прав человека во всем мире и их эрозия, в том числе в некоторых государствах-членах Совета Европы. Некоторые государственные силы и негосударственные структуры посягают на давно приобретенные права и ставят под сомнение ранее согласованные формулировки. Это требует усиления бдительности при защите прогресса, достигнутого в обеспечении гендерного равенства, и наличия сильной политической воли и лидерства для дальнейшего прогресса.

8. В Стратегии гендерного равенства Совета Европы на 2018-2023 годы изложены приоритетные направления действий, которые должны осуществляться совместно всеми заинтересованными сторонами. В ней говорится, что общая цель Организации в этой области – достижение фактического гендерного равенства, а также расширение прав и возможностей женщин и мужчин в государствах-членах Совета Европы. Шесть приоритетных направлений этой Стратегии (профилактика появления гендерных стереотипов и сексизма и борьба с ними, предупреждение и пресечение насилия в отношении женщин и бытового насилия, обеспечение равного доступа женщин к правосудию, обеспечение сбалансированного участия женщин и мужчин в принятии политических и общественно значимых решений; защита прав женщин и девочек, являющихся мигрантами, беженцами или лицами в поиске убежища; интеграция гендерной проблематики во все стратегии и меры) должны стать руководящими принципами программы деятельности Совета Европы по достижению гендерного равенства.

9. Ассамблея отмечает, что достижение целей этой Стратегии требует согласованных усилий всех структур внутри Организации и в государствах-членах, а также внешних партнеров, включая частный сектор и СМИ. Она обязуется поддерживать деятельность по их достижению политическими средствами.

10. Пекинские Декларация и Платформа действий, принятые на четвертой Всемирной конференции женщин в 1995 году, и последующие итоговые документы, принятые Организацией Объединенных Наций, а также принятая Организацией Объединенных Наций в 2015 году Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года служат ориентирами для деятельности Совета Европы в этой области. Комплексная широкая нормативно-правовая база Совета Европы позволяет ему эффективно способствовать достижению его государствами-членами этих целей, в частности Цели № 5 "Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек".

11. Для обеспечения существенного прогресса в достижении этих масштабных целей, необходимы сильная политическая воля, достаточные ресурсы, институциональные механизмы и изменение умонастроений, предполагающее отказ от патриархального уклада, противодействие новой риторике, которая искажает реальность и ставит под сомнение права женщин, а также противодействие поведению, которое делает насилие в отношении женщин обычным банальным явлением. Искоренение всех форм сексизма и сексистских стереотипов, в том числе в языке и в общении, является важным

элементом этого процесса. Ролевые модели женщин и мужчин могут быть весьма полезными в плане привлечения внимания общественности.

12. Ассамблея убеждена, что усилия по достижению гендерного равенства следует понимать не как борьбу между женщинами и мужчинами, а как поиск справедливости, мира и прогресса. Поэтому исключительно важно привлекать мужчин и мальчиков к планированию и реализации стратегии и мер по достижению гендерного равенства, особенно тех, которые направлены на изменение умонастроений и взглядов. Наши институты должны действовать по принципам гендерной демократии: это должна быть система, основанная на равном распределении полномочий и влияния между женщинами и мужчинами.

13. Ассамблея полагает, что интеграция гендерной проблематики во все стратегии и меры наряду с конкретными мерами по продвижению женщин становится все более необходимой для достижения гендерного равенства, и Ассамблея преисполнена решимости обеспечить, чтобы ее собственная деятельность и стратегии строились с учетом гендерных аспектов.

14. Ассамблея напоминает о своей резолюции 2274 (2019) "Освободить парламенты от сексизма и сексуальных домогательств" и обязуется искоренить домогательства в Ассамблее к 2020 году.

15. Ассамблея стремится обеспечить гендерный баланс при формировании групп экспертов и других органов, в которые входят не менее двух членов.

16. В свете изложенных соображений Ассамблея призывает государства-члены и государства-наблюдатели Совета Европы, а также государства, имеющие статус наблюдателя или партнера в укреплении демократии при Парламентской ассамблее:

16.1. в отношении гендерных стереотипов и сексизма:

16.1.1. принять надлежащие меры по выполнению рекомендации Комитета министров СМ/Rec(2019)1 "Предотвращение и пресечение сексизма", сделав акцент на отказ от стереотипного представления женщин и мужчин и на противодействие сексизму в Интернете, включая разжигание сексистской ненависти;

16.1.2. укреплять сотрудничество с объединениями журналистов, традиционными и онлайн-СМИ и федерациями рекламных агентств с целью продвижения гендерного равенства, а также профилактики и противодействия использованию сексистских формулировок и фраз, в частности посредством саморегулирования, введения стимулов и адресного использования субсидий;

16.1.3. использовать ролевые модели, включая ролевые модели мужчин, для изменения умонастроений и позиций людей;

16.1.4. принять и применять рекомендации в отношении несексистских формулировок и подачи информации в рамках информационно-коммуникационной деятельности различных учреждений;

16.2. в связи с насилием в отношении женщин и бытовым насилием:

16.2.1. подписать, ратифицировать и эффективно применять Конвенцию Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия;

16.2.2. уделять должное внимание рекомендациям, сформулированным в докладах, содержащих оценку ситуации в их странах, и выполнять эти рекомендации, а также обеспечить участие своих парламентов в этом процессе;

16.2.3. обеспечить выполнение соответствующих документов, принятых Ассамблеей, включая резолюцию 2084 (2015) "Продвижение наиболее эффективных методов борьбы

с насилием в отношении женщин", резолюцию 2101 (2016) "Систематический сбор данных о насилии в отношении женщин" и резолюцию 2274 (2019) "Освободить парламенты от сексизма и сексуальных домогательств";

16.3. в отношении представленности женщин в политической жизни:

16.3.1. принять законодательство и меры по выполнению резолюции 2111 (2016) "Оценка действенности мер по расширению представленности женщин в политических структурах";

16.3.2. выполнить рекомендацию Комитета министров R (2003) 3 "Сбалансированное участие женщин и мужчин в принятии политических и общественно значимых решений";

16.3.3. добиваться гендерного паритета в директивных органах, включая принятие позитивных мер, призванных обеспечить, чтобы женщины и мужчины были одинаково представлены как в выборных, так и в невыборных органах;

16.3.4. поставить задачу достижения равной представленности обоих полов в директивных органах к 2030 году;

16.4. в отношении расширения экономических прав и возможностей женщин:

16.4.1. принять законодательство и меры по выполнению резолюции Ассамблеи 2235 (2018) "Расширение прав и возможностей женщин в сфере экономики", особенно в том, что касается гендерного равенства и равных возможностей на рабочих местах, доступа женщин к финансированию с целью создания своего предприятия, и стимулирования изучения женщинами и девочками естественных наук, технологий, техники и математики (STEM), а также их профессиональной деятельности в этих сферах;

16.4.2. принять законодательство о недопущении дискриминации при определении вознаграждения и реальном запрете неравенства при оплате равноценного труда с целью искоренения гендерного разрыва в оплате труда к 2030 году;

16.5. в отношении доступа к правосудию:

16.5.1. обеспечить выполнение резолюции Ассамблеи 2054 (2015) "Равенство и недопущение дискриминации при доступе к правосудию", обратив особое внимание на женщин, в частности женщин, пострадавших от насилия на гендерной почве, женщин-мигранток, беженок и женщин в поиске убежища, женщин, принадлежащих к этническим меньшинствам, цыганок, женщин-инвалидов, пожилых женщин и других женщин, находящихся в уязвимом положении;

16.5.2. использовать эффективные онлайн-инструменты, предусмотренные в разработанной Советом Европы программе "Правозащитная подготовка юристов", в частности онлайн-курс "Насилие в отношении женщин и бытовое насилие";

16.6. в отношении сексуального и репродуктивного здоровья и прав:

16.6.1. сделать повсеместным обязательное, комплексное и инклюзивное сексуальное образование и ознакомление с основами взаимоотношений, донося неискаженную, соответствующую возрасту аудитории информацию в отношении сексуальности, взаимоотношений и репродуктивных прав;

16.6.2. гарантировать возможность пользоваться доступными современными методами контрацепции с возмещением затрат на том же уровне, что и возмещение

оплаты других услуг, предоставляемых национальными системами здравоохранения, а также с предоставлением населению достаточной комплексной информации;

16.7. в отношении прав женщин и девочек-мигранток, беженок и женщин и девочек в поиске убежища:

16.7.1. обеспечить выполнение соответствующих документов, принятых Ассамблеей, включая резолюцию 2159 (2017) "Защита женщин и девочек из числа беженцев от насилия на гендерной почве", резолюцию 2167 (2017) "Трудовые права домашних работников, особенно женщин, в Европе" и резолюцию 2244 (2018) "Миграция с гендерной точки зрения: расширение прав и возможностей женщин как основных участников процесса интеграции";

16.7.2. обеспечить, чтобы в стратегиях и мерах, касающихся миграции, предоставления убежища и интеграции мигрантов, в полном объеме учитывались гендерные аспекты;

16.8. на регулярной основе использовать инструменты и процедуры оценки гендерной эффективности при разработке законодательства, политики, программ и проектов;

16.9. обеспечивать учет гендерных аспектов при разработке, реализации, мониторинге и оценке всех стратегий и мер на всех уровнях управления, включая учет гендерных факторов при формировании бюджетов;

16.10. обеспечить применение в полном объеме существующих стандартов и достаточное ресурсное обеспечение стратегий и механизмов достижения гендерного равенства, а также финансирование организаций гражданского общества, занимающихся этими вопросами.



Резолюция 2291 (2019)¹
Предварительное издание

Прекратить принуждение в психиатрической медицине: необходимость правозащитного подхода

Парламентская ассамблея

1. Повсюду в Европе все больше людей, страдающих психическими заболеваниями или психосоциальными расстройствами, подвергаются принудительным мерам, недобровольному помещению в медицинские учреждения и недобровольному лечению. Даже в странах, где приняты так называемые ограничительные законы, призванные сократить практику применения таких мер, наблюдается аналогичная тенденция, что свидетельствует о том, что на практике такие законы не дают ожидаемых результатов.
2. Общее расширение применения недобровольных мер в сфере психиатрической медицины обусловлено главным образом культурой ограничения, которая в целях "контролирования" и "лечения" пациентов, считающихся "потенциально опасными" для себя и других, опирается в первую очередь на принуждение. Действительно, понятие риска причинения вреда себе или другим лицам остается важным элементом при обосновании применения недобровольных мер во всех государствах-членах Совета Европы, несмотря на отсутствие фактических данных, подтверждающих как наличие связи между состоянием психического здоровья и насилием, так и эффективность принудительных мер для предотвращения причинения вреда себе или другим лицам. Применение таких принудительных мер не только приводит к произвольному лишению свободы, поскольку речь идет о необоснованно дифференцированном лечении, но и нарушает запрет на дискриминацию.
3. С другой стороны, результаты проводимого на местах исследования лиц с нарушениями психического здоровья свидетельствует о том, что принудительные меры в подавляющем числе случаев дают негативные результаты, включая болезненные ощущения, травмирование и страх. Недобровольное "лечение", проводимое против воли пациентов, в частности принудительное медикаментозное лечение и принудительное применение электрошока, воспринимаются как наиболее травматичные. В этой связи возникают также серьезные этические вопросы, поскольку такие меры в принципе могут причинить непоправимый вред здоровью.
4. Принуждение также оказывает сдерживающее воздействие на лиц с проблемами психического здоровья, которые избегают контакта с медицинской системой или откладывают такие контакты, опасаясь потерять достоинство и самостоятельность, что в конечном итоге приводит к отрицательным медицинским результатам, включая острый, угрожающий жизни стресс и возникновение кризисных ситуаций, которые в свою очередь приводят к усилению принуждения. Необходимо разорвать этот порочный круг.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 26 июня 2019 г. (23-е заседание) (см. док. 14895, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Рейна де Брюйн-Веземан, и док. 14910, заключение Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Сахиба Гафарова). Текст, принятый Ассамблеей 26 июня 2019 г. (23-е заседание).*

См. также рекомендацию 2158 (2019).

5. Психиатрические системы во всех европейских странах должны быть реорганизованы с учетом правозащитного подхода, который совместим с Конвенцией Организации Объединенных Наций о правах инвалидов и обеспечивает соблюдение норм медицинской этики, а также прав человека соответствующих лиц, включая их право на медицинскую помощь на основе свободного осознанного согласия.

6. В Европе и за ее пределами имеется ряд положительных примеров, включая больничные стратегии, меры, принимаемые по месту жительства, такие как оказание силами соседей кризисной помощи или предоставление временного отдыха, а также другие инициативы, такие как перспективное планирование, которые зарекомендовали себя как весьма действенные инструменты предотвращения и сокращения практики принуждения. Эти перспективные меры являются также весьма эффективными при оказании людям с нарушениями психики помощи в кризисных ситуациях и поэтому они должны стать центральным элементом систем психиатрической медицины. Услуги, в основе которых лежит принуждение, должны считаться неприемлемой альтернативой и должны быть отвергнуты.

7. Учитывая приведенные выше элементы и будучи убеждена, что повышение осведомленности, координация деятельности различных структур и политическая воля имеют ключевое значение для того, чтобы инициировать и осуществить столь необходимые преобразования в сфере психиатрической медицины, Парламентская ассамблея настоятельно призывает государства-члены немедленно начать переход к отказу от принудительной практики в сфере психиатрической медицины. С этой целью она призывает государства-члены:

7.1. разработать в качестве первого шага дорожную карту, предусматривающую радикальное сокращение практики применения принудительных мер с участием всех заинтересованных сторон, включая, в частности, лиц с нарушениями психического здоровья и представителей медицинских учреждений;

7.2. разработать эффективные и доступные услуги по оказанию помощи лицам, оказавшимся в кризисной ситуации и переживающим эмоциональный стресс, включая создание безопасных мест, где в благожелательной обстановке с ними можно было бы обсудить вопросы, касающиеся суицида и причинения себе вреда;

7.3. развивать, финансировать и обеспечивать ресурсами исследования, связанные с непринудительными мерами, включая меры по месту жительства, такие как оказание силами соседей кризисной помощи или предоставление временного отдыха, а также другие инициативы, такие как перспективное планирование;

7.4. выделять достаточные ресурсы для профилактики и раннего выявления нарушений психического здоровья, а также раннего, не предполагающего принудительных мер вмешательства, особенно в отношении детей и молодежи, без стигматизации;

7.5. бороться со стереотипами в отношении лиц с нарушениями психического здоровья и, в частности, с бытующим ошибочным представлением относительно насилия и лиц с нарушениями психического здоровья, осуществляя эффективные информационно-пропагандистские мероприятия с участием всех заинтересованных структур, включая медицинские учреждения, СМИ, сотрудников полиции и других правоохранительных органов и население в целом, а также людей, которые пережили нарушение психического здоровья;

7.6. пересмотреть программы обучения в высших учебных заведениях, в частности на медицинских, юридических и социологических факультетах, с тем чтобы они отражали положения Конвенции Организации Объединенных Наций о правах инвалидов;

7.7. бороться с отторжением лиц, страдающих психическими заболеваниями, обеспечив им доступ к надлежащей социальной защите, включая жилье и занятость;

7.8. оказывать надлежащую социальную и финансовую помощь семьям лиц с психическими заболеваниями, с тем чтобы позволить им справиться со стрессом и нагрузкой, с которыми сопряжен уход за их близкими.



Резолюция 2292 (2019)¹

Предварительное издание

Оспаривание по существенным основаниям еще не подтвержденных полномочий парламентской делегации Российской Федерации

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея принимает к сведению представленные Российской Федерацией полномочия после принятия резолюции 2277 (2019) и рекомендации 2153 (2019) "Роль и миссия Парламентской ассамблеи: основные вызовы на будущее", решения Комитета министров от 18 мая 2019 года, а также резолюции 2287 (2019) "Укрепление порядка принятия Парламентской ассамблеей решений, касающихся полномочий и голосования".
2. 25 июня 2019 года еще не подтвержденные полномочия российской делегации были оспорены на основании статей 8.1 и 8.2 Регламента (Правил процедуры) Ассамблеи на том основании, что вооруженная агрессия Российской Федерации в Восточной Украине, а также продолжающаяся незаконная аннексия Крыма противоречат Уставу Совета Европы (СЕД № 1) и обязательствам страны.
3. Ассамблея напоминает о своей резолюции 1990 (2014) "Пересмотр по существенным основаниям ранее утвержденных полномочий российской делегации", резолюции 2034 (2015) "Оспаривание по существенным основаниям неутвержденных полномочий делегации Российской Федерации" и резолюции 2063 (2015) "Рассмотрение вопроса об аннулировании ранее утвержденных полномочий делегации Российской Федерации (во исполнение пункта 16 резолюции 2034 (2015))", в которых она решительно осудила грубые нарушения международного права Российской Федерацией в связи с конфликтом в Восточной Украине и незаконной аннексией Крыма.
4. Ассамблея сожалеет, что решение российского парламента приостановить сотрудничество с Ассамблеей и не представлять полномочия своей делегации на открытии парламентских сессий 2016, 2017, 2018 и 2019 годов и после парламентских выборов, состоявшихся в Российской Федерации в сентябре 2016 года.
5. Аналогичным образом Ассамблея осуждает вступившее в силу в июле 2017 года приостановление Российской Федерацией выплат своих ежегодных взносов в бюджет Совета Европы, что является юридической обязанностью Российской Федерации.
6. Сожалея по поводу нежелания Российской Федерации сотрудничать в рамках проводимой Ассамблеей процедуры мониторинга, Ассамблея выражает свою обеспокоенность по поводу целого ряда усугубляющихся негативных тенденций в сфере демократии, верховенства права и прав человека, которые отражаются на выполнении других обязанностей и обязательств Российской Федерации.

¹ Обсуждение в Ассамблее 26 июня 2019 г. (24-е заседание) (см. док. 14922, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), докладчик: сэръ Роджер Гейл). Текст, принятый Ассамблеей 26 июня 2019 г. (24-е заседание).

7. В то же время следует отметить, что Ассамблея всегда оставалась готовой к диалогу, считая его инструментом достижения решений на длительную перспективу, о чем свидетельствуют указанные выше резолюции. Парламентская ассамблея представляет собой крупнейшую общеевропейскую платформу, на которой можно проводить диалог в отношении обязательств Российской Федерации, вытекающих из Устава Совета Европы, при участии всех заинтересованных сторон и где с российской делегации можно потребовать отчета в соответствии с ценностями и принципами Совета Европы.

8. Ассамблея ссылается на свою резолюцию 2277 (2019) "Роль и миссия Парламентской ассамблеи: основные вызовы на будущее", содержащую предложение по установлению, в дополнение к действующим процедурам, совместной процедуры реагирования, которая может быть инициирована Ассамблеей, Комитетом министров или Генеральным секретарем Совета Европы с целью "расширения возможностей Организации более эффективно реагировать в ситуациях, когда одно из государств-членов нарушает свои уставные обязанности и не соблюдает основополагающие принципы и ценности, которые отстаивает Совет Европы". В свете реакции Комитета министров на его 129-й министерской сессии Ассамблея постановляет немедленно приступить к созданию такого совместного механизма, который должен быть политически беспристрастным и эффективным. Этот механизм должен незамедлительно начать функционирование.

9. Кроме того, Ассамблея отмечает, что Комитет министров, "учитывая важность выборов Генерального секретаря и судей Европейского суда по правам человека, выступает за то, чтобы делегации всех государств-членов приняли участие в следующей, июньской, части сессии Парламентской ассамблеи", о чем говорится в его решении, принятом на 129-й министерской сессии.

10. Соответственно, Ассамблея постановляет утвердить полномочия российской делегации.

11. В свою очередь Ассамблея призывает Российскую Федерацию выполнить все рекомендации, содержащиеся в резолюциях 1990 (2014), 2034 (2015) и 2063 (2015).

12. Российской делегации следует безотлагательно вернуться к сотрудничеству с Комиссией по мониторингу и всеми другими комиссиями Ассамблеи, а также наладить предметный диалог по вопросам выполнения ее обязательств и обязанностей. Следует предоставить доступ представителям мониторинговых органов Совета Европы.

13. Кроме того, Ассамблея призывает российские власти:

13.1. освободить 24 украинских моряков, захваченных в Керченском проливе по обвинению в "незаконном пересечении границы Российской Федерации";

13.2. немедленно выплатить все причитающиеся взносы в бюджет Совета Европы;

13.3. без каких-либо условий и в полном объеме сотрудничать с Совместной группой по проведению расследований и Прокуратурой Голландии, с тем чтобы предать правосудию лиц, виновных в крушении рейса МН 17 Малазийских авиалиний;

13.4. принять эффективные меры по предотвращению нарушений прав человека лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов (ЛГБТИ), в частности в Чеченской Республике, и призвать к ответственности лиц, виновных в совершении такого рода нарушений в прошлом;

13.5. в полном объеме сотрудничать с международным сообществом в расследовании убийства Бориса Немцова;

13.6. в полном объеме сотрудничать со всеми учреждениями по мониторингу соблюдения прав человека, включая предоставление им возможности полного и беспрепятственного непосредственного доступа повсюду, где Россия осуществляет свою оперативную деятельность.

14. Ассамблея ожидает, что это ясное приглашение к диалогу будет воспринято положительно и позволит добиться конкретных результатов. Она поручает своей Комиссии по мониторингу представить доклад о соблюдении обязательств Российской Федерацией как можно скорее, но не позднее апрельской части сессии 2020 года.



Резолюция 2293 (2019)¹
Предварительное издание

Убийство Дафны Каруаны-Галиции и верховенство права на Мальте и за ее пределами: обеспечить торжество истины

Парламентская ассамблея

1. Дафна Каруана-Галиция, наиболее известная и наиболее читаемая на Мальте журналистка-расследователь, чья работа была нацелена на коррупцию среди мальтийских политиков и государственных должностных лиц, была убита в результате подрыва заминированного автомобиля рядом с ее домом 16 октября 2017 года. Реакция международного сообщества была немедленной. В Совете Европы Председатель Парламентской ассамблеи, Генеральный секретарь и Комиссар по правам человека призвали провести тщательное расследование убийства г-жи Каруаны-Галиции, и тот факт, что мальтийские власти до сих пор не предали лиц, подозреваемых в убийстве, правосудию и не установили заказчиков ее убийства, порождает серьезные вопросы в отношении верховенства права на Мальте.

2. Напоминая о недавних выводах Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) и Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) в отношении Мальты, Ассамблея отмечает следующее:

2.1. в конституционном устройстве Мальты главную роль играет премьер-министр Мальты, который находится в центре политической власти и располагает обширными полномочиями по назначению должностных лиц;

2.2. Канцелярия премьер-министра взяла на себя ответственность за различные направления деятельности, которые сопряжены с особыми рисками отмывания денег, включая азартные игры в Интернете, инвестиционную миграцию ("золотые паспорта") и регулирование финансовых услуг, включая криптовалюту;

2.3. старшие должностные лица государственной службы назначаются премьер-министром, что выглядит весьма проблематично с точки зрения системы сдержек и противовесов. Большое число "доверенных лиц" назначаются на государственные должности с применением нетранспарентных процедур, которые предусматривают отказ от применения системы назначения с учетом профессиональных и личных качеств, что может оказаться незаконным, а также ставит под угрозу качество государственной службы;

2.4. однопалатный парламент Мальты состоит из плохо оплачиваемых, непрофессиональных депутатов, многим из которых (в частности, депутатам, представляющим правящую партию) правительство предоставило хорошо оплачиваемые должности в качестве подрядчиков, доверенных лиц или сотрудников государственных органов, что, не говоря уже о том, что почти половина членов правящей партии являются министрами, приводит к общему снижению эффективности парламентского контроля над исполнительной властью;

¹ Обсуждение в Ассамблее 26 июня 2019 г. (24-е заседание) (см. док. 14906, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Питер Омтзигт). Текст, принятый Ассамблеей 26 июня 2019 г. (24-е заседание).

- 2.5. судьи и магистраты назначаются премьер-министром, который исключительно по собственному усмотрению делает выбор среди формально отвечающих требованиям кандидатов и может пренебречь рекомендациями органа, призванного определять, соответствует ли кандидат установленным требованиям. Это открывает возможность для оказания политического влияния, что несовместимо с принципами независимости судебной системы и верховенства права;
- 2.6. генеральный прокурор назначается премьер-министром, и они оба дают юридические рекомендации правительству и осуществляют уголовное преследование, что проблематично с точки зрения демократической системы сдержек и противовесов и разделения властей;
- 2.7. недавно предложенный закон о государственной адвокатуре не соответствует всем рекомендациям Венецианской комиссии и не пригоден для реформирования Генеральной прокуратуры;
- 2.8. комиссар полиции назначается и может быть уволен премьер-министром, который за период с 2013 по 2016 год уволил или заставил подать в отставку четырех комиссаров. В результате этого население не воспринимает полицию как политически нейтральную силу на службе государства, обеспечивающую соблюдение закона и защищающую граждан;
- 2.9. следствие, проводимое магистратами как средство расследования уголовных преступлений, необоснованно позволяет жертвам и предполагаемым преступникам выбирать линию расследования. Такие расследования плохо координируются с расследованиями, проводимыми полицией, занимают несоразмерно много времени и как правило приводят к путанице, неэффективности и недейственности;
- 2.10. процедура передачи уголовных дел в суд может быть чрезвычайно медленной и иметь серьезные последствия, в частности приводить к освобождению подозреваемых под залог по истечении предельно установленного срока досудебного содержания под стражей;
- 2.11. эффективность деятельности парламентского омбудсмана подрывается тем, что правительство не предоставляет информацию, необходимую для его работы, а также тем, что парламент бездействует в тех случаях, когда органы государственной власти отвергают его рекомендации;
- 2.12. эффективность деятельности генерального аудитора подрывается отсутствием средств, что приводит к задержке при проведении важных аудитов;
- 2.13. авторитет и репутация Группы анализа данных финансовой разведки, - созданного на Мальте специализированного органа по борьбе с отмыванием денег, - пострадали в связи с тем, что в последнее время Группа оказалась замешана в различных скандалах. Европейское банковское агентство установило, что Группа анализа данных финансовой разведки нарушила стандарты борьбы с отмыванием денег, действующие в Европейском союзе, что свидетельствует об общих и системных недостатках;
- 2.14. комиссар по стандартам в общественной жизни, призванный предотвращать конфликты интересов у политиков и государственных лиц, по-видимому, не располагает необходимыми средствами, в частности полномочиями для проведения расследований и наложения санкций, для эффективного выполнения своей функции;
- 2.15. Закон о свободе информации подрывается многочисленными отступлениями от принципа доступа к официальным документам, в результате чего органы государственной власти систематически отказываются предоставлять официальные документы и не обеспечивается прозрачность деятельности административных органов;
- 2.16. Закон о защите лиц, сигнализирующих о нарушениях, хотя и заслуживает одобрения во многих отношениях, подрывается отсутствием защиты лиц, информирующих СМИ, ролью

генерального прокурора и комиссара полиции, когда речь идет о том, чтобы гарантировать иммунитет лицам, желающим сигнализировать о нарушениях, а также тем фактом, что для сторонних информаторов каналом сигнализирования о нарушениях является Канцелярия Кабинета министров;

2.17. Постоянная комиссия по борьбе с коррупцией имеет структурные недостатки, работает крайне неэффективно и может быть ликвидирована при условии проведения других необходимых реформ.

3. Ассамблея отмечает, что эти принципиальные недостатки привели к многочисленным крупным скандалам и сохранились на Мальте в последние годы, в частности:

3.1. опубликованная в "Панамских документах" информация, касающаяся некоторых высокопоставленных государственных деятелей и связанных с ними лиц, не расследовалась, за исключением расследования магистратами сообщений, касающихся в первую очередь премьер-министра и его супруги, причем все результаты этих расследований так и не были опубликованы;

3.2. дело "*Electrogaz*", в рамках которого этому консорциуму по итогам проведенной со значительными нарушениями процедуры под надзором министра энергетики д-ра Конрада Мицци был присужден крупный государственный контракт. В состав данного консорциума входила азербайджанская государственная энергетическая компания, которая получила значительные прибыли из сопутствующего контракта на поставку сжиженного природного газа по ценам, значительно превышающим рыночные. Еще одному члену консорциума принадлежала тайная дубайская компания "17 Black", которая, как ожидалось, будет производить крупные ежемесячные выплаты тайным панамским компаниям, принадлежащим д-ру Мицци и г-ну Шембри, руководителю аппарата премьер-министра. Компания "17 Black" получила значительные суммы денег от гражданина Азербайджана и компании, принадлежащей третьему члену консорциума. Несмотря на то, что Группа анализа данных финансовой разведки официально проинформировала полицию об этом деле, полиция не предприняла никаких мер в отношении д-ра Мицци и г-на Шембри;

3.3. дело "*Egrant*", в рамках которого спустя девять месяцев после представления доклада, в котором якобы содержались материалы, снимающие вину с премьер-министра, проводивший расследование магистрат, который был назначен премьер-министром, был назначен тем же премьер-министром судьей. Ассамблея призывает премьер-министра сдержать обещание незамедлительно опубликовать полный текст доклада о результатах расследования;

3.4. дело "*Hillman*", в рамках которого г-н Шембри якобы был замешан в отмывании денег с Адрианом Хиллманом, который тогда был управляющим директором компании "Allied Newspapers". Несмотря на сообщения Группы анализа данных финансовой разведки, полиция не предприняла никаких действий, а расследование, проводимое магистратом, длится уже два года;

3.5. дело о "золотых паспортах", в рамках которого г-н Шембри получил 100 тысяч евро от своего давнего партнера Брайана Тонна, владельца бухгалтерской компании "Nexia BT", который выступал в роли посредника для желающих получить "золотой паспорт". Группа анализа данных финансовой разведки установила, что г-н Тонна получил эти деньги от трех кандидатов на "золотые паспорта". Полиция отказалась проводить расследование, а расследование, проводимое магистратом, длится уже два года;

3.6. дело "*Vitals Global Healthcare*", в рамках которого министр здравоохранения д-р Мицци передал крупный больничный контракт консорциуму, который не имел никакого опыта работы по этому профилю и которому правительство якобы пообещало контракт еще до того, как начались конкурсные процедуры. Возможно, компания "Vitals Global Healthcare" получила от правительства 150 млн евро, однако добилась очень незначительных результатов в плане осуществления обещанных инвестиций в больницы, а вскоре была продана американской медицинской компании. В настоящее время Генеральный аудитор расследует это дело;

3.7. факт получения г-ном Тонна и его компанией "Nexia BT", которые сыграли ключевую роль в делах о "Панамских документах", "Electrogaz", "Egrant", Hillman и о "золотых паспортах", множества выгодных государственных контрактов, в том числе уже после того, как в отношении г-на Тонна началось следствие. Бухгалтерский совет отказался принять в отношении них дисциплинарные меры;

3.8. серьезную обеспокоенность у Европейского банковского агентства вызвала роль "Pilatus Bank", который быстро получил лицензию Мальтийского агентства по финансовым услугам (MFSA); среди клиентов этого банка в основном "политически заметные лица", включая г-на Шембри и компании, принадлежащие дочерям президента Азербайджана; владелец банка, связанный с премьер-министром и г-ном Шембри, был арестован властями США по обвинению в нарушении санкций против Ирана; впоследствии банк был закрыт Мальтийским агентством по финансовым услугам и Европейским центральным банком.

4. Ассамблея приходит к выводу, что принципы верховенства права на Мальте серьезно подорваны исключительной слабостью ее системы сдержек и противовесов. Отмечая, что отдельные лица, такие как д-р Мицци, г-н Шембри и г-н Тонна, по-видимому, пользуются безнаказанностью под личной защитой премьер-министра Муската в связи с причастностью к перечисленным делам, Ассамблея полагает, что недавние события на Мальте показывают, насколько серьезный ущерб может причинить плохо функционирующая система. Несмотря на некоторые недавние шаги, на Мальте все еще требуется провести базовые целостные реформы, включая включение Канцелярии премьер-министра в эффективную систему сдержек и противовесов, обеспечение независимости судов и укрепление правоохранительных органов, а также других структур, обеспечивающих верховенство права. Слабость Мальты является источником уязвимости всей Европы: гражданство Мальты означает гражданство Европейского союза, мальтийская виза – это шенгенская виза, а мальтийский банк открывает доступ к европейской банковской системе. Если Мальта не может или не хочет устранить эти слабые места, должны вмешаться европейские институты.

5. В связи с этим Ассамблея:

5.1. призывает Мальту безотлагательно и в полном объеме осуществить пакет реформ, рекомендованных Венецианской комиссией и ГРЕКО. Реформы должны быть разработаны и осуществлены как целостный согласованный пакет в рамках открытого, полностью инклюзивного и транспарентного процесса;

5.2. приветствует первоначальное обещание премьер-министра выполнить все рекомендации Венецианской комиссии и призывает его занять аналогичную позитивную позицию и в отношении рекомендаций ГРЕКО;

5.3. призывает правительство Мальты опубликовать дорожную карту с указанием существенных элементов всех предлагаемых реформ и запросить заключение Венецианской комиссии по этой дорожной карте;

5.4. призывает премьер-министра воздерживаться от дальнейших назначений на судебные должности вплоть до реорганизации данной процедуры в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии;

5.5. приветствует сотрудничество мальтийских властей с Советом Европы в проведении реформы процедуры предварительных слушаний;

5.6. призывает мальтийские правоохранительные органы положить конец господствующей атмосфере безнаказанности, проводя энергичные расследования и преследуя лиц, подозреваемых в причастности к скандалам, разоблаченным Дафной Каруаной-Галицией и ее коллегами, или в получении выгод от этих скандалов;

5.7. напоминает, что наличие установленных фактов является не предварительным условием для того, чтобы начать уголовное расследование, а его возможным результатом. Для

недопущения безнаказанности расследование следует начинать как можно скорее после получения вызывающей доверие информации, такой как "Панамские документы", указывающие на то, что возможно было совершено уголовное преступление.

6. Ассамблея полагает, что слабость верховенства права в целом и системы уголовного правосудия, в частности, имеет непосредственное отношение к ее анализу реакции властей на убийство Дафны Каруаны-Галиции. Она напоминает, что три человека, подозреваемых в убийстве г-жи Каруаны-Галиции, спустя 18 месяцев после того, как в отношении них началось следствие, до сих пор не предстали перед судом. Время предварительного содержания под стражей истекает через два месяца, после чего их придется освободить. Никто не был арестован за то, что заказал это убийство. Расследование, проводимое магистратом, все еще продолжается и нет никаких сообщений о том, как оно проходит.

7. В связи с расследованием убийства Ассамблея отмечает целый ряд моментов, которые вызывают у нее серьезную озабоченность:

7.1. необходимость освободить целый ряд магистратов от выполнения различных функций ввиду конфликта интересов;

7.2. необходимость отстранения сотрудника полиции, проводящего расследование, ввиду предполагаемого конфликта интересов;

7.3. решение премьер-министра назначить магистрата, проводящего расследование, судьей, отстранив его тем самым от расследования после нескольких месяцев работы;

7.4. нежелание властей запросить возможные свидетельские показания у полиции Германии;

7.5. нежелание полиции допросить министра экономики Кристиана Кардона, несмотря на сообщения о том, что он имел контакты с подозреваемыми;

7.6. утверждения о том, что сотрудник полиции якобы предупредил подозреваемых до того, как они были арестованы;

7.7. ложные утверждения министра иностранных дел относительно хода следствия;

7.8. провокационные, вводящие в заблуждение заявления лиц, близких к премьер-министру;

7.9. возможность того, что мальтийская служба безопасности располагала оперативной информацией относительно готовящегося убийства;

7.10. жалобы директора Интерпола по поводу сотрудничества с мальтийской полицией по данному делу.

8. При таких обстоятельствах Ассамблея призывает Мальту как можно скорее, в течение трех месяцев, начать независимое публичное расследование, с тем чтобы обеспечить выполнение своих обязанностей в соответствии со Статьей 2 Европейской конвенции о правах человека.

9. Ассамблея постановляет продолжать отслеживать события на Мальте в связи с указанными проблемами и призывает Комитет по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу) осветить эти вопросы в периодическом обзоре ситуации на Мальте.



Резолюция 2294 (2019)¹
Предварительное издание

Положить конец насилию в отношении детей: вклад Совета Европы в достижение Целей в области устойчивого развития

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея полагает, что Задача 16.2 Целей в области устойчивого развития (ЦУР) "Положить конец насилию, эксплуатации, торговле и всем формам насилия и пыток в отношении детей" является одной из самых важных. Она является также одной из приоритетных задач, достижению которых наиболее эффективно могут способствовать Совет Европы, сама Ассамблея, а также правительства и парламенты государств-членов. Прекращение насилия в отношении детей должно стать политическим приоритетом: половина всех детей в мире ежегодно страдают от насилия. Экономические издержки этого насилия огромны и оцениваются в 8% мирового валового внутреннего продукта (ВВП), что затрудняет, а может быть и делает невозможным достижение многих других важных ЦУР, таких как ликвидация нищеты. Однако сам масштаб продолжающейся эпидемии насилия в отношении детей расширяет спектр инструментов для ее экономически эффективного решения.
2. Ассамблея еще раз заявляет о своей готовности способствовать ускорению темпов достижения ЦУР в рамках Повестки 2030 в соответствии с резолюцией 2271 (2019) "Укрепление сотрудничества с Организацией Объединенных Наций в выполнении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года". Ссылаясь на резолюцию 2272 (2019) "Достижение Целей в области устойчивого развития: необходимость синергетического взаимодействия всех заинтересованных сторон – от парламентов до местных властей", Ассамблея подчеркивает насущную необходимость повышения в этом контексте роли национальных парламентов, а также местных и региональных властей, в том что касается достижения ЦУР и мониторинга этого процесса.
3. Совет Европы, включая саму Ассамблею, уже более 10 лет считает борьбу за прекращение насилия в отношении детей одним из своих приоритетов, разработав базовые юридические обязывающие стандарты и нормы; он отслеживает соблюдение этих норм и дает рекомендации, поддерживает и наращивает потенциал с целью обеспечения их эффективного применения. Он также является уникальной многосторонней платформой для обмена передовым опытом и сотрудничества, сбора данных и повышения уровня осведомленности об этой проблеме. И хотя еще предстоит проделать огромную работу, Совет Европы уже сформировал множество взаимосвязанных, мобилизованных и политически влиятельных органов и институтов, которые имеют выход на местный уровень, на гражданское общество и на самих детей, являясь при этом движущей силой позитивных перемен.
4. Совет Европы, таким образом, располагает широкими возможностями для того, чтобы оказывать государствам помощь в решении проблем, препятствующих ускорению процесса прекращения насилия в отношении детей: отсутствие достоверных и сопоставимых данных, проблемы координации и противоречивые стратегические приоритеты на национальном и международном уровне, нездоровое

¹ Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2019 г. (25-е и 26-е заседания) (см. док. 14894, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: баронесса Дорин Мессе). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2019 г. (26-е заседание).

См. также рекомендацию 2159 (2019).

отношение к детям как к независимым правообладателям и отсутствие финансирования. Ассамблея, таким образом, призывает все государства, а также Организацию Объединенных Наций максимально эффективно использовать экспертные знания и опыт Совета Европы с целью решения этих проблем.

5. Ассамблея считает очевидным, что насилие в отношении детей совершается сильными против слабых: в основном такое насилие совершают мужчины, причем, как правило, известные детям-жертвам. Некоторые дети являются особенно уязвимыми. Для того чтобы положить конец насилию в отношении детей, необходимо изменить силовые структуры, умонастроения и закон. Ассамблея в связи с этим еще раз напоминает о своих рекомендациях, содержащихся в резолюции 2056 (2015) "Включение прав ребенка в национальные конституции в качестве одного из важнейших компонентов эффективной национальной политики охраны детства".

6. В связи с этим Ассамблея рекомендует государствам-членам Совета Европы считать борьбу с насилием в отношении детей одним из национальных приоритетов и обеспечить наличие структур, позволяющих эффективно бороться с насилием в отношении детей и, в частности, обеспечить:

6.1. выделение достаточных бюджетных средств для достижения результатов и реализации профилактических стратегий;

6.2. качественные услуги в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения и детского правосудия посредством организации постоянного обучения специалистов с целью их ознакомления с видоизменяющимися формами насилия в различных обстоятельствах, при котором:

6.2.1. особый упор делается на адекватную, своевременную поддержку детей, ставших жертвами насилия;

6.2.2. принимаются конкретные шаги по предотвращению насилия со стороны сверстников;

6.3. наличие структур и выделение финансовых средств местным органам, оказывающим такие услуги, отслеживающим их эффективность и совершенствующим практику;

6.4. проведение с местным населением, включая детей, консультаций по вопросам качества, актуальности и действенности этих услуг;

6.5. принятие национального плана действий по выполнению Повестки дня 2030, а также комплексной национальной стратегии прекращения насилия в отношении детей, которая опиралась бы на многовекторный, многосторонний подход (с участием парламентов, местных и региональных властей, гражданского общества и самих детей) в соответствии с рекомендациями, содержащимися в Руководстве Совета Европы в отношении комплексных национальных стратегий защиты детей от насилия (Рекомендация CM/Rec(2009)10);

6.6. выполнение в полном объеме соответствующих конвенций Совета Европы, Договаривающимися Сторонами которых являются государства:

6.6.1. Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (СДСЕ №201, "Лансаротская конвенция");

6.6.2. Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми (СДСЕ №197);

6.6.3. Конвенции Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ №210, "Стамбульская конвенция");

6.6.4. Конвенции о преступности в киберпространстве (СЕД №185, "Будапештская конвенция").

7. Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы повысить, при необходимости, уровень финансирования и увеличить объем ресурсов, выделяемых бедным странам для финансирования программ борьбы с насилием в отношении детей во всем мире. Она также призывает государства-члены активизировать свои действия и поддержку, с тем чтобы положить конец насилию в отношении детей в рамках Повестки дня в области устойчивого развития Организации Объединенных Наций на период до 2030 года, считая Задачу ЦУР 16.2 одним из основных приоритетов, а также отражать в свои докладах о работе по достижению ЦУР деятельность, проводимую Советом Европы.

8. Ассамблея призывает национальные парламенты активнее участвовать в решении Задачи ЦУР 16.2 и в мониторинге этой работы и, в частности:

8.1. ежегодно проводить на основе фактической информации прения по вопросу прекращения насилия в отношении детей;

8.2. учредить постоянные комиссии по правам ребенка;

8.3. внедрить в свои бюджетные процессы принципы целевого финансирования расходов на нужды детей;

8.4. устанавливать контакты между парламентами на региональном и глобальном уровне, в том числе в рамках сотрудничества с Межпарламентским союзом и организациями гражданского общества.



Резолюция 2295 (2019)¹
Предварительное издание

Прекратить насилие в отношении детей-иммигрантов и их эксплуатацию

Парламентская ассамблея

1. Среди мигрантов, прибывающих в Европу с 2015 года, много детей, причем многие из них – это несопровождаемые дети. Дети мигрируют, пытаясь избежать насилия, вооруженных конфликтов, преследования, последствий изменения климата и стихийных бедствий, а также нищеты. Многие юные мигранты покидают дом, стремясь найти возможности для работы или обучения. В некоторых случаях дети покидают дома для того, чтобы избежать принудительного брака, калечащих операций на женских половых органах или гендерного насилия (в случае девочек) или принудительного призыва в армию (в случае мальчиков).
2. Парламентская ассамблея весьма обеспокоена серьезными угрозами, с которыми сталкиваются дети-мигранты по пути в Европу, а также значительными лакунами в политике и процедурах, которые ограничивают легальные возможности для миграции в Европу и толкают детей на риск оказаться в руках контрабандистов и торговцев людьми. Прибыв в Европу, дети-мигранты также могут подвергаться жестокому обращению в центрах содержания или транзитных зонах, сексуальным домогательствам и насилию или быть вынуждены жить на улицах, с тем чтобы избежать депортации, особенно если они попадают в европейскую страну нелегально. Кроме того, они рискуют стать жертвами сексуальной эксплуатации со стороны банд преступников, занимающихся торговлей людьми, или же подвергнуться эксплуатации в качестве работников, не имеющих документов. Кроме того, в принимающих странах они нередко сталкиваются с дискриминацией и ксенофобией.
3. Ассамблея напоминает о своих рекомендации 2117 (2017) и резолюции 2195 (2017) "Благожелательная оценка возраста несопровождаемых детей-мигрантов", резолюции 2136 (2016) "Гармонизация защиты несопровождаемых несовершеннолетних в Европе", резолюции 2128 (2016) "Насилие в отношении мигрантов" и резолюции 2174 (2017) "Правозащитные последствия мер, принимаемых Европой в связи с транзитом мигрантов через Средиземное море", в которых поднимаются конкретные вопросы, связанные с нарушением прав детей-мигрантов. Она выражает сожаление по поводу того, что целый ряд европейских стран, подписавших Конвенцию Организации Объединенных Наций о правах ребенка, продолжает нарушать свои обязательства, не обеспечивая надлежащую защиту для детей-мигрантов и не гарантируя их права.
4. Государства-члены Совета Европы обязаны следовать принципам Конвенции Организации Объединенных Наций о правах ребенка, в числе которых принцип, в первую очередь, руководствоваться интересами ребенка, и обеспечивать, чтобы процедура установления интересов ребенка была закреплена законодательно и применялась в отношении каждого ребенка-мигранта.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2019 г. (25-е и 26-е заседания) (см. док. 14905, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Роза Бьёрк Брюньольфсдоттир, и док. 14919, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Севинж Фаталиева). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2019 г. (26-е заседание).*

См. также рекомендацию 2160 (2019)

5. Ассамблея подчеркивает, что местные и региональные власти несут большую ответственность за обеспечение необходимой защиты детей-мигрантов в местах прибытия, а также доступа к своим правам и к благоприятным для детей процедурам, о чем говорится в резолюции 428 (2018) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы.

6. Ассамблея в очередной раз заявляет о том, что она осуждает применение "силовых" мер, таких как лишение детей-мигрантов свободы, и использование инвазивных методов при осуществлении процедур оценки возраста, которые могут пагубно отразиться на физическом, эмоциональном и психическом развитии детей. Она приветствует деятельность в рамках парламентской кампании "Прекратить практику лишения детей свободы в процессе иммиграции", имеющей целью добиться применения мер, не связанных с лишением свободы в процессе иммиграции, и призывает руководствоваться целостным подходом при оценке возраста.

7. Ассамблея убеждена в необходимости принятия правительствами государств-членов Совета Европы общей стратегии борьбы с насилием в отношении детей-мигрантов во всех его формах, и обеспечить широкую комплексную защиту их прав человека. Такая стратегия должна включать предложения в отношении обеспечения безопасного и легального попадания детей-мигрантов в третьи страны, с тем чтобы ограничить риски, связанные с торговлей людьми и злоупотреблениями.

8. Ассамблея настоятельно призывает государства-члены Совета Европы с целью предотвращения любых случаев насилия в отношении детей-мигрантов, в частности:

8.1. в отношении мер законодательного характера:

8.1.1. создать каналы для безопасной легальной и упорядоченной миграции, такие как гибкие, оперативные и эффективные процедуры воссоединения семей, увеличить квоты для расселения мигрантов и выдавать визы по гуманитарным основаниям, укрепляя таким образом гарантии для детей и членов их семей;

8.1.2. обеспечить соответствие национального законодательства международным стандартам защиты детей-мигрантов, в частности запретить лишение их свободы, обеспечить в первую очередь учет интересов ребенка и право детей участвовать в принятии касающихся их решений;

8.1.3. поддержать разработку для детей-мигрантов мер, не предполагающих лишения свободы, такие как семейный уход и самостоятельное поднадзорное проживание с обязательным информированием соответствующих органов, а также составить четкую программу прекращения практики лишения детей свободы в контексте миграции;

8.1.4. предоставить детям-мигрантам юридические гарантии доступа к процедурам предоставления убежища, а также обеспечить предоставление детям понятной, соответствующей их возрасту информации в отношении возможностей получения убежища и других прав;

8.1.5. обеспечить, чтобы национальное законодательство предусматривало защиту детей-мигрантов от всех форм эксплуатации и предоставление детям, ставшим жертвами эксплуатации и насилия, статуса жертв преступлений;

8.1.6. обеспечить, чтобы в национальном законодательстве были запрещены инвазивные методы оценки возраста;

8.1.7. обеспечить создание механизмов, позволяющих детям-мигрантам сообщать о том, что они подверглись насилию;

8.1.8. обеспечить, чтобы в национальном законодательстве был закреплен принцип необходимости руководствоваться в первую очередь интересами ребенка и чтобы

процедура определения интересов ребенка была закреплена законодательно и применялась в отношении каждого ребенка-мигранта;

8.1.9. парламентам тех государств-членов, которые не сделали этого, - подписать и ратифицировать Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми (СДСЕ №197) и о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблениях (СДСЕ №201 "Лансаротская конвенция");

8.2. в отношении практических действий:

8.2.1. воздерживаться от практики отказа впускать мигрантов в страну, особенно детей-мигрантов;

8.2.2. выделять в национальных бюджетах необходимые ресурсы для защиты детей-мигрантов и оказания услуг в интересах детей, включая профессиональную подготовку, образование и повышение квалификации специалистов по вопросам защиты детей;

8.2.3. учитывать гендерные соображения при подготовке ответов национальных органов на заявления детей в поиске убежища;

8.2.4. организовать специальную подготовку для сотрудников правоохранительных и иммиграционных органов, а также пограничных служб по вопросам международного гуманитарного права и ознакомить их с основными международными стандартами обращения с детьми-мигрантами;

8.2.5. привлекать неправительственные организации, работающие с детьми-мигрантами, к участию в государственных программах, направленных на предотвращение насилия в отношении этих детей;

8.2.6. разработать специальные меры для того, чтобы добиться полной интеграции детей-мигрантов в социум принимающей страны, и исключить любые виды дискриминации или маргинализации, которые могли бы привести к насилию и злоупотреблениям;

8.2.7. расширять практику осуществления совместных проектов с участием национальных правоохранительных органов, Интерпола и Европола с целью выявления сетей организованной преступности и сетей, занимающихся торговлей людьми, а также связанных с эксплуатацией детей-мигрантов и злоупотреблениями;

8.2.8. руководствоваться инициативными инклюзивными стратегиями в отношении детей-мигрантов, пострадавших от насилия и злоупотреблений, решать проблемы их психического и физического здоровья;

8.2.9. создать в службах, занимающихся вопросами предоставления убежища, специальные подразделения, которые оказывали бы помощь детям-мигрантам и предоставляли понятную детям информацию на их родном языке;

8.2.10. организовать обучение участников местных сетей, занимающихся защитой детей, в частности обучить их выявлять и сопровождать детей-мигрантов, которым угрожают насилие и эксплуатация.

8.3. в отношении общественного мнения, усилить поддержку мер по повышению уровня защиты детей-мигрантов с помощью публичной дискуссии, информационно-просветительских кампаний и ознакомления с правозащитными аспектами миграции.

Резолюция 2295 (2019)

9. Ассамблея предлагает Совету Европы в сотрудничестве с Европейским союзом и Европоллом разработать унифицированную систему регистрации несопровождаемых детей-мигрантов, попадающих в Европу, с тем чтобы гарантировать их права и обязанности.

10. Ассамблея настоятельно призывает Европейский парламент пересмотреть оказываемую Европейским союзом адресную поддержку и вопросы передачи управления миграционными потоками третьим странам в контексте Конвенции о правах ребенка, с целью защиты детей-мигрантов от бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, насилия и эксплуатации.



Резолюция 2296 (2019)¹

Предварительное издание

Постмониторинговый диалог с Болгарией

Парламентская ассамблея

1. Болгария вступила в Совет Европы в 1992 году. Вплоть до 2000 года в отношении нее проводилась полномасштабная процедура мониторинга. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 1211 (2000) "О соблюдении Болгарией своих обязательств", в которой она постановила закрыть процедуру мониторинга и открыть постмониторинговый диалог для обсуждения ряда нерешенных вопросов, а также любых других вопросов, возникающих в связи с обязательствами, возлагаемыми на каждое государство Совета Европы в соответствии со статьей 3 Устава Совета Европы (СЕД № 1), в том что касается демократии, верховенства права и прав человека.

2. Кроме того, Ассамблея ссылается на свою резолюцию 1915 (2013) "Постмониторинговый диалог с Болгарией", в которой она признала значительный прогресс, достигнутый Болгарией в проведении основных реформ и создании законодательной базы после закрытия процедуры мониторинга, особенно после вступления Болгарии в Европейский союз в 2007 году, о чем свидетельствуют ежегодные доклады Европейской комиссии, публикуемые в рамках Механизма сотрудничества и проверки.

3. Ассамблея особо отмечает тот факт, что болгарские власти постоянно проявляют политическую волю и готовность добиваться полного выполнения своих обязательств, что подтверждается их постоянным сотрудничеством с механизмом мониторинга, правовыми экспертами и Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы.

4. Ассамблея приветствует существенный прогресс, достигнутый Болгарией в плане формирования независимой судебной системы в соответствии с рекомендациями Ассамблеи. В целом изменения, внесенные в 2015-2018 годах в Закон о судебной системе и принятие последующих подзаконных актов, касающихся функционирования Высшего судебного совета и судебной системы в целом, стали значительным шагом по пути полного выполнения Болгарией своих обязательств и обязанностей в этой области.

5. Разделение Высшего судебного совета на палаты судей и прокуроров, обладающих самостоятельными полномочиями при назначении судей, прокуроров и судебных следователей и наложении на них дисциплинарных санкций, позволило снять давнюю обеспокоенность, сформулированную Ассамблеей и Венецианской комиссией.

6. Процедура избрания членов Высшего судебного совета была существенно доработана в соответствии с рекомендациями Ассамблеи. Ассамблея с удовлетворением отмечает, что после выборов 2017 года назначение глав судебных органов в состав Высшего судебного совета производилось в соответствии с транспарентной процедурой и не давало повода для каких-либо кривотолков.

¹ Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2019 г. (26-е заседание) (см. док. 14904, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), содокладчики: г-н Франк Швабе и г-н Жолт Немет). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2019 г. (26-е заседание).

7. Давняя обеспокоенность Ассамблеи по поводу недостатков системы оценки и продвижения по службе судей была снята путем принятия Высшим судебным советом в 2016 году Постановления о показателях и методике аттестации и о критериях оценки нагрузки прокуроров и следователей, а также административных руководителей и их заместителей и, в 2017 году, Постановления о конкурсе магистратов и избрании административных руководителей органов судебной власти.

8. Ассамблея с удовлетворением отмечает, что ее рекомендации, касающиеся распределения рабочей нагрузки и вопроса о задержках, были выполнены вполне удовлетворительно посредством создания единой эффективной системы случайного общенационального распределения дел и установления четких критериев оценки сложности дел и их влияния на распределение нагрузки. Заслуживают одобрения и дополнительные меры, принятые для перераспределения нагрузки в наиболее загруженных судах, включая суд в Софии.

9. Ассамблея особо отмечает создание властями Инспекции Высшего судебного совета, которая призвана повысить подотчетность судебной системы и, в частности, не допускать коррупции внутри судебной системы и проводить дисциплинарные разбирательства.

10. Ассамблея признает, что изменения, внесенные в 2017 году в Уголовно-процессуальный и Уголовный кодексы, в целом согласуются с рекомендациями Ассамблеи, и с удовлетворением отмечает, что они позволили ликвидировать задержки в проведении судебных разбирательств и обеспечить более эффективное исполнение приговоров.

11. В связи с коррупцией на высоком уровне и организованной преступностью Ассамблея приветствует принятие болгарским парламентом в январе 2018 года нового Закона о противодействии коррупции и изъятии незаконно приобретенного имущества в соответствии с ее ранее сформулированными рекомендациями. Данный закон предусматривает создание нового единого агентства по борьбе с коррупцией, которое будет отвечать за проверку отсутствия конфликта интересов и личных активов высших должностных лиц, расследование сообщений о коррупции, установление гарантий предотвращения коррупции, а также введение процедур ареста и конфискации незаконно приобретенного имущества.

12. Ассамблея с удовлетворением отмечает, что рекомендации Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), касающиеся инкриминирования, были должным образом выполнены. Она также приветствует выделение Болгарией значительных ресурсов для профессиональной подготовки и повышения осведомленности большого числа судей, прокуроров и сотрудников правоохранительных органов в связи с вопросами, касающимися взяточничества и торговли влиянием, а также криминализации нематериальных выгод.

13. Кроме того, парламент Болгарии твердо намерен осуществить конкретные меры по борьбе с коррупцией на парламентском уровне в соответствии с рекомендациями ГРЕКО; в частности, в Регламент парламента в 2016 году были внесены изменения с целью обеспечения транспарентности законотворческого процесса.

14. В связи с Избирательным кодексом Ассамблея приветствует серию поправок, внесенных в период с 2014 по 2016 год, с целью устранения ряда озабоченностей, сформулированных Венецианской комиссией в 2013-2014 годах и направленных, в частности, на совершенствование положений, регламентирующих финансирование избирательных кампаний и надзор за ними, регистрацию избирателей, а также положений, регулирующих освещение в СМИ.

15. Ассамблея признает прогресс, достигнутый Болгарией в выполнении постановлений Европейского суда по правам человека, касающихся затянутости судебных разбирательств и отсутствия эффективных средств правовой защиты в этом плане. Прогресс был отмечен также и в выполнении целого ряда постановлений, касающихся плохих условий содержания в местах лишения свободы и жестокого обращения со стороны сотрудников правоохранительных органов.

16. Ассамблея отмечает факт внесения Болгарией в 2017 году в соответствии с рекомендациями Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего обращения или наказания (ЕКПП) изменений в Закон об исполнении наказаний и содержании под стражей. Эти

изменения касались материальных условий, режимов досрочного освобождения и судебного контроля над администрацией пенитенциарных учреждений; кроме того, Ассамблея признает, что в последние годы был достигнут существенный прогресс в плане улучшения условий содержания в тюрьмах.

17. В связи с цыганским меньшинством Ассамблея признает, что в последние годы был принят ряд программ, стратегий и планов действий, имеющих целью улучшение положения цыган, включая Национальную стратегию интеграции цыган (2012-2020 годы), которая позволила, в частности, увеличить число цыган с высшим образованием, включая университетское образование.

18. И хотя общий прогресс в выполнении Болгарией обязательств и обязанностей не вызывает сомнений, по-прежнему существует ряд нерешенных вопросов, в частности:

18.1. в судебной системе:

18.1.1. хотя реформирование структуры и функционирования Высшего судебного совета позволило снять большинство озабоченностей Ассамблеи, его состав не в полной мере соответствует рекомендации Комитета министров CM/Rec(2010)12 "Судьи: независимость, эффективность и обязанности", в которой указывается, что "не менее половины судей таких советов должны быть судьями, избранными своими коллегами, представляющими все уровни судебной системы". В действующем составе Высшего судебного совета лишь шесть из 25 членов – это судьи, избранные своими коллегами. Этот показатель вызывает определенную обеспокоенность, поскольку пленарное заседание Высшего судебного совета все еще сохраняет некоторые важные полномочия в отношении судебной системы;

18.1.2. возможности прокуроров и Генерального прокурора, в частности, в плане управления судьями внутри Высшего судебного совета, вызывают обеспокоенность Венецианской комиссии;

18.1.3. давняя рекомендация Ассамблеи, касающаяся отмены или сокращения пятилетнего испытательного срока для судей, так и не была выполнена;

18.1.4. определенная обеспокоенность высказывалась по поводу обширных дисциплинарных полномочий Инспекции Высшего судебного совета, особенно в свете действующего порядка избрания его членов. К сожалению, рекомендации Венецианской комиссии, касающиеся назначения инспекторов и освобождения их от своих обязанностей, а также в отношении распределения полномочий между Инспекцией и Высшим судебным советом, не были выполнены;

18.1.5. важные законодательные инициативы не выносятся на широкое общественное обсуждение, и не проводятся в достаточном объеме консультации со всеми заинтересованными сторонами. Следует подчеркнуть, что стабильность и необратимость реформ зависят в том числе и от надлежащей организации законодательного процесса с участием всех заинтересованных сторон и проведения широкой общественной дискуссии;

18.2. в отношении коррупции на высоком уровне:

18.2.1. хотя учреждение нового единого ведомства по борьбе с коррупцией представляет собой положительное событие, главной проблемой будет эффективно распорядиться возложенными на него широкими полномочиями, включая профилактику, расследования и изъятие имущества. Конечным критерием его эффективности станет количество дел, доведенных до суда, и количество вынесенных приговоров. Продолжающееся расследование скандала с покупкой дорогостоящей недвижимости по выгодным ценам высокопоставленными политиками и официальными лицами может восприниматься как лакмусовая бумажка искренности намерения властей бороться с коррупцией;

18.2.2. не выполнена рекомендация ГРЕКО по установлению четких, объективных и транспарентных критериев в отношении дополнительного вознаграждения в судебной системе. Сохраняется вызывающая беспокойство практика, при которой председатели судов по своему усмотрению выдают подчиненным им судьям премии в конце года, а также сообщения о том, что такая практика используется для обеспечения лояльности в судах;

18.3. в отношении СМИ:

18.3.1. положение дел в связи со свободой СМИ в Болгарии регулярно ухудшается в последние годы и основную обеспокоенность вызывают концентрация собственности и отсутствие транспарентности, политическое вмешательство в деятельность СМИ, влияние государства на органы массовой информации через распределение рекламных бюджетов оперативных программ Европейского союза, а также запугивание журналистов и насилие в отношении них. Ассамблея выражает сожаление по поводу отсутствия приемлемых данных в отношении владельцев СМИ. Ассамблея положительно отмечает принятие соответствующего законодательства в отношении транспарентности собственности в СМИ, которое отражает рекомендацию Комитета министров CM/Rec(2018)1 "Плюрализм СМИ и транспарентность собственности в СМИ". Болгарским властям следует решительно пресекать насилие в отношении журналистов, оперативно осуждать виновных и тщательно проводить расследование;

18.4. в отношении прав человека:

18.4.1. Ассамблея, приветствуя важные изменения, внесенные 16 января 2019 года в Уголовный кодекс, и отмечая, что, по мнению ЕКПП, несколько улучшилось обращение с лицами, задержанными полицией, особенно в свете серьезности сообщений о жестоком обращении, поступавших с 2015 года, выражает, тем не менее, сожаление по поводу отсутствия какого-либо реального прогресса в применении гарантий против жестокого обращения, таких как право сообщать о лишении свободы третьей стороне, право доступа к адвокату и врачу, а также право на получение информации в отношении указанных прав;

18.4.2. серьезной проблемой в Болгарии остаются расистские высказывания и недопустимое разжигание ненависти в политической риторике в отношении цыган, мусульман, евреев, турок и македонцев. Болгарским властям следует предпринять серьезные усилия для того, чтобы регулярно и безусловно осуждать разжигание ненависти, в том числе в соответствии с рекомендациями в адрес Болгарии, содержащимися в последнем докладе Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН);

18.4.3. несмотря на усилия болгарских властей, положение цыганского населения не улучшилось сколь-либо существенно. Представители цыганской общины исключены из демократического процесса, не пользуются какими-либо существующими демократическими инструментами и не представлены ни на одном из этапов принятия решений. Отсутствует предметный диалог между представителями цыган и властями. Их материальное и социальное положение как правило очень неблагоприятно, а дискриминация на рынке труда по-прежнему препятствует их интеграции. Недавние вспышки межэтнического насилия со стороны этнических болгар против цыган в Габрово, включая разрушение и сжигание домов, принадлежащих цыганам, свидетельствуют о масштабе этой проблемы;

18.4.4. македонское меньшинство не признано болгарскими властями в качестве такового в связи со строгим применением формальных критериев, хотя эта группа неоднократно высказывала пожелание воспользоваться защитой на основании Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (СЕД № 157);

18.4.5. Болгария подписала (в 2016 году), но еще не ратифицировала Конвенцию Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210, "Стамбульская конвенция"), что вызывает большое сожаление. Хотя недавно внесенные изменения в Уголовный кодекс, предусматривающие дополнительную правовую защиту от бытового насилия и насилия в отношении женщин, представляют собой шаг в правильном направлении, их следует подкрепить выделением надлежащих ресурсов, в том числе в области образования и профилактики, а также дополнить психологической поддержкой, которая позволила бы обеспечить реальную защиту жертв.

19. В заключение, Ассамблея признает, что Болгария добилась существенного прогресса после принятия последнего доклада о постмониторинговом диалоге в 2012 году. Она частично ввела в действие законодательство, которое, за некоторыми исключениями, соответствует стандартам Совета Европы, и сняла ряд озабоченностей, сформулированных Ассамблеей и другими мониторинговыми механизмами Совета Европы. Однако вопрос о стабильности и необратимости реформ, а также об эффективности мер, направленных на борьбу с коррупцией на высоком уровне, все еще требует надлежащей имплементации в законодательстве.

20. К сожалению, в связи с периодом политической нестабильности с 2013 по 2016 год и неоднократными выборами ряд реформ были осуществлены в 2016 и 2017 годах по ускоренной законодательной процедуре без проведения надлежащих консультаций и участия всех заинтересованных сторон. И пока не ясно, позволят ли эти реформы серьезно улучшить положение дел. Нынешняя политическая ситуация, характеризующаяся продолжающимся с февраля 2019 года бойкотом парламента Болгарской социалистической партией (БСП), может негативно отразиться на прогрессе и ослабить демократические процессы в стране.

21. Ассамблея отмечает, что для обеспечения устойчивости и необратимости реформ все еще требуется предпринять определенные шаги, включая в соответствующих случаях внесение изменений в законодательство.

22. В такой ситуации Ассамблея постановляет продолжать постмониторинговый диалог с Болгарией и оценить в июне 2020 года прогресс, достигнутый в следующих областях:

22.1. судебная система: Болгария должна продемонстрировать, что заметные шаги, предпринятые с целью совершенствования судебной системы, носят устойчивый и эффективный характер;

22.2. коррупция на высоком уровне: новое агентство по борьбе с коррупцией приступило к работе лишь несколько месяцев тому назад. В ближайшие несколько месяцев необходимо продемонстрировать ощутимый прогресс в борьбе с коррупцией на высоком уровне. Пока что этого не видно;

22.3. СМИ: главная проблема – это транспарентность собственности в СМИ. Болгария должна предпринять законодательные шаги, для того чтобы гарантировать такую транспарентность;

22.4. права меньшинств: Болгария должна повысить эффективность процесса интеграции цыган и других групп меньшинств. Права беженцев должны в полном объеме соблюдаться в соответствии с европейскими стандартами;

22.5. разжигание ненависти: разжиганию ненависти не должно быть места в политических дискуссиях. И члены правительства несут в этом плане особую ответственность;

22.6. насилие в отношении женщин: Ассамблея призывает Болгарию предпринять все возможные усилия для ратификации Стамбульской конвенции.



Резолюция 2297 (2019)¹

Предварительное издание

Пролить свет на убийство Бориса Немцова

Парламентская ассамблея

1. Борис Немцов, международно признанный лидер и лицо политической оппозиции, бывший заместитель председателя правительства Российской Федерации, бывший заместитель председателя Государственной Думы, бывший губернатор Нижегородской области и член Законодательного собрания Ярославской области, был застрелен в Москве 27 февраля 2015 года. Парламентская ассамблея все еще глубоко потрясена этим жестоким убийством, произошедшим на Большом Москворецком мосту в непосредственной близости от Кремля, который представляет собой одно из наиболее защищенных и контролируемых мест в стране.

2. Ассамблея отмечает, что в течение нескольких дней пять подозреваемых были арестованы, а шестой был убит в ходе операции по его задержанию. Двое подозреваемых – Заур Дадаев, стрелок, и Анзор Губашев, водитель машины для бегства с места преступления, - признались на допросе в своем участии в убийстве. Пять подозреваемых предстали перед коллегией присяжных заседателей Московского окружного военного суда. В июне 2017 года они были осуждены за убийство г-на Немцова в обмен на получение 15 млн рублей от уроженца Чечни Руслана Мухудинова, армейского водителя. Они были приговорены к тюремному заключению на срок от 11 до 20 лет, а кроме того, каждый был оштрафован на 100 тысяч рублей. Их апелляции по осуждению были отклонены, а апелляции по приговору привели к отмене штрафов.

3. Ассамблея полагает, что различные аспекты следствия и открытого Прокуратурой дела вызывают серьезную озабоченность в плане независимости и эффективности предпринимавшихся властями усилий по установлению и преследованию всех участников преступления, включая заказчиков и организаторов. Речь идет о следующих аспектах:

3.1. подозреваемые были задержаны 5-6 марта 2015 года, однако информация, на основании которой были установлены их личности, похоже была проанализирована лишь позднее. Российские СМИ передали информацию о стрелянных гильзах и возможном происхождении подозреваемых, которая соответствовала показаниям в суде, еще до того, как, по материалам дела, эта информация стала известна следователям. Как представляется, это свидетельствует о том, что другими органами проводилось еще одно расследование, тогда как роль официальных следователей, возможно, сводилась к регистрации результатов, полученными этими другими органами после свершившегося факта;

3.2. Федеральная служба охраны (ФСО), отвечающая за безопасность Кремля, заявила, что она не располагает видеозаписью сцены убийства, несмотря на то, что оно произошло в непосредственной близости от Кремля;

3.3. никаких видеозаписей не было получено ни с уличных камер, ни с камер наблюдения за дорожным движением, ни из центрального хранилища материалов системы видеонаблюдения,

¹ Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2019 г. (26-е заседание) (см. док. 14902, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Эмануэлис Зингерис). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2019 г. (26-е заседание).

ни с мусоровоза или трех средств общественного транспорта, которые пересекли мост примерно во время убийства. Никаких судебных доказательств не было получено с другого мусоровоза, который проезжал мимо г-на Немцова в момент выстрела, несмотря на близость к месту убийства;

3.4. на видео, показанном телеканалом ТВЦ, видны многочисленные автомобили и лица, которые не были ни установлены, ни найдены. В частности, речь идет о двух женщинах, которые на видео разговаривают со спутницей г-на Немцова на этом месте вскоре после убийства;

3.5. г-н Дадаев и г-н Губашев отказались от своих признаний, заявив, что они были сделаны под пыткой, что подтверждается независимыми показаниями;

3.6. после убийства российские власти и близкие к ним источники выдвинули целую серию спекуляций в отношении мотивов убийства: от "провокаций", имеющих целью вызвать волнения в России, которые приписывались то самой политической оппозиции, то украинской службе безопасности, то "западным разведслужбам", до личных мотивов, связанных с частной жизнью г-на Немцова;

3.7. мотив, которым якобы руководствовался г-н Мухудинов – желание отомстить г-ну Немцову за комментарии в поддержку убитых журналистов "Шарли Эбдо" – не подтвердился какими-либо данными и не согласуется с данными, согласно которым еще до совершения этих убийств за г-ном Немцовым велась слежка с помощью автомобиля, который был использован для того, чтобы скрыться после убийства. Не поступило никаких объяснений и того, как г-н Мухудинов получил деньги, заплаченные киллерам;

3.8. г-н Мухудинов и г-н Руслан Геремеев, офицер, у которого он был водителем и которого г-н Дадаев, по всей видимости упомянул в своем заявлении, не были арестованы и остаются на свободе. Дело против г-на Мухудинова и других "неустановленных лиц" было выделено из дела против пяти подозреваемых в отдельное производство и, похоже, по нему не проводится активное расследование;

3.9. г-н Дадаев, который раньше был заместителем командира батальона, и вместе с г-ном Мухудиновым все еще является действующим военнослужащим батальона "Север" Внутренних войск Министерства внутренних дел в Чечне. Батальоном "Север" командовал Алибек Делимханов, брат Адама Делимханова, депутата Государственной Думы России и одного из наиболее доверенных лиц Рамзана Кадырова, главы Чеченской Республики. Руслан Геремеев является племянником Сулеймана Геремеева, члена Совета Федерации России. Российскими Внутренними войсками командует Виктор Золотов, находящийся в доверительных отношениях и с Рамзаном Кадыровым, и с Президентом России Владимиром Путиным. Весьма маловероятно, чтобы г-н Дадаев и г-н Мухудинов, имея столь тесные связи в высших эшелонах военной и политической власти в Чечне, могли бы пойти или пошли на организацию сложной операции, для того чтобы публично в центре Москвы убить видного политического деятеля, по крайней мере без ведома и одобрения, а может и без прямого указания своего начальства. Судья отклонил все просьбы адвокатов семьи Немцова допросить этих лиц, за исключением Алибека Делимханова;

3.10. несмотря на длинную выдающуюся политическую карьеру г-на Немцова, публичный характер его жизни и продолжающуюся политическую деятельность в момент гибели, включая организацию масштабного митинга оппозиции в Москве на следующий день и подготовку доклада о непризнанной тогда вооруженной интервенции России на Украину, судья (а после апелляции и Верховный Суд) отказал в просьбе адвокатов семьи Немцова вменить обвиняемым отягощающее преступление – посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля – на основании Статьи 277 Уголовного кодекса, по которой не предусмотрен срок давности.

4. Кроме того, Ассамблея отмечает целый ряд существенных нестыковок и противоречий в показаниях основных свидетелей, включая водителя мусоровоза Сергея Будникова, Евгения Молодых,

который приблизился к телу г-на Немцова вскоре после выстрела, и Анну Дурицкую, спутницу г-на Немцова в вечер убийства. Она также отмечает, что г-жа Дурицкая не подписала свои свидетельские показания. Г-н Будников и г-н Молодых неожиданно появились для того, чтобы дать показания в суде, при этом Прокуратура до этого заявляла, что их не удалось обнаружить. Г-жа Дурицкая не давала показаний, поскольку вернулась на Украину и не получила от судьи разрешение дать показания в режиме видеоконференции.

5. Ассамблея отмечает далее целый ряд нарушений, несоответствий и неправдоподобных фактов в результатах судебной экспертизы обнаруженных пуль и гильз, а также ранений, нанесенных г-ну Немцову, в частности:

5.1. в описании места преступления не указано, где именно находились тело г-на Немцова, а также гильзы и пули, найденные на месте преступления;

5.2. бригада скорой помощи, которая первая прибыла на место преступления, сообщила о четырех гильзах, лежащих рядом с телом, тогда как в описании места преступления упоминается лишь одна гильза, лежащая рядом с телом, и еще четыре в различных более отдаленных местах;

5.3. власти утверждали, что не существует никаких видеозаписей места преступления, однако другие материалы свидетельствуют о наличии человека, делающего видеозапись на месте преступления;

5.4. на видеозаписи ТВЦ показано, что человек, которого считают Дадаевым, должен был сделать три выстрела, затем (по его собственным показаниям) сменить позицию и сделать еще два или три выстрела, уложившись в 2,4 секунды;

5.5. на двух гильзах имеется марка одного производителя и повреждение в одном месте, тогда как на четырех других гильзах имеется марка другого производителя и повреждение в другом месте;

5.6. четыре выстрела попали в г-на Немцова сзади и один спереди; два выстрела сзади прошли по восходящей траектории, один по горизонтальной траектории, а четвертый прошел по необъяснимой нисходящей траектории; металлические частицы были обнаружены лишь в одной из ран и не обнаружены в других; следы от выстрела были обнаружены на пальто г-на Немцова, что дает основания предполагать, что стреляли с близкого расстояния, тогда как г-н Дадаев утверждает, что стрелял с расстояния пять метров;

5.7. судмедэксперты объяснили эти несоответствия, заявив, что выстрелы распределяются на две отдельные группы и, возможно, были произведены из двух различных огневых средств, что предполагает наличие двух стрелявших. Баллистическая экспертиза, проведенная Федеральной службой безопасности без учета деталей, которые могли бы позволить критически проанализировать ее результаты, завершилась выводом, что применялось лишь одно оружие. Судья отказался вынести постановление о проведении дополнительной баллистической экспертизы.

6. Ассамблея также отмечает ряд нарушений в ходе судебного разбирательства:

6.1. судья отказался разрешить опросить потенциально важных свидетелей из чеченского руководства, о чем говорилось выше;

6.2. судья попытался навязать одному из обвиняемых второго адвоката, несмотря на возражения обвиняемого, его адвокатов, а также нежелание самого предложенного второго адвоката;

6.3. имели место угрозы в адрес одного из адвокатов обвиняемых и нападения на него, после того как он потребовал вызвать в качестве свидетеля Президента Путина. Этот адвокат впоследствии бежал из России, опасаясь за свою безопасность;

6.4. судья постоянно занимал сторону обвинения, в частности, разрешая представлять неприемлемые показания, которые могли бы дискредитировать некоторых обвиняемых, и часто прерывать защитника, когда тот представлял доказательства или обращался к присяжным, а также сам прерывал защитника;

6.5. судья освободил от обязанностей одну из присяжных по надуманным основаниям, после того как она неоднократно потребовала предъявить некоторые доказательства, которые не были представлены стороной обвинения;

6.6. судья освободил от своих обязанностей еще нескольких присяжных заседателей по неубедительным основаниям, в том числе незадолго до того, как присяжные удалились для обсуждения.

7. Ассамблея отмечает, что перечисленные вопросы привели к появлению различных альтернативных теорий по данному делу. В частности, адвокаты семьи Немцова полагают, что высшие эшелоны власти в Чечне должны были по крайней мере знать об убийстве и вероятно фактически заказали его. Некоторые другие теории гласят, что обвиняемые чеченцы были элементом более широкого заговора с участием ФСБ и что еще один человек, не являющийся уроженцем Чечни, сделал вторую серию выстрелов по Немцову. Одна из теорий гласит, что только ФСБ виновата в убийстве г-на Немцова, а чеченцы вообще не были в нем замешаны.

8. Роль Ассамблеи заключается не в том, чтобы проводить расследование и определять, кто убил Бориса Немцова. Однако очевидно, что официальная версия, отраженная в судебном решении, основана на проведенных с грубыми нарушениями следствии и судебном разбирательстве и не согласуется с имеющимися доказательствами по многим важнейшим элементам. Эти нестыковки порождают альтернативные версии, которые власти отказываются рассматривать, несмотря на то, что эти версии гораздо лучше согласуются с имеющимися доказательствами. Это подтверждает вывод, что были рассмотрены не все элементы, имеющие отношение к данному делу, и что полная истина не была установлена.

9. В связи с этим Ассамблея призывает российские власти повторно открыть и продолжить следствие по убийству и, в частности, предпринять следующие шаги:

9.1. установить местонахождение и сигналы со всех камер, расположенных поблизости с местом преступления, в том числе на мосту и напротив моста, и определить, были ли камеры, расположенные на кремлевской стене, направлены в сторону места преступления на мосту;

9.2. проанализировать уже полученные видеозаписи с автовидеорегистраторов, а также получить и проанализировать любые видеозаписи, полученные с автовидеорегистраторов других транспортных средств или вблизи от моста во время убийства, а также непосредственно до и после него, включая видео с мусоровоза и средств общественного транспорта, видимых на видео ТВЦ;

9.3. повторно уточнить, располагает ли центральная государственная база данных записей видеонаблюдения какими-либо записями моста;

9.4. повторно удостовериться, были ли засняты камерами ФСО события на мосте или поблизости от него;

9.5. воспользоваться всеми имеющимися техническими средствами, включая программное обеспечение для повышения качества изображений, повторно изучить все имеющиеся видеоматериалы, включая записи с камер наблюдения ГОРМОСТА, ТВЦ, ГУМа и с автовидеорегистраторов с целью установления транспортных средств и лиц, приближающихся к мосту, находящихся на нем или покидающих его;

- 9.6. установить, определить место нахождения и допросить всех лиц, находившихся на мосту в момент убийства или же непосредственно до или после него, в частности лиц, видимых на видео ТВЦ;
- 9.7. установить, определить место нахождения и опросить водителей и всех пассажиров пяти транспортных средств, марка и модель которых уже известны;
- 9.8. помимо уже опрошенных водителей и пассажиров, установить все другие транспортные средства, находившиеся на мосту или поблизости от него в момент убийства или непосредственно до или после него, а также разыскать и опросить их водителей и всех пассажиров;
- 9.9. проанализировать имеющиеся снимки с видеокамер контроля дорожного движения, на которых видны несколько автомобилей, покидающих мост сразу же после убийства, разыскать все имеющиеся видеозаписи этих автомобилей и опросить их водителей;
- 9.10. проанализировать все факты использования мобильных телефонов на мосту и вокруг него, используя имеющиеся данные для установления и опроса соответствующих лиц;
- 9.11. найти видеозапись места преступления, которая зафиксирована на видео ТВЦ;
- 9.12. провести дополнительную судебно-баллистическую экспертизу, с тем чтобы надлежащим образом оценить сделанный судмедэкспертами вывод, что выстрелы в Немцова разделяются на две отдельные группы и произведены возможно из двух различных огневых средств;
- 9.13. провести следственную реконструкцию стрельбы с целью определения того, действительно ли г-н Немцов мог быть застрелен единственным нападавшим, согласуясь с видео, а также другими медицинскими фактами и данными экспертизы, включая вышеупомянутую дополнительную баллистическую экспертизу;
- 9.14. повторно изучить видео московской квартиры осужденных, сверить с другими показаниями, с тем чтобы уточнить время, когда была сделана видеозапись событий;
- 9.15. допросить различных чеченских и российских должностных лиц, указанных адвокатами семьи Немцова, с тем чтобы установить, кто именно заказал убийство;
- 9.16. переквалифицировать убийство по статье 277 Уголовного кодекса, с тем чтобы срок давности не помешал в будущем выдвинуть обвинение другим возможным подозреваемым.
10. Ассамблея считает, что генерал Александр Бастрыкин, председатель Следственного комитета, и заместитель Генерального прокурора Виктор Грин несут особую ответственность за безуспешное ведение следствия и отсутствие доверия к доводам следствия, как оно представлено в обвинительном акте.
11. Ассамблея глубоко сожалеет, что российские власти отказались сотрудничать с ее докладчиком.
12. Ассамблея призывает все государства-члены и все государства-наблюдатели Совета Европы, а также партнеров в укреплении демократии воспользоваться любыми возможностями для того, чтобы напомнить российским властям о необходимости установления и преследования всех участников убийства Бориса Немцова, включая заказчиков и организаторов этого преступления.
13. Ассамблея также призывает все государства-члены и государства-наблюдатели, а также государства - партнеры в укреплении демократии, которые приняли "законы Магницкого" в соответствии с резолюцией 2252 (2019) "Сергей Магнитский и другие: борьба с безнаказанностью путем наложения адресных санкций", рассмотреть возможность включения в перечень лиц, в отношении которых применяются адресные санкции, лиц, виновных в том, что не были проведены

Резолюция 2297 (2019)

необходимые следственные действия и объективные судебные процедуры, требуемые для установления заказчиков и организаторов убийства Бориса Немцова.

14. Ассамблея призывает Конгресс местных и региональных властей Совета Европы призвать местные власти изучить возможность почтить память Бориса Немцова.



Резолюция 2298 (2019)¹
Предварительное издание

Ситуация в Сирии: каковы перспективы политического решения?

Парламентская ассамблея

1. Продолжающаяся уже восемь лет война в Сирии привела к одному из наиболее тяжелых гуманитарных кризисов в мире после Второй мировой войны. Она по-прежнему имеет губительные последствия для сирийского народа: война уже унесла более 400 тысяч жизней и лишила крова около 11,7 млн человек, включая 5,6 млн человек, которые стремятся найти убежище в соседних странах и за их пределами.

2. Этот конфликт дестабилизировал ситуацию не только на Ближнем Востоке и в арабском мире, но и на европейском континенте: обострились политические и междоусобные противоречия внутри Сирии; участие иностранных структур, продвигающих собственные интересы лишь усложнило конфликт; рост численности сторонников ИГИЛ и участников других вооруженных террористических группировок привел, помимо прочего, к появлению такого явления, как иностранные боевики, и к проблемам, возникающим при их возвращении в страны происхождения.

3. Поскольку политические процессы достигли критического уровня, Парламентская ассамблея настоятельно призывает международное сообщество объединиться и незамедлительно предпринять серьезные меры по достижению общей договоренности, а также поддержать усилия недавно назначенного Специального посланника Организации Объединенных Наций по Сирии г-на Гейра О.Педерсона с целью формирования конституционного комитета в качестве необходимого механизма политического перехода к миру и стабильности на основе Женевского коммюнике от 30 июня 2012 года и резолюции 2254 (2015) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

4. Ассамблея чрезвычайно обеспокоена положением 13 миллионов сирийцев, нуждающихся в гуманитарной помощи, из которых одна треть проживает в зонах, куда нет доступа с территории Сирии, включая 2 млн внутренне перемещенных лиц, находящихся в так называемой зоне деэскалации Идлиб.

5. Приветствуя прогресс в возвращении сирийских территорий, оккупированных ИГИЛ и другими террористическими группировками, Ассамблея настоятельно призывает все стороны, участвующие в проводимых против них военных операциях:

5.1. принимать все необходимые меры предосторожности, для того чтобы не допустить причинения вреда тысячам гражданских лиц, которые оказались блокированы в зонах нанесения воздушных ударов и наземных боевых действий, в соответствии со своими обязательствами по международному гуманитарному праву;

5.2. продолжать процесс деэскалации в установленной демилитаризованной зоне и защищать гражданских лиц.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 28 июня 2019 г. (27-е заседание) (см. док. 14889, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-жа Феодора Бакояннис). Текст, принятый Ассамблеей 28 июня 2019 г. (27-е заседание).*

6. Ассамблея приветствует прогресс, достигнутый в переговорах, проводившихся бывшим специальным представителем Организации Объединенных Наций по Сирии и международным сообществом, в том числе в рамках Астанинского процесса, и настоятельно призывает все стороны конфликта:

6.1. соблюдать режим прекращения огня во всех регионах страны, разрешить движение гуманитарных конвоев и облегчить безопасное, оперативное, беспрепятственное и стабильное оказание гуманитарной помощи;

6.2. мобилизовать финансовые ресурсы для удовлетворения насущных жизненно важных потребностей для поддержки сирийского народа, особенно детей, в том числе для обеспечения соблюдения их прав на жизнь, достаточное питание, жилище и медицинскую помощь;

6.3. продолжать предпринимать шаги, согласуясь с международным правом, для предотвращения и остановки притока иностранных боевиков-террористов в ИГИЛ и другие террористические группировки, определенные в качестве таковых Советом Безопасности Организации Объединенных Наций, а также в соответствии с резолюцией 2091 (2016) и рекомендацией 2084 (2016) "Иностранные боевики в Сирии и Ираке";

6.4. создать условия для безопасного, добровольного и достойного возвращения беженцев и перемещенных лиц в соответствии с международно признанными правозащитными и гуманитарными нормами и стандартами, касающимися жилищных, земельных и имущественных прав.

7. Ассамблея также настоятельно призывает государства-члены Совета Европы репатриировать взятых в плен иностранных боевиков, членов их семей, которые воевали на стороне ИГИЛ в Сирии, и предать их суду.

8. Ассамблея полностью поддерживает суверенитет, независимость, единство и территориальную целостность Сирийской Арабской Республики в соответствии с резолюциями Совета безопасности ООН и Сочинским заключительным заявлением.

9. Кроме того, Ассамблея настоятельно призывает все стороны присоединиться к мирной дорожной карте в рамках политического процесса, возглавляемого Сирией, под эгидой Специального посланника Организации Объединенных Наций по Сирии, и воспользоваться существующими в настоящее время возможностями установления прочного мира, и, в частности:

9.1. активизировать процесс создания легитимного, заслуживающего доверия, разнообразного и сбалансированного по составу конституционного комитета для подготовки конституционной реформы в качестве вклада в процесс политического урегулирования и формирования демократической послевоенной Сирии в соответствии с Сочинским заключительным заявлением от 30 января 2018 года;

9.2. обеспечить, чтобы в состав данного конституционного комитета могли войти без какой-либо дискриминации представители политической оппозиции и гражданского общества, включая делегатов, представляющих сирийских экспертов, неправительственные организации, лидеров племен и не менее 30% женщин в соответствии с предложениями Организации Объединенных Наций, поддержанными членами Консультативного совета сирийских женщин, и в соответствии с резолюцией Совета безопасности ООН 1325 (2000) "Женщины, мир и безопасность".

10. Ассамблея полагает, что Совет Европы может способствовать усилиям Организации Объединенных Наций, учитывая его опыт в институциональных вопросах и цели, установленные в Резолюции 2254 (2015) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. Конституционный комитет мог бы воспользоваться опытом и экспертными знаниями Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) при проведении будущей конституционной реформы.

11. Привлечение к ответственности лиц, виновных в совершении грубых нарушений международного гуманитарного права, нарушениях прав человека, особенно в преследовании религиозных и этнических меньшинств, в совершении военных преступлений и преступлений против человечности, является центральным элементом достижения прочного мира в Сирии и облегчения процесса национального примирения и функционирования правосудия в течение переходного периода. В связи с этим Ассамблея:

11.1. призывает все стороны конфликта, в частности правительство Сирии, государства-члены и государства-наблюдатели Совета Европы, а также государства, парламенты которых имеют статус наблюдателя или партнера в укреплении демократии при Парламентской ассамблее, гражданское общество и все международное сообщество в полной мере сотрудничать с международным беспристрастным и независимым механизмом по содействию проведению расследований в отношении тех, кто несет ответственность за наиболее серьезные преступления по международному праву, совершенные в Сирийской Арабской Республике с марта 2011 года, и их судебному преследованию, созданным Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, в частности предоставлять в его распоряжение соответствующую информацию и документацию;

11.2. призывает Совет Безопасности Организации Объединенных Наций передать вопросы, связанные с ситуацией в Сирии, включая преступления против человечности и даже возможные факты геноцида со стороны ИГИЛ, на рассмотрение в Международный уголовный суд (МУС) на основании статьи 13(b) Римского статута МУС.

12. Будучи глубоко обеспокоена последними сообщениями о применении химического оружия в Алеппо 24 ноября 2018 года, Ассамблея:

12.1. самым решительным образом осуждает применение химического оружия кем бы то ни было при любых обстоятельствах, подчеркивая, что любое применение химического оружия является недопустимым и противоречит международным нормам и стандартам, включая Конвенцию 1997 года о запрещении химического оружия, ратифицированную 192 государствами, включая Сирию;

12.2. считает императивно важным обеспечить, чтобы лица, виновные в применении химического оружия, были установлены и понесли ответственность, а также в полной мере поддерживает работу Организации по запрещению химического оружия (ОЗХО).

13. Кроме того, Ассамблея подчеркивает, что ответственность за кризис, связанный с сирийскими беженцами, несут не только соседние и европейские государства, но и все международное сообщество. Она выражает искреннюю признательность за масштабные усилия, предпринятые соседними государствами – Ливаном, Иорданией, Турцией и Ираком – с целью приема сирийских беженцев в соответствии с резолюцией 2224 (2018) "Гуманитарное положение беженцев в соседних с Сирией странах", еще раз обращается с призывом к государствам-членам Совета Европы:

13.1. увеличить финансовые взносы в поддержку реализуемого Организацией Объединенных Наций Регионального плана помощи беженцам и повышения устойчивости с целью покрытия финансовых потребностей для поддержки усилий, предпринимаемых на национальном уровне Турцией, Ливаном, Иорданией и Ираком;

13.2. добиться более реального распределения ответственности посредством осуществления программ переселения и других форм легальной адмиссии беженцев из региона в свои страны;

13.3. использовать все имеющиеся дипломатические средства для стимулирования более справедливого распределения ответственности с государствами, не входящими в Европейский союз.

14. В заключение, Ассамблея заявляет, что она полностью разделяет цель, провозглашенную Организацией Объединенных Наций – положить конец страданиям сирийского народа и найти

Резолюция 2298 (2019)

стабильное мирное решение конфликта на основе широкого политического процесса, возглавляемого Сирией и направленного на создание многоэтнического общества с участием всех религиозных и этнических групп в Сирии, а также позволяющего удовлетворить законные чаяния сирийского народа.



Резолюция 2299 (2019)¹
Предварительное издание

Политика и практика отказа в доступе на территорию государств-членов Совета Европы

Парламентская ассамблея

1. В целях контроля миграционных потоков и управления ими государства-члены Совета Европы значительную часть своих усилий сосредоточили на охране границ. В этом контексте отказ в доступе на территорию и выдворение без какой-либо индивидуальной оценки потребностей в защите стали задокументированным явлением на европейских границах, а также на территории "внутренних" государств-членов. Поскольку такая практика получила широкое распространение, а в некоторых странах приобрела системный характер, такого рода отказы в доступе на территорию можно рассматривать как элемент национальной политики, а не как случайные действия. Наибольшая угроза, связанная с отказом в доступе на территорию – это опасность принудительной высылки, то есть отправки лица туда, где оно может подвергнуться преследованиям по смыслу Конвенции Организации Объединенных Наций о статусе беженцев 1951 года, или же бесчеловечному или унижающему достоинство обращению по смыслу Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5, "Конвенция").

2. Именно поэтому Европейский суд по правам человека, например в своем постановлении по делу "*Hirsi Jamaa против Италии*" (обращение № 27765/09), а также по делу "*N.D и N.T против Испании*" (обращения №№ 8675/15 и 8697/15), требует проводить индивидуальную оценку потребностей в защите и обеспечения безопасности репатрианта, с тем чтобы не допустить нарушения Статьи 3 Европейской конвенции о правах человека, а также запрета на коллективную высылку, закрепленного в статье 4 Протокола № 4 к Конвенции (СЕД № 46). Отказ в доступе на территорию происходит, в частности, на границах Европейского союза, что по крайней мере отчасти является следствием недостатков действующего Дублинского регламента, а также провала попыток обеспечить справедливое распределение ответственности в Европе.

3. Отказ в доступе на территорию имеет место в тех случаях, когда иммигранты большими группами пытаются проникнуть на территорию какого-либо государства-члена, зная (или предполагая), что проход через него является более "открытым", чем через другие страны, или географически оно расположено ближе к странам происхождения лиц в поиске убежища. Однако недавние данные об отказе в доступе на территорию свидетельствуют, что они имеют место там, где количество прибывающих невелико, но где национальная политика предполагает враждебное отношение к миграции в целом. Имеют место также случаи "многократного отказа в доступе" в тех случаях, когда мигрантов высылают последовательно из нескольких стран.

4. Парламентская ассамблея обеспокоена устойчиво нарастающей практикой и политикой отказа в доступе на территорию, что является очевидным нарушением прав лиц в поиске убежища и беженцев, включая право на убежище и право на защиту от принудительной высылки, которые являются

¹ *Обсуждение в Ассамблее 28 июня 2019 г. (27-е заседание) (см. док. 14909, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Тинекке Стрик). Текст, принятый Ассамблеей 28 июня 2019 г. (27-е заседание).*

См. также рекомендацию 2161 (2019).

центральным элементом международно-правовых документов, касающихся беженцев и прав человека. Учитывая серьезность происходящих при этом нарушений прав человека, Ассамблея настоятельно призывает государства-члены обеспечить надлежащую защиту лиц в поиске убежища, беженцев, иммигрантов, прибывающих на их границы, и воздерживаться таким образом от любой практики отказа в доступе на территорию, разрешать проводить независимый мониторинг и в полном объеме расследовать все сообщения об отказе в доступе на территорию.

5. Ассамблея чрезвычайно обеспокоена постоянно поступающими сообщениями и свидетельствами бесчеловечного и унижающего достоинство обращения со стороны государств-членов и их учреждений в процессе отказа в доступе на их территорию в виде запугивания, конфискации или уничтожения имущества мигрантов или даже применения силы и лишения мигрантов пищи и элементарных услуг. Отрицая факты отказа в доступе на территорию, они отрицают и такого рода бесчеловечное или унижающее достоинство обращение (иногда принимающее системный характер), и по этой причине такого рода факты рассматриваются ненадлежащим образом или не рассматриваются вообще.

6. В связи с этим Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы выполнять свои международные обязательства в этом плане, в частности обязательства, изложенные в Европейской конвенции о правах человека и касающиеся запрета на коллективную высылку и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение, а также права на доступ к процедурам предоставления убежища и запрета на принудительную высылку, установленного в Конвенции Организации Объединенных Наций о статусе беженцев.

7. Сообщения об отказе в доступе на территорию касаются действий в отношении мигрантов, которые со всей очевидностью пересекли границу и оказались на территории, а также тех мигрантов, которые находятся вблизи границы или на границе, пытаясь пересечь ее. Значительное число этих мигрантов пытались или намерены подать ходатайство о предоставлении убежища. Наиболее значительным негативным последствием такого отказа в доступе на территорию является то, что его жертвы оказываются в уязвимом положении. Отказ в доступе к надлежащей процедуре предоставления убежища предполагает, что они подвергаются опасности оказаться или задержаться в другой стране, где они также будут лишены доступа к надлежащим процедурам предоставления убежища, что создаст угрозу их принудительной высылки в какую-либо третью страну (так называемая "цепная высылка"). Однако отказ в доступе на территорию может привести и к прямому преследованию или бесчеловечному или унижающему достоинство обращению в стране, куда их возвращают или из которой они не могут бежать. Основные обязанности, предусмотренные международно-правовыми нормами, касающимися предоставления убежища, предполагают недопущение и таких ситуаций. Следствием отказа государствами-членами рассматривать сообщения о фактах недопуска на свою территорию является то, что такая практика сохраняется, лишая жертв права на эффективные средства правовой защиты и на то, чтобы призвать к ответственности власти, виновные в нарушении прав человека.

8. Для того, чтобы избежать ответственности, государства-члены все чаще пытаются не допустить пересечения мигрантами своей границы и держать их за пределами своей юрисдикции. С этой целью государства "первой линии", в частности, заключают соглашения с соседними странами, от которых требуется не допускать, чтобы мигранты покидали ее территорию в обмен на денежную компенсацию. Эти действия соседних стран, зачастую называемые "возвращением" ("pull-backs"), могут препятствовать доступу к защите для лиц в поиске убежища, задержавшихся в этой стране, если отсутствует достаточно эффективная система защиты. В случае, когда прослеживается очевидная связь между таким двусторонним сотрудничеством, отсутствием доступа к убежищу и другими нарушениями прав человека, государство-член, требующий возврата мигрантов, также несет ответственность за эти нарушения.

9. Для того, чтобы положить конец разного рода формам отказа в доступе на свою территорию, государства-члены должны активно и надлежащим образом реагировать на все сигналы и свидетельства того, что такие факты имеют место. Однако вместо этого, все больше стран склоняются к тому, чтобы не проводить независимое расследование серьезных обвинений, просто отрицать их или даже обвинять, стигматизировать и даже наказывать в уголовном порядке неправительственные организации (НПО), правозащитников и структуры гражданского общества, которые помогают мигрантам получить доступ к процедуре предоставления убежища и защите. НПО, которые

информируют о фактах отказа в доступе на территорию и пытаются расследовать такие факты и сопутствующие им нарушения прав человека, зачастую обвиняются во "вмешательстве" и преподносятся в негативном свете несмотря то, что они играют важнейшую роль, облегчая мигрантам доступ к правам и правосудию.

10. В этом плане Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы уважать роль НПО и правозащитников в соответствии со своими обязательствами, в частности, обязательствами, изложенными в рекомендации Комитета министров CM/Rec(2007)14 "Правовой статус неправительственных организаций в Европе".

11. Ассамблея также напоминает о недавно принятых документах, включая ее резолюцию 2073 (2015) и рекомендацию 2078 (2015) "Страны транзита: новые вызовы в связи с миграцией и предоставлением убежища" и резолюцию 2228(2018) и рекомендацию 2136(2018) "Правозащитные последствия "внешнего измерения" проводимой Европейским союзом политики предоставления убежища и миграционной политики: не на виду, значит без прав?", а также о состоявшемся в июне 2018 года чрезвычайном обсуждении обязанности спасать людей на море, в ходе которого была отмечена важнейшая работа НПО в Средиземноморье и необходимость предоставить им возможность продолжать свои спасательные операции. Ассамблея также ссылается на заявление Комиссара Совета Европы по правам человека в отношении увеличения числа административных барьеров, с которыми приходится сталкиваться правозащитникам.

12. В свете изложенного Парламентская ассамблея настоятельно призывает государства-члены:

12.1. в отношении пограничного контроля:

12.1.1. воздерживаться от любых мер или политики, которые приводят к отказу в доступе на территорию или коллективной высылке, поскольку это ведет к нарушению основных прав, предусмотренных в международном законодательстве о предоставлении убежища, в частности права на убежище, права на защиту от принудительной высылки и права на доступ к процедуре получения убежища;

12.1.2. воздерживаться от любых проявлений насилия в отношении мигрантов и мер, лишающих их возможности удовлетворять базовые потребности, такие как пища, вода и экстренная медицинская помощь;

12.1.3. обеспечить независимый и стабильный мониторинг мероприятий, связанных с пограничным контролем, что является исключительно важным для того, чтобы положить конец (силовым) мерам, имеющим цель воспрепятствовать доступу на территорию страны, предоставив независимым органам и НПО доступ во все приграничные районы, а также предоставив независимым органам доступ ко всем материалам видеонаблюдения на границах, и эффективно рассматривая сообщения и жалобы мигрантов и НПО, обеспечивая достаточную независимость;

12.1.4. сочетать расследование происшествий с мерами по защите предполагаемых жертв вплоть до завершения расследования. Следует принять превентивные меры против применения неофициальных процедур принудительного возвращения, включая стандартные процедуры на границах и ясные правила поведения;

12.1.5. стимулировать и поддерживать правовые исследования, а также журналистские расследования и получение достоверной информации из признанных, уважаемых международных и неправительственных организаций как инструментов точного информирования населения, а не полагаться на необоснованные сообщения, слухи и дезинформацию. Спутниковые и цифровые данные позволяют регистрировать случаи, которые требуют расследования со стороны официальных беспристрастных органов;

12.1.6. выполнять постановления национальных судов и Европейского суда по правам человека, включая их обеспечительные меры, в связи с фактами отказа в доступе на

территорию, в убежище или даже в доступе к процедуре получения убежища, выполнить рекомендации национальных независимых органов, таких как омбудсмены;

12.1.7. ввести и/или доработать программы обучения сотрудников полиции, сделав акцент на том, что охрана границ и наблюдение за ними должны осуществляться при полном соблюдении международных обязательств в отношении прав отдельных лиц на защиту, информацию, правовую помощь и на недопущение произвольного лишения свободы;

12.2. в отношении служб, действующих на границах:

12.2.1. увеличить средства, выделяемые пограничным службам для того, чтобы они имели возможность оказывать надлежащие услуги беженцам, лицам в поиске убежища и мигрантам, прибывающим на национальную границу, независимо от их статуса вплоть до осуществления надлежащих процедур;

12.2.2. обеспечить на границах предоставление мигрантам информации об их правовом статусе, в том числе о праве ходатайствовать о получении международной защиты (закрепленном в Статье 8 Директивы о процедурах предоставления убежища), на понятных для них языках, включая устный перевод (при необходимости, используя возможности дистанционного перевода с использованием служб, доступных в сети Интернет), с учетом особых трудностей, с которыми сталкиваются уязвимые группы, такие как дети и травмированные лица, а также неграмотные;

12.2.3. обеспечить устный перевод на границах и в течение всего периода приема и медицинского осмотра, регистрации и обработки ходатайств о предоставлении убежища, а также немедленно прекратить любые действия, вынуждающие мигрантов подписывать непонятные им документы, в результате чего они могут поверить, что подписали ходатайство о предоставлении убежища, тогда как речь идет о документах о депортации;

12.3. в отношении правовой помощи:

12.3.1. обеспечить мигрантам возможность ходатайствовать о предоставлении защиты на границах, о получении правовой помощи, а также доступной и понятной информации в отношении их правового статуса, учитывая особую ситуацию уязвимых категорий людей;

12.3.2. разрешить НПО оказывать помощь в местах, где, по сообщениям, имели место нарушения прав человека (в частности, в транзитных зонах и вдоль границ);

12.4. в отношении медицинской и психологической помощи:

12.4.1. обеспечивать надлежащий доступ к медицинским услугам и медицинской помощи на границах, а также непосредственно после перевозки в центры по приему, обеспечивая постоянное присутствие медицинского персонала, и действуя с учетом особых потребностей уязвимых групп населения, таких как дети, травмированные лица и беременные женщины;

12.4.2. создать условия для объективной проверки официальных показаний, свидетельствующих о физическом насилии со стороны сотрудников пограничных служб;

12.4.3. предоставить доступ к психологической поддержке лицам в поиске убежища, особенно детям, которые часто страдают от многочисленных травмирующих событий по прибытии в Европу. К оказанию поддержки следует привлекать в качестве партнеров психологов, сотрудничающих с НПО, учитывая богатый опыт сетей международных НПО, работающих с мигрантами, и имеющиеся у них экспертные знания;

12.5. в отношении НПО:

12.5.1. считать НПО партнерами и воздерживаться от любых действий, которые могли бы помешать их легитимным действиям, направленным на спасение жизни людей;

12.5.2. воздерживаться от обвинительной риторики в отношении НПО, оказывающих помощь мигрантам, а также от принятия любых мер, предполагающих уголовное наказание, стигматизацию или выставление в невыгодном свете лиц и НПО, оказывающих гуманитарную помощь беженцам, лицам в поиске убежища и мигрантам и защищающих их права; властям предлагается восстановить атмосферу, благоприятствующую их работе;

12.5.3. расследовать сообщения о нарушениях НПО национальных законодательных и нормативных положений в независимых судах для вынесения решений и санкций, которые должны применяться лишь при наличии убедительных доказательств с соблюдением принципа пропорциональности и на основе четких правовых критериев.

13. При оказании помощи и услуг, а также при реализации стратегий и процедур, изложенных выше в подпунктах 12.1-12.4, государства-члены должны обеспечить учет гендерных факторов и надлежащим образом учитывать особо уязвимое положение женщин и девочек. Им следует также обеспечить ознакомление всех, кто связан с прибытием мигрантов, с юридически обязывающими стандартами, такими как Конвенция Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ №210), Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми (СДСЕ №197) и Конвенция Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений, а также их применение на всех этапах этого процесса.

14. В связи с сотрудничеством с государствами по вопросам управления границами Ассамблея настоятельно призывает государства-члены не заключать соглашения об удержании мигрантов на одной стороне национальных границ, где их жизнь и права человека могут оказаться под угрозой, обязывая их оставаться там, где им приходится жить в нечеловеческих условиях, где практически отсутствуют услуги или где они могут быть произвольно лишены свободы и где они лишены права ходатайствовать о предоставлении убежища и права на защиту от принудительной высылки.

15. Парламентская ассамблея еще раз настоятельно призывает государства-члены, особенно членов Европейского союза и участников Шенгенской зоны, улучшить функционирование механизмов переселения, которые имеют ключевое значение для снижения нагрузки на пограничные европейские страны, и избежать переполненности, ненужного лишения свободы и неприемлемых условий содержания лиц в поиске убежища. В то же время и по тем же причинам следует считать более приоритетной интеграцию защищаемых лиц, включая предоставление правового статуса на других основаниях, распространение наиболее эффективных методов работы, применяемых в странах, где такие методы зарекомендовали себя весьма положительно.

16. Ассамблея настоятельно призывает все государства-члены Европейского союза воздерживаться от запрета доступа на свою территорию или соучастия в возвращении на своих внешних или внутренних границах. В соответствии со своими обязанностями по пересмотренной Директиве по процедурам предоставления убежища и указаниями Европейского бюро поддержки в сфере убежища (EASO) и Европейской службы пограничной и береговой охраны (FRONTEX) им следует инициативно информировать прибывающих на их внешние границы мигрантов о возможности подать заявление о предоставлении международной защиты и обеспечить доступ к правовой помощи и предоставление официального представителя. НПО, оказывающим консультативную и правовую помощь, следует предоставить доступ к пунктам пересечения границы и центрам содержания мигрантов на границе, а также к самим содержащимся там мигрантам.

17. Ассамблея настоятельно призывает FRONTEX укрепить свой внутренний механизм информирования о фактах нарушений прав человека, происходящих в ходе операций, возглавляемых и координируемых FRONTEX. В тех случаях, когда нарушения прав человека или обязательств по международной защите носят серьезный характер или могут повторяться, исполнительный директор

агентства должен приостановить или прекратить такие операции в соответствии со статьей 25 (4) Регламента (EU) 2016/1624 от 14 сентября 2016 года об охране европейских границ и побережья. Еще раз напоминая о рекомендации, принятой Консультативным форумом FRONTEX, Парламентская ассамблея настоятельно призывает FRONTEX немедленно приостановить свои операции на венгерско-сербской границе ввиду систематических нарушений прав человека в транзитных зонах, подтвержденных Европейским судом по правам человека в своем постановлении "*Ilias u Ahmed против Венгрии*".

18. И, наконец, Ассамблея настоятельно призывает Европейскую комиссию:

18.1. обеспечить, чтобы государства-члены незамедлительно прекратили практику и политику отказа в доступе на территорию и коллективную высылку, активно и эффективно реагируя на нарушения Статьи 3 Европейской конвенции о правах человека, Статьи 4 Протокола № 4 к Конвенции и Статьи 33 Конвенции ООН о статусе беженцев, а также положений документов Европейского союза, касающихся предоставления убежища, и эффективно расследовать сообщения о незаконных действиях государств-членов;

18.2. создать механизм систематического, независимого и транспарентного мониторинга соблюдения политики и практики управления границами, соответствующий положениям документов Европейского союза о предоставлении убежища, статьям 18 и 19 Хартии основных прав Европейского союза, Шенгенского пограничного кодекса и директивы Европейского союза о репатриантах, а также начать там, где это необходимо, процедуры констатации нарушений;

18.3. разработать руководство о том, как сочетать пограничный контроль с гарантией доступа к защите, и оказать государствам-членам помощь в выполнении этого руководства;

18.4. увязать требования соблюдения прав человека с использованием финансовых средств Европейского союза для деятельности, связанной с предоставлением убежища, миграцией и управлением границами, а также осуществлять мониторинг правильности использования этих финансовых средств государствами-членами.