

РЕКОМЕНДАЦІ РЄ ДЛЯ УРЯДІВ ПО ДОТРИМАННЮ ПРАВ ЛЮДИНИ, ДЕМОКРАТІЇ І ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Генеральна секретарка Ради Європи Марія Пейчинович Бурич випустила для урядів держав Європейського континенту інструментарій з питань дотримання прав людини, демократії і верховенства права у період кризи, викликані COVID-19.

Пані Марія Пейчинович Бурич зазначила у документі, що основним соціальним, політичним та правовим викликом, що постає перед країнами-членами Ради Європи, буде їх здатність ефективно реагувати на цю кризу, при цьому гарантуючи, що заходи, які вони вживають, не підривають справжній довгостроковий інтерес у захисті основних європейських цінностей демократії, верховенства права і права людини. Заходи, які застосовуються державами, мають залишатися пропорційними загрозі, спричиненій поширенням вірусу, і бути обмеженим у часі. Вірус знищує багато життів і багато іншого з того, що нам дуже дороге. Ми не повинні дозволяти йому руйнувати і наші основні цінності та вільні суспільства.

1. Відступ від надзвичайних ситуацій (стаття 15 Європейської конвенції про права людини)

Обсяг заходів, що вживаються у відповідь на поточну загрозу COVID-19, та спосіб їх застосування значно різняться в різних станах в різні моменти часу. Хоча деякі обмежувальні заходи, прийняті державами-членами, можуть бути виправдані на підставі звичних положень Європейської конвенції про права людини (Конвенції), що стосуються охорони здоров'я (див. Пункт 1 статті 5, пункт 2 статті 8 до 11 Конвенція та пункт 3 статті 2 Протоколу № 4 до Конвенції), заходи виключного характеру можуть вимагати відступів від зобов'язань держав, передбачених Конвенцією.

Будь-яка дерогація буде оцінюватись Європейським судом з прав людини (Судом) у справах, які будуть порушуватись перед ним. Суд надав державам велику свободу розсуду в цій галузі: "Це в першу чергу перед кожною Договірною Державою, яка несе відповідальність за" життя [своєї] нації ", стоїть завдання визначити, чи загрожує цьому життю "суспільна надзвичайна ситуація ", і якщо так, то як далеко потрібно пройти у спробі подолати надзвичайну ситуацію. Через те, що національні органи влади знаходяться в прямому і постійному контакті з нагальними потребами суспільства на даний момент, вони краще розуміють ніж міжнародний суддя, чи необхідно приймати рішення про наявність надзвичайної ситуації, а також про її характер та масштаби відступів, необхідних для відвернення її.»

До дерогації також пред'являються формальні вимоги: Генеральний секретар Ради Європи, будучи депозитарієм Конвенції, повинен бути повністю поінформований про вжиті заходи, про причини, і про те, коли ці заходи перестали діяти.

Окремі права конвенції не допускають жодної дерогації: право на життя, крім випадків законних дій війни (ст. 2), заборони катувань та нелюдського чи принизливого поведіння чи покарання (ст. 3), заборони рабства (ст. 4§1) та правило "без покарання без закону" (ст. 7).

Не може бути відхилення від скасування смертної кари або право не бути судимим або покараним двічі (Протоколи № 6 та 13, а також стаття 4 Протоколу № 7).

Дерогація відповідно до статті 15 не залежить від формального прийняття надзвичайного стану чи будь-якого подібного режиму на національному рівні. У той же час, будь-яка дерогація повинна мати чітку основу у внутрішньому законодавстві для захисту від свавілля та повинна бути суворо необхідною для боротьби проти надзвичайних ситуацій. Держави повинні мати на увазі, що будь-які вжиті заходи повинні прагнути захистити демократичний порядок від загроз для нього, і слід докласти всіх зусиль для захисту цінностей демократичного суспільства, таких як плюралізм, толерантність та широке розуміння. Незважаючи на те, що Суд приймав дерогації для виправдання деяких винятків із стандартів Конвенції, вони ніколи не можуть виправдовувати жодних дій, що суперечать найважливішим вимогам Конвенції законності та пропорційності.

2. Повага до верховенства права та демократичних принципів у надзвичайні періоди

2.1. Принцип законності

Навіть у надзвичайній ситуації верховенство права має переважати. Основним принципом верховенства права є те, що дії держави повинні відповідати закону. Поняття "Закон" у цьому контексті включає у себе не лише акти парламенту, а й наприклад, надзвичайні укази виконавчої влади за умови, що вони мають конституційну основу. Багато конституцій передбачають особливий правовий режим (або режими), що збільшує повноваження органів виконавчої влади у разі війни чи великої стихійної катастрофи чи іншої катастрофи. Також законодавчий орган може прийняти надзвичайні закони, спеціально розроблені для подолання поточної кризи, які виходять за рамки вже існуючих правових норм. Будь-яке нове законодавство такого роду повинно відповідати конституції та міжнародним стандартам і, де це застосовано, підлягає перегляду Конституційним Судом. Якщо парламент хоче дозволити уряду відступати від законодавства більшості (або законодавства, прийнятого в результаті іншої спеціальної процедури), це повинно бути зроблено більшістю, необхідною для прийняття законодавства, або дотримуючись тієї ж спеціальної процедури.

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 прийнятно за умови, що ці загальні повноваження мають обмежений термін. Основна мета режиму надзвичайного стану (або подібного) - стримувати розвиток кризи та повернутися якнайшвидше до нормального життя. Продовження режиму надзвичайного стану повинно підлягати контролю за його необхідністю парламентом. Безстрокове продовження виняткових повноважень виконавчої влади недопустиме.

Будь-яке законодавство, прийняте під час надзвичайного стану, повинно мати чіткі часові обмеження щодо тривалості цих виняткових заходів (як "застереження про захід"). Дійсно, після закінчення надзвичайної ситуації може бути виправданим продовження дії певних цілеспрямованих заходів, але таке продовження має потрапляти до компетенції парламенту за допомогою звичайних процедур.

2.3. Обмежений обсяг законодавства про надзвичайні ситуації; принцип необхідності

Принцип необхідності вимагає, щоб надзвичайні заходи були спроможними досягти своєї мети при мінімальній зміні нормальних правил та процедур прийняття демократичних рішень. Тому повноваження уряду видавати надзвичайні укази не повинні надавати карт-бланш органам виконавчої влади. Враховуючи стрімкий і непередбачуваний розвиток кризи, можуть знадобитися відносно широкі законодавчі делегації, але вони повинні бути сформульовані максимально вузько за обставин, щоб зменшити будь-який потенціал до зловживань.

Як правило, основні правові реформи повинні бути припинені під час надзвичайного стану.

2.4. Розподіл повноважень та перевірка дій виконавчої влади в режимі надзвичайного стану

Органи виконавчої влади повинні мати можливість діяти швидко та ефективно. Це може зажадати прийняття більш простих процедур прийняття рішень та ослаблення деяких перевірок і противаг. Це також може передбачати, наскільки це дозволено конституцією, обхід стандартного розподілу компетенцій між місцевими, регіональними та центральними органами влади з посиленням на певні конкретні, обмежені сфери, щоб забезпечити більш скоординовану реакцію на кризу та розуміння що повноцінні права місцевих та регіональних органів влади будуть відновлені, як тільки ситуація це дозволить.

Однак парламенти повинні зберігати повноваження щодо контролю за діяльністю виконавчої влади, зокрема, перевіряючи через розумні проміжки часу, чи продовжують бути виправданими надзвичайні повноваження виконавчої влади, а також втручаючись за необхідності для зміни чи скасування рішень виконавчої влади. Розпуск парламентів під час надзвичайних ситуацій не має відбуватись. За багатьма конституціями мандат парламенту продовжується до закінчення надзвичайного стану.

Основна функція судової влади - зокрема, конституційних судів, де вони існують - повинна зберігатися. Важливо, щоб судді мали можливість перевіряти найбільш серйозні обмеження прав людини, запроваджені законодавством про надзвичайні ситуації. Можуть бути дозволені відкладення справ, швидкий або груповий розгляд певних категорій справ, а також заміна попереднього судового дозволу на після судовий контроль.

Під час надзвичайного стану проведення виборів та референдумів може бути проблематичним, оскільки можливість проведення агітації в кризові періоди надзвичайно обмежена.

3.1. Право на життя (стаття 2 Конвенції) та заборона катувань та нелюдського чи принизливого 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 принизливого поводження чи покарання належать до основних прав Конвенції, оскільки вони не можуть бути предметом будь-якої дерогації, навіть під час таких надзвичайних ситуацій, як COVID-19. Ці норми вимагають виконання позитивних зобов'язань державою щодо захисту людей, які перебувають під державною опікою, від смертельних захворювань та пов'язаних з цим страждань.

Конвенція постійно вимагає від будь-якої держави-члена забезпечити належний рівень медичної допомоги людям, позбавленим волі. Європейський комітет з питань запобігання катуванням опублікував Заяву про принципи, що стосуються поводження з особами, позбавленими волі в контексті пандемії COVID-19. Вони застосовуються до різних місць, що включають в себе місця затримання поліцією, пенітенціарні установи, центри імміграційного затримання, психіатричні лікарні і будинки соціального піклування, а також установи або зони, утворені для проходження карантину в контексті пандемії COVID-19.

Зазначені принципи також стосуються необхідності захисту персоналу, який працює в цих установах, та забезпечення постійного доступу національних незалежних органів моніторингу до ізоляторів.

Також відповідальність за статтями 2 та 3 Конвенції може бути покладена на державу і стосовно тяжкохворих пацієнтів, людей з інвалідністю або людей похилого віку. Це позитивне зобов'язання додатково підтверджується статтею 11 Європейської соціальної хартії (переглянутої), згідно з якою держави-учасниці повинні продемонструвати свою здатність справлятися з інфекційними захворюваннями, шляхом домовленостей щодо повідомлення про захворювання і звітності про її перебіг, та вжиття всіх необхідних надзвичайних заходів у випадку епідемій. Посилення уваги держав до вразливих груп відповідає праву на справедливий доступ до медичної допомоги.

У цьому відношенні звертається увага, що доступ пацієнтів до якісних ліків важливіший, ніж будь-коли, в контексті чинної пандемії COVID-19.

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

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

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

Стаття 5.1 (е) визначає, що запобігання поширенню інфекційних захворювань є однією з підстав, через яку людина може бути позбавлена волі. Перш ніж вдаватися до таких заходів, очікується, що держави контролюватимуть наявність відповідної правової бази та розглядатимуть, чи вкрай необхідні заходи, пов'язані з позбавленням волі, проти будь-яких менш суворих альтернатив. Тривалість обов'язкового ув'язнення та спосіб його виконання на практиці є актуальними в цьому контексті.

Заходи, спрямовані на адаптацію способів доступу до судів, повинні бути розроблені таким чином, щоб він був сумісний зі статтею 6, не в останню чергу у випадках, коли необхідна особлива ретельність щодо процесу (вразливі судові спори, сімейні та трудові спори тощо). Тривале утримання під вартою поліції або затримка судового перегляду позбавлення волі може призвести до порушень статті 5 Конвенції.

Справді, дерогації відповідно до статті 15 можуть розширити коло допустимих заходів, передбачених статтями 5 та 6 Конвенції, та розширити маневр державних органів у дотриманні певних строків та інших звичайних процедурних вимог. Однак принципова заборона тримання під вартою без правової підстави або своєчасного судового перегляду та необхідність надання затриманим істотних процедурних гарантій, таких як доступ до лікаря, адвоката чи найближчих родичів, повинні в принципі дотримуватися в даний час обставини. Держави також продовжують мати зобов'язання забезпечити, щоб судові процеси відповідали основній вимозі справедливості та дотримувались презумпції невинуватості, а також забезпечують, щоб не було вжито жодних заходів, які могли б стати втручанням у незалежність суддів чи судів.

3.3. Право на приватне життя, свободу совісті, свободу вираження поглядів, свободу асоціацій

Ефективне використання всіх цих прав і свобод, гарантованих статтями 8, 9, 10 та 11 Конвенції, є орієнтиром сучасних демократичних суспільств. Обмеження щодо них допустимі лише в тому випадку, якщо вони встановлені законом і пропорційні законній меті, що переслідується, включаючи охорону здоров'я. Значні обмеження звичайної соціальної діяльності, включаючи доступ до громадських місць культу, громадських зібрань та весільних та похоронних обрядів, неминуче можуть призвести до суперечливих скарг на вищезазначені положення. Влада має забезпечити, щоб будь-яке таке обмеження, незалежно від того, чи воно засноване на дерогації, було чітко встановлене законом, відповідно до відповідних конституційних гарантій та пропорційне меті, яку воно переслідує.

Хоча посилені обмеження вищезазначених прав можуть бути повністю виправданими під час кризи, суворі кримінальні санкції викликають занепокоєння та повинні піддаватися суворому контролю. Виключні ситуації не повинні призводити до завищення кримінальних покарань. Справедливий баланс між примусом та запобіганням є найбільш підходящим, якщо не єдиним способом, дотримання вимог Конвенції про пропорційність.

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

Свобода вираження поглядів, включаючи вільний і своєчасний потік інформації, є критичним фактором для здатності ЗМІ доповідати про проблеми, пов'язані з пандемією. Медіа та професійні журналісти, зокрема державні мовники, несуть ключову роль та особливу відповідальність за надання своєчасної, точної та достовірної інформації для громадськості, а також за запобігання паніки та сприяння співпраці людей. Вони повинні дотримуватися найвищих професійних та етичних норм відповідальної журналістики, і таким чином передавати авторитетні повідомлення щодо кризи та утримуватися від публікації чи посилення неперевіраних історій, не кажучи вже про неправдоподібні чи сенсаціоналістичні матеріали. Виключні обставини можуть змусити відповідальних журналістів утримуватися від розголошення урядової інформації, призначеної для обмеженого використання - як, наприклад, інформація про майбутні заходи щодо впровадження більш жорсткої політики ізоляції.

Доступ громадськості до офіційної інформації повинен управлятися на основі існуючих принципів, викладених у судовій практиці Суду. Будь-яке обмеження доступу до офіційної інформації повинно бути винятковим і пропорційним цілям охорони здоров'я населення.

Конвенція про доступ до офіційних документів ("Конвенція Тромсе") підкреслює необхідність прозорості та передбачає, що державна влада за власною ініціативою та, де це доречно, вживає необхідних заходів для оприлюднення офіційних документів для заохочення поінформованої участі громадськості у питаннях загального інтересу.

У той же час офіційні комунікації не можуть бути єдиним інформаційним каналом про пандемію. Це призвело б до цензури. Журналісти, засоби масової інформації, медичні працівники, активісти громадянського суспільства та громадськість взагалі повинні мати можливість критикувати владу та ретельно перевіряти їх 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 найвиключніших обставинах. Пандемію не слід застосовувати для заглушення викривачів або політичних опонентів. Зловмисне розповсюдження дезінформації може бути вирішено за допомогою санкцій та інформаційних кампаній. Держави повинні співпрацювати з онлайн-платформами та засобами масової інформації для запобігання маніпулюванню громадською думкою, а також надавати більшу популярність загалом довіреним джерелам новин та інформації, зокрема тим, що передаються органами охорони здоров'я.

Конфіденційність та захист даних

Нові технології оброблення та доступу до персональних даних мають можливість стримати та усунути пандемію. Моніторинг, відстеження та передбачення є важливими кроками епідемічного нагляду. Завдяки розмноженню та надмірному використанню складних цифрових технологій та інструментів (геолокаційні дані, штучний інтелект, розпізнавання обличчя, програми соціальних медіа) такий пандемічний нагляд можна було б полегшити.

У той же час, потенціал сучасних технологій не повинен залишатися безперервним і невірноваженим проти потреби поваги до приватного життя. Принципи захисту даних завжди дозволяли збалансувати 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 запобіжниками (наприклад, анонімність) та дієвою системою нагляду, щоб гарантувати, що ці дані збираються, аналізуються, зберігаються та обмінюються законними та відповідальними способами. Широкомасштабна обробка персональних даних за допомогою штучного інтелекту повинна здійснюватися лише тоді, коли наукові докази переконливо показують, що потенційні переваги для охорони здоров'я перевищують переваги альтернативних, менш нав'язливих рішень.

3.4. Заборона дискримінації (ст. 14 Конвенції та ст. 1, Протокол № 12, ст. Європейської соціальної хартії) та стандарти, що стосуються різноманітності та інклюзії.

Принцип недискримінації є надзвичайно актуальним у сучасному контексті. Оцінюючи, чи були «суворо необхідні» заходи, спрямовані на дерогацію згідно зі статтею 15 Конвенції, Суд перевіряє, чи не є виправданими заходи дискримінації між різними категоріями осіб. Також деякі форми дискримінації можуть означати принизливе поводження, передбачене статтею 3 Конвенції. Більше того, факт неврахування конкретних потреб осіб, приналежності до неблагополучної групи може призвести до дискримінації. Заборона дискримінації, таким

чином, може передбачати зобов'язання вживати позитивних заходів для досягнення фактичної рівності.

Виняткові заходи, що вживаються сьогодні в рамках боротьби з поширенням вірусу, ймовірно, поставлять питання щодо їх потенційних дискримінаційних наслідків. Наприклад, право на освіту, закріплене Конвенцією (стаття 2 Протоколу №1) та Європейською соціальною хартією (стаття 17), в принципі має бути забезпечене, хоча шляхи, яким це забезпечується, потребують адаптації. Однак слід приділити особливу увагу, щоб переконатися, що члени вразливих груп продовжують користуватися правом на освіту та матимуть рівний доступ до засобів та матеріалів для освіти у періоди ізоляції. Детальне вивчення труднощів та ризиків, з якими стикаються роми, мігранти, особи, що належать до національних меншин та представників ЛГБТІ, а також відмінні конкретні практики інклюзії, які вже були прийняті під час цієї кризи в деяких країнах-членах, триває.

4. Захист від злочину; захист потерпілих від злочину

Все частіше повідомляється про випадки, що свідчать про те, що політика ізоляції та ув'язнення призводить до підвищення рівня домашнього, сексуального та гендерного насильства - а отже, до загостреної потреби захисту від цього. Підхід тих держав-членів, які відповідно до духу Стамбульської конвенції шукають способи продовжувати надавати послуги, що надають підтримку та захист потерпілим від такого насильства, пристосований до режиму ізоляції, можна лише вітати. Рада Європи може поширювати інформацію про практику, що застосовується в її державах-членах, наприклад, дозволяючи потерпілим альтернативні способи повідомлення про випадки насильства. Також важливо розглянути інноваційні засоби: щоб діти мали доступ до телефонних ліній та гарячих ліній у світлі положень Конвенції Ради Європи Лансароте про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства з метою повідомлення про насильство, жорстоке поводження та сексуальне насильство під час цієї пандемії.

Потерпілі від торгівлі людьми можуть опинитися в ще більш вразливому становищі внаслідок обмеженого потенціалу правоохоронних органів та служб, що їх підтримують.

Оскільки сучасні суспільства більше, ніж будь-коли, покладаються на комп'ютерні системи, в кризові періоди злочинні суб'єкти можуть ще більше використовувати це сподівання на свою користь (використовуються схеми шахрайства, фішинг-кампанії та розповсюдження зловмисного програмного забезпечення через, здавалося б, справжні веб-сайти інформації чи поради щодо COVID-19 заражати комп'ютери, витягувати облікові дані користувачів або шахрайські платежі). Діти не є винятком для ризиків у кіберпросторі та із закриттям шкіл, їх розширене використання Інтернету та соціальних медіа впливає на їхню безпеку. Крім того, спалах коронавірусу, на жаль, запропонував нові можливості злочинцям скористатися збільшеним попитом на медичні засоби, засоби індивідуального захисту та гігієни. До них належать підроблені лікарські засоби або підроблені медичні пристрої, такі як набори для тестування COVID-19, які доступні як в Інтернеті, так і в автономному режимі. Виробництво та розповсюдження фальсифікованих медичних виробів становить значний ризик для здоров'я населення та загрожує праву на життя та праву на здоров'я. Органам кримінальної юстиції необхідно залучати всебічне співробітництво для виявлення, розслідування та притягнення до кримінальної відповідальності зазначених злочинців.

5. Наступні кроки: Рада Європи актуальніша як ніколи

Рада Європи була створена для відновлення міцного миру в Європі після найжахливішої війни, яку він коли-небудь знав. Це значною мірою було досягнуто, РЄ стара впродовж своєї 70-річної історії загальноєвропейською організацією з унікальними установами, які є світовим провідним прикладом. Завдання, з яким стикаються сьогодні наші суспільства, є безпрецедентним.

Навіть після гострої фази кризи нашим суспільствам доведеться знайти засоби для відшкодування соціальної та економічної шкоди та подальшого посилення довіри до наших демократичних інститутів. Крім усього іншого, потрібно буде розпочати широке роздуми щодо захисту найбільш вразливих осіб та груп у нашому суспільстві та щодо засобів забезпечення їх 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. Широкий спектр ефективних правових інструментів, технічна експертиза та розгалужена мережа національних експертів пропонують цінний інструмент для урядів та громадян для того, щоб знайти найкращі та найбільш стійкі заходи для захисту здоров'я населення, підтримання демократичної основи наших суспільств та зменшення соціальних наслідків кризи.

Статутні органи, всі установи Ради Європи та Секретаріат мобілізуються і докладуть зусиль для використання інструментів та ресурсів Організації для обміну інформацією, передовою практикою та уроками, отриманими серед 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 не членами) будуть переорієнтовані на включення компонентів, які дозволять зробити внесок Організації максимально релевантним, своєчасним та конкретним.