

**Совместная позиция Инициативной группы российских правозащитников по кризису  
в отношениях между Советом Европы и Россией и  
Правления Гражданского форума ЕС-Россия по поправкам в регламент ПАСЕ**

24 июня 2019 года

Обращаемся ко всем депутатам Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) с просьбой проголосовать за пересмотренный проект резолюции «Укрепление процесса принятия решений ПАСЕ относительно полномочий и голосований», подготовленный госпожой Петрой Де Суттер, Председателем Комитета по вопросам процедуры, иммунитетам и институциональным делам, и одобренный Комитетом на заседании 3 июня. Мы надеемся на положительное решение и конструктивную позицию политических групп и национальных делегаций Ассамблеи по данному предложению.

Представленная на голосование резолюция – логичный заключительный шаг в процессе поиска выхода из кризиса, связанного с участием России в работе ПАСЕ, процессе, запущенном осенью 2017 года с принятием подавляющим большинством членов Ассамблеи «доклада Николетти» и продолженном дискуссиями в рамках специально созданного временного Комитета по вопросам роли и миссии Ассамблеи в 2018 году и, наконец, утверждением «доклада Кокса» в апреле 2019 года. Поддержка настоящего предложения Комитета по вопросам процедуры на пленарном заседании в рамках июньской сессии полностью согласуется с предыдущими решениями Ассамблеи и дает шанс на завершение этого длительного и сложного процесса в конструктивном ключе и с ощутимым результатом.

Все предыдущие попытки разрешить кризис были тщетны и только повысили ставки для достижения приемлемого решения. В результате, ситуация зашла в тупик: Россия грозит выходом из Совета Европы и Европейской конвенции по правам человека.

Почему предлагаемая резолюция НЕ должна рассматриваться КАК УГРОЗА будущему ПАСЕ и Совета Европы, но КАК ВОЗМОЖНОСТЬ его укрепления?

1. *Предлагаемые поправки в регламент ПАСЕ НЕ означают полного отказа от существующего механизма «санкций», т.е. лишения членов национальных делегаций права на участие в деятельности Ассамблеи или ее органов.*

Данные поправки только ограничивают потенциальный диапазон таких санкций, поясняя, что «право членов ПАСЕ голосовать, выступать или быть представленными в Ассамблее и ее органах не может быть приостановлено либо отозвано». В то же время, в случае принятия поправок, часть других прав членов ПАСЕ по-прежнему может быть приостановлена или отменена, в том числе право поставить на голосование резолюцию или рекомендацию, направлять вопросы Комитету министров, быть назначенным в качестве докладчика, инициировать срочные дебаты и дебаты по текущим вопросам, выдвигаться кандидатом на выборные должности в Ассамблее, быть членом миссий по наблюдению за выборами, представлять Ассамблею в других органах Совета Европы или на внешних мероприятиях.

Это НЕ ТО, чего российские официальные лица хотели бы достичь и публично требовали, когда говорили об изменении регламента. В действительности, данное предложение кажется нам наилучшим из доступных компромиссных решений. С одной стороны, оно разрешает разногласия между положениями регламента Ассамблеи по приостановке или отзыву прав делегаций и принципом равенства стран-членов в принятии ключевых решений в организации согласно Уставу Совета Европы. Это предложение также соответствует решению Комитета министров, принятому в Хельсинки 17 мая 2019 года, согласно которому «все страны-члены имеют право участвовать в двух уставных органах Совета Европы на равноправной основе». С другой стороны, эти поправки не ставят

под сомнение суверенное право Ассамблеи верифицировать и оспаривать полномочия ее членов, т.е. сохраняют за ней возможность наложения определенных санкций. Предлагаемые поправки НИКОИМ ОБРАЗОМ не меняют существующие процедуры и требования в этой части. Это означает, что полномочия национальных делегаций могут, как и ранее, быть оспорены. Например, мы уверены, что эта опция точно должна быть использована, если российская делегация представит список членов, в котором будут фигурировать незаконно избранные депутаты из аннексированных Крыма и Севастополя.

*2. Непринятие какого бы то ни было решения по данному вопросу на июньской сессии Ассамблеи, скорее всего, приведет к выходу России из организации – со всеми негативными последствиями для российского общества и Совета Европы в целом.*

Предлагаемое компромиссное решение кризиса может иметь свои «за» и «против», но, к сожалению, его критики не предлагают никаких реальных альтернатив, кроме отказа вообще что-либо менять или сохранения *статус-кво*. Однако понятно, что *статус-кво* нельзя сохранить: если кризис не будет разрешен в рамках данной сессии, существует серьезный риск превентивного выхода России из Совета Европы до конца июня, когда Комитет министров должен обсуждать потенциальное приостановление ее членства в организации из-за неуплаты финансовых взносов в течение двух лет. Кроме того, российские власти не раз заявляли об участии в выборах нового Генерального секретаря Совета Европы, также назначенных на июньскую сессию, как необходимом условии продолжения членства в организации. Соответственно, угроза выхода России должна рассматриваться не как «блеф», а как реальная опция.

Как уже было упомянуто в ноябре 2018 года в [Меморандуме российских правозащитников](#), также одобренном Правлением Гражданского форума ЕС-Россия и рядом других европейских правозащитных НКО, данное действие ни в коем случае не поможет разрешить те проблемы, которые побудили Ассамблею в 2014-2015 гг. наложить санкции на право российской делегации голосовать и участвовать в работе Ассамблеи.

Подобно многим другим представителям организаций гражданского общества, парламентов и правительств по всей Европе, мы чрезвычайно озабочены удручающей картиной нарушения Россией прав человека и верховенства права как внутри, так и за пределами страны. Тем не менее, мы убеждены, что действия по исключению России из Совета Европы недалековидны. Хотя они продиктованы вполне понятным раздражением (которое мы уважаем, поскольку причины таких чрезвычайных шагов по отношению к России не исчезли), они не приведут к тому, чего пытаются достичь их сторонники. Мы убеждены, что выход России из Совета Европы не остановит нарушений прав человека и сползания страны к авторитаризму или агрессивного поведения российских властей на международной арене. В частности, он никоим образом не приведет к разрешению конфликта на Востоке Украины или возвращению Крыма в состав Украины и не поможет гражданам Украины, содержащимся в российских тюрьмах по политическим мотивам. Наоборот, выход России из Совета Европы будет иметь необратимые последствия и положит конец трудной борьбе российского общества за то, чтобы страна стала важной частью Европы на основе общих ценностей демократии, верховенства права и уважения прав человека. Если это произойдет, Ассамблея и Совет Европы в целом потеряют даже существующие ограниченные рычаги влияния на ситуацию с правами человека и верховенством права в Крыму и на территориях Донбасса, в настоящее время не контролируемых Украиной, а также внутри самой России.

Мы признаем и глубоко сожалеем о том, что Россия действительно не предприняла никаких необходимых шагов навстречу требованиям Ассамблеи в отношении ситуации в Крыму и Донбассе, кроме недавнего решения Москвы по приглашению Комиссара по правам человека посетить Крым – лишь одного из множества требований, которые выдвигали мы и другие стороны. Однако мы убеждены, что возможное возвращение российской делегации в ПАСЕ не должно рассматриваться как отступление от этих требований и возвращение к «привычному порядку вещей».

3. Любые санкции – инструмент для достижения определенных политических целей, а не самоцель.

Целью ограничения прав российской делегации в ПАСЕ было подтолкнуть Россию к соблюдению норм международного права в аннексированном Крыму и Донбассе. Спустя пять лет мы вынуждены признать, что эти санкции не достигли своей цели. Вместо этого они спровоцировали глубокий институциональный кризис в Совете Европы и серьезный риск выхода России из организации.

Поэтому мы убеждены, что вместо спора о символической важности сохранения санкций ПАСЕ против России и мобилизации для этого значительных ресурсов, те, кто действительно хочет добиться от российских властей соблюдения международного права, скорее должны сконцентрироваться на поиске других, более эффективных способов и инструментов для этого.

Одобрение предложенного проекта резолюции откроет возможность для возвращения российской делегации в ПАСЕ на июньской сессии и продолжения членства России в Совете Европы. Мы рассматриваем это как ключевой фактор для поддержания и укрепления международного правового контроля и наблюдения за соблюдением Россией прав человека – внутри страны и за ее пределами. В действительности, данное решение должно стать началом жизненно важного усиления взаимодействия и давления на российские власти для того, чтобы обеспечить соблюдение ими обязательств и стандартов Совета Европы.

Как этого можно достичь?

Во-первых, продолжение членства России в Совете Европы должно быть использовано всеми заинтересованными сторонами в качестве **возможности усиления давления на Россию с целью выполнения страной ее обязательств**. ПАСЕ должна более активно использовать все другие инструменты, которыми она располагает, в частности, процедуру мониторинга, тематические доклады и резолюции, направление вопросов к Комитету министров и побуждение его к применению Статьи 46 в случае систематического невыполнения Россией решений Европейского суда по правам человека. Кроме того, в Совете Европы должны быть разработаны и применены новые, более интенсивные механизмы воздействия на Россию в случае нарушений международного права, в частности, в отношении Крыма и Донбасса. Одним из таких примеров может быть специальная мониторинговая миссия по правам человека в Крыму.

Эти меры в рамках Совета Европы должны подкрепляться другими практическими инструментами за пределами организации, в том числе в рамках двусторонних отношений других стран с Россией.

Во-вторых, текущий кризис должен привести к критическому анализу и **переосмыслению набора инструментов Совета Европы для реагирования на серьезные и систематические нарушения странами-членами норм организации**. В этой связи приоритетом должно стать дальнейшее обсуждение предложения Комитета министров по разработке новой процедуры по совместной реакции на такие ситуации, включая решение по приостановке членства или исключению страны-члена. Мы убеждены, что новая совместная процедура стала бы лучшим и более действенным инструментом, чем символические санкции ПАСЕ. Так же важно продолжать обсуждать соответствующие предложения, сформулированные в последнем ежегодном докладе Генерального секретаря.

Разработка двух линий действий, упомянутых выше, – усиления давления на Россию с целью достижения выполнения ею своих обязательств и переосмысление набора инструментов Совета Европы для реагирования на серьезные и систематические нарушения странами-членами норм организации – продемонстрирует, что ПАСЕ не просто принимает краткосрочные тактические решения для разрешения кризиса, соглашаясь на «безусловное возвращение российской делегации» и «умиротворяет агрессора», но, наоборот, разрабатывает долгосрочную стратегию реакции на нарушения, которые совершает Россия, а возможно, и другие страны-члены в будущем.

Подписи:

1. **Константин Баранов**, Член Координационного совета, Международное Молодежное правозащитное движение
2. **Гарри Гуммель**, Старший советник по стратегии, Нидерландский Хельсинкский Комитет (Нидерланды) / Сопредседатель Правления, Гражданский форум ЕС-Россия
3. **Юрий Джигладзе**, Президент, Центр развития демократии и прав человека (Россия) / Координатор, Адвокационная группа, Гражданский форум ЕС-Россия
4. **Ольга Захарова**, Директор, Аналитический центр Freedom Files (Польша)
5. **Дмитрий Макаров**, Сопредседатель, Московская Хельсинкская Группа (Россия)
6. **Каринна Москаленко**, Директор, Центр содействия международной защите (Франция)
7. **Наталья Таубина**, Директор, Фонд «Общественный вердикт» (Россия)