



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
15 January 2019
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Сороковая сессия

25 февраля – 22 марта 2019 года

Пункты 3 и 5 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

Правозащитные органы и механизмы

Вторая сессия Форума по вопросам прав человека, демократии и верховенства права*

Доклад Председателя

Резюме

В соответствии с резолюциями Совета по правам человека 28/14 и 34/41 Форум по вопросам прав человека, демократии и верховенства права был проведен в Женеве 22 и 23 ноября 2018 года и был посвящен теме «Парламенты – поборники прав человека, демократии и верховенства права». В настоящем докладе содержатся резюме дискуссий, выводы и рекомендации Форума.

* В связи с обстоятельствами, не зависящими от представителя, было решено издать настоящий доклад после стандартной даты его опубликования.



I. Введение

1. В своей резолюции 28/14 Совет по правам человека учредил Форум по вопросам прав человека, демократии и верховенства права «в качестве платформы для поощрения диалога и сотрудничества по вопросам, касающимся взаимосвязи между этими областями», и «выявления и анализа наилучшей практики, вызовов и возможностей для государств в их усилиях по обеспечению уважения прав человека, демократии и верховенства права». В своей резолюции 34/41 Совет постановил, что темой второй сессии Форума будет тема «Парламенты – поборники прав человека, демократии и верховенства права».
2. Вторая сессия Форума состоялась 22 и 23 ноября 2018 года в Женеве.
3. В соответствии с резолюцией 28/14 Совета по правам человека Председатель Совета назначил Председателем второй сессии Форума Генерального секретаря Межпарламентского союза (МПС) Мартина Чунгонга.
4. Аннотированная предварительная повестка дня¹ Форума была подготовлена под руководством Председателя при участии соответствующих заинтересованных сторон². Настоящий доклад был подготовлен Председателем и содержит резюме дискуссий, а также рекомендации.
5. В работе Форума приняли участие представители государств, национальных и региональных парламентов, парламентских ассоциаций, специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, региональных и межправительственных органов, национальных правозащитных учреждений и неправительственных организаций. В нем также приняли участие более 60 членов парламентов из всех регионов мира.

II. Открытие Форума

6. В своем вступительном слове заместитель Председателя Совета по правам человека посол и Постоянный представитель Руанды Франсуа Ксавье Нгарамбе отметил, что в резолюции 28/14 Совета подчеркивается важность диалога по вопросам, касающимся прав человека, демократии и верховенства права, и признается ценность обмена наилучшей практикой, вызовами и возможностями для государств в их усилиях по обеспечению уважения прав человека, демократии и верховенства права и важность дальнейшего изучения взаимозависимости этих трех областей и взаимоусиливающих связей между ними. Он напомнил, что в резолюции Совета 34/41 подчеркиваются «важность эффективных, транспарентных и подотчетных законодательных органов и их основополагающая роль в деле поощрения и защиты прав человека, демократии и верховенства права». Г-н Нгарамбе с удовлетворением отметил, что многие нынешние и бывшие парламентарии прибыли со всего мира, чтобы поделиться своим опытом. Он отметил, что такое участие отвечает резолюциям Совета и резолюции 72/278 Генеральной Ассамблеи, в которой приветствуется включение парламентариев в состав национальных делегаций, посещающих крупные совещания Организации Объединенных Наций. Он подчеркнул, что укрепление парламентов для поощрения ими прав человека, демократии и верховенства права, должно быть одной из важнейших целей любого демократического общества, стремящегося к подотчетности, инклюзивности и уважению прав человека. Он заявил, что Совет высоко ценит взаимодействие с парламентами и парламентариями. Он подтвердил приверженность Совета защите прав и жизни лиц, сотрудничающих с Организацией Объединенных Наций и ее механизмами в области прав человека, и осуждение Советом актов запугивания или репрессий в отношении таких лиц и групп.

¹ A/HRC/FD/2018/1.

² Материалы, полученные в ответ на призыв к представлению материалов, размещены на веб-сайте www.ohchr.org/democracyforum.

7. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека Мишель Бачелет приветствовала решение Совета провести этот Форум и предоставить возможность обсудить и предложить пути более эффективного осуществления прав человека и укрепления демократии и систем обеспечения верховенства права. Она отметила, что демократию нельзя рассматривать в отрыве от верховенства права и прав человека и что она нуждается в транспарентных и подотчетных учреждениях, включая парламенты. Легитимность этих институтов зависит от соблюдения принципов верховенства права и уважения прав человека. Признавая, что демократическая практика и форма демократических институтов могут различаться в зависимости от контекста, она отметила, что основные ценности равенства, справедливости, человеческого достоинства и прав человека являются универсальными. Эти основополагающие ценности, составляющие основу демократии, закреплены во Всеобщей декларации прав человека, семидесятая годовщина принятия которой отмечается в 2018 году, и в имеющих обязательную силу основных документах по правам человека. Эти ценности составляют основу любой демократии и расширяют права и возможности каждого. Верховный комиссар назвала парламенты национальными дискуссионными палатами, в которых следует свободно выражать свои идеи. Она говорила о важной роли парламентов, в том числе в деле пристального контроля за деятельностью исполнительной власти и ограничения ее полномочий. Парламенты должны представлять все общество, включая меньшинства, и принимать во внимание различные потребности всех членов общества. Верховный комиссар особо отметила права парламентариев и упомянула о более чем 500 случаях нарушений прав человека парламентариев, зафиксированных МПС в 2017 году. Она призвала парламенты защищать гражданское пространство и отметила, что правительства часто закрывают возможности для гражданского участия и используют законодательные инструменты для ограничения иностранного финансирования организаций гражданского общества и контроля за их регистрацией или для введения чрезмерных ограничений. Она приветствовала сотрудничество между парламентами и национальными правозащитными учреждениями, организациями гражданского общества, средствами массовой информации и судебной системой. Призывая участников изучить пути восстановления парламентами доверия к демократическим институтам, Верховный комиссар обратилась к парламентам с призывом поощрять уважение, диалог и компромисс, исключив возможность для дискриминационной и ксенофобской риторики. Говоря о миграции, она заявила, что парламенты принимающих стран и стран происхождения могут сотрудничать в разработке рамок политики путем решения соответствующих проблем в области прав человека и верховенства права, содействия изменению ложной риторики ненависти и реформирования механизмов управления миграцией, с тем чтобы помочь мигрантам вносить свой вклад в жизнь общества. В заключение она призвала парламентариев содействовать претворению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года в практические национальные стратегии и законодательство.

8. Председатель второй сессии Форума и Генеральный секретарь МПС Мартин Чунгонг предложил участникам поразмышлять над нынешними вызовами, включая угрозы демократии и правам человека, отсутствие терпимости или симпатии к «другим» и распространение лжесловесий в социальных сетях. Преодоление сегодняшних вызовов должно начинаться с признания того, что демократия несовершенна, непредсказуема и имеет присущие ей недостатки. Демократическая система часто реагирует медленно, а инклюзивный и консультативный характер демократии требует больших затрат времени. Тем не менее г-н Чунгонг заявил, что демократия остается единственным реальным способом свободного объединения людей вокруг общего дела, единственной системой управления, допускающей исправление собственных ошибок и подотчетность, и единственной платформой для выражения несогласия. Он подчеркнул, что парламенты должны быть отражением общества, при этом половина парламентариев должны быть женщинами и в парламентах должны быть надлежащим образом представлены все слои общества. Он призвал парламентариев опираться не на эмоции, а на факты. Важнейшее значение имеет этический политический диалог, и для обоснования политики и решений следует ответственно подходить к использованию данных. Говоря о моральной и правовой недопустимости разжигания ненависти, он отметил токсичную и клеветническую

атмосферу современных политических дискуссий и призвал парламентариев воздерживаться от использования языка ненависти и изобличать тех, кто полагается на подобную риторику для достижения своих политических целей. Он призвал парламентариев содействовать беспристрастным журналистским расследованиям и рассмотреть вопрос о принятии законов, определяющих роль социальных сетей в борьбе с лженавостями. Он заявил, что парламенты должны: защищать свободу выражения мнений, включая свободу парламентариев, с тем чтобы они могли выполнять свою работу, не опасаясь репрессий; защищать пространство для политической оппозиции; создавать условия для процветания гражданского общества; и прививать демократические ценности, такие как равенство, взаимопонимание, терпимость и способность идти на компромисс. Г-н Чунгонг упомянул об ответственности парламентариев за обеспечение того, чтобы принятие политических решений не находилось под контролем групп экономических интересов. Он подчеркнул, что демократия предполагает достижение результатов, которые способствуют равенству, уважению и человеческому достоинству и защищают планету. Он упомянул о роли парламентов в урегулировании кровопролитных конфликтов и в реагировании на вызовы, создаваемые социальными сетями. Он призвал парламентариев к самоанализу и более открытому поведению, с тем чтобы лучше реагировать на потребности людей. Он положительно отозвался об участии парламентариев в работе правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций. Отмечая семидесятую годовщину принятия Всеобщей декларации прав человека, г-н Чунгонг сказал, что ценности, сформулированные в Декларации, сохраняют свою актуальность и значимость. В ходе 139-й Ассамблеи МПС парламентарии подтвердили свою приверженность Декларации. В заключение он выразил надежду на то, что Форум высветит позитивные примеры и опыт парламентского участия в решении вопросов прав человека. Он также выразил надежду на то, что Форум будет способствовать повышению синергии между парламентами и правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций.

III. Парламенты как ключевые субъекты поощрения прав человека, демократии и верховенства права

A. Дискуссии

9. Обсуждение пункта 2 повестки дня проходило под руководством г-на Чунгонга. В дискуссии приняли участие Мюррей Хант, директор Центра по вопросам верховенства права им. Бинэма Британского института международного и сравнительного права; Кинли Ом, бывший член Национальной ассамблеи Бутана; Жамила Деббеш Ксикси, член Ассамблеи народных представителей Туниса; и Нассиру Бако Арифари, член Национальной ассамблеи Бенина и член Комитета МПС по правам человека парламентариев. В ходе обсуждений были рассмотрены проблемы, с которыми сталкиваются парламенты при выполнении своих функций и в деле поощрения прав человека, демократии и верховенства права. Участники также рассмотрели вопрос о дискриминации и структурном неравенстве, влияющих на способность женщин и групп, подвергающихся маргинализации или дискриминации, участвовать в работе парламентов и баллотироваться на парламентские посты. Участники поделились соображениями об обеспечении осуществления прав человека парламентариев как необходимой предпосылке поощрения прав человека, демократии и верховенства права.

10. Г-н Хант коснулся роли парламентов в обзоре законодательства на предмет его соответствия правам человека и принципам верховенства права в рамках системы комитетов и в ходе пленарных прений. Благодаря этому обзору парламенты могут выявлять конструктивные возможности для укрепления верховенства права и выполнения обязательств государства в области прав человека. Он также подчеркнул ключевую роль парламентов в предотвращении нарушений прав человека и верховенства права путем формирования надлежащей правовой базы и создания национальных механизмов по обеспечению прав человека. Он рассказал о своей

работе в качестве юридического советника Объединенного комитета по правам человека парламента Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и привел примеры надзорной работы, проделанной Комитетом. Он изложил проблемы, с которыми сталкиваются парламенты, включая потребность в помощи экспертов по вопросам политики и экспертов по вопросам верховенства права, а также в непрерывной профессиональной подготовке парламентариев. Другая проблема заключается в необходимости получения от правительства достаточной информации для эффективного и тщательного анализа законодательства. Г-н Хант также призвал к всестороннему учету прав человека в работе парламентов и заявил, что парламентские комитеты по правам человека должны поощрять другие парламентские комитеты к включению вопросов прав человека и верховенства права в свою работу. В заключение г-н Хант заявил, что было бы полезно разработать рабочее глобальное определение понятия «верховенство права». Он сослался на Европейскую комиссию «Демократия через закон» (Венецианская комиссия)³, которая разработала практическую концепцию верховенства права, и на контрольный перечень вопросов по верховенству права, согласованный 47 государствами – членами Совета Европы. Он высказался за то, чтобы процесс Венецианской комиссии был воспроизведен на международном уровне в целях достижения глобального консенсуса в отношении значения принципа верховенства права и способов его реализации.

11. Г-жа Ом рассказала о различных методах, с помощью которых Национальная ассамблея Бутана осуществляет свою надзорную деятельность. Она остановилась на работе парламентского Комитета по правам человека, направленной на обзор существующих законов и политики в области прав человека, вынесение рекомендаций в отношении поправок и внесение предложений о новых законопроектах. Она подробно рассказала о посещениях членами этого комитета мест содержания под стражей в целях расследования предполагаемых нарушений прав человека. Она описала рекомендации в отношении передовой практики, вынесенные по итогам таких посещений. Этот процесс привел к принятию важнейшего законодательства, обеспечивающего соблюдение принципа верховенства права и прав человека в том, что касается условий содержания под стражей. Г-жа Ом заявила, что парламентский Комитет по правам человека наилучшим образом подходит для выполнения работы по внесению поправок в законодательство и обеспечению соблюдения прав человека. Она также упомянула проект, обеспечивающий связь парламента с населением через Интернет, что является полезным шагом с учетом сложных географических условий в этой стране. Она отметила, что двумя из наиболее сложных аспектов парламентского надзора являются нехватка ресурсов и отсутствие последовательности. Национальное собрание Бутана разработало стратегический план развития для проведения оценки потребностей в повышении квалификации, сотрудничества с международными парламентскими учреждениями и устранения пробелов в потенциале. Г-жа Ом указала на недостаточную представленность в Национальном собрании женщин. Она заявила, что учет гендерной проблематики имеет ключевое значение не только для достижения гендерного равенства, но и для эффективного надзора, и ответственность в этом плане несут как мужчины, так и женщины-парламентарии. Она напомнила, что эффективный надзор требует сочетания четко прописанных полномочий, достаточных парламентских ресурсов и желания и приверженности парламентариев. Нехватка ресурсов является одной из самых серьезных проблем для эффективного надзора, равно как и необходимость в некоторых случаях отдавать приоритет не национальным вопросам, а вопросам, касающимся избирательных округов. В заключение она представила рекомендации по совершенствованию парламентского надзора: парламентский надзор должен быть одним из приоритетов, мандат и возможности надзора должны быть усилены, а для его укрепления парламентарии должны заручиться общественной поддержкой.

12. Г-жа Ксикси отметила недавние прения в тунисском парламенте по поводу законопроекта о расовой дискриминации. Она напомнила, что некоторые рассматривали это законодательство как угрозу демократии, которая может

³ Report on the Rule of Law (CDL-AD(2011)003rev); см. [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e).

способствовать возникновению разногласий, но, несмотря на это, гражданское общество продолжало настаивать на его принятии. Г-жа Ксикси заявила, что она приложила все усилия для защиты законопроекта в ходе парламентских дебатов, и 9 октября 2018 года этот законопроект был принят. Подчеркивая представительный характер парламента, г-жа Ксикси заявила, что среди членов парламента необходимо обеспечить этническое, религиозное и гендерное разнообразие. Она подчеркнула необходимость инклюзивного подхода, с тем чтобы в ходе парламентских прений и принятия решений были услышаны все голоса. Она объяснила, как ей удалось убедить других парламентариев в актуальности закона о борьбе с расовой дискриминацией в свете ее собственных взаимопересекающихся отличительных особенностей как чернокожей женщины арабского, мусульманского, средиземноморского и тунисского происхождения. Она рассказала о своей деятельности в качестве председателя женской инициативной группы Панафриканского парламента и о своей работе по поощрению прав чернокожего населения в Тунисе. Г-жа Ксикси рассказала о том, как, будучи членом парламентарского комитета по здравоохранению, она содействовала доступу к медицинскому обслуживанию и социальной помощи. Она подчеркнула, что парламентарии должны защищать права тех, кого они представляют, в том числе путем принятия правовых мер для защиты уязвимых групп населения. Она отстаивала необходимость борьбы с дискриминацией, открыто высказываясь и защищая тех, кого она затрагивает. В заключение она рекомендовала обеспечить представленность разнообразных и уязвимых групп в парламенте, участие всех заинтересованных сторон в деятельности по поощрению прав человека и организацию подготовки парламентариев по вопросам прав человека.

13. Г-н Арифари рассказал о работе Комитета МПС по правам человека парламентариев. Он заявил, что для защиты верховенства права и прав человека своих избирателей парламентарии должны пользоваться своими собственными правами человека. В 2017 году Комитетом, уполномоченным рассматривать жалобы о предполагаемых нарушениях прав человека парламентариев, было рассмотрено 507 случаев в 41 стране. Для обращения в Комитет не требуется исчерпания внутренних средств правовой защиты. Он отметил, что Комитету оказывает поддержку техническая группа, которая проводит предварительные расследования. Соответствующим органам в странах парламентариев были направлены вопросы. Он пояснил, что Комитет работает в закрытом режиме, но его решения предаются гласности и одобряются МПС в целом через его Руководящий совет. Комитет направляет миссии по расследованию в соответствующие страны для защиты прав парламентариев, в том числе в тех случаях, когда последние привлекаются к судебной ответственности. Комитет отслеживает случаи до тех пор, пока они не урегулированы. Роль Комитета заключается не в том, чтобы наказать виновных, а в том, чтобы вступить в диалог в целях удовлетворительного урегулирования соответствующего вопроса. В заключение г-н Арифари рассказал о случаях, когда парламентарии, получившие поддержку Комитета, смогли продолжить свою работу и занимали должности премьер-министра, председателя парламента или президента либо переизбрались в парламента.

14. В ходе последовавших обсуждений участники подчеркнули, что государствам следует поощрять полное осуществление прав человека, в частности права на свободу мнений и их свободное выражение, ассоциации и мирных собраний, в качестве необходимого условия для обеспечения демократии и верховенства права. Они также отметили, что государствам следует включать образование в области прав человека и гражданственности в программы общего и профессионального образования и подготовки. Участники напомнили о важной роли парламента в защите прав человека и подчеркнули роль парламента в обеспечении включения международных обязательств в национальное законодательство. Они призвали парламента принимать участие в универсальном периодическом обзоре и работе других международных правозащитных механизмов. Участники также признали, что парламента и парламентарские организации играют важнейшую роль в осуществлении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Упомянулась способность парламента применять превентивный и упреждающий подход к вопросам прав человека, а также необходимость рассмотрения парламентами предлагаемого

законодательства на предмет его соответствия стандартам в области прав человека и участия в рассмотрении вопросов прав человека всех парламентариев, независимо от принадлежности к той или иной политической партии. Участники также обсудили роль омбудсменов в осуществлении мониторинга защиты прав человека, защиты данных и функционирования судов и государственных органов, а также в выявлении неоднозначных положений в законодательстве, рассмотрении жалоб и оценке недостатков законодательства.

15. Говоря о защите прав парламентариев и рисках, с которыми сталкиваются парламентарии, участники заявили, что парламентарии должны иметь возможность свободно выполнять свою работу и не подвергаться, среди прочего, угрозам, преследованиям и насилию. Средства массовой информации и гражданское общество должны защищать парламентариев. Другие участники признали, что парламентарии не стоят выше закона. Некоторые участники настоятельно призвали парламенты и правительства рассматривать гражданское общество в качестве подлинного партнера. Неоднократно подчеркивалась необходимость подготовки сотрудников исполнительной власти и парламентариев по вопросам прав человека. В качестве одного из важнейших элементов укрепления потенциала парламентов было отмечено обеспечение ресурсов, информации, подготовки кадров и поддержки. Кроме того, участники говорили о необходимости межпарламентского сотрудничества в целях обмена передовым опытом и оказания поддержки. Участники говорили о расширении знаний о правах человека среди всех парламентариев. Подчеркивалась роль парламентариев в осуществлении эффективного надзора и обеспечении эффективного управления с учетом правозащитного подхода. В связи с этим особое внимание было уделено надзору за бюджетными ассигнованиями, поскольку парламентариям следует обеспечивать учет прав человека и гендерных аспектов в процессе подготовки государственного бюджета.

16. Участники подчеркнули важность обеспечения многообразия и полной представленности в парламентах, в том числе путем устранения дисбаланса между мужчинами и женщинами, причем в некоторых случаях за счет использования квот. Парламенты должны отражать мнения всех членов общества. Было отмечено, что гендерное равенство имеет ключевое значение во всех органах власти и парламентах. Участники говорили о важности создания женской парламентской сети взаимной поддержки. Подчеркивалась также важность работы молодежи в качестве парламентариев.

17. Была подчеркнута важнейшая роль парламентских комитетов по правам человека. Участники заявили, что парламенты должны иметь комитеты и подкомитеты, занимающиеся вопросами прав человека, и формировать культуру прав человека, с тем чтобы она стала частью парламентских прений. По мнению участников, национальные механизмы осуществления, представления докладов и последующей деятельности являются полезным инструментом для содействия осуществлению рекомендаций международных правозащитных механизмов.

18. Отвечая на некоторые вопросы, касающиеся подготовки парламентариев в области прав человека, участники дискуссионной группы заявили, что все парламенты должны обеспечивать укрепление потенциала парламентариев в области прав человека. Они также предложили парламентам развивать более тесные связи с гражданским обществом. Участники дискуссии говорили о важности широкого политического участия и многообразия в парламентах, при котором парламентарии представляют все слои общества.

В. Рекомендации

19. **Государствам следует наращивать потенциал парламентов в целях обеспечения соответствия законодательства международным обязательствам в области прав человека. Это включает предоставление парламентариям достаточной информации в процессе тщательного изучения законодательства,**

в том числе, если это возможно, в форме оценки его воздействия на права человека и верховенство права.

20. Государствам следует устранять проблемы, с которыми парламенты сталкиваются в процессе выполнения своих функций и, следовательно, в деле поощрения прав человека, демократии и верховенства права, путем предоставления парламентариям достаточных людских и технических ресурсов и организации подготовки в области прав человека. Для оказания поддержки парламентариям и предоставления им возможности систематически выявлять ключевые вопросы, касающиеся прав человека и верховенства права, и ставить их перед исполнительной властью следует привлекать сотрудников, обладающих опытом в области прав человека.

21. Парламентарии должны требовать от исполнительной власти отчитываться о воздействии мер, политики и практики на права человека. Это включает в себя запрос у правительства разъяснений относительно воздействия законопроектов на права человека и верховенство права, а также обеспечение оценки соблюдения прав человека в каждом законодательном акте на протяжении всего законодательного процесса.

22. Парламентарии должны играть ведущую роль в осуществлении рекомендаций международных правозащитных механизмов и последующей деятельности в связи с ними. Они должны призывать к созданию национального механизма по осуществлению, представлению докладов и последующей деятельности, участвовать в работе такого механизма и обеспечивать комплексный подход к осуществлению рекомендаций правозащитных механизмов, в том числе посредством разработки национальных планов действий в области прав человека.

23. Парламентам следует создавать комитеты, подкомитеты и фракции по вопросам прав человека. В парламенте должна быть сформирована правозащитная культура, и вопросы прав человека должны стать частью общеполитических дебатов. Парламентарии должны обеспечить, чтобы бюджеты анализировались с точки зрения прав человека, были всеохватными и справедливыми и учитывали потребности всех людей.

24. Поскольку демократическое управление зависит от осуществления парламентом тщательного надзора за деятельностью правительства, государства должны укреплять мандат и возможности парламента в области надзора, в том числе путем предоставления адекватных ресурсов и профессиональной поддержки. Надзор должен быть приоритетным направлением деятельности парламента и осуществляться конструктивно, систематически, непрерывно и на основе фактических данных. Парламентарии должны заручиться общественной поддержкой для расширения парламентского надзора. Правила и практика работы парламентских комитетов должны быть адаптированы для целей поддержки функции надзора.

25. Государствам следует бороться с дискриминацией и структурным неравенством, влияющими на способность представителей маргинализированных групп или групп меньшинств участвовать в работе парламента и баллотироваться в него. Им следует устранять все законодательные, физические, финансовые и культурные барьеры и рассмотреть возможность принятия временных специальных мер, таких как квоты, в целях расширения участия этих групп, с тем чтобы парламента могли более полно отражать интересы групп населения, которым они служат, и представлять их.

26. Государствам следует бороться с дискриминацией и структурным неравенством, негативно влияющими на участие женщин в политической жизни и парламентах. Им следует рассмотреть вопрос о введении временных специальных мер, таких как квоты, в целях расширения участия женщин и обеспечения надлежащего гендерного баланса.

27. Государствам, средствам массовой информации, гражданскому обществу и другим субъектам следует защищать права человека парламентариев, поддерживать парламентариев, подвергающихся угрозам, и защищать их от насилия, запугивания и репрессий. Парламентам следует принимать необходимые правовые рамки и создавать внутренние механизмы для защиты своих членов от репрессий за выполнение ими своей работы. Парламентам и их членам следует поощрять межпарламентское сотрудничество и участвовать в нем в целях мониторинга и пропаганды защиты прав парламентариев, в частности путем оказания поддержки в урегулировании дел, находящихся на рассмотрении Комитета МПС по правам человека парламентариев.

IV. Парламенты перед лицом текущих глобальных вызовов в области прав человека, демократии и верховенства права

A. Дискуссии

28. Обсуждение пункта 3 повестки дня проходило под руководством члена Национального собрания Франции Сандрин Мёрш. В дискуссии приняли участие Момоду Малькольм Яллов, член шведского Риксдага; Кимберли Стэнтон, старший сотрудник аппарата от Демократической партии, Комиссия по правам человека им. Тома Лантоса, Комитет Палаты представителей по иностранным делам, Конгресс Соединенных Штатов Америки; Жан-Поль Бриер, член Конгресса Гватемалы; и Кеннет Окот, член Национальной ассамблеи Кении. Основное внимание в ходе обсуждений было уделено мерам, имеющимся в распоряжении парламентов в свете нынешних глобальных вызовов для прав человека, демократии и верховенства права, включая вызовы, которые затрагивают демократические институты и принципы, такие как необоснованные ограничения общественных свобод, использование языка ненависти, нападения на журналистов и рост популизма. Были также рассмотрены проблемы и возможности, связанные с миграцией, и ход осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

29. Г-н Яллов обсудил проблему все более широкого использования языка ненависти и сокращения пространства для деятельности гражданского общества. Он поделился своим опытом парламентария африканского происхождения, рассказав о многочисленных препятствиях, с которыми он сталкивался на пути к тому, чтобы стать и оставаться парламентарием, включая расистские нападки и дискриминационные отношения. Г-н Яллов рассказал, что стал жертвой разжигания ненависти и что против него неоднократно использовались крайне оскорбительные фотографии, изображающие его в виде раба. Г-н Яллов шесть раз подавал на ответственного в суд, в результате чего тот получал тюремные сроки. Г-н Яллов обсудил различные правовые подходы к свободе выражения мнений в связи с использованием языка ненависти в Дании и Швеции. Говоря о свободе выражения мнений как основе демократического самовыражения, г-н Яллов подчеркнул, что она не включает право на использование языка ненависти. Он упомянул сеющую рознь риторику, используемую законодателями, в частности, в таких странах, как Соединенные Штаты Америки и Бразилия. Он выразил обеспокоенность ростом числа преступлений на почве ненависти в отношении мигрантов, нападениями на членов маргинализированных общин и увеличением числа неонацистов и фашистов. Говоря о мерах по борьбе с терроризмом, он подчеркнул, что правительства используют термин «чернокожие экстремисты» для обозначения людей, которые защищают чернокожее население от таких явлений, как насилие со стороны полиции. Этот стереотип облегчает несправедливые аресты и демонизирует тех, кто вступает в такие группы, как «Жизни чернокожих имеют значение» («Black Lives Matter»). Он отметил, что международно признанные стандарты в области прав человека должны соблюдаться всегда. Он констатировал, что язык ненависти не рождается из пустоты и что необходимо понимать роль государственной политики в формировании расистской риторики. В контексте растущей поддержки крайне правых политических

партий он заявил о необходимости защиты демократических ценностей и доступа к информации. В заключение он обратился к парламентариям с призывом использовать уважительные формулировки и отстаивать достоинство и права всех людей. Он призвал установить правила процедуры и независимый мониторинг для применения санкций к тем парламентариям, которые нарушают эти принципы.

30. Г-жа Стэнтон представила обзор работы Комиссии по правам человека им. Тома Лантоса, которой руководят два сопредседателя, представляющие основные политические партии Соединенных Штатов. Она обратила внимание на рост популизма и отметила противоречия, которые популисты создают тем, что ставят одни группы выше других. Популисты обеспокоены легитимностью одной группы, которую они называют «народом», что ведет к девальвации прав «других» лиц. Она заявила, что популизм является средством завоевания и удержания власти, которое предполагает привилегированное отношение к одним группам населения с определенными характеристиками (гражданство, этническая принадлежность, раса, религия, сексуальная идентичность, политическая принадлежность) в ущерб другим. Это ведет к тому, что те лица, которые не обладают привилегированными характеристиками, рискуют подвергнуться нарушениям прав человека. Г-жа Стэнтон рассмотрела возможные варианты действий парламентариев. Она предложила парламентариям при анализе политики и предлагаемого законодательства использовать правозащитный и антидискриминационный подходы. Если какой-либо закон или учреждение неизменно ставят какую-либо конкретную группу в неблагоприятное положение, то законодательному органу следует пересмотреть положения такого законодательства и структуру такого учреждения. Она призвала парламентариев открыто высказываться, когда жертвами становятся маргинализированные группы, и давать отпор, обращая внимание на конкретные случаи и отстаивая нормы и ценности демократии. Она заявила, что используемый парламентариями язык не должен углублять разногласия, что применяемая парламентами внутренняя практика найма сотрудников не должна быть дискриминационной по отношению к группам меньшинств, а регламент работы парламента должен способствовать проведению всесторонних, честных и информированных парламентских прений. Не следует усиливать социальные разногласия, порождаемые парадигмой «мы/они», которую пропагандируют популисты. Г-жа Стэнтон призвала парламентариев-единомышленников к совместной работе по противодействию популистским призывам и защите прав человека уязвимых групп населения. В этой связи она отметила работу МПС и Международной группы парламентариев по вопросу о свободе религии или убеждений и обратила внимание на работу Комиссии, связанную с координацией подготовки совместных писем и заявлений в критических ситуациях. В заключение г-жа Стэнтон подчеркнула, что некоторые области политики заслуживают пристального и постоянного внимания со стороны парламентариев. В этой связи она упомянула законодательство о борьбе с терроризмом и технологии слежения, а также то, как законные соображения национальной безопасности используются для легитимизации политики и практики, имеющей дискриминационные последствия.

31. Г-н Бриер рассказал о причинах миграции в Центральной Америке начиная с 1970-х годов. Он отметил, что ежегодно свою страну покидают 150 000 гватемальцев, т. е. каждый час уезжает 17 человек. Он рассказал о том, как гватемальцы, работающие в Соединенных Штатах, вносят вклад в экономику Гватемалы, делая денежные переводы, на долю которых приходится 10% валового внутреннего продукта этой страны. Сложной задачей является обеспечение того, чтобы страна прекратила зависеть от денежных переводов, равно как и создание возможностей для достойной работы в Гватемале. Г-н Бриер упомянул о своей работе в качестве Председателя Комитета Конгресса по делам мигрантов. Он рассказал о процессе подготовки Миграционного кодекса Гватемалы, в котором закреплены права человека мигрантов и применяется правозащитный подход. Он выразил признательность системе Организации Объединенных Наций за поддержку, оказанную в ходе этого процесса. Конгрессу Гватемалы потребовалось семь недель для принятия этого кодекса в 2016 году. Одно из его положений привело к созданию Национального института по вопросам миграции, который занимается различными аспектами миграции, в том

числе вопросами происхождения, транзита, стран назначения и возвращения. Г-н Бриер подчеркнул, что Гватемала является в основном страной транзита и что мигранты направляются через Гватемалу в Мексику и Соединенные Штаты. Он отметил, что миграция является для Гватемалы одним из приоритетных вопросов. Памятуя о том, что дети подвергаются особым рискам, г-н Бриер дал краткий обзор мер, принимаемых в целях ухода за несопровождаемыми несовершеннолетними на основе принципа обеспечения наилучших интересов ребенка, включая воссоединение семей и недопущение сегрегации членов семьи. Он рассказал о работе по расширению консульской сети в целях предоставления временного убежища мигрантам и оказания им помощи в возвращении на родину. Он указал на причины миграции, к числу которых относится отсутствие доступа к здравоохранению, образованию, безопасности, правосудию, инфраструктуре, жилью, занятости и достойному уровню жизни. Он настоятельно призвал парламентариев признать, что это составляет базовые требования для обеспечения приемлемого жизненного уровня, которые имеют ключевое значение для осуществления прав человека и достижения Целей в области устойчивого развития.

32. Г-н Окот отметил, что Конституция Кении требует ратификации международных договоров парламентом для того, чтобы они стали кенийским законодательством. Учитывая роль Кении в разработке Целей в области устойчивого развития, г-н Окот заявил, что кенийцы должны требовать от правительства ответственности за их осуществление. Он подчеркнул, что парламент может принимать национальные законы, способствующие осуществлению прав, закрепленных в международных договорах по правам человека. Касаясь международных правозащитных механизмов, г-н Окот заявил, что доклады государств, представляемые, в частности, в рамках универсального периодического обзора, Комиссии по положению женщин и Африканской комиссии по правам человека и народов, должны до их представления выноситься на рассмотрение парламентариев. Рекомендации международных механизмов должны быть представлены парламенту, и парламент должен осуществлять надзор за их выполнением. Г-н Окот упомянул о полномочиях парламента представлять народ, принимать законы и осуществлять надзор за исполнительной властью. Он подчеркнул, что парламентские комитеты по бюджету, финансам и планированию играют ключевую роль в достижении Целей в области устойчивого развития. Он рассказал о парламентских фракциях как о многопартийных парламентских группах, сотрудничающих с гражданским обществом и научными кругами в целях привлечения внимания к таким конкретным вопросам, как права человека и Цели в области устойчивого развития, а также в целях просвещения парламентариев. Он подчеркнул, что парламентариям необходимо учитывать, каким образом каждый законодательный акт будет способствовать достижению Целей в области устойчивого развития. Г-н Окот описал кенийскую систему децентрализации полномочий, в рамках которой 47 округов занимаются вопросами медицинского обслуживания, местной инфраструктуры, водоснабжения, дорог и школ. Он призвал к повышению осведомленности о правах человека на уровне округов, с тем чтобы решения, принимаемые ассамблеей каждого округа, учитывали права человека и Цели в области устойчивого развития. В заключение он заявил, что парламентские комитеты и группы помогают накапливать знания и обмениваться передовым опытом в деле достижения Целей в области устойчивого развития и включения вопросов прав человека в парламентские прения и процессы принятия решений.

33. Участники обсудили то, как определенная политическая риторика, направленная на получение электоральной выгоды, может привести к преступлениям на почве ненависти и к дестабилизации общества. Они отметили, что некоторые так называемые либеральные демократии ограничивают права человека и что доверие к многостороннему подходу снижается, о чем свидетельствует тот факт, что некоторые государства предпочли выйти из глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. Участники также разделили беспокойство в связи с вопросами безопасности журналистов. Они признали, что свобода выражения мнений, включая право свободно искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, является необходимым условием для построения демократического общества

и имеет важнейшее значение для осуществления других прав. Участники отметили, что парламентарии и пресса должны давать отпор популистам.

34. Участники обсудили, какую роль могут играть парламенты в деле поощрения прав человека в тех случаях, когда речь идет о последствиях за пределами национальных границ. Они рассмотрели вопрос о том, как парламенты могут преодолевать разногласия в обществе на фоне таких противоречий среди парламентариев. Они призвали парламентариев обеспечить соблюдение государствами международных норм и стандартов в области прав человека. Что касается миграции, то участники признали, что мигрантам зачастую не обеспечиваются надлежащие условия и что они могут принести значительную пользу принимающим странам. Парламентам следует поощрять диалог в области миграции и воспринимать миграцию как положительное явление, четко указывая, что государства не могут отправлять мигрантов обратно в те страны, где, по имеющейся информации, они будут подвергаться преследованиям.

35. Отвечая на вопросы, затронутые в ходе обсуждения, участники дискуссионной группы отметили, что парламенты могут играть ведущую роль в вопросах прав человека, особенно когда исполнительная власть занята другими проблемами. Парламентарии имеют все возможности для последовательного применения правозащитного «теста» к политике и законодательству. Было признано, что законодатели должны взять на себя ведущую роль в решении проблем в области прав человека, воздерживаться от использования разжигающей ненависти и рознь риторике, подавать пример и формировать общество, основанное на принципах инклюзивности, уважения и ответственности.

В. Рекомендации

36. Регламент работы парламента должен способствовать проведению всесторонних, честных и информированных парламентских прений. Парламентарии должны всегда использовать уважительные формулировки и отстаивать человеческое достоинство. Парламенты должны не допускать разжигания ненависти, ксенофобии, расизма или любых других форм нетерпимости в своих дискуссионных залах. Парламенты должны иметь механизмы применения санкций в отношении тех парламентариев, которые не воздерживаются от такого поведения.

37. Парламентарии должны выступать против языка ненависти и объяснять, каким образом он подрывает демократические процессы. Они должны противодействовать популистскому поведению, не допуская, чтобы их собственная лексика углубляла разногласия, противясь дискриминации по отношению к группам меньшинств и реализуя принцип равных возможностей без какой-либо дискриминации. Парламентарии-единомышленники должны вести совместную международную работу по противодействию популистским призывам и защите прав человека уязвимых групп населения.

38. Парламентарии должны рассматривать меры политики и предлагаемое законодательство с точки зрения правозащитного и антидискриминационного подхода и обеспечивать, чтобы никакие лица или группы лиц не оказывались в неблагоприятном положении из-за той или иной меры политики и ее практического применения. Парламентарии должны выступать против использования соображений национальной безопасности для легитимизации имеющих дискриминационные последствия мер политики и практических действий, например антитеррористического законодательства.

39. Правительствам и парламентам следует поощрять многосторонний подход и региональное и международное межпарламентское сотрудничество. Парламентарии должны использовать механизмы межпарламентского сотрудничества для работы с международными коллегами в целях защиты прав человека.

40. Государствам следует применять правозащитный подход к решению проблемы миграции и сотрудничать со странами происхождения, транзита и назначения в деле разработки мер политики и практики, которые ставят во главу угла человеческое достоинство. Парламенты должны признать важность инклюзивного диалога по вопросам миграции с участием различных министерств, местных органов власти, международных организаций и организаций гражданского общества, особенно мигрантов, и содействовать такому диалогу. Парламенты должны способствовать изменению общественного восприятия миграции как негативного явления и подчеркивать вклад мигрантов в жизнь общества. Парламенты должны принимать меры по искоренению дискриминации мигрантов, учитывая при этом гендерные аспекты и наилучшие интересы ребенка. Парламенты должны содействовать устранению коренных причин вынужденной миграции.

41. Парламентам следует обмениваться передовым опытом участия в осуществлении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В этой связи они должны также опираться на существующую международную систему прав человека для укрепления подотчетности в связи с достижением Целей в области устойчивого развития и контроля за их реализацией. Парламентарии должны рассматривать надзор за достижением Целей в области устойчивого развития в качестве своей обязанности. Парламентариям следует рассматривать пути, с помощью которых предлагаемое законодательство будет способствовать достижению Целей в области устойчивого развития. Они должны повышать осведомленность о Целях в области устойчивого развития, их значимости для потребностей на местах и их потенциальном преобразующем воздействии.

42. Парламенту следует обсуждать и утверждать национальные планы и задачи в рамках Целей в области устойчивого развития, а также принимать законодательные акты и предоставлять финансирование для выполнения соответствующих задач. Парламентарии должны отслеживать прогресс и неудачи в деле выполнения этих задач и добиваться от правительств выполнения обязательств, принятых в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

V. Сотрудничество парламентов с другими сторонами: существуют ли возможности для более активного взаимодействия?

A. Дискуссии

43. Обсуждение пункта 4 повестки дня проходило под руководством Генерального секретаря Парламентской ассамблеи Средиземноморья Серджо Пьяцци. В дискуссии приняли участие Айрин Хан, генеральный директор, Международная организация по праву развития; Сара Макграт, директор по международному сотрудничеству, Австралийская комиссия по правам человека; Данило Калежич, координатор парламентской программы, Сеть по защите интересов сектора НПО (MANS), Черногория; и Норма Морандини, директор Комитета Сената по правам человека, Аргентина. Основное внимание в ходе дискуссии уделялось существующим видам практики, позволяющим повысить прозрачность, открытость и подотчетность парламентов, а также вопросу о том, каким образом парламенты могут более эффективно взаимодействовать с другими государственными институтами. Затем были затронуты вопросы взаимодействия между парламентами и судебной властью, а также вопрос о том, как эти два института могли бы дополнять друг друга в целях обеспечения более эффективной защиты прав человека и верховенства права при одновременном уважении их независимости. В ходе обсуждений анализировалось сотрудничество между парламентами и национальными правозащитными учреждениями, в частности то, как национальные правозащитные учреждения могут

помочь обеспечить учет парламентами соображений прав человека в процессе законотворчества. Кроме того, рассматривались вопросы сотрудничества между организациями гражданского общества, средствами массовой информации и парламентами.

44. Г-жа Хан охарактеризовала взаимоотношения между судебными органами и парламентом как взаимодополняющие. Она обсудила вопрос о разделении властей и судебном надзоре за действиями исполнительной власти. Касаясь вопроса о независимости судебных органов, г-жа Хан отметила, что она закреплена во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте о гражданских и политических правах и является общим принципом международного права. Парламент должен защищать независимость судебной власти, а судебная власть должна защищать независимость парламента. Во взаимоотношениях между парламентом и судебными органами существуют проблемы, особенно в связи с вопросами национальной безопасности. Г-жа Хан рассказала о случаях, когда парламент не мог принять необходимые нормы законодательства и суды проявляли «судебную инициативу» и раздвигали границы судебного толкования в целях значительного расширения предыдущих юридических толкований. Г-жа Хан отметила, что международное сообщество могло бы способствовать укреплению взаимодополняющих отношений между парламентом и судебной системой. Она рассказала о работе Международной организации по праву развития в Кении в поддержку процесса конституционной реформы, которая первоначально осуществлялась в сотрудничестве с комитетом экспертов, отвечающим за разработку Конституции, а затем в рамках деятельности, направленной на укрепление процесса осуществления Конституции, а также путем оказания поддержки кенийской судебной системе в целях наращивания ее потенциала в области отправления правосудия и расширения доступа к нему. Она описала работу Международной организации по праву развития в Кыргызстане в области проектов, направленных на сближение населения с судебной системой, развитие институциональных гарантий и укрепление конституционной защиты независимости судебной системы. Г-жа Хан также сослалась на рекомендации Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов, содержащиеся в его докладе и касающиеся создания, состава и функций советов судей (A/HRC/38/38), и отметила, что ключевое значение имеет транспарентность. Она заявила, что демократия укрепляется тогда, когда парламент поддерживает независимость судебной системы.

45. Г-жа Макграт рассказала о работе Австралийской комиссии по правам человека, ее взаимодействии с Объединенным парламентским комитетом по правам человека и о «связующей роли», которую комиссия играет в деле сотрудничества между заинтересованными сторонами. Она отметила усилия по расширению участия парламентариев в правозащитной деятельности и работу Комитета по изучению законодательства на предмет его соответствия правам человека. Г-жа Макграт заявила, что в дополнение к контролю на федеральном уровне механизмы контроля за соблюдением прав человека внедряются некоторыми штатами и территориями. Она привлекла внимание к Белградским принципам взаимодействия национальных правозащитных учреждений и парламентам 2012 года и Абуджийским руководящим принципам 2004 года, в которых основное внимание уделено взаимодействию между национальными правозащитными учреждениями и парламентами стран Содружества. Она рассказала о том, как национальные правозащитные учреждения могут повысить уровень знаний парламентариев в области прав человека, в том числе посредством участия в процессах парламентского контроля, взаимодействия с парламентариями и организации обучения по вопросам прав человека. Она описала письменные представления Комиссии парламентским комитетам по вопросам прав человека и отметила, что Комиссию часто просят представить устные показания парламентским комитетам. В заключение она рекомендовала в связи с процессами парламентского контроля обеспечить, чтобы комитет, которому поручено проводить проверку соблюдения прав человека, располагал необходимыми ресурсами, знаниями, временем и потенциалом для эффективного изучения законодательства и чтобы директивные органы и государственные служащие обладали достаточными знаниями в области прав человека. Что касается роли национальных правозащитных учреждений,

то г-жа Макграт рекомендовала парламентам рассматривать их в качестве одного из ключевых ресурсов, консультируясь с ними по вопросу о совместимости законопроектов с правами человека и используя их для оказания помощи в повышении квалификации парламентариев. Парламентариям и национальным правозащитным учреждениям следует изыскивать пути сотрудничества для обеспечения того, чтобы рекомендации, вынесенные договорными органами по правам человека и в рамках процесса универсального периодического обзора, проходили рассмотрение в парламенте. Поскольку мандат национального правозащитного учреждения может быть изложен в конституционном или законодательном документе, парламентарии должны обеспечить, чтобы учредительный акт этого учреждения гарантировал его независимость и обеспечивал достаточные ресурсы.

46. Г-н Калежич рассказал о работе в рамках финансируемого Фондом демократии Организации Объединенных Наций проекта MANS под названием «Совершенствование парламентского надзора и подотчетности в Черногории». Этот проект направлен на содействие укреплению парламента Черногории путем внедрения надлежащей практики управления и содействия расширению контактов между парламентариями и населением. Он отметил, что многопартийной демократии Черногории всего 30 лет, и указал на то, что регламент работы парламента является несовершенным и что представители общественности не имеют тесных связей с парламентариями. В ходе пленарных заседаний парламента MANS составила перечень действий парламентариев. Эта информация была обнародована средствами массовой информации. В результате некоторые оппозиционные парламентарии стали чаще высказывать свою точку зрения; благодаря этому перечню они почувствовали себя вправе высказывать свое мнение, поскольку ведется мониторинг позиции, занимаемой всеми парламентариями в парламенте. Г-н Калежич заявил, что основная работа парламента заключается в тщательном изучении законодательства. Он сказал, что парламентарии не всегда эффективно выполняют функцию сдерживания исполнительной власти, а парламентские рекомендации не всегда выполняются министерствами. MANS создала базу данных о парламентских рекомендациях и указала, что из 100 рекомендаций, вынесенных в течение рассматриваемого периода, были выполнены лишь 20. Г-н Калежич рассказал о том, как MANS добивается выполнения рекомендаций и как была принята процедура последующих действий. Он заявил, что еще многое предстоит сделать для укрепления отношений между парламентом и народом. Он отметил отсутствие парламентской процедуры представления замечаний со стороны граждан и рассказал, что парламент недавно принял окончательный проект такой процедуры. Он заявил, что организации гражданского общества, которые критикуют парламентариев, часто называют врагами государства, хотя, по его мнению, без участия и надзора со стороны гражданского общества парламенты не могут эффективно выполнять свою функцию.

47. Г-жа Морандини поделилась своими знаниями, полученными в ходе ее работы в качестве журналиста, депутата и сенатора. Она говорила о необходимости борьбы с взаимным недоверием между прессой и политиками. В своих рекомендациях парламентам она заявила, что наилучшим способом завоевать доверие журналистов является однозначная защита парламентариями свободы мнений и их свободного выражения. Она также настоятельно призвала парламенты сосредоточить внимание на конкретных вопросах и избегать политической пропаганды и бюрократических формулировок, проводить общественные информационные слушания, работать со школами и университетами и организовывать для журналистов обучение по вопросам прав человека. Она заявила, что парламенты должны убеждать средства массовой информации и организации гражданского общества повышать осведомленность о важности парламентов для демократии. Она заявила, что парламентарии должны научиться говорить о сложных вопросах, а граждане должны знать, что решения, принимаемые в парламенте, влияют на их жизнь. Она подчеркнула важность для участия общественности недавно принятого в Аргентине закона о свободе информации. Обращаясь к вопросу о потенциале Интернета в плане обеспечения глобальной связи, г-жа Морандини подчеркнула, что не должно быть чрезмерной фильтрации или блокировки доступа к Интернету и что компании-посредники должны быть привлечены к обеспечению прозрачности и свободы выражения мнений.

Г-жа Морандини заявила, что в основе деятельности средств массовой информации лежит принцип свободы. Законодатели должны открыто работать со средствами массовой информации. В своих заключительных замечаниях она вновь подчеркнула важность защиты демократии и укрепления доверия между политиками и журналистами.

48. Участники обсудили важность обмена мнениями между национальными парламентариями по вопросам, касающимся прав человека, молодежи, гражданского общества, изменения климата и технологий. Другие выступавшие упомянули Цель 16 в области устойчивого развития и подчеркнули, что парламенты являются частью системы обеспечения верховенства права и должны быть открыты для всех.

49. Участники особо отметили, что как средства массовой информации, так и парламент заинтересованы в поощрении и защите прав человека. Они обсудили различные подходы к законодательству об иностранном финансировании организаций гражданского общества и отметили важность укрепления связей между парламентом и гражданским обществом. Отметив проблемы, с которыми сталкивается гражданское общество, они задали вопрос о том, каким образом законодатели могут помочь гражданскому обществу наладить взаимодействие с парламентом. В ходе обсуждений также затрагивалась необходимость обеспечения защиты правозащитников от репрессий.

50. Участники определили вопросы, касающиеся взаимоотношений между судебной и исполнительной властями в контексте принципа независимости при назначении судей: кто должен назначать судей, кто может обеспечить беспристрастность и справедливость судей и кто может отстранить судью от должности. В ходе обсуждения вопроса о подотчетности судебных органов упоминались Основные принципы независимости судебных органов 1985 года⁴ и наличие во многих государствах советов судей, осуществляющих управление судебной системой и занимающихся проблемами коррупции и злоупотреблений. Были также рассмотрены вопросы укрепления потенциала судебной системы и этические кодексы поведения судей. Судьи и парламентарии должны понимать свои соответствующие слабые и сильные стороны и работать сообща. Одним из предметов озабоченности является отсутствие гендерного паритета в судебной системе.

51. Участники задали вопрос о том, каким образом парламенты могут обеспечить создание национальных правозащитных учреждений там, где они еще не созданы. В ответ один из участников дискуссионной группы заявил, что государствам, в которых имеются национальные правозащитные учреждения, следует разъяснять их преимущества и поднимать этот вопрос в рамках региональных и двусторонних дискуссий.

В. Рекомендации

52. **Парламенты и судебные органы должны выполнять свои функции, уважая полномочия и независимость друг друга, и стремиться дополнять друг друга в целях обеспечения более эффективной защиты прав человека и верховенства права. Парламентам следует принимать меры по поощрению гендерного паритета в судебной системе.**

53. **Государствам, которые не имеют национального правозащитного учреждения, следует принимать меры в целях создания такого учреждения в соответствии с принципами, касающимися статуса национальных учреждений по поощрению и защите прав человека (Парижские принципы). Парламентам и национальным правозащитным учреждениям следует поддерживать регулярный диалог, с тем чтобы парламентарии могли воспользоваться опытом таких учреждений в области прав человека и в большей степени учитывать вопросы прав человека в ходе законодательного процесса. Парламентам и национальным правозащитным учреждениям следует осуществлять**

⁴ См. www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx.

Белградские принципы взаимодействия национальных правозащитных учреждений и парламентов, которые содержат конкретные рекомендации по укреплению такого взаимодействия.

54. Парламентам следует рассматривать организации гражданского общества в качестве партнеров и уделять должное внимание вопросам, которые они поднимают. Аналогичным образом гражданское общество должно признавать роль парламента как института, представляющего интересы народа, и делиться с парламентом и парламентариями опытом и озабоченностями по вопросам, представляющим острый социальный интерес. Участие организаций гражданского общества должно опираться на принципы конструктивности, ответственности и подотчетности.

55. Парламентам следует предпринимать шаги в целях содействия диалогу с организациями гражданского общества и не ограничивать, а обеспечивать их регулярное взаимодействие с парламентариями, в том числе посредством обмена информацией. Парламентам также следует создать необходимую правовую базу, позволяющую гражданскому обществу выполнять свою работу, не опасаясь репрессий.

56. Парламентам следует уделять приоритетное внимание транспарентности и подотчетности, а также борьбе с коррупцией, с тем чтобы сохранять легитимность в глазах общественности. Протоколы голосования должны быть доступны для общественного ознакомления, предпочтительно в электронной форме.

57. Парламентарии должны поощрять конструктивное и открытое взаимодействие со средствами массовой информации для более эффективного охвата населения, завоевания его доверия и повышения подотчетности. Средства массовой информации должны содействовать укреплению диалога между парламентариями и гражданским обществом, в том числе путем предоставления людям возможностей для выражения своего мнения и оказания влияния на лиц, принимающих решения. Средствам массовой информации следует сосредоточиться на вопросах существа, а не гнаться за сенсациями.

VI. Расширение участия парламентов в международных правозащитных механизмах

A. Дискуссии

58. Обсуждение пункта 5 повестки дня проходило под руководством г-на Ханта. В дискуссии приняли участие Софи Киладзе, депутат парламента Грузии; Николь Амелин, член Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и совместной рабочей группы Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и МПС; Эмилия Монжова Лифака, председатель Парламентской ассоциации Содружества и заместитель председателя Национальной ассамблеи Камеруна; и Штефан Краусс, исполняющий обязанности руководителя Группы действий по правам человека, Директорат по поддержке демократии, Генеральный директорат по внешней политике Союза, Европейский парламента. В ходе обсуждений основное внимание было уделено мерам, необходимым для обеспечения структурированного и регулярного участия национальных и региональных парламентов в работе Совета по правам человека и его механизмов, включая универсальный периодический обзор. Участники также обозначили меры, направленные на расширение сотрудничества между парламентами и договорными органами по правам человека в деле выполнения рекомендаций. Участники рассмотрели правозащитную деятельность международных и региональных парламентских организаций, включая успешные инициативы, предпринятые в целях повышения внимания к вопросам прав человека.

59. Г-жа Киладзе рассказала о работе Народного защитника (Омбудсмана), который осуществляет надзор за соблюдением прав человека в Грузии, консультирует

правительство по вопросам прав человека и анализирует законы, политику и практику на предмет их соответствия международным стандартам. Народный защитник ежегодно представляет доклады парламенту, который, в свою очередь, после получения этих докладов выносит рекомендации в адрес исполнительной и судебной власти. Около 75% рекомендаций были приняты. Г-жа Киладзе рассказала о работе парламентского Комитета по правам человека, который следит за выполнением решений Европейского суда по правам человека и рекомендаций правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций. Около 50% рекомендаций по итогам универсального периодического обзора, вынесенных в адрес Грузии, касаются внесения поправок в законодательство или принятия нового законодательства. Недавно Комитет начал получать неофициальные доклады от гражданского общества, и г-жа Киладзе отметила, что он серьезно относится к содержащимся в них рекомендациям. Она подчеркнула важность участия парламентариев в работе Совета по правам человека и заявила, что эта работа заслуживает внимания и требует выделения ресурсов. Она рекомендовала государствам содействовать участию парламентов в универсальном периодическом обзоре на этапе подготовки к нему, в составе национальной делегации в рамках универсального периодического обзора и в процессе наблюдения за выполнением принятых правительством рекомендаций. Такое сотрудничество укрепилось бы благодаря созданию парламентского комитета по правам человека.

60. Г-жа Амелин представила информацию о деятельности совместной рабочей группы Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и МПС. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин является единственным договорным органом по правам человека, разработавшим политику сотрудничества с парламентами и МПС. Она отметила, что связи между парламентами и договорными органами по правам человека имеют важнейшее значение. Парламентариев следует привлекать к участию в совещаниях с Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин и к выполнению рекомендаций Комитета. Она обратила особое внимание на роль парламента в деле включения положений международных договоров по правам человека во внутреннее законодательство. Она заявила, что парламентам следует добиваться снятия оговорки к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Она также отметила, что парламентам должны представлять интересы народа, которому они служат. Говоря о среднем общемировом показателе представленности женщин в парламентах, составляющем 23%, она заявила, что этого недостаточно и что дискуссия по вопросу о гендерном равенстве не продвинулась в достаточной степени. Женщины должны участвовать в политической жизни, и доля женщин-парламентариев должна составлять 50%, причем женщины должны принимать полноценное участие в процессах принятия решений. Она сослалась на Цель 5 в области устойчивого развития, заявив, что государства признали роль гендерного равенства в достижении устойчивого развития. Она отметила, что Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин сотрудничает с государствами для обеспечения того, чтобы Конвенция и Цели в области устойчивого развития осуществлялись в комплексе. Она также призвала учитывать гендерные аспекты в рамках программ достижения Целей в области устойчивого развития. Она призвала парламентам продемонстрировать солидарность путем регионального сотрудничества, быть открытыми для гражданского общества и расширять права и возможности женщин.

61. Г-жа Лифака рассказала о работе Парламентской ассоциации Содружества по развитию потенциала парламентариев в области поощрения и защиты прав человека, результатом которой стала Маэйская декларация для Африки, принятая в 2014 году; Пайптейская декларация для Тихоокеанского региона, принятая в 2015 году; и Коттейская декларация для Азии, принятая в 2016 году. Речь идет о новаторской попытке парламентариев обеспечить поощрение и защиту парламентами прав человека, в том числе путем поддержки осуществления рекомендаций правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций и тщательного изучения политики и практики правительств на предмет соблюдения в них международных обязательств государств в области прав человека. Г-жа Лифака рассматривает эти декларации как вклад в разработку будущих международных принципов или руководящих положений

в отношении роли парламентов в деле поощрения и защиты прав человека. Она упомянула о создании региональных парламентских групп по правам человека в рамках Содружества для претворения этих деклараций в жизнь, таких как Африканская парламентская группа по правам человека Содружества. Она также рассказала о том, как в соответствии с Маэйской декларацией один из кенийских парламентариев создал Кенийскую парламентскую ассоциацию по правам человека – межпартийную группу по правам человека. Г-жа Лифака сообщила, что примерно 28% парламентов стран Содружества создали комитеты по правам человека. В некоторых странах Содружества парламенты стараются обеспечить, чтобы каждый парламентский комитет учитывал вопросы прав человека. Г-жа Лифака отметила, что в 2017 году в рамках Содружества была создана Сеть парламентариев-инвалидов, которая выступает за более широкое вовлечение инвалидов в политическую жизнь и работу парламентов. Она упомянула о создании в 1989 году группы «Женщины – парламентарии Содружества», целью которой являются увеличение числа женщин, избранных в парламенты и законодательные органы стран Содружества, и обеспечение включения в парламентские дискуссии вопросов, затрагивающих женщин. Она содействовала укреплению потенциала женщин-парламентариев и расширению возможностей всех парламентариев учитывать гендерную проблематику при выполнении своих законодательных, надзорных и представительских функций, помогая парламентам более полно учитывать гендерные аспекты. Г-жа Лифака подчеркнула обязанность парламентариев уделять первоочередное внимание в своей работе правам человека, в том числе путем обеспечения выполнения государствами международных договоров по правам человека.

62. Г-н Краусс затронул вопрос о всестороннем учете прав человека во внешней политике Европейского союза в целях поощрения универсальности и неделимости прав человека. Недавно Европейский парламент принял законодательные акты, касающиеся защиты данных, доступа к правосудию, Основопологающего документа Европейского союза по вопросу социальных прав и инициатив по борьбе с неравенством, дискриминацией и разжиганием ненависти. Он признал, что неоднородность стандартов в области прав человека в различных государствах, а также наблюдаемое в последние годы отступление от них вызывают обеспокоенность и поэтому необходимо укреплять сотрудничество между Европейским парламентом и парламентами стран – членов Европейского союза. Г-н Краусс рассказал о том, как Европейский парламент осуществляет надзор за аспектом внешней политики Европейского союза, касающимся прав человека. Национальным парламентам следует перенять практику Европейского парламента, заключающуюся в приглашении специальных процедур Совета по правам человека для выступлений. Рекомендации специальных процедур включаются в резолюции Европейского парламента. Когда члены Европейского парламента выезжают за границу, Европейский парламент включает в брифинги выводы мандатариев специальных процедур, а также информацию о ратификации и осуществлении договоров по правам человека. Европейский парламент уделяет особое внимание программам развития демократии и укрепления потенциала в области прав человека для национальных парламентав. В ходе межпарламентских совещаний члены Европейского парламента призывают своих коллег обращаться к правозащитным механизмам Организации Объединенных Наций, укреплять сотрудничество между ними и региональными механизмами, а также создавать комитеты по правам человека. Г-н Краусс подчеркнул, что в разработке и осуществлении законодательства должны участвовать все субъекты, включая гражданское общество. Г-н Краусс отметил Премию «За свободу мысли» им. Сахарова и текущую работу с лауреатами в рамках Сети премии им. Сахарова и Программы стажировок для правозащитников им. Сахарова. Премия «За свободу мысли» им. Сахарова ежегодно присуждается Европейским парламентом лицам, внесшим выдающийся вклад в дело поощрения прав человека.

63. Участники согласились с тем, что демократия, права человека и верховенство права неразрывно связаны друг с другом и с достижением Целей в области устойчивого развития. Они призвали изучать права человека в школах в целях формирования культуры прав человека. Они обсудили значение молодежных парламентов для подготовки молодых людей к работе в качестве парламентариев.

Участники отметили, что крайне правые политические партии бросают вызов демократии. В ходе обсуждений было высказано мнение о том, что политикам-центристам необходимо решать вопросы, вызывающие обеспокоенность у тех, кто чувствует себя обделенным в результате процесса глобализации, опираться на международные правовые обязательства государств, закрепленные в договорах по правам человека, и бороться с политической предвзятостью общественных дискуссий. Некоторые выступавшие утверждали, что конституционные суды должны запрещать партии, выступающие против конституционного строя.

64. В качестве средства для более быстрого продвижения к гендерному паритету, реагирования на пожелания гражданского общества и содействия эволюции образа мышления обсуждались временные специальные меры, например квоты. Подчеркивалась важная роль парламентов в деле защиты верховенства права. Отмечалось, что невыполнение судебных решений и постановлений договорных органов по правам человека подрывает принцип верховенства права; их осуществление должно быть правовым и политическим вопросом, требующим парламентского контроля. Обсуждался вопрос о создании национальных механизмов осуществления, представления докладов и последующей деятельности.

65. Участники приветствовали проект принципов в отношении парламентов и прав человека (A/HRC/38/25, приложение I), в котором содержатся руководящие указания относительно создания парламентских комитетов по правам человека и обеспечения их эффективного функционирования. Эти принципы основаны на изучении передовой практики в парламентах, которое проводилось по инициативе парламентариев. Парламентарии должны взять на себя ответственность за последующие шаги в рамках этого процесса, включая принятие такого проекта принципов. Участники призвали государства поддержать этот проект принципов, отражающий передовую практику парламентов разных стран мира. Они призвали парламентариев вносить свой вклад в подготовку докладов государств в рамках универсального периодического обзора, в том числе через комитеты по правам человека.

В. Рекомендации

66. **Государствам следует выполнить рекомендации, содержащиеся в докладе Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о вкладе парламентов в работу Совета по правам человека и в его универсальный периодический обзор (A/HRC/38/25). В частности, им следует обеспечить регулярное участие парламентов в работе Совета по правам человека и его механизмов, включая универсальный периодический обзор и специальные процедуры. Государствам следует также рассмотреть возможность внедрения новых, новаторских методов содействия такому участию. Парламентам следует предлагать высказывать свое мнение относительно позиции правительства в отношении полученных рекомендаций.**

67. **Парламентам следует содействовать внесению изменений в законодательство, необходимых для того, чтобы государства могли выполнять принятые ими рекомендации по итогам универсального периодического обзора.**

68. **Парламентариям следует продолжить обсуждение проекта принципов в отношении парламентов и прав человека (A/HRC/38/25, приложение I), включая дальнейшие шаги по их внедрению.**

69. **Парламентам следует расширять сотрудничество с договорными органами по правам человека, в том числе в рамках подготовки докладов государств и в ходе обсуждений с договорными органами, а также осуществлять надзор за выполнением рекомендаций. Договорным органам предлагается использовать опыт систематического взаимодействия Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин с парламентами и Межпарламентским союзом и разрабатывать аналогичные методы сотрудничества.**

70. Государствам следует поддерживать работу международных и региональных парламентских организаций в области прав человека и воспроизводить на национальном уровне успешные инициативы, предпринимаемые этими организациями в целях привлечения большего внимания к вопросам прав человека.

71. Государствам и организациям гражданского общества следует финансировать мероприятия по обучению, подготовке и повышению осведомленности парламентариев о работе правозащитной системы Организации Объединенных Наций, включая Совет по правам человека и его механизмы и договорные органы по правам человека.

VII. Выводы

72. В своих заключительных замечаниях Председатель г-н Чунгонг выразил признательность всем участникам за их вовлеченность и приверженность и поблагодарил всех участников дискуссионных групп и координаторов за их вклад, а Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека – за организацию Форума. Он отметил совместную работу Межпарламентского союза и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по подготовке Форума в качестве прекрасного примера сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и Межпарламентским союзом.

73. Г-н Чунгонг резюмировал основные вопросы, обсуждавшиеся в ходе Форума. Он выразил удовлетворение единодушным мнением о важной роли парламента в деле поощрения и защиты прав человека, а также о значении парламентских комитетов, подкомитетов и групп, занимающихся вопросами прав человека. Он отметил полномочия парламента принимать законы, применять превентивный подход к защите прав человека и проводить обзор законодательства на предмет его соответствия стандартам в области прав человека. Всем парламентам следует формировать правозащитную культуру в целях всестороннего учета прав человека в парламентской работе, в том числе в рамках бюджетного надзора и распределения бюджетных средств. Работа по осуществлению прав человека должна вестись на многопартийной основе. Г-н Чунгонг подчеркнул необходимость межпарламентского сотрудничества, с тем чтобы парламента могли усиливать друг друга и обмениваться передовым опытом. Он вновь заявил, что парламента должны быть представительными и отражать все точки зрения. Ключевое значение имеет гендерное равенство и представленность групп меньшинств в парламенте и руководящих органах. Г-н Чунгонг коснулся работы Комитета Межпарламентского союза по правам человека парламентариев и отметил, что средства массовой информации и гражданское общество должны защищать парламентариев как блюстителей прав человека. Он упомянул о серьезной проблеме использования языка ненависти и подчеркнул, что ни один парламентарий не должен подвергаться посягательствам в связи с выполнением своей работы. Вместе с тем он подчеркнул, что парламентарии не стоят выше закона. Г-н Чунгонг настоятельно призвал парламентариев содействовать достижению Целей в области устойчивого развития, бороться с посягательствами на демократию со стороны популистских лидеров и решать связанные с миграцией проблемы на основе правозащитного подхода. Он подчеркнул важность независимости судебных органов и особо отметил, что национальные правозащитные учреждения, гражданское общество и средства массовой информации могут укрепить роль парламента в деле поощрения прав человека.

74. Резюмируя проблемы, с которыми сталкиваются парламента, г-н Чунгонг указал на необходимость дополнительных ресурсов, информации, подготовки кадров и поддержки в целях укрепления потенциала парламента для выполнения ими функций по поощрению прав человека. Парламентам нужна помощь экспертов по вопросам политики и верховенства права, непрерывная

профессиональная подготовка и меры по укреплению доверия. Ссылаясь на доклад, озаглавленный «Вклад парламентов в работу Совета по правам человека и в его универсальный периодический обзор» (A/HRC/38/25), и проект принципов в отношении парламентов и прав человека (там же, приложение I), г-н Чунгонг призвал парламенты участвовать в универсальном периодическом обзоре и работе других правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций. Парламентариям необходимо обеспечить выполнение рекомендаций правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций, особенно с учетом того, что для этого часто требуются изменения в законодательстве. Он упомянул о роли, которую играют международные и региональные парламентские организации в привлечении более пристального внимания парламентов к вопросам прав человека. Г-н Чунгонг призвал всех присутствующих рассмотреть содержащиеся в настоящем докладе рекомендации и возможные пути их осуществления. Он с удовлетворением отметил целостный и всеобъемлющий подход к правам человека, продемонстрированный в ходе Форума, и вновь заявил о приверженности Межпарламентского союза делу мобилизации поддержки в целях осуществления вынесенных в ходе Форума рекомендаций.
