

Інформаційні документи

SG/Inf(2020)11

7 квітня 2020 року

**Дотримання демократії, верховенства права та
прав людини під час санітарної кризи,
спричиненої COVID-19**

Інструментарій для країн-членів

Вступ

Метою цього документу є надання урядам інструментарію для подолання сучасної безпрецедентної та масштабної санітарної кризи таким чином, щоб дотримуватися основних цінностей демократії, верховенства права та прав людини.

Передусім визнаємо, що уряди стикаються зі складними викликами, намагаючись захистити своє населення від загрози, спричиненої коронавірусом COVID-19. Також зрозумілим є той факт, що звичайне функціонування суспільства не може підтримуватися – особливо з огляду на головний превентивний захід, необхідний для боротьби з вірусом, а саме карантин. Крім того, визнанням є те, що вжиті заходи неминуче посягають на права і свободи, які є невід'ємною і необхідною частиною демократичного суспільства, що керується верховенством права.

Основним соціальним, політичним та правовим викликом, що постає перед нашими країнами-членами, буде їхня здатність ефективно реагувати на цю кризу, гарантуючи, що заходи, які вони вживають, не ставлять під сумнів наш справжній довгостроковий інтерес щодо захисту основоположних цінностей Європи – демократії, верховенства права і прав людини. Саме тут Рада Європи повинна реалізовувати свій основний мандат, надаючи через свої статутні органи та всі свої компетентні органи й механізми форум для колективного забезпечення того, щоб ці заходи залишалися пропорційними загрозі, спричиненій поширенням вірусу, і були обмеженими у часі. Вірус знищує велику кількість життів і багато іншого з того, що є дуже дорогим для нас. Ми не повинні дозволяти йому зруйнувати наші основні цінності та вільні суспільства.

1. Відступ під час надзвичайної ситуації (стаття 15 Європейської конвенції з прав людини)

Ступінь заходів, що вживаються у відповідь на поточну загрозу, спричинену коронавірусом COVID-19, та шляхи їхнього застосування значно відрізняються в різних державах в різні моменти часу. Хоча деякі обмежувальні заходи, вжиті державами-членами, можуть бути виправдані, ґрунтуючись на звичних положеннях Європейської конвенції з прав людини (далі – Конвенції), що стосуються охорони здоров'я (див. пункт 1е статті 5, пункт 2 статті 8, статті 9-11 Конвенції та пункт 3 статті 2 Четвертого протоколу до Конвенції), заходи виключного характеру можуть вимагати відступів держав від зобов'язань, передбачених Конвенцією. Обов'язком кожної держави є оцінка того, чи заходи, які вона вживає, передбачають такі відступи в залежності від характеру та ступеня обмежень, що застосовуються до прав і свобод, гарантованих Конвенцією. Можливість держав зробити це є важливою особливістю системи, що дозволяє продовжувати застосовувати Конвенцію та її наглядові механізми навіть у найбільш критичні часи¹.

Будь-який відступ буде розглянутий Європейським судом з прав людини (далі – Суд) у справах, порушених проти них². Суд в цьому контексті надав державам велику свободу розсуду: *«Визначення того, чи загрожує «суспільна небезпека» життю нації і, в такому разі, наскільки далеко необхідно зайти в намаганні подолати надзвичайну ситуацію, є в першу чергу обов'язком кожної Договірної Держави, оскільки вона несе відповідальність за «життя [своєї] нації». У зв'язку з тим, що національні органи влади безпосередньо та постійно мають справу з поточними нагальними потребами, вони загалом мають кращі можливості порівняно з міжнародним суддею для вирішення як питання наявності такої надзвичайної ситуації, так і питання про характер і масштаби відступів від зобов'язань, необхідних, щоб їй запобігти. У цьому питанні пункт 1 статті 15 (...) залишає таким органам влади широку свободу розсуду»*.³

¹ Відповідь КМ на Рекомендацію ПАРЄ 2125 (2018).

² Див. Посібник зі статті 15 Конвенції (31 грудня 2019 року), опублікований Секретаріатом Суду.

³ Рішення у справі «Ірландія проти Сполученого Королівства» (*Ireland v. UK*) від 18 січня 1978 року, Серія А № 25, пункт 207.

У випадку відступу також існують і формальні вимоги: Генеральний секретар Ради Європи, будучи депозитарієм Конвенції, повинен бути повністю поінформований про вжиті нею заходи і причини їхнього вжиття, а також про час, коли такі заходи перестали застосовуватися (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354>).

Певні права Конвенції не допускають жодного ухилення від зобов'язань щодо їхнього дотримання: стаття 2 (право на життя), крім випадків смерті внаслідок правомірних воєнних дій; стаття 3 (заборона катування та інших форм жорстокого поводження); пункт 1 статті 4 (заборона рабства і примусової праці) та стаття 7 (ніякого покарання без закону). Не може мати місця ухилення від скасування смертної кари або принципу неприпустимості притягнення особи до правової відповідальності двічі за одне й те саме правопорушення (Шостий та Тринадцятий протоколи, а також стаття 4 Сьомого протоколу).

Ухилення відповідно до статті 15 не залежить від офіційного введення надзвичайного стану чи будь-якого подібного режиму на національному рівні. У той же час будь-який відступ повинен мати чітке підґрунтя у національному законодавстві для захисту від свавілля та повинен бути обґрунтовано необхідним для боротьби з небезпекою для суспільства. Держави повинні враховувати, що будь-які вжиті заходи повинні мати на меті захист демократичного порядку від загроз для нього, і слід докласти всіх зусиль для захисту цінностей демократичного суспільства, таких як плюралізм, толерантність та загальний світогляд⁴. Незважаючи на те, що Суд підтвердив законність застосування відступів для виправдання деяких винятків із стандартів Конвенції, вони ніколи не можуть виправдовувати жодних дій, що суперечать основоположним вимогам Конвенції щодо законності та пропорційності.

2. Повага до верховенства права та демократичних принципів під час надзвичайних ситуацій

2.1. Принцип законності

Навіть у випадку надзвичайної ситуації верховенство права повинно переважати⁵. Основним принципом верховенства права є те, що дії держави повинні відповідати закону⁶. «Закон» у цьому контексті включає не лише акти парламенту, а й, наприклад, надзвичайні укази органів виконавчої влади за умови, що вони не суперечать конституції. Багато конституцій передбачають особливий правовий режим (або режими), що збільшує повноваження органів виконавчої влади у разі війни чи великої стихійної катастрофи чи іншого лиха⁷. Також законодавчий орган влади може ухвалити надзвичайні закони, спеціально розроблені для подолання поточної кризи, які виходять за межі вже наявних правових норм. Будь-яке нове законодавство такого роду повинно відповідати конституції та міжнародним стандартам і, де це застосовано, повинно бути розглянуте Конституційним Судом. Якщо парламент хоче дозволити уряду відступати від законодавства, ухвалюваного кваліфікованою більшістю (або законодавства, ухваленого в межах іншої спеціальної процедури), це повинно бути зроблено більшістю, необхідною для ухвалення законодавства, або дотримуючись тієї ж спеціальної процедури.

⁴ «Мехмет Хасан Алтан проти Туреччини» (*Mehmet Hasan Altan v. Turkey*), пункти 94 та 210; та «Шахін Алпай проти Туреччини» (*Şahin Alpay v. Turkey*), пункти 78 та 180.

⁵ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо захисту прав людини під час надзвичайних ситуацій, CDL-AD(2006)015, пункт 13.

⁶ Див. Контрольний перелік з дотримання верховенства права Венеціанської комісії (CDL-AD(2016)007), пункти 44 і 45.

⁷ Станом на 29 березня 2020 року 22 країни-члени Союзу оголосили надзвичайний стан.

⁸ Досвід свідчить про те, що «чим довше триває надзвичайний стан, тим більшою мірою держава, ймовірно, відійде від об'єктивних критеріїв, які могли в першу чергу обґрунтувати використання надзвичайних повноважень. Чим довше така ситуація зберігається, тим меншим виправданням є трактування ситуації як виняткової за своєю сутністю, що призводить до того, що її неможливо вирішити шляхом застосування звичайних правових інструментів». – Венеціанська комісія, Туреччина – Висновок щодо надзвичайних указів №667-676, прийнятих після невдалого перевороту 15 липня 2016 року, CDL-AD(2016)037, пункт 41

⁹ CommDH(2002)7, Висновок 1/2002 про окремі аспекти відступу Сполученого Королівства від пункту 1 статті 5 Європейської конвенції з прав людини, с. 25; див. також висновок Венеціанської комісії «Параметри взаємозв'язку між парламентською більшістю та опозицією в демократії: контрольний перелік» (CDL-AD(2019)019), пункт 119).

2.2. Обмежена тривалість режиму надзвичайного стану та надзвичайних заходів

Під час надзвичайного стану уряди можуть отримати загальні повноваження видавати укази, що мають силу закону. Це є прийнятним за умови, що ці загальні повноваження мають обмежений термін. Основна мета режиму надзвичайного стану (або подібного йому режиму) – стримувати розвиток кризи та повернутися якнайшвидше до нормального стану⁸. Необхідність продовження режиму надзвичайного стану повинна переглядатися парламентом. Безстрокове продовження загальних виняткових повноважень виконавчої влади є неприйнятним⁹.

Під час надзвичайного стану повноваження уряду ухвалювати законодавчі рішення не тільки повинні бути обмежені тривалістю надзвичайного стану, але й будь-яке законодавство, ухвалене під час надзвичайного стану, також повинно містити чіткі часові обмеження щодо тривалості цих виняткових заходів (наприклад, положення про завершення терміну дії). Насправді, після закінчення надзвичайної ситуації виправданим може бути продовження застосування окремих конкретних цілеспрямованих заходів, але таке продовження належатиме до компетенції парламенту в межах звичайних процедур¹⁰.

2.3. Обмежена сфера застосування законодавства про надзвичайні ситуації; принцип необхідності

Принцип необхідності вимагає, щоб надзвичайні заходи були спроможними досягти своєї мети за умови мінімальної зміни нормальних правил та процедур прийняття демократичних рішень¹¹. Тому повноваження уряду видавати надзвичайні укази не повинно створювати *карт-бланш*, наданий законодавчим органом влади виконавчому органу влади. Враховуючи швидкий і непередбачуваний розвиток кризи, можуть знадобитися відносно великі законодавчі повноваження, але вони повинні бути сформульовані максимально вузько, враховуючи обставини, щоб зробити будь-який потенціал зловживань якомога меншим¹². Як правило, основні правові реформи повинні бути припинені під час надзвичайного стану¹³.

2.4. Розподіл повноважень і перевірок дій виконавчої влади в режимі надзвичайного стану

Органи виконавчої влади повинні мати можливість діяти швидко та ефективно. Це може вимагати запровадження більш простих процедур прийняття рішень та послаблення деяких перевірок і систем противаг. Це також може передбачати – в межах дозволеного конституцією – уникнення стандартного розподілу компетенції між місцевими, регіональними та центральними органами влади щодо окремих конкретних обмежених сфери задля забезпечення більш скоординованої реакції на кризу та розуміння того, що повноцінні права місцевих та регіональних органів влади будуть відновлені одразу, як тільки ситуація це дозволить.

Однак парламенти повинні зберігати повноваження щодо контролю за діяльністю виконавчих органів влади¹⁴, зокрема перевіряючи через розумні проміжки часу, чи надзвичайні повноваження виконавчих органів влади все ще виправдані, або ситуативно втручаючись для зміни чи скасування рішень виконавчої влади¹⁵. Розпуск парламентів під час надзвичайних ситуацій не має бути можливим, крім того, відповідно до конституцій багатьох країн мандат парламенту продовжується до закінчення надзвичайного стану.

¹⁰ Див. постанову ПАРЄ 1659(2009), Захист прав людини під час надзвичайних ситуацій, с.12; Див. також процитований вище Контрольний перелік щодо верховенства права та статтю 15 Конвенції («Відступ під час надзвичайних ситуацій»); стаття 4 МПГПП; стаття 27 АКПЛ. Щодо повноважень під час надзвичайних ситуацій див. також доповіді Венеціанської комісії про повноваження під час надзвичайних ситуацій (CDL-STD(1995)012) та про захист прав людини у надзвичайних ситуаціях (CDL-AD(2006)015).

¹¹ Принцип необхідності не розглядається безпосередньо в контексті інституційних надзвичайних заходів, але може впливати з вимоги пропорційності та необхідності надзвичайних заходів у сфері прав людини – див. висновок Венеціанської комісії щодо проекту Конституції Закону про «Захист нації» Франції, CDL-AD(2016)006, пункт 71

¹² CM(2008)170, документ Комітету міністрів про Раду Європи та верховенство права, стор. 46; див. також Венеціанська комісія, Параметри взаємозв'язку між парламентською більшістю та опозицією в демократії: контрольний перелік (CDL-AD(2019)019), пункти 119-121, та Туреччина – Висновок щодо надзвичайних указів №667-676, прийнятих після невдалого перевороту 15 липня 2016 року, (CDL-AD(2016)037), пункт 98.

¹³ У значній кількості європейських конституцій передбачені положення, які забороняють внесення змін до конституції під час війни, надзвичайних ситуацій чи подібних станів. Див. також: Венеціанська комісія, Туреччина – Висновок щодо надзвичайних указів №667-676, прийнятих після невдалого перевороту 15 липня 2016 року, (CDL-AD(2016)037), пункти 80 і 90).

¹⁴ Див. Рекомендацію ПАРЄ 1713 (2005), Демократичний нагляд за сферою безпеки в державах-членах, с. 38.

¹⁵ Венеціанська комісія, Контрольний перелік з дотримання верховенства права (CDL-AD(2016)007), пункт 51.

Основна функція судової влади, зокрема, конституційних судів, де вони існують, повинна зберігатися. Важливо, щоб судді могли розглянути найбільш серйозні обмеження прав людини, запроваджені законодавством про надзвичайний стан. Можуть бути дозволені перенесення, «швидкий розгляд» або груповий розгляд певних категорій справ, а попередній розгляд справи в деяких випадках може бути замінений на фактичний судовий розгляд (див. також нижче, розділ 3.2).

Під час надзвичайного стану проведення виборів та референдумів може створювати проблеми, оскільки можливість проведення агітації в кризові періоди є надзвичайно обмеженою.

3. Відповідні стандарти прав людини

3.1. *Право на життя (стаття 2 Конвенції) та заборона катувань та нелюдського чи такого що принижує, поводження або покарання (стаття 3 Конвенції); право на доступ до медичної допомоги (стаття 11 *переглянутої Європейської соціальної хартії*)*

Право на життя та заборона катувань та нелюдського чи такого, що принижує, поводження чи покарання є основними правами Конвенції, оскільки вони не можуть бути предметом будь-якого відступу, навіть у час надзвичайних ситуацій, таких як пандемія COVID-19. Дотримуватися їх необхідно постійно, і це вимагає позитивних зобов'язань щодо захисту людей, які перебувають під опікою держави, від смертельних захворювань та наслідків цих страждань¹⁶.

Конвенція постійно вимагає від будь-якої держави-члена забезпечити належний рівень медичної допомоги особам, позбавленим волі¹⁷. Європейський комітет з питань запобігання катуванням (КЗК) опублікував [Заяву про принципи, що стосуються поводження з особами, позбавленими волі в контексті пандемії вірусу COVID-19](#). Вони поширюються на різні сфери, включаючи місця тримання під вартою у поліцейських відділеннях, пенітенціарні установи, центри тримання мігрантів під вартою, психіатричні лікарні та заклади соціального захисту, а також у різних новостворених установах чи зонах, де людей розміщують у карантині в контексті пандемії вірусу COVID-19. Принципи КЗК також стосуються необхідності захисту персоналу, який працює в цих установах, та забезпечення постійного доступу національних незалежних органів моніторингу до місць тримання під вартою. Комісар з прав людини також опублікував [заяву](#) під назвою «Пандемія COVID-19: необхідні термінові кроки для захисту прав ув'язнених у Європі».

Крім осіб, які перебувають під опікою держав, відповідальність, передбачена статтями 2 та 3 Конвенції, може бути покладена у контексті захисту тяжкохворих пацієнтів, осіб з обмеженими можливостями або осіб похилого віку (див. [Рекомендацію CM/Rec\(2014\)2](#) щодо просування прав людини в контексті осіб похилого віку та заяви Комісара з прав людини про осіб з обмеженими можливостями та осіб похилого віку під час пандемії COVID-19¹⁸). Їхня вразливість до хвороби та надзвичайний рівень страждань можуть виявитись несумісними із позитивним зобов'язанням держави щодо захисту життя та запобігання жорсткому поводженню. Це позитивне зобов'язання додатково підтверджується статтею 11 Європейської соціальної хартії (*переглянутої*), згідно з якою держави-учасниці повинні продемонструвати свою здатність долати інфекційні захворювання шляхом домовленостей щодо звітування та повідомлення про захворювання та вжиття всіх необхідних надзвичайних заходів у випадку епідемії¹⁹. Посилення уваги держав до вразливих груп відповідало б праву населення на справедливий доступ до медичної допомоги (стаття 3 *Конвенції про права людини та біомедицину*, «Ов'єдська конвенція»).

¹⁶ Див. Інформаційний лист «Права, пов'язані зі здоров'ям осіб, позбавлених волі», опублікований у реєстрі Суду.

¹⁷ Див. рішення у справі «Худобін проти Росії» (*Khudobin v. Russia*), № 59896/00, 26 жовтня 2006 року; Як КЗК детально описує у своїй Заяві про принципи, пов'язані зі ставленням до осіб, позбавлених волі в умовах пандемії коронавірусної хвороби (COVID-19), «неналежний рівень медичної допомоги може швидко призвести до ситуацій, що підпадають під сферу застосування визначення «нелюдське та таке, що принижує, поводження».

¹⁸ Комісар з прав людини, який у своїх документах часто наголошує на тому, що великі житлові приміщення, де особи позбавлені волі, є невідповідними для осіб з обмеженими можливостями та осіб похилого віку, закликав держави-члени, які зіткнулися з пандемією, припинити нові поміщення до таких установ, звільняти якомога більше осіб з обмеженими можливостями з них, а також вживати всіх необхідних заходів для захисту осіб, що залишилися в них; Заяви Комісара з прав людини: «У часи пандемії, спричиненої вірусом COVID-19, особам похилого віку потрібна більша підтримка, ніж будь-коли», 20 березня 2020 року, та «Особі з обмеженими можливостями не повинні залишатися напризволяще у часи пандемії, спричиненої вірусом COVID-19», 2 квітня 2020 року. ¹⁹ ЄКСП, Висновки XVII-2 (2005), Латвія.

У зв'язку з цим варто наголосити на тому, що доступність та доступ пацієнтів до якісних ліків в контексті поточної пандемії COVID-19 важливіші, ніж будь-коли. Конвенція Ради Європи про розроблення Європейської фармакопеї²⁰ має на меті забезпечити правову та наукову основу для забезпечення якості лікарських засобів та їх компонентів у вигляді єдиної довідкової бази – Європейської фармакопеї. Під егідою Європейської комісії з фармакопеї 39 держав-членів та Європейський Союз разом з експертами 29 спостерігачів, у тому числі Всесвітньої організації охорони здоров'я, об'єднують зусилля та працюють спільно з метою встановлення стандартів якості, які застосовуються у всіх державах-учасниках, а також в інших понад 120 країнах світу.

Нарешті, відповідно до Конвенції та Європейської соціальної хартії, держави зобов'язані інформувати населення про відомі ризики, пов'язані з пандемією, та про поведінку чи заходи щодо уникнення поширення захворювання²¹.

3.2. Право на свободу та безпеку (стаття 5) та право на справедливий суд (стаття 6)

Безпрецедентні заходи, вжиті у відповідь на пандемію, спричинену вірусом COVID-19, можуть вплинути на спроможність держави гарантувати право на свободу та безпеку, а також змінити нормальне функціонування судової системи.

Пункт 1(е) статті 5 передбачає, що запобігання поширенню інфекційних захворювань є однією з підстав, внаслідок якої людина може бути позбавлена волі. Перш ніж вдаватися до таких заходів, очікується, що держави контролюватимуть наявність відповідної нормативно-правової бази та розглядатимуть, чи вкрай необхідними є заходи, пов'язані з позбавленням волі, в порівнянні з будь-якими менш суворими альтернативами. В цьому контексті тривалість обов'язкового карантину та шлях його реалізації на практиці є актуальними питаннями.

Заходи, спрямовані на пристосування форм доступу до судів, повинні бути розроблені таким чином, щоб вони були сумісні зі статтею 6 – не в останню чергу у випадках, коли потрібна особлива процесуальна ретельність (вразливі судові спори, сімейні та трудові спори тощо). Тривале тримання під вартою поліцією або затримка судового перегляду позбавлення волі може призвести до порушень статті 5 Конвенції.

Справді, відступи відповідно до статті 15 можуть розширити коло прийнятних заходів, передбачених статтями 5 та 6 Конвенції, та розширити свободу вибору державних органів у питанні дотримання певних строків та інших звичайних процедурних вимог. Однак принципова заборона тримання під вартою без правових підстав або своєчасного судового перегляду та необхідність надання затриманим істотних процедурних гарантій, таких як доступ до лікаря, адвоката чи близьких родичів, загалом повинні дотримуватися в даних обставинах. На держави також покладається зобов'язання загального характеру забезпечити судові процеси згідно основній вимозі щодо справедливості (наприклад, рівноправність сторін) та дотримання презумпції невинуватості, а також забезпечувати, щоб не було вжито жодних заходів, які могли б становити втручання у незалежність суддів чи судів.

²⁰ Конвенція Ради Європи про розробку Європейської фармакопеї, ETS № 050, Страсбург, 22 липня 1964 року Та Протокол до Конвенції про розробку Європейської фармакопеї, ETS № 134, Страсбург, 1 листопада 1989 року

²¹ Див. рішення Європейського суду з прав людини, «*Гуерра та інші проти Італії*» (*Guerra and Others v. Italy*), рішення від 19 лютого 1998 року, *Збірник постанов та рішень (Reports of Judgments and Decisions)* 1998-I, с. 227, пункт 58; та рішення у справі «*Ойнерилдиз проти Туреччини*» (*Önerildiz v. Turkey*) [ВП], № 48939/99, 30 листопада 2004 року.

3.3. **Право на приватне життя, свобода совісті, свобода вираження поглядів, свобода зібрань**

Ефективне використання всіх цих прав і свобод, гарантованих статтями 8, 9, 10 та 11 Конвенції, є орієнтиром сучасних демократичних суспільств. Обмеження щодо них є прийнятними лише в тому випадку, якщо вони встановлені законом і пропорційні законній меті, що переслідується, включаючи питання охорони здоров'я. Значні обмеження звичайної соціальної діяльності, включаючи доступу до громадських місць культу, громадських зібрань, весільних і похоронних обрядів, неминуче можуть призвести до суперечливих скарг на зазначені вище положення. Влада повинна забезпечити, щоб будь-яке таке обмеження незалежно від того, чи обґрунтоване воно відступом, було чітко встановлене законом згідно з відповідними конституційними гарантіями та пропорційне меті, яку воно ставить²².

Хоча посилені обмеження вищезазначених прав можуть бути повністю виправданими під час кризи, суворі кримінальні покарання викликають занепокоєння і повинні бути об'єктом суворого контролю. Виключення не повинні спричинювати завищення значимості злочинних засобів. Справедливий баланс між примусом та запобіганням є найбільш доречним, якщо не єдиним шляхом, дотримання вимог Конвенції в контексті пропорційності.

Свобода вираження поглядів та інформації, свобода медіа, доступ до офіційної інформації

Свобода вираження поглядів, включаючи вільний і своєчасний потік інформації, є критичним фактором для здатності медіа повідомляти про проблеми, пов'язані з пандемією. Медіа та професійні журналісти, зокрема, суспільні мовники, несуть ключову роль та особливу відповідальність за надання своєчасної, точної та достовірної інформації для громадськості, а також запобігання паніки та сприяння співпраці людей. Вони повинні дотримуватися найвищих професійних та етичних норм відповідальної журналістики та, як наслідок, передавати перевірені повідомлення щодо кризи й утримуватися від публікації чи поширення неперевіраних матеріалів, не кажучи вже про неправдоподібні чи сенсаційні. Виключні обставини можуть змусити відповідальних журналістів утримуватися від розголошення урядової інформації, призначеної для обмеженого використання – наприклад, інформації про майбутні заходи щодо впровадження більш жорсткої політики ізоляції²³.

Доступ суспільства до офіційної інформації повинен регулюватися чинними принципами, викладеними у практиці Суду²⁴. Будь-яке обмеження доступу до офіційної інформації повинно бути винятковим і пропорційним меті охорони здоров'я населення. Конвенція [про доступ до офіційних документів](#) («Тромська конвенція») підкреслює необхідність прозорості та передбачає, що державна влада за власною ініціативою та де це доречно вживає необхідних заходів з оприлюднення офіційних документів для заохочення усвідомленої участі громадськості у питаннях, що становлять суспільний інтерес.

²² Див. рішення у справі «Мехмет Хасан Алтан проти Туреччини» (*Mehmet Hasan Altan v. Turkey*), № 13237/17, 20 березня 2018 року; щодо свободи зібрань, див. рішення у справі «Лашманкін та інші проти Росії» (*Lashmankin and Others v. Russia*), № 57818/09, 7 лютого 2017 року, пункт 434; у цій справі Суд постановив, що загальна заборона демонстрації є прийнятною, якщо існує реальна небезпека, що може призвести до безладів, яких не можна уникнути іншими, менш суворими заходами, та якщо негативний вплив впливу заборони демонстрації явно переважає міркування безпеки, на які посилюються органи влади, щоб виправдати таку заборону.

²³ Див. [Рекомендації Ради Європи щодо захисту свободи вираження поглядів та інформації в умовах кризи](#).

²⁴ Див., наприклад, рішення у справі «*Magyar Helsinki*» [ВП], пункти 156-170).

У той же час офіційні комунікації не можуть бути єдиним інформаційним каналом новин про пандемію. Це спричинило б виникнення цензури та замовчування правомірного занепокоєння. Журналісти, медіа, медичні працівники, активісти громадянського суспільства та громадськість взагалі повинні мати можливість критикувати владу та ретельно перевіряти їхню реакцію на кризу. Будь-які попередні обмеження щодо певних тем, закриття засобів масової інформації або відверте блокування доступу до платформ онлайн-комунікацій вимагають найбільш ретельного вивчення і виправдані лише у найбільш виключних обставинах²⁵. Пандемія не має бути використана, щоб примусити замовкнути інформаторів (див. [Рекомендацію CM/Rec\(2014\)7](#) про захист інформаторів)²⁶, або політичних опонентів²⁷. Зловмисне розповсюдження дезінформації може бути подолане за допомогою *фактичних* санкцій та урядових інформаційних кампаній. Держави повинні співпрацювати з онлайн-платформами та засобами масової інформації для запобігання маніпулюванню громадською думкою, а також привертати більшу увагу суспільства до загалом надійних джерел новин та інформації, особливо, до тих, що комунікуються органами охорони громадського здоров'я.

Конфіденційність та захист даних

Нові технології доступу до (та обробки) персональних даних мають можливість допомогти стримати та подолати пандемію. Моніторинг, відстеження та передбачення є важливими елементами епідемічного нагляду. Збільшення застосування доступних сучасних цифрових технологій та інструментів (геолокаційні дані, штучний інтелект, розпізнавання обличчя, програми соціальних медіа) могло б полегшити епідеміологічний нагляд за пандемією.

У той же час, нав'язливий потенціал сучасних технологій не повинен залишатися безконтрольним і неврівноваженим в контексті потреби поваги до приватного життя. Принципи захисту даних та Конвенція Ради Європи № 108 (та її модернізована версія, що має назву «Конвенція 108+»²⁸) завжди дозволяли врівноважити високі стандарти захисту та суспільні інтереси, включаючи охорону здоров'я. Конвенція допускає винятки із звичайних правил захисту даних протягом обмеженого періоду часу та з відповідними запобіжними заходами (наприклад, щодо анонімності) та дієвою системою нагляду, щоб гарантувати, що ці дані збираються, аналізуються, зберігаються та передаються законними та відповідальними способами. Широкомасштабна обробка персональних даних за допомогою штучного інтелекту повинна здійснюватися лише тоді, коли наукові докази переконливо свідчать про те, що потенційні переваги для охорони здоров'я перевищують переваги альтернативних, менш нав'язливих рішень. Експертна мережа Ради Європи з питань штучного інтелекту²⁹ та її партнери можуть сприяти обміну знаннями в цьому контексті.

3.4. Заборона дискримінації (стаття 14 Конвенції та стаття 1 Дванадцятого протоколу, стаття E Європейської соціальної хартії) та стандарти, що стосуються різноманітності та інклюзивності

Принцип недискримінації є надзвичайно актуальним у сучасному контексті. Оцінюючи, чи були «суворо необхідні» заходи, що передбачають відступ у межах статті 15 Конвенції, Суд перевіряє, чи не є невинуватими в дискримінаційному плані заходи між різними категоріями осіб³⁰. Також деякі форми дискримінації можуть становити таке, що принижує, поведження, передбачене статтею 3 Конвенції – положенням, щодо якого неможливо здійснити відступ³¹. Більше того, факт неврахування конкретних потреб осіб

²⁵ Рішення у справі «*Cumpana Mazare*» [ВП], пункт 118.

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

²⁷ Див. Рекомендації Ради Європи щодо захисту свободи вираження поглядів та інформації в умовах кризи.

²⁸ Модернізована Конвенція про захист фізичних осіб щодо обробки персональних даних (CETS 223):

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807c65bf

²⁹ Спеціальний комітет з питань штучного інтелекту, САНАІ

³⁰ ЄСПЛ, «*A. та інші проти Сполученого Королівства*» (*A. and Others v. the United Kingdom*) (ВП), № 3455/05, рішення від 19 лютого 2009 року, пункти 182-190.

³¹ ЄСПЛ, *Кіпр проти Туреччини* (ВП), № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 р., пункти 312-315.

щодо приналежності до неблагополучної групи може становити собою дискримінацію³². Таким чином, заборона дискримінації може передбачати необхідність зобов'язання вживати позитивних заходів для досягнення фактичної рівності³³. Аналогічний підхід збережено у Європейській соціальній хартії (стаття Е)³⁴. У цьому контексті багато положень Рамкової конвенції про захист національних меншин, Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, а також загальних політичних рекомендацій ЄКРН слід розглядати як вираження принципів рівності та недискримінації.

Виняткові заходи, що вживаються сьогодні в межах боротьби з поширенням вірусу, ймовірно, створюють питання щодо їхніх потенційних дискримінаційних наслідків. Наприклад, право на освіту, передбачене Конвенцією (стаття 2 Першого протоколу) та Європейською соціальною хартією (стаття 17) загалом має бути забезпечене, хоча шляхи такого застосування потребують пристосування. Однак слід приділити особливу увагу, щоб переконатися, що члени вразливих груп продовжують користуватися правом на освіту та матимуть рівний доступ до засобів і матеріалів для освіти у періоди карантину. Досі готується ретельне вивчення труднощів та ризиків, з якими стикаються роми, мігранти, особи, що належать до національних меншин та представники ЛГБТІ, а також надзвичайні конкретні практики інклюзивності, які вже були прийняті під час цієї кризи в деяких країнах-членах³⁵.

4. Захист від злочину; захист жертв злочину

Все частіше з'являються випадки та докази, що свідчать про те, що політика ізоляції та карантину призводить до підвищення рівня домашнього, сексуального та ґендерного насильства – а відтак і до загостреної потреби захисту від цього. Можна лише вітати підхід тих держав-членів, які відповідно до духу Стамбульської конвенції³⁶ шукають способи продовжувати надавати послуги з підтримки та захисту жертвам такого насильства, пристосований до режиму ізоляції. Рада Європи може поширювати інформацію про практику, що застосовується в її державах-членах, наприклад, такі, що дозволяють жертвам альтернативні способи повідомлення про випадки насильства³⁷. Також важливо розглянути інноваційні засоби, щоб діти мали доступ до телефонів довіри та «гарячих ліній» з огляду на положення Лансаротської конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства для повідомлення про вчинення насильства, жорстокого поводження та сексуального насильства під час цієї пандемії³⁸.

Жертви торгівлі людьми можуть опинитися в ще більш вразливому становищі внаслідок обмежених спроможностей правоохоронних органів та служб, що їх підтримують, таких як притулки³⁹.

³² Див., наприклад, рішення ЄСПЛ у справі «*Горват та Кішш проти Угорщини*» (*Horvath and Kiss v. Hungary*), № 11146/11, 29 січня 2013 року.

³³ Рішення ЄСПЛ у справі «*Горват та Кішш проти Угорщини*» (*Horvath and Kiss v. Hungary*), № 11146/11, 29 січня 2013 року, пункт 116; Рішення ЄСПЛ у справі «*Чам проти Туреччини*» (*Çam v. Turkey*), № 51500/08, 23 лютого 2016 року. Див. також Пояснювальну доповідь до Дванадцятого протоколу до Конвенції.

³⁴ Для Європейського комітету з соціальних прав (ЄКСП) дискримінація може бути спричинена неналежним врахуванням та позитивним сприйняттям всіх відповідних відмінностей між особами, які перебувають у порівняній ситуації, а також невжиттям належних заходів для забезпечення прав та колективних переваг, які є відкриті та дійсно доступні для всіх осіб. Див., наприклад, ЄКСП, «*Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) проти Італії*», скарга № 91/2013, 12 жовтня 2015 року, пункт 237; ЄКСП, «*Confédération française démocratique du travail (CFDT) проти Франції*», скарга № 50/2008, рішення по суті від 9 вересня 2009 року, пункти 39 та 41.

³⁵ Дослідження готується Секретаріатом нового Наглядового комітету з питань протидії дискримінації, різноманітності та інклюзивності (CDADI) для його розгляду на першому засіданні CDADI. Передмова незабаром буде опублікована на веб-сайті комітету.

³⁶ Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами, CETS № 2010, Стамбул, 11 травня 2011 року: <https://www.coe.int/conventions/treaty/210>

³⁷ Див. заяву Генерального секретаря Ради Європи від 30 березня 2020 р. (<https://www.coe.int/en/web/portal/-/covid-19-crisis-secretary-general-concerned-about-increased-risk-of-domestic-violence>) та заяву голови GREVIO від 24 березня 2020 року: <https://rm.coe.int/grevio-statement-covid-24-march-2020/pdf/a16809cf55e>

³⁸ Заява голови і заступника голови Лансаротського комітету: <https://rm.coe.int/covid-19-ic-statement-en-final/16809e17ae>

³⁹ Див. заяву GRETA від 3 квітня 2020 року

Оскільки сучасні суспільства більше, ніж будь-коли, покладаються на комп'ютерні системи, злочинці можуть ще більше використовувати довіру до них на свою користь у кризові періоди (шахрайські схеми, фішинг-кампанії та розповсюдження зловмисного програмного забезпечення через на перший погляд справжні веб-сайти з інформацією чи порадами щодо COVID-19 використовуються з метою зараження комп'ютерів, отримання облікових даних користувачів або здійснення шахрайських платежів). Діти не є винятком для таких ризиків у кіберпросторі, а у зв'язку із закриттям шкіл збільшене використання Інтернету та соціальних медіа впливає на їхню безпеку. Крім того, спалах коронавірусу, на жаль, створив для злочинців нові можливості скористатися підвищеним попитом на медичні засоби, засоби індивідуального захисту та гігієни. Сюди можна віднести підроблені лікарські засоби або підроблені медичні пристрої, такі як набори для тестування на COVID-19, які доступні як в Інтернеті, так і поза його межами. Виробництво та розповсюдження фальсифікованих медичних виробів становлять значний ризик для здоров'я населення і ставлять під загрозу право на життя та право на здоров'я. Органам кримінального правосуддя необхідно залучати до всебічного співробітництва усі зацікавлені сторони для викриття, розслідування, встановлення причетності та притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення зазначених злочинів. У межах Конвенцій Ради Європи (Будапештська конвенція про кіберзлочинність, Конвенція MEDICRIME⁴⁰, Лансаротська конвенція про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства) держави-учасниці тісно співпрацюють з метою вдосконалення своїх положень кримінального законодавства, процесуальних повноважень та міжнародного співробітництва, яке є необхідним для протидії цим загрозам.

5. Наступні кроки: Рада Європи на часі як ніколи

Рада Європи була створена для відновлення довговічного миру в Європі після найжахливішої війни, яку Європа коли-небудь бачила. Значною мірою успіхи були досягнені, оскільки впродовж своєї 70-річної історії РЄ стала загальноєвропейською організацією з унікальними установами, які є світовим провідним прикладом. Виклик, з яким стикаються сьогодні наші суспільства, є безпрецедентним. Навіть після гострої фази кризи нашим суспільствам доведеться знайти засоби для подолання соціальної та економічної шкоди та подальшого посилення довіри до наших демократичних інститутів. Крім усього іншого, потрібно буде розпочати широке обговорення щодо захисту найбільш вразливих осіб та груп у нашому суспільстві та щодо засобів захисту їхніх прав у більш стійкій та солідарній моделі управління.

Рада Європи буде продовжувати докладати всіх зусиль для надання допомоги своїм державам-членам під час поточної кризи та її наслідків. Її широкий спектр ефективних правових інструментів, технічна експертиза та розгалужена мережа національних експертів пропонують цінні інструменти для урядів і громадян, за допомогою яких вони матимуть змогу знайти найкращі відповіді та найбільш адекватні заходи для забезпечення захисту здоров'я населення, підтримання демократичної структури наших суспільств та пом'якшення соціальних наслідків кризи.

Статутні органи, всі установи Ради Європи та Секретаріат мобілізуються і докладуть усіх можливих зусиль для використання інструментів та ресурсів Організації для обміну інформацією, передовими практиками та досвідом, отриманими від усіх зацікавлених сторін, включаючи органи влади, громадянське суспільство та громадян, щоб знайти спільні відповіді на виклики, з якими ми стикаємося. Усі програми та заходи Організації (включаючи – за бажанням – програми співпраці з країнами-членами та третіми країнами) буде переорієнтовано на включення компонентів, які дозволять зробити внесок Організації максимально адекватним, своєчасним і конкретним.

⁴⁰ Комітет Сторін Конвенції MEDICRIME надасть рекомендації щодо застосування Конвенції в контексті ситуації з вірусом COVID-19 (<https://www.coe.int/en/web/medicrime/home>)