



Інформаційні документи

SG/Inf(2020)11

7 квітня 2020 року

Дотримання принципів демократії, верховенства права та прав людини в рамках санітарної кризи, пов'язаної з COVID-19

Інструментарій для держав-членів

*Неофіційний переклад з англійської мови**

Оригінальна назва документу:

Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis

A toolkit for member states

* Цей переклад є неофіційним текстом, підготовленим експертами Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Він служить лише для того, щоб бути джерелом інформації; ми не гарантуємо, що переклад не містить помилок. Даний переклад не має юридичної цінності.

Вступ

Метою даного документу є надання урядам інструментарію для функціонування у поточній безпрецедентній та масштабній санітарній кризі у спосіб, що забезпечить дотримання основоположних цінностей демократії, верховенства права та прав людини.

Вихідною умовою є визнання того, що уряди стикаються з надзвичайно важкими викликами, намагаючись захистити своє населення від загрози COVID-19. Також зрозумілим є те, що звичне функціонування суспільства не може підтримуватися, особливо з огляду на головний захисний захід, необхідний для боротьби з вірусом, а саме ізоляцію. Крім того враховується те, що вжиті заходи неминуче посягають на права і свободи, які є невід'ємною і необхідною частиною демократичного суспільства, в основі якого діє верховенство права.

Основним соціальним, політичним та правовим викликом, що постає перед нашими державами-членами, буде їх здатність ефективно реагувати на цю кризу, при цьому гарантуючи, що заходи, які вони вживають, не підривають наш справжній довгостроковий інтерес у захисті основних європейських цінностей демократії, верховенства права і прав людини. Саме тут Рада Європи повинна виконувати свій основний мандат, надаючи через свої статутні органи та всі свої компетентні органи та механізми форум для колективного забезпечення того, щоб ці заходи залишалися пропорційними загрозі, спричиненій поширенням вірусу, і були обмеженим у часі. Вірус знищує багато життів і багато іншого з того, що нам дуже дороге. Ми не повинні дозволяти йому руйнувати наші основні цінності та вільні суспільства.

1. Відступ від зобов'язань під час надзвичайної ситуації (Стаття 15 Європейської конвенції з прав людини)

Обсяг заходів, що вживаються у відповідь на поточну загрозу COVID-19, та спосіб їх застосування значно різняться в різних державах в різні моменти часу. Хоча деякі обмежувальні заходи, ухвалені державами-членами, можуть бути обґрунтовані застосуванням звичних положень Європейської конвенції з прав людини (далі - Конвенція), що стосуються охорони здоров'я (див. пункт 1 статті 5, статті 8-11 Конвенції та пункт 3 статті 2 Протоколу № 4 до Конвенції), заходи виключного характеру можуть вимагати відступів від зобов'язань держав, передбачених Конвенцією. Кожна держава повинна здійснювати оцінку щодо того, чи вжиті заходи, які вона ухвалює, гарантують такі відступи, залежно від характеру та ступеня обмежень, що застосовуються до прав і свобод, захищених Конвенцією. Можливість держав зробити це є важливою особливістю системи, що дозволяє продовжувати застосовувати Конвенцію та її наглядові механізми навіть у найскладніші часи.¹

Будь-який відступ буде оцінений Європейським Судом з прав людини (далі - Суд) у справах, які подані на його розгляд². Суд надав державам великий спектр для здійснення оцінки в рамках цього питання: *«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 [свої] 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 широкі межі оцінки.»³

До відступу від зобов'язань також висуваються формальні вимоги: Генеральний секретар Ради Європи, виступаючи гарантом Конвенції, повинен бути повністю поінформований про вжиті заходи, про причини, і про те, коли ці заходи перестали діяти (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354>).

Окремі права Конвенції не допускають жодного відступу від зобов'язань: право на життя, крім випадків законних дій війни (стаття 2), заборона катувань або нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання (стаття 3), заборона рабства та примусової праці (пункт 1

¹ Відповідь Комітету Міністрів на Рекомендацію ПА РС 2125 (2018).

² Дивіться Керівництво щодо статті 15 Конвенції (31 грудня 2019 року), оприлюднене у Судовому реєстрі.

³ «Ірландія проти Сполученого Королівства». Судове рішення від 18.01.1978, Серія А № 25, параграф 207.

статті 4) та правило «Ніякого покарання без закону» (стаття 7). Не може бути відступів від зобов'язань по скасуванню смертної кари або права не бути судимим або покараним двічі (Протоколи № 6 та 13, а також стаття 4 Протоколу № 7).

Відступ від зобов'язань відповідно до статті 15 не залежить від формального ухвалення надзвичайного стану чи будь-якого подібного режиму на національному рівні. У той же час, будь-який відступ від зобов'язань повинен мати чітку основу у національному законодавстві для захисту від свавілля та повинен бути суворо необхідним для боротьби проти надзвичайних ситуацій для населення. Держави повинні мати на увазі, що будь-які вжиті заходи повинні прагнути до забезпечення захисту демократичного порядку від загроз для нього, і слід докладати всіх зусиль для захисту цінностей демократичного суспільства, таких як плюралізм, толерантність та широкий світогляд⁴. Незважаючи на те, що Суд прийняв відступи від зобов'язань для виправдання деяких винятків із стандартів Конвенції, вони ніколи не можуть виправдати жодних дій, що суперечать найважливішим вимогам Конвенції: законності та пропорційності.

2. Дотримання принципу верховенства права та демократії під час надзвичайних ситуацій

2.1. Принцип законності

Навіть у надзвичайній ситуації верховенство права має переважати⁵. Основоположним 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 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 катастрофи⁷. Також законодавчий орган може ухвалити 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, за можливості застосування, підлягає перегляду Конституційним Судом. Якщо парламент хоче дозволити уряду відступати від законодавства кваліфікованої 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. Основне призначення режиму надзвичайного стану (або подібного) - стримувати розвиток кризи та повернутися, якнайшвидше, до нормального стану⁸. Необхідність продовження режиму надзвичайного стану має контролюватися парламентом. Безстрокове продовження загальних виняткових повноважень виконавчої влади є неприпустимим⁹.

Під час надзвичайного стану не лише повноваження уряду ухвалювати законодавчі норми повинне бути обмежене строком тривалості надзвичайного стану, але й будь-яке законодавство, прийняте під час надзвичайного стану, також повинно містити чіткі часові обмеження щодо тривалості цих виняткових заходів (наприклад, «положення про обмеження строку дії»). Дійсно, після закінчення надзвичайної ситуації може бути виправданим продовження застосування певних конкретних цільових заходів, але таке продовження потраплятиме до компетенції парламенту із

⁴ «Мехмет Хасан Алтан проти Туреччини», §§ 94 та 210; та «Шахін Алпай проти Туреччини», §§ 78 та 180.

⁵ Див. Висновок Венеційської Комісії щодо захисту прав людини під час надзвичайних ситуацій, (CDL-AD(2006)015), параграф 13.

⁶ Див. Мірило правовладдя Венеційської Комісії (CDL-AD(2016)007), параграфи 44 та 45.

⁷ Станом на 29 березня 2020 року, 22 з наших держав-членів задекларували стан надзвичайної ситуації.

⁸ Досвід показує, що "чим довше триває надзвичайний режим, тим далі держава, ймовірно, відійде від об'єктивних критеріїв, які могли на першому етапі підтвердити використання надзвичайних повноважень. Чим довше ситуація зберігається, тим менше виправданим є трактування ситуації як виняткової за своєю сутністю, що призводить до того, що її неможливо вирішити шляхом застосування звичайних правових інструментів». - Венеційська Комісія, Туреччина - Висновок щодо законодавчих декретів про надзвичайний стан № s667-676, прийнятих після невдалого перевороту від 15 липня 2016 року, CDL-AD (2016)037, параграф 41

⁹ *CommDH(2002)7, Висновок 1/2002 щодо певних аспектів відступу Сполученим Королівством від п. 1 статті 5 Європейської конвенції з прав людини, сторінка 25; див. також Венеційська Комісія, «Параметри щодо стосунків між парламентською більшістю та опозицією за демократії: Мірило» (CDL-AD(2019)019), параграф 119).*

застосуванням звичайних процедур¹⁰.

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

Принцип необхідності вимагає, щоб надзвичайні заходи були спроможні досягати своєї мети при мінімальній зміні нормальних правил і процедур ухвалення демократичних рішень¹¹. Тому повноваження уряду видавати надзвичайні укази не повинні спричиняти повну свободу дій, надану законодавцем органам виконавчої влади. Враховуючи швидкий і непередбачуваний розвиток кризи, можуть знадобитися відносно широкі законодавчі делегування повноважень, але вони повинні бути сформульовані максимально вузько за існуючих обставин, щоб зменшити потенціал до зловживань¹². Як правило, основні правові реформи повинні бути припинені під час надзвичайного стану¹³.

2.4. Розподіл між повноваженнями та перевіркою дій виконавчої влади в режимі надзвичайного стану

Органи виконавчої влади повинні мати можливість діяти швидко та ефективно. Це може спричинити застосування спрощених процедур ухвалення рішень та ослаблення принципу «стримувань та противаг». Це також може зумовити, наскільки це дозволено конституцією, обхід практики стандартного розподілу компетенцій між місцевими, регіональними та центральними органами влади з посиланням на певні конкретні, обмежені сфери, з метою забезпечення більш скоординованої реакції на кризу та розуміння того, що повноцінні права місцевих та регіональних органів влади будуть відновлені, як тільки ситуація це дозволить.

Однак парламенти повинні зберігати повноваження по контролю дій виконавчої влади¹⁴ зокрема, шляхом здійснення перевірки через розумні проміжки часу, щодо того, чи надзвичайні повноваження виконавчої влади все ж виправдані, або шляхом втручання із застосуванням спеціальних процедур для зміни чи скасування рішень виконавчої влади¹⁵. Розпуск парламентів під час надзвичайних ситуацій не повинен бути можливим, і, дійсно, відповідно до багатьох конституцій мандат парламенту продовжується до закінчення надзвичайного стану.

Основна функція судової влади - зокрема, конституційних судів, де вони існують, - повинна зберігатися. Важливо, щоб судді могли розглядати найбільш серйозні обмеження прав людини, запроваджені законодавством про надзвичайні ситуації. Можуть бути дозволені перерви у засіданнях, «швидкий розгляд» або груповий розгляд певних категорій справ, а попередні судові санкції в деяких випадках можуть бути змінені за результатами подальшого судового перегляду (див. також далі по тексту, розділ 3.2).

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

3. Відповідні стандарти прав людини

¹⁰ Див. Резолюцію ПА РЄ 1659 (2009), «Захист прав людини в умовах надзвичайного стану», сторінка 12; див. також Мірило правовладдя, зазначене вище; та статтю 15 Конвенції («Відступ від зобов'язань під час надзвичайної ситуації»); стаття 4 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права; стаття 27 Американської конвенції з прав людини у частині надзвичайних ситуацій; див. також документи Венеційської Комісії щодо повноважень в умовах надзвичайних станів (CDL-STD(1995)012) та щодо захисту прав людини під час надзвичайних ситуацій (CDL-AD(2006)015).

¹¹ Принцип необхідності не розглядається безпосередньо в контексті інституційних надзвичайних заходів, але може впливати з вимогою пропорційності та необхідності надзвичайних заходів у сфері прав людини - див. Висновок Венеційської Комісії щодо проекту конституційного закону Франції "Захист нації", CDL-AD(2016)006, параграф 71.

¹² [СМ\(2008\)170, документ Комітету Міністрів: Рада Європи та верховенство права](#), сторінка 46; див. також [Венеційська Комісія, «Параметри щодо стосунків між парламентською більшістю та опозицією за демократії: Мірило» \(CDL-AD\(2019\)019\)](#), параграфи 119-121, та Венеційська Комісія, Туреччина - Висновок щодо законодавчих декретів про надзвичайний стан № s667-676, прийнятих після невеликого перевороту від 15 липня 2016 року, CDL-AD (2016)037, параграф 98.

¹³ Значна кількість європейських конституцій мають положення, що забороняють внесення змін до конституцій у часи війни, надзвичайного стану або подібних ситуаціях. Див. також Венеційська Комісія, Туреччина - Висновок щодо законодавчих декретів про надзвичайний стан № s667-676, прийнятих після невеликого перевороту від 15 липня 2016 року, CDL-AD (2016)037, параграфи 80 та 90).

¹⁴ Див. Рекомендацію ПА РЄ 1713 (2005), Демократичний нагляд за сектором безпеки у державах-членах, сторінка 38.

¹⁵ Венеційська Комісія, Мірило правовладдя (CDL-AD(2016)007), параграф 51.

3.1. Право на життя (стаття 2 Конвенції) та заборона катування або нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання (стаття 3 Конвенції); Право на охорону здоров'я (стаття 11 переглянутої Європейської соціальної хартії)

Право на життя та заборону катування або нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання належать до основних прав Конвенції, оскільки до них не можуть застосовуватись жодні відступи від зобов'язань, навіть у надзвичайних ситуаціях, таких як COVID-19. Вони на постійній основі підтримуються та вимагають позитивних зобов'язань щодо захисту людей, які перебувають під державним піклуванням, від смертельних захворювань та пов'язаних страждань¹⁶.

Конвенція постійно вимагає від будь-якої держави-члена забезпечувати належний рівень медичної допомоги людям, позбавленим волі¹⁷. Європейський комітет з питань запобігання катуванням (CPT) опублікував Заяву про принципи, що стосуються поводження з особами, позбавленими волі, в контексті пандемії COVID-19. Вони застосовуються до різних місць, включаючи ізолятори поліції, установи виконання покарань, імміграційні центри ув'язнення, психіатричні лікарні та будинки соціального обслуговування, а також до різних новостворених установ чи зон, де людей розміщують на карантин в контексті пандемії COVID-19. Принципи CPT також стосуються необхідності захисту персоналу, який працює в цих установах, та забезпечення постійного доступу національних незалежних органів моніторингу до ізоляторів. Комісар з прав людини також опублікував заяву щодо пандемії COVID-19 та необхідних термінових кроків для захисту прав ув'язнених у Європі.

Крім людей, які перебувають під опікою держав, відповідальність за статтями 2 та 3 Конвенції може бути покладена стосовно тяжкохворих пацієнтів, людей з обмеженими можливостями або людей похилого віку (див. Рекомендацію CM/Rec(2014)2 щодо просування прав людини для людей похилого віку та заяви Уповноваженого з прав людини щодо людей з обмеженими можливостями та людей похилого віку під час пандемії COVID-19¹⁸). Їх вразливість до хвороби та надзвичайного рівня страждань можуть бути визнані невідповідними 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 справлятися з інфекційними хворобами шляхом домовленостей щодо звітування та повідомлення про захворювання та вжиття всіх необхідних надзвичайних заходів у випадку епідемій¹⁹. Підвищена увага держав до вразливих груп узгоджуватиметься з правом людей на справедливий доступ до медичної допомоги (стаття 3 Конвенції про права людини та біомедицину (Конвенція Ов'єдо)).

У цьому відношенні нагадується, що доступність та доступ пацієнтів до якісних ліків важливіші, ніж будь-коли, в контексті чинної пандемії COVID-19. Конвенція Ради Європи про розроблення Європейської фармакопеї²⁰ має на меті створити правову та наукову базу для забезпечення якості лікарських засобів та їх компонентів у вигляді єдиної довідкової роботи - Європейської фармакопеї. Під егідою Європейської комісії з питань фармакопеї 39 держав-членів Ради Європи та держав-членів Європейського Союзу разом з експертами з 29 учасників-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-підписантах та застосовуються в інших понад 120 країн світу.

¹⁶ Див. інформаційний бюлетень «Права в'язнів, пов'язані зі здоров'ям», оприлюднений у Судовому реєстрі

¹⁷ Див. «Худобін проти Росії», № 59896/00, 26 жовтня 2006 року; Як деталізував Європейський комітет з питань запобігання катуванням (CPT) у своїй заяві щодо принципів ставлення до людей, позбавлених волі, у контексті пандемії коронавірусного захворювання (COVID-19), «неналежний рівень медичної допомоги може швидко призвести до ситуацій, що підпадають під термін «нелюдське та принизливе поводження».

¹⁸ Уповноважена з прав людини, яка в своїй роботі часто наголошує, що великі житлові приміщення, де люди позбавлені волі, є неналежними для людей з обмеженими можливостями та людей похилого віку, закликала держави-члени, що зіткнулися з пандемією, припинити нові в'їзди в такі установи, переміщати людей з інвалідністю з них, і вживати всіх необхідних заходів для захисту жителів, які в них залишаються; Заява Уповноваженого: Літнім людям потрібна більша підтримка, ніж будь-коли, у часи пандемії COVID-19, 20 березня 2020 року, а люди з обмеженими можливостями не повинні залишатися без уваги у заходах, пов'язаних пандемією COVID-19, 2 квітня 2020 року.

¹⁹ Європейський комітет з соціальних прав, Висновки XVII-2 (2005), Латвія.

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.

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 особисту недоторканність (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 питання щодо того, чи вкрай необхідними є заходи, пов'язані з позбавленням волі, у порівнянні з будь-якими менш суворими альтернативами. 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 цей процес був сумісний зі статтею 6, не в останню чергу у випадках, коли потрібна особлива процесуальна ретельність (сторони судових процесів з вразливих груп, сімейні та трудові спори тощо). Тривале утримання під вартою поліції або затримка судового розгляду щодо позбавлення волі може призвести до порушень статті 5 Конвенції.

Справді, відступи 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 правових підстав або своєчасного судового розгляду та необхідність надання затриманим істотних процедурних гарантій, таких як доступ до лікаря, адвоката чи найближчих родичів, повинні в принципі дотримуватися за поточних обставин. У держав також залишається загальне зобов'язання щодо забезпечення умов, за яких судові процеси відповідають основній вимозі справедливості (наприклад, рівність сторін судового процесу) та дотримуються принципу презумпції невинуватості, а також забезпечують, щоб не було вжито жодних заходів, які могли б спричинити втручання у незалежність суддів чи судів.

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

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 основі вищезазначених положень. Влада повинна забезпечити, щоб будь-яке таке обмеження, незалежно від того, чи воно засноване на відступі від зобов'язань, було чітко встановлене законом, відповідало конституційним гарантіям та було пропорційне меті, яку воно переслідує²².

В той час, як 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 оцінки злочинних засобів. Справедливий баланс між примусом і запобіганням є найбільш підходящим, якщо не єдиним способом дотримання вимог пропорційності, передбачених Конвенцією.

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

²¹ Див. Європейський суд з прав людини, «Гуерра та інші проти Італії», судові рішення від 19 лютого 1998 року, *Звіти про судові рішення та ухвали*, 1998-I, сторінка 227, § 58 ; «*Онер'їлдіз проти Туреччини*» [GC], № 48939/99, 30 листопада 2004 року.

²² Див. «*Мехмет Хасан Алтан проти Туреччини*», 13237/17, 20 березня 2018 року; у частині свободи зібрань; див. «*Лашманкін та інші проти Росії*», № 57818/09, 7 лютого 2017 року параграф 434; у цій справі Суд постановив, що загальна заборона демонстрації є прийнятною, якщо існує реальна небезпека, що створить внаслідок розлад, якому не можна запобігти іншими, менш суворими заходами та якщо міркування безпеки, на які посилаються, щоб виправдати це явище, явно переважають над недовіркою впливу заборони на демонстрації.

Свобода вираження поглядів, включаючи вільний і своєчасний потік інформації, є критичним фактором для здатності ЗМІ доповідати про проблеми, пов'язані з пандемією. Засоби масової інформації та професійні журналісти, зокрема суспільні мовники, мають ключову роль та несуть 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 стандартів 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, інформації про майбутні заходи щодо впровадження більш жорсткої політики ізоляції²³.

Доступ громадськості до офіційної інформації повинен здійснюватися на основі існуючих принципів, викладених у судовій 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 («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 та придушення законних проблем. Журналісти, ЗМІ, 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 онлайн-платформ зв'язку вимагають найбільш ретельного контролю та виправдані лише у найвиключніших обставинах²⁵. Пандемію не слід використовувати для приглушення діяльності інформаторів (див. Рекомендацію CM/Rec(2014)7 про захист інформаторів)²⁶, або політичних опонентів²⁷. Зловмисне розповсюдження дезінформації може бути покаране за допомогою ex-post санкцій та може отримувати реакцію шляхом проведення урядових інформаційних кампаній. Держави повинні співпрацювати з онлайн-платформами та засобами масової інформації для запобігання маніпулюванню громадською думкою, а також створювати умови для більшої популярності джерел новин та інформації, які мають статус загальної довіри, зокрема тих, що повідомляються органами охорони здоров'я.

Захист конфіденційності та даних

Нові технології доступу до персональних даних та їх обробки мають потенціал по стриманню та усуненню пандемії. Моніторинг, відстеження та передбачення є важливими кроками епідемічного нагляду. Завдяки зростанню кількості та надлишку складних цифрових технологій та інструментів (геолокаційні дані, штучний інтелект, розпізнавання обличчя, застосунки соціальних медіа) такий епідемічний нагляд можна було б полегшити.

У той же час, нав'язливий потенціал сучасних технологій не повинен залишатися неконтрольованим і неврахованим на тлі потреби дотримання права на приватне життя. Принципи захисту даних та Конвенція Ради Європи 108 (та її оновлена версія під назвою «Конвенція 108+»²⁸) 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 із застосуванням відповідних запобіжників (наприклад, анонімність) та дієвої системи нагляду, щоб гарантувати, що ці дані збираються, аналізуються, зберігаються та використовуються для обміну у законний та відповідальний спосіб. Масштабна обробка персональних даних за допомогою штучного інтелекту повинна здійснюватися лише тоді,

²³ Див. Керівництво Ради Європи щодо захисту свободи вираження поглядів та інформації у кризові часи.

²⁴ See, for example, *Угорський Гельсінський Комітет* [Загальне цивільне право], параграфи 156-170)

²⁵ «Кумпана і Мазаре проти Румунії» [Загальне цивільне право], параграф 118.

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

²⁷ Див. Керівництво Ради Європи щодо захисту свободи вираження поглядів та інформації у кризові часи.

²⁸ Оновлена Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (CETS 223): https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807c65bf

коли наукові дані переконливо показують, 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 напрямі.

3.4. Заборона дискримінації (стаття 14 Конвенції та стаття 1 Протоколу № 12, стаття E Європейської соціальної хартії) та стандарти, що стосуються різноманіття та інклюзії

Принцип недискримінації є надзвичайно актуальним у поточному контексті. Оцінюючи, чи були «суворо необхідними» заходи по відступу від зобов'язань відповідно до статті 15 Конвенції, Суд перевіряє, чи не є заходи невідповідно дискримінаційними стосовно різних категорій осіб³⁰. Крім того, деякі форми дискримінації можуть становити принизливе ставлення, передбачене статтею 3 (обов'язкове та невід'ємне положення³¹). Більше того, факт неврахування особливих потреб осіб, які належать до незахищеної групи, може призвести до дискримінації³². Заборона дискримінації може, таким чином, тягнути за собою зобов'язання вживати позитивних заходів для досягнення суттєвої рівності³³. Такий же підхід застосовується відповідно до Європейської соціальної хартії (стаття E)³⁴. У цьому сенсі багато положень Рамкової конвенції про захист національних меншин, Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, а також Загальнополітичні рекомендації Європейської комісії проти расизму та нетерпимості слід розглядати як вираження принципів рівності та недискримінації.

Виняткові заходи, що вживаються сьогодні в рамках боротьби з поширенням вірусу, ймовірно, піднімуть 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, якими це забезпечується, потребують адаптації. Однак слід приділити особливу увагу тому, щоб переконатися, що члени вразливих груп продовжують користуватися правом на освіту та мають рівний доступ до засобів та матеріалів для освіти у періоди ізоляції. Наразі здійснюється підготовка інформаційних матеріалів щодо деталізованого дослідження труднощів та ризиків, з якими стикаються роми, мігранти, особи, що належать до національних меншин та ЛГБТ-спільноти, а також щодо найкращих практик по специфічній інклюзії, які вже були застосовані під час цієї кризи в деяких країнах-членах³⁵.

4. Захист від злочинів; захист жертв злочинів

Все частіше повідомляються випадки та докази, що показують, що політика ізоляції та ув'язнення призводить до підвищення рівня домашнього, сексуального та гендерного насильства - а отже, до посиленої потреби захисту від цього. Підхід тих держав-членів, які відповідно до духу Стамбульської конвенції³⁶ шукають способів продовжувати надавати послуги, що забезпечують підтримку та захист жертвам такого насильства, пристосованих до режиму ізоляції, можна лише вітати. Рада Європи може поширювати інформацію про практику, що застосовується в її державах-членах, наприклад, по наданню жертвам альтернативних способів повідомлення про випадки насильства³⁷. Важливо також розглянути інноваційні засоби, щоб діти мали доступ до телефонних ліній допомоги та гарячих ліній у світлі положень Конвенції Ради Європи про захист дітей від

²⁹ Спеціальний комітет з питань штучного інтелекту CAHAL.

³⁰ Європейський Суд з прав людини, «А. та інші проти Сполученого Королівства» (Загальне цивільне право), 3455/05, 19 лютого 2009 року, §§ 182-190.

³¹ Європейський Суд з прав людини, «Кіпр проти Туреччини» (загальне цивільне право), 25781/94, 10 травня 2001 року, §§ 312-315.

³² Див., наприклад, Європейський Суд з прав людини, «Горват та Кісс проти Угорщини», 11146/11, 29 січня 2013 року.

³³ Європейський Суд з прав людини, «Горват та Кісс проти Угорщини», 11146/11, 29 січня 2013 року, § 116; Європейський Суд з прав людини, «Чам проти Туреччини», 51500/08, 23 лютого 2016 року. Див. також звіт-роз'яснення до Протоколу № 12 до Конвенції.

³⁴ Для Європейського комітету з соціальних прав (ECSR) дискримінація може бути наслідком того, що не враховували належно та позитивно всі відповідні відмінності між особами, які перебувають у порівняльній ситуації, або не вживали належних заходів для того, щоб права та колективні переваги, які відкриті для всіх, були справді доступними для всіх. Див., наприклад, Європейський комітет з соціальних справ, «Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) проти Італії», заява № 91/2013, 12 жовтня 2015 року, § 237; Європейський комітет з соціальних справ, «Confédération française démocratique du travail (CFDT) проти Франції», заява № 50/2008, рішення по суті від 9 вересня 2009 року, §§ 39 та 41.

³⁵ Дослідження готується Секретаріатом нового Керівного комітету з питань антидискримінації, різноманіття та інклюзії (CDADI) для розгляду на першому засіданні CDADI. Вступна примітка незабаром буде опублікована на веб-сайті CDADI.

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

³⁷ Див. заяву Генерального секретаря Ради Європи від 30 березня 2020 року (<https://www.coe.int/en/web/portal/-/covid-19-crisis-secretary-general-concerned-about-increased-risk-of-domestic-violence>) та заяву Президента GREVIO від 24 березня 2020 року: <https://rm.coe.int/grevio-statement-covid-24-march-2020/pdfa/16809cf55e>

сексуальної експлуатації та сексуального насильства з метою повідомлення про насильство, жорстоке поводження та сексуальне насильство під час цієї пандемії³⁸.

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

Оскільки сучасні суспільства більше, ніж будь-коли, покладаються на комп'ютерні системи, в кризові періоди злісні суб'єкти можуть ще більше використовувати цей факт на свою користь (використовуються схеми шахрайства, фішинг-кампанії та розповсюдження зловмисного програмного забезпечення через, здавалося б, справжні веб-сайти з інформацією чи порадами щодо COVID-19, вони розповсюджуються для зараження комп'ютерів, видобування облікових даних користувачів або шахрайських платежів). 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, надав нові можливості для злочинців 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 ставить під загрозу право на життя та право на здоров'я. Органам кримінального правосуддя необхідно залучати всебічне співробітництво для виявлення, розслідування, приписування та притягнення до кримінальної відповідальності по зазначеним злочинам. В рамках ряду конвенцій Ради Європи (Конвенція про кіберзлочинність (Будапешт), Конвенція MEDICRIME⁴⁰, Лансаротська конвенція) держави-учасниці тісно співпрацюють з метою вдосконалення положень кримінального законодавства, процесуальних повноважень своїх країн та міжнародного співробітництва, необхідного для протидії цим загрозам.

5. Наступні кроки: Рада Європи актуальна як ніколи

Рада Європи була створена для відновлення безперервного миру в Європі після найжахливішої війни, яку вона коли-небудь знала. Вона досягла значного успіху, ставши впродовж своєї 70-річної історії загальноєвропейською організацією з унікальними установами, які є світовим провідним прикладом. Виклик, з яким стикаються наші сьогоднішні суспільства, є безпрецедентним. Навіть після гострої фази кризи нашим суспільствам доведеться шукати засоби для відшкодування соціальної та економічної шкоди та подальшого посилення довіри до наших демократичних інститутів. Крім усього іншого, потрібно буде розпочати широкомасштабні роздуми щодо захисту найбільш вразливих осіб та груп у нашому суспільстві та щодо засобів захисту їх прав із застосуванням більш сталої та солідарної моделі урядування.

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 цінні інструменти для урядів та громадян для пошуку найкращих та найбільш сталих заходів для захисту здоров'я населення, підтримання демократичної основи наших суспільств та пом'якшення соціальних наслідків кризи.

Установчі органи, всі інституції Ради Європи та Секретаріат мобілізуються і докладуть усіх зусиль для використання інструментів та ресурсів Організації для обміну інформацією, передовою практикою та уроками, отриманими усіма зацікавленими сторонами, включаючи органи влади, громадянське суспільство та громадян, щоб знайти спільні відповіді на виклики, з якими ми стикаємося. Усі програми та заходи Організації (включаючи - за запитом - програми співробітництва з країнами-членами та не членами) будуть переорієнтовані для включення компонентів, які дозволять зробити внесок Організації максимально релевантним, своєчасним та практично орієнтованим.

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

³⁹ Див. заяву GRETA від 3 квітня 2020 року

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