

Национальные правозащитные учреждения в условиях чрезвычайного положения в государстве

Справочное пособие



Данное пособие подготовлено в рамках текущих усилий БДИПЧ по реагированию на вызовы в области прав человека, возникшие в регионе ОБСЕ в результате пандемии COVID-19.

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам
и правам человека (БДИПЧ)

Miodowa 10
00-251 Warsaw
Poland

Тел.: +48 22 520 06 00
Факс: +48 22 520 0605
Электронная почта: office@odhr.pl
osce.org/odhr
© БДИПЧ ОБСЕ, 2020
ISBN 978-83-66690-03-5

Все права защищены. Содержание настоящей публикации можно бесплатно использовать и копировать в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что каждое воспроизведение текста будет сопровождаться указанием БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

Координатором подготовки данного пособия выступило БДИПЧ, а в написании первоначального варианта текста приняли участие ведущие консультанты Саша Янкович (Saša Janковиć), Сюзан Аткинс (Susan Atkins) и Димитрис Кристопулос (Dimitris Christopoulos). БДИПЧ также выражает признательность Секретариату Европейской сети национальных правозащитных учреждений (European Network of National Human Rights Institutions) за вклад, внесенный в подготовку настоящего пособия, и готовность делиться знаниями, а также за содействие обмену информацией между БДИПЧ и НПЗУ Армении, Грузии, Молдовы, Словении, Украины и Франции, входящими в Европейскую сеть НПЗУ.

Оформление: Homework

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ. ЦЕЛЬ НАСТОЯЩЕГО СПРАВОЧНОГО ПОСОБИЯ	4
РАЗДЕЛ 1. КОНТЕКСТ: АКТИВИЗАЦИЯ РАБОТЫ НПЗУ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ – ПРИМЕР КРИЗИСА В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ, СВЯЗАННОГО С COVID-19	8
1.1. РОЛЬ НПЗУ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ПРОДОЛЖЕНИЯ И НАРАЩИВАНИЯ ИХ РАБОТЫ ВО ВРЕМЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ	8
1.2. ВСЕ БОЛЕЕ ВАЖНАЯ РОЛЬ НПЗУ ВО ВРЕМЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ	9
1.3. ВНИМАНИЕ НА СЕКТОР БЕЗОПАСНОСТИ	12
РАЗДЕЛ 2. ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ, КАСАЮЩИЕСЯ РАБОТЫ НПЗУ ВО ВРЕМЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ	15
2.1. ВВЕДЕНИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ	15
2.2. РАЗВОРАЧИВАНИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ И КОНСОЛИДАЦИЯ ПРИНИМАЕМЫХ МЕР	16
2.3. ОСЛАБЛЕНИЕ КРИЗИСА, ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД И ПОСЛЕДСТВИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ	31
3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	36

ВВЕДЕНИЕ. ЦЕЛЬ НАСТОЯЩЕГО СПРАВОЧНОГО ПОСОБИЯ

Чрезвычайные положения в государствах могут различаться как по своим причинам (военная или террористическая угроза, мятеж, стихийное бедствие, инфекционное заболевание – такое, как COVID-19 – или какая-либо другая угроза для страны и ее населения), так и по мерам реагирования со стороны государственных институтов. Приостановление или ограничение конкретных прав человека и способы и сроки этих ограничений зависят от характера и обстоятельств возникшей чрезвычайной ситуации¹. Помимо этого, меры реагирования, принимаемые национальными правозащитными учреждениями (НПЗУ) в конкретной ситуации, также будут различаться в зависимости от конкретного государства и особенностей его НПЗУ.

Цель этого справочного пособия – предоставить помощь НПЗУ в исполнении их функций во время чрезвычайного положения в государстве и после него – независимо от того, объявлено ли такое положение официально (как чрезвычайная ситуация, чрезвычайное положение² или под каким-либо другим официальным названием) или введено де-факто³. Данная публикация не содержит исчерпывающего списка всех действий, которые необходимо предпринять, и не носит директивного характера. Она стремится выполнять

роль справочника, а также вдохновлять и побуждать к действию НПЗУ.

Поскольку справочное пособие было подготовлено в связи с пандемией COVID-19, оно ссылается на эту конкретную кризисную ситуацию в области здравоохранения. В то же время, оно направлено на оказание помощи НПЗУ в любой чрезвычайной ситуации – в любом контексте, когда чрезвычайная ситуация заставляет государство ограничить гарантированные права человека и основные свободы.

Международные стандарты в области прав человека предусматривают возможность отступления (при соблюдении определенных строгих условий) от международных обязательств, касающихся прав человека, во время чрезвычайного положения в государстве, когда «жизнь нации находится под угрозой»⁴. В таких исключительных обстоятельствах отступления разрешены согласно международному праву, но на них по-прежнему распространяется действие основополагающих принципов необходимости, соразмерности, законности и недискриминации, и они должны быть ограничены конкретными сроками.

Обязательства ОБСЕ допускают такие отступления во время «чрезвычайного положения»,

1 Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН), Чрезвычайные меры и COVID-19: руководство (27 апреля 2020 г.), https://ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19_ru.pdf.

2 В некоторых странах проводится разграничение между чрезвычайным положением и чрезвычайной ситуацией, одно из различий между которыми состоит в том, что чрезвычайное положение действует во всей стране, а чрезвычайная ситуация может относиться к муниципалитету, городу или региону государства.

3 Введение де-факто означает либо применение ограничительных норм, которые уже существуют в законах о здоровье населения, борьбе с инфекционными заболеваниями, стихийными и прочими бедствиями, противодействии терроризму и т. д., но не используются в обычное время; либо внесение поправок такого характера в эти законы; либо более ограничительное применение или интерпретацию действующих норм (в частности, издание органами исполнительной власти указов, директив или обязательных инструкций, которые на практике ведут к более ограничительному выполнению действующих законов), либо другой способ, но во всех случаях без официального объявления чрезвычайной ситуации или чрезвычайного положения

4 Генеральная Ассамблея ООН, Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), 16 декабря 1966 года, статья 4, пункт 1, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>; и Совет Европы, Европейская конвенция по правам человека (ЕКПЧ), 12 ноября 1950 года, статья 15, пункт 1, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.

которое «оправдано лишь в самых исключительных и серьезных ситуациях»⁵.

Положения, содержащие оговорки об отступлении от обязательств, как правило предусматривают обязательное соблюдение определенных общих условий, необходимых для того, чтобы отступление было законным. Эти требования также подробно изложены в Копенгагенском документе (1990) и Московском документе ОБСЕ (1991)⁶:

- существование чрезвычайной ситуации, которая представляет фундаментальную, настоящую и текущую или неминуемую угрозу для страны;
- временный характер чрезвычайного положения и отступления от обязательств;
- соблюдение государством определенных процессуальных требований в отношении объявления и публичного заявления об отступлении от обязательств в соответствии с положениями законодательства, а также обязательное официальное уведомление об этом Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), ООН и Совета Европы;
- ясность и доступность для общественности мер, которые являются отступлением от обязательств;
- наличие гарантий защиты прав и надзорных механизмов, в том числе, постоянный анализ необходимости сохранения чрезвычайного положения и тех или иных мер, принимаемых в его рамках;
- строгая необходимость и соразмерность мер по отступлению, с точки зрения цели

урегулирования возникшей ситуации в отношении их продолжительности, географического охвата и сферы действия, при одновременном исключении из сферы их применения определенных прав, не допускающих отступлений;

- недопущение несовместимости этих мер с другими обязательствами, возникающими согласно международному праву, в том числе, международному гуманитарному праву и международному беженскому праву;
- недискриминационный характер мер, являющихся отступлением от обязательств, в законе и на практике.

Обязательства ОБСЕ непосредственно указывают на то, что отступления не могут быть разрешены в отношении «прав, от которых не может быть отступлений». Согласно международному праву прав человека, приостанавливать или ограничивать действие абсолютных прав нельзя ни при каких обстоятельствах, даже в условиях чрезвычайного положения. Абсолютные права включают право не подвергаться пыткам и другому жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию; право не содержаться в рабстве и подневольном состоянии; право не быть лишенным свободы на том основании, что человек не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство, и право на равенство перед законом. Они также включают запрет геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности; запрет на придание обратной силы уголовному законодательству, запрет произвольных задержаний и связанное с этим право любого лишенного свободы лица обращаться в суд чтобы оспорить законность заключения под стражу, и принцип

5 См.: ОБСЕ, Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (Копенгагенский документ), 29 июня 1990 года, пункт 25, <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>; и Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (Московский документ), 3 октября 1991 года, пункт 28.1, <https://www.osce.org/odihr/elections/14310>.

6 Там же. Подробнее о правах человека и отступлениях см. в: БДИПЧ, Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию Covid-19, 17 июля 2020 года, <https://www.osce.org/odihr/human-rights-states-of-emergency-covid19>.

недопустимости принудительного возвращения⁷. Объявляя чрезвычайное положение и принимая соответствующие дальнейшие меры по выходу из чрезвычайной ситуации, государственные власти обязаны уважать и соблюдать эти юридические требования и быть подотчетными в этом⁸.

В обязательствах ОБСЕ также содержатся более подробные указания относительно объявления чрезвычайного положения. Московский Документ вводит несколько требований и условий, касающихся объявления чрезвычайного положения, которое может быть объявлено «лишь законным конституционным органом», наделенным соответствующими полномочиями, а в тех случаях, когда решение о введении чрезвычайного положения принимается органами исполнительной власти, «это решение должно подлежать утверждению в кратчайшие сроки или контролю со стороны законодательного органа»⁹. Помимо этого, решение о введении чрезвычайного положения должно быть объявлено «официально, публично, и в соответствии с установленными правовыми положениями»¹⁰.

НПЗУ являются частью системы обеспечения подотчетности в государствах-участниках ОБСЕ¹¹. В силу своего мандата НПЗУ в условиях чрезвычайной ситуации обязаны быть еще более бдительными: Общее замечание 2.5 «Принципов,

касающихся статуса национальных учреждений» (Парижских принципов) обязывает НПЗУ в ситуации государственного переворота или чрезвычайного положения осуществлять свою деятельность «на более высоком уровне бдительности и независимости»¹². Эта обязанность еще более важна, когда кризис приводит к нарушению других надзорных механизмов, таких как парламент и судебные органы. Таким образом, в ситуации чрезвычайного положения в государстве, НПЗУ находятся в идеальной позиции, чтобы отличать законные ограничения прав человека от нарушения этих прав.

В то же время, во время чрезвычайного положения могут проходить испытания по независимости, легитимности, авторитета и эффективности НПЗУ согласно Парижским принципам¹³. Помимо этого, в такой ситуации институциональный потенциал НПЗУ по выполнению своих функций и обязанности оценивается с учетом других основных компонентов Парижских принципов, как плюрализм и обладание широким мандатом и набором функций, а также с учетом того, имеют ли НПЗУ достаточные полномочия и ресурсы.

Хотя чрезвычайные положения являются временными, они могут привести к длительным последствиям для прав человека и основных свобод. Это, несомненно, относится и к пандемии

7 Там же.

8 См.: Комитет ООН по правам человека, Statement on Derogations from the Covenant in Connection with the COVID-19 Pandemic [Заявление об отступлениях от Пакта в связи с пандемией COVID-19], 24 апреля 2020 года, <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementEN.pdf>.

9 ОБСЕ, Московский документ, пункт 28.3, указ. соч., сноска 5.

10 Там же. Подробнее см. в: БДИПЧ, Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования, принимаемые государственными органами для преодоления пандемии COVID-19, указ. соч., сноска 6.

11 *В Копенгагене в 1990 году государства-участники ОБСЕ обязались* «содействовать созданию и укреплению независимых национальных институтов в области прав человека и верховенства права. Государства-участники заявляют далее, что в случаях, когда, как утверждается, имело место нарушение прав человека и основных свобод, имеющиеся эффективные средства правовой защиты включают (...) право отдельного лица запрашивать и получать помощь от других в защите прав человека и основных свобод и помогать другим в защите прав человека и основных свобод», Копенгагенский документ ОБСЕ, указ. соч., сноска 5.

12 Глобальный альянс национальных правозащитных учреждений (ГАНПЗУ), General Observations of the Sub-Committee on Accreditation [Замечания общего порядка Подкомитета по аккредитации], 21 февраля 2018 года, https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/General%20Observations%201/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf.

13 Генеральная Ассамблея ООН, Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы), 20 декабря 1993 года, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspx>.

COVID-19. Всего лишь несколько месяцев спустя начала пандемии, ее последствиями уже стали беспрецедентный уровень безработицы, сокращения заработной платы и общее снижение доступности услуг здравоохранения. Последствия кризиса затрагивают не только экономические и социальные права. Гражданские и политические права также затронуты в результате введения комендантского часа, карантина и режимов изоляции, закрытия границ, переноса выборов, усиления наблюдения и контроля и других соответствующих мер. Еще больше усугубилось тяжелое положение лиц, находящихся в ситуации уязвимости, как в условиях конфликта или в постконфликтный период, или лиц, ранее уже столкнувшихся с маргинализацией и дискриминацией¹⁴.

Несмотря на это, отрицательные последствия политики и мер, связанных с реагированием на кризис, не следует считать неизбежностью, и такие последствия необходимо устранять. Всеобъемлющие принципы прав человека – недискриминация, равенство, участие, прозрачность и подотчетность – имеют особое значение в контексте реагирования на любой кризис¹⁵.

Правительства пользуются некоторыми пределами свободы действия при выборе способов обеспечения гарантий, лучше всего соответствующих обстоятельствам во время действия ограничений в обществе. Тем не менее, нормы права в области прав человека предусматривают «красные линии» для действий властей, которые не должны нарушаться принимаемой и действующей политикой государства, и НПЗУ должны контролировать, не нарушаются ли эти границы.

Угрозы для демократии и прав человека так же опасны, как и угрозы для жизни, и все три требуют защиты. В связи с этим в настоящем пособии подчеркивается необходимость исключительной эффективности НПЗУ, необходимой для того, чтобы кризис был преодолен с минимально возможным ущербом для общества и отдельных лиц.

Для удобства использования данное пособие состоит из двух разделов. В первом разделе описывается та очень важная роль, которую НПЗУ играют во время чрезвычайного положения в государстве, а также обязательные предварительные условия, необходимые для того, чтобы они могли продолжать эффективно работать. Во втором разделе содержатся практические рекомендации для НПЗУ в отношении тех действий, которые могут быть приняты во время развития чрезвычайной ситуации в государстве и во время консолидации чрезвычайного положения, когда введенные меры продолжают действовать и последовательно применяются, а также после отмены чрезвычайного положения. Для каждого из этих этапов в пособии предлагаются идеи, касающиеся конкретных действий НПЗУ с учетом их роли как надзорных органов – в отношении как системных вопросов, так и отдельных случаев – в защите прав человека и верховенства права, противодействии злоупотреблениям в управлении и предоставлении других услуг в соответствии со своими компетенциями.

14 БДИПЧ, Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19, указ. соч., сноска 6.

15 МПГПП, статьи 2.1, 19, 21, 22.1 и 25, указ. соч., сноска 3; Генеральная Ассамблея ООН, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), 16 декабря 1966 года, статья 2.2, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>; Организация Объединенных Наций, Устав Организации Объединенных Наций, 26 июня 1945 года, Преамбула, <https://www.un.org/en/charter-united-nations/>, Организация Объединенных Наций, Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), 10 декабря 1948 года, Преамбула, <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>.

РАЗДЕЛ 1. КОНТЕКСТ: АКТИВИЗАЦИЯ РАБОТЫ НПЗУ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ – ПРИМЕР КРИЗИСА В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ, СВЯЗАННОГО С COVID-19

1.1. РОЛЬ НПЗУ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ПРОДОЛЖЕНИЯ И НАРАЩИВАНИЯ ИХ РАБОТЫ ВО ВРЕМЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Чрезвычайное положение в государстве создает различные трудности для выполнения НПЗУ своих функций, от небольших практических сбоев в их повседневной работе до систематической эрозии основных компонентов их полномочий, закрепленных в Парижских принципах, а именно, их мандатов и полномочий, их автономии от правительства, независимости, плюрализма и наличия достаточных ресурсов и расследовательских полномочий¹⁶.

Во время чрезвычайного положения, значительная часть НПЗУ может столкнуться с вызовами, мешающими выполнению их функций и нарушающими их независимость, в том числе в отношении их бюджета (как в уровне финансирования, так и в функциональной самостоятельности в вопросах его распределения); свободы передвижения представителей и персонала НПЗУ при исполнении ими своих обязанностей; беспрепятственного доступа к информации, должностным лицам и конкретным учреждениям, например, местам содержания под стражей; способности различных собеседников встречаться с ними, а также доступа к НПЗУ для граждан и неграждан, включая возможность подачи жалоб в соответствующих случаях.

При том, что НПЗУ разделяют бремя кризиса с обществом и другими институтами, НПЗУ (и,

при необходимости, парламенты стран) самостоятельно решают, как именно преодолевать кризис в соответствии со своими мандатами; могут существовать угрозы для их независимости и возможности выполнения своих функций, которые занимают центральное место в Парижских принципах.

Для предотвращения любых угроз своей независимости и потенциалу в области выполнения соответствующих функций и для противодействия таким угрозам, при постоянном обеспечении строгого соответствия своих действий соответствующему мандату и применимым стандартам в области прав человека, НПЗУ может предпринимать следующие меры:

- официально и публично выступать против любых предложений и мер (в том числе финансовых), которые подрывают их независимость или способность выполнять свой институциональный мандат;
- проактивно разработать и принять правила и процедуры по отношению к служебным командировкам по стране своих представителей и сотрудников, а также необходимого передвижения для выполнения своих надзорных функций. При этом, НПЗУ должны учитывать общие ограничения, действующие в условиях чрезвычайного положения, и обеспечить, чтобы полиция и другие службы, которым поручено следить за их соблюдением, были заблаговременно уведомлены об этом и ознакомлены с удостоверениями для официальных командировок и других передвижений, выдаваемыми НПЗУ);

16 Парижские принципы, указ. соч., сноска 13.

- направлять запросы соответствующим поставщикам о неотложном предоставлении средств защиты и обучения для соответствующих сотрудников НПЗУ в случаях, когда средства защиты и/или обучение для какого-либо вида служебного передвижения (в том числе официальных командировок) в новых обстоятельствах являются обязательными, но остаются в целом недоступными;
- посредством контактов со средствами массовой информации и всеми другими доступными информационными каналами обеспечить, чтобы все население в пределах юрисдикции государства было информировано о деятельности НПЗУ и способах связи с ним;
- решительно реагировать по официальным каналам и, в случае необходимости, публично, если ведомство, подлежащее надзору со стороны НПЗУ, не полностью отвечает на запросы или не принимает меры по предупреждению нарушений, отказывается предоставить информацию или доступ к данным или не сотрудничает каким-либо другим способом, предусмотренным законом;
- предоставить соответствующим международным организациям, институтам и объединениям – таким, как Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН), Комиссар по правам человека Совета Европы, БДИПЧ, Глобальный альянс национальных правозащитных учреждений (ГАНПЗУ) и Европейская сеть национальных правозащитных институтов – информацию о любых серьезных посягательствах на мандат, независимость, потенциал и/или способность НПЗУ осуществлять свою деятельность¹⁷;
- постоянно развивать свой потенциал и обеспечивать себе доступ к внешним экспертам во всех сферах, в том числе в сферах безопасности, информационных технологий и здравоохранения; и к собственным транспортным средствам, средствам индивидуальной защиты и т. д.

1.2. ВСЕ БОЛЕЕ ВАЖНАЯ РОЛЬ НПЗУ ВО ВРЕМЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

В демократическом обществе законы и политика являются легитимными в той мере, в которой они обоснованы в глазах общественности и в целом принимаются населением. Оправданность принимаемых мер в глазах общества и доверие к органам власти являются результатом свободного и аргументированного обсуждения этих мер, которое во время чрезвычайных ситуаций, то есть именно тогда, когда особенно необходим этот процесс и его результаты, может отсутствовать или быть ограничено. В ситуации чрезвычайного положения первостепенное значение имеют время и эффективность. Исполнительные органы власти должны быть способны действовать быстро и эффективно в целях устранения той или иной конкретной угрозы. Это часто означает переход к упрощенным процедурам принятия решений, снижение уровня прозрачности, сокращение консультаций и процедур обоснования и общее давление на системы сдержек и противовесов.

Однако, все экстренные меры, принимаемые исполнительной властью, должны быть строго ограниченными во времени и должны подлежать постоянному контролю со стороны парламента, для обеспечения необходимости и соразмерности этих мер. Парламенты должны осуществлять надзор за действиями исполнительной власти с разумной периодичностью и в конкретных случаях принимать меры, чтобы изменить или

17 Программа развития ООН и Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН), UNDP-ООНCHR Toolkit for Collaboration with National Human Rights Institutions [Справочное пособие ПРООН-УВКПЧ по сотрудничеству с национальными правозащитными институтами], New York / Geneva, United Nations, 2010, <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf>.

отменить решения исполнительной власти, когда это является оправданным¹⁸.

Чрезвычайные меры, введенные для борьбы с пандемией COVID-19, нарушили механизмы парламентского надзора в ряде стран. В некоторых странах, парламенты осуществляют лишь формальный контроль за исполнительной властью и в некоторых случаях парламенты полностью прекратили функционировать. Введение чрезвычайного положения, комендантского часа и карантинных мер в связи с пандемией создало значительные трудности для деятельности судов и доступа к правосудию. В большинстве государств-участников ОБСЕ пандемия привела к (частичному) закрытию судов и приостановке процедур, за исключением неотложных дел. Даже там, где суды оставались в принципе открытыми, они часто работали только в условиях ограниченного потенциала¹⁹.

Чрезвычайная ситуация может уменьшить способность механизмов, не относящихся к НПЗУ, обеспечить защиту прав человека, а также может ослабить обычную систему обеспечения надзора и подотчетности²⁰. Например, проведение выборов и референдумов может быть проблематичным, поскольку во время кризиса крайне ограничены возможности провести предвыборную кампанию²¹. Это может вызвать недоверие со стороны лиц, жизнь которых серьезным образом нарушена, – особенно после предполагаемого уменьшения непосредственной угрозы или в условиях возрастающего действия мер,

принятых правительством во время чрезвычайного положения.

Разделение и распределение полномочий, а также сохранение системы сдержек и противовесов в отношении действий исполнительной власти будет одной из основных задач и в условиях чрезвычайного положения и в период после него. Как показывает пандемия COVID-19, во время и после карантина, предоставление НПЗУ пространства для диалога организациям гражданского общества (ОГО) и другим соответствующим субъектам может оказаться чрезвычайно важным для обеспечения процесса консультаций и поддержания прозрачности. НПЗУ могут в рамках своего мандата требовать обоснования решений исполнительной власти в период, когда другие надзорные органы, возможно, хранят молчание. Такие действия будут укреплять демократическую систему государства посредством обеспечения всему населению возможности ознакомиться с основаниями исполнительных решений. Это особое преимущество во времена неопределенности в стране (и в мире).

Хотя чрезвычайные положения непосредственно связаны с управлением страной, они также связаны с безопасностью человека²². Широкий круг мер, которые могут быть приняты в таких обстоятельствах, является разнообразным, и может предусматривать согласованные действия должностных лиц центрального правительства и местных органов управления, например, тех, кто отвечает за социальное обеспечение и социальную

18 Организация Объединенных Наций, COVID-19 и права человека: мы все в одной лодке, апрель 2020 года, https://www.un.org/victimsofterrorism/sites/www.un.org.victimsofterrorism/files/un_-_human_rights_and_covid_april_2020.pdf.

19 БДИПЧ, Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19, указ. соч., сноска 6.

20 См. Европейская сеть национальных правозащитных институтов (ЕЧНПИ), COVID-19 and Human Rights [COVID-19 и права человека], <http://ennhri.org/covid-19/>.

21 БДИПЧ, Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19, указ. соч., сноска 6.

22 Как отмечается в Резолюции 66/290 Генеральной Ассамблеи ООН, «безопасность человека является подходом для оказания государствам-членам помощи в выявлении и решении масштабных и междисциплинарных проблем, касающихся выживания, источников средств к существованию и достоинства их народа. Она предусматривает принятие учитывающих интересы человека, всеобъемлющих и контекстно оправданных превентивных мер, направленных на усиление защиты и расширение прав и возможностей всех людей», <https://www.un.org/humansecurity/what-is-human-security/>.

помощь; частного сектора в виде оказания услуг в сфере финансов, размещения и информационных технологий; и медицинских учреждений, учреждений образования и волонтерских организаций. Любое нарушение работы в этих областях может привести к пробелам в предоставлении помощи, которые могут сказаться на лицах, находящихся в уязвимом положении, и которые другие лица могут использовать в своих интересах.

Это некоторые из причин, по которым при введении чрезвычайного положения, согласно Общему замечанию 2.5 Парижских принципов²³, НПЗУ играют особенно важную роль. Эта роль более активная и заметная чем обычно, и связана с поднятием тревоги при необходимости, заполняя пробелы в сфере надзора и обеспечивая подотчетность государственных органов.

Благодаря своей особой роли, статусу и структуре НПЗУ во время чрезвычайного положения могут:

- выступать в качестве посредников между людьми и государством, поднимая в соответствующих государственных органах вопросы, которые беспокоят граждан и неграждан;
- выступать в качестве посредников между гражданским обществом и государством, предоставляя площадку для обсуждения чрезвычайных мер гражданским обществом и государственными субъектами или, если это невозможно, поднимая беспокоящие ОГО вопросы и излагая их идеи в соответствующих случаях;
- взаимодействовать с парламентом и государственными органами в области разработки законодательства и политики, а также предоставлять быструю обратную связь;
- действовать превентивно, принимать меры защиты в отношении соблюдения прав человека и основных свобод всех людей,

которые находятся под юрисдикцией данного государства;

- обеспечивать защиту от дискриминационных мер;
- осуществлять надзор за конкретными действиями (или бездействием) органов исполнительной власти и выступать в качестве механизма контроля с целью сохранения верховенства права;
- играть активную роль в проведении оценки политики и бюджетов с точки зрения стандартов в области прав человека.

В связи с этим, НПЗУ могут рассмотреть возможность мониторинга, требуя обоснование принимаемых мер и привлекая внимание общественности к:

- числу и содержанию принятых государственными органами правовых актов, которые фактически заменяют действующие законы, и то, в какой степени их содержание, как представляется, противоречит стандартам в области прав человека и другим действующим законам (затрагивая преемственность правовой системы и, следовательно, верховенство права);
- новым законам или указам, информация о которых не была своевременно представлена в понятной форме всему населению;
- возможному злоупотреблению кризисной ситуацией (например, в целях проведения политических кампаний правящими партиями);
- выполнению государственными органами предложений и рекомендаций экспертных комитетов по преодолению кризисной ситуации, а также наличию механизмов, обеспечивающих широкое участие в преодолении кризисов;

23 ГАНПЗУ, General Observations of the Sub-Committee on Accreditation [Общие замечания Подкомитета по аккредитации], Замечание общего порядка 2.5, указ. соч., сноска 12.

- тому, в какой мере эксперты всех соответствующих специализаций, и особенно эксперты по правам человека, участвуют в, или отстранены от, работы комитетов;
- отражению в составе этих комитетов всего многообразия общества, включая например в отношении пола, возраста и наличия инвалидности, а также этнической принадлежности и религии или убеждений;
- соблюдению плюрализма в отношении средств массовой информации, реагирование исполнительной власти на запросы СМИ, попытки заставить СМИ замолчать или ужесточить контроль за их деятельностью, и наличие у оппозиции доступа к СМИ для выражения своих взглядов;
- обсуждению в парламенте (проводимое в том числе с помощью цифровых технологий) основных решений, затрагивающих соблюдение прав человека, в том числе в отношении к возможному отсутствию инклюзивности, подотчетности и оценки воздействия на уязвимые группы населения;
- возможным нарушениям неприкосновенности частной жизни людей без надлежащего правового основания и без соблюдения требуемых условий необходимости, соразмерности и предварительного одобрения судебным или другим соответствующим органом;
- политической беспристрастности и нейтралитету полиции, служб безопасности и военнослужащих при выполнении ими своих функций, связанных с чрезвычайным положением;
- использованию полномочий (или злоупотребление ими) полицией, службами безопасности и военнослужащими в нарушение их установленных законом полномочий и функций;
- законности и уместности методов, при помощи которых сектор безопасности обеспечивает соблюдение режима чрезвычайного

положения (особенно в отношении применения силы и обработки персональных данных); и

- равномерному, справедливому и недискриминационному распределению государственной помощи, в том числе независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или других убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или любого другого признака, а также независимо от политической принадлежности региональных и местных органов власти.

1.3. ВНИМАНИЕ НА СЕКТОР БЕЗОПАСНОСТИ

Чрезвычайное положение нарушает нормальное функционирование общества, особенно в отношении того, что касается механизмов обеспечения безопасности всех лиц, находящихся под юрисдикцией данного государства. Чрезвычайное положение, связанное с кризисом в области здравоохранения COVID-19, стало причиной многочисленных проблем и исключительных испытаний в деятельности сектора безопасности в государствах-участниках ОБСЕ, например, в отношении:

- освобождения лишенных свободы лиц в качестве меры защиты от распространения заболевания при одновременном обеспечении соблюдения карантинного режима;
- возросшего участия полиции и даже военнослужащих в обеспечении соблюдения карантина, что в некоторых странах выражалось в патрулировании улиц солдатами вооруженными автоматическим оружием или ограничивающими передвижения между различными регионами страны; и
- поручения вооруженным силам чрезвычайных обязанностей, например, перевозка умерших на соответствующие объекты, или вовлечение разведывательных служб в приобретение обычного медицинского оборудования, как, например, аппаратов ИВЛ).

Такие ситуации повышают риск несоразмерного применения силы, превышения предусмотренных законом полномочий и совершения других правонарушений и злоупотреблений представителями сектора безопасности. Это может привести к нарушениям прав человека и/или нарушению той роли, которая отведена силам безопасности в демократическом государстве²⁴.

Во время кризиса, связанного с COVID-19, резкий рост использования службами безопасности новых технологий, таких как приложения по прослеживанию, беспилотники, устройства распознавания лиц и тепловизоры, средства обработки больших объемов персональных данных и системы искусственного интеллекта в целях надзора и обеспечения соблюдения чрезвычайных мер, поднял ряд вопросов. Таких, например, как²⁵:

- Должно ли использование приложений по прослеживанию быть обязательным или добровольным?
- Как можно обеспечить надлежащее хранение персональных данных и в какой степени государственные разведывательные службы и службы внутренней безопасности должны иметь доступ к этим данным?
- Является ли использование подобных технологий для обеспечения соблюдения карантина конкретными людьми или на территории конкретных районов соразмерным существующему риску (в данном случае, риску распространения заболевания)?

Тревожащие как общественность, так и экспертов вопросы варьируются от очевидных вопросов о неприкосновенности частной жизни до этических – и даже экзистенциальных – вопросов о будущем общества. Активизация деятельности служб безопасности требует дополнительных гарантий в форме демократического гражданского контроля, подотчетности и соблюдении прав человека сотрудниками служб безопасности. НПЗУ должны иметь потенциал для решения этих и других аналогичных вопросов.

Чрезвычайные ситуации также могут привести к менее очевидным, но потенциально опасным долгосрочным последствиям, таким как расширение присутствия служб безопасности в обществе и ползучая милитаризация общества и общественного пространства. Чрезвычайные ситуации часто требуют принятия таких решений, которые раньше никогда не принимались, в отношении привлечения институтов сектора безопасности. Постоянный демократический гражданский контроль над службами безопасности имеет важное значение для обеспечения их возврата к выполнению своих обычных задач и обязанностей, когда чрезвычайное положение закончится, без сохранения ими дополнительных полномочий, полученных во время кризиса – искушение, в отношении которого требуется постоянная бдительность²⁶.

Кроме того, до принятия решения о привлечении сил безопасности часто существует возможность провести многосторонние консультации. Это создает пространство для ведения работы

24 БДИПЧ, Guidance on the Use of Force by Law-Enforcement Personnel in Time of COVID-19 Emergency [Рекомендации относительно применения силы сотрудниками по поддержанию правопорядка в период чрезвычайного положения, связанного с COVID-19], 22 апреля 2020 года, с. 3, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Executions/HumanRightsDispatch1.pdf>.

25 См.: Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Tracking and Tracing COVID: Protecting Privacy and Data while Using Apps and Biometrics [Наблюдение и отслеживание COVID: защита неприкосновенности частной жизни и данных при использовании приложений и биометрических характеристик], 23 апреля 2020 года, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tracking-and-tracing-covid-protecting-privacy-and-data-while-using-apps-and-biometrics-8f394636/>; Организация Объединенных Наций, COVID-19 и права человека: мы все в одной лодке, указ. соч., сноска 18, с. 16.

26 Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС), Impact of COVID-19 on Security Sector Governance [Воздействие пандемии COVID-19 на управление сектором безопасности], Geneva, DCAF, 2020, <https://www.dcaf.ch/impact-covid-19-security-sector-governance>.

по предупреждению нарушений и защите прав человека, а также для выполнения НПЗУ предусмотренную своим мандатом демократического контроля над вооруженными силами. В случае необходимости, НПЗУ должны будут обеспечить понимание службами безопасности необходимости постоянного надзора и тех преимуществ, которые он принесет самим институтам сектора безопасности.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА СОТРУДНИКОВ СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ

Во время чрезвычайной ситуации, права человека граждан в форме и сотрудников сектора безопасности, работающих в штатском, в том числе их безопасность, подвергаются риску. В зависимости от вида чрезвычайного положения большинство задействованных «специалистов оперативного реагирования» состоят из различных представителей сектора безопасности и медицинских работников. К ним могут относиться военнослужащие, сотрудники полиции, пограничной службы, органов гражданской обороны, пенитенциарных учреждений и службы разведки. Сотрудники частного сектора также могут быть во все большей степени вовлечены.

Таким образом, чрезвычайная ситуация требует более широкого развертывания этих сил, а также возложения на них функций, не входящих в их обычные обязанности²⁷. Эта ситуация может означать повышенный риск для самих сотрудников сектора безопасности, а также для тех людей, которым они оказывают услуги и/или поддержку. В связи с этим защита прав человека и основных свобод сотрудников сектора безопасности также будет являться важным вопросом для НПЗУ.

27 ДКВС, Security and Justice Reform Response to COVID-19 Crisis [Ответные меры относительно реформы безопасности и юстиции в связи с кризисом COVID-19], <https://issat.dcaf.ch/Learn/SSR-in-Practice/Thematics-in-Practice/Security-and-Justice-Reform-Response-to-Covid-19-Crisis>.

РАЗДЕЛ 2. ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ, КАСАЮЩИЕСЯ РАБОТЫ НПЗУ ВО ВРЕМЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

2.1. ВВЕДЕНИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

Введение чрезвычайного положения может принимать различные формы, и в некоторых случаях режимы чрезвычайного положения вводятся де-факто²⁸.

Когда приближается кризис, и введение чрезвычайного положения представляется вероятным, проведение консультативного совещания органа/органов, уполномоченных объявлять чрезвычайное положение, с НПЗУ полностью соответствует совещательному и профилактическому направлениям деятельности НПЗУ, в дополнение к его надзорным функциям.

На этом этапе НПЗУ следует рассмотреть возможность:

- принять приглашение компетентного государственного органа обсудить необходимость введения чрезвычайного положения и всех предлагаемых в связи с этим ограничений прав человека или, предпочтительно, инициировать совещание в случае, если решение о введении чрезвычайного положения, как представляется, готовится, но компетентный государственный орган не созывает такое совещание;
- инициировать такое совещание в случае, когда чрезвычайное положение, как представляется, введено неофициально или де-факто;

- создать собственный консультативный комитет НПЗУ по реагированию на чрезвычайную ситуацию, возможно, с участием независимых экспертов и представителей гражданского общества; и
- если законодательство не требует предварительного получения органом, уполномоченным объявлять/вводить чрезвычайное положение, заключения НПЗУ относительно предполагаемых отступлений от прав человека, принимать к сведению необходимость приложить усилия для внесения соответствующих изменений в законодательство, когда чрезвычайное положение закончится.

Относительно к своей роли в обеспечении верховенства права, НПЗУ следует рассмотреть возможность:

- проанализировать, было ли принято решение о введении чрезвычайного положения компетентным согласно Конституции государственным органом в установленном законом порядке, на законных основаниях и в полном соответствии с применимыми национальными и международными гарантиями и стандартами в области прав человека;
- если в решении о введении чрезвычайного положения идет речь об отступлении от определенных прав, обеспечить, чтобы это касалось прав, отступления от которых допустимы (не относящиеся к гарантируемым международными документами по правам человека

28 БДИПЧ, Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования, принимаемые государственными органами для преодоления пандемии COVID-19, указ. соч., сноска 6, с. 25; см. также: Исследовательская служба Европейского парламента (ИСЕП), States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in certain Member States [Введение чрезвычайного положения для преодоления кризиса, связанного с коронавирусом: ситуация в некоторых государствах-членах], июнь 2020 года, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)651972](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)651972).

и конституцией страны правам и свободам, от которых не может быть отступлений);

- проверить, существует ли для этих отступлений обязательная процедура уведомления, предусмотренная соответствующими положениями конституции и международных договоров;
- установить, является ли чрезвычайное положение официально объявленным или нет, и поэтому, не подлежит ли оно проверке со стороны парламента и судебного контроля в отношении того, каким образом возникшая ситуация оправдывает расширение полномочий правительства, принятие им возможных ограничительных подзаконных актов и изменение толкования и/или ограничение определенных прав и свобод, что ведет к более ограничительному режиму, чем в обычной ситуации²⁹.

В случаях, когда анализ вышеуказанных аспектов дает основания для беспокойства, НПЗУ могут:

- обратиться в государственный орган, который принял вызывающее вопросы решение, с просьбой предоставить обоснование этого решения и/или с предложением, как исправить ситуацию;
- оспорить данное решение в конституционном суде или посредством другого национального механизма, полномочия которого предусматривают защиту конституционности и законности (в странах, где подача такого иска разрешена и относится к сфере ответственности НПЗУ); и/или
- предоставить *amicus curiae* по делу (иску) уже поданному третьей стороной, в котором оспаривается конституционность и/или законность данного решения.

Следует соблюдать повышенную осторожность при информировании общественности о вышеуказанных действиях, чтобы обеспечить правильное понимание позиции НПЗУ.

2.2. РАЗВОРАЧИВАНИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ И КОНСОЛИДАЦИЯ ПРИНИМАЕМЫХ МЕР

Когда решение о том, каким образом рассматривать и вводить ли ограничения в отношении основных свобод и прав человека в связи с кризисом становится неминуемым или вступает в силу, НПЗУ следует сосредоточить деятельность на:

- обеспечении наличия у себя необходимого потенциала и ресурсов для самостоятельного и эффективного функционирования во время чрезвычайного положения;
- проведении оценки риска о влиянии чрезвычайного положения и действий государственных органов для особенно уязвимых групп населения; и активном использовании своего потенциала и ресурсов для реализации своего мандата с повышенной бдительностью и независимостью.

Сохранение потенциала и проведение оценки позволят НПЗУ решить, какие действия они должны предпринять для выполнения своих обязанностей по защите прав человека, чтобы обеспечить возможность действовать соответственно ситуации.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА НПЗУ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ ЭФФЕКТИВНЫХ МЕР

Сохранение – и даже наращивание – потенциала в области эффективного преодоления возрастающих проблем в сфере обеспечения

29 Существуют примеры стран, правительства которых в течение трех месяцев после возникновения кризиса COVID-19 приняли более 100 новых указов и изменений в действующие законы без официального объявления чрезвычайного положения.

соблюдения прав человека и основных свобод, в соответствии с Парижскими принципами, часто является непростой задачей. Эта проблема может даже включать внутреннее или внешнее давление, предписывающее сокращения ресурсов, например, если имеются сокращения финансирования или если чрезвычайная ситуация затрагивает сотрудников НПЗУ (как во время пандемии COVID-19).

В условиях развивающегося чрезвычайного положения роль НПЗУ может быть исключительно важной по целому ряду причин, включая следующие:

- они имеют уникальный и широкий мандат, включающий выполнение таких функций, как защита и поощрение прав человека; демократический контроль за сектором безопасности; консультативная, квазисудебная, посредническая, регулятивная и образовательная функции; укрепление верховенства права; и поддержка жертв и правозащитников³⁰;
- часто их персонал отличается более многообразным составом, включая женщин, людей с инвалидностью, представителей национальных и религиозных меньшинств, ЛГБТИ и других недостаточно представленных групп населения, чем персонал других официальных институтов и организаций;
- они могут собирать информацию из различных государственных и негосударственных источников, анализировать и распространять ее среди этих источников. С другой стороны, в условиях чрезвычайного положения государственные источники информации могут иметь упорядоченный характер и заниматься только одной главной темой, и информация обычно запрашивается из ограниченного числа источников, чаще всего эксперты и в основном мужчины, которые занимают высокие должности;
- у них есть широкие возможности для выявления новых уязвимых групп населения и непредвиденного/неблагоприятного воздействия, оказываемого на эти группы населения и отдельных людей введенными ограничениями и другими действиями властей;
- их удаленность от процесса принятия решений в экстренном порядке может способствовать большей объективности. У государственных органов, ответственных за преодоление кризиса, может быть мало времени для анализа или размышлений. Им также может быть трудно проверять и оценивать информацию, поступающую из множества источников. Способность НПЗУ анализировать тенденции и предоставлять конкретные свидетельства, особенно относительно воздействия принимаемых мер на известные или возникающие уязвимые группы, обеспечивает авторитет принимаемых ими мер и доверие к ним;
- НПЗУ могут осуществлять «тонкую настройку»; они могут принимать тактические меры, нацеленные на обеспечение защиты прав в краткосрочной перспективе, то есть на уменьшение вреда или несправедливости во время чрезвычайного положения;
- НПЗУ способны действовать стратегически. Они могут сосредоточиться на средне – и долгосрочном воздействии кризиса и принятых мер реагирования с целью свести к минимуму возможные непредусмотренные последствия;
- у них есть доступ к международным сетям, Они могут пользоваться международной информацией, которой делятся в сетях, например, НПЗУ соседних государств или международные организации, работающие с правозащитными учреждениями;
- НПЗУ пользуются широким и сильным влиянием. Они могут работать в любой точке на территории страны, а также могут быть

30 Не все НПИ выполняют все перечисленные функции.

услышанными на международном уровне. Благодаря своему мандату они имеют быстрый доступ к средствам массовой информации и пользуются особым вниманием парламента. У НПЗУ есть инструменты для того, чтобы оказывать влияние – при наличии надлежащего потенциала и готовности его использовать, НПЗУ могут повлиять на существующую ситуацию и изменить ее.

НПЗУ могут подготовиться, и помочь более эффективно подготовиться основным заинтересованным сторонам, к преодолению кризиса, посредством:

- Обеспечения того, чтобы каналы двусторонней коммуникации с основными заинтересованными сторонами, в том числе с органами государственного управления, парламентом, средствами массовой информации, гражданским обществом и юристами, хорошо работали и могли быть быстро мобилизованы. Например, можно:
 - Приглашать их на регулярные консультации, посвященные преодолению кризиса и необходимым для этого мерам; и
 - Заранее спланировать, как организовать коммуникации во время чрезвычайной ситуации, в том числе при помощи новых технологий, социальных сетей или использования неформальных сетей сотрудников под руководством НПЗУ;
- Провести анализ собственных баз данных, способов сбора данных и возможностей для анализа данных с учетом основных выявленных рисков. Они могут обеспечить чтобы данные были сгруппированы по таким категориям, как пол, возраст и этническая принадлежность (если это разрешено национальным законодательством), с тем, чтобы можно было проводить надлежащий анализ и принимать меры по исправлению положения;
- Развивать или повышать уровень необходимого потенциала в области сбора и анализа данных/информации;
- Провести оценку воздействия чрезвычайно положения на сотрудников и численность сотрудников НПЗУ;
- Обеспечить благосостояние и благополучие собственных сотрудников;
- Разработать планы (и, если необходимо, соответствующие меры) для продолжения оказания услуг общественности (с учетом вероятных дополнительных потребностей, а также возможного воздействия чрезвычайного положения на сотрудников НПЗУ); эти меры могут включать внедрение процедур для возможности работать в дистанционном режиме или новых механизмов для внесения целесообразных коррективов, чтобы позволить сотрудникам с инвалидностью продолжать работать в изменившихся обстоятельствах;
- Проанализировать планы, меры и бюджеты с гендерной перспективой в рамках усилий по интеграции гендерных аспектов в основные направления деятельности, а также рассмотреть другие интерсекциональные элементы, как раса, этническое происхождение, религия или убеждения, способности, возраст, род деятельности, иммиграционный статус, местонахождение и другие факторы.

ПОТЕНЦИАЛ В ОБЛАСТИ ПОЛУЧЕНИЯ И РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБ

Если у НПЗУ есть квазисудебные полномочия, очень важно поддерживать доступность заявителям и продолжать выполнение этих функций³¹. Для того чтобы НПЗУ были доступными

31 См.: УВКПЧ ООН, National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities [Национальные правозащитные институты: история, принципы, роли и обязанности], New York and Geneva, United Nations, 2010,

потенциальным заявителям из социально незащищенных и маргинализированных групп населения, которым может быть трудно обратиться в центральный офис НПЗУ в столице или подать жалобу дистанционно, а также для подателей жалоб, живущих в недостаточно развитых и далеких от столицы районах, НПЗУ должны расширить свое присутствие на местах, в том числе в удаленных районах. Присутствие на местах также необходимо для того, чтобы узнавать о событиях, требующих от НПЗУ проведения расследования в силу возложенных на них полномочий, если это предусмотрено мандатом НПЗУ.

ПРОВЕДЕНИЕ ОЦЕНКИ СИТУАЦИИ

Если представляется, что в государстве рассматривается возможность принятия закона о введении чрезвычайного положения, или не позднее чем с начала декларации или действия де-факто чрезвычайного положения, НПЗУ следует рассмотреть возможность проведения оценки рисков с целью оценить потенциальные угрозы для прав человека, в том числе для прав известных уязвимых групп населения, а также выявить другие группы, которые являются уязвимыми или могут стать таковыми из-за ситуации, ведущей к чрезвычайному положению и/или принятию правительством мер реагирования на чрезвычайное положение.

Оценка риска нарушений в области прав человека, а также возможного воздействия принимаемых мер, очень важна, поскольку введенные государством меры почти неизбежно будут сосредоточены, по крайней мере в начале кризиса, на населении в целом, и защитные меры на раннем этапе, скорее всего, будут одинаковыми для всех лиц. Однако, такой подход может усугублять существующее неравенство. Помимо этого, чрезвычайное положение может негативно сказаться на группах населения, которые

в обычной ситуации не считаются уязвимыми таким образом, что оно делает их уязвимыми. НПЗУ играют важную роль в том, чтобы этого не произошло, или, если это уже происходит, чтобы такая ситуация не сохранилась. В то время, как разрабатываются экстренные меры, могут возникнуть новые уязвимые группы или быть обнаружены новые факторы уязвимости уже известных уязвимых групп. Они могут быть неожиданными и нелогичными. Например, в условиях кризиса в области здравоохранения, связанного с COVID-19, заражению вирусом были в большей степени подвержены пожилые люди (большинство из которых составляют женщины), но при этом COVID-19 вызвал больше смертей среди мужчин, чем среди женщин. В некоторых странах показатели смертности от этого вируса также были выше для общин меньшинств. Вследствие давно существующего системного неравенства в области охраны здоровья и в социальной сфере некоторые представители расовых и национальных меньшинств подвержены более высокому риску заражения COVID-19 или тяжелой степени заболевания, независимо от их возраста³².

Мероприятия по оценке рисков служат эффективным инструментом, при помощи которого НПЗУ могут собирать информацию, необходимую для выявления угроз для прав человека в условиях чрезвычайной ситуации, с тем чтобы принимать решения о том, требуется ли в связи с этим соответствующие меры, и если требуется, как следует расставить приоритеты.

НПЗУ приносят дополнительную ценность, оценивая риски с точки зрения прав человека. При этом они вероятно выявляют риски, которые другие могут не обнаружить. Например, во время кризиса в области здравоохранения, связанного с COVID-19, некоторым НПЗУ в регионе ОБСЕ по итогам мониторинга удалось оспорить предложения относительно приоритетного оказания

с. 43, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf. Некоторые НПИ могут иметь квазисудебные полномочия, то есть выполнять функции, позволяющие им получать жалобы физических лиц.

32 БДИПЧ, Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19, указ. соч., сноска 6.

медицинской помощи в отделениях интенсивной терапии лицам в возрасте до 70 лет при отсутствии у них хронических заболеваний или других факторов, влияющих на показатели смертности (например, ожирения).

Решение отказать в принципе в оказании интенсивной терапии той или иной группе населения отличается от экспертной врачебной оценки, вынесенной с учетом успешности лечения или его вреда для человека в свете его возраста, хронических заболеваний и т. д.. Во время пандемии COVID-19 такая же озабоченность была выражена в связи с решениями, принимаемыми без консультации с пациентом или его родными, в отношении пациентов имеющих трудности с обучением.

Московский документ ОБСЕ признает, что гендерное равенство является краеугольным камнем безопасности и демократии в регионе ОБСЕ. В связи с этим, НПЗУ должны проявлять бдительность по отношению к рискам и признакам увеличения гендерного насилия³³. Рекомендации относительно борьбы с этим видом насилия представлены в отдельном разделе ниже.

При оценке рисков также следует рассмотреть риски, связанные с привлечением и развертыванием служб безопасности, с точки зрения как общего осуществления прав человека, так и прав самих сотрудников сектора безопасности. Рекомендации относительно сектора безопасности представлены в отдельном разделе ниже.

При оценке рисков, НПЗУ следует рассмотреть возможность сделать следующее:

- определить потенциальные риски для отдельных лиц и групп населения, которые могут оказаться в уязвимой ситуации, например люди, которые находятся в местах лишения свободы (тюрьмах, центрах содержания мигрантов, центрах содержания лиц, подвергнутых принудительной госпитализации в соответствии с законодательством о психическом здоровье, центрах содержания под стражей несовершеннолетних, гостиницах и подобных местах размещения, предназначенных для изоляции)³⁴; людей с инвалидностью (физической, психической или интеллектуальной); представителей меньшинств (расовых, этнических, религиозных и языковых и коренных народов); женщин, детей, ЛГБТИ, людей старшего возраста, мигрантов, беженцев, внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), просителей убежища или других групп риска (бездомных, людей с алкогольной или наркотической зависимостью, малоимущих и безработных, неполных семей и т. д.);
- провести при этом консультации со всеми заинтересованными сторонами, особенно с национальным механизмом предупреждения пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, если это направление еще не является частью мандата НПЗУ;

33 Гендерно-обусловленное насилие означает вред, причиняемый лицу (женщине или мужчине) вследствие неравенства сил, самого основанного на гендерном факторе. Это не просто насилие в отношении женщин, хотя из-за гендерного неравенства такое насилие чаще направлено против женщин. Кроме того, последствия такого насилия часто могут быть более серьезными в случае женщин. Гендерно-обусловленное насилие может иметь место в семье или домашней среде, в общине или совершаться государством или при его попустительстве. Гендерно-обусловленное насилие включает физическое и сексуальное насилие, но не ограничивается им. Оно также включает действия, которые причиняют психологический вред, в том числе угрозы физического или сексуального насилия, а также эмоционального или финансового притеснения. Гендерно-обусловленное насилие также включает насилие на почве сексуальной ориентации. В условиях чрезвычайного положения особенно уязвимыми могут быть представители общины ЛГБТИ.

34 Может быть проведен соответствующий анализ относительно характера так называемой самоизоляции (когда во время пандемии COVID-19 правительства некоторых стран в упрощенном порядке предписывали определенным категориям граждан, например, тем, кто вернулся из-за границы и не имел симптомов заражения вирусом, в течение определенного периода времени оставаться в изоляции у себя дома, а затем контролировали, соблюдали ли те это предписание, и привлекали к ответственности тех, кто его не соблюдал). В их доме можно рассмотреть формальные признаки места лишения свободы, и, возможно, дом таких граждан должен удовлетворять соответствующим международным стандартам, за что государство несет ответственность.

- провести гендерный анализ рисков, вызванных чрезвычайной ситуацией и мерами реагирования на нее, чтобы выявить особые риски для женщин, связанные, например, с беременностью, родами, гендерном насилием (особенно бытовым насилием, как это было во время пандемии COVID-19), доходами, профессиональной сегрегацией, семейными обязанностями и возрастом, а также особые риски для мужчин, например, жертв насилия банд или уличного насилия, а также связанные с более высоким уровнем смертности или более низким уровнем пользования услугами здравоохранения;
- выявить любые уязвимые группы, которые, по оценкам на текущем этапе, подвергаются риску в условиях данной чрезвычайной ситуации, например, группу работников «жизненно важных» профессий во время пандемии COVID-19 (к ним относятся работники цепи поставок продуктов питания, сферы перевозок, финансового сектора и органов государственного управления, а также сотрудники сферы здравоохранения и сектора безопасности); среди тех, нуждающихся в общественном транспорте, рабочих-мигрантов живущих в общежитиях, лиц, опасаящихся насилия у себя дома включая женщин, детей и пожилых людей, лиц с особыми образовательными потребностями, и лиц с интеллектуальной или другими видами инвалидности, у которых могут быть трудности с доступом к важнейшим сообщениям правительства о чрезвычайных мерах или с пониманием этих сообщений;
- определить особые риски для известных и выявленных новых уязвимых групп населения, вызванные чрезвычайной ситуацией и/или мерами реагирования на нее со стороны государственных органов. Например, в условиях кризиса, связанного с COVID-19, существовал риск того, что в результате закрытия школ власти упустят из виду детей, подверженных риску сексуального насилия или другого жестокого обращения; заключенные и другие лица, содержащиеся под стражей подвергались риску заражения вирусом и возможного жестокого обращения вследствие запрета на посещение заключенных членами семьи, посетителями из ОГО, адвокатами и т. д.; медицинские работники и работники по уходу в больницах, общинных центрах и домах престарелых подвергались риску из-за отсутствия надлежащих средств индивидуальной защиты;
- рассмотреть любые конкретные проблемы и риски, связанные с развертыванием и использованием сотрудников сектора безопасности, особенно полиции и военнослужащих, например, риск чрезмерного применения силы, повышенную угрозу заражения вирусом задействованных сотрудников и распространения вируса ими самими, повышенные нагрузки на психическое здоровье. Другие риски могут включать фактическое или кажущееся повышенное присутствие служб безопасности в обществе и общественном пространстве и опасения, которые это может вызвать, включая страх из-за присутствия сотрудников сектора безопасности на улицах; и
- призвать правительство принять план действий для оказания поддержки тем группам населения, которые особенно затронуты или уязвимы в условиях чрезвычайных мер (например, в случае введения карантина), и предоставить рекомендации НПЗУ относительно таких мер.

ГЕНДЕРНОЕ НАСИЛИЕ

Гендерное насилие означает вред, причиняемый лицу вследствие неравенства сил, основанного на гендерных ролях. Поскольку при гендерном насилии речь идет о (кажущемся или реальном) дисбалансе сил, любая ситуация, которая устраняет гарантии защиты от насилия или иным образом ведет к усилению позиций потенциального

насильника, повышает риск и уровень такого насилия³⁵. Чрезвычайное положение, нарушающее обычный жизненный уклад, может также нарушить эффективное функционирование этих защитных механизмов.

Таким образом, ограничения на доступ к родным, друзьям и представителям ОГО, а также на личный контакт с законными представителями подвергают лиц, лишенных свободы и содержащихся в изоляторах, тюрьмах, центрах содержания под стражей, психиатрических больницах и других учреждениях, повышенному риску гендерного насилия. Этот риск может усугубляться для женщин, если нехватка надзирателей и/или обслуживающего персонала женского пола (например, в связи с ответственностью по медицинскому обслуживанию или за осуществление ухода) ведет к их замене лицами мужского пола без внедрения дополнительных гарантий защиты. Нехватка персонала также может повышать риск насилия со стороны других заключенных. Аналогичные риски могут возникать в де-факто закрытых учреждениях, то есть для лиц, которые с юридической точки зрения не лишены свободы, но де-факто не в состоянии покинуть то место, где они размещены вместе с другими людьми и изолированы от посетителей. К этим лицам могут относиться лица в местах для проживания с предоставлением ухода (для пожилых людей и лиц с физической или интеллектуальной инвалидностью), лагерях мигрантов и беженцев, общежитиях для бездомных и просителей убежища, а также сотрудников круизных лайнеров.

Менее очевидным является тот факт, что чрезвычайное положение также повышает риск гендерного насилия дома и в других домашних условиях. Во время пандемии COVID-19 предписания, обязывающие людей оставаться дома, считались предписанием находиться в «безопасном месте», и в некоторых случаях они так и назывались. Однако для многих людей, и особенно женщин и детей, дом может быть опасным местом в условиях, когда их безопасность обеспечивается взаимодействием с внешним миром, родными, друзьями, полицией и судами и зависит от доступа к медицинским, социальным и предоставляемым общиной услугам, а также от доступа к приютам для жертв бытового насилия.

По всему региону ОБСЕ сообщалось о резком увеличении числа случаев домашнего насилия и потребности в службах поддержки, включая приютах³⁶. В некоторых случаях нарушение работы механизмов выявления и защитных мер в сочетании с введением карантина стало причиной задокументированного роста числа убийств женщин³⁷. ООН называет этот резкий рост домашнего насилия в отношении женщин «теневого пандемией»³⁸. В разгар пандемии и кризиса в области здравоохранения правительства многих стран не учитывали воздействия карантина, а также тот факт, что режимы изоляции могут привести к росту насилия у людей дома. Делававшиеся позднее объявления для общественности о том, что побег из дома с целью спастись от насилия не будет нарушением предписаний оставаться дома, были практически бесполезными в случаях, где лицам, которые пытались бежать (главным образом женщины), вследствие вызванных

35 Сексуальное и гендерно-обусловленное насилие в местах лишения свободы: предупреждение и противодействие, Варшава, БДИПЧ, 2019 год, с. 21, <https://www.osce.org/odihr/427448>.

36 БДИПЧ, Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19, указ. соч., сноска 6, с. 138. Также сообщалось о росте насилия в Интернете, такого как преследование, травля, сексуальные домогательства и секс-троллинг, что в ситуации изоляции повышает уязвимость лиц у себя дома.

37 УВКПЧ ООН, Statement by the UN Working Group on Discrimination against Women and Girls – Responses to the COVID-19 Pandemic Must Not Discount Women and Girls [Заявление Рабочей группы ООН по вопросам дискриминации женщин и девочек «В мерах реагирования в связи с пандемией COVID-19 не должны игнорироваться женщины и девочки»], <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25808&LangID=E>.

38 ООН-женщины, Violence against Women and Girls: The Shadow Pandemic, Statement by Phumzile Mlambo-Ngcuka, Executive Director of UN Women [Насилие в отношении женщин и девочек: тень пандемии, заявление исполнительного директора ООН-женщины Фумзиле Мламбо-Нгкука], 6 апреля 2020 года, <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/4/statement-ed-phumzile-violence-against-women-during-pandemic>.

пандемией нарушений было некуда идти и они не могли обратиться в полицию или за судебной защитой или не могли получить медицинскую – включая гинекологическую – помощь. Во время пандемии документировалось меньше случаев насилия в отношении детей и пожилых людей по сравнению с насилием в отношении женщин, совершаемым сексуальным партнером. Однако, НПЗУ играют важную роль в обеспечении каждому человеку возможности при любом чрезвычайном положении получить доступ к безопасному месту, если его собственный дом не является для него безопасным.

НПЗУ следует включать вопрос гендерного насилия в процедуру оценки рисков, в рассмотрении следующих факторов:

- Риск гендерного насилия значительно повышается в случаях, когда действуют ограничения на выход из дома, ограничивающие или исключающие физические контакты с родными, друзьями, поставщиками медицинских услуг в общине, работодателями, учителями и т. д. Дом не является безопасным местом для всех;
- Изоляция усиливает позицию насильника и его способность осуществлять контроль, например, путем контроля за доступом к мобильным телефонам и Интернету или устраняя тех лиц, которые могли бы предпринять действия по сдерживанию насилия.
- Ограничения на передвижение; стесненные жилищные условия вследствие карантина или самоизоляции, финансовых и других затруднений; и/или потеря занятости также могут усилить гнев насильника, его недовольство и потребность в осуществлении контроля, что усугубляет риск насилия в отношении тех, кто живет под контролем насильника;
- Ограничения на передвижение, особенно закрытие школ, также могут повысить риски сексуального насилия и эксплуатации детей и молодежи, включая в Интернете;
- Чрезвычайное положение может нарушить или ограничить доступность юридических, медицинских, общинных и благотворительных услуг поддержки, что еще больше усугубляет уязвимость и бессилие лиц, подвергающихся риску бытового насилия и другого гендерного насилия;
- Чрезвычайное положение может повысить риск гендерно-обусловленного насилия со стороны представителей государства, в частности, сотрудников сектора безопасности, которые могут быть наделены расширенными полномочиями в условиях увеличения их присутствия и взаимодействия с населением;
- Чрезвычайное положение может затруднить подачу в правоохранительные органы заявлений о насилии потерпевшими и свидетелями и их доступ к обычным услугам по обеспечению безопасности, включая медицинским услугам, полиции и судебным органам;
- Повышенный риск гендерного насилия существует в местах лишения свободы. Ограничение посещений усиливает изолированность и уязвимость лиц, подвергающихся этому риску. Даже в тех случаях, когда существует удаленный доступ к законным представителям или НПЗУ, лица, подвергающиеся риску гендерного насилия, могут быть не в состоянии подать заявление о жестоком обращении из-за невидимого присутствия насильника, угроз, практических препятствий или других факторов, присутствующих для данного потерпевшего, например, возраста, языка или трудности в обучении³⁹.

39 Ряд НПИ выявил факторы уязвимости и/или предоставил рекомендации в этом отношении, например, люди старшего возраста, которые не разбираются в социальных сетях/новых технологиях, не имеют доступа к мобильным телефонам, информационным технологиям и т. д.; заключенные с нарушениями обучаемости, которые составляют непропорционально большую долю контингента заключенных, могут быть не в состоянии понять судопроизводство при дистанционном доступе/доступе с помощью информационных технологий.

- Чрезвычайное положение может усугубить существующее неравенство, включая в сфере занятости, финансовой безопасности, здравоохранения и доступа к услугам, и это будет иметь долговременные последствия и может повысить уязвимость к гендерному насилию.

Такое же внимание следует уделять лицам, потенциально подвергающимся риску других видов преступлений на почве ненависти, например, на почве этнической принадлежности, (этнического или национального) происхождения, религии и/или наличия инвалидности. В условиях чрезвычайного положения на лиц может оказываться повышенное давление с целью найти кого-то, на кого можно возложить вину за ограничения, введенные в отношении повседневной жизни; вследствие этого может иметь место распространение языка ненависти⁴⁰.

ОЦЕНКА РИСКОВ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ

Оценка рисков должна включать анализ всех конкретных проблем и рисков, возникающих в связи с чрезвычайным положением или мерами реагирования на кризис со стороны государственных органов, связанными с привлечением и развертыванием сотрудников сектора безопасности, особенно полиции и военнослужащих.

НПЗУ следует рассмотреть возможность мониторинга и обсуждения следующих вопросов:

- прошли ли сотрудники сектора безопасности обучение и располагают ли они техническими средствами и другими ресурсами, которые

им необходимы для выполнения своих функций во время чрезвычайного положения, например, обучены ли воинские подразделения проведению гражданских миссий;

- испытывают ли сотрудники сектора безопасности практические трудности, например, в отношении доступа к средствам индивидуальной защиты, медицинскому обслуживанию, продуктам питания, ухода за детьми и т. д.⁴¹;
- существуют ли какие-либо гендерно-обусловленные риски или риски для тех сотрудников сектора безопасности, которые представляют группы меньшинств, например, обращение с беременными военнослужащими во время чрезвычайного положения, связанного с пандемией COVID-19, или риск инцидентов на почве ненависти в отношении солдат, принадлежащих к религиозным или этническим меньшинствам, в связи с тем, что имеют место инциденты в отношении этих групп в социальных сетях;
- приостановлено ли действие обычных дисциплинарных механизмов или были ли они заменены другими процедурами. Если да, то соответствуют ли альтернативные механизмы обязательствам в области прав человека с учетом отступления государства от обязательств по Европейской конвенции по правам человека⁴² и другим договорам о правах человека, если такие отступления существуют; и
- должны ли быть пересмотрены в связи с чрезвычайным положением обычные механизмы

40 Human Rights Pulse, A Tsunami of Hate: The COVID-19 Hate Speech Pandemic [Цунами ненависти: пандемия языка ненависти во время COVID-19], веб-сайт Human Rights Pulse, 20 июня 2020 года, <https://www.humanrightspulse.com/mastercontentblog/a-tsunami-of-hate-the-covid-19-hate-speech-pandemic>.

41 Например, во время пандемии COVID-19 личный состав вооруженных сил не был изолирован у себя дома, как большинство граждан, а продолжал проживать и работать на общих территориях, где трудно обеспечить социальное дистанцирование; сотрудники полиции и личный состав вооруженных сил подвергались таким рискам, как плевки в них или их использование дополнительно к медицинским работникам без обеспечения соответствующими средствами индивидуальной защиты.

42 Европейский суд по правам человека, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights: Derogation in Time of Emergency [Руководство по статье 15 Европейской конвенции по правам человека: отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях], обновлено 31 декабря 2019 года, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_15_ENG.pdf.

обращения с вопросами и подачи жалоб сотрудниками служб безопасности, включая жалобы относительно изменений в их развертывании и структуре командования, а также нарушений прав человека и других рисков. В рамках такого пересмотра должны быть учтены известные препятствия для подачи заявлений, существующие в обычное время, и новые препятствия, возникшие в условиях чрезвычайной ситуации.

При рассмотрении рисков для прав человека сотрудников сектора безопасности НПЗУ следует рассмотреть:

- возможность проведения анализа предлагаемых механизмов управления с целью определить, осуществляется ли развертывание личного состава вооруженных сил в целях выполнения ими функций, обычно выполняемых гражданским персоналом, и подотчетны ли в конечном итоге военнослужащие гражданскому руководству;
- сохраняются ли в новой ситуации подотчетность тех, кто обеспечивает безопасность и их приверженность верховенству права;
- в случаях развертывания военнослужащих соответствуют ли способы этого развертывания той миссии, которая им поручена, например, какие подразделения задействованы; какие приказы, вооружение и снаряжение используются; и соответствуют ли эти приказы, вооружение и снаряжение цели развертывания;
- какие основания приводятся в подтверждение того, что гражданским органам необходима помощь вооруженных сил в выполнении гражданских миссий;
- предостерег ли любой компетентный орган, например, парламент или СМИ, от злоупотребления службами безопасности в политических или других целях под прикрытием кризиса;
- имело ли место значительное увеличение бюджета служб безопасности без обоснованных объяснений этого, и произошло ли пропорциональное увеличение бюджета для механизмов контроля и надзора;
- способны ли судебные и независимые органы, которым поручено разрешать принятие специальных мер службами безопасности/разведывательными службами, эффективно и тщательно выполнять свою функцию контроля, или существуют барьеры в этом отношении, включая для получения доступа к помещениям и закрытой служебной информации служб безопасности;
- по-прежнему ли механизмы внутреннего контроля в структуре различных институтов безопасности предназначены для выполнения своих основных задач, или они переориентированы в целях оказания содействия службам оперативного реагирования;
- учитывают ли новые меры безопасности гендерные аспекты, и защищают ли эти меры всех людей в равной степени;
- достаточно ли регулируется законом использование передовых технологий в сфере безопасности; обучены ли операторы их использованию; и информированы ли операторы о правовых требованиях, стандартах и гарантиях защиты прав в отношении использования программного обеспечения и оборудования мониторинга, особенно тех, используемых в отношении населения в целом;
- как осуществляется противодействие кризису в местах лишения свободы, какие экстренные процедуры используются и как они применяются, включая в местах содержания под стражей и тюрьмах; и
- организованы ли или организуются самостоятельно гражданские лица для оказания содействия профессиональным субъектам сектора безопасности (гражданская оборона, гражданское патрулирование, добровольные

помощники полиции и другие аналогичные форматы), и как их обучают, какие поручения им дают и как они несут ответственность за свои действия.

МЕРЫ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ПРИНИМАЕМЫЕ ПО ИТОГАМ ОЦЕНКИ РИСКОВ

Результаты проведенной оценки рисков помогают определить тип той или иной меры и сроки ее принятия. В связи с этим, представленный далее список рекомендаций является лишь ориентировочным.

На этапе консолидации чрезвычайного положения могут быть приняты следующие меры:

- предоставление информации о новых мерах и их влиянии на соответствующие права и обязанности. Это должно включать не только сообщение о решениях и распоряжениях органов исполнительной власти (их публикация на соответствующем веб-сайте, в социальных сетях и при помощи других средств распространения информации), но и объяснение (часто бюрократических) текстов доступным языком;
- оказание содействия отдельным лицам в обеспечение необходимого доступа к информации и помощь им в понимании характера и значения принимаемых мер, а также в понимании изменившихся процедур реализации определенных прав или получения услуг⁴³;
- предоставление и распространение рекомендаций для общественности, включая среди уязвимых групп населения и субъектов гражданского общества. Это должно включать конкретные рекомендации относительно борьбы с гендерно-обусловленным насилием и преступлениями на почве ненависти, в том числе относительно поощрения подачи заявлений о случаях такого насилия и преступлений в правоохранительные органы третьими лицами (включая информаторов/разоблачителей), а также предоставление информации о механизмах конфиденциального сообщения информации (если таковые имеются);
- представление вышеуказанной информации в соответствующих случаях на языках большинства и меньшинств в форматах, по мере необходимости, доступных для всех (в том числе для лиц с нарушениями слуха или зрения или умственной инвалидностью);
- проверка информации и статистических данных, публикуемых государственными органами, обеспечивающая их правильность и повышающая доверие к ним и их актуальность, если они этого заслуживают, или требование предоставления общественности более точной информации;
- повышение уровня информированности о рисках, факторах уязвимости и проблемах представителей государственных органов, поставщиков услуг (государственного, частного и добровольного секторов) и общественности;
- напоминание государственным органам и поставщикам услуг о необходимости учитывать гендерную проблематику в предпринимаемых ими мерах реагирования в связи с чрезвычайным положением, включая повышение уровня информированности о проблеме бытового насилия;
- проверка и обеспечение (посредством сотрудничества, предоставления рекомендаций, надзора и оказания давления как в негосударственном, так и в государственном секторе)

43 Следует отметить, что информация полезна только в тех случаях, когда она является полной, точной, актуальной и своевременной; меры и распоряжения антикризисных органов могут быстро меняться, а решение начать информировать об этих мерах и распоряжениях и разъяснять их представляет собой не любезность, а обязанность, которая требует значительного потенциала в области информационных технологий и кадров.

- наличия надлежащей защиты экономических и социальных прав, которые, при необходимости, должны занимать центральное место в мерах реагирования государства на невоенную угрозу (как в случае пандемии COVID-19);
- повышение информированности о роли НПЗУ и о том, как с ним связаться для получения защиты и поддержки;
 - направление всех тревожащих вопросов, возникающих на этом этапе, в государственные органы и ту или иную консультативную или координационную группу, созданную для оказания содействия правительству во время чрезвычайного положения, включая предоставление рекомендаций относительно необходимости принятия сбалансированных мер в соответствии с принципами соразмерности, необходимости и законности;
 - предоставление органам, принимающим решения, ценных экспертных мнений заинтересованных сторона из государственного и частных секторов, и субъектов гражданского общества. Это обеспечит и укрепит участие заинтересованных сторон и плюрализм;
 - мониторинг новых проблем, вызывающих обеспокоенность, и разработка рекомендаций относительно возможных действий, например, мониторинг распространенности преступлений на почве ненависти, заявления о которых подаются в правоохранительные органы, и тенденций в социальных сетях в рамках текущего сбора информации и анализа данных, и работа с государственными органами для обеспечения принятия соответствующих мер для защиты людей и свободы слова;
 - инициирование или поддержка судебных разбирательств (в соответствии с обязанностями НПЗУ) чтобы бороться с нарушениями прав человека;
- мониторинг использования государственными органами чрезвычайных полномочий и проверка этих полномочий на соответствие законодательству о чрезвычайном положении. Особое внимание необходимо уделить обеспечению соблюдения принципов необходимости и соразмерности в случаях, когда условиями объявления чрезвычайного положения не предусмотрено наличие даты окончания его действия или проведение регулярной оценки ситуации;
 - в отношении проблемы гендерно-обусловленного насилия, получение подтверждения того, что:
 - лица, которые спасаются бегством от гендерно-обусловленного насилия (включая бытовое насилие), включены в законодательство о чрезвычайном положении в форме исключения из действия ограничений на передвижение и не будут наказаны за нарушение ограничений, связанных с чрезвычайным положением;
 - эта информация будет широко транслироваться с использованием традиционных средств массовой информации и социальных сетей;
 - выявлены препятствия для подачи заявлений в правоохранительные органы;
 - изучаются новые варианты заполнения пробелов, возникших в результате введения ограничений, связанных с чрезвычайным положением, и предоставления возможности лицам, которые подвергаются насилию, избежать насилия и подать заявление в правоохранительные органы⁴⁴;
 - обычные правовые ограничения в отношении насильников, включая уголовное и судебное преследование, продолжают

44 Подробнее о принятых в регионе ОБСЕ мерах для решения проблемы насилия см. в: БДИПЧ, Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19, указ. соч., сноска 6, с. 139.

- обеспечивать безопасность жертв гендерно-обусловленного насилия при одновременном соблюдении прав предполагаемого насильника; и
- субъекты, которые противодействуют этой «теневой пандемии», получают ресурсы в рамках специальных мер, связанных с чрезвычайным положением.
- обсуждение этого вопроса и вариантов действий с ОГО; и
- информирование общества обо всей вышеуказанной деятельности;
- поощрять прозрачность в вопросах бюджета, управления и подотчетности всеми целесообразными способами в рамках компетенции;

В отношении сектора безопасности НПЗУ может предпринять следующее:

- провести проверку относительно излишнего расширения мандата сил безопасности и делегирования их дополнительными полномочиями, например, в области обеспечения соблюдения карантинных мер, и, если это необходимо, реагировать на это в следующей форме:
 - работа с парламентом, направленная против внесения таких изменений в законодательство, при помощи предоставления заключений и поправок в законопроекты⁴⁵;
 - в случае отклонения парламентом отрицательного заключения или поправок в предлагаемое изменение законодательства, оспаривание изменения в конституционном суде или аналогичном органе⁴⁶;
 - выступление против подзаконных нормативных мер (например, указов правительства), которые косвенно достигают той же цели, что и изменения законодательных норм, и оспаривание таких положений в конституционном суде или аналогичном органе, если выступление не учитывается;
- оспорить любое использование без надлежащих правовых оснований технологий, нарушающих неприкосновенность частной жизни, а также предоставить достаточную информацию всем лицам и поддерживать эффективные гарантии защиты от таких злоупотреблений;
- усилить надзор за работой внутренних разведывательных служб, особенно в случаях, когда судебные органы не функционируют в полной степени;
- вести мониторинг разработки и выполнения законодательства об использовании приложений для наблюдения и/или отслеживания контактов (в том числе в мобильных телефонах), а также мониторинг сбора, использования, защиты, предоставления и удаления персональной информации и данных, необходимых для обеспечения соблюдения чрезвычайных мер⁴⁷;
- требовать, чтобы любое мобильное приложение для наблюдения и отслеживания контактов разрабатывалось на подотчетной основе, то есть чтобы оно было написано с открытыми исходниками, использовалось на добровольной основе и всегда в общественных интересах, содержало лишь те функциональные возможности, которые строго необходимы,

45 Это применимо к тем НПИ, мандат которых включает данное полномочие.

46 В странах, в которых функция контроля за конституционностью и законностью возложена на другой институт (то есть в которых не существует Конституционного суда, например, в Соединенном Королевстве).

47 Подробнее см.: Европейский совет по защите данных, Guidelines 04/2020 on the Use of Location Data and Contact Tracing Tools in the Context of the COVID-19 Outbreak [Руководящие принципы 04/2020 в отношении использования данных о местонахождении и инструментов для отслеживания контактов в связи со вспышкой COVID-19], 21 апреля 2020 года, https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/linee-guida/guidelines-042020-use-location-data-and-contact-tracing_en.

поддерживалось квалифицированным персоналом, включало механизмы защиты информации о заражении лица вирусом и гарантии точности этой информации. Оно не должно включать отслеживание местонахождения пользователей;

- вести мониторинг уровня преступлений и жестокого обращения в отношении женщин, детей, ЛГБТИ, беженцев и других уязвимых групп населения и реагировать в тех случаях, когда реагирование правоохранительных органов является недостаточным вследствие того, что они сосредоточены исключительно на угрозе, вызвавшей чрезвычайное положение, или по любой другой причине;
- обеспечить, чтобы деятельность правозащитников не была ограничена несоразмерным образом;
- вести мониторинг развертывания сил безопасности и их взаимодействия с людьми на улицах и в прочих общественных местах, например, во время (мирных) собраний и выполнения других миссий по обеспечению безопасности, в превентивном порядке и посредством проведения расследований сомнительных действий;
- проверить, используют ли военные подразделения, если они задействованы, огнестрельное оружие и другое снаряжение, которое не является необходимым для выполнения задачи, которая в иной ситуации была бы поручена гражданскому органу. Также, вести расследования относительно необходимости и соразмерности использования

химических веществ (слезоточивого газа), резиновых пуль, электрошокеров, специально обученных собак и других специальных средств, предназначенных для разгона людей или для других целей;

- вести мониторинг в отношении соответствия всех сил безопасности (в том числе частных компаний) международным стандартам в отношении применения силы;
- провести проверку того, чтобы сотрудники правоохранительных органов всегда были идентифицируемы и подотчетны⁴⁸. Это означает, что если сотрудники правоохранительных органов носят маски, шлемы или иным образом закрывают лицо (в связи с мерами в области здравоохранения или в любых других исключительных ситуациях), особенно при задержании людей, применении физического принуждения, сдерживании массовых беспорядков или осуществлении другой аналогичной деятельности, приняты соответствующие меры для обеспечения возможности установить личность этих должностных лиц, а также привлечь их к персональной ответственности за их действия (например, с использованием четко видимого номера на форме или снаряжении)⁴⁹;
- провести проверку и убедиться в том, что военнослужащие (в случаях, когда они задействованы для борьбы с кризисом путем оказания помощи полиции и другим гражданским органам на улицах) имеют соответствующие четкие правила взаимодействия, обучены выполнению порученных им задач

48 См.: УВКПЧ ООН, Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, 27 августа 1990 года, принцип 10, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx>;

см. также: Генеральная Ассамблея ООН, Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, 17 декабря 1979 года, пункт 8(а) Преамбулы, <https://digitallibrary.un.org/record/10639?ln=en#record-files-collapse-header>.

49 См.: Совет Европы, Report to the Estonian Government on the Visit to Estonia Carried Out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) [Доклад правительству Эстонии о визите в Эстонию Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания], 19 апреля 2011 года, пункт 15, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680695768>.

и подчинены гражданским органам и/или координируются ими;

- провести проверку и убедиться в том, что полиция и вооруженные силы не используются в отношении общины, которая подвергается стигматизации (например, рома и синти), с чрезвычайным положением и правилами общественной безопасности в качестве предлога;
- обеспечить, чтобы чрезвычайные меры не использовались полицией с целью произвольно ограничить право на свободу выражения мнения;
- расследовать любую информацию или жалобу о применении пыток;
- провести проверку и убедиться в том, что во время эпидемии или пандемии перевозка лиц, лишенных свободы, производится с использованием мер защиты от заражения;
- в случаях, когда чрезвычайное положение вызвано распространением инфекционного заболевания, проверить, осуществляются ли остановка на улице и обыск и другие аналогичные меры, требующие тесного контакта, сотрудниками полиции в защитной экипировке для предотвращения распространения инфекции;
- вести мониторинг и расследование любых сообщений о злоупотреблениях при выдаче специальных разрешений на передвижение во время комендантского часа;
- бороться с любыми недостатками в механизмах обеспечения защиты и жестоким обращением в местах лишения свободы, в том числе путем подачи или поддержки судебного иска в соответствующих случаях;
- вести мониторинг ситуации в местах содержания беженцев/мигрантов/просителей убежища и применение в них мер режима

чрезвычайного положения (обеспечивая отсутствие дискриминации);

- вести мониторинг ситуации в поселениях рома и синти и применение в них мер режима чрезвычайного положения (обеспечивая отсутствие дискриминации);
- в случае комендантского часа обеспечить принятие действенных мер по размещению бездомных лиц и отсутствие санкций в их отношении за нахождение в общественных местах, пока вопрос размещения не будет решен;
- вести мониторинг ситуации в основных центрах оказания медицинской помощи и обеспечения защиты, – таких, как больницы, специализирующиеся на лечении больных COVID-19, и соблюдения в них дисциплины и мер безопасности и защиты;
- вести мониторинг в отношении усиления или распространения в вооруженных силах и полиции какой-либо идеологии поощрения насилия и решительно реагировать на такую ситуацию, если она будет обнаружена; и
- публично выступать против любых тенденций в направлении милитаризации и секьюритизации общества и публичного пространства в результате чрезвычайного положения.

В отношении прав и благополучия сотрудников сектора безопасности НПЗУ следует рассмотреть возможность делать следующее:

- вести мониторинг функций сотрудников сектора безопасности и обращения с ними во время кризиса (с учетом того, как трудно может быть этим сотрудникам поднимать вопросы, вызывающие обеспокоенность, даже в обычной ситуации); в тех случаях, когда сотрудники сектора безопасности (военные или гражданские) освобождены от связанных с чрезвычайным положением ограничений, вести мониторинг их безопасности и благополучия, в том числе действующих механизмов их защиты;

- проводить консультации с профессиональными объединениями сотрудников служб безопасности и вооруженных сил (если таковые существуют), руководителями государственных органов и служб безопасности относительно выявленных рисков, механизмов управления и приемлемых стандартов ухода в условиях чрезвычайного положения;
- распространять среди сотрудников сектора безопасности информацию о стандартах ухода, их правах и способах связи с НПЗУ во время чрезвычайного положения. Информация должна включать проблемы гендерно-обусловленного насилия и преступлений на почве ненависти; и подготовить в соответствующих случаях меморандум о договоренности, который должен быть согласован с основными сторонами и в котором официально закрепляется механизм обращения сотрудников сектора безопасности в НПЗУ во время чрезвычайного положения. При этом:
 - включить в меморандум право обращения в НПЗУ в случае отказа подчиняться незаконным или несоразмерным приказам и в связи с действиями вышестоящего командования на местах в такой ситуации;
 - обеспечить специальную защиту информаторам; и
 - также включить в меморандум принятие мер по жалобам лиц на действия сотрудников сектора безопасности во время чрезвычайного положения, в том числе по жалобам на предполагаемое злоупотребление властью/незаконные или несоразмерные действия при обеспечении соблюдения законов и ограничений, связанных с чрезвычайным положением.

2.3. ОСЛАБЛЕНИЕ КРИЗИСА, ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД И ПОСЛЕДСТВИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

Любое чрезвычайное положение, скорее всего, имеет последствия, которые продолжаются и после нынешнего кризиса. Чем дольше длится

кризис, и чем сильнее меры реагирования со стороны государства влияют на обычную жизнь и реализацию свобод, тем серьезнее эти последствия.

Ограничения и изменения в правовой базе, ущемляющие пользование правами человека и основными свободами, часто сохраняются и после окончания чрезвычайного положения и, таким образом, продлевают его существование, на постоянной основе снижая достигнутый уровень прав и свобод.

К концу объявленного срока чрезвычайного положения (или по мере того, как нынешний кризис ослабляется) правительство начинает разрабатывать предложения о выходе из чрезвычайного положения. Эти предложения могут включать новые меры, создающие риски для прав человека и основных свобод всего населения или конкретных уязвимых групп.

В случае пандемии, проблемы связаны с такими мерами, как сохранение дифференцированного карантина, например, для представителей особенно уязвимых групп населения, как пожилых людей или лиц с хроническими болезнями, или дифференцированное возвращение на работу (с риском безработицы или ухудшения условий занятости в будущем) для лиц, считающихся уязвимыми, в том числе беременные женщины или представители этнических меньшинств.

Экономический и социальный кризис после пандемии может быть значительным. В этом случае НПЗУ должны быть готовы к тому, что экономический кризис окажет значительное воздействие на жизнь людей. Меры, введенные для преодоления чрезвычайной ситуации, могли усугубить существующие тенденции неблагополучия и неравенства. Поскольку до пандемии эти тенденции носили скрытый характер, существует риск того, что ухудшение условий для этих уязвимых групп населения может остаться незамеченным. Социальный, экономический и политический кризис после чрезвычайного положения также может создать новые ситуации уязвимости.

Кризис после чрезвычайного положения также может иметь значительные последствия для функционирования государства. Если

государство не обеспечит быстрые и ощутимые результаты, это может повысить неопределенность, и такая ситуация может создать благодатную почву для антидемократических идеологий.

Поскольку выход из чрезвычайного положения, скорее всего, будет происходить поэтапно (и на самом деле может включать возвращение к вспышке кризиса и повторное введение ограничений), НПЗУ на этом переходном этапе продолжат основную часть своей деятельности.

Вместе с тем, НПЗУ могут принести дополнительную пользу на этом третьем этапе, когда чрезвычайное положение закончилось, с помощью использования двух инструментов:

- стратегического анализа существующей ситуации; и
- подготовки и регулярного обновления представленного в онлайн-формате руководства по пользованию правами, которое обеспечивает информирование населения о его правах и обязанностях в период неопределенности.

Обе эти меры направлены на укрепление общественного доверия, а также на недопущение нарушения установленной законом «красной черты» действий государственных органов.

ПРОВЕДЕНИЕ АНАЛИЗА СИТУАЦИИ

Третий этап чрезвычайного положения может повлечь за собой дополнительные задачи для НПЗУ по нескольким причинам. Например, национальный консенсус относительно ограничений может начать распадаться по мере того, как непосредственная угроза будет уменьшаться, а также начнут ощущаться негативные последствия ограничений, вызванных чрезвычайными ситуациями, и придет понимание этих последствий. Возможно, чрезвычайное положение выявило или усугубило слабые места социально-экономической системы

или демократических структур⁵⁰. Проведение анализа ситуации в виде анализа осуществленных мер является полезным по трем причинам: Во-первых, это позволит НПЗУ определить, следует ли ему принять какие-либо стратегические меры, например, оспорить те или иные компоненты стратегии выхода из кризиса, предложенной правительством, в связи с тем, что эти компоненты являются нарушением прав человека и основных свобод; проведение анализа ситуации также позволит НПЗУ разработать стратегические планы собственной работы в будущем; и, наконец, проведение анализа подготовит НПЗУ к тому, чтобы они могли внести существенный вклад в проведение любого правительственного или независимого анализа мер по преодолению чрезвычайного положения, а также в разработку усовершенствованных национальных планов преодоления будущих кризисов. Например, один из основных выводов, сделанных государственными органами во время пандемии COVID-19, состоял в том, что обязательные карантинные меры должны включать механизмы для обеспечения безопасности жертв бытового и семейного насилия⁵¹. НПЗУ должны играть важную роль в обеспечении того, чтобы в будущем проблема гендерного насилия, включая бытовое насилие, автоматически отражалась в планах правительства на случай чрезвычайного положения в качестве важнейшей части этих планов.

В этот переходный и неопределенный период, крайне необходимо с помощью всех имеющихся каналов расширять диалог и участие граждан или налаживать диалог и участие в тех случаях, когда они еще отсутствуют, чтобы учесть позицию гражданского общества при разработке политики в отношении новых чрезвычайных мер или мер, необходимых в период после чрезвычайного положения. Собранная при помощи этих каналов информация будет использована при анализе ситуации, и должна включать следующее:

- оценку систематического воздействия на права человека и равенство тех мер социальной и экономической политики и бюджетов,

50 Организация Объединенных Наций, COVID-19 и права человека: мы все в одной лодке, указ. соч., сноска 18, с. 16.

51 БДИПЧ, Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19, указ. соч., сноска 6.

которые были приняты ввиду чрезвычайного положения. В этих оценках должно рассматриваться текущее и будущее воздействие чрезвычайных мер и бюджетов на пользование свободами);

- информацию о любых признаках нового кризиса, либо напрямую связанного с первоначальным чрезвычайным положением, либо возникшего как его последствие;
- оценку уровня доверия со стороны общественности чувства уверенности и поддержки государственных органов и демократических структур;
- оценку рисков, связанных с продолжением действия чрезвычайных ограничений (или введением новых ограничений), а также с реализацией любой предлагаемой стратегии возвращения к нормальной жизни;
- анализ действий и вероятных потребностей НПЗУ в будущем, а также оценку обеспеченности кадрами и другими ресурсами; и
- любые другие сделанные выводы, призванные улучшить действия правительства и/или результаты деятельности НПЗУ на следующем этапе текущего чрезвычайного положения или во время любой будущей чрезвычайной ситуации.

В рамках анализа ситуации, источником ценной информации, необходимой для формирования убедительных аргументов в области политики, будет служить сравнительная оценка уровня защиты прав человека и основных свобод до чрезвычайного положения и после него (нормативно и на практике).

Конкретные аспекты, которые должны быть рассмотрены в рамках этой оценки, включают возможный рост числа жалоб и других видов

обращений или действий по мере возвращения людей к общественной жизни. Жалобы и обращения могут касаться вопросов, возникших во время чрезвычайного положения, проблем, связанных со стратегией выхода/переходного периода (например, сохранение ограничений на право на семейную жизнь, включая запреты или ограничения относительно свадеб, которые длятся дольше, чем необходимо), или проблем, возникающих в результате концентрации всего внимания и ресурсов государства на преодолении чрезвычайной ситуации.

В стремлении ограничить ущерб, причиненный чрезвычайной ситуацией, правительство могло предпринять действия, обычно не согласующиеся с обязательствами в области прав человека, например, депортация мигрантов или малоимущих иностранных граждан без соблюдения надлежащей правовой процедуры, использование устройства на сельскохозяйственные или другие работы как условие для социального обеспечения, с целью ограничить потребность в государственных ресурсах, а не потому что такой труд необходим для обеспечения продовольствием во время чрезвычайного положения, или отсрочку выборов по политическим причинам.

Помимо этого, может существовать угроза для независимости НПЗУ, если считается, что НПЗУ не содействовал полностью мерам правительства во время чрезвычайного положения. В связи с этим, очень важным для успешной защиты того или иного института может быть сотрудничество с региональными и глобальными механизмами, поддерживающими работы НПЗУ, как Европейской сетью НПЗУ, ГАНПЗУ, БДИПЧ, Советом Европы, УВКПЧ ООН, Женевским центром по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС) и другими организациями, а также с национальными и международными СМИ и организациями гражданского общества. Парижские принципы и соответствующие Общие замечания⁵², а также Белградские принципы

52 Международный координационный комитет национальных институтов по поощрению и защите прав человека, ICC SCA General Observations as adopted in Geneva in May 2013 [Общие замечания ПКА МКК, принятые в мае 2013 года в Женеве], <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Documents/ICC%20SCA%20General%20Observations.pdf>.

2012 года⁵³, которыми определяются отношения между НПЗУ и парламентами с целью укрепить и лучше описать «эффективное сотрудничество», предусмотренное в Парижских принципах, служат прочной базой международных стандартов для защиты мандатов НПЗУ. Однако сначала НПЗУ должны надежно защитить собственное положение, используя в качестве основных аргументов выводы из анализа ситуации, включая информацию о доверии общественности к НПЗУ.

В рамках этой деятельности НПЗУ должны активизировать свою работу с общественностью – установить более прочные связи с населением, найти убедительные способы указать на препятствия, вопросы и проблемы, с которыми сталкиваются люди и группы населения при реализации своих прав, и оказывать практическую помощь государственным органам, включая рекомендации и экспертизы, касающиеся более эффективного получения необходимых соответствующих результатов. Иными словами, НПЗУ должны:

- найти способы задействования общественности, чтобы выяснить, с какими проблемами сталкиваются люди;
- упростить для людей обращение в НПЗУ и поощрять такие обращения;
- устранить любые процессуальные ограничения, которые могут мешать оказанию содействия лицам, обращающимся в НПЗУ за помощью; и
- определять и реализовывать решения, устраняющие причины проблемы.

ПРОБЕЛЫ В ИНФОРМАЦИИ, КОТОРЫЕ ДОЛЖНЫ БЫТЬ ЗАПОЛНЕНЫ: РУКОВОДСТВО ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ/СОЦИАЛЬНОГО КРИЗИСА

После чрезвычайного положения наступит переходный период и, возможно, время кризисов

другого рода. Пандемия COVID-19 служит примером кризиса не только в области здравоохранения. Эта чрезвычайная ситуация может привести к серьезному экономическому, социальному и, возможно, гуманитарному кризису, который обязательно потребует действий со стороны НПЗУ.

Для того чтобы обеспечить эффективное и равное пользование правами человека и основными свободами в эти непредсказуемые времена, НПЗУ должны делать все возможное с целью помочь всем людям, которые находятся в их юрисдикции, хорошо понимать свои права. Они должны приложить все усилия к тому, чтобы добиться предоставления государственными органами своевременного доступа к той информации, которая необходима НПЗУ для осуществления общественного надзора за мерами реагирования на кризис.

Наиболее уязвимыми лицами в обществе будут те, кто имеет наименьший доступ к институтам и службам, предоставляющим средства защиты прав и помощь во время чрезвычайного положения. Приоритет следует отдавать поощрению справедливого распределения финансового бремени и поддержке инициатив, направленных на защиту наиболее уязвимых лиц. НПЗУ должны делать все возможное для того, чтобы выявить тех, кто остался незамеченным. Если люди не могут прийти к ним, они должны прийти к людям.

В результате возникшей из-за чрезвычайного положения ситуации, которую законодатели не способны предсказать, почти наверняка будет приниматься новое законодательство в той или иной форме. Эта правовая неопределенность в этот период требует от НПЗУ вести работу в двух направлениях: с одной стороны, информировать общественность – особенно маргинализированных и уязвимых групп – через активизацию своих обращений к населению и диверсификацию способов информирования; и, с другой стороны, осуществлять систематический мониторинг соответствия нового законодательства стандартам верховенства права.

53 См: Белградские принципы взаимодействия национальных правозащитных учреждений и парламентов, 22-23 февраля 2012 года, <https://www.forum-asia.org/uploads/wp/2017/01/Belgrade-Principles-Final.pdf>.

РУКОВОДСТВО ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ/ СОЦИАЛЬНОГО КРИЗИСА

Одним из способов решения этих задач НПЗУ является подготовка, в сотрудничестве со всеми соответствующими государственными службами и представителями гражданского общества, «Руководства по правам человека в условиях чрезвычайного положения/социального кризиса». Это руководство должно регулярно обновляться с учетом происходящих изменений в законодательстве и более широкой нормативной базе.

Информация должна быть представлена в удобном для пользователей формате и быть доступной всем лицам с инвалидностью, и особенно учитывая тех, кто непропорционально затронуты кризисом, связанным с чрезвычайной ситуацией, или мерами в период после чрезвычайного положения. Руководство должно включать всю необходимую информацию обо всех введенных мерах. Этот инструмент может быть использован работниками социальных служб и структурами самоуправления, а также в рамках всех других коллективных усилий, направленных на обеспечение потребностей уязвимых групп населения.

Руководство может быть организовано тематически, в хронологическом порядке (от самых последних мер до тех принятых на начальном этапе, но еще действующих, мер) и/или с учетом актуальности конкретных вопросов для компетентной службы или органа, к которым населению следует обращаться с вопросами, вызывающими беспокойство.

Указанные в руководстве меры могут включать изменения в законодательстве или нормативной базе, касающиеся следующих вопросов:

- налогообложение: налоговые льготы и освобождение от налогов;
- жилье – ипотеки и аренда, а также меры по облегчению ситуации бездомных лиц; новые строительные кодексы и уменьшение штрафов за неофициальное и незарегистрированное строительство для уязвимых групп

населения; пособия на аренду жилья и программы размещения;

- занятость и безработица;
- социальные пособия, в том числе по долгосрочной безработице и для новых участников рынка труда, надбавка за соответствие требованиям, бесплатный проезд в общественном транспорте или соответствующие субсидии, социальная помощь для покрытия жилищных расходов, и возможное освобождение от административных штрафов;
- коммунальные услуги – общественные тарифы для облегчения ситуации малоимущих и инструкции по отмене приостановления действия пособий и услуг;
- пособия по инвалидности;
- пособия на оплату затрат на школу и другие семейные пособия;
- доступ к центрам дневного содержания;
- службы поддержки жертв гендерного насилия, включая бытовое насилие и насилие в отношении детей;
- положения о лиц без документов;
- здравоохранение, включая услуги по охране психического здоровья и доступ к лекарствам и вакцинации;
- общие меры по оказанию помощи для урегулирования гуманитарного кризиса, например, пенсии пожилым людям, которые не имеют страховки, или бесплатное восстановление подключения к электроснабжению; и
- юридическая помощь и бесплатная юридическая помощь.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Введение чрезвычайных положений – это исключительный и временный режим, который вводится государством с целью обеспечить более эффективное реагирование на определенную угрозу (или угрозы) их способности защитить жизнь, безопасность, свободу и другие фундаментальные права и ценности. НПЗУ играют важную роль в оказании обществу содействия в преодолении этих угроз, одновременно обеспечивая минимизацию возможного ущерба правам человека и верховенству права, что является главным компонентом мандата НПЗУ. Чрезвычайная угроза, которая ведет к чрезвычайному положению, создает новые, и еще больше усугубляет уже существующие, вызовы для прав человека, накопившиеся в обществе. В связи с этим НПЗУ нужно не только продолжать, но и активизировать свои усилия по защите прав человека как во время чрезвычайного положения, так и после него. С институциональной точки зрения период после чрезвычайного положения так же важен, как и период введения чрезвычайных мер, поскольку именно в это время принимаются основные решения о сохранении или изменении таких мер. Это также период, когда может возникнуть вторая чрезвычайная ситуация, либо как возобновление первоначального кризиса, либо как его следствие.

Действия, предпринятые во время чрезвычайного положения, могут иметь последствия, аналогичные побочным эффектам, которые могут возникнуть после излечения от болезни. Режим чрезвычайного положения противодействует возникающей угрозе (или угрозам), но в то же время может развиваться таким образом, что начнет негативно влиять на саму структуру демократии, нарушая функционирование

ее институциональных механизмов, особенно системы сдержек и противовесов. НПЗУ представляют собой независимые надзорные органы, мандат которых базируется на законодательстве и (обычно) их собственной конституции. Их важная роль подтверждается, усиливается и поддерживается международными стандартами. НПЗУ имеют не только полномочие, но и обязательство работать в целях обеспечения ответственности руководителей, даже в условиях чрезвычайной ситуации. Это особенно относится к обстоятельствам, в которых другие формы надзора, например, парламентский надзор, тем или иным образом ограничены.

Если период чрезвычайного положения или период после него порождает или выявляет пробелы в общей институциональной структуре, создающие угрозы для людей, общества или демократии, НПЗУ должны предпринять оперативные действия в рамках своего мандата чтобы определить и выявить такие структурные проблемы и сформулировать конкретные предложения по их решению. Вместе с тем, какой бы серьезной ни была ситуация, НПЗУ не должны пытаться заполнить эти пробелы, действуя за пределами своего мандата. Это может поставить под угрозу некоторые из основных демократических ценностей, для защиты которых существуют НПЗУ.

Таким образом, НПЗУ имеют идеальные возможности для того, чтобы высказывать свою позицию – не просто осуждать необоснованные или неоправданные решения, но и предлагать процедуры социальной интеграции и участия граждан в принятии решений, особенно в период сокращения демократического пространства⁵⁴.

54 Для справки см.: ГАНПЗУ (GANHRI), The Marrakech Declaration Expanding the Civic Space and Promoting and Protecting Human Rights Defenders, with a Specific Focus on Women: The Role of National Human Rights Institutions [Марракешская декларация «Расширение гражданского пространства и поощрение и защита правозащитников с особым упором на женщин: роль национальных правозащитных учреждений»], 10-12 октября 2018 года, https://nhri.ohchr.org/EN/ICC/InternationalConference/13IC/Background%20Information/Marrakech%20Declaration_EN_%2012102018%20-%20FINAL.pdf.

НПЗУ могут обеспечить то, чтобы во время чрезвычайного положения были услышаны все голоса, рассмотрены все возникающие вопросы и удовлетворены все потребности. В условиях, когда сужается круг лиц, принимающих решения, и внимание этих лиц сосредоточено исключительно на эффективном преодолении чрезвычайной ситуации, повышается риск маргинализации меньшинств и наиболее уязвимых членов общества. Даже если женщины составляют половину населения в том или ином обществе, на должностях, связанных с властью и влиянием, они составляют меньшинство. Следует еще раз подчеркнуть, что чрезвычайное положение повышает риск того, что его воздействие на женщин и их особые потребности могут остаться без внимания или не быть приоритетными. В настоящем документе подчеркивается важная роль НПЗУ как лидера, состоящая в интеграции гендерных аспектов во все аспекты своей работы. В данном пособии также приводятся примеры, показывающие, как нестандартное мышление помогает выявить потребности других меньшинств и уязвимых групп населения.

В настоящем справочном пособии особо подчеркивается тот факт, что НПЗУ необходимо активизировать свою работу, чтобы помочь как можно быстрее преодолеть кризис с наименьшим возможным ущербом для общества и отдельных людей, в том числе к осуществлению прав человека. При том, что НПЗУ несут эту ответственность самостоятельно, они должны быть нацелены на то, чтобы разделить общее бремя кризиса с другими демократическими институтами и обществом в целом. Это укрепит их устойчивость, сделает их более эффективными, а также повысит доверие к демократии в период, когда это доверие может подвергаться серьезному испытанию.