

Страсбург, 19 ноября 2020 года

КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКИХ ПРОКУРОРОВ (КСЕП)

Заключение КСЕП No. 15 (2020):

Роль прокуроров в чрезвычайных ситуациях, в частности, в условиях пандемии

I. Введение: цель и область применения Заключения

1. В соответствии с полномочиями, предоставленными ему Комитетом министров, Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП) подготовил настоящее Заключение о роли прокуроров в чрезвычайных ситуациях, в частности, в условиях пандемии.
2. Эффективная и автономная прокуратура, обязанная обеспечивать верховенство права и соблюдение прав человека при отправлении правосудия, является одним из оплотов демократического государства. Ответственность прокуроров за продвижение и укрепление верховенства права имеет множество неотъемлемых аспектов, влекущих за собой серьезные вызовы для них. Эти вызовы особенно актуальны в условиях чрезвычайных ситуаций.
3. Венецианская комиссия определяет чрезвычайное положение как временную ситуацию, при которой исполнительной власти предоставляются исключительные полномочия, а исключительные правила применяются в ответ на чрезвычайную ситуацию, представляющую фундаментальную угрозу для страны, с целью ее преодоления. Примеры включают стихийные бедствия, массовые беспорядки, эпидемии, теракты, экономический кризис, войны и военные угрозы.¹
4. Помня об этом и учитывая, что проблемы в работе прокуроров и их обязанности особенно остро стоят в контексте всех вышеупомянутых примеров чрезвычайных ситуаций, КСЕП планирует сосредоточить внимание в настоящем Заключении на причинах, изложенных ниже, на роли прокуроров в контексте объявленной в 2020 году пандемии COVID-19. Тем не менее, в свете соответствующих международных и конституционных положений, Заключение также охватывает роль прокуроров в чрезвычайных ситуациях в целом, и его содержание может² быть распространено на аналогичные ситуации в будущем.
5. Пандемия COVID-19 вызвала глобальный кризис в области здравоохранения – чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения – в отличие от любого из событий, произошедшего на протяжении более столетия. Беспрецедентная ситуация в мире из-за борьбы с пандемией создала не менее беспрецедентные вызовы

¹ См. «Размышления Венецианской комиссии об уважении к демократии, правам человека и верховенству закона во время чрезвычайного положения», Страсбург, 26 мая 2020 года (CDL-PI (2020) 005rev), пункт 5.

² См. Главу II настоящего Заключения.

перед органами прокуратуры. Пандемия сильно повлияла на жизнь, средства к существованию и уровень жизни общества, государственных органов власти, сообществ, семей и отдельных лиц. Более того, влияние ограничительных мер сильнее всего ощутили наиболее уязвимые группы. Необходимость сохранения социального дистанцирования и применения мер изоляции во многих случаях приводила к нарушению работы судов и прокуратуры, задержкам в производстве и влияла на процессуальные сроки (например, связанные с предварительным заключением), а также к приостановлению или сокращению оказания юридической помощи, государственных и общественных услуг. Эти меры существенно повлияли на международное сотрудничество. Как следствие, во время пандемии часто возникала необходимость замены прокуроров или сотрудников прокуратуры, инфицированных или умерших в результате инфекции.

6. Главный урок, который прокуроры извлекли во время пандемии и который будет применяться и при других чрезвычайных ситуациях в будущем, заключается в том, что их способность эффективно выполнять свои функции и обязанности, в том числе путем применения, при необходимости, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – «ЕКПЧ») в государствах-членах была подвергнута серьезному испытанию во время пандемии, которое также будет продолжаться после ее окончания (или периода восстановления).
7. Ограничения, введенные в результате чрезвычайных ситуаций, таких как пандемия, могут затронуть не только гражданские и политические права, защищаемые ЕКПЧ, но и экономические, социальные и культурные права, влекущие за собой возможную дискриминацию в отношении определенных групп, таких как медицинские работники, а также расовых и этнических меньшинств, что приводит к разжиганию ненависти, расизму, ксенофобии, насилию и принудительному возвращению беженцев и просителей убежища, жестокому обращению с иностранцами и мигрантами, а также к сексуальному и гендерному насилию, домашнему насилию, включая насилие в отношении женщин и детей.³
8. Прокуроры могут столкнуться с дилеммами в отношении претворения в жизнь наиболее фундаментальных принципов и требований, определяющих их миссию, таких как законность, соразмерность, равенство и недискриминация, а также оценка адекватности, необходимости и продолжительности определенных мер – это понятия, которые являются не только необходимыми в обычное время, но и важными в случае приостановления или ограничения прав человека, например, по состоянию здоровья населения.
9. Таким образом, прокуроры столкнулись с проблемой обеспечения того, чтобы в ходе своей работы меры, принятые в условиях чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения, использовались для защиты людей, а не в качестве предлога для нарушений прав человека, и чтобы новые правовые меры применялись при строгом соблюдении обязательств в области прав человека.
10. Таким образом, цель настоящего Заключения состоит в том, чтобы определить, как органы прокуратуры могут, не препятствуя своей функциональной автономии, выполнять свою миссию с высочайшим качеством и эффективностью, соблюдая верховенство закона и права человека, в контексте чрезвычайных ситуаций, особенно в связи с пандемией COVID-19 и ее последствиями.

³ В этом отношении ССРЕ полагается на ответы государств-членов на анкету для подготовки настоящего Заключения, см. Ответы, а также их подборку (документ ССРЕ(2020)1 от 7 октября 2020 года), см. <https://www.coe.int/en/web/ccpe/the-role-of-prosecutors-in-emergency-situations-in-particular-when-facing-a-pandemic>.

11. Как подчеркивал КСЕП в своих прошлых Заключениях, государства-члены Совета Европы имеют разные правовые системы, в том числе в отношении прокуратур. КСЕП уважает особенности каждой системы. Следовательно, не все элементы, обсуждаемые в настоящем Заключении, могут касаться всех государств-членов. Тем не менее, настоящее Заключение, главным образом, касается стремления прокуроров работать максимально эффективно, даже в самых сложных обстоятельствах, избегая любого незаконного или необоснованного вмешательства в их работу и поддерживая высочайшее качество всей своей деятельности и строгое соблюдение закона и прав человека.
12. Настоящее Заключение было подготовлено на основе ЕКПЧ⁴ и соответствующей практики Европейского Суда по правам человека (далее – «ЕСПЧ»), а также других документов Совета Европы, включая Рекомендацию Rec(2000)19 Комитета Министров о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия и Рекомендацию Rec(2012)11 Комитета Министров о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия.
13. Настоящее Заключение также основано на предыдущих Заключениях КСЕП, в частности, Заключении № 2 (2008) «О мерах, альтернативных уголовному преследованию», Заключении № 3 (2008) «О роли органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы», Заключении № 5 (2010) «О роли прокуратуры при осуществлении правосудия в отношении несовершеннолетних», Заключении № 6 (2011) «О взаимоотношениях между прокурорами и администрацией пенитенциарных учреждений», Заключении № 7 (2012) «Об управлении ресурсами органов прокуратуры», Заключении № 8 (2013) «О взаимоотношениях между прокурорами и средствами массовой информации», Заключении № 9 (2014) «О европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров, включая «Римскую хартию»», Заключении № 10 (2015) «О роли прокуроров в расследовании преступлений», Заключении № 11 (2016) «О качестве и эффективности работы прокуроров, в том числе в борьбе с терроризмом, серьезной и организованной преступностью», Заключении № 13 (2018) «О независимости, подотчетности и этике прокуроров», а также на Заявлении Председателя ССЖЕ от 24 июня 2020 года «О роли судей во время и после пандемии COVID-19: уроки и проблемы», Заключении Венецианской комиссии «О защите прав человека в чрезвычайных ситуациях» (2006), «Размышлениях Венецианской комиссии об уважении к демократии, правам человека и верховенству закона во время чрезвычайного положения» (2020) и Резолюции 1659 (2009) Парламентской ассамблеи Совета Европы «Защита прав человека в чрезвычайных ситуациях».
14. Также были приняты во внимание Руководство о роли прокуроров, принятое восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 года), Стандарты профессиональной ответственности и Заявление об основных обязанностях и правах прокуроров, принятые Международной ассоциацией прокуроров (МАП) в 1999 году⁵.

⁴ В этой связи см. Информационный бюллетень «Отступление во время чрезвычайного положения» (https://www.echr.coe.int/documents/f_derogation_eng.pdf), подготовленный Пресс-службой Европейского суда по правам человека в сентябре 2020 года, содержащий список особо важных дел ЕСПЧ. В Информационном бюллетене на странице 2 под заголовком «Факты и цифры» также указано количество государств-членов Совета Европы, которые до сих пор прибегали к статье 15 ЕКПЧ в результате пандемии, отступая от своих обязательств по ЕКПЧ.

⁵ См. Также ИНТЕРПОЛ. Пандемия COVID-19. Руководство для правоохранительных органов, 26 марта 2020 года; Предупреждение преступности и защита полиции: глобальная оценка COVID-19 ИНТЕРПОЛА, 6 апреля 2020 года; Риски коррупции и полезные юридические ссылки в контексте COVID-19: doc. Greco(2020)4, 15 апреля 2020 года).

II. Нормы международного и конституционного права на случай чрезвычайных ситуаций и их влияние на работу прокуроров

15. Положения международных договоров, должным образом ратифицированных Государствами-членами, применяются в случае чрезвычайных ситуаций на их территориях. Например, Статья 15 ЕКПЧ гласит, что во время чрезвычайных ситуаций, угрожающих жизни нации, государства-члены могут принимать меры в отступление от своих обязательств по ЕКПЧ в той степени, в которой это строго требуется остротой ситуации, при условии, что такие меры не противоречат их другим обязательствам по международному праву. То же самое относится к Международному пакту ООН о гражданских и политических правах (МПГПП) (Статья 4)⁶.
16. В соответствии с этими международными документами и положениями, изложенными в Конституциях или соответствующих законах государств-членов, хотя не существует единой модели объявления чрезвычайного положения, и именно фактическая ситуация будет определять его фактические масштабы и обоснование, что является необходимым предварительным условием для объявления чрезвычайного положения, это означает, что полномочий, предусмотренных обычным законодательством, недостаточно для преодоления чрезвычайной ситуации. Поэтому конечной целью при любом чрезвычайном положении должно быть преодоление государством чрезвычайной ситуации и скорейшее возвращение к нормальной ситуации⁷.
17. КСЕП принимает к сведению, что в государствах-членах существуют различные рамки для объявления чрезвычайных ситуаций либо на основе конституции или конституционных законов, либо на основе обычного законодательства, регулирующего возможные чрезвычайные ситуации, или даже путем принятия чрезвычайных мер без официального объявления чрезвычайного положения⁸. В любом случае следует ожидать, что перед отступлением от прав, изложенных в ЕКПЧ, будет сделано официальное заявление.
18. КСЕП далее отмечает, что согласно ЕКПЧ любые чрезвычайные меры не должны противоречить другим обязательствам государств-членов по международному праву, и в этом отношении МПГПП, участниками которого являются все государства-члены Совета Европы, ссылается на чрезвычайное положение, о существовании которого должно быть официально объявлено⁹. В этом отношении значение такого официального заявления может иметь различное применение в государствах-членах.
19. Кроме того, чрезвычайные меры должны обеспечивать соблюдение обязательств в области прав человека и гарантировать, что чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения не используется в качестве предлога для нарушений прав человека. Необходимо найти баланс между национальной безопасностью или общественной безопасностью (или и тем, и другим), с одной стороны, и осуществлением основных прав и свобод, с другой стороны¹⁰.

⁶ См. документ ССРР/С/128/2 «Заявление об отступлениях от Пакта в связи с пандемией Covid-19», принятый Комитетом по правам человека 24 апреля 2020 года (<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementEN.pdf>).

⁷ См. «Размышления Венецианской комиссии об уважении к демократии, правам человека и верховенству закона во время чрезвычайного положения», Страсбург, 26 мая 2020 года (CDL-PI(2020)005rev), пункт 5.

⁸ См. «Размышления Венецианской комиссии об уважении к демократии, правам человека и верховенству закона во время чрезвычайного положения», Страсбург, 26 мая 2020 года (CDL-PI(2020)005rev), пункт 22.

⁹ См. Статью 4 (1) МПГПП.

¹⁰ См. Заключение Венецианской комиссии «О защите прав человека в чрезвычайных ситуациях», принятое Венецианской комиссией на 66-м пленарном заседании (Венеция, 17-18 марта 2006 года).

20. Законодательство, регулирующее принятие мер во время чрезвычайных ситуаций, должно уважать, прежде всего, права, не допускающие ограничений, т.е. те права, которые не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах^{11 12}.
21. Законодательство, затрагивающее другие права и свободы, должно быть основано, прежде всего, на всеобъемлющем принципе верховенства права, а также на принципах необходимости, адекватности, равенства и отсутствия дискриминации, соразмерности, своевременности, эффективного (парламентского и судебного) контроля, предсказуемости чрезвычайного законодательства и лояльного сотрудничества между государственными учреждениями¹³.
22. Это необходимо для того, чтобы сбалансировать основные права и свободы с необходимыми ограничительными мерами и, таким образом, разрешить любые конфликтующие права и конфликтные ситуации при столкновении с последствиями чрезвычайной ситуации, подготовиться к будущим чрезвычайным ситуациям, в том числе путем развития возможностей для продуктивной работы прокуроров и обеспечивающего персонала, и изобрести новые способы реагирования на насущные проблемы.
23. При принятии чрезвычайных мер должно быть четко определено, к какой части территории государства-члена они применяются, как долго и, что особенно важно, когда и как чрезвычайная ситуация прекращается (например, посредством включения оговорки о прекращении действия)¹⁴.
24. Отмечая разнообразие систем и структур в государствах-членах, ССРЕ считает, что было бы особенно полезно иметь единый подход к чрезвычайным ситуациям в европейских странах, основанный на принципах, изложенных выше.
25. Это правовые рамки, определяемые международными документами и национальным законодательством, в которых органы прокуратуры должны будут действовать во

¹¹ См. Информационный бюллетень «Отступление во время чрезвычайной ситуации» (https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf), подготовлено Пресс-службой Европейского суда по правам человека в сентябре 2020 года. Пункт 2 Статьи 15 ЕКПЧ запрещает любые отступления от права на жизнь, за исключением случаев правомерных военных действий, запрета пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, запрета рабства и подневольного состояния и правила об «отсутствии наказания без закона»; точно так же не может быть отступлений от Статьи 1 Протокола № 6 (отмена смертной казни в мирное время) к Конвенции, Статьи 1 Протокола №13 (отмена смертной казни при любых обстоятельствах) к Конвенции и Статьи 4 (право не быть судимым или наказанным дважды) Протокола №7 к Конвенции. В отношении пандемии актуальным является свобода «от медицинских или научных экспериментов без согласия».

¹² См. Документ ССРР/С/128/2 «Заявление об отступлениях от Пакта в связи с пандемией Covid-19», принятый Комитетом по правам человека 24 апреля 2020 года: «Государства-участники не могут прибегать к чрезвычайным полномочиям или применять меры, отступающие от положений, таким образом, что становятся дискриминационными или нарушающими другие обязательства, взятые ими на себя в соответствии с международным правом, в том числе в соответствии с другими международными договорами о правах человека, отступления от которых не допускаются. Государства-участники также не могут отклоняться от положений Пакта, не допускающих отступлений - Статья 6 (право на жизнь), Статья 7 (запрещение пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, а также медицинских или научных экспериментов без согласия), Статья 8, пункты 1 и 2 (запрет рабства, работорговли и подневольного состояния), Статья 11 (запрещение тюремного заключения из-за невозможности выполнить договорное обязательство), Статья 15 (принцип законности в сфере уголовного права), Статья 16 (признание каждого человека перед законом) и Статья 18 (свобода мысли, совести и религии) – или от других прав, которые необходимы для защиты прав, не допускающих отступлений, содержащихся в вышеупомянутых положениях, и для обеспечения соблюдения правил закона и принципа законности даже во время чрезвычайного положения, включая право на доступ к суду, гарантии надлежащей правовой процедуры и право потерпевших на получение эффективных средств правовой защиты».

¹³ См. «Размышления Венецианской комиссии об уважении к демократии, правам человека и верховенству закона во время чрезвычайного положения», Страсбург, 26 мая 2020 года (CDL-PI (2020)005rev), пункты 6-16.

¹⁴ Оговорка о прекращении действия – это положение закона, согласно которому он будет автоматически прекращен по истечении установленного периода, если он не продлен по закону.

время чрезвычайных ситуаций. Следовательно, прокуроры должны быть осведомлены о ситуациях и сценариях, когда ограничительные меры особенно затрагивают основные права и свободы. Во избежание злоупотреблений при использовании таких ограничений, а также во избежание каких-либо ограничений, в том числе де-факто, тех прав, которые не могут быть ограничены, могут быть установлены простые и эффективные процедуры подачи жалоб, в том числе неформальные, где это может быть применимо, особенно потому, что суды могут быть не полностью доступны из-за сокращения их деятельности в силу ситуации в сфере здравоохранения.

III. Осуществление обычных функций прокуратуры и прокуроров в чрезвычайных ситуациях

A. Осуществление функций прокуратуры и прокуроров в уголовно-правовой сфере

26. Точно так же, как целостность судебной системы, включая ее компетенцию, должны быть гарантированы независимость и беспристрастность, особенно в том, что касается доступа к суду и эффективных средств правовой защиты для защиты прав человека в чрезвычайных ситуациях, целостность прокуратуры и ее организация также должны быть защищены, исходя из тех же соображений, так как это единственный способ гарантировать функционирование системы правосудия во время чрезвычайной ситуации¹⁵.
27. КСЕП уже подчеркивал, что в интересах общества гарантировать верховенство закона посредством справедливого, беспристрастного и эффективного отправления правосудия. Прокуроры и судьи должны обеспечить соблюдение прав и свобод человека на всех этапах судебных разбирательств. Это включает в себя соблюдение основных прав обвиняемых и потерпевших¹⁶.
28. Что касается конкретных режимов работы и деятельности органов прокуратуры во время чрезвычайной ситуации,¹⁷ то они, а также суды должны продолжать работу¹⁸ для решения неотложных вопросов, обеспечивая при этом их адекватную защиту, как в случае пандемии – защиту от болезни, даже в то время, когда некоторые несрочные дела могут быть отложены.
29. Очевидно, что функционирование органов прокуратуры, как и судов, должно адаптироваться к обстоятельствам, возникшим в результате чрезвычайной ситуации. Развитие новых технологий и прогрессивное совершенствование систем видеоконференцсвязи в судебных органах государств-членов Совета Европы создали новые возможности для обеспечения заслушивания свидетелей, экспертов и обвиняемых без необходимости требовать от них приехать в различные места на территории государства-члена¹⁹, где проводится расследование или судебный процесс²⁰.

¹⁵ Как было заявлено в Резолюции 1659 (2009) Парламентской ассамблеи Совета Европы «Защита прав человека в чрезвычайных ситуациях».

¹⁶ См. Совместное заключение № 4 (2009) ССРЕ и № 12 (2009) Консультативного совета европейских судей (ССЈЕ) «О взаимоотношениях между судьями и прокурорами в демократическом обществе, включая Декларацию Бордо, Раздел I Декларации».

¹⁷ В случае Португалии Генеральная прокуратура постоянно заседает в течение всего периода чрезвычайной ситуации для защиты принципа законности и прав граждан, как и Омбудсмен (Статьи 18, 2 Закона 44/86).

¹⁸ Как, например, в Португалии (см. Статью 22 Закона 44/86 Португалии).

¹⁹ Например, в Ирландии была введена система уведомлений судов по электронной почте для обеспечения принятия соглашений в рамках процедуры.

²⁰ За исключением, конечно, некоторых случаев, когда может потребоваться физическое присутствие, как в случае habeas corpus (предписание о представлении арестованного в суд).

30. Очевидно, что, как показывают некоторые примеры в Европе,²¹ такой подход может представлять больший интерес в экстренных случаях, позволяя избежать или уменьшить ограничения на функционирование органов прокуратуры и судов. Обеспечивая безопасность от заражения и содействие слушанию, которое позволяет сторонам в полной мере принимать участие в разбирательстве, цель должна заключаться в том, чтобы сделать дистанционное разбирательство и слушание, по возможности, более близкими к обычной практике прокуратуры и суда.
31. ЕСПЧ в своем прецедентном праве также установил, что физическое отсутствие не обязательно является нарушением права на справедливое судебное разбирательство. Суд указал на несколько международно-правовых актов, которые предусматривают участие в судебном разбирательстве с использованием видеоконференцсвязи в качестве способа соблюдения Статьи 6 ЕКПЧ,²² и принял несколько постановлений в отношении использования видеоконференцсвязи²³.
32. КСЕП подчеркивает, что при организации видеоконференцсвязи в судах должное внимание следует уделять интересам всех участников, в частности, соблюдению права на защиту.
33. Что касается Интернет-трансляции судебных заседаний, то в обычных условиях Интернет-трансляция используется для охвата более широкой аудитории и привлечения более широкого интереса к аспектам общественной жизни, затрагиваемым судами. Соответственно, когда дело доходит до чрезвычайной ситуации, Интернет-трансляция даже более оправдана не только для общественного участия, но и для того, чтобы прямо продемонстрировать, что правосудие осуществляется открыто и публично.
34. Любое приостановление или продление процессуальных сроков в связи с чрезвычайной ситуацией должно быть четко указано в законе, быть соразмерным продолжительности чрезвычайной ситуации и без ущерба для требований объективно необходимого времени в отношении судебных разбирательств (за исключением срочных случаев или случаев, когда возникают важные вопросы о правах человека, особенно в отношении неотъемлемых прав²⁴). Кроме того, следует избегать возможного сокращения сроков до такой степени, что право на справедливое судебное разбирательство может быть нарушено.
35. Можно предусмотреть создание групп кризисного реагирования в прокуратуре на центральном, региональном и местном уровнях, а также принять другие организационные меры, направленные на адаптацию прокуроров к конкретным

²¹ См. Руководство Комитета министров Совета Европы по электронным доказательствам в гражданском и административном судопроизводстве (приняты 30 января 2019 года, CM(2018)169-add1final); см. также серию совместных вебинаров CEELI/ODIHR по доступу к правосудию во время и после пандемии, включая видеоконференции в поддержку удаленного доступа к судам, на сайте: <https://ceeliinstitute.org/webinars/>. Кроме того, например, в Италии безопасность судебных процессов над подозреваемыми в связях с мафией послужила поводом для введения видеоконференцсвязи в уголовных процессах в 1992 году. Это положение было значительно расширено в 1998 году. Германия применяет правила для заслушивания свидетелей, чье благополучие может быть поставлено под угрозу при физическом присутствии, с помощью видеоконференцсвязи и т.д.

²² См. ЕСПЧ *Марчелло Виола против Италии* – 5 октября 2006 года (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77246>).

²³ См. ЕСПЧ *Марчелло Виола против Италии* – 5 октября 2006 года (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77246>); *Сахновский против России*, Большая Палата – 2 ноября 2010 года (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101568>); *Репашкин против России* (№ 2), 16 декабря 2010 года (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-102282>); *Владимир Васильев против России* – 10 января 2012 года (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108478>); *Евдокимов и другие против России* – 16 февраля 2016 года (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160620>); *Горбунов и Горбачев против России* – 1 марта 2016 года (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160993>); *Сахновский против России*, 27 ноября 2018 года (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187831>).

²⁴ Например, Декрет-закон 10-А/2020 от 13 марта, Закон 1-А/2020 от 19 марта, Закон 4-А/2020 от 6 апреля 2020 года в Португалии.

ситуациям в государстве-члене. Прокуратура должна донести до всех прокуроров сигнал о необходимости адаптации и повысить их осведомленность о новых обстоятельствах и новых мерах.

36. В соответствии с системой уголовного преследования в каждом государстве-члене прокуратура должна издавать руководства на центральном уровне, выделяя механизмы сотрудничества как внутри, так и вне прокуратуры в особых чрезвычайных обстоятельствах. Если руководства на центральном уровне невозможны из-за организационной структуры органов прокуратуры, они должны, по меньшей мере, стремиться к согласованности между различными прокуратурами. Следует ожидать единообразия применения закона и постановлений от прокуроров и органов прокуратуры во всех соответствующих государствах.
37. Во время чрезвычайных ситуаций могут быть созданы специальные механизмы и процедуры сотрудничества и координации с другими учреждениями, такими как правоохранительные органы, следственные и контролирующие органы, суды, медицинские учреждения, средства массовой информации, профессиональные ассоциации прокуроров и другие организации гражданского общества. Координационные механизмы и механизмы сотрудничества могут включать персонал и другие соответствующие органы, которые в нормальной ситуации не обязательно контактируют с органами прокуратуры.
38. Проведение расследований полицией и другими следственными органами или надзор за ними, должны осуществляться с особой бдительностью в отношении защиты прав и свобод человека в контексте чрезвычайной ситуации. Расширенные полномочия органов прокуратуры здесь не предусмотрены, а скорее наиболее эффективно используют существующие полномочия в таких ситуациях.
39. В этом контексте потерпевшие, свидетели и другие уязвимые группы должны получать эффективную помощь и/или защиту, а права обвиняемых должны соблюдаться в течение всего уголовного процесса. Органы прокуратуры и прокуроры должны особенно следить за тем, не ущемляют ли чрезвычайные меры основные права и свободы человека в большей степени, чем это необходимо.
40. В этих исключительных обстоятельствах прокуроры и органы прокуратуры должны особенно стремиться к изучению возможности использования альтернатив уголовному преследованию в целом и предварительному заключению в частности. Процедура примирения также может быть еще одной возможностью противостоять последствиям, которые могут возникнуть в результате чрезвычайного положения²⁵.
41. Чрезвычайная ситуация может оказать значительное влияние на преступность. Она может помочь уменьшить некоторые виды преступлений, например, из-за карантина или изоляции. Она также может увеличить их количество, создавая новые тенденции для преступности или условия для совершения определенных правонарушений (таких как насилие в семье, экономические и финансовые преступления, связанные со средствами, использованными для урегулирования чрезвычайной ситуации), создавая новые виды преступлений или способствуя их совершению (например, нарушение условий изоляции или комендантского часа). Она создает проблемы и требует, чтобы органы прокуратуры и прокуроры уделяли особое внимание и принимали соответствующие меры, в случае необходимости, для возбуждения уголовного

²⁵ См. Рекомендацию № R(99)19 Комитета министров для государств-членов о процедуре примирения сторон в уголовных делах (15 сентября 1999 года) и Руководство для прокуроров по процедуре примирения потерпевших и правонарушителей, принятые Международной ассоциацией прокуроров 27 ноября 2018 года. См. также Рекомендацию CM/Rec(2002)10 о процедуре примирения сторон в гражданских делах и Европейский справочник по Законодательству о процедуре примирения сторон от 14 июня 2019 года (CEREJ (2019) 9) Европейской комиссии по эффективности правосудия (CEREJ).

преследования в неотложных случаях или делах, связанных с чрезвычайной ситуацией, например, неповиновение законным требованиям правоохранительных органов или медицинского персонала о незаконном или неправильном уничтожении медицинских отходов, вмешательство в случаях домашнего насилия и других потенциальных нарушений, характерных для данного контекста. Кроме того, они должны обращать внимание на необходимость обеспечения адекватного понимания развивающихся знаний, связанных с чрезвычайной ситуацией, например, в случае возможной халатности со стороны медицинских работников во время пандемии, чтобы привлечь внимание к научным знаниям, доступным на момент совершения медицинского действия, для оценки их гражданской, административной или уголовной ответственности²⁶.

42. Органы прокуратуры и прокуроры должны изучить возможности обращения в суды и вступления с ними в конструктивный диалог во время их ограниченных возможностей и деятельности, чтобы обсудить, как действовать в приоритетных делах. Органы прокуратуры также должны обладать гибкостью, чтобы справиться с накопившимися делами, что приведет к их значительному сокращению после завершения чрезвычайной ситуации, такой как пандемия, когда суды возобновят свою нормальную деятельность, и на ранней стадии следует приложить усилия для восстановления в кратчайшие сроки после такого отставания.
43. Процесс обжалования судебных решений можно дополнительно рационализировать и упростить за счет применения электронных средств связи и управления судебным разбирательством.
44. Там, где это применимо к органам прокуратуры, при надзоре за исполнением судебных решений или участии в нем, следует принимать во внимание, когда это возможно, в случае пандемии возможность применения мер, не связанных с тюремным заключением, или сокращения сроков тюремного заключения, чтобы избежать переполненности пенитенциарных учреждений и предотвратить распространение болезни внутри них.
45. Обеспечение соблюдения законодательства в рамках национальной политики по борьбе с преступностью и адаптация его применения, где это уместно, к региональным и местным приоритетам – например, в случаях, когда неповиновение законным требованиям правоохранительных органов и медицинского персонала в отношении изоляции может способствовать распространению болезни – должно быть на повестке дня органов прокуратуры.
46. В чрезвычайных ситуациях таких как пандемия, локдауны и изоляция могут сопровождаться повышенным риском для уязвимых групп, включая детей, жертв гендерного насилия и торговли людьми, и других лиц, что способствует тому, что они страдают от насилия и жестокого обращения или становятся его свидетелями. Ограничения на передвижение и меры физического дистанцирования могут скрывать дискриминацию и насилие в отношении уязвимых групп. В этом контексте органы прокуратуры и прокуроры должны принять меры для максимально эффективного предотвращения и урегулирования таких случаев. Например, чтобы обеспечить постоянный доступ к средствам правовой защиты для жертв, в том числе домашнего

²⁶ См. ИДКТОК ООН. Влияние пандемии COVID-19 на терроризм, борьбу с терроризмом и противодействие насильственному экстремизму, июнь 2020 года (<https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/06/CTED-Paper%E2%80%9393-The-impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-counter-terrorism-and-countering-violent-extremism.pdf>); ИНТЕРПОЛ. Глобальный контекст киберугрозы COVID-19); ФАТФ. Риски отмывания денег и финансирования терроризма, связанные с COVID-19, и ответные политические меры. Париж, май 2020 года (<http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/covid-19-ml-tf.html>); ИНТЕРПОЛ. COVID-19: Глобальная угроза поддельных лекарств, май 2020 года; Отчет МАНИВЭЛ: Тенденции отмывания денег и финансирования терроризма в юрисдикциях МАНИВЭЛ во время кризиса COVID-19, 2 сентября 2020 года.

насилия и других уязвимых лиц, их жалобы необходимо продолжать получать, при этом важно принимать меры во время, а также после чрезвычайных ситуаций, таких как пандемия, когда это уместно, путем создания инновационных способов подачи жалоб потерпевшими.

47. В государствах-членах, где прокуроры выполняют функции вне уголовно-правовой сферы, выводы и рекомендации настоящего Раздела А также применяются с соответствующими изменениями к прокурорской деятельности, упомянутой ниже в Разделе В.

В. Осуществление функций прокуратуры и прокуроров вне уголовно-правовой сферы

48. КСЕП отмечает существенные различия в государствах-членах из-за того, что в некоторых из них прокуроры обладают обширными полномочиями вне уголовно-правовой сферы, а в других они не имеют таких полномочий. Следовательно, необходимо иметь в виду, что следующие пункты могут иметь отношение только к первой группе государств.
49. В этом контексте и в зависимости от национальной правовой базы, органы прокуратуры, как и в области уголовного права, могут также контролировать необходимость, соразмерность и адекватность чрезвычайных мер, принимаемых вне уголовно-правовой сферы (например, в области гражданского и административного права). Это важная деятельность органов прокуратуры в неуголовной сфере, которая также должна быть сосредоточена в основном на защите прав и свобод человека, в том числе здоровья населения.
50. Там, где это применимо, и в зависимости от национальной правовой базы, таким образом, важно обеспечить, чтобы все ограничительные меры принимались в соответствии с международными стандартами и обязательствами в области прав человека, чтобы любое вмешательство в эти права было соразмерным и ограниченным как по времени, так и по объему в отношении ситуаций, когда это действительно необходимо в демократическом обществе. Применение этих мер не должно носить дискриминационный характер²⁷. Для достижения этих целей органы прокуратуры могут консультироваться с представителями гражданского общества (неправительственными организациями, фондами, благотворительными организациями, профессиональными ассоциациями и т.д.), где это уместно, и предпочтительно до введения новых ограничительных мер.
51. Органы прокуратуры, особенно в чрезвычайных ситуациях, должны принимать адекватные меры для предотвращения любого ненадлежащего влияния на свою прокурорскую деятельность. Им также следует воздерживаться от любого вида дискриминации, особенно от дискриминации в отношении правозащитников и журналистов, гарантируя, что они не столкнутся с несоразмерным обращением или наказанием в результате своей работы.
52. В настоящее время используются современные технологии для отслеживания контактов людей, инфицированных COVID-19, симптомов или соблюдения введенных карантинных мер. Для достижения этих целей используются приложения для мобильных телефонов, а также данные о трафике и местоположении от поставщиков телекоммуникационных услуг. Органы прокуратуры и прокуроры, если они компетентны и когда это целесообразно, должны контролировать этот процесс в соответствии с принципами ЕКПЧ и соответствующим национальным

²⁷ УВКПЧ, COVID-19: Государства не должны злоупотреблять чрезвычайными мерами для подавления прав человека - эксперты ООН, онлайн: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722>.

законодательством, чтобы видеть, что любое вмешательство в право на неприкосновенность частной жизни ограничивается тем, что требуется для достижения намеченной цели, при этом его применимость ограничена по времени.

53. Персональные данные должны обрабатываться в соответствии с действующим законодательством и под контролем компетентных органов по защите данных. Любое использование таких данных, как правило, должно осуществляться с согласия заинтересованного лица или, по меньшей мере, это лицо должно быть позже проинформировано о таком использовании. Собранные персональные данные должны быть защищены, чтобы они не могли быть использованы хакерами или другими лицами, которые не должны иметь к ним доступ. Население должно быть проинформировано о причинах принятых мер и их продолжительности, и оно должно иметь возможность защитить себя от возможного злоупотребления ими. Использование собранных таким образом персональных данных должно в первую очередь служить для предотвращения распространения COVID-19, а не для оценки административной или уголовной ответственности вовлеченных лиц. Компетентные подразделения или эксперты органов прокуратуры могут, при необходимости, контролировать этот процесс в соответствии с принципами ЕКПЧ, а также другими соответствующими положениями международного права и национального законодательства.
54. Соблюдение введенных карантинных мер должно иметь приоритет перед применением других более строгих ограничительных мер. Санкции за возможные нарушения должны быть пропорциональны совершенным действиям. Во избежание чрезмерной криминализации таких действий и во избежание подрыва общественного доверия к верховенству закона, дела по возможности должны разрешаться по соглашению, особенно если правонарушители сотрудничают с органами власти. Применение ограничительных мер не должно приводить к дискриминации в отношении меньшинств, маргинализированных групп или правозащитников и журналистов. Органы прокуратуры, где это применимо и если они компетентны, должны контролировать этот процесс в соответствии с принципами ЕКПЧ и другими соответствующими положениями международного права и национального законодательства.
55. Воздействие чрезвычайных ситуаций обычно ощущается спустя долгое время после снятия ограничительных мер. Даже после отмены этих мер люди могут сохранять ограничения, как в случае пандемии, вынужденного пребывания в карантине или какой-либо другой формы социальной изоляции. Это еще в большей степени относится к уязвимым группам, которые непропорционально сильно пострадали от пандемии, особенно к членам групп меньшинств, людям, подверженным риску бедности, пожилым людям, инвалидам, лицам в домах престарелых или другим лицам, наиболее пострадавшим от пандемии, мигрантам, беженцам, женщинам и детям из группы риска домашнего и сексуального насилия, жертвам риторики ненависти, торговли людьми. Эти уязвимые группы должны быть защищены, а не изолированы, и их защита должна быть полностью обеспечена, где это применимо, органами прокуратуры и прокурорами, которые должны обращаться с ними в соответствии с принципом равенства перед законом и отсутствия дискриминации, чтобы гарантировать уважение их человеческого достоинства и прав.

IV. Осуществление обычных функций органов прокуратуры и прокуроров в чрезвычайных ситуациях

56. Во время пандемии существующие функции органов прокуратуры и прокуроров могут быть расширены, если это применимо и целесообразно. В этом контексте им также могут быть доверены новые функции. Различные правовые системы в

государствах-членах по-разному регулируют возможность таких новых или расширенных функций. Соответственно, деятельность органов прокуратуры в некоторых государствах-членах может выходить за рамки ранее установленных ограничений. Существуют различные примеры того, как расширенная роль органов прокуратуры и прокуроров может применяться для лучшей защиты населения в этих обстоятельствах.

57. В следующих пунктах рассмотрены примеры, приведенные государствами-членами в их ответах на анкету для подготовки настоящего Заключения. К таким примерам относятся:

- расследования случаев спекуляции на пищевых продуктах, предметах гигиены и основных лекарственных средствах и принадлежностях, а также уголовная ответственность, связанная с передачей инфекции или ее лечением²⁸;
- в домах-интернатах для престарелых с выявленными случаями COVID-19 органы прокуратуры организуют проверки для проверки полноты мер, принимаемых для предотвращения его дальнейшего распространения;²⁹
- несоблюдение комендантского часа как меры по охране здоровья считается преступлением в нескольких странах, и органы прокуратуры имеют расширенные полномочия по уголовному преследованию по таким делам. Осуществление чрезвычайных мер в целом находится под надзором органов прокуратуры³⁰;
- учитывая полномочия органов прокуратуры, превентивные меры и быстрое и эффективное рассмотрение сообщаемых фактов являются важными инструментами в борьбе с насилием в семье, и этому уделяется пристальное внимание в контексте пандемии³¹;
- органы прокуратуры приняли соответствующие меры, чтобы избежать переполненности мест содержания под стражей, а также залов судебных заседаний, кабинетов прокуроров и судей, не посягая на права подсудимых и уязвимых групп. Они предпринимают необходимые меры для защиты отдельных лиц в целом и уязвимых групп в частности, преимущественно от возможной насильственной дискриминации. Они вырабатывают инструкции для рассмотрения в суде некоторых дел в порядке очередности, например, когда существует опасность превышения срока давности или когда есть обвиняемые, временно находящиеся под стражей. Невозможно каким-либо образом «закрыть» важные дела из-за накопления большого количества материалов дел. Проблемы, возникающие из-за коронавируса, должны преодолеваются всеми участниками, имеющими отношение к правосудию (прокуроры, судьи, секретари, юристы)³².

58. Во многих государствах-членах органы прокуратуры и прокуроры в целом должны более тесно взаимодействовать со средствами массовой информации и разъяснять свою работу в контексте пандемии. В некоторых случаях они должны информировать общественность о более суровых санкциях во время чрезвычайных ситуаций и о наложенных штрафах.³³ В этом отношении важно обеспечить, чтобы возможные

²⁸ Италия.

²⁹ Болгария и Испания. В начале июня 2020 года Прокуратура Испании провела расследование в отношении почти 200 домов-интернатов для пожилых людей на предмет проблем с COVID-19.

³⁰ Северная Македония.

³¹ Словакия.

³² Греция.

³³ Бельгия.

ограничения свободы СМИ и свободы выражения мнения не были сформулированы расплывчато, поскольку действия по борьбе с предполагаемой «дезинформацией» могут быть необоснованно применены к любой критике. В то же время, несмотря на пандемию, органы прокуратуры должны стремиться к тому, чтобы информация, предоставляемая СМИ, не подрывала целостность расследования и уголовного преследования или их цель. Она также не должна нарушать права третьих лиц или влиять на лиц, участвующих в расследовании или судебном разбирательстве. Это не должно влиять на исход судебного разбирательства³⁴.

59. Органы прокуратуры и прокуроры должны стремиться обеспечить соблюдение прав и свобод человека в ходе применения чрезвычайных мер, таких как карантин / локдаун, закрытие общественных мест и другие соответствующие ограничительные меры.
60. Таким образом, применение чрезвычайных мер должно осуществляться справедливо и гуманно, а любые налагаемые наказания должны быть пропорциональны совершенному правонарушению и установлены законом.
61. Органы прокуратуры могут попросить контролировать процесс создания зон для карантина или изоляции. Там, где это применимо, органы прокуратуры должны обеспечить, чтобы к лицам, содержащимся на карантине или изоляции, относились как к свободным лицам, за исключением ограничений, налагаемых на них в соответствии с законом и на основе научных данных для целей карантина. К этим лицам нельзя относиться так, как если бы они были задержанными.
62. Лица, пребывающие на карантине или в изоляции, должны также иметь возможность продолжать пользоваться основными гарантиями против жестокого обращения, включая информацию о причинах их карантина или изоляции, иметь право доступа к независимой медицинской помощи, право на юридическую помощь и право на уведомление третьих лиц о том, что они находятся на карантине или в изоляции, в соответствии с их статусом и ситуацией. Они должны иметь возможность общаться с семьями и друзьями с помощью соответствующих средств связи и не должны страдать от какой-либо формы маргинализации или дискриминации, в том числе после их возвращения в общество.

V. Преодоление вызовов, с которыми сталкиваются органы прокуратуры и прокуроры в чрезвычайных ситуациях

63. В чрезвычайных ситуациях, и, в частности, во время пандемии, органы прокуратуры и прокуроры должны применять закон, не снижая ожидаемых стандартов, при строгом соблюдении прав человека и основных свобод. В таких ситуациях прокуроры берут на себя наибольшую ответственность и обязанности, поскольку именно в эти моменты они больше всего нужны.
64. Пандемия приводит к безработице и потере доходов из-за снижения экономической активности и может иметь стойкие негативные психологические последствия. Случаи бытового насилия, расизма и нетерпимости, при этом особенно насилие в отношении медицинского персонала может усиливаться. Следовательно, в результате возможного увеличения количества преступлений против уязвимых лиц, а также преступлений против собственности, органы прокуратуры могут столкнуться с некоторыми кратковременными трудностями.
65. Другие возможные вызовы связаны с возможным сокращением бюджета, выделяемого органам прокуратуры, в связи с тяжелыми экономическими последствиями пандемии и необходимостью адекватной защиты прокуроров,

³⁴ См. Заключение № 8 (2013) ССРЕ «О взаимоотношениях между прокурорами и средствами массовой информации», пункт 23.

обеспечивающего персонала, а также их семей и сторон судебного разбирательства от рисков, вызванных пандемией.

66. Более того, существует риск распространения болезни в тюрьмах и следственных изоляторах. Поэтому возникает необходимость защитить тюремный персонал, заключенных и задержанных, а также их семьи от пандемии. Там, где это применимо, органы прокуратуры должны принимать все необходимые меры для защиты прав задержанных и заключенных.
67. Чтобы свести к минимуму последствия пандемии, прокуроры должны безотлагательно и эффективно расследовать преступления, совершенные против уязвимых лиц. В отношении всех других преступлений прокуроры должны продолжать свою деятельность в установленном порядке. При необходимости, несрочные расследования могут быть отложены, при условии, что их сроки и условия заранее установлены законом.
68. Что касается расследования нарушений, вызванных применением мер общественного здравоохранения, следует постоянно учитывать баланс между защитой прав человека и здоровьем населения в целом и отдельных лиц.
69. Поскольку вызовы, с которыми прокуроры сталкиваются в чрезвычайных ситуациях, являются серьезными и сложными, для решения этих проблем, в особенности, необходимо сотрудничество между органами прокуратуры, органами системы правосудия и сторонами судебного разбирательства.
70. В чрезвычайных ситуациях по сравнению с обычным временем может быть повышенный риск незаконного вмешательства, который может нанести ущерб независимости прокуроров. В связи с этим, чтобы сохранить внутреннюю и внешнюю независимость или автономию прокуроров и органов прокуратуры, правительства и другие ветви власти, средства массовой информации, участники судебного процесса и гражданское общество должны взять на себя соответствующую ответственность за недопущение необоснованного вмешательства в деятельность органов прокуратуры.
71. Что касается оценки работы прокуроров, следует должным образом принимать во внимание любое ухудшение условий их работы и увеличение нагрузки в результате чрезвычайной ситуации.
72. Чтобы защитить прокуроров, обеспечивающий персонал, участников процесса, задержанных и заключенных в результате пандемии, в помещениях органов прокуратуры необходимо принимать все физические меры для обеспечения их безопасности, например, путем организации смен для прокуроров и обеспечивающего персонала, а также в тюрьмах и следственных изоляторах, и должны быть предоставлены все необходимые моющие и санитарные принадлежности.
73. Кроме того, вместо личного контакта необходимо обеспечить эффективные системы удаленной работы, телеконференций и видеоконференций за счет развития технологической инфраструктуры.
74. В чрезвычайных ситуациях выделение соответствующего бюджета имеет ключевое значение для обеспечения того, чтобы органы прокуратуры были оснащены всеми необходимыми средствами в соответствии с ожидаемыми стандартами, чтобы это не оказывало существенного влияния на их деятельность.
75. Прокуроры не должны идти на компромисс, снижая или ограничивая стандарты профессиональной этики даже в чрезвычайных ситуациях, и они должны знать, что проблемы следует решать, соблюдая данные стандарты.
76. Для того, чтобы прокуроры и сотрудники органов прокуратуры не только адаптировались к новым режимам и условиям работы, но и могли адекватно защитить

себя в чрезвычайной ситуации, например пандемии, необходимо разработать эффективные учебные мероприятия и предоставить все виды экспертной поддержки в этой связи.

77. Органы прокуратуры должны поддерживать контакты с национальными органами здравоохранения и периодически оценивать меры предосторожности, которые следует принять.
78. При необходимости медицинский персонал должен быть доступен для органов прокуратуры, судов, правоохранительных органов, а также в тюрьмах и местах содержания под стражей. Меры, минимизирующие риски в этих местах, следует регулярно оценивать в соответствии с рекомендациями экспертов.
79. Если риски значительно увеличиваются из-за чрезвычайной ситуации, чтобы управлять ими и, возможно, чтобы отложить некоторые действия, могут быть приняты правовые и административные правила, при строгом соблюдении прав человека и с установлением ограничений заранее.

VI. Международное сотрудничество и трудности во время пандемии

80. Чрезвычайная ситуация, такая как пандемия, создает особенно серьезные проблемы для международного сотрудничества. В то время как режим изоляции и карантин затрагивают даже самые простые операции прокуратуры внутри их стран, закрытые границы и карантинные меры еще сильнее сказываются на любом виде международного, в том числе трансграничного, сотрудничества.
81. Некоторые элементы такого сотрудничества могут полностью разрушиться или иметь существенные задержки во время чрезвычайных ситуаций, таких как пандемия, например, в случаях взаимной правовой помощи, исполнения европейских ордеров на арест, экстрадиции, совместных следственных групп и других мер, связанных с физической передачей лиц.
82. Воздействие пандемии COVID-19 особенно усилило необходимость для всех заинтересованных сторон активизировать усилия по борьбе с преступностью.
83. Поскольку специальные меры, связанные с пандемией COVID-19, различны в государствах-членах, органам прокуратуры в разных государствах следует активизировать между собой консультации для разработки более эффективных и новаторских форм сотрудничества и увеличения эффективности работы. В целях укрепления международного сотрудничества и координации органы прокуратуры государств-членов должны заранее сообщать о своих контактных лицах в таких ситуациях.
84. Необходимо выявить передовой опыт и использовать его для разработки новых протоколов и процедур, связанных с эффективным функционированием органов прокуратуры во время пандемии COVID-19. Они должны включать более широкое использование технологий, таких как онлайн-процедуры для передачи содержания дел, видеоконференцсвязь, юридическое признание электронных доказательств или доказательств, представленных с помощью электронных средств связи, создание электронных материалов дел и систем управления доказательствами, а также использование правового регулирования режима чрезвычайных ситуаций. Передовой опыт может также включать содействие удаленному участию потерпевших и свидетелей в досудебном производстве. Надзор и подотчетность прокуроров в контексте чрезвычайного положения должны по-прежнему обеспечиваться на протяжении всего срока действия чрезвычайного положения.
85. Из-за трудностей с передачей бумажных документов в связи с пандемией, органам прокуратуры следует рассмотреть возможность приема и обработки запросов о

взаимной правовой помощи и экстрадиции, если они передаются по электронной почте. Государства, в которых существует обязательное требование оказывать правовую помощь только при получении запросов в бумажной форме, должны временно пересмотреть такие требования и попытаться обработать запросы на основе электронных копий до получения соответствующих запросов в бумажной форме.

86. Из-за действующих ограничений на свободное передвижение населения между государствами органам прокуратуры следует рассмотреть возможность приема и обработки запросов на разрешение на транзит экстрадированных лиц по электронной почте, что поможет сократить количество рабочего времени и необходимых ресурсов во время пандемии и более оперативно реагировать на запросы.
87. Поскольку лица, подлежащие экстрадиции, находятся под стражей, и существует множество вопросов (технических, организационных, финансовых), связанных с их перемещением, запрашиваемым государствам и государствам транзита следует рассмотреть возможность оказания возможной помощи в применении более упрощенных процедур в отношении установленных правил карантина для должностных лиц из запрашивающих государств, которые едут на свою территорию для организации передачи этих лиц.

VII. Рекомендации

Введение

1. Согласно международным документам, ратифицированным государствами-членами Совета Европы, необходимо официальное объявление чрезвычайного положения, прежде чем могут быть приняты чрезвычайные меры.
2. Хотя единой модели объявления чрезвычайного положения не существует и фактическая ситуация будет определять его реальные масштабы и обоснование, необходимым предварительным условием для объявления чрезвычайного положения должно быть то, что полномочий, предусмотренных обычным законодательством, недостаточно для преодоления чрезвычайной ситуации. Поэтому конечной целью любого чрезвычайного положения должно быть преодоление государством чрезвычайной ситуации и скорейшее возвращение к нормальной жизни.
3. Правовые рамки, в которых органы прокуратуры должны будут действовать во время чрезвычайных ситуаций, таких как пандемия, определяется международными документами, ратифицированными государствами-членами, такими как ЕКПЧ и МПГПП, определяющими набор условий, которые должны соблюдаться в таких ситуациях (например, в отношении прав, ограничения которых не допускаются, или других прав, необходимых для защиты прав, ограничения которых не допускаются), а также конституционным или другим национальным законодательством.
4. Ответственность прокуроров за продвижение и укрепление верховенства права имеет множество неотъемлемых аспектов, влекущих за собой серьезные вызовы для них. Эти вызовы особенно актуальны в условиях чрезвычайных ситуаций.
5. Пандемия COVID-19 вызвала глобальный кризис в области здравоохранения – чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения – в отличие от любого из событий, произошедшего на протяжении более столетия. Беспрецедентная ситуация в мире из-за борьбы с пандемией поставила не менее беспрецедентные вызовы перед органами прокуратуры.

Рекомендации

1. Если должно быть объявлено чрезвычайное положение и в случае отступления от прав, изложенных в ЕКПЧ в соответствии со Статьей 15 или в МПГПП в соответствии

со Статьей 4, должно быть сделано официальное объявление до вступления в силу такого отступления.

2. Ограничения, введенные в результате пандемии, могут затронуть не только гражданские и политические права, защищаемые ЕКПЧ, но также экономические, социальные и культурные права с возможным риском повлечь за собой дискриминацию в отношении определенных групп. Поэтому вводимые ограничения должны соответствовать обязательствам в области прав человека и обеспечивать, чтобы чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения не использовалась в качестве предлога для нарушения прав человека, а была направлена прежде всего на защиту людей.
3. Законодательство, регулирующее принятие мер во время чрезвычайных ситуаций, должно гарантировать в первую очередь права, ограничения которых не допускаются. Законодательство, затрагивающее другие права, должно быть основано на всеобъемлющем принципе верховенства права, а также на принципах необходимости, адекватности, равенства и отсутствия дискриминации, соразмерности, своевременности, эффективного (парламентского и судебного) контроля, предсказуемости чрезвычайного законодательства и лояльного сотрудничества между государственными учреждениями.
4. Точно так же, как целостность судебной системы, включая ее компетенцию, должны быть гарантированы независимость и беспристрастность, особенно в том, что касается полного доступа к суду и эффективных средств правовой защиты для защиты прав человека в чрезвычайных ситуациях, целостность прокуратуры и ее организация также должны быть защищены, исходя из тех же соображений.
5. Обеспечивая безопасность от инфекции для прокуроров, обеспечивающего персонала и их семей, или предоставляя необходимое лечение инфицированным, функционирование органов прокуратуры, как и судов, должно адаптироваться к обстоятельствам, вызванным чрезвычайной ситуацией, они должны иметь возможность рассматривать неотложные дела или принимать решения. Органы прокуратуры должны заблаговременно принять все необходимые меры для рассмотрения накопившихся дел, отложенных из-за чрезвычайной ситуации.
6. Развитие новых технологий и прогрессивное совершенствование систем видеоконференцсвязи в судебных органах государств-членов Совета Европы создали новые возможности для обеспечения заслушивания свидетелей, экспертов и обвиняемых. Целью их использования должно быть содействие слушанию, которое должно позволить сторонам в полной мере участвовать и проводить удаленное разбирательство и слушания максимально приближенно к обычной практике органов прокуратуры и суда при соблюдении тех же прав и гарантий.
7. Можно предусмотреть создание групп кризисного реагирования в органах прокуратуры на центральном, региональном и местном уровнях, а также другие организационные меры реагирования, направленные на разрешение конкретных неотложных ситуаций в государстве-члене.
8. В соответствии с системой уголовного преследования в каждом государстве-члене органы прокуратуры должны издавать руководства на центральном уровне, выделяя механизмы сотрудничества как внутри, так и вне прокуратуры в особых чрезвычайных обстоятельствах. Следует ожидать единообразия применения закона и нормативных актов со стороны прокуроров и органов прокуратуры во всех соответствующих государствах.
9. Во время чрезвычайных ситуаций органы прокуратуры могут устанавливать конкретные механизмы и процедуры сотрудничества и координации с другими

учреждениями, такими как правоохранительные органы, следственные и контролирующие органы, суды, медицинские учреждения, средства массовой информации, профессиональные ассоциации прокуроров и другие организации гражданского общества.

10. В соответствующих случаях органы прокуратуры и прокуроры должны в особенности следить за тем, не нарушают ли экстренные меры основные права человека в большей степени, чем это необходимо. Они должны применять закон, не отклоняясь от ожидаемых стандартов, при строгом соблюдении прав человека и основных свобод.
11. В зависимости от национальной правовой базы, органы прокуратуры, помимо их работы в уголовно-правовой сфере, также могут быть привлечены для мониторинга необходимости, соразмерности и адекватности чрезвычайных мер, принятых вне уголовно-правовой сферы.
12. Все ограничительные меры должны приниматься в соответствии с международными стандартами и обязательствами в области прав человека и с обеспечением того, чтобы любое вмешательство в эти права было соразмерным и ограниченным как по времени, так и по объему, и чтобы они применялись к ситуациям, когда это действительно необходимо в демократическом обществе. Применение этих мер не должно быть дискриминационным.
13. Чрезвычайная ситуация, такая как пандемия, создает особенно серьезные проблемы для международного сотрудничества. Закрытые границы и карантинные меры еще сильнее сказываются на любом виде международного, в том числе трансграничного сотрудничества.
14. Некоторые элементы такого сотрудничества могут полностью разрушиться или иметь существенные задержки во время чрезвычайной ситуации, например пандемии. Органам прокуратуры следует активизировать консультации для разработки более эффективных и новаторских форм сотрудничества с целью максимального повышения эффективности своей деятельности.
15. Органам прокуратуры следует рассмотреть возможность применения более упрощенных процедур во время чрезвычайных ситуаций, например, принимать и обрабатывать запросы о взаимной правовой помощи и экстрадиции, отправленные по электронной почте. Государствам следует рассмотреть возможность оказания помощи в применении более упрощенных процедур установленных правил карантина для должностных лиц запрашивающих государств.
16. Учитывая, что государства-члены обязательно проведут оценку воздействия пандемии на свои судебные системы и на нормальное функционирование своих судов и органы прокуратуры, а также учитывая, что эти оценки могут содержать ценную информацию, КСЕП может попросить государства-члены поделиться результатами этой оценки, чтобы определить, нужно ли обновлять настоящее Заключение в будущем.