

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Неофициальный перевод

*Выполнен по заказу Программного Офиса Совета Европы
в Российской Федерации.*

Информационные документы

SG/Inf(2020)11

7 апреля 2020 г.

**Соблюдение принципов демократии, верховенства права и прав
человека в условиях эпидемиологического кризиса COVID-19**

Руководство для государств—членов

Введение

Целью настоящего документа является предоставление правительствам инструментария для применения в условиях текущего беспрецедентного и крупномасштабного эпидемиологического кризиса, с тем чтобы обеспечить соблюдение основополагающих ценностей демократии, верховенства права и прав человека.

Для начала следует признать, что правительства, пытаясь защитить свое население от угрозы COVID-19, сталкиваются с колоссальными проблемами. Очевидно также то, что поддержание нормального функционирования общества не представляется возможным, особенно в условиях социальной изоляции, представляющей собой основную защитную меру по борьбе с вирусом. Кроме того, понятно, что принятые меры неизбежно станут посягательством на права и свободы, являющиеся неотъемлемой и необходимой частью демократического общества, в основе жизни которого лежит верховенство права.

Основная социальная, политическая и правовая проблема, с которой сталкиваются государства—члены, заключается в их способности эффективно реагировать на этот кризис, не допуская при этом того, чтобы принимаемые ими меры поставили под угрозу основополагающие ценности Европы, такие как демократия, верховенство права и права человека, в сохранении которых в долгосрочной перспективе мы искренне заинтересованы. Именно в этой ситуации Совет Европы должен воспользоваться своими основными полномочиями, предоставив через свои уставные органы и все свои компетентные институты и механизмы площадку для совместного обеспечения соразмерности принимаемых мер той угрозе, которую представляет распространение вируса, и их ограниченности во времени. Вирус разрушает жизнь множества людей и многое из того, что для нас чрезвычайно дорого. Мы не должны позволить ему уничтожить наши основополагающие ценности и свободу общества.

1. Отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях (статья 15 Европейской конвенции по правам человека)

Масштаб мер, принимаемых разными государствами в ответ на угрозу COVID-19, и способы их применения в разные моменты времени значительно различаются. Если для некоторых ограничительных мер, принимаемых государствами—членами, обоснованием могут служить обычные положения Европейской конвенции по правам человека (далее — «Конвенция»), касающихся охраны здоровья (см. подпункт “е” пункта 1 статьи 5 и пункт 2 статей 8—11 Конвенции и пункт 3 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции), то принятие мер исключительного характера может потребовать отступления от соблюдения государствами своих обязательств, предусмотренных Конвенцией. При этом каждое государство должно самостоятельно оценить, оправдывают ли принимаемые им меры такое отступление, в зависимости от характера и масштаба ограничений прав и свобод, охраняемых Конвенцией. Такая имеющаяся у государств возможность является важной особенностью системы, поскольку создает условия для непрерывного применения Конвенции и функционирования закрепленного ею механизма надзора даже в самые критические периоды времени¹.

Любое отступление от соблюдения обязательств будет оцениваться Европейским судом

¹ Ответ Комитета министров на рекомендацию ПАСЕ 2125 (2018).

по правам человека (далее — «Суд») в делах по направляемым ему жалобам². Суд предоставил государствам значительную свободу усмотрения в этой области: *«Именно государствам—участникам Конвенции, на которых возложена ответственность за «жизнь нации», надлежит определять, угрожает ли обществу серьезная опасность, и если да, то какие меры должны быть предприняты для ее устранения. Непосредственно и постоянно сталкиваясь с опасными реалиями сложившейся ситуации, национальные власти находятся в принципе в лучшем положении, чем международный судья, для того чтобы установить наличие такой опасности и определить характер и пределы отступления от обязательств по Конвенции, необходимые для ее преодоления. В этом отношении пункт 1 статьи 15... предоставляет национальным властям широкую свободу усмотрения»*³.

Для отступления от соблюдения обязательств необходимо выполнить определенные формальные требования. Так, Генеральный секретарь Совета Европы как депозитарий Конвенции должен быть исчерпывающим образом проинформирован о введенных мерах и причинах их принятия, а также о дате прекращения действия таких мер (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354>).

Ряд предусмотренных Конвенцией прав не допускают отступления от соблюдения государствами своих обязательств: право на жизнь, кроме как в условиях правомерных военных действий (статья 2), запрещение пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (статья 3), запрещение содержания в рабстве или подневольном состоянии (пункт 1 статьи 4) и правило о наказании исключительно на основании закона (статья 7). Не допускается также отступление от соблюдения обязательств относительно отмены смертной казни и в связи с правом не быть судимым или наказанным дважды (Протоколы №№ 6 и 13, а также статья 4 Протокола № 7).

Официальное объявление на национальном уровне чрезвычайной ситуации или аналогичного режима не является условием для отступления от соблюдения обязательств в соответствии со статьей 15. В то же время для любого такого отступления в национальном законодательстве должны быть предусмотрены четкие основания, для того чтобы не допустить произвола, и оно должно быть строго необходимым для преодоления чрезвычайной ситуации. Государствам следует помнить о том, что любые принимаемые меры должны иметь своей целью защиту демократического порядка от угроз, и необходимо прилагать все усилия для защиты ценностей демократического общества, таких как плюрализм, толерантность и широта взглядов⁴. Несмотря на то, что Суд соглашался с тем, что отступления государствами от соблюдения обязательств могут оправдывать некоторые исключения из закрепленных в Конвенции стандартов, такие отступления ни при каких обстоятельствах не могут оправдывать никакие действия, которые противоречат первостепенным требованиям Конвенции, касающимся законности и соразмерности.

2. Соблюдение верховенства права и демократических принципов в условиях чрезвычайной ситуации

2.1. Принцип законности

Даже в условиях чрезвычайной ситуации верховенство права должно иметь

² См. Guide on Article 15 of the Convention (31 December 2019) published by the Court's Registry.

³ *Ireland v. UK* Judgment of 18.01.1978, Series A No 25, para 207.

⁴ *Mehmet Hasan Altan v. Turkey*, §§ 94 and 210; и *Şahin Alpay v. Turkey*, §§ 78 and 180.

преимущественную силу⁵. Один из основных принципов верховенства права заключается в том, что действия государства должны соответствовать закону⁶. При этом под «законом» понимаются не только законодательные акты парламента, но и, например, чрезвычайные нормативно-правовые акты, принимаемые органами исполнительной власти, при условии их соответствия конституции страны. Во многих конституциях предусмотрен особый правовой режим (или режимы), расширяющий полномочия органов исполнительной власти в случае войны либо крупной природной катастрофы или другого бедствия⁷. Законодательные органы также могут принимать чрезвычайные законы, разработанные специально для борьбы с текущим кризисом и выходящие за пределы уже существующих правовых норм. Любое новое законодательство подобного рода должно соответствовать конституции и международным стандартам и — в соответствующих случаях — подлежит проверке Конституционным судом. В случае если парламент захочет предоставить правительству полномочия для отступления от требований законодательства, принятого квалифицированным большинством голосов (или законодательства, принятого в соответствии с какой-либо другой специальной процедурой), это должно быть сделано большинством голосов, необходимых для принятия такого законодательства, или в соответствии с этой же специальной процедурой.

2.2. Ограниченность срока действия режима чрезвычайной ситуации и чрезвычайных мер

Во время чрезвычайной ситуации правительства могут получить общее полномочие принимать нормативно-правовые акты, имеющие силу закона. Это является приемлемым при условии ограниченности срока действия этих общих полномочий. Основная цель режима чрезвычайной ситуации (или аналогичного режима) заключается в том, чтобы сдержать разрастание кризиса и как можно быстрее вернуться к нормальной жизни⁸. При продлении режима чрезвычайной ситуации необходимость этого шага должна быть проконтролирована парламентом. Сохранение за органами исполнительной власти общих исключительных полномочий на неопределенный срок является недопустимым⁹.

Во время чрезвычайной ситуации следует не только ограничить срок действия законодательных полномочий правительства продолжительностью чрезвычайной ситуации, но и предусмотреть в законодательстве, принятом в течение этого периода времени, четкие сроки действия соответствующих исключительных мер (например, включив оговорку об автоматическом прекращении действия таких мер). После отмены режима чрезвычайной ситуации сохранение определенных специфических, адресных мер может быть оправданно, однако продление срока их действия уже будет относиться к

⁵ См. Venice Commission, Opinion on the protection of human rights in emergency situation, CDL-AD(2006)015), para. 13.

⁶ См. Venice Commission Rule of Law Checklist (CDL-AD(2016)007), paras. 44 and 45.

⁷ К 29 марта 2020 г. 22 государства—члена Совета Европы объявили чрезвычайную ситуацию.

⁸ Опыт показывает, что *«чем дольше сохраняется режим чрезвычайной ситуации, тем дальше государство может отступить от объективных критериев, которыми изначально было обосновано использование чрезвычайных полномочий. Чем дольше сохраняется такая ситуация, тем меньше имеется оснований рассматривать ее как исключительную по своему характеру, следствием чего является невозможность ее разрешения с помощью обычных правовых инструментов»* (Venice Commission, Turkey — Opinion on Emergency Decree Laws N°s667—676 adopted following the failed coup of 15 July 2016, CDL-AD(2016)037, para. 41).

⁹ [CommDH\(2002\)7, Opinion 1/2002 on certain aspects of the United Kingdom derogation from Article 5 par. 1 of the European Convention on Human Rights](#), p. 25; см. также Venice Commission, [Parameters On The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition In A Democracy: A Checklist](#) (CDL-AD(2019)019), para. 119).

компетенции парламента в рамках обычных процедур¹⁰.

2.3. Ограниченность сферы действия чрезвычайного законодательства; принцип необходимости

В соответствии с принципом необходимости чрезвычайные меры должны иметь возможность достичь своей цели при минимальном изменении обычных норм и процедур принятия решений демократическим путем¹¹. Соответственно, предоставление правительству полномочий принимать чрезвычайные нормативно-правовые акты не должно сопровождаться предоставлением законодателями органам исполнительной власти полной свободы действий. Ввиду быстрого и непредсказуемого развития кризисной ситуации может потребоваться делегирование органам исполнительной власти относительно широких законодательных полномочий, однако оно должно быть оформлено с помощью как можно более узких в сложившихся обстоятельствах формулировок, для того чтобы сократить возможности для злоупотреблений¹². По общему правилу, проведение существенных правовых реформ должно быть приостановлено на время, пока сохраняется чрезвычайная ситуация¹³.

2.4. Разграничение полномочий и проверки действий органов исполнительной власти в течение срока действия режима чрезвычайной ситуации

Органы исполнительной власти должны иметь возможность действовать оперативно и эффективно. Для этого могут потребоваться более простые процедуры принятия решений и ослабление некоторых сдержек и противовесов. Кроме того, если это допускается конституцией, может понадобиться отказ от стандартного разграничения полномочий между местными, региональными и центральными органами власти в конкретных, строго ограниченных сферах для обеспечения более скоординированного реагирования на кризис и с пониманием того, что все полномочия местных и региональных властей будут восстановлены, как только позволит ситуация.

В то же время парламенты должны сохранять полномочия по контролю действий органов исполнительной власти¹⁴, в частности посредством проведения с разумной периодичностью проверки чрезвычайных полномочий исполнительной власти на предмет того, являются ли они по-прежнему оправданными, а также посредством адресного

¹⁰ См. PACE Resolution 1659 (2009), Protection of human rights in emergency situations, p. 12; см. также Rule of Law Checklist, упомянутый выше, и статью 15 Конвенции («Отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях»); статью 4 Международного пакта о гражданских и политических правах; статью 27 Американской конвенции о правах человека. По вопросу о чрезвычайных полномочиях см. также доклады Венецианской комиссии «О чрезвычайных полномочиях» (CDL-STD(1995)012) и «О защите прав человека в чрезвычайных ситуациях» (CDL-AD(2006)015).

¹¹ Принцип необходимости в контексте принятия органами власти чрезвычайных мер напрямую не упоминается, однако вытекает из требования обеспечения соразмерности и необходимости чрезвычайных мер в области прав человека. См. [Venice Commission, Opinion on the Draft Constitutional Law on "Protection of the Nation" of France, CDL-AD\(2016\)006](#), para. 71.

¹² [CM\(2008\)170, Committee of Ministers document on the Council of Europe and the Rule of Law](#), p. 46; см. также [Venice Commission, Parameters On The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition In A Democracy: A Checklist \(CDL-AD\(2019\)019\)](#), paras. 119—121, и [Turkey — Opinion on Emergency Decree Laws N°s667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016 \(CDL-AD\(2016\)037\)](#), para 98.

¹³ В конституциях значительного числа европейских стран содержатся положения, запрещающие внесение поправок в конституцию во время войны, чрезвычайной или аналогичной ситуации. См. также [Venice Commission, Turkey — Opinion on Emergency Decree Laws N°s667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016 \(CDL-AD\(2016\)037\)](#), para. 80 and 90.

¹⁴ См. PACE Recommendation 1713 (2005), Democratic oversight of the security sector in member states, p. 38.

вмешательства в целях изменения или отмены решений органов исполнительной власти¹⁵. Не должно существовать возможности для роспуска парламентов во время чрезвычайной ситуации, и в соответствии с конституциями многих стран срок действия полномочий парламента действительно продлевается до окончания чрезвычайной ситуации.

Основные функции судебной власти (в частности, конституционных судов, если таковые существуют) должны быть сохранены. Важно обеспечить наличие у судей возможности рассматривать наиболее серьезные ограничения прав человека, введенные чрезвычайным законодательством. Допускаются переносы рассмотрения дел, ускоренное рассмотрение дел и коллективное рассмотрение определенных категорий дел, а предоставление судами предварительных судебных санкций на те или иные действия в некоторых случаях может быть заменено ретроспективной судебной проверкой их обоснованности (см. также раздел 3.2 ниже).

Во время чрезвычайной ситуации проведение выборов и референдумов может быть сопряжено со значительными трудностями, поскольку возможности для проведения агитационных кампаний во времена кризиса чрезвычайно ограничены.

3. Соответствующие стандарты в области прав человека

3.1. Право на жизнь (статья 2 Конвенции) и запрещение пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (статья 3 Конвенции); право на охрану здоровья (статья 11 пересмотренной Европейской социальной хартии)

Право на жизнь и запрещение пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания относятся к самым главным правам, предусмотренным Конвенцией, поскольку в отношении них не допускается отступление государствами от соблюдения своих обязательств, даже во время чрезвычайной ситуации, такой как эпидемиологический кризис, связанный с COVID-19. Неоднократно признавалось, что для соблюдения этих прав государства несут позитивные обязательства по защите лиц, находящихся под государственной опекой, от смертельных болезней и связанных с ними страданий¹⁶.

Конвенция последовательно требует от государств—членов обеспечения достаточного уровня медицинской помощи для лиц, лишенных свободы¹⁷. Европейский комитет по предупреждению пыток (ЕКПП) издал [Свод принципов обращения с лицами, находящимися в условиях несвободы, в контексте пандемии коронавирусной инфекции \(COVID-19\)](#). Они распространяются на полицейские изоляторы, пенитенциарные учреждения, центры содержания мигрантов, психиатрические больницы, психоневрологические интернаты, а также на различные вновь создаваемые карантинные учреждения или зоны для размещения лиц в условиях пандемии COVID-19. В принципах ЕКПП также упоминается о необходимости защиты персонала, работающих в этих учреждениях, а также об обеспечении постоянного доступа национальных независимых мониторинговых органов в места содержания. Комиссар по правам человека также

¹⁵ The Venice Commission, Rule of Law Checklist (CDL-AD(2016)007), para. 51.

¹⁶ См. Factsheet “Prisoners’ health-related rights” published by the Court’s Registry.

¹⁷ См. Постановление ЕСПЧ по делу «Худобин против России» от 26 октября 2006 г. (жалоба N 59896/00). Как отмечено ЕКПП в Своде принципов обращения с лицами, находящимися в условиях несвободы, в контексте пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19), «недостаточный уровень медицинской помощи может быстро привести к ситуациям, которые подпадают под определение «бесчеловечного или унижающего достоинство обращения».

опубликовала [заявление](#) «Пандемия COVID-19: необходимо принять срочные меры для защиты прав заключенных в Европе».

Помимо людей, находящихся под государственной опекой, обязательства в рамках статей 2 и 3 Конвенции могут быть применимы в отношении тяжело больных пациентов, инвалидов и пожилых людей (см. [Рекомендацию СМ/Rec\(2014\)2](#) о поощрении прав человека пожилых людей и заявления Комиссара по правам человека об инвалидах и пожилых людях во время пандемии COVID-19¹⁸). Их уязвимость перед болезнью и крайне высокий уровень страданий могут быть признаны несовместимыми с позитивными обязательствами государства по защите права на жизнь и предотвращению жестокого обращения. Это позитивное обязательство также закреплено в статье 11 пересмотренной Европейской социальной хартии, в соответствии с которой государства—участники должны продемонстрировать свою способность справляться с инфекционными заболеваниями посредством принятия мер для учета заболеваний и информирования о них, а также с помощью принятия всех необходимых чрезвычайных мер в случае эпидемии¹⁹. Повышенное внимание государств к уязвимым группам населения согласуется с правом людей на обеспечение равной доступности медицинской помощи (статья 3 [Конвенции о правах человека и биомедицине](#) («Овьедская конвенция»)).

В этой связи стоит вспомнить, что наличие качественных лекарственных препаратов и их доступность для пациентов в условиях текущей пандемии COVID-19 важны как никогда. Конвенция Совета Европы относительно разработки европейской фармакопеи²⁰ направлена на создание правовой и научной основы для обеспечения качества лекарственных препаратов и их компонентов в виде единого справочника — европейской фармакопеи. Под эгидой Европейской фармакопейной комиссии 39 государств—членов и Европейский союз совместно с экспертами, представляющими 29 наблюдателей, включая Всемирную организацию здравоохранения, объединили усилия для выработки стандартов качества, которые являются применимыми во всех государствах—участниках конвенции и действуют более чем в 120 странах мира.

И наконец, в соответствии как с Конвенцией, так и Европейской социальной хартией государства обязаны информировать граждан об известных рисках, связанных с пандемией, а также о нормах поведения и мерах, которых следует придерживаться во избежание распространения заболевания²¹.

3.2. Право на свободу и личную неприкосновенность (статья 5) и право на справедливое судебное разбирательство (статья 6)

Беспрецедентные меры, принимаемые в качестве реагирования на пандемию COVID-19,

¹⁸ Комиссар по правам человека, в своей работе постоянно подчеркивающая, что крупные институциональные учреждения для долгосрочного ухода, в которых люди лишаются свободы, не подходят для инвалидов и престарелых, призвала государства—члены, столкнувшиеся с пандемией, прекратить прием новых граждан в эти учреждения, вывезти из них как можно большее число инвалидов и принять все необходимые меры для защиты лиц, остающихся в этих учреждениях. См. заявления Комиссара [«Пожилые люди нуждаются в большей поддержке, чем когда-либо в эпоху пандемии Covid-19»](#) от 20 марта 2020 г. и [«Меры, предпринимаемые в ответ на пандемию COVID-19, не должны оставлять в стороне людей с ограниченными возможностями»](#) от 2 апреля 2020 г.

¹⁹ ECSR, Conclusions XVII-2 (2005), Latvia.

²⁰ Конвенция Совета Европы относительно разработки европейской фармакопеи (СЕД № 50, Страсбург, 22 июля 1964 г.) и Протокол к Конвенции относительно разработки европейской фармакопеи (СЕД № 134, Страсбург, 1 ноября 1989 г.).

²¹ См. European Court of Human Rights, *Guerra and Others v. Italy*, judgment of 19 February 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I, p. 227, § 58; *Öneryıldız v. Turkey* [GC], no. 48939/99, 30 November 2004.

могут повлиять на способность государства гарантировать право на свободу и личную неприкосновенность и изменить нормальное функционирование судебной системы.

В подпункте “е” пункта 1 статьи 5 указано, что предотвращение распространения инфекционных заболеваний является одним из оснований, на которых лицо может быть лишено свободы. Прежде чем прибегать к таким мерам, государствам следует убедиться в наличии соответствующих правовых оснований и рассмотреть вопрос о том, являются ли меры, приравняемые к лишению свободы, строго необходимыми по сравнению с менее жесткими альтернативными вариантами. В связи с этим особенную актуальность приобретают продолжительность обязательной изоляции и способы ее обеспечения на практике.

Меры, направленные на изменение способов доступа к судам, должны соответствовать статье 6, особенно в случаях, когда требуется соблюдение особых процедур (например, в случае участия в судебных процессах лиц, относящихся к уязвимым группам населения, в семейных и трудовых спорах и т. д.). Длительное содержание под стражей в полиции или задержки в проверке судом обоснованности лишения свободы могут привести к нарушению статьи 5 Конвенции.

Нужно признать, что отступления от соблюдения обязательств в соответствии со статьей 15 могут расширить круг мер, считающихся допустимыми согласно статьям 5 и 6 Конвенции, а также расширить возможности государственных органов для маневра в вопросах соблюдения определенных сроков и других обычных процессуальных требований. Однако основополагающий запрет на содержание лица под стражей в отсутствие правовых оснований или без своевременной проверки обоснованности такого содержания судом, а также необходимость в предоставлении лицам, содержащимся под стражей, основных процессуальных гарантий, таких как гарантии доступа к врачу, адвокату или ближайшим родственникам, должны в текущих обстоятельствах в принципе соблюдаться. У государств также сохраняется общее обязательство обеспечивать, чтобы судебные разбирательства отвечали основополагающему требованию справедливости (например, принципу равенства сторон), и чтобы в ходе судебных разбирательств соблюдался принцип презумпции невиновности, а также не допускать никаких действий, которые были бы равносильны посягательству на независимость судей или судов.

3.3. Право на уважение частной жизни, свобода совести, свобода выражения мнений, свобода объединений

Эффективное пользование всеми этими правами и свободами, гарантированными статьями 8, 9, 10 и 11 Конвенции, является отличительной особенностью современных демократических обществ. Данные права и свободы могут быть подвергнуты лишь тем ограничениям, которые предусмотрены законом и соразмерны преследуемой законной цели, включая охрану здоровья. Существенные ограничения обычных общественных мероприятий, в том числе ограничения доступа к общественным местам отправления религиозных обрядов, массовых собраний и свадебных и похоронных церемоний, неизбежно могут привести к обоснованным жалобам в рамках вышеупомянутых положений. Поэтому властям следует обеспечить, чтобы любые такие ограничения, независимо от того, вводятся ли они на основе отступления от соблюдения обязательств, были в прямой форме предусмотрены законом, вводились с соблюдением соответствующих конституционных гарантий и были соразмерны цели, которую они

преследуют²².

Хотя более широкие ограничения вышеупомянутых прав могут быть оправданы во время кризиса, жесткие уголовные санкции вызывают обеспокоенность и должны быть объектом пристального внимания. Исключительность ситуации не должна являться основанием для чрезмерного ужесточения уголовно-правовых механизмов. Обеспечение справедливого баланса между принуждением и профилактикой является наиболее подходящим, если не единственным, способом соблюдения требования соразмерности, предусмотренного Конвенцией.

Свобода выражения мнений и информации, свобода средств массовой информации, доступ к официальной информации

Свобода выражения мнений, в том числе свободный и своевременный обмен информацией, является одним из важнейших факторов, обеспечивающих для средств массовой информации возможность сообщать о проблемах, связанных с пандемией. СМИ и профессиональные журналисты, в особенности компании общественного вещания, играют ключевую роль и несут особую ответственность за предоставление обществу своевременной, точной и достоверной информации, но также и за предотвращение паники и содействие сотрудничеству между людьми. Они должны придерживаться высочайших профессиональных и этических стандартов ответственной журналистики и, соответственно, транслировать заслуживающую доверия информацию о кризисе, воздерживаясь от опубликования или гиперболизации непроверенных новостей, не говоря уже о неправдоподобных материалах или материалах провокационного толка. Исключительный характер обстоятельств может побудить ответственных журналистов воздерживаться от разглашения имеющейся в распоряжении государственных органов информации, предназначенной для ограниченного использования, такой, как, например, информация о будущих мерах по ужесточению политики социальной изоляции²³.

Доступ граждан к официальной информации должен регулироваться на основе существующих принципов, закрепленных в судебной практике Суда²⁴. Любое ограничение доступа к официальной информации должно быть исключительным и соразмерным цели защиты здоровья населения. В [Конвенции о доступе к официальным документам](#) («Конвенция Тромсё») подчеркивается необходимость обеспечения прозрачности и предусматривается, что государственный орган по своей собственной инициативе и в надлежащих случаях обязан принимать необходимые меры по опубликованию официальных документов в интересах содействия осознанному участию общественности в решении вопросов, представляющих общий интерес.

В то же время официальные сообщения не могут быть единственным каналом информации о пандемии. В противном случае это приведет к цензуре и замалчиванию вопросов, вызывающих обоснованное беспокойство. Журналисты, СМИ, медицинские работники, активисты гражданского общества и обычные граждане должны иметь возможность критиковать власти и подвергать реакцию властей на кризис тщательному

²² См. *Mehmet Hasan Altan v. Turkey*, 13237/17, 20 March 2018; по вопросу о свободе объединений см. постановление ЕСПЧ по делу «Лашманкин и другие против России» от 7 февраля 2017 г. (жалоба N 57818/09), п. 434. В этом деле Суд постановил, что общий запрет на демонстрации может быть оправдан при наличии реальной опасности того, что они перерастают в беспорядки, чему нельзя воспрепятствовать иными менее жесткими мерами, и если соображения безопасности, оправдывающие введение запрета, явно перевешивают недостатки запрета на демонстрации.

²³ См. Council of Europe [Guidelines on protecting freedom of expression and information in times of crisis](#).

²⁴ См., например, *Magyar Helsinki [GC]*, paras. 156—170.

изучению. Предварительное введение любых ограничений на освещение определенных тем, закрытие СМИ или прямое блокирование доступа к платформам для онлайн-коммуникации требуют наиболее тщательной проверки и являются оправданными только при самых исключительных обстоятельствах²⁵. Пандемия не должна использоваться для того, чтобы заставить замолчать разоблачителей (см. [Рекомендацию CM/Rec\(2014\)7](#) о защите разоблачителей)²⁶ или политических оппонентов²⁷. Со злонамеренным распространением дезинформации можно бороться с помощью ретроспективных наказаний и государственных информационных кампаний. Государствам следует сотрудничать с онлайн-платформами и СМИ для предотвращения манипулирования общественным мнением, а также для продвижения пользующихся широким доверием источников новостей и информации, в особенности информации, которую сообщают государственные органы здравоохранения.

Защита частной жизни и персональных данных

Новые технологии доступа к персональным данным и их обработки могут способствовать сдерживанию и прекращению пандемии. Мониторинг, отслеживание и прогнозирование являются важными этапами эпидемиологического надзора. Огромное и продолжающееся увеличиваться число современных цифровых технологий (данные геолокации, искусственный интеллект, технологии распознавания лиц, приложения для социальных сетей) могут облегчить осуществление такого эпидемиологического надзора.

В то же время при применении современных технологий обязательно следует принимать во внимание возможности их использования для вмешательства в частную жизнь, и потому такое применение должно носить сбалансированный характер и учитывать необходимость уважения права граждан на частную жизнь. Принципы защиты персональных данных и Конвенция 108 Совета Европы (а также ее модернизированная версия, известная как «Конвенция 108+»²⁸) всегда допускали обеспечение баланса между высокими стандартами защиты и общественными интересами, включая охрану здоровья населения. Конвенция допускает исключения из обычных норм о защите персональных данных в течение ограниченного периода времени и с предоставлением надлежащих гарантий (например, обезличивание данных) и созданием эффективной системы надзора для обеспечения того, чтобы сбор, анализ, хранение и предоставление таких данных осуществлялись на законных основаниях и ответственным образом. Крупномасштабную обработку персональных данных с помощью технологий искусственного интеллекта следует осуществлять только в тех случаях, когда имеющиеся научные данные убедительно демонстрируют, что потенциальные выгоды для здоровья населения перевешивают выгоды, обеспечиваемые альтернативными решениями, представляющими собой менее значительное вмешательство в частную жизнь граждан. Сеть экспертов Совета Европы по искусственному интеллекту²⁹ и ее партнеры могут оказать содействие в обмене информацией по этому вопросу.

3.4. Запрещение дискриминации (статья 14 Конвенции и статья 1 Протокола № 12, статья E Европейской социальной хартии) и стандарты, касающиеся многообразия и интеграции

²⁵ *Cumprana Mazare* [GC], para. 118.

²⁶ <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-51403795>.

²⁷ См. Council of Europe [Guidelines on protecting freedom of expression and information in times of crisis](#).

²⁸ Модернизированная Конвенция о защите физических лиц при обработке персональных данных (СДСЕ № 223): https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807c65bf.

²⁹ Специальный комитет по искусственному интеллекту (САНАИ).

Принцип недискриминации является крайне актуальным в текущих условиях. Оценивая то, являются ли меры, принимаемые в рамках отступления от соблюдения обязательств, «строго необходимыми» в соответствии со статьей 15 Конвенции, Суд изучает, являются ли данные меры необоснованно дискриминирующими по отношению к той или иной категории лиц³⁰. Определенные формы дискриминации также могут быть приравнены к унижающему достоинство обращению, запрещенному статьей 3, представляющей собой положение, в связи с которой государства не вправе отступать от соблюдения своих обязательств³¹. Кроме того, к дискриминации может привести непринятие во внимание особых потребностей лиц, принадлежащих к находящейся в неблагоприятном положении группе населения³². Таким образом, запрещение дискриминации может порождать обязательства по принятию действенных мер, направленных на достижение фактического равенства³³. Аналогичный подход лежит в основе Европейской социальной хартии (статья E)³⁴. В этом смысле многие положения Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств, а также Общеполитические рекомендации Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью должны рассматриваться как отражающие принципы равенства и недискриминации.

Исключительные меры, принимаемые в настоящее время в рамках борьбы с распространением вируса, могут породить вопросы относительно их возможных дискриминационных последствий. Например, реализация права на образование, закрепленного в Конвенции (статья 2 Протокола № 1) и Европейской социальной хартии (статья 17), должна быть обеспечена как таковая, хотя способы обеспечения реализации этого права требуют адаптации к текущим условиям. Однако особое внимание следует уделять тому, чтобы лица, относящиеся к уязвимым группам населения, в период нахождения в социальной изоляции продолжали пользоваться правом на образование и имели равный доступ к средствам обучения и учебным материалам. В настоящее время ведется работа над подготовкой подробного исследования сложностей и рисков, с которыми сталкиваются рома, мигранты, лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, а также лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендеры и интерсексы, и успешных специальных практик, направленных на обеспечение интеграции, которые в ходе текущего кризиса уже были внедрены в некоторых государствах—членах³⁵.

4. Защита от преступлений; защита жертв преступлений

Всё чаще появляются сведения о происшествиях, показывающих, что политика социальной изоляции приводит к повышению уровня домашнего, сексуального и гендерного насилия и, соответственно, к возросшей потребности в защите от него. Можно

³⁰ ECtHR, *A. and Others v. the United Kingdom* (GC), 3455/05, 19 February 2009, §§ 182—190.

³¹ ECtHR, *Cyprus v. Turkey* (GC), 25781/94, 10 May 2001, §§ 312—315.

³² См., например, ECtHR, *Horvath and Kiss v. Hungary*, 11146/11, 29 January 2013.

³³ CtHR, *Horvath and Kiss v. Hungary*, 11146/11, 29 January 2013, § 116; ECtHR, *Çam v. Turkey*, 51500/08, 23 February 2016. См. также Пояснительный доклад к Протоколу № 12 к Конвенции.

³⁴ С точки зрения Европейского комитета по социальным правам (ECSR), дискриминация может возникнуть, если не будут должным образом и фактически учтены все соответствующие различия между разными лицами, находящимися в сопоставимом положении, а также если не будут предприняты достаточные меры для обеспечения того, чтобы права и коллективные выгоды, открытые для всех, действительно были доступными для всех. См., например, ECSR, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italy*, Complaint No. 91/2013, 12 October 2015, § 237; ECSR, *Confédération française démocratique du travail (CFDT) v. France*, Complaint No. 50/2008, decision on the merits of 9 September 2009, §§ 39 and 41.

³⁵ Исследование готовится секретариатом нового Руководящего комитета по борьбе с дискриминацией, вопросам многообразия и интеграции (CDADI) для рассмотрения на первом заседании CDADI. Введение к исследованию скоро будет опубликовано на веб-сайте CDADI.

только приветствовать подход тех государств—членов, которые, руководствуясь духом Стамбульской конвенции³⁶, ищут способы продолжать оказывать поддержку и обеспечивать защиту жертвам такого насилия с учетом особенностей режима изоляции. Совет Европы может распространять информацию о принимаемых государствами—членами мерах, таких как, например, предоставление жертвам альтернативных возможностей для сообщения о случаях насилия³⁷. Важно также рассмотреть применение инновационных технологий, с тем чтобы дети в соответствии с положениями Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений («Лансаротская конвенция») имели доступ к телефонам доверия и «горячим линиям» для сообщения о случаях насилия, плохого обращения и сексуальных злоупотреблений во время текущей пандемии³⁸.

Жертвы торговли людьми могут оказаться в еще более уязвимом положении в результате ограничения возможностей правоохранительных органов и учреждений, оказывающих таким лицам поддержку (например, приютов)³⁹.

Поскольку жизнь современных обществ как никогда ранее зависит от компьютерных систем, во времена кризиса злоумышленники могут даже в большей мере эксплуатировать эту зависимость в своих собственных интересах (мошеннические схемы, фишинговые кампании и распространение вредоносных программ через выглядящие настоящими веб-сайты с информацией или рекомендациями относительно COVID-19, используются для заражения компьютеров, извлечения учетных данных пользователей или совершения мошеннических платежей). Дети точно так же подвержены угрозам в киберпространстве, а с закрытием школ более активное пользование детьми Интернетом и социальными сетями влияет на их безопасность. Кроме того, вспышка коронавируса, к сожалению, создала для преступников новые возможности, для извлечения выгоды из повышенного спроса на лекарственные препараты, средства индивидуальной защиты и предметы личной гигиены. К примеру, мошенники стали предлагать — как в сети Интернет, так и через традиционные каналы — поддельные лекарственные препараты и поддельные медицинские изделия, такие как наборы для тестирования на наличие в организме COVID-19. Производство и распространение фальсифицированной медицинской продукции создают значительный риск для здоровья населения и ставят под угрозу право на жизнь и право на здоровье. Органы системы уголовного правосудия должны полноценно сотрудничать друг с другом в целях выявления вышеупомянутых преступлений, их расследования, идентификации виновных лиц и привлечения их к уголовной ответственности. В рамках Конвенций Совета Европы (Конвенция о киберпреступности (Будапештская конвенция), Конвенция о борьбе с фальсификацией медицинской продукции и сходными преступлениями, угрожающими здоровью населения (Конвенция «Медикрим»)⁴⁰, Лансаротская конвенция о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений) государства—участники тесно сотрудничают друг с другом в целях усовершенствования норм своего уголовного

³⁶ Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием, СДСЕ № 2010, Стамбул, 11 мая 2011 г.: <https://www.coe.int/conventions/treaty/210>.

³⁷ См. заявление Генерального секретаря Совета Европы от 30 марта 2020 г.: <https://www.coe.int/ru/web/portal/-/covid-19-crisis-secretary-general-concerned-about-increased-risk-of-domestic-violence> и заявление президента ГРЕВИО от 24 марта 2020 г.: <https://rm.coe.int/grevio-statement-covid-24-march-2020/pdfa/16809cf55e>.

³⁸ Заявление председателя и заместителя председателя Комитета Сторон Конвенции о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (Лансаротский комитет): <https://rm.coe.int/covid-19-1c-statement-en-final/16809e17ae>.

³⁹ См. заявление Группы экспертов по борьбе с торговлей людьми (ГРЕТА) от 3 апреля 2020 г.

⁴⁰ Комитет участников Конвенции «Медикрим» выпустит рекомендацию о применении Конвенции в условиях пандемии COVID-19 (<https://www.coe.int/en/web/medicrime/home>).

законодательства и процессуальных полномочий и повышения эффективности международного сотрудничества, необходимого для противодействия этим угрозам.

5. Дальнейшие действия: роль Совета Европы актуальна как никогда

Совет Европы был создан в целях восстановления прочного мира в Европе после самой разрушительной в ее истории войны. Он в значительной степени преуспел в своей работе, став за 70 лет своего существования общеевропейской организацией с уникальными институтами, подающими пример для всего мира. Вызовы, с которыми сегодня сталкиваются наши общества, беспрецедентны. Даже после окончания острой фазы текущего кризиса нашим обществам придется искать способы для устранения последствий причиненного социально-экономического ущерба и повышения доверия к нашим демократическим институтам. Помимо прочего, необходимо будет инициировать широкую дискуссию, посвященную защите наиболее уязвимых граждан и групп населения, являющихся частью нашего общества, и способам защиты их прав с помощью более устойчивой солидарной модели управления.

Совет Европы продолжит прилагать все усилия для оказания государствам—членам содействия в ходе текущего кризиса и после его окончания. Имеющийся в распоряжении Совета Европы широкий набор эффективных правовых документов, его специальные знания и обширные сети национальных экспертов предоставляют правительствам и гражданам бесценные инструменты для определения наиболее оптимальных и эффективных в долгосрочной перспективе мер по охране здоровья населения, сохранению демократической структуры наших обществ и смягчению социальных последствий кризиса.

Уставные органы Совета Европы, все его учреждения и Секретариат находятся в состоянии мобилизации и приложат все усилия для использования инструментов и ресурсов Организации в целях обмена информацией, передовой практикой и накопленным опытом между всеми заинтересованными сторонами, включая государственные органы, гражданское общество и граждан, для выработки общих мер реагирования на вызовы, с которыми мы сталкиваемся. Все программы и мероприятия Организации (в том числе, по запросу, программы сотрудничества с государствами—членами и государствами, не являющимися членами) будут переориентированы таким образом, чтобы вклад Организации был как можно более актуальным, своевременным и конкретным.